

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ВОЈНО ДЕЛО

ОПШТЕВОЈНИ
НАУЧНО-ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

ЈЕСЕН/2011 ГОДИНА LXIII

УДК 355/359  YU ISSN 0042-8426 

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

ДИРЕКТОР

Славољуб М. Марковић, потпуковник

ОДСЕК ЗА ИЗДАВАЧКУ ДЕЛАТНОСТ

ГЛАВНА УРЕДНИЦА

Драгана Марковић

ОДГОВОРНИ УРЕДНИК ВОЈНОГ ДЕЛА

потпуковник

Милан Тепшић, дипл. инж.

milan.tepsic@mod.gov.rs

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Генерал-мајор проф. др Божидар Форца, председник; проф. др Зоран Килибарда, заменик председника, генерал-мајор проф. др Митар Ковач; бригадни генерал доц. др Младен Вуруна; пуковник проф. др Јан Марчек; проф. др Јоже Сивачек, пуковник у пензији; проф. др Драган Јовашевић; проф. др Владан Јончић; проф. др Драган Симеуновић; ван. проф. др Тања Мишчевић; ван. проф. др Зоран Драгишић; доц. др Јованка Шарановић; доц. др Зоран Јефтић; потпуковник Милан Тепшић, секретар.

Адреса: Часопис Војно дело, (БЕ) 11002 Београд, Браће Југовића 19 *
vojno.delo@mod.gov.rs * Одговорни уредник: 3349-497 * Претплата:
pretplata@odbrana.mod.gov.rs, тел./факс: 011/3241-009 * Текући-рачун РЦ МО
Републике Србије 840-312849-56 * Појединачна цена примерка 400,00 динара.

Рукописи се не враћају

Часопис излази тромесечно

Штампа: Војна штампарија – Београд, Ресавска 40б

МЕЂУНАРОДНО ОКРУЖЕЊЕ

<i>Марко Филијовић</i> Милитаризација Арктика – будућност која је већ почела	9–24
<i>Бруно Зутер</i> Стратешки кризни менаџмент Швајцарске – поређење швајцарског модела са девет страних референтних држава	25–52
<i>Младен Р. Тишма</i> Одбрана и безбедност у мађарском уставу	53–66

ВОЈНОПОЛИТИЧКИ САВЕЗИ

<i>Мирослав Глишић</i> Нови стратешки концепт НАТО – активно ангажовање и модерна одбрана	67–84

НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ

<i>Предраг Илић</i> Семантичко-лексикографски аспекти појма безбедности	85–99
<i>Марко Парезановић</i> Државни удар као један од модалитета нелегалне политичке борбе	100–116
<i>Миодраг Гордић</i> <i>Горан Д. Матић</i> Оружана побуна	117–137
<i>Кристина Радојевић</i> <i>Вања Роквић</i> <i>Жељко Иваниш</i> Контрола трговине и преноса малокалибарског и лаког оружја ...	138–156
<i>Билјана Стојковић</i> Положај жена у сектору безбедности Републике Србије	157–171

СИСТЕМ ОДБРАНЕ

<i>Robert Mikac</i> <i>Antonija Buntak</i> Načela protupobunjeničkih operacija: od teorijskog modela do realizacije	172–188
<i>Драган Д. Младеновић</i> <i>Мирјана С. Дракулић</i> <i>Данко М. Јовановић</i> Неутралност и сајбер ратовање	189–220

<i>Обрад Чабаркапа</i> <i>Марина Дуњић</i> <i>Далибор Петровић</i> Војни патентни систем – стање и перспектива	221–241
<i>Зоран Кековић</i> <i>Ненад Комазец</i> <i>Зоран Јефтић</i> Ризици невојних претњи безбедности од значаја за трећу мисију Војске Србије	242–257
<i>Драгиша Зинаја</i> <i>Милош Арсић</i> Саобраћајна служба у обезбеђењу покретљивости Војске Србије	258–283
<i>Ксенија Ђурић-Атанасијевић</i> <i>Самед Каровић</i> Кризно комуницирање у војноорганизационим системима	284–313

УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМИМА

<i>Милан М. Милуновић</i> Унапређење интерне ревизије у јавном сектору Републике Србије	314–331
<i>Слободан Т. Панић</i> Холистички маркетинг у функцији тржишне трансформације предузећа из сектора наменске производње	332–341
<i>Желимир Кешетовић</i> <i>Ивица Љ. Ђорђевић</i> Специфичности кризног одлучивања	342–363
<i>Љубомир Ђ. Баровић</i> Квалитетно кадровање у служби превенције мобинга.....	364–379
<i>Зоран Стевановић</i> <i>Ранко Лојић</i> Управљање радном ефективношћу запослених	380–396

ТЕРОРИЗАМ

<i>Милан Мијалковски</i> Домети агресије селефија на неинтегрисаном делу Балкана ...	397–417

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

<i>Мирослав Б. Павловић</i>	
Еколошки појмови у процени ситуације	418–426
<i>Драгољуб Тодић</i>	
Место и улога животне средине у политици безбедности Републике Србије	427–440
<i>Миле Ракић</i>	
<i>Милијана Ђорђевић</i>	
Војска Републике Србије и заштита животне средине	441–452

ИСКУСТВА И ПОУКЕ ИЗ ПРОШЛОСТИ

<i>Владимир Баровић</i>	
<i>Дејан Пралица</i>	
Ширење националсоцијалистичке пропаганде на територији Дунавске бановине током 1940. године	453–465
<i>Саша Т. Бакрач</i>	
<i>Славиша Татомировић</i>	
<i>Радоје Д. Банковић</i>	
<i>Мирко Борисов</i>	
Школовање и усавршавање кадра за потребе геодетске службе од Другог светског рата до данас	466–478

ПРЕДЛОГ ЗА ЧИТАЊЕ

<i>Младен Бајагић</i>	
Тероризам: неисцрпни извор научног интересовања – приказ књиге Радослава Гађиновића	
<i>Тероризам у политичкој и правној теорији</i>	479–486

INTERNATIONAL ENVIRONMENT

<i>Marko Filijović</i>	
Militarization of Arctic – the Future That Has Already Begun	9–24
<i>Bruno Suter</i>	
National Strategic Crisis Management - A Comparison of the Swiss Approach to Nine Reference Foreign States	25–52
<i>Mladen R. Tišma</i>	
Defense and Security in the Hungarian Constitution	53–66

MILITARY-POLITICAL ALLIANCES

<i>Miroslav Glišić</i> New NATO Strategic Concept – “Active Engagement, Modern Defense”	67–84

NATIONAL SECURITY

<i>Predrag Ilić</i> Semantic-Lexicographic Aspects of the Notion of Security	85–99
<i>Marko Parezanović</i> Coup d'Etat as a Modality of Illegal Political Struggle	100–116
<i>Miodrag Gordić</i> <i>Goran D. Matić</i> Armed Insurgency	117–137
<i>Kristina Radojević</i> <i>Vanja Rokvić</i> <i>Željko Ivaniš</i> Control of Trade and Transfer of Small Arms and Light Weapons ...	138–156
<i>Biljana Stojković</i> Position of Women in the Security Sector of the Republic of Serbia ...	157–171

DEFENSE SYSTEM

<i>Robert Mikac</i> <i>Antonija Buntak</i> Principles of Counter-Insurgency Operations: From A Theoretical Model to Implementation	172–188
<i>Dragan D. Mladenović</i> <i>Mirjana S. Drakulić</i> <i>Danko M. Jovanović</i> Neutrality and Cyber Warfare	189–220
<i>Obrad Čabarkapa</i> <i>Marina Dunjić</i> <i>Dalibor Petrović</i> Military Patent System – Situation and Prospects	221–241
<i>Zoran Keković</i> <i>Nenad Komazec</i> <i>Zoran Jeftić</i> Risks of Non-Military Security Threats Relevant to the Third Mission of the Army of Serbia	242–257

<i>Dragiša Zinaja</i>	
<i>Miloš Arsić</i>	
Traffic Service in Support of Movability of the Army of Serbia	258–283
<i>Ksenija Đurić-Atanasievski</i>	
<i>Samed Karović</i>	
Crisis Communication in Military Organization Systems	284–313

SYSTEM MANAGEMENT

<i>Milan M. Milunović</i>	
Improvement of Internal Audit in the Public Sector of the Republic of Serbia	314–331
<i>Slobodan T. Panić</i>	
Holistic Marketing in Support of the Market Transformation of Enterprises in the Dedicated Production Sector	332–341
<i>Želimir Kešetović</i>	
<i>Ivica Lj. Đorđević</i>	
Specific Features of Crisis Decision Making	342–363
<i>Ljubomir Đ. Barović</i>	
Quality Personnel Selection in Support of Mobbing Prevention	364–379
<i>Zoran Stevanović</i>	
<i>Ranko Lojić</i>	
Management of Employee Work Effectiveness	380–396

TERRORISM

<i>Milan Mijalkovski</i>	
Reaches of Salafi Aggression on the Unintegrated Part of the Balkans	397–417

ENVIRONMENTAL PROTECTION

<i>Miroslav B. Pavlović</i>	
Ecological Terms in the Situation Assessment	418–426
<i>Dragoljub Todić</i>	
Place and Role of the Environment in the Security Policy of the Republic of Serbia	427–440
<i>Mile Rakić</i>	
<i>Milijana Đorđević</i>	
Army of the Republic of Serbia and Environmental Protection	441–452

EXPERIENCES AND LESSONS OF THE PAST

Vladimir Barović

Dejan Pralica

National-Socialist Propaganda Spreading on the Territory
of the Danube Banovina during 1940 453–465

Saša T. Bakrač

Slaviša Tatomirović

Radoje D. Banković

Education and Advanced Training of Geodetic Service
Personnel since World War II until Today 466–478

READING SUGGESTION

Mladen Bajagić

Terrorism: Inexhaustible Source of Scientific Interest

– Review of the book Terrorism in Political

and Law Theory by Radoslav Gaćinović 479–486

МИЛИТАРИЗАЦИЈА АРКТИКА – БУДУЋНОСТ КОЈА ЈЕ ВЕЋ ПОЧЕЛА

Марко Филијовић
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

У последњој деценији арктички регион заокупио је пажњу међународне политичке и академске јавности. Разлози за то, пре свега, јесу идентификована хидрокарбонска и друга богатства, која су услед отапања леденог покривача, изазваног климатским променама, напokon постала приступачна. Да би обезбедиле та богатства, али и да би одбраниле своје националне границе, тзв. арктичке државе – Канада, Руска Федерација, Сједињене Америчке Државе (САД), Норвешка и Данска – покренуле су, неке самостално а неке у кооперацији, процес милитаризације у региону. Узимајући у обзир да се међу поменутима налазе неке од најмоћнијих држава на свету, питање гомилања војних капацитета на арктичком простору артикулисало се као једно од најзначајнијих питања која се тичу регионалне и уопште међународне безбедности.

Кључне речи: *Арктик, милитаризација, арктичке земље, Руска Федерација.*

Увод

Пад Берлинског зида наговестио је крај Хладног рата и долазак „новог врлог света“ темељеног на сарадњи и кооперацији, уместо блоковској конфронтацији. Наступио је „крај историје сукобљавања“, којег је у кораку пратила пролиферација демократије и либерализација тржишта, апсолутно западног типа. Та новонастала парадигма, праћена општом међународном еуфоријом, наметнула је очекивања да ће оружани сукоби, поготово ширих размера, бити ствар прошлости, те да ће се зоне конфликта претворити у зоне просперитета и благостања. Међутим, на изненађење многих, енергетска глад, подстакнута постхладноратовским економским и посебно индустријским замахом, не само да је најавила нове напетости у оним добро познатим зонама нестабилности, већ је учинила да звук „звекцања оружјем“ сада допре и из оних региона који су, осим што су деценијама били политички ирелевантни, такође били и неприступачни. Захваљујући климатским променама дошло је до глобалног загревања, те консеквентно до отапања ледених маса на половима планете, што је омогућило истраживање до сада непроходног северног пространства. Сазнање да се на простору Арктика крију највеће светске неоткривене резерве нафте и гаса (око 30%),¹ али и позамашне количине злата, бакра, никла и дијаманата, привукло је пажњу како арктичких обалских држава, тако и

¹ B. Beary, "Race for the Arctic", *CQ Global Researcher*, Vol. 2, No. 8, 2008.

шире међународне заједнице, чинећи да се постојећи и дуже време занемаривани међудржавни спорови у том делу света артикулишу као најважнији на листама националних приоритета арктичких земаља. То потврђује и чињеница да су САД, Канада, Русија, Норвешка и Данска увелико отпочеле са процесом милитаризације у региону, а наслови „Арктичка трка“, „Поларна игра“ или „Надолазећи арктички рат“ и сл. само указују на то какав се амбијент по овом питању ствара у оквиру међународне заједнице.

Да ли је „Хладни рат на Арктику“ већ отпочео, како је то већ најавио познати канадски аналитичар Роџер Хауард (*Roger Howard*),² или је реч о размештању војних снага ради легитимне одбране граница арктичких држава, остаје отворено питање. Са друге стране, не може се не приметити позитивна корелација између пораста интересовања шире међународне заједнице за арктичка богатства и гомилања војних арсенала арктичких обалских држава у том региону. Такође, не може се превидети ни чињеница да су неке од арктичких држава и најмоћније земље на свету, затим да су већина њих чланице Северноатлантске алијансе (НАТО), као и да се у оквиру војних капацитета неких од њих налази стратешко нуклеарно оружје. За Руску Федерацију, која није чланица НАТО-а, ово представља питање од суштинског значаја, посебно ако се у обзир узме то да је управо она „положила право“ на скоро половину арктичког простора. У складу са тим, овај рад биће фокусиран на позицију Русије у региону.

Експонирање војне димензије „Поларне игре“

Од када је 80-их година прошлог века тадашњи председник СССР-а Горбачов затражио од међународне заједнице да се арктички регион прогласи „зоном мира“, до данашњих дана, ситуација се услед убрзаног отапања ледених наслага, па тиме и констатовања потенцијалних енергетских богатстава у региону, значајно променила. У складу са предстојећом енергетском кризом (*Biroll, 2009*),³ *Foreign*

² R. Howard, "Cold War in the Arctic – As the ice retreats, the territorial claims of the Arctic Five are hotting up", *Sunday Times (on-line)*, Sep. 4, 2009, npeyzeto ca: http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/guest_contributors/article6820907.ece 10. 02. 2011.

³ Др Фатих Бирол је главни економиста Међународне агенције за енергију (која прати снабдевање нафтом 28 најразвијенијих земаља света), а Нуријел Рубини је амерички економиста који је 2006. године прорекао (сада већ протеклу) глобалну финансијску кризу. Бирол (2009) тврди да „свету већ прети катастрофална несташница нафте, са несагледивим последицама по текући поредак“ и да је „...глобални енергетски систем на прекретници. Водећа светска налазишта нафте све су поснија. Производња црног злата рапидно опада, док нове инвестиције у петробизнису кочи глобална рецесија. Западни увозници стратешке сировине морају убудуће рачунати са осетним растом тржишне моћи водећих петроизвозника из Персијског залива, као и других места“. Туробна процена др Бирола утемељена је на првој свеобухватној анализи петропотенцијала 800 водећих налазишта нафте у свету, која иначе чине три четвртине глобалних резерви. Професор економије на универзитету Стерн (Stern University) у Њујорку Нуријел Рубини (2009) очекује да ускоро дође до нових скокова цена нафте, али и других индустријских сировина (гвожђа, бакра, алуминијума...), услед очекивања првих постојаних показатеља опоравка америчке и кинеске привреде. „Водећи глобални извори нафте достићи ће врхунац производње за 10 година, а не за 20 година, како се доскора веровало“, истиче се у истраживању IEA (International Energy Agency) из Париза. Аналитичари закључују „...да подмири потребе растућег броја становништва и глобалне привреде, свет до 2030. године треба да пронађе шест нових петрорезервоара потенцијала Саудијске Арабије, која сада извози око 11 милиона барела дневно, махом у САД и Кину“. (Према: <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Svetu-preti-katastrofalna-nestashica-nafte-vec-dogodine.sr.html> npeyzeto 05. 08. 2009)

Policy најбоље показује заокрет у арктичком региону када објављује да је „Арктик сада највреднија спорна територија на свету“.⁴ Ово даље разрађује Расел (*Russell*, 2009) и истиче да „...остварење суверенитета и коначно, контроле над ресурсима, представља најзначајнији динамизам у обликовању арктичке будућности“.⁵ Све ово прате и изјаве званичника арктичких држава. Иако су изјаве осцилирале од „благих“, које позивају на међународно право, сарадњу и заједнички развој региона, па све до оних које „звуче агресивно“, подстакнутих летовима руских бомбардера уз саму границу ваздушног простора Канаде и постављањем руске заставице на дно Арктичког океана, милитаризација региона је више него видљива (*Huebert*, 2008). Да би објаснио разлоге милитаризације Арктика, Бери (*Beary*, 2008) наводи неке од изјава појединих званичника. На пример, канадски министар природних ресурса Гери Лун (*Gary Lunn*) изјављује: „Потреба да потврдимо наш суверенитет и да предузмемо акције ради заштите нашег територијалног интегритета на Арктику никада није била важнија“. Даље, дански амбасадор Петерсен (*Petersen*) изјављује: „Ми већ поседујемо много геолошких података. Ми верујемо да је руски захтев за Ломоносовљевим грбеном неоснован“. Изјаве руских званичника су директније када је у питању процес милитаризације. Руски генерал Владимир Шаманов изјављује: „...планирамо да повећамо број ратних бродова у региону. Такође планирамо да повећамо оперативни радијус подморница које су у саставу Северне флоте“. Бери наводи да је Шаманов овим изјавама додао и тврдњу да „руске снаге имају капацитет да одбране захтев (*capability to defend its claim*) за половину Арктичког океана“.⁶

Према међународном праву све арктичке обалске државе имају рок од 10 година (од тренутка званичног подношења захтева комисији УН) да докажу да је захтевана област природан продужетак њиховог континенталног шелфа. Научна истраживања која се интензивно спроводе на Арктику управо томе служе. Међутим, многи сматрају да ће се паралелно спровођени процес милитаризације не само наставити, већ и убрзати до истека рока предвиђеног за потврђивање поменутих захтева, било из разлога што енергенти представљају тренутно најважнији стратешки ресурс који треба обезбедити или због бојазни да аргументи науке неће успети да подрже територијалне захтеве, те да би се „на време знало“ ко господари арктичким пространством. Креирање актуелног политичког амбијента на Арктику тумачи се на најразличитије начине, што питање одбране државних граница ставља у први план деловања арктичких држава. Управо због оваквог развоја ситуације све укључене државе донеле су своје тзв. „арктичке стратегије“.⁷

Свака од држава, поред секуритизације енергетских изворишта, узела је у обзир и новоотворене поморске руте, као и обезбеђивање постојећих граница и оних које тек треба утврдити. Стратегија одбране руског дела Арктика, тзв. „Северна стратегија“, укључила је све изазове, ризике и претње који се јављају у региону. Иако су стратегије других држава укључиле исто, оно што разликује стратегију Русије од стратегија осталих

⁴ “The List: The World’s Most Valuable Disputed Turf”, *Foreign Policy on-line*, August 2007, ca: [www.foreignpolicy.com/ story/cms.php?story_id=3918](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3918) преузето 04. 08. 2009.

⁵ A. L. Russell, “Carpe DIEM, Seizing Strategic Opportunity in the Arctic”, *JFQ*, issue 51, 2008, p. 96.

⁶ B. Beary, “Race for the Arctic”, *CQ Global Researcher*, Vol. 2, No. 8, 2008, p. 234.

⁷ Стратејиска документа свих арктичких земаља могу се пронаћи на интернет адреси: <http://geopolitics.north.org>.

арктичких земаља јесте то што Русија тренутно „захтева виши геополитички профил“ (reclaim a higher geopolitical profile), заснован на огромном енергетском богатству, које укључује највеће светске резерве гаса (Wood, 2009). У једном извештају норвешке консултантске куће ECON (2007) објашњено је да постоје три приоритета руског енергетског сектора, који у великој мери утичу на стратегију те државе по питању Арктика. То су:

- борба да се поново успостави национална контрола над енергетским сектором након дивље приватизације 90-их година;

- остваривање већег утицаја на тржиштима на којима се продају руски енергенти и

- изазов спречавања настанка било каквог гапа у снабдевању гасом, који може настати до 2010. године како због растуће домаће потражње, тако и због неинвестирања у развој.⁸

Како је поменуто у извештају ECON-а, ови приоритети ће још неко време представљати константу за руску владајућу структуру, али њихове манифестације у спољној политици могу имати различите правце, који ће зависити од много фактора: укупног развоја у руској политичкој и економској мисли, затим политичке сентименталности популације, избијања постсовјетских глобализованих политичких елита, нивоа цена сирових материјала које Русија извози и сл.⁹ Како год да се ситуација буде развијала, тренутно стање указује на значај секуритизације енергената у арктичком региону, како од стране Русије, тако и од свих осталих арктичких држава, најпре Канаде. То потврђује и недавна изјава канадског министра одбране Питера Мекеја (*Peter MacKay*), који наводи: „Глобални економски суноврат неће спречити канадске снаге да потроше 60 милијарди US\$ на нову опрему... где ће пројекат *JUSTAS (Joint Unmanned Surveillance Target Acquisition System)* који ће се у великој мери користити на Арктику и који сâм кошта 750 милиона US\$ дати канадској војсци способност коју само шачица других држава поседује“.¹⁰ Колико значајну улогу има милитаризација за потврђивање канадског суверенитета на Арктику говори и податак да, иако канадски федерални дефицит 2009. године расте на 50 милијарди америчких долара (са 38 милијарди америчких долара од 2008. године), дугорочна стратегија одбране Канаде добија додатних 19 милијарди америчких долара у свој буџет, који ће расти годишње до 30 милијарди америчких долара до 2027. године. „То значи да ће се до тог времена трошити близу 490 милијарди US\$ на одбрану“, објашњава Мекеј.¹¹ У том контексту помиње се убрзана изградња још једне војне базе у заливу Резолут (*Resolute Bay*, источно од Северозападног пролаза) и наставак војне операције NANOOK 2008,¹² као и довр-

⁸ ECON, „Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic Great Game?“, *ECON Report 2007–070*, 2007, p. 15, ca: www.econ.no од 05. 08. 2009.

⁹ Исто, с. 15.

¹⁰ Према: Canwest News Service, December 11, 2008, ca: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=13836> преузето 7. 8. 2009.

¹¹ Canwest News Service, May 27, 2009, ca: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=13836>, преузето 7. 8. 2009.

¹² Nanook или Nanuq је реч која води порекло из инуитске домородачке митологије, а означава медведа или господара медведа, који је одређивао да ли су се ловци придржавали правила лова и колико ће њихов лов бити успешан (Преузето са: <http://en.wikipedia.org/wiki/Nanook> 2. 11. 2009). Војна операција Nanook спроводи се од 2007. године и представља заједничку војну вежбу канадских поморских снага и Канадске обалске страже, а у вези са потврђивањем суверенитета и спречавања катастрофа на тзв. Високом северу (Преузето са: http://en.wikipedia.org/wiki/Operation_Nanook_%282009%29 02. 11. 2009).

шавање пројекта *Polar Epsilon*, који треба да обезбеди даноноћно осматрање канадског ваздушног и свемирског простора.¹³ До које мере ће ићи канадска милитаризација региона објашњава Роцоф (Rozzof, 2009). Он поставља питање: „... ако не постоји опасност од потенцијалних оружаних сукоба у арктичком региону, зашто Канада, која се граничи само са једном земљом, САД, са којом је партнер у тзв. NORAD-у (*North American Aerospace Defense Command*) и НАТО-у (*North Atlantic Treaty Organization*), троши скоро пола трилијарде долара на наоружање у наредних 18 година, и зашто поред заједничког наступа, делује и самостално по питању милитаризације региона?“. Роцоф примећује да је евентуални сукоб са САД практично немогућ, али објашњава да читав развој ситуације на Арктику има потенцијал да доведе до оружаног сукоба са Русијом у неком наредном периоду.¹⁴ Као објашњење за то он наводи да „поред креирања актуелне климе на Арктику, он (Арктик) уједно представља и уочљиву рањиву тачку (*notable vulnerable point*), како за Канаду, тако и за САД још од времена Хладног рата“. По Роцофу, у време Хладног рата Арктик је био најлогичнија рута за евентуални напад на северноамерички континент и закључује да иако савремена војна технологија интерконтиненталних балистичких ракета умањује значај поменутог региона, ипак не треба изузети могућност да управо овај простор буде лансирано подручје за руске нуклеарне подморнице.¹⁵ Оправданост Роцофовог запажања потврђује и понашање САД по истом питању. Наиме, пре самог краја свог мандата председник Џорџ Буш (*George W. Bush*) издао је тзв. Директиву 66. за арктички регион (*National Security Presidential Directive 66. on Arctic Region Policy*). У директиви се наводи да „су САД арктичка нација са варијабилним интересима у тој области“ и да „САД имају фундаменталне националне интересе у арктичком региону и спремне су да, самостално или у сарадњи са другим нацијама, обезбеде те интересе. Ови интереси укључују таква питања као што су: постављање ракетних система и система за рано упозоравање, распоређивање поморских и ваздушних система за подршку, маритимно присуство и обављање маритимних безбедносних операција, и обезбеђивање слободе навигације и прелетања“.¹⁶ Директива 66. омогућава Аљасци да стационира стратешке војне снаге на свом простору, што подразумева пре свега бомбардере опремљене нуклеарним бојевим главама, као и ратне бродове и нуклеарне подморнице. Такође, на основу истог документа Аљаска може да затражи и постављање компоненти одбрамбених ракетних система широм свог простора.¹⁷

¹³ У априлу 2009. године Канада је такође покренула прву од три велике војне вежбе (конкретан термин који је употребљен је “sovereignty operations”), под називом Nunavut 2009 (*Daily Gleaner /New Brunswick/*, April 22, 2009, према: R. Rozoff, “Militarization of the Arctic. Canada: Battle Line In East-West Conflict Over The Arctic”, *Global Research*, June 3, 2009, ca: <http://www.globalresearch.ca> преузето 7. 8. 2009).

¹⁴ R. Rozoff, “Militarization of the Arctic. Canada: Battle Line In East-West Conflict Over The Arctic”, *Global Research*, June 3, 2009, ca: <http://www.globalresearch.ca> преузето 7. 8. 2009.

¹⁵ Исто.

¹⁶ *National Security Presidential Directive 66 on Arctic Region Policy*, ca: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> преузето 7. 8. 2009.

¹⁷ Роцоф посебно истиче овај пасус Директиве 66. јер, како наводи, „ово је сегмент једног ширег војног плана САД и њених савезника“. Роцоф објашњава да „у одређеном контексту ово може бити сматрано делом плана САД да се конструише тзв. интернационални систем пресретања који је повезан сателитима, да би се парализовао војни потенцијал непријатеља уколико се одлучи на напад“. Аутор наводи да сегменти таквог система већ постоје у Пољској, Чешкој, Великој Британији и Норвешкој – са западне стране Русије, а

Иако се чини да САД „касне“ за осталим државама у милитаризацији Арктика и праћењу развоја арктичког процеса уопште (Russell, 2008), кроз сарадњу са Канадом, затим сарадњом у виду војних вежби са другим државама (Великом Британијом и сл.) и деловањем кроз НАТО, оне су „ипак веома укључене у процес“ (Rozzof, 2009). Сарадња са Канадом подразумева пре свега NORAD, који је установљен још 1958. године. NORAD има мандат за вршење мониторинга над ваздушним и свемирским простором (*airspace and aerospace*) изнад Северне Америке, укључујући и Арктик, као и да упозори, али и одговори на претеће активности. Како наводе поједини аутори (Wood, 2009), да би одговориле на изазове Русије око могуће монополизације арктичких ресурса, САД морају да учврсте колаборацију, али и да потврде јурисдикцију не само када су у питању канадске арктичке територије, већ и данске (Гренланд).¹⁸ Вуд (Wood, 2009) констатује да на Гренланду већ постоји војна база (*Air Force base*) која је опремљена системом за рано упозоравање и да она представља значајан допринос стратешком партнерству САД, Канаде и Данске.¹⁹ Поред тога, САД су укључиле Велику Британију, Шведску и Финску у тзв. „арктичку трку“. Са Британијом су 2007. године спровеле заједничку војну вежбу испод арктичког леда (*under the polar cap*) под називом *Operation Ice Exercise 2007*. Слична вежба под називом *Ice Exercise 2009* одржана је две године касније. Процесу милитаризације региона прикључиле су се и Финска и Шведска, две балтичке државе које се сада „рапидно увлаче у пуну НАТО интеграцију“ (Rozzof, 2009; Chossudovsky, 2009), што је изазвало негативне реакције Русије. Протести Русије посебно су били велики када је одржана „највећа северна војна вежба Шведске од краја Другог светског рата“.²⁰ Русија је такође имала примедбе и на раније изведену војну вежбу Норвешке. Након куповине 48 „Lockheed F-35“ борбених авиона, норвешке снаге извеле су војну вежбу у којој је учествовало 7.000 војника из 13 земаља против замишљеног непријатеља – државе назване *Northland* – која је окупирала њихова нафтна налазишта.²¹ Након тога НАТО се званично укључио у „арктичку трку“, што потврђује изјава коју је (сада већ бивши генерални секретар НАТО-а) Јап де Хоп Схефер (*Jaap de Hoop Scheffer*) дао после семинара на Исланду под називом „Семинар о безбедносним перспективама на високом северу“ (*Seminar on Security Prospects in the High North*): „Високи север (или Далеки север) ће захтевати још више пажње Алијансе у наредним годинама“. Надаље, „како се поларна капа смањује, могућности за експлоатацију северних минерала и енергетских депозита се повећавају... На нашем самиту у Букурешту сложили смо се око водећих

да се планира имплементација аналогне структуре на Аљасци, Јапану и Аустралији – са источне стране Русије (Према: R. Rozzoff, "Militarization of the Arctic. Canada: Battle Line In East-West Conflict Over The Arctic", *Global Research*, June 3, 2009, са: <http://www.globalresearch.ca> преузето 7. 8. 2009).

¹⁸ R. Wood, *Militarisation of the Arctic – Study Guide*, Edinburgh University Model United Nations, 2009, са: <http://mun.eusa.ed.ac.uk/resolutions/Arctic/Militarisation-RES.pdf> преузето 7. 8. 2009. Поједини аутори (Chossudovsky, 2009) објашњавају да функционисање NORAD-а представља угрожавање канадског суверенитета.

¹⁹ Веома опширан и детаљан приказ процеса милитаризације Гренланда (Данске) може се пронаћи на интернет адреси: <http://barentsobserver.com>.

²⁰ Вежба је укључила 12.000 трупа, 50 авиона и неколико ратних бродова (Према: *Canadian Press*, July 26, 2009, са: <http://www.globalresearch.ca> преузето 7. 8. 2009).

²¹ R. Rozzoff, Arctic: Canada Leads NATO Confrontation With Russia, *Global Research*, August 5, 2009, са: <http://www.globalresearch.ca> преузето 7. 8. 2009.

принципа улоге НАТО-а у енергетској безбедности... НАТО у том смислу представља форум у оквиру којег четири арктичке државе (Канада, Норвешка, САД, Данска) могу да се информишу, дискутују и деле све бриге које имају... Јасно, Високи север је регион од стратешког значаја за Алијансу.²² Ове изјаве потврђује каснија интензивирања сарадња Канаде и Данске. Сprovedена је „заједничка ваздухопловна вежба ради ојачавања позиције ових држава по питању захтева за Ломоносовљевим гребењом“.²³ Међутим, како НАТО потврђује присуство на Арктику и Канада интензивира процес милитаризације и сарадње са другим чланицама НАТО-а, постоје аутори (Dukevic, 2009; Chossudovsky, 2009. и други) који евентуални развој ситуације карактеришу као неповољан за Канаду. Наиме, иако чланице НАТО-а поседују значајну инфраструктуру која им обезбеђује да врше мониторинг и евентуално делују уколико се јави потреба за тим, „где Норвешка чини веома значајног актера“, Роцоф упозорава да би Канада могла бити искоришћена од НАТО-а као „шок бригада за било коју провокацију и/или отворену конфронтацију са Русијом“.²⁴ Русија је свакако свесна ове чињенице, што потврђује одобравање тзв. Националне безбедносне стратегије до 2020. године (*National Security Strategy until 2020*) од председника Медведева, у којој се наводи да „главна претња по руску националну безбедност јесте политика коју заговарају поједине водеће државе (certain leading states) која је усмерена на остваривање војне супериорности над Русијом, на првом месту по питању стратешких нуклеарних снага“.²⁵ Како објашњава Катарцина Циск (*Katarzyna Zysk*, 2008), НАТО и САД нису престајале да буду највећа претња за Русију, а реакције Русије на развој ситуације на Високом северу само потврђују такво становиште.²⁶

Војно позиционирање Русије на Арктику – стварни или набеђени фаворит „Арктичке трке“

Стратегија националне одбране Русије заснована је на неколико постулата који, иако нису конкретизовани у официјалним безбедносним документима, у великој мери утичу на руски политички, војни и академски естаблишмент. Ти постулати односе се пре свега на перцепцију НАТО-а и САД као највећих претњи по руску националну безбедност.²⁷ Као

²² NATO International, January 29, 2009, ca: <http://www.globalresearch.ca> преузето 8. 8. 2009.

²³ Canwest News Service, April 5, 2009, ca: <http://www.canada.com> од 4. 8. 2009.

²⁴ R., Rozoff, "Militarization of the Arctic. Canada: Battle Line In East-West Conflict Over The Arctic", *Global Research*, June 3, 2009, sa: <http://www.globalresearch.ca> преузето 7. 8. 2009.

²⁵ Itar-Tas, May 13, 2009, према: R. Rozoff, "Militarization of the Arctic. Canada: Battle Line In East-West Conflict Over The Arctic", *Global Research*, June 3, 2009, ca: <http://www.globalresearch.ca> преузето 7. 8. 2009.

²⁶ B. K. Zysk, "Russian Military Power and the Arctic", *The EU-Russia Centre Review, Issue 8, Russian Foreign Policy*, Oct. 2008, p. 80.

²⁷ L. T. Caldwell, "Russian Concepts of National Security", *Russian Foreign Policy in the 21st Century & The Shadow of the Past*, Columbia University Press, 2007; D. Trenin, "Russia's Threat Perception and Strategic Posture", *Russian Security Strategy under Vladimir Putin: Russian and American Perspectives*, The Strategic Studies Institute of the US Army War College, December 05, 2007, p. 38–39.; J. Котенок, "Войнную реформу ширяет коррупция", ca: www.utro.ru, од 20. 8. 2007.

разлози за то напомињу се: повећана војнотехнолошка супремација САД и НАТО, стварање нових оружаних система, амерички планови за постављање антибалистичких ракетних система (AMD) у Централној Европи, планови НАТО-а о даљем „проширењу на исток“ и политичка улога западних земаља у постсовјетском простору.²⁸

Поред ових разлога, процес милитаризације арктичког региона од чланица НАТО-а, предвођених САД, само је додатно утицао на усвајање стратегије националне одбране Русије по питању Високог севера – „*Фундменти руске државне политике на Арктику до 2020. године и на даље (Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу)*“ (Zysk, 2008). Бенет (Bennett, 2009) објашњава да, иако се у првом делу документа највећи значај придаје очувању арктичког екосистема и „третирању региона као зоне мира, сарадње и просперитета, документ ипак наглашава развој милитаризације, пре него социо-економски развој“.²⁹ Разлог за то јесте, пре свега, потреба за обезбеђивањем стратешких изворишта сировина. Наиме, Русија је у документу потврдила да ће арктички регион постати „најважнија стратешка база ресурса до 2020. године“.³⁰ Како наводи Бенет (2009), „арктички регион ће са својих 20–25% светских хидрокарбонских депозита свакако представљати огромну предност (*huge boon*) за руску економију“.³¹ То је потврдио и председник *Shtokman Development AG* Јури Комаров (Юрий Комаров) у интервјуу за француски лист *Le Figaro*, када је објаснио да будућност Русије лежи у тзв. (северном) ванобалском развоју.³²

Управо из ових разлога, објашњава Бенет (2009), Русија „свакако појачава своју обалску стражу и надграђује опрему и инфраструктуру“.³³ Поред тога, Циск наводи

²⁸ B. K. Zysk, „Russian Military Power and the Arctic“, *The EU-Russia Centre Review, Issue 8, Russian Foreign Policy*, Oct. 2008, p. 81.

²⁹ M. Bennet, *Russia plans military and economic development in Arctic*, 2009, ca: <http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2009/03/31/russian-development-plans-in-arctic/> преузето 11. 8. 2009.

³⁰ Пресс – релиз по Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, sa: <http://www.scrf.gov.ru/news/421.html> преузето 11. 8. 2009.

³¹ M. Bennet, *Russia plans military and economic development in Arctic*, 2009, ca: <http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2009/03/31/russian-development-plans-in-arctic/> преузето 11. 8. 2009. Повратна вредност нафте и гаса у 2007. години износила је 64% укупне извозне вредности Руске Федерације (Према: *Energy Information Administration*, sa: <http://www.eia.doe.gov/cabs/Russia/Background.html> преузето 11. 8. 2009).

³² Pored razvoja energetskog sektora na Arktiku, pominje se i razvoj transportnog sektora, gde se kao značajno ističe skraćanje pomorskih ruta između Evrope i Azije za 4.000 milja. (Погледати: EON, „Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage, or Arctic Great Game?“, *EON Report 2007–070*, 2007, као и M. Bennet, *Russia plans military and economic development in Arctic*, 2009).

³³ Бенет објашњава да постоји извесно неразумевање када је у питању национална одбрана Русије у арктичком региону. Са једне стране у документу, након првих неколико параграфа које осликава мултилатерални, кооперативни тон, недвосмислено стоји „нема планова за милитаризацију Арктика“. До неспоразума је дошло када су западни медијски аулети пренели вест о плановима Русије да створи војну снагу која „ће бити способна да гарантује војну безбедност под различитим војним и политичким условима/околностима“. Потом су руски медији пренели изјаву адмирала Попова, који објашњава улогу тзв. Арктичких групних снага – што је име за нову војну јединицу: „Не ради се о стварању нових ударних снага. Војна компонента биће оптимизирана за реализацију нових задатака. Главни фокус биће на задацима које извршавају граничне јединице, а када су у питању борба против тероризма, шверц и илегална миграција, и заштита морских биолошких ресурса“ (Према: M. Bennet, *Russia plans military and economic development in Arctic*, 2009, ca: <http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2009/03/31/russian-development-plans-in-arctic/> преузето 11. 8. 2009).

још неке разлоге за појачану војну активност Русије у арктичком региону, а који се налазе у документу из 2004. године, који је издала Радна група државног савета за безбедносна питања на северу (*Russian State Council's working group on national security interests in the North*). Како објашњава Циск, у извештају је истакнута посебна брига у вези са САД и НАТО, тј. њиховим присуством у региону, за које се сумња да имају скривене намере које су антируског карактера.³⁴ Дакле, иако се многи аутори слажу око тога да је процес милитаризације Арктика инициран пре свега секуритизацијом енергетских изворишта (*Russell, 2008; Rozzof, 2009; Huebert, 2009*), постоје и они (*Zysk, 2008*) који разлоге за то виде најпре у обезбеђивању граница на овом „стратешки релевантном простору“. Циск објашњава да су воде Арктика одувек биле и још увек јесу најважнија милитарна зона за руску националну безбедност. Неколико услова, као што су приступ Атлантском океану и Арктику, чине је једном од најважнијих подручја погодних за поморске операције. Наиме, то се пре свега везује за погодност позиционирања нуклеарних снага у региону од стране арктичких држава, чиме се ствара изазов за руске снаге обране. У односу на то, као одговор, руско нуклеарно присуство у региону остаје не само одлучујући елемент руске безбедносне политике и војне стратегије, већ и служи као симбол и гаранција статуса Русије као силе.³⁵ Дакле, разлози милитаризације руског Арктика су варијабилни, али суштина развоја стратегије националне одбране Русије је детерминисана географским одредницама и актуелним, пре свега хидрокарбонским богатствима депонованим у региону.

Доминантна карактеристика руског приступа међународним односима може се окарактерисати као „руска варијација класичног реалистичког размишљања“ (*Zysk, 2008*). У том смислу Русија посебно истиче тврдњу о повећаном политичком и војном притиску САД и НАТО на Високом северу.³⁶ Представници руске Северне флоте, војни експерти, Државни савет и други релевантни актери тврде да САД и њихови партнери намеравају да подрију руску позицију и умање руско присуство на Арктику, тако што врше активну пенетрацију у регион.³⁷ Тако Радна група руског Државног савета истиче да је западно војно присуство незаобилазан фактор у планирању војних задатака на Високом северу.³⁸

³⁴ „Вопросу обеспечения национальной безопасности в районах Севера“, према: В. К. Зыск, „Russian Military Power and the Arctic“, *The EU-Russia Centre Review, Issue 8., Russian Foreign Policy*, Oct. 2008, с. 81.

³⁵ Одржавању и развијању нуклеарних капацитета је тако дат највећи приоритет у модернизацији одбране Русије. (Опширније о модернизацији и милитарним реформама у Русији погледати у: С. Vendi Pallin, *Russian Military Reform. A Failed Exercise in Defence Decision Making*, Routledge, 2009; I. Isakova, *Russian Defence Reform: Current Trends*, The Strategic Studies Institute of the US Army War College, 2006; Z. Barany, *Democratic Breakdown and the Decline of the Russian Military*, Princeton University Press, New Jersey, 2007).

³⁶ В. К. Зыск, „Russian Military Power and the Arctic“, *The EU-Russia Centre Review, Issue 8., Russian Foreign Policy*, Oct. 2008, p. 81.

³⁷ Погледати у: Е. Симонова, „Благие намерения норвежтсев“, *На страже Заполярна*, 2004; В. Гундаров, „Время и флот. Российские позиции в Арктике“, *Морской сборник*, 2002; Г. Д. Олейник, *Присутствие Российской Федерации на архипелаге Шпицберген: политико-правовые, экономические и гуманитарные аспекты*, The Council of the Federation Committee on Northern Territories and Indigenous Minorities Issues, Moskva, 2007, са: www.severcom.ru преузето 12. 8. 2009.

³⁸ Вопросы обеспечения национальной безопасности в районах Севера, у: В. К. Зыск, *Russian Military Power and the Arctic, The EU-Russia Centre Review, Issue 8., Russian Foreign Policy*, Oct. 2008, p. 82.

У том контексту посебно се истиче значај Свалбардског архипелага (на територији Норвешке), који је описан као војностратешки релевантан за Русију. Према Геннадију Олеинику (*Геннадий Олейник*), председнику комитета Федералног савета за питања севера, континуирано руско присуство на Спитсбергену (највећем острву архипелага) јесте неопходно за обезбеђивање државних економских и војних интереса у тзв. „делу света који највише обећава“.³⁹ У складу са мишљењем руских званичника о норвешкој политици по питању Свалбарда, која је окарактерисана као „нефер“ и „сумњива са становишта права“ и која је у том смислу усмерена на „изгубавање Русије из архипелага и повезаних вода“,⁴⁰ заменик председника Комитета за спољне послове Думе Квитсински (*Квитсинский*) наглашава да не треба заборавити да је Норвешка чланица НАТО-а и да ово стратешко војно питање помно посматра руска амбасада у Ослу.⁴¹ Олеиник истиче специфичан значај Свалбарда када објашњава да „иза норвешког менаџмента на Свалбарду и реторике о очувању околине, у ствари стоји скривени дугорочни план НАТО-а да се експлоатише архипелаг и контролише Арктик“. Руски званичници су више пута нагласили да постоји „двострука сврха“ инсталација на Свалбарду, углавном система за осматрање, које САД и НАТО могу употребити у војне сврхе“.⁴² Према Николају Спаскију (*Николай Спасский*), бившем заменику секретара руског Савета безбедности, умањење руског присуства на Свалбарду генерално ће ослабити руску позицију на Арктику. У том смислу дугорочни циљ је јачање руског присуства у архипелагу, развијањем кохерентније политике и диверзификовањем активности.⁴³ Још један важан елемент појачава значај Свалбарда у укупним норвешко-руским односима, а то је Баренцово море, тј. могућност да руске оружане снаге (Северна флота) могу бити употребљене за одбрану руских економских интереса у региону (Zysk, 2008; 2009).

Најупечатљивији за Русију, када је у питању милитаризација региона, јесте утицај геополитике на стратегију националне одбране Русије, а који се огледа управо у образложеној војностратешкој димензији. Наиме, руска ремилитаризација и интензивирање војних активности на Високом северу у корелативној су вези са појачаном регионалном и интернационалном пажњом о постојећим и прогнозираним (пројектованим) хидрокарбонским депозитима у арктичком региону (Zysk, 2008). Већ данас, напомиње Циск, можемо уочити међузависност развоја руског енергетског сектора (тачније руске нафтне и гасне индустрије) и развоја руске војне моћи на Висо-

³⁹ Г. Д. Олеиник, *Присутствие Российской Федерации на архипелаге Шпитсберген: политико-правовое, экономические и гуманитарное аспекты*, The Council of the Federation Committee on Northern Territories and Indigenous Minorities Issues, Moskva, 2007, са: www.severcom.ru преузето 12. 8. 2009.

⁴⁰ Н. Сорокина, „Мир и Россия. Москва не ослабит позиции на Шпитсбергене“, *Российская газета*, 2006.

⁴¹ „Норвежтсу назували мения жестким послом“, интервју са Ю. А. Квитсинский, *Советская Россия*, Април 29, 2004, према: В. К. Zysk, „Russian Military Power and the Arctic“, *The EU-Russia Centre Review*, Issue 8., *Russian Foreign Policy*, Oct. 2008, с. 82.

⁴² Погледати у: Г. Д. Олеиник, *Присутствие Российской Федерации на архипелаге Шпитсберген: политико-правовое, экономические и гуманитарное аспекты*, The Council of the Federation Committee on Northern Territories and Indigenous Minorities Issues, Moskva, 2007, са: www.severcom.ru преузето 12. 8. 2009; А. Смолковский, „Военно-стратегическая обстановка в Арктике. Источники угроз интересам России в Арктике и основные направления приложения усилий в этом регионе для ВМФ и других видов ВС РФ“, *Морской сборник*, по. 11, 12. Nov., Dec. 2006; А. Проников, „Ретроспектива. Северное соседи“, *На страже Родину*, 2005.

⁴³ Н. Сорокина, „Мир и Россия. Москва не ослабит позиции на Шпитсбергене“, *Российская газета*, 2006.

ком северу.⁴⁴ У будућности ће „секуритизација петролејске инфраструктуре“ представљати важан задатак за руске оружане снаге и друге безбедносне структуре, попут Федералног сервиса безбедности (ФСБ) и Унутрашњих снага (ИФ).⁴⁵ У том смислу, министар Министарства за природне ресурсе, Јури Трутнев (*Юрий Трутнев*) изјавио је, у октобру 2005, да „када Русија једном почне са проширењем петролејских активности на континентални шелф, држава мора да обезбеди сва потребна средства да исте активности заштити“.⁴⁶

Иако поднети захтеви за екстензију чекају на одобрење (или одбацивање) од надлежне комисије Уједињених нација (УН), већ су изнети супротстављени ставови око најспорнијег простора у региону – Ломоносовљевог гребена. Управо око питања чији наставак континенталног шелфа он представља (па самим тим и ко има право да врши његову експлоатацију) настаје ситуација која, било да је схваћена као процес милитаризације или легитимно право одбране националних граница, упућује на суштину арктичког спора, чије ће решење довести до коначног административног одређења граница свих арктичких држава и одредити ток (интензитет и карактер) војних активности на поменутом простору.

Иако Русија константно упозорава на опасност од ремилитаризације, како опште, тако и у арктичком региону, њено понашање по том питању образложено је легитимним правом државе да одбрани сопствене границе и да појачано руско војно присуство на Арктику подразумева националну одбрану стратешких ресурса, како је председник Медведев констатовао, тзв. „националног наслеђа“ (*national heritage*). Пенкова (2009) објашњава да од времена Хладног рата до данас безбедносни и геополитички значај овог региона никада није био заборављен, али су последице климатских промена покренуле редеофинисање стратешких приоритета и потврдиле статус Арктика у спољној политици Русије, те је геополитичко размишљање практично постало нужност за Русију, па тако и остале арктичке државе.⁴⁷

Са друге стране, како је у савременом свету и даље најразорније оружје нуклеарно, оно, осим што представља симбол моћи и војног престижа, представља и опредељујући фактор националне одбране, посебно када се као изазивачи јављају НАТО и САД. У том смислу, најбољи репрезент улоге геополитике у креирању стратегије националне одбране јесте управо развој и размештање стратешких нуклеарних снага. Наиме, билатерални споразум о смањењу нуклеарног арсенала између САД и Русије и распад Совјетског Савеза значајно су утицали на трансформацију нуклеарних капацитета Русије. Ова дешавања учинила су да Русија свој тзв. „безбедносни *backbone*“⁴⁸ базира првенствено на поморским (*sea-based*) нуклеарним снагама (у односу на хладноратовски фокус, који је подразумевао копнене интерконтиненталне балистичке ракете).⁴⁹ Поред тога, „задатак

⁴⁴ B. K. Zysk, „Russian Military Power and the Arctic“, *The EU-Russia Centre Review, Issue 8., Russian Foreign Policy*, Oct. 2008, p. 83.

⁴⁵ Опширније у: K. Ven Bruusgaard, „Protecting the Energy Weapon – New Tasks for the Russian Armed Forces?“, *FFI-report*, Kjeller, 2007.

⁴⁶ А. Корнушева, „Михаил Фрадков заглианул в схлиозу“, *Коммерсант*, 2005.

⁴⁷ T. Penkova, „Russia in the Arctic race“, *ISPI Policy Brief*, n – 124, Mar. 2009, p. 3.

⁴⁸ *Backbone*, енг. – стуб, кичма, оспонац.

⁴⁹ T. Penkova, „Russia in the Arctic race“, *ISPI Policy Brief*, n – 124, Mar. 2009, p. 4.

креирања руских нуклераних подморница 'нерањивим' (*invulnerable*) доживео је кулминацију у тзв. 'Стратешком Северном Бастиону' (*Strategic Northern Bastion*). Деведесетих година владало је уверење да значајан пад у руској одбрамбеној способности и мањак финансијских средстава за потребе одбране налаже да Русија све нуклеарне капацитете концентрише у својој Северној флоти.⁵⁰ Сви ови аспекти касније су имплементирани у различите националне доктрине. До конкретизације тог опредељења дошло је 2008. Године, када је на заседању Савета безбедности Руске Федерације председник Медведев прихватио *Фундаменте руске државне политике на Арктику до 2020. године и надаље*. Документ потврђује да Арктик поседује стратешки значај и да треба да постане главна база стратешких ресурса у 21. веку, па га у односу на то треба и обезбедити. У наведеном документу истакнуто је више националних приоритета: утврђивање екстерних граница руског континенталног шелфа, развијање адекватног облика транспортне инфраструктуре на Арктику (укључујући и ваздушни транспорт) када је у питању Северна рута као стратешка национална рута, развијање регионалних природних ресурса (никл, кобалт и платина), развијање информационог и телекомуникационог окружења и подржавање локалних облика управљања. У овом контексту наглашен је и значај улоге приватног сектора. У односу на елементе војне доктрине и на основу националних приоритета констатованих у наведеним документима, Пенкова закључује: „Несумњиво, арктичка политика (*Arctic policy*) је последица растућег геополитичког такмичења на Арктику између Русије и осталих обалских држава“.⁵¹ Још један документ који потврђује ставове Пенкове донет је 2008. године – *Национална безбедносна стратегија до 2020. године*. Тај документ дефинише улогу Русије у свету, потенцијалне изазове и претње који су очекивани у наредних 11 година, као и методе одбране. Аутори документа сматрају да ће се ривалитет око приступа и контроле над ресурсима заоштрили у дугорочном плану, а да ће бити концентрисан у арктичком региону, Баренцовом мору, Каспијском мору, Централној Азији и Блиском Истоку.⁵² Како наводи Пенкова, најважније је приметити да Стратегија одобрава употребу војне силе кад год се сматра потребним да се одбрани право приступа и контроле над хидрокарбонским богатствима.⁵³ Поред ова два документа, 2009. године највљено је и усвајање тзв. „*Маритимне стратегије*“. Очекује се да овај документ „стави нагласак“ на развој арктичких територија и „дозволи“ Москви да утврди лидерску позицију у региону.⁵⁴ Међу циљевима у документу истиче се и тежња за успостављањем заједничког логистичког система између Министарства транспорта и руске морнарице. Документ такође наглашава потребу за побољшаним системом контроле ваздушног, морског и подморског простора, као и потребу за серијском производњом модерних „арктичких пловилаца“.⁵⁵

⁵⁰ Y. Golotyuk, "Safeguarding the Arctic", *Russia in Global Affairs*, Aug. 9, 2008.

⁵¹ T. Penkova, "Russia in the Arctic race", *ISPI Policy Brief*, n – 124, Mar. 2009, p. 3–4.

⁵² Исто, с. 4.

⁵³ Исто, с. 4–5.

⁵⁴ Исто, с. 5.

⁵⁵ Исто, с. 5.

Остаје питање да ли ће све то помоћи Русији да оснажи своју позицију на Арктику и потврди се као „најважнија“ арктичка држава. Све веће интересовање НАТО-а за арктички простор, али и питање секуритизације енергената од стране ове организације, сугерише да руску страну очекују бројни изазови. У вези са тим неопходно је поменути да америчка администрација, најпре путем НАТО-а, жели да утиче на прилике у арктичком региону. Чувени амерички сенатор Ричард Лугар (Richard Lugar), осим што константно веома отворено захтева повећање утицаја НАТО-а у том региону, такође је и главни заговорник редефинисања члана 5. Оснивачког уговора Алијансе, тако да се њиме регулише да се енергетска питања третирају као искључиво безбедносна.⁵⁶ Поред тога, поједини амерички стратези уочавају да се „простор за маневар“ практично тек ствара. Наиме, професор Института за стратешке студије *US Army War College*-а у Пенсилванији Стефан Бланк (*Stephen Blank*) примећује да, иако се сарадња Русије и Кине интензивира и постаје позитивнија у многим секторима, пре свега економском, до супротстављања руских и кинеских интереса ипак може доћи, управо у региону Арктика. Аутор објашњава да Кинези све више пажње посвећују поменутом простору и да понашање Русије по питању Арктика за многе у Кини представља „изазов интернационалном поретку и међународном праву“.⁵⁷ Са друге стране, аутор додаје да изјаве руских војних званичника указују на то да Русија не жели интерферирање било које неарктичке државе. Позивајући се на изјаве главнокомандујућег Руске морнарице адмирала Владимира Висотског (Владимир Высоцкий), Бланк објашњава да је Русија највише забринута повећањем броја активних учесника „арктичке трке“. Адмирал Висотски је и сâм то веома експлицитно навео: „На Арктику још увек не постоје дугорочне стратешке везе, отворена непријатељства или отворена партнерства. Међутим, ја верујем да ће најпроблематичнији односи бити са оним државама које нису традиционалне чланице Арктичког савета“.⁵⁸

Иако војни аспект неарктичких држава у арктичком региону за сад није приметан, уочљиво је евидентно повећање броја пловила различитих намена (највише за научноистраживачки рад). Међутим, имајући у виду да су руске, америчке, данске, норвешке и канадске научноистраживачке експедиције убрзо постале оснажене и војним апаратурама, Русија, али и остале арктичке обалске земље, не могу а да не узму у обзир могућност да ће се суочити са све комплекснијом ситуацијом.

Перспективе војних мисија на Арктику – сила у служби науке, економије или геополитике

Евидентно је да поред Руске Федерације и остале арктичке обалске државе теже милитаризацији свог дела арктичког простора. Потреба за интензивним војним присуством иницирана је првенствено постојањем многих нерешених граничних

⁵⁶ J. Radoman, „Sekuritizacija energije kao uvod u energetska bezbednosna dilema“, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 4, Jan–Mar., 2007, s. 42.

⁵⁷ S. Blank, „The Arctic: A Future Source of Russo-Chinese Discord?“, *China Brief*, Vol. 10, Iss. 24, Dec. 3, 2010, pp. 7–9.

⁵⁸ Исто, с. 9.

спорова.⁵⁹ Управо ти спорови, тј. немогућност да се они реше на ефикасан и ефективан начин, који ће задовољити амбиције свих актера укључених у „арктички процес“, представљају отежавајући фактор, који продубљен сазнањима о предстојећим енергетским дефицитима значајно доприноси појачавању тензија у овом ресурсима богатом региону. Са друге стране, академске и политичке расправе о томе да ли је на помолу „нови хладни рат“ умногоме доприноси креирању амбијента који наглашава војну димензију „поларне игре“ и додатно компликују процес мирног разрешења постојећих спорова. Међутим, ни оне нису без основа. Усвојени стратешки документи арктичких држава упућују на закључак да је милитаризација пре свега мотивисана потребом да се потврди суверенитет, као и да се обезбеде стратешки ресурси. Ово свакако не представља изузетак, јер је познато да је војна сила често употребљавана у такве сврхе кроз читаву људску историју. У складу са чувеном синтагмом да се „ратови воде онако како се стварају нове вредности“, није тешко закључити да и уколико дође до отворених конфликта између арктичких држава, они ће свакако бити мотивисани потребом да се очувају актуелне вредности. Енергенти, као једна од „највреднијих вредности“ данашњице, налазе се у средишту овог процеса. Остваривање и задржавање контроле над њима свакако се појављује као приоритет, док геополитички планови постају политичка реалност. Све наводи на то да арктичка војна апаратура има веома мало, ако уопште има везе са климатским променама и тиме насталим еколошким и другим изазовима, већ много више са националним интересима, енергетском безбедношћу и одржањем примата у арктичком пространству. У таквој парадигми конструктивне међународне напоре, који би арктички процес окончали у кохерентном маниру са компромисним решењем, прихватљивим за све интересне стране, у великој мери надјачавају једнострану потези појединачних држава, подстакнути националним потребама и охрабрани или испровоцирани актуелном регионалном или међународном политичком атмосфером.

Међутим, сигурно је да док не истекне период предвиђен за достављање доказа о подршци захтева за продужењем континенталног шелфа и надлежна Комисија УН не донесе коначну одлуку, процес милитаризације ће се највероватније наставити, а коначан исход правног разграничења између арктичких држава биће референтна тачка у даљем развоју ситуације у региону.

Све наведено указује да је потребна већа креативност у развоју међународних односа, као и флексибилност и имагинација по питању даљег развоја међународног права, посебно Права мора. У противном, актуелни процес милитаризације поседује потенцијал да у будућности доведе до појачавања тензија између арктичких држава, па чак и до отворених конфликта, посебно ако се у обзир узме програмација глобалних енергетских апетита. Енергетска глад, која претендује да се у наредним годинама претвори у енергетску кризу, свакако ће повећати постојећу напетост у енергетски богатим регионима. О томе, између осталог, сведочи и све веће настојање неарктичких, како европских земаља, попут Велике Британије, Италије, Немачке и ЕУ као целине, тако и азијских држава, попут Кине, Јужне Кореје и Јапа-

⁵⁹ За детаљније информације погледати: М. Филијовић, „Територијално разграничење на Арктику“, *Војно дело*, лето, 2010, с. 90–105.

на, да се активније укључе у „арктичку трку“. Стога Арктик тражи посебну пажњу, уважавајући комплексност ситуације и по питању милитаризације, и у правном, политичком, економском и еколошком смислу, јер је судећи по томе да су у процес укључене неке од највећих сила на свету, где неке од њих поседују и нуклеарно оружје, питање Арктика постало и питање глобалне безбедности.

Литература

1. Barany, Z.: *Democratic Breakdown and the Decline of the Russian Military*, Princeton University Press, New Jersey, 2007.
2. Beary, B.: „Race for the Arctic“, *CQ Global Researcher*, Vol. 2, No. 8, 2008.
3. Bennet, M.: *Russia plans military and economic development in Arctic*, 2009, са: <http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2009/03/31/russian-development-plans-in-arctic/>
4. Blank, S.: „The Arctic: A Future Source of Russo-Chinese Discord?“, *China Brief*, Vol. 10, Iss. 24, Dec. 3, 2010, pp. 7–9.
5. Vendi Pallin, C.: *Russian Military Reform. A Failed Exercise in Defence Decision Making*, Routledge, 2009.
6. Ven Bruusgaard, K.: „Protecting the Energy Weapon – New Tasks for the Russian Armed Forces?“, *FFI-report*, Kjeller, 2007.
7. Golotyuk, Y.: „Safeguarding the Arctic“, *Russia in Global Affairs*, Aug. 9, 2008.
8. Гундаров, В.: „Время и флот. Российские позиции в Арктике“, *Морской сборник*, 2002.
9. Zysk, B. K.: „Russian Military Power and the Arctic“, *The EU–Russia Centre Review, Issue 8, Russian Foreign Policy*, Oct. 2008.
10. Isakova, I.: *Russian Defence Reform: Current Trends*, The Strategic Studies Institute of the US Army War College, 2006.
11. Корнушева, А.: „Михаил Фрадков заглианул в схлиозу“, *Коммерсант*, 2005.
12. *National Security Presidential Directive 66 on Arctic Region Policy*, са: <http://www.fas.org/irp/off docs/nspd/nspd-66.htm>
13. Олеиник, Г. Д.: *Присутствие Российской Федерации на архипелаге Шпитсберген: политико–правовое, экономические и гуманитарное аспекты*, The Council of the Federation Committee on Northern Territories and Indigenous Minorities Issues, Moskva, 2007, са: www.severcom.ru
14. Penkova, T.: „Russia in the Arctic race“, *ISPI Policy Brief*, n – 124, March, 2009.
15. Проников, А.: „Петроспектива. Северное соседи“, *На страже Родину*, 2005.
16. Rozoff, R.: „Arctic: Canada Leads NATO Confrontation With Russia“, *Global Research*, August 5, 2009.
17. Rozoff, R.: „Militarization of the Arctic. Canada: Battle Line In East–West Conflict Over The Arctic“, *Global Research*, June 3, 2009, са: <http://www.globalresearch.ca>
18. Russell, A. L.: *Carpe DIEM, Seizing Strategic Opportunity in the Arctic*, *JFQ*, issue 51, 2008.
19. Симонова, Е.: „Благие намерения норвежтсев“, *На страже Заполяриа*, 2004.

20. Смоловский, А.: „Военно–стратегическая обстановка в Арктике. Источники угроз интересам России в Арктике и основные направления приложения усилий в этом регионе для ВМФ и других видов ВС РФ“, *Морской сборник*, no. 11, 12. Nov.–Dec. 2006.

21. Сорокина, Н.: „Мир и Россия. Москва не ослабит позиции на Шпитсбергене“, *Российская газета*, 2006.

22. Trenin, D.: „Russia's Threat Perception and Strategic Posture“, *Russian Security Strategy under Vladimir Putin: Russian and American Perspectives*, The Strategic Studies Institute of the US Army War College, December 05, 2007.

23. Филијовић, М.: Територијално разграничење на Арктику“, *Војно дело*, лето 2010, с. 90–105.

24. Howard, R.: „Cold War in the Arctic – As the ice retreats, the territorial claims of the Arctic Five are hotting up“, *Sunday Times (on-line)*, Sep. 4, 2009.

25. Caldwell, L. T.: „Russian Concepts of National Security“, *Russian Foreign Policy in the 21st Century & The Shadow of the Past*, Columbia University Press, 2007.

26. <http://www.politika.rs>

27. <http://www.globalresearch.ca>

28. <http://barentsobserver.com>

29. <http://www.canada.com>

30. <http://www.scrf.gov.ru>

31. <http://www.eia.doe.gov>

32. Wood, R.: *Militarisation of the Arctic – Study Guide*, Edinburgh University Model United Nations, 2009, ca: <http://mun.eusa.ed.ac.uk/resolutions/ArcticMilitarisation-RES.pdf>

33. Woodard, C.: Oceans in Crisis, *CQ Global Researcher*, Oct. 2007.

34. www.econ.no

СТРАТЕШКИ КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ ШВАЈЦАРСКЕ – ПОРЕЂЕЊЕ ШВАЈЦАРСКОГ МОДЕЛА СА ДЕВЕТ СТРАНИХ РЕФЕРЕНТНИХ ДРЖАВА*

Бруно Зутер**

Конфедерални институт за духовну својину, Берн, Швајцарска

У раду се врши поређење швајцарског модела кризног менаџмента са четири суседне државе, као и са оним у Шведској, Великој Британији, Аустралији, Канади и САД. Поређење се одвија у оквиру квантитативних показатеља („маркирање онога шта постоји, а шта не“) у области: процеса, инфраструктуре, стратегије и образовања.

У закључку су наведени предлози за побољшање швајцарског модела кризног менаџмента на савезном нивоу.

Овај текст публикован је у швајцарском часопису *Military Power Revue*, бр. 3/2009.

Кључне речи: *Швајцарска, кризни менаџмент, стратегија, модел, компаративна анализа.*

Постојећи швајцарски приступ

Савезни устав прописује да су Савез и кантони заједнички одговорни за безбедност земље и заштиту становништва.

За санирање последица катастрофа и ванредних ситуација начелно су одговорни кантони и општине, док Савез регулише основне аспекте заштите становништва и издаје директиве за превенцију догађаја који се могу одиграти у случају оружаног сукоба.¹

Швајцарски модел кризног менаџмента носи снажан печат федерализма и његове троделне поделе на Савез, кантоне и општине.

Заштита становништва је суверена надлежност кантона, а врши је полиција, ватрогасна служба, цивилна заштита, техничка предузећа и здравство. Сходно томе, кантони уређују заштиту становништва у сарадњи са општинама и регионима. Ту спада полиција, ватрогасци и здравство, који делују као први степен, док цивилна заштита служи као други степен заштите. Армија служи само као подршка цивилним властима.

* Овај текст објављен је у швајцарском часопису *Military Power Revue* бр. 3/2009, стр. 3–20 под називом „Nationales Strategisches Krisenmanagement – Ein Vergleich des Schweizer Ansatzes mit neuen ausländischen Referenzstaaten“. Са немачког језика текст је превео мр Здравко Зељковић, пуковник у пензији.

** PhD Bruno Suter – bruno.suter5@bluewin.ch

¹ Schweizer Bundesverfassung vom 18. April 1999. Art. 57, unter www.gesetze.ch/sr/101/101 – 010.htm

Са изузетком војне одбране земље, одговорност за њену примену је, у принципу, на цивилним властима.

На савезном нивоу више државних органа бави се безбедношћу земље.

Непосредно уз Владу је седиште Одбора за безбедност („*Sicherheitsausschuss*“ – SiA). Као координациони орган, он би требало да ојача способност безбедносно-политичког руковођења Савезног већа (Владе) и да се залаже за повезивање три министарства, која се пре свега баве безбедносно-политичким питањима: Министарства одбране, заштите становништва и спорта („*Ministerium für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*“ – VBS), Конфедералног министарства правде и полиције („*Eidgenössische Justiz und Polizeidepartment*“ – EJPD) и Конфедералног министарства иностраних послова („*Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten*“ – EDA).

У свом раду Одбор за безбедност (SiA) ослања се на подршку сопственог сталног штаба, као и Управљачке групе за безбедност („*Lenkungsgruppe Sicherheit*“ – LGSi). Управљачка група је као проширена заједница, такође интерминистарски организована и обухвата још и представнике кантона. Управљачка група за безбедност (LGSi) припрема послове Одбору за безбедност (SiA)² (видети шему 1).

Осим тога, савезни органи преузимају, већ према области деловања, специфичне задатке. У Министарству одбране, заштите становништва и спорта (VSB), Савезни уред за заштиту становништва („*Bundesamt für Bevölkerungsschutz*“ – BABS) брине се о заштити становништва. У VBS-у се налази Стратејска обавештајна служба („*Strategische Nachrichtendienst*“ – SND), а однедавно и обавештајни део Службе за анализе и превенцију („*Teile des Dienstes für Analyse und Pravention*“ – DAP) Савезног уреда за полицију (Fedpol), која од 1. јануара 2010. године као обавештајна служба Савеза („*Nachrichtendienst des Bundes*“ – NDB), обезбеђује пренос безбедносно релевантних података.

У Министарству правде и полиције је Савезни уред за здравље („*Bundesamt für Gesundheit*“ – BAG), надлежан за праћење заразних болести и заштиту од зрачења. BAG је у скорије време, код већих епидемија као што су птичји и свињски грип, прописао мере и поступке понашања. У Министарству националне привреде Савезни уред за привредно снабдевање земље бави се осигуравањем снабдевања земље производима неопходним за живот.

Уз то, у министарствима и савезним уредима постоји мрежа од око 30 посебних штабова, који се у случају кризе могу лако активирати. Тако су, на пример, Штаб за међународни развој и кризи менаџмент („*Stab für internationale Entwicklung und Krisenmanagement*“ – SINDEC) и Посебан штаб који се бави питањима талаца и уцена („*Sonderstab Geiselnahme und Erpressung*“ – SOGE) смештени су у Савезном уреду полиције (Fedpol).

Насупрот штабу Одбора за безбедност (SiA), који се бави безбедносно-политичким питањима, у небезбедносно-политичком домену у „непосредној близини“ не постоји „Савезни кризни штаб“ или нека слична институција Владе, која би преузела

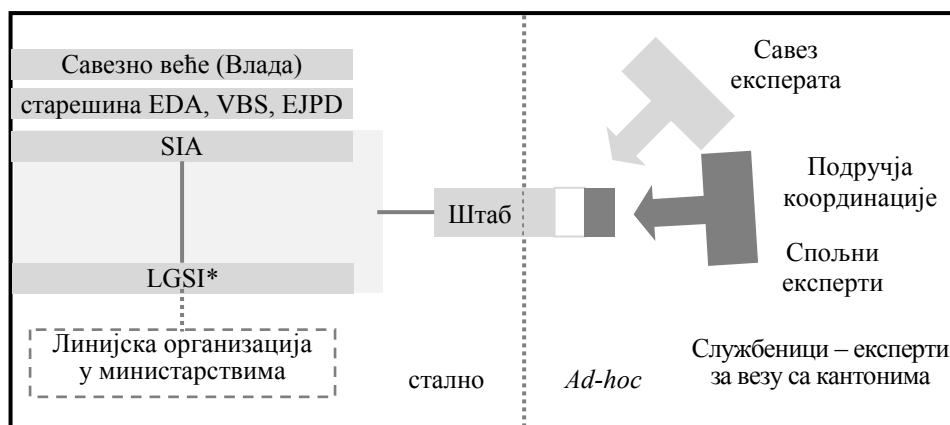
² Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 3. 11.1 999, 228–233, unter www.admin.ch/ch/d/ff/2000/228.pdf; sowie Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 24. Oktober 2007, unter www.admin.ch/ch/d/as/2007.pdf

координацију или чак управљачке задатке и обављала комуницирање са иностранством. Уз то, у министарствима и савезним уредима постоји мрежа од око 30 посебних штабова.

Историјски развој федерализма у Швајцарској допринео је да она, у овој области, не располаже јаком централном влашћу, као Шведска цивилна агенција за ванредне ситуације („*Civil Contingency Agency*“ – *MSB*) или Министарство унутрашње безбедности („*Department of Homeland Security*“ – *DHS*) САД.

Додуше, Савезно веће је реаговало тек 1990. године на нове захтеве кризног менаџмента и то тако што је 1999. искључило централну власт из обављања послова одбране од чисто војних претњи. На њено место ступају Одбор за безбедност (*SiA*) и Управљачка група за безбедност (*LGSi*).

Важећа стратегија националне безбедносне сарадње Швајцарске, која се заснива на безбедносно-политичком извештају 2000 (*SIPOL 2000*),³ ставља тежиште на превладавање кризе у ширем смислу. Ипак, принцип федерализма уважава се у великој мери („толико децентрализовано колико је могуће, централизовано колико је потребно“). Због тога и настаје основна тешкоћа у имплементацији ефикаснијег кризног менаџмента у сажимању и повезивању данас свеprisутних децентрализованих руководећих организација и процеса.



*Стално представништво кантона у нормалној ситуацији

Допунски модули према врсти и месту кризе (модуларна структура)

(Извор: Trends und Konzepte. CSS Analyse zur Sicherheitspolitik, Nr.23, Nov. 2007, 3)

Шема 1. Стратејски кризни менаџмент Швајцарске у области безбедносне политике на савезном нивоу

³ Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. 6. 1999.

Заједништво са осталим државама

Поређењем швајцарског приступа са приступом наведених девет држава, налази се низ заједничких обележја. Сви следе принцип *одоздо према горе (bottom-up)*, што значи да се борба против кризе води уз помоћ најмање могућег елемента политичке организације на локалној, регионалној и националној равни. Свуда постоје територијално распоређене структуре. Инфраструктура и централни органи управе су стално доступни, а руковођење се налази у рукама цивилних власти.

Исто тако, и кризни менаџмент у свакој држави заснива се на стратегији свих опасности (*all-hazard*), што значи у духу модерних теорија кризе, па се у обзир не узимају само природне катастрофе и нежељено људско поступање, већ и војне и цивилне „планиране“ агресије, укључујући и терористичке нападе. Због тога све земље подржавају органе који координирају и руководе санитетском службом и ресурсима (нпр. медикаментима). За свеобухватно проучавање кризе, у свим државама формирани су координирајући органи, позиционирани одмах испод нивоа владе, да би јој омогућили студије изводљивости, преглед ситуације и координацију активности.

А како изгледају разлике?

Разлике у процесима

У односу на процесе, у девет држава које се упоређују заступљена су два основна модела:

- процесно оријентисан међуагенцијски (*inter-agency*) приступ, код кога је један орган „близак“ влади, и сходно томе, у хијерархији високо позициониран (нпр. у „предсобљу“ кабинета) који координира рад инволвираних власти и

- институционални приступ „унутрашња“ безбедност (*Homeland security*), код кога су бројне институције обједињене у једну јединствену „наредбодавну“ власт.

У њима су руководећи органи институционалног ангажовања у сарадњи са другим министарствима упућени једни на друге. Напослетку, оба модела највише зависе од близине и односа са шефом владе. Оба модела подржавају политички саветодавни органи на највишем нивоу, који поред министра и министара често обухватају и самог председника владе. „Њихов циљ је откривање и легитимизирање оперативног координационог органа“. То даје координационом органу пробојност, с обзиром на то да делује као директна и продужена рука шефа владе и спроводи стратегију владе.

Први модел примењује се у свим наведеним државама, сем САД и Канаде, где се примењује други.

Швајцарска се тек налази на путу процесно оријентисаног међуагенцијског (*inter-agency*) модела, пошто се у руковођењу до сада није магла изградити ниједна политички координисана заједница (нпр. безбедносни одбор), нити једна оперативно извршна власт (нпр. министарство одбране).

Неке земље, као Аустралија и Велика Британија, имају предвиђен један општи и свеобухватни закон „нужде“, према коме савезне власти у случају кризе националних размера могу на одређено време да ставе ван снаге надлежности држава чла-

ница. Насупрот томе, закон „нужде“ не постоји у Швајцарској, ни у целости нити на (не)одређено време.⁴ У савезном Уставу од 1999. године не постоји одредба са таквом формулацијом, већ једна општа полицијска клаузула која у битним областима, и за то важним законима, није конкретизована. Уосталом Савез само у тачно дефинисаним кризним ситуацијама има одговорност за руковођење.⁵ Дакле, Савез само уз сагласности свих кантона може да преузме руковођење.⁶

Коначно, пада у очи начин на који су Велика Британија, Канада, САД и Шведска још раније дефинисали заштиту критичне инфраструктуре и претворили у мере: на нивоу секторских платформи приватни и јавни актери размењују информације, обучавају се, доносе одлуке и развијају заједничке безбедносне системе. Насупрот томе, у Швајцарској су фрагментарно развијене мере за заштиту критичних инфраструктура.

У табели 1 може се извршити следеће поређење:

Табела 1 – Поређење заштите критичне инфраструктуре

Држава	Организациона структура	Право савеза на реаговање у кризи	Заштита критичних информационих инфраструктура	Заштита осталих критичних инфраструктура
Швајцарска	На путу процесно оријентисаног међуагенцијског приступа	Нема право мешања у наступу кризе. Полицијска генерална клаузула (Сав. устав чл. 185, став 3), али није конкретизовано у подручју битних задатака	Посебан штаб <i>SONIA</i> , пријавна и аналитичка позиција, Информациона безбедност <i>Melani</i>	Стратегија у изради
Немачка	Међуагенцијски приступ	Ништа није нађено	Савезни завод за безбедност информационих техника	Мрежни чворови кроз ВВК
Аустрија	Међуагенцијски приступ	Ништа није нађено	Ништа није нађено	Ништа није нађено
Француска	Међуагенцијски приступ	Да, централна власт реагује	Централна дирекција за безбедност информационих система (<i>SGDN</i>), Центар за евиденцију и обраду информатичких напада (<i>SGDN</i>)	Ништа није нађено

⁴ Doktor, Christoph, Strategisches Krisenmanagement in der Schweiz: Die Debatte um das Sicherheitsdepartement. Bulletin 2008 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (Hrsg. Von Andreas Wenger, Victor Mauer und Daniel Trachler) ETH Center for Security Studies, Zürich 2008, 52, unter www.css.ethz.ch.

⁵ Само у случају повишене радиоактивности, пада сателита, пуцања брана и устава, епидемија, зараза и оружаних сукоба. У свим осталим случајевима надлежност за руковођење припада кантонима. Упоредити Савезне законе и прописе SR 520.1, 732.32, 732.34, 721.102.818.101, 916.40.

⁶ Bundesgesetz über die Bevölkerungsschutz und Zivilschutz, Art.5, Absatz 1, SR 520.1

Држава	Организациона структура	Право савеза на реаговање у кризи	Заштита критичних информационих инфраструктура	Заштита осталих критичних инфраструктура
Италија	Међуагенцијски приступ	Да, централна државна власт реагује	CERIT – IT тимови	Ништа није нађено
Шведска	Међуагенцијски, тренд ка институционалном приступу „унутрашња безбедност“	Ништа није нађено	IT инцидентни центар (SITIC)	Платформе индустријске безбедности делегације (NSD)
Велика Британија	Међуагенцијски приступ	Актом цивилних власти одређен рок трајања ванредних ситуација	Ништа није нађено	Платформе
Аустралија	Међуагенцијски приступ	Да, предвиђено уставом	Тим за компјутерску безбедност и реаговање у ванредним ситуацијама	Мрежа за размену информација, компјутерска заштита/анализа програма CIPMA
Канада	Институционални приступ „унутрашња безбедност“	Ништа није нађено	Компјутерски центар за реаговање на инциденте	Стратегија тек у изради
САД	Институционални приступ „унутрашња безбедност“	Ограничено на тачно дефинисана подручја	Канцеларија за компјутерску безбедност и телекомуникације	Платформе, са DHS/министарства

Разлике у инфраструктури

Већина земаља данас, насупрот Швајцарској, има главни центар за обавештавање, упозоравање и ситуациони центар. Осим тога, становништво или ограничени круг одговорних људи информису се посредством сателита и преко неисцрпних банака података интернета и ситуационо-информационих платформи.

На пример, Канада води за јавност доступну банку са више од 700 података везаних за кризе и њихово превазилажење. Аустријски савез цивилне заштите поседује „највећу аустријску банку безбедносних података“, ⁷ која становништву непрекидно нуди актуелне безбедносне информације. Насупрот њима, Швајцарска своје становништво информисе као и до сада – сиренама, преко радија и ТВ.

Међународно поређење приказано је у табели 2.

⁷ Für nähere Informationen vgl. www.sicherheitsinformationszentrum.at.

Преглед број 3 – Поређење инфраструктуре

Држава	Централизовано кризно извештавање и ситуациони центар	Информисање становништва преко	Комуникациони систем за кризни менаџмент	Специфичности
Швајцарска	Не, 2 центра NAZ и BLZ	Сирене, радио, ТВ	POLYCOM (радио и систем преноса података)	Не преко интернета; мобилним телефоном; нема сателитског система за упозоравање
Немачка	Савезни ситуациони центар	DeNIS II, сателит намењен за радио/ТВ, штампа и интернет	DeNIS I, сателитски систем	Радио и мобилни систем за обавештавање и упозоравање
Аустрија	ЕКС	Сирене, интернет	Ништа није нађено	Банка безбедносних података
Француска	COGIC	Сирене, звучник (ауто), телефон (аутоматски) радио/ТВ	Ништа није нађено	Ништа није нађено
Шведска	Владина канцеларија, Центар за кризну координацију	Интернет (WIS)	Интернет (WIS), RAKEL (радио-комуникациони систем)	Ништа није нађено
Велика Британија	Кабинет: канцеларија за брифинг (COBR), по овлашћењу Координациони центар за новости (NCC)	BBC, медији, веб-сајтови, штампане ствари	Ништа није нађено	Ништа није нађено
Аустралија	Ништа није нађено	Ништа није нађено	Ништа није нађено	Банка података о катастрофама, Информациона мрежа – интернет платформа (AusDin)
Канада	GOC	Радио, ТВ, телефон, компјутер (регионални и локални)	Ништа није нађено	Пре свега приватно предузетништво, Банка података о катастрофама
САД	Национални оперативни центар (NOC)	Разноврсни медији, FEMA – сопствена национална и регионална радио-мрежа	Разноврсни, поред осталог и радио-мреже FEMA-е и Информациона мрежа Националне гарде за унутр. безб. (компјутерски заштићена). Важна интероперабилност	Мобилне комуникационе јединице FEMA-е (MERS) у вези са сателитом / видео/компјутером

Разлике у стратегији

У погледу стратегија, изненађује колико је држава управо пре кратког времена дефинисало критичне инфраструктуре и уз то сачинило акционе планове, дефинисало поступке и мере. То се пре свега односи на САД, Немачку, Велику Британију и Шведску. Поједине државе, као Канада и САД, осим тога, израдиле су делимичне стратегије и планове који су оствариви или су присутни у домену кризне комуникације и проактивног спречавања кризе.⁸

Насупрот томе, безбедносно-политички извештај 2000 у Швајцарској остаје неодређен у односу на делимичне стратегије. Швајцарска се још увек бави израдом одговарајуће стратегије за заштиту критичних инфраструктура. У домену информационе безбедности управо сада је реализовала конкретне применљиве процесе.⁹ Осим тога, државе као Шведска и САД, насупрот Швајцарској, наглашавају важност појединачног грађанина у стварању културе приправности (*culture of preparedness*).¹⁰ Из табеле 3 може се видети следеће поређење:

Табела 3 – Поређење стратегија

Држава	Укупна стратегија	Делимична стратегија у следећим областима	Остваривање планова	Специфичне компоненте
Швајцарска	Национална безбедносна кооперација (SIPOI 2000)	Стратегија заштите критичних инфраструктура у раду	Ништа није нађено	Ништа није нађено
Немачка	Нова стратегија	Базични концепт заштите за критичне инфраструктуре на картицама (KRITIS) = препоруке за предузетнике	Заштита информациони структура, Медицинско збрињавање код великих штета и АБХ криза	Ништа није нађено
Италија	Приступ за све врсте ризика	Ништа није нађено	Е-влада и информациона и комуникациона техника	Ништа није нађено
Шведска	Приступ за све врсте ризика, између осталог утврђена потпуно одбрамбена резолуција	Ништа није нађено	Акциони план за информациону безбедност (2008), Приручник за кризну комуникацију (2008)	Кризни менаџмент као одговорност свих грађана

⁸ Für den U.S. National Emergency Communications Plan vgl. www.dhs.gov/xlibrary/assets/national_emergency_communications_plan.pdf; für die kanadische Disaster mitigation strategy vgl. www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ndms/strategy-eng.aspx.

⁹ Vgl. dazu das Kapitel "ungenügender Schweizer Schutz kritischer Infrastrukturen".

¹⁰ Zur Schaffung einer U.S. amerikanischen "Culture of preparedness" vgl. u. a. den Schlussbericht der U. S. Regierung zur "Catrina" - Katastrophe vom Februar 2006, S. 65, unter www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned/, sowie die "National Strategy for Homeland Security", vom Oktober 2007, S.41, unter www.whitehouse.gov/homeland/book/.

Држава	Укупна стратегија	Делимична стратегија у следећим областима	Остваривање планова	Специфичне компоненте
Велика Британија	Приступ за све ризике	Капацитети програма (заштита инфраструктура)	Национални развојни капацитети: провера једном годишње; континуирани бизнис менаџмент	За једну област одговорна је једна установа
Аустралија	Приступ за све ризике	Ништа није нађено	Национални оквир за ублажавање, Приручник за ургентни инфраструктурни ризико менаџмент, Владин план одговора за време катастрофа	Ништа није нађено
Канада	Приступ за све ризике	Стратегија ублажавања катастрофа	Ништа није нађено	Ништа није нађено
САД	Национална стратегија за унутрашњу безбедност	Унапређена израда стратегије и применљиви планови у заштити критичне инфраструктуре	NIMS, NRF, NECP, NDMS	Култура приправности и интероперабилности

Разлике у образовању

За разлику од Швајцарске, већина поређених држава располаже једном централном образовном установом, која истовремено врши улогу централне банке података; научне базе обуке и највише инстанце за образовање у кризном менаџменту. Осим тога, државе као Немачка и Шведска чешће изводе вежбе кризног менаџмента на националном нивоу него што то ради Швајцарска.

Табела 4 чини то јаснијим.

Табела 4 – Поређење обуке

Држава	Главни центри за обуку	Академска научна база	Истраживачки центар	Националне вежбе
Швајцарска	ETH (CSS поред осталог), образовање у области кризног менаџмента, Образовни центар Савеза за заштиту становништва	ETH Цирих (CSS)	АБХ лабораторија Spiez, CSS ETH Zürich, Надлежни центар „Преживљавање у току кризе у сложеним социо-економским системима“ (ETH Zürich)	Стратегијске вежбе руковођења сваке четврте године, специфични сектори (нпр. KKW – заштита сваке друге године)
Немачка	Академија за кризни менаџмент, Планирање ванредних ситуација и цивилне заштите (AKNZ)	Да	Да	LÜKEX сваке две године

Држава	Главни центри за обуку	Академска научна база	Истраживачки центар	Националне вежбе
Француска	Више института (поред осталог ENA)	Да	Да	Три вежбе у 2006/2007
Италија	Институт за истраживање безбедности, цивилне заштите и одбране	Ништа није нађено	Да	Ништа није нађено
Шведска	Шведски национални колеџ одбране (SNDC), има и национални центар за кризни менаџмент, истраживања и тренинге (CRISMART)	Ништа није нађено	Шведска агенција за одбрану и истраживање, Прилози истраживању кроз SEMA	SAMO, сваке године
Велика Британија	Колеџ за планирање ванредних ситуација	Да. Мастер и докторски курсеви заједно са факултетом у Leeds-у, Највећа национална библиотека о „планирању ванредних сит.“, службени (ВБ) информациони центар, Планиран „национални безбедносни форум“ (размена научних сазнања)	Ништа није нађено	„Мобилни“ програми најмање једном годишње, предвиђен у закону о ванредним ситуацијама
Аустралија	Аустралијски институт за кризни менаџмента	Да, преко оба унверзитета (видети колону десно)	Краљевски институт технологије у Мелбурну (RMIT), Аустралијски национални универзитет (ANU)	Да, заједно са САД
Канада	Колеџ за менаџмент у ванредним сит.	Да	Ништа није нађено	Ништа није нађено
САД	Институт за менаџмента у ванредним ситуацијама (EMI)	EMI кординира са универзитетима, поред осталог, израду и садржај мастер и докторских курсева	Да	Вежбе саставних делова у стратегији остваривих планова

Наведене предности и недостаци швајцарског модела се још јасније виде ако се детаљније упореде са онима у Немачкој, Шведској или САД. У том погледу нарочито предњачи Немачка, као највећа суседна држава са федералним уређењем. Шведска, иако мала земља, развила је напредан облик кризног менаџмента, а модел САД „унутрашња безбедност“ (*homeland security*) је веома развијен и знатно је одмакао у односу на све остале државе.

Слабости децентрализованог швајцарског приступа

Постојећи швајцарски приступ има ту предност што се базира на постојећим структурама, надлежностима и увежбаним процедурама. Ипак има и мањкавости, које се виде као и раније. Са штабом одбора за безбедност (SiA) формирана је стална координациона инстанца и пресециште као језгро целокупног националног система кризног менаџмента на савезном нивоу.

Па ипак, штаб Одбора за безбедност (SiA) и Управљачка група за безбедност (LGSi) немају надлежности у руковођењу и доношењу одлука изван линија власти савезне владе. У случају кризе, њихова подршка другима не би требало да буде силом наметана.¹¹ То у другим земљама није случај. Немачки међуагенцијски приступ базира се на координацији министарстава која у томе учествују. У Шведској и САД је то ограничено на једну централну институцију, засновану на концепту „унутрашња безбедност“. На пример, у Шведској Цивилна агенција за ванредна стања (MSB) и Министарство за унутрашњу безбедност (DHS) у САД не могу да наређују другим министарствима за пружање помоћи, већ само да координирају договорене активности.

Суштинска предност институционално централизованих приступа је што постоји мање тешкоћа у имплементацији, узрокованих недостатком координације. Насупрот томе, у Швајцарској на савезном нивоу,¹² постоји превише особа за контакте са кантонима. Чак и у сценарију великих криза, примарна одговорност је на кантонима.

Нека међукантонална организација кризног менаџмента не постоји и право интервенције Савезне државе у случају испадања кантоналних структура није прецизно дефинисано.¹³ У случају ескалације кризе то може да доведе до нејасне поделе надлежности и прекомерних инстанци.

¹¹ Doktor, Debatte, a.a. O., 51.

¹² Doktor, Debatte, a.a.O., 51 und 55; vgl. auch: Strategisches Krisenmanagement; Trends und Konzepte. a.a.O., 3.

¹³ Doktor, a.a.O., 52; sowie Lezzi, Bruno, Im Schatten der Armee, Der Bevölkerungsschutz braucht ein schärferes Profil. NZZ – Artikel vom 27. 3. 2008., unter www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/im-schatten-der-armee-1.695548.html. Lezzi spricht davon, dass der Bund im Bevölkerungsschutz erst auf Antrag der Kantone eingreifen darf.

Ураган „Катрина“ као пример

Какве последице могу произаћи из једног таквог приступа на драстичан начин показује ураган „Катрина“.¹⁴ Слично Швајцарској, и САД су прописале легитимне надлежности у кризном менаџменту. Савезна влада помаже тако што своје ресурсе интегрише у регионалне и локалне институције, а онда их они даље распоређују.

Овај принцип се заснива на „Стафордском закону“ („*Stafford Act*“) – главном закону који се односи на ту материју. Ако добро сагледамо све параметре, „Катрина“ представља једну специфичну ситуацију јер је пустошење било таквих размера да локалне и регионалне власти нису више поседовале ниједну резервну инфраструктуру како би могле да реагују у првој линији заштите.

Тако су у једној области, површине као Велика Британија, оштећени или уништени бројни уређаји и ватрогасна опрема, као и уређаји и опрема Јавне безбедности („*Public Safety*“). Важна средства за комуникацију, као што су телефонске и радио-везе, потпуно су испала из рада. Суседна места и региони и сами су били тешко погођени да би другоме могли пружити помоћ.

На основу испадања локалних и регионалних инфраструктура, представници савезне власти и њихови помоћници нису имали преглед ситуације. Пре свега, у томе је један од разлога неефикасности савезне помоћи. У таквој ситуацији Савезна влада је морала да преузме додатне задатке, који су иначе припадали локалним и регионалним властима. То је узроковало изградњу сопствених командних структура погођеног места, што је захтевало доста времена.

У међувремену, почела је подела ресурса различитих савезних органа, самостално и независно једних од других. Њихови представници на локалном нивоу и они у Вашингтону најпре су примали непотпуне информације, а самим тим имали су неповезану и непоуздану слику стања. Одлуке које су произишле из такве ситуације имала су печат паралелних путева и неефикасну расподелу ресурса. Отежавајућа околност је била и та што је Министарству унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security*) недостајао систем активног праћења транспорта послатих материјалних добара. Још лошија ствар је била нејединствена савезна помоћ, узрокована проблемима у вези са надлежностима на савезном нивоу, а неслагање ауторитета изазвало је фрустрације власти односног места.¹⁵ Такође, замршене бирократске процедуре у захтевима за помоћ другим министарствима, нпр. у области здравства и војске, водиле су до оклевања и непотребног трошења времена.¹⁶

Постојећа документа: стратегије и смернице нису биле од користи, с једне стране због необучености оних који су учествовали у спровођењу директива, а с друге стране због своје садржине. У првим, критичним данима акције спасавања дошло је до губитка драгоценог времена, јер особље у локалним кризним штабовима није поседовало довољно знања о Систему менаџмента догађаја националног нивоа (*National Incident Management System – NIMS*) и тек тада је морало да га усваја. *NIMS*, који дефинише стан-

¹⁴ Für nähere Einzelheiten vgl. den Schlussbericht der U.S. - Regierung zur "Catrina" – Katastrophe vom Februar 2006, S.65, unter www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned.

¹⁵ Catrina–Schlüsselbericht 41–42, 53.

¹⁶ Catrina–Schlüsselbericht, a. a. O. 58.

дардне протоколе и процесе, требало би да у наступу кризе на свим нивоима омогући координацију мера. Па ипак, *NIMS* и остали планови били су недовољно јасно формулисани и у примени су показали недостатке. Став „то је оно што ми морамо да уради-мо“ није могао да надокнади добро увежбан и опремљен сет дефинисаних задатака („то је оно што ми морамо да учинимо, тако ћемо се организовати, обучавати, вежбати и опремити, да бисмо могли да испунимо задатке“).¹⁷

Та документа нису се односила на услове катастрофа са штетама великих размера, недовољне ресурсе и нефункционисање локалних власти.¹⁸

Такође, у области комуникација недостајао је јединствен национални комуникациони систем. С обзиром на недостајућу инфраструктуру, постојећи планови кризне комуникације били су неадекватни, јер ниједан план није интегрисан у постојећи комуникациони систем на свим нивоима власти. Тако је, на пример, Министарство пољопривреде САД (*U. S. Department of Agriculture*) поседовало највеће складиште радио-апарата у САД који никада нису били употребљени.¹⁹

Из катастрофе коју је проузроковао ураган „Катрина“ САД су извукле важне поуке. Државне стратегије и смернице Савезне владе су или прилагођене, или су израђене нове. Тако је Национална стратегија за унутрашњу безбедност (*National Strategy for Homeland Security – NSHS*), која је ступила на снагу 2007. године, ставила тежиште на припреме и поступке кризног менаџмента у природним катастрофама, уместо на до тада приоритетне терористичке нападе.²⁰

У јануару 2008. године објављени Национални оквир одговорности (*National Response Framework – NRF*), израђен на *NIMS*-у, ставља додатно тежиште на надлежности, поступке, организацију и планирање као критичне елементе ефикасног реаговања.²¹

Благовремена обука и заједнички усклађени поступци даће важан допринос међусобном поверењу. Исто то важи и за, у јулу 2008. године, објављени Национални план комуникација у ванредном стању (*National Emergency Communications Plan – NECP*), који се фокусира на оперативност, интероперабилност и континуитет. Формиран је главни ситуациони центар у који стижу све информације, на основу којих се формира преглед актуелног стања и врши расподела материјалних добара.²²

Ојачана је и позиција командних структура савеза на локалном нивоу, како би им се могла пружити ефикасна подршка. Да би се онемогућило блокирање појединих савезних институција од стране ауторитета или обостраног изигравања, створен је систем „обједињена команде“ (*Unified Command – UK*). Она руководи локалним акцијама, а састоји се од представника институција са правном надлежношћу или функционалном одговорношћу. Иако свака заступљена институција задржава свој ауторитет и одговорност, тај орган пати од недостатка заједничког циља, стра-

¹⁷ Catrina –Schlüsselbericht a. a. O. 69.

¹⁸ Catrina –Schlüsselbericht , a. a. O.52.

¹⁹ Catrina - Schlüsselbericht, 71.

²⁰ Vgl. Dazu "Natal Strategy for Homeland Security" vom Oktober 2007 , 10 , unter

www.whitehouse.gov/homeland/book/ ; sowie Strategisches Krisenmanagement, Trends und Konzepte. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr.23, November 2007, 2 unter www.css.ethz.ch/Bulletin-Inhalt.pdf

²¹ National Response Framework, 3 unter www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core-pdf.

²² National Response Framework, a. a. O.55.

тегија и оперативних планова за деловање на локалном нивоу.²³ Будући да сваки представник власти има наредбодавне ингеренције у односу на своје потчињене, индиректно се спроводе и одлуке корпорација.

Колективни приступ Шведске

Надлежности у кризном менаџменту другачије су подељене у Шведској него у САД. На националном нивоу, у подручју кризног менаџмента владине агенције се увек додељују једном министарству. Па ипак, оне независно раде унутар својих овлашћења, буџета и спроводе законе.

Сва министарства заједно су одговорна влади. Влади су одговорна и за све колективне одлуке из своје области, које се односе и на институције кризног менаџмента. Контрола министарстава могућа је управо преко тих институција, јер контролишу њихов буџет, издају наредбе и доносе законе, које институције кризног менаџмента примењују.

Шведски политички систем битно се разликује од америчког. За разлику од САД, Шведска није федерална држава. У њој су регионалне власти кризног менаџмента из 21 округа потчињене централној влади.

Такође, влада именује гувернере провинција. Због тога државна власт не сме да реагује само на захтеве округа, већ мора сама да реагује на проблем који прети да пређе регионалне границе. Свака од 290 општина има широку аутономију, али истовремено су чврсто повезане у систем кризне сарадње.

Полуразвијена швајцарска национална безбедносна и кризна сарадња

У разлици према овим јасним федералним ограничењима и одговарајућим реформским мерама у Шведској и САД, швајцарски концепт државне сарадње није довољно развијен како у домену безбедносне тако и небезбедносне политике.

На подручју прве, Савезно веће је 2008. године одбило формирање Министарства безбедности. Захтеву парламента влада је изашла у сусрет само утолико што је релевантне делове обавештајне службе за анализе и превенције (*DAP*) из Министарства правде и полиције (*EJDP*) преместила у Министарство одбране, заштите становништва и спорта (*VBS*). У циљу бољег руковођења у кризним ситуацијама, шеф *VBS* је овлашћен да координира у области безбедносне политике и сарађује са савезним органима, кантонима и погођеним местима на свестран и сигуран начин. Министарства сnose пуну одговорност за адекватност налога за поступање.²⁴

²³ National Response Framework, a. a. O.48

²⁴ Doktor, Debatte, a. a. O.53; vgl. auch: Bürgi, Hermann, Braucht die Schweiz ein Sicherheitsdepartement? Für und wider Neuorganisation des sicherheitspolitischen Instrumentariums. NZZ, 25. 6. 2004. Nr.145; sowie Lezzi, Bruno. Wozu ein Sicherheitsdepartement? NZZ 31. 01. 2004.

Код небезбедносно-политичког кризног менаџмента, поједина министарства су са својих цирка 30 посебних штабова, као и до сада, вешто руководили. Превише саговорника према споља, неразграничене или – што је такође могуће – јако ограничене надлежности, и даље су овом систему својствене карактеристике.

Табела 5 – *Шведске координационе платформе за заштиту критичних инфраструктура*

ОБЛАСТИ КООРДИНАЦИЈЕ	
<i>Техничка инфраструктура</i>	– Шведска национална мрежа – Шведски национални одбор за електро-енергетску безбедност – Шведска национална агенција за менаџмент у ванредним ситуацијама – Национална управа за храну – Шведска национална поштанска и телеграфска агенција – Шведска агенција за енергетику – Шведски инспекторат за нуклеарну енергију
<i>Транспорт</i>	– Шведска национална управа за железницу – Шведска управа за цивилну авијацију – Шведска управа за пловидбу и навигацију – Шведска национална управа за путеве
<i>Ширење токсичних материја*</i>	– Шведска обалска стража – Национална управа за храну – Национални полицијски одбор – Шведски институт за контролу заразних болести – Национални одбор за здравље и социјалну помоћ – Шведски пољопривредни одбор – Шведски инспекторат за нуклеарну енергију – Шведска служба за спасавање – Шведска државна служба за заштиту од зрачења – Национални институт за ветерину – Шведска царина
<i>Економска безбедност</i>	– Управа тржишта рада** – Шведска национална управа за финансијски менаџмент – Шведска надзорна управа за финансије – Национални одбор за социјално осигурање – Шведска национална канцеларија за дуговања – Шведски национални порески одбор – Шведска агенција за енергетику – Шведски пољопривредни одбор – Шведска царина – Шведска агенција за развој пословања
<i>Координација, интеракција и информације по областима</i>	– Шведска национална управа за финансијски менаџмент – Шведска национална агенција за менаџмент у ванредним ситуацијама – Национални преглед земље – Управни одбори округа – Шведски национални порески одбор – Статистика Шведске – Национални одбор за психолошку одбрану

Заштита, спасавање и збрињавање

- Шведска обалска стража
- Шведска државна управа за авијацију
- Шведски одбор за миграције
- Национални полицијски одбор
- Шведска управа за пловидбу и навигацију
- Национални одбор за здравље и социјалну помоћ
- Шведска агенција за спасавање
- Шведска служба за заштиту од зрачења
- Шведска царина

* Пун назив је „Ширење опасних и инфективних супстанци, токсичних хемикалија и радиоактивних материја“. Предлог промене имена дат је влади на разматрање.

** Задужења Управе тржишта рада, према постојећим регулативама, ограничена су на припреме за повећање информисаности.

Извор: *Planning for society's emergency management*

Док су у САД и Шведској јаки институционални централни органи оперативно активни, хоризонтално и вертикално служе као контакт-тачке. Висок политички значај свеобухватног кризног менаџмента у тим земљама наглашен је и тиме што се непосредно испод нивоа владе образују политички саветодавни и координациони органи. На стратегијском нивоу они подржавају владу у тражењу решења, утврђивању стратешких праваца развоја кризног менаџмента и јамче координацију мера владиних органа. Тиме је потврђено становиште да су модерном кризном менаџменту потребне ефикасне и професионалне организације, али и брига државног руководства преко владе, бочно преко сектора и појединих органа.

Насупрот томе, у Швајцарској сада, као и раније, не постоји централни орган који је надлежан за оперативно провођење кризног менаџмента. Такође, персонални састав владе, у којем поједини чланови нису само шефови владе већ су и руководиоци њених министарстава, може у току извршења јако отежавати централно руковођење, а у екстремним случајевима и теоретски га парализисати.²⁵

Међутим, добро је што кризе великих размера, са сличним разорним дејством као ураган „Катрина“, за Швајцарску данас нису ни замисливе (нпр. разорни земљотрес или експлозија атомске бомбе са несавладивим последицама у Европи). Колико добро би Швајцарска успела да савлада тешкоће у снабдевању или евакуацији становништва на целој својој територији ако би на савезном нивоу или између Савеза и кантона искрсли проблеми координације, а регионалне власти и инфраструктуре били тешко погођени или сасвим испали из система – тешко је питање и за сада без одговора.

Недовољна швајцарска заштита критичних инфраструктура

У домену заштите критичне инфраструктуре Швајцарска не располаже ниједном државном стратегијом, нити неком централном институцијом која би се тим проблемом искључиво бавила. До недавно пажња је била усмерена готово потпуно на под-

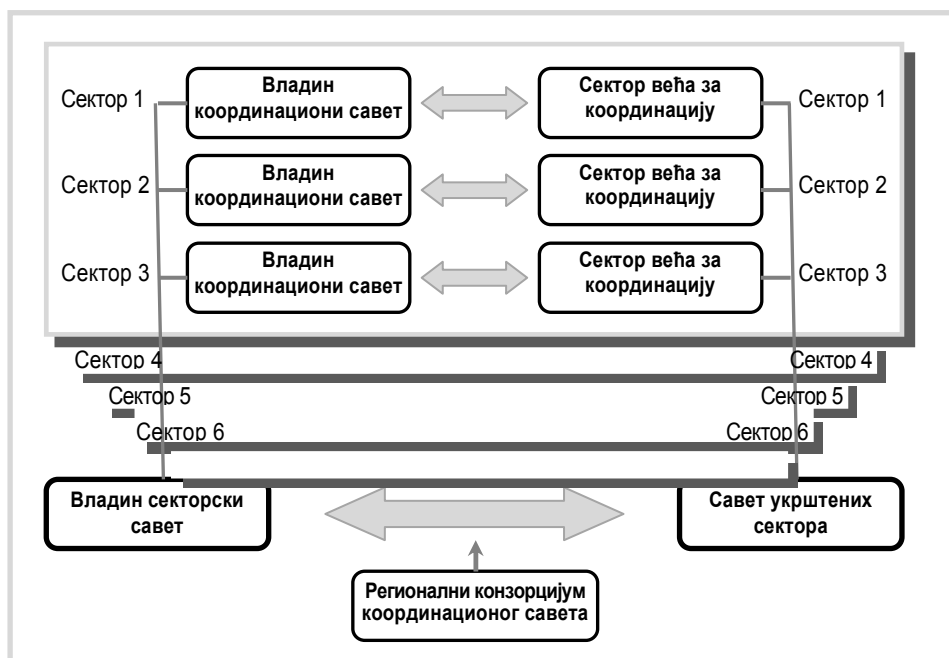
²⁵ Vgl. Dazu Lezzi, Bruno. Ein Testfall für die nationale Sicherheitskooperation. Die Vorbereitungen des Führungsinstrumentariums während der Euro 08. NZZ 6. 6. 2008. www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/eintestfall-fuer-die-nationale-sicherheitskooperation-1.751822.html

ручје информационих структура и информационе безбедности. На томе су ангажоване различите савезне институције. У другим областима и даље постоје недостаци: нпр. у области снабдевања струјом уведене су прве мере на савезном нивоу после модернизације швајцарске савезне железнице (SBB), крајем јуна 2005. године.

Формирана Радна група за заштиту критичних инфраструктура (*Arbeitsgruppe zum Schutz kritischer Infrastrukturen – AGSKI*) у свом првом извештају Савезном већу, од 20. јуна 2007. године, дефинисала је појмове и циљеве заштите. До 2012. године национална стратегија требало би да буде достављена Савезном већу. Друге државе су у том погледу отишле далеко напред. У Шведској су усвојили свеобухватну дефиницију критичне инфраструктуре. Насупрот швајцарском схватању, Шведска у критичне инфраструктуре не убраја само области финансија, информационе и комуникационе технологије, или хемијску индустрију, него и трговину и индустрију, техничке службе и социјално осигурање. Даље, постоји шест нивоа тематских платформи, аналогно областима које су по важности, за шведско друштво, на веома високом нивоу.

На свакој платформи не „седе“ само државни представници из разних области, већ и интересних група и приватни предузетници (шема 2).

Постоји и специјални Савет за везу са индустријом (*Industrial Liaisons Council*), како би се предупредили неспоразуми и олакшала сарадња између јавног сектора и приватног предузетништва.



(Извор: National Infrastructure Protection Plan von 2006, а. а. О., 53)

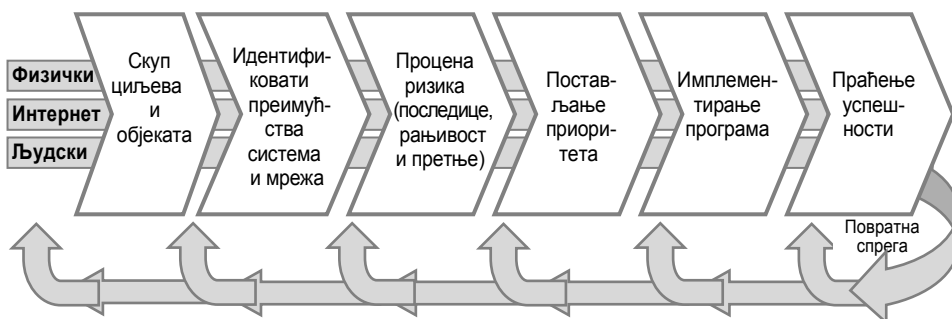
Шема 2 – Амерички модел секторског партнерства

Док се у Швајцарској поједине власти ограничавају на то да доведу приватне предузетнике, према способностима и средствима, и да само њима стоје на располагању, са друге стране привреди су недоступни. Шведска подстиче обострану размену информација, како би и приватни сектор могао да профитира и има користи од нових знања. Та сарадња одвија се неформално, јер према шведском гледишту сувише публицитета може брзо да уништи поверење, ако би, на пример, унутрашње слабости фирме и други осетљиви подаци доспели у погрешне руке.

Фирме би требале и могле без страха да профитирају од искустава, грешака и успеха других. У том смислу шведска влада дугорочно планира утврђивање понуде за основни ниво свих критичних инфраструктура.²⁶

Америчка пракса је слична оној у Шведској, али постоје и одређене разлике. Дефинисана инфраструктурна подручја су подељена – свако по једном савезном органу.²⁷ У сектору Координационог савета (*Sector Coordinating Council – SCC*) обједињене су све кључне фирме тог сектора, а у Владином координационом савету (*Governemant Coordinating Council – GCC*) само органи јавне власти (шема 2).

Представници сектора Координационог савета (SCC) и владиног Координационог савета (GCC) интегрисани су у Саветодавно веће за критично инфраструктурно партнерство (*Critical Infrastructure Partnership Advisory Council – CIPAC*). Поред тога постоји и Међусекторски савет (*Cross-Sector-Council*), који као „попречни“ орган омогућава интеракцију сектора. Оквирни услови Националног плана заштите инфраструктуре (*National Infrastructure Protection Plan – NIPP*) предвиђају за државне надзорне органе дефинисање безбедносних циљева, развој инвентара система, мрежа и ресурса, анализу ризика, приоритетних примена и утврђивање програма заштите. При томе се континуирано тежи побољшавању мера накнадним испитивањима и подешавањима. То јасно показује шема 3.



(Извор: *National Infrastructure Protection Plan*, а. а. О., Kurzfassung ohne Annex 4)

Шема 3 – Општи услови националног плана заштите инфраструктуре

²⁶ Dunn Caveltly, Myriam, Suter Manuel: Public-Private Partnership und die Grenzen einer vermeintlichen Wunderlösung; ein erweitertes Governance-Modell für den Schutz kritischer Infrastrukturen, 35, unter www.css.ethz.ch/Bulletin-Inhalt.pdf; sowie Bundesamt für Bevölkerungsschutz. Schutz von Kritischen Infrastrukturen verbessern 4. 7. 2007. Unter www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=13516; und Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesamt für Bevölkerungsschutz C (BABS). Erster Bericht an den Bundesrat zum Schutz Kritischer Infrastrukturen, Bern, 20. 6. 2007, 3, unter www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bv/de/home/aktuell.parsys.51233.downloadList.66685.DownloadFile.tmp/9039.pdf

²⁷ SEMA-Bröschure "Basic Level of Security", 2 unter www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page—1989.aspx.

План мало говори о обавезама приватних фирми и њихових савеза, али ипак помиње низ подстицаја на сарадњу:²⁸

- благовремено достављање анализа и осетљивих информација,
- правовремено укључивање индустрије код промена Националног плана заштите инфраструктуре (NIPP),
- посредна корист од инвестиција у област безбедности,
- евалуација и реализација безбедносних потреба индустрије,
- подршка истраживачким радовима за проналажење нових мера заштите,
- обучавање на симпозијума, вежбама и компјутерским моделирањима и
- подршка у обнови приоритетних инфраструктура.

Помињу се и декрети власти као могуће средство притиска,²⁹ а акценат се нарочито ставља на чување тајности осетљивих података, што је и законом уређено.³⁰

Способност изграђивања швајцарске мреже образовања

Постојећа мрежа образовања користи се не само код заштите инфраструктуре, већ и код оспособљавања за добровољни рад. У Швајцарској важне невладине организације су добро повезане, будући да је, као и у Немачкој, цивилна заштита и заштита у случају катастрофа пре свега почасна дужност, а мреже образовања у обе државе узајамно се потпомажу (нпр. кроз сарадњу Швајцарског црвеног крста и Самарићанског савеза).

Шведска подржава добровољне организације, међу којима и верске групе (које у сопственом савету раде заједно са Цивилном агенцијом за ванредна стања (MSB), поставља им задатке и подстиче њихову сарадњу са локалним и регионалним властима. При томе се полази од принципа тоталне одбране (total defence), према коме цивилна одбрана није никаква организација, већ низ повезаних активности које спроводи друштво да би штитило (и у мирнодопским приликама) становништво. Већ данас у САД неке невладине организације су означене као званична „подршка“ (Црвени крст или Државна добровољна организација активна у периоду катастрофа (*National Voluntary Organisation Active in Disaster – VOAD*)).

У великим кризама обе шаљу своје представнике у национални кризни центар – НОС. Уосталом, у Швајцарској још нису прецизирали како би се одвијала међународна помоћ за подршку швајцарском становништву у случају великих катастрофа. Швајцарској би од користи могла бити искуства (пре свега недостаци и пропусти) САД после урагана „Катрина“, посебно побољшања уграђена у Национални оквир одговора (*National Response Framework – NRF*). При томе Министарство спољних послова (DOS) преузима одговорност за координацију билатералног и мултилатералног информисања и тражења помоћи. Министарство (DOS) подржава друге органе власти, који би још пре кризе, по плану, требало да врше набавку потребних материјалних средстава.³¹

²⁸ National Infrastructure Protection Plan von 2006. unter www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial-0827.shtm; sowie HSPD-7, unter www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031217-5.html.

²⁹ National Infrastructure Protection Plan, a. a. O., Kurzfassung ohne Anex, 10.

³⁰ National Infrastructure Protection Plan, a. a. O., Kurzfassung ohne Anex, 26.

³¹ Executive Summary des National Infrastructure Plan, a. a. O. 5.

Инфраструктура: делимично добар швајцарски биланс

У појединим деловима инфраструктуре Швајцарска има веома добар биланс. Тако су Савезном заводу за заштиту становништва прикључене, између осталих: АБХ лабораторија *Spiez* и Национални центар за узбуђивање (*Nationale Alarmzentrale – NAZ*). Прва представља швајцарски научни институт за заштиту од атомских, биолошких и хемијских ризика и претњи, а *NAZ* има задатак да обезбеди хитно узбуђивање становништва још пре настанка ванредних догађаја. Узбуђивање се врши преко мреже сирена и радија на целој територији земље. У ту сврху се једном годишње, на територији целе земље, врши проба функционисања сирена. Општа узбуна је знак да становништво одмах укључи радио-апарате.

Да би становништву преко радија, током целе године, биле непрекидно доступне важне информације, швајцарска РТВ је израдила систем *ICARO*, на који су прикључене све централе које припадају систему, као и кантонална полиција. Начелно, свака територијално надлежна власт (нпр. и они који се баве постројењима за акумулацију воде) има могућност и право да код догађаја на локалном или регионалном нивоу у једном региону искључи сирене.³² У случају крајње нужде, 95% укупног становништва може се збринути у склоништима и заштитним постројењима.³³

Централни инструмент за оријентацију је информативна платформа *ELD* на интернету, коју је у електронској форми развио *NAZ*. *ELD* је до сада више пута испробана у конкретним ситуацијама, на пример у зиму 2005/06. у сузбијању епидемије птичијег грипа у области Боденског језера.³⁴

Савезни ситуациони центар (*BLZ*) Службе за анализе и превенције (*DAP*) федералне полиције у Берну води једна ситуациона и оперативна група. Њен задатак је да информације из отворених и поверљивих извора обради и процени са становишта унутрашње безбедност и да да преглед и сажету процену краткорочног развоја ситуације.

Код великих догађања – као што је. *EURO 08* (Европско фудбалско првенство 2008. године) – и у посебним ситуацијама *BLZ*-у се додељује водећа улога у швајцарском обавештајном савезу у прикупљању, обради и дистрибуцији информација. И *BLZ*, као и *NAZ*, електронски представљају ситуацију, тако да су сви производи доступни за преузимање електронским путем. Без обзира на то технолошко достигнуће, и овде, као и код процеса и структура, на савезном нивоу и даље постоје значајни недостаци.

³² National Response Framework, a. a.O., 43 Für die einzelnen Massnahmen vgl. den Anhang des „National Response Framework“ unter www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-support-internatl.pdf.

³³ www.bevoelkerungsschutz.adm.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmierung.html.

³⁴ www.bevoelkerungsschutz.adm.ch/internet/bs/de/home/themen/schutzbauten.html.

Непостојећи јединствени центар за упозоравање, обавештавање и ситуациони центар

Швајцарска ни данас не располаже јединственим центром за упозоравање, обавештавање и ситуационим центром. У оквиру националне безбедносне сарадње предложена је изградња Националног центра за узбуђивање (NAZ), који би био укључен у Савезни ситуациони центар.³⁵ За разлику од Швајцарске, у Немачкој од октобра 2002. године постоји Заједнички центар за обавештавање и ситуациони центар савеза и покрајина (GMLZ), који је настао на искуствима 11. септембра 2001. године и катастрофалним поплавама 2002. године.

На искуствима из урагана „Катрина“ САД су закључиле да је ситуациони центар неопходан. Центар има преглед целокупне ситуације и има „велику слику“ (das „big picture“), а пре свега прецизно праћење и дистрибуцију потребних ресурса. Национални оперативни центар (*National Operations Center – NOC*) прикупља све информације о угроженом савезном ресору, савезним државама и локалним јединицама.³⁶ Тај центар, Мултиагенцијски оперативни центар (*Multiagency Operations Center – MOC*), оперативан је непрекидно, попуњен сопственим аналитичарима, представницима савезних, регионалних, локалних власти, чак и представницима приватног сектора. У току фазе реаговања не прослеђују се само информације и формира „велика слика“ кризне операције, већ се уз помоћ *GPS* контролише дистрибуција ресурса. Осим тога, предвиђено је вођење националне банке података о кризним извештајима, како би из садашњих искустава у будућности могло бити користи.

Могућности и границе електронских комуникационих система

У Швајцарској до данас не постоји јединствен национални радио-систем за спasilачке и безбедносне снаге. Систем који је за то предвиђен (*POLYCOM*) тек ће од половине 2012. године бити потпуно оперативан.

Шведски радио-комуникациони систем *RAKEL* је оперативан на целој територији земље од краја 2010. године.³⁷ У САД, опет, постоји низ комуникационих система, који упоредо егзистирају. Ту настају велики проблеми у вези са интероперабилношћу и израдом стандарда за употребу.³⁸

У области информационих система Немачка користи системе *DeNIS I+II* (Немачки информативни систем за време криза – *Deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem – DeNIS*). Ту се сажимају и обрађују подаци из савезних ресора, покрајина и институција. Систем *DeNIS II* односи се на доносиоце одлука, а *DeNIS I* на грађане.³⁹

³⁵ www.bevoelkerungsschutz.adm.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmierung./nationale_alarmzentrale.html.

³⁶ Catrina Schlussbericht, a.a.O., 92.

³⁷ The Hub of Swedens Crisis Management System, unter www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page---1989.aspx.

³⁸ Vgl. dazu National Emergency Communications Plan, a.a.O., 36 (Objective 7: Disaster Communications Capabilities).

³⁹ www.bbk.bund.de/nn_402294/DE/02_Themen/05_Krisenmanagement/01_deNIS/deNIS_node.html_nnn=true.

Интернет портал www.denis.bund.de, који је у ту сврху израђен, поред битних информација садржи и више хиљада интернет адреса, писаних упутстава са детаљним објашњењима и упутствима за самопомоћ.⁴⁰

Немачка поседује и заштићени сателитски систем упозоравања и преноса података (*Satellitengestütztes Warn-und Übertragungssystem – SatWaS*). Он омогућава пренос упозорења о опасности са највишим приоритетом. Поред државних установа, у систем се укључују и власници приватних радио-станица, интернет провајдери и новинске агенције.

Док је Швајцарска тежиште, као и до сада, ставила на сирене, дотле је Немачкој у току испитивање нових технологија (нпр. мобилне телефоније), које би, код са-времених криза, помогле да се скрати време за упозоравање (шему 4).



(Извор: Homepage des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz)

Шема 4 – Време упозорења пре наступа кризе

Недостаци швајцарских делимичних стратегија и федералне границе

Јасно је указано да је Швајцарска још увек далеко од једног целовитог приступа кризном менаџменту. Уместо тога, позорница личи на градилиште са различитим степеном напредовањем делова, а унутра се одсликава ограничено стратешко обликовање.

⁴⁰ www.bbk.bund.de/cin_027/nn_401154/DE/02_Themen/05_Krisenmanagement/01_deNIS/01_deNIS-I/deNIS_node.html_nnn=true.

Безбедносно-политички извештај (SIPOL 2000) у државно-безбедносној сарадњи наглашава федералистички аспект поделе задатака и ресурса на Савез, кантоне и општине.

Уместо посебних координационих заједница, требало би да се „респектују уобичајене одговорности“.⁴¹ Стратешки циљеви су широко формулисани, али делимичне стратегије и планови реализације се експлицитно не спомињу.⁴² Свесно тог недостатка, Савезно веће је, у јулу 2008. године, одлучило да безбедносно-политички извештај 2000 „доради!“ и да парламенту убудуће, приликом сваког предлога закона, приложи нови извештај, при чему би са овако опрезним приступом Швајцарска била прилично усамљен случај.

Немачка Нова стратегија (*Neue Strategie*) у ванредним ситуацијама ставља у центар заједничку одговорност Савеза и покрајина. Нема нових надлежности, али се инсистира на бољој и тешњој сарадњи. Она ће се обезбедити израдом заједничких координационих платформи и инфраструктурних мера на нивоу Савеза и покрајина.

Шведска варијанта: широки приступ и интегрисана примена

Шведски стратешки приступ опет наглашава свеукупну ширину кризног менаџмента, од предострожности и редуцирања рањивости друштва до активности које се односе на превладавање кризе и обнову.

Шведска стално полази од променљивих облика претњи и изазова. Њен приступ је прожет уверењем да кроз одговарајуће мере имплементирања и контроле поступака ојача важне друштвене структуре и учини их мање рањивим. Мере, које произилазе из тога, морају да се заснивају на одговарајућим јаким организационом и политичком експертском знању и статусу. Према шведском виђењу, само на такој основи може да функционише успешна координација односних актера.⁴³

Под тим се разумеју мере које формулише јака централна власт, у овом случају Цивилна агенција за ванредна стања (*MSB*), а напредна заштита централних инфраструктура захтева сарадњу на свим нивоима шведског друштва. Јединствени поступак обезбеђује се годишњим планским циклусом владе.

Општи план владе израђује Цивилна агенција за ванредна стања (*MSB*) као плански водич, који она даље претвара у планове за све органе власти који у томе учествују. Ти органи своје планове подносе Цивилној агенцији за ванредна стања (*MSB*) када заједно планирају буџет и одређују приоритете.

⁴¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) a. a. O., 46.

⁴² Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) a. a. O., 38f.

⁴³ Cooperation in crisis – for a more secure society: Swedish Government Bill 2005/2006, 6-9.



(Извор: *Planning for society's emergency management*)

Шема 5 – Процес планирања у Шведској

На основу узајамног дијалога настаје један документ о колективном планирању, који садржи образац алтернативних поступака. Последњи корак процеса планирања је праћење Цивилне агенције за ванредна стања (*MSB*) и евалуација до тада проведених мера. На основу докумената колективног планирања и праћења, влада подноси парламенту предлог буџета.⁴⁴

САД: свеобухватан приступ, више делимичних стратегија и планова

САД заступају најшири стратешки приступ кризном менаџменту. У Стратегији унутрашње безбедности (*National Strategy for Homeland Security – NSHS*) из 2007. године свеобухватна стратегија за све врсте опасности је императив. У њој су, у првом плану,⁴⁵ експлицитно набројана сва битна подручја опасности и мере превенције терористичких напада и заштите важних инфраструктура.

⁴⁴ www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/3044/Planning%20for%20Society%20%E2%80%99s%20Emergency%20Managements.pdf.

⁴⁵ National Strategy for Homeland Security, a.a.O., 1; für weitere daraus abgeleitete Unterziele vgl. den im November 2008 erschienenen National Strategic Plan als Umsetzungsplan für 2008-2013, unter www.dhs.gov/xabout/strategicplan/.

За постизање тих циљева потребно је да се обједине сви ресурси.⁴⁶ САД, као и Шведска, гради „ланчану безбедност“ (*chain of security building*), а управљање квалитетом објашњава се као најбитнији саставни део стратегије који би требало да буде заштићен у интернет бази система.⁴⁷ Из тога су проистекли планови које су САД последње три године имплементирале, а који обухватају сарадњу, одговорност, циљеве и приоритете у важним областима (упоредити одељак „Ураган Катрина као пример“).

С обзиром на таква искуства, хетерогени карактер швајцарске стратегије и мере за њену примену постају још јасније. Ово најбоље илуструје образовање у области кризног менаџмента на савезном нивоу.

Недостајућа швајцарска висока школа за кризни менаџмент

Швајцарска не располаже ниједном централном високошколским установом за кризни менаџмент, која би служила као национални референтни оквир. У (кон)федералном образовном центру за заштиту становништва (*Eidgenössischen Ausbildungszentrum für den Bevölkerungsschutz – EAZS*), у бернском насељу *Schwarzenburg* обучавају се инструктори Савезног уреда за заштиту становништва, наставни кадар, руководећи органи, као и кадрови цивилне заштите и специјалци. Ипак, *EAZS* је само седиште центра за обуку и за рад на радио-мрежи *POLYCOM*. Тежиште рада *EAZS*-а је примарно на превладавању катастрофа и ванредних стања. Извођење курсева се подразумева. На курсевима се изводе теме из следећих области:

- шири друштвени аспекти кризног менаџмента,
- научна сазнања академских истраживања,
- модерна инфраструктурна заштита у ширем смислу,
- политичко-војна безбедносна политика,
- привредне и финансијске теме,
- свеобухватан ризико-менаџмент (између осталог, скенирање хоризонта – „*horizon scanning*“).

Унутар постојећих структура то није могуће, јер се *EAZS* у хијерархији налази испод Савезног завода за заштиту становништва са ограниченим овлашћењима. И кантонална овлашћења доприносе томе јер се обука полиције, ватрогасаца, здравства и заштите становништва одвија по кантоналним прописима. Додуше, постојећи модел заштите становништва захтева стално образовање и коришћење синергије у односима између партнерских организација. Сваки кантон пак организује своју специфичну стручноспецијалистичку обуку.

Наду у бољитак у овој области дају последипломске студије у области кризног менаџмента, које нуди ЕТН Цирих и формирање новог стручног центра „Како се носити са кризом у сложенем друштвено-економском систему“ (*Coping with Crises in Complex Socio Economic System*).

⁴⁶ National Strategy for Homeland Security, a.a. O., 13.

⁴⁷ Der Aspekt des Qualitätsmanagements fand im Catrina-Schlussbericht auf S. 73 starke Beachtung. Für den Hinweis auf das "Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)" Toolkit vgl. National Response Framework, a.a.O., 32.

Такође, у савезној канцеларији налази се Образовни центар за кризни менаџмент савеза (*Krisenmanagementausbildung des Bundes*), који едукује кадар свих органа савезне власти у области стратегијског кризног менаџмента, како би удовољио свим специфичностима управног карактера, заједно са његовим својствима, недостацима и напредовањима.

Страна мрежа високих школа

Стране државе нуде друга решења. Немачка је, на пример, у оквиру своје Нове стратегије основала Академију за кризни менаџмент, планирање ризика и претњи и цивилне заштите (*Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz – AKNZ*). Као централна институција за образовање и усавршавање кадра унутар Савезне установе за заштиту становништва и пружање помоћи у случају катастрофа, она преузима кључну улогу у интегрисаном и ефикасном систему заштите од опасности.

Академија се усмеравала и развила у центар надлежан за савезно-покрајински кризни менаџмент, у форум за размену научних информација и место сусрета експерата из земље и иностранства.⁴⁸

Сличном решењу тежи и Шведска, тако што Цивилној агенцији за ванредне ситуације (*MSB*) усмерава новац за научноистраживачке пројекте, при чему тежиште ставља на праксу и интердисциплинарни карактер рада. На тај начин држава показује, поред осталог, да је Центар за кризни менаџмент, истраживање и обуку (*Center for Crisis Management Research and Training – CRISMART*), у оквиру Шведског државног колеџа одбране (*Swedish National Defence College – SNDK*), референтна национална установа на високошколском нивоу.

У домену образовања у кризном менаџменту, кључно место у САД има Институт за менаџмент ванредних ситуација (*Emergency Management Institute – EMI*) у Емитсбургу, Мериленд. Задатак *EMI*-а је да на свим нивоима побољша компетентност америчких власти. У ту сврху *EMI* спроводи интегрисану обуку применом „приступа свим опасностима“ (*all hazard approach*) и из тога произашлу националну стратегију и планове.⁴⁹ Осим тога, *EMI* учествује у завршној фази високошколског образовања руководећег кадра државне власти и приватног предузетништва. И многи други универзитети нуде одговарајуће мастер и докторске програме, често у комбинацији са друштвеним или техничким смером студија.

Закључци и предлози

Поређење са девет референтних држава јасно показује да Швајцарска данас не следи свеобухватан приступ у кризном менаџменту. Позорница личи, уместо на једно јединствено градилиште, на више делова са различитим степеном напредовања. Предлози који следе стога би требало да буду примењени, како би Швајцарској омогућили много бољи кризни менаџмент на савезном нивоу.

⁴⁸

www.bbk.bund.de/cln_027/nn_402322/DE/02_Themen/13_Aus_undWeiterbildung/Aus_undWeiterbildung_node.html_nnn=true.

⁴⁹ Vgl.dazu www.training.fema.gov/EMI_history.doc.

На подручју организације и процеса

- У безбедносно-политичкој области јачање оперативне концентрације, нпр. кроз повећање управљачких задатака штаба одбора за безбедност.
- Стварање једне јединствене институције за контакте са кантонима и локалним властима, како у безбедносно-политичким, тако и у небезбедносно-политичким доменима.
- Јачање кризне комуникације посредством професионализације и координације.
- Тешње повезивање приватних предузећа критичне инфраструктуре са инструментима јавно-приватног партнерства (*Public Private Partnership*).
- Формирање једног органа који би мерио и поспешивао интеракцију између различитих платформи.
- Доношење прихватљивих правних норми, које би обухватиле деловање Савеза у случају опасности, али без претходног тражења сагласности кантона.

На подручју инфраструктура

- Хитно формирање Националног центра за упозоравање и обавештавање и Ситуационог центра.
 - Постизање додатне интероперабилности националног система кризне комуникације.
 - Набавка сателитског система обавештавања.
 - Повећање употребе интернета као средства информисања.
- Стварање система кризне комуникације сличног немачком *DeNIS I+II*, који узима у обзир и информисање најширег становништва.
- Узимање у обзир медицинског збрињавања у ванредним ситуацијама код имплементације наведених мера.

На подручју стратегије и њене примене

- У случају потребе брзе измене стратегије и одговарајућих планова примене у заштити критичних инфраструктура.
- Већа имплементација одговарајућих стандарда квалитета.
- Ширење културе приправности (*preparedness culture*) међу становништвом.
- Израда националне стратегије комуникација.
- Веће уважавање ризико-менаџмента.
- Повећање медијске презентације и образовања у школама.
- Доношење законских олакшица у заштити информација о осетљивим инфраструктурама.
- Увођење годишњих анализа рањивости критичних инфраструктура.
- Израда анализа повећаног ризика и анализа скенираног хоризонта (*horizon scanning*).

На подручју образовања

- Повећање издатака за научне интердисциплинарне студије.
- Оснивање сопственог института или компетентног центра за кризни менаџмент.

- Изградња образовања у области кризног менаџмента Савеза за Савезну управу.
- Извођење вежби стратешког руковођења једном до два пута годишње на националном нивоу.
- Извођење оперативно-техничких вежби у сличном временском размаку као у сектору критичних инфраструктура.
- Извођење курсева који покрећу техничке и привредне процесе за заштиту критичних инфраструктура, али не једнострано преко власти, већ пре свега преко приватног предузетништва.
- Фокусирање на процену вредности једне модерне свеобухватне стратегије.
- Чешће одржавање курсева кризног менаџмента и вежби на нивоу Савеза, у којима ће бити примењен свеобухватан стратешки кризни менаџмент.
- Образовање нових, руководећих снага и свестрано оријентисаних експерата.

ОДБРАНА И БЕЗБЕДНОСТ У МАЂАРСКОМ УСТАВУ

Младен Р. Тишма
Универзитет у Београду, Правни факултет

Досадашња Република Мађарска (од 1. јануара 2012. земља ће се службено звати Мађарска) северни је сусед Републике Србије. Иако се, оснивањем краткотрајне Мађарске совјетске републике, међу првима у свету препустила тада заносним идејама комунизма, истовремено је и једна од првих земаља социјалистичког лагера која је кренула са напуштањем тог система. Мађарска представља и једну од првих источноевропских земаља и бивших чланица Варшавског пакта која је ступила у пуноправно чланство Северноатлантске алијансе. Земља са дугом државноправном традицијом добила је свој први писани устав тек средином прошлог века, тачније 1949. године, са доласком комуниста на власт. Међутим, овај устав доживеће своју афирмацију као највиши правни акт земље тек са одласком једнопартијског система и обимном ревизијом 1949. године. Нови, демократски устав – Основни закон Мађарске – донет је у пролеће 2011. године. У чланку се разматрају уставне одредбе старог и новог мађарског устава о оружаним снагама, њиховом појму, саставу и надлежностима, демократској и цивилној контроли војске, затим војној обавези, стањима нужде, као и полицији и другим службама безбедности. И старе и нове уставне одредбе посвећене овим питањима су детаљне и представљају основ за даљу разраду кроз кардиналне (органске) и обичне законе, уз ограничења која обезбеђују злоупотребе које се могу јавити код уопштених одредаба какве постоје у неким другим уставима. Посебну пажњу мађарски уставотворац посветио је питању уставноправног регулисања различитих стања нужде, што представља изузетак у упоредном уставном праву.

Кључне речи: *одбрана, безбедност, устав, Мађарска, оружане снаге, војна обавеза, стања државне нужде.*

Увод

Устав Републике Мађарске донет је 20. августа 1949. године, као законски члан XX.¹ Њиме је означен крај тзв. историјског устава, неписаног скупа уставних обичаја и конвенција, који су до тада били правни основ власти мађарских краљева. Па

¹ Ради се о начину означавања и цитирања прописа. Наиме, за разлику од Републике Србије, у којој се правни прописи наводе према пуном називу и броју службеног гласила у којем су објављени, у Мађарској се правни прописи наводе према редном броју доношења у тој години. Иначе, начин навођења прописа разликује се од земље до земље.

ипак, њиме тада није била успостављена уставност јер се радило о семантичком уставу – уставу „фасади“ иза кога се крила ничим ограничена власт комунистичке партије. Иако се пред крај једнопартијског система очекивало доношење новог устава, то није учињено. Уместо новог устава, извршена је опсежна реформа старог устава (Законски члан XXXI од 23. октобра 1989). И у наредним годинама устав је мењан и допуњаван, а владе су скоро редовно оживљавале и причу о новом уставу, па је о томе донето и више парламентарних резолуција. У међувремену, све остале државе средње и источне Европе усвојиле су своје нове уставе, а међу последњима које су то учиниле била је Пољска, која је свој нови устав усвојила 1997. године. Са доласком на власт тренутно владајуће десне коалиције, предвођене странком ФИДЕС, која у парламенту располаже потребном двотрећинском већином, устав је измењен више од десет пута у току прошле, 2010. године, а као најспорија промена узима се сужавање овлашћења Уставног суда, извршено новембра прошле године. [1]

Са доласком на власт нове владе, доношење новог устава поново је постало тема број један у земљи и у јуну 2010. године образовани су парламентарни Одбор за писање новог устава и национално саветодавно тело. Нацрт новог устава представљен је јавности и поднет Народној скупштини 14. марта ове (2011) године. Гласовима ФИДЕС-а и КДНП-а, Народна скупштина усвојила је нови устав, службено назван Основни закон Мађарске,² на седници од 18. априла, те упутила га на потпис председнику Републике, који је Основни закон потписао 25. априла 2011. године. Иначе, мађарска уставноправна теорија сматрала је раније да би за доношење новог устава био неопходан и референдум [2], до ког, као што смо видели, није дошло. Део јавности, као и Венецијанска комисија, указали су на нетранспарентност писања новог устава, неадекватну расправу о њему у мађарско друштво, као и на недостатак јавне расправе (или речено нашим политичким новогвором „јавног слушања“). У оштру критику новог устава упустили су се и правосудни органи. Иако је Венецијанска комисија мишљења да су као узор приликом писања Основног закона Мађарске узети устави Пољске, Финске, Швајцарске и Аустрије, као и Европска конвенција за заштиту људских права и делимично Повеља основних слобода и права Европске уније, ми бисмо посебно додали Основни закон за Савезну Републику Немачку и Устав Републике Хрватске. Сагласно својој првој прелазној одредби, Основни закон ступа на снагу 1. јануара 2012. године, до када треба усвојити и уставни закон за спровођење новог устава.³ Оно што Основни закон већ *prima facie* издваја од других савремених устава јесте специфична архитектоника и систематика уставног текста и номотехника, чија се посебност огледа у постојању чак три различита система означавања одредаба Основног закона. Тако су параграфи⁴ основних одредаба означени великим латиничким словима, параграфи декларације слобода и права римским цифрама, а остатак уставног текста арапским (тачније индијским) цифрама.

² У даљем тексту за Устав Републике Мађарске из 1949. године биће коришћен израз „Устав“, а за Основни закон Мађарске из 2011. године биће употребљавана синтагма „Основни закон“, осим ако из текста не произилази нешто друго.

³ Издвајање прелазних уставних одредби у посебан акт представља изузетак у упоредном уставном праву; јавља(о) се у Републици Србији (Југославији) и њеним бившим републикама, Финској, Литванији и Аустрији.

⁴ С обзиром на то да је код нас уобичајено да су основне систематске јединице нормативних текстова називају члановима, ми ћемо у даљем тексту користити израз члан, а не параграф. Уосталом, и енглески преводи Устава и Основног закона користе израз члан (*Article*), а не параграф (*Section*).

У наставку ће прво бити анализиране неке од основних одредби старог и новог устава, а које су од значаја за систем националне безбедности, односно систем одбране. Тако је у члану 6. став (1) Устава истакнуто да „Република Мађарска не прихвата рат као средство решавања спорова међу народима и уздржава се од примене силе усмерене против независности или територијалног интегритета других држава као и претње силом“. [3]

У новом уставу – Основном закону, одредбе од значаја за тему овог чланка друкчије су постављене. Према члану Ц став (3), само органи државе имају право примене принудне силе, и то у циљу спровођења Основног закона или неког другог закона. За проблематику система одбране од значаја је и одредба члана П став (1), према којој ће Мађарска настојати да сарађује са другим народима и земљама света у циљу успостављања и одржања мира и безбедности, те обезбеђења одрживог свог претходника о одбацавању рата и претње силом као начина решавања међународних спорова, шта више, говори о држави као монополу физичке силе.⁵

Иначе, Основни закон одређује да се под правним прописима подразумевају и правни прописи Савета националне одбране и председника Републике, донети за време стања нужде (члан Т став (2) Основног закона). [4]

Оружане снаге – појам и задаци

Устав Републике Мађарске уређује оружане снаге, заједно са полицијом, у свом осмом поглављу (чл. 40а–40ц Устава). Основна дужност оружаних снага, под чиме Устав подразумева Мађарску народну одбрану и Граничну гарду, јесте „војна одбрана отаџбине“, а томе је приступањем НАТО-у додато и учешће у колективним одбрамбеним дужностима на основу међународног уговора (члан 40а. Устава). Ова одредба раније је прописивала и да се задаци оружаних снага и ближи прописи о оружаним снагама уређују законом са уставном снагом, дакле уставним законом. Сада се у посебном ставу овог члана (члан 40а, став (4) Устава) одређује да се Закон о Мађарским оружаним снагама и њиховим дужностима, као и закони којима се уређује национална безбедност, доносе двотрећинском већином присутних чланова Народне скупштине. Иначе за промену Устава, сагласно члану 24. став (3), у вези са чланом 19. став (3) тачка а) Устава, тражи се двотрећинска већина од укупног броја посланика Народне скупштине. Даље, сагласно члану 40б. Устава, оружане снаге могу бити употребљене за време ванредног стања, у случајевима радњи усмерених да применом силе оборе уставни поредак или за задобијање искључиве власти, као и у случају предузимања радњи које оружјем или путем њега могу масовно да доведу у опасност живот и имовину грађана применом тешког насиља. Да би се ангажовале оружане снаге, Устав захтева и да ангажовање полиције не буде довољно и делотворно. У тим случајевима оружане снаге делују сходно прописима Устава.

⁵ О таквом схватању државе у праву више: К. Чавошки, Р. Васић: *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2007, 105. и даље. Р. Д. Лукић, Б. П. Кошутић, Д. М. Митровић: *Увод у право*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 2001, 23. и даље.

Иначе, занимљиво је и то да се једно време у Уставу налазила и одредба према којој је Влада имала право да, уз поштовање члана 19е. Устава, овласти стране оружане снаге да својим активним ваздухопловним снагама и снагама противваздухопловне одбране врше патролне мисије у циљу заштите и одбране мађарске територије и ваздушног простора (члан 40ц. Устава у верзији из 2003. године). Смисао ове одредбе било је давање могућности закључења уговора о *air policing*-у са неком од држава чланица Северноатлантске алијансе, као алтернативи очувању и осавремењавању сопствене ловачке авијације, која је у то време била опремљена са 28 ловачких авиона MiG-29 *Fulcrum A/B*, који су почетком деведесетих година прошлог века добијени од Русије на име клириншког дуга. Када је 2006. године Мађарска набавила ескадрилу вишенаменских борбених авиона JAS 39C/D *Gripen*, са укупно 14 апарата (од тога, два двоседа), престала је и потреба за оваквом одредбом, па је она брисана из Устава. [5]

С обзиром на то да је Република Мађарска чланица Северноатлантске алијансе, Устав допушта употребу мађарских оружаних снага и њихово размештање у складу са одлукама Алијансе. Одлуку о томе, применом члана 40ц. став (1) Устава, доноси Влада. Међутим, оно што представља специфичност мађарског устава, коју не познају устави других чланица Европске уније, јесте да ово овлашћење Владе важи и за одлуке о употреби мађарских оружаних снага и страних оружаних јединица *на основу одлуке Европске уније*. Изгледа да је мађарски уставотворац ишао знатно испред садашњег стадијума онога што се назива „заједничка спољна и безбедносна политика“.

Основни закон Мађарске одређује појма оружаних снага и њиховим мисијама и задацима посвећује члан 45, који и носи рубрум „Мађарске оружане снаге“. Према ставу (1) овог члана, оружане снаге Мађарске су Мађарска народна одбрана. Као тежиште активности оружаних снага, Основни закон у истој одредби одређује војну одбрану независности Мађарске, њеног територијалног интегритета и државних граница, заједничку одбрану и мировне задатке који произилазе из међународних уговора, те хуманитарне активности у складу са правилима међународног права. Ближе одредбе о организацији, задацима, руковођењу, управљању и деловању оружаних снага треба да садржи будући кардинални закон. Под кардиналним законима у мађарском уставном праву подразумевају се законски акти који се доносе на основу изричитог уставног овлашћења и у квалификованом законодавном поступку, конкретно за њихово доношење, измене и допуне тражи се двотрећинска већина гласова од броја присутних посланика Парламента. У суштини, у питању су акти који се у нашем и упоредном праву називају органски закони. Иначе, Венецијанска комисија је у свом извештају исказала забринутост с обзиром на ширину материје коју треба да обухвате кардинални закони. Наиме, нови устав предвиђа доношење више од педесет оваквих закона. [1]

Професионални припадници оружаних снага, полиције и служби националне безбедности, према члану 40б. став (4) Устава, не могу бити чланови политичких партија, нити укључени у политичке активности. Они, такође, не могу бити кандидати на парламентарним, локалним, мањинским и европским изборима за време активне службе, као и у периоду од три године након престанка активне службе. Следећи став истог члана Устава прописивао је да се за непрофесионалне припаднике оружаних снага могу увести ограничења у вези са политичким активностима, и то законом који донесе парламент двотрећинском већином гласова од броја присутних посланика.

Иако и Основни закон садржи одредбу (члан 45. став (4) Основног закона) према којој професионални припадници оружаних снага не смеју бити чланови политичких странака нити учествовати у било каквим политичким активностима, ранија забрана учешћа на изборима није садржана у тој одредби. [4]

Командовање и надзор над оружаним снагама

Питање командовања оружаним снагама и вршења надзора представља основно питање демократске и цивилне контроле оружаних снага, стога и важно поље материје уставноправног уређивања. Како је питање демократске и цивилне контроле добијало више на значају, тако су и уставне одредбе „о рату и миру“ полако прелазиле из лапидарних норми у често казуистичке регуле, које уводе и нове механизме. Овде ће бити дате само основне одреднице уставног положаја појединих органа који су значајни за одбрану и безбедност, док ће се у посебном одељку разматрати њихов међусобни однос и однос према оружаним снагама, односно снагама безбедности.

Устав Републике Мађарске садржи лапидарну и прилично нејасну одредбу (члан 40б. став (3) Устава) према којој „у оквиру успостављеном Уставом, *искључиво* Народна скупштина, председник Републике, Савет националне одбране, Влада и надлежни министар имају право руковођења мађарским оружаним снагама, *осим ако што друго није одређено међународним уговорима*“ (подвукао М. Т.).⁶ Прво питање које произилази из ове одредбе је разграничење овлашћења поменутих уставних органа у погледу „права руковођења“ различитих уставних органа, посебно што Устав не прави разлику између нпр. „командовања“ и „руковођења“.⁷ Иако је разграничење јурисдикције уставних органа готово сигурно ближе уређено одговарајућим законом, треба указати да устав не сме да садржи овако нејасне норме, које у тренуцима погубељи државе могу угрозити функционисање и ефикасност система националне одбране. Оваква одредба садржана је и у новом уставу (члан 45. став (2) Основног закона), уз прецизирање да се руковођење врши сагласно Основном закону и кардиналном закону. Даље, истом одредбом прописано је и да операцијама мађарских оружаних снага руководи Влада. [4]

Полазећи од начелног става да је Народна скупштина „врховни орган државне власти и народно представништво у Републици Мађарској“, мађарски парламент има традиционална овлашћења „о рату и миру“. У та овлашћења спадају: проглашење ратног стања и закључивање мира; проглашење стања националне кризе и образовање Савета националне одбране у случају рата, непосредне опасности од оружаног напада стране силе;⁸ да одлучује, по правилу, о ангажовању и стационирању мађарских ору-

⁶ У српском преводу користи се термин „руководити“, а у енглеском „командовати“.

⁷ Више о проблему разлике између ових појмова: Б. Форца: „Зашто руковођење, а не (само) командовање у војсци?“, *Нови гласник*, 1/1994, 91–98.

⁸ Ова одредба представља остатак некадашњег система јединства власти у којем је, макар номинално, мађарски парламент и био врховно орган. Са увођењем парламентарног система 1989. године, парламент је изгубио својства иманентна систему јединства власти, тако да ова одредба има деклараторни карактер.

⁹ У класичном међународном праву, државе се називају силама.

жаних снага и у иностранству и унутар земље, у распоређивању и стационарању страних оружаних снага у Мађарској или у другим државама, а са мађарске територије; проглашава и проширује важење ванредног стања превентивне одбране у случају неопходне оружане инвазије или због околности које проистичу из посвећености земље савезништву и овлашћује Владу за предузимање неопходних мера (члан 19. став (3) тач. г), х), и), ј) и н) Устава). За доношење ових одлука тражи се двотрећинска већина од *укупног броја* посланика Народне скупштине, када су у питању одлуке из тачака г), х) и и) поменуте одредбе, односно двотрећинска већина *присутних* посланика Народне скупштине када су у питању одлуке у смислу тачака ј) и н) става (3) члана 19. Устава.

С обзиром на значај парламента као представничког тела и носиоца законодавне власти, Устав у члану 28а. прописује да за време стања националне кризе или ванредног стања парламент не може бити распуштен нити самораспуштен, односно не може скратити себи мандат. У складу са природом нередовних стања је и одредба истог члана према којој се мандат Народне скупштине продужава све док траје односно стање нужде. С тим у вези посебно је значајан став (3) члана 28а, којим је прописано да председник Републике може поново сазвати распуштени парламент, а и сам парламент може се поново састати и донети одлуку о продужењу свог мандата. Треба рећи да је у том погледу Устав Републике Србије из 2006. године донео значајну новину јер предвиђа да „Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом. У случају проглашења ратног или ванредног стања поново се успоставља њена пуна надлежност, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања“ (члан 109. став 7. Устава Републике Србије). До доношења Митровданског устава наша уставноправна теорија стајала је на становишту које је, почетком прошлог века, ценећи прописе тадашњег Видовданског устава, дао великан наше правне науке професор С. Јовановић, да „Скупштина која се распустила више не постоји“.

Положај шефа државе опредељен је већ начелном, лапидарном одредбом члана 29. став (2) устава, према којој је „[п]редседник Републике врховни командант мађарских оружаних снага“. Према члану 30а. Устава, којим је методом енумерације одређена надлежност председника Републике, он *inter alia* поставља и унапређује генерале, уз услов потписа председника Владе и надлежног, у овом случају министра одбране.

Надлежност Владе у области одбране и безбедности дефинисана је на занимљив начин, кроз одредбу да Влада брани уставни поредак (члан 35. став (1) тачка а) Устава). Међутим, оно што одступа од упоредних стандарда јесте што је у надлежност Владе стављен и надзор над деловањем мађарских оружаних снага и служби безбедности, што је у другим уставним системима који су устројени као парламентарни режими, па и у нашем, по правилу, у надлежности парламента.¹⁰ Поред већ поменутог овлашћења Владе да одобри употребу мађарских оружаних снага и страних оружаних јединица на основу одлуке Европске уније или упућивање трупа на основу одлуке Северноатлантске алијансе, а сагласно члану 19. став (3) тачка ј), иде и дужност обавештавања председника Републике и парламента.

¹⁰ Упор. члан 99. став 1. тач. 5, 6. и 9. у вези са чланом 141. став 1. Устава Републике Србије; члан 45а. став (2), чл. 45б. и 45д. Основног закона Савезне Републике Немачке; члан 124. став 2. Устава Републике Словеније; параграф 51. тачка (vi) Уставног закона Аустралског Савеза; члан 173. став 1. тачка а–ц. у вези са чланом 169. став 1. Савезног устава Швајцарске Конфедерације.

Основни закон Мађарске надлежност Парламента у области одбране и безбедности одређује као надлежност одлучивања о проглашењу ратног стања и закључивања мира, доношење одлука о посебном правном поретку и учешћу у војним операцијама и вршењу осталих надлежности одређених Основним законом и законима (члан 1. став (2) тач. х), и) и к) Основног закона).[4] Поред тога, чланом 47. новог устава прописано је да Парламент квалификованом већином доноси одлуке о размештају, стационирању, уласку и напуштању домаће територије од стране домаћих и страних оружаних снага, осим у случајевима који ће бити анализирани касније.

И положај председника Републике није суштински измењен у односу на стари устав. Он је и даље одређен као врховни командант Мађарске народне одбране (члан 9. став (2) Основног закона), из чега произилази и његова надлежност да доноси одлуке у посебном правном поретку, поставља и унапређује генерале, врши и друге послове одређене законом (члан 9. став (3) тачка ф) и став (4) тач. е) и ј) истог члана Основног закона).

Што се Владе као претежног чиниоца извршне власти тиче, нови устав не садржи каталог њених надлежности, као што је то био случај са Уставом од 1949. године, већ их одређује методом генералне клаузуле (члан 15. став (1) Основног закона). Влада одлучује о прекограничним маневрима мађарских са страним оружаним снагама, учешћу мађарских оружаних снага на маневрима НАТО-а и Европске уније, те о размештању мађарских, односно страних оружаних снага на основу одлука поменутих међународних организација (члан 47. Основног закона). О одлукама о размештању војске на основу одлука Северноатлантске алијансе и ЕУ, Влада је дужна да извести Парламент и председника Републике, као и одлукама о размештању мађарских оружаних снага у било коју мировну или хуманитарну активност која се одвија у иностранству.

Војна обавеза

Дужност одбране земље је типична *materia constitutionis*, па је садрже и устави земаља које немају оружане снаге, као на пример Устав Кнежевства Лихтенштајн од 1921. године (члан 44), Устав Републике Српске, након укидања оружаних снага Републике (Амандман СХ на Устав),¹¹ Устав Републике Исланд од 1944. године (члан 75 – брисан 1995. године).[2] Са друге стране, поједини устави не садрже одредбу о дужности одбране земље, а садрже одредбе о приговору савести – у ову групу ретких изузетака могу се сврстати Основни закон Савезне Републике Немачке од 1949. године (члан 4. став (3), до доношења члана 12а)[6] и Устав Републике Србије од 2006. године (члан 45).¹²

Устав Републике Мађарске првобитно је у члану 70х. став (1) прописивао: „[о]дбрана отаџбине је дужност сваког држављанина Републике Мађарске“. Ставом (2) истог члана дефинисано је да се општа војна обавеза врши војном службом са оружјем, без оружја или грађанском службом, под условима ближе одређеним за-

¹¹ Консолидован текст Устава Републике Српске доступан је на страни: www.legis.ba

¹² У теорији уставног права овакав однос немачког и српског уставотворца објашњени су денацификационом природом ових устава. Тако: Павловић, М.: „Прикривена денацификација у Уставу Србије од 2006.“, у: *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе*, књига III, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2008, 349–372.

коном [3, 5]. До 2005. године постојала је законска обавеза служења војног рока у трајању од шест месеци [2]. Каснијим изменама овог члана начелна одредба остала је иста, док су облици вршења војне обавезе дефинисани на други начин. Устав сада одређује да за време ванредног стања или на основу одлуке Народне скупштине, донете током ванредног стања превентивне одбране, сви пунолетни мушкарци који имају мађарско држављанство и пребивалиште у земљи могу бити регрутовани у складу са законом. Као што видимо, у случају рата обавеза служења војног рока и регрутна обавеза поново се активирају. Дакле, ради се о сличном решењу какво постоји и у код нас. Када је у питању одлука Народне скупштине, током ванредног стања превентивне одбране, за њено доношење потребна је двотрећинска већина присутних посланика Народне скупштине (члан 70х. став (2) Устава). Иста одредба одређује да сва лица која траже ослобођење од војне службе из религиозних разлога биће упућени на служење цивилне службе. Даље, Устав оставља могућност да се законом пунолетни мађарски држављани (дакле и они женског пола) који пребивају на територији Републике Мађарске обавезу на учешће у цивилној заштити и, у случају ванредног стања, војној служби (члан 70х. став (3) Устава). Економска и материјална обавеза прописана је ставом (4) истог члана за физичка и правна лица и друге организације. На крају, овај члан Устава у ставу (5) прописује и да је за доношење закона о обавези одслужења војног рока потребна двотрећинска већина гласова присутних посланика Народне скупштине. [5]

Одбрана отаџбине је дужност сваког мађарског држављанина и по члану XXXI став (1) Основног закона. Следећим ставом овог члана предвиђено је да „Мађарска одржава добровољачке резервне снаге за потребе националне одбране“. [4] Одредбе о војној, радној и материјалној обавези остале су суштински исте, а за њихову разраду прописано је доношење кардиналних закона, који се доносе по истој процедури као и раније (органски) закони.¹³

Нередовна стања (стања државне нужде)

Међу ауторима у упоредном уставном праву постоји став да мађарски устав одликују неубичајено обимне и казуистичке (деталне) одредбе када су у питању нередовна стања. [7] Речит пример таквог приступа нередовним стањима је и Основни закон Савезне Републике Немачке. [6]

Пре него што кренемо у анализу одговарајући одредби досадашњег мађарског устава, треба напоменути да је с обзиром на дужину трајања и велики број измена и допуна које је добио за шездесет две године важења, уставни текст постао изузетно непрегледан, па и противречан, као и да терминологија варира. Устав, у основи, познаје три врсте нередовних стања, с тим што се нека од њих појављују у више облика.

Ратно стање, које се у појединим одредбама Устава назива и, помало архаичним, појмом опсадно стање, фактички настаје почетком рата или са настанком непосредне опасности од оружаног напада стране силе на Републику Мађарску. Ако парламент није у могућности да донесе одлуку о проглашењу ратног стања на раније описан начин, пред-

¹³ Видети: Основни закон Мађарске, члан Т став (4).

седник Републике има право да прогласи такво стање и образује Савет националне одбране. Устав утврђује критеријуме за оцену да парламент није у стању за доношење те одлуке, а то су: ако постоји опструкција у изгласавању, ако парламент није у заседању или ако је његово сазивање немогуће због недостатка времена за промтно деловање, или сазивање није могуће због догађаја који су разлог стања нужде, нпр. заробљавање посланика, окупација територије итд. (члан 19а. став (2) Устава). О постојању ових разлога заједно одлучују председавајући Народне скупштине, председник Уставног суда и председник Владе, који одлучују и о оправданости проглашења ратног стања. [5] Ове одредбе примењују се и на проглашавање осталих нередовних стања. На првој седници након отклањања околности које су до тада спречавале његово састајање, парламент одлучује о оправданости проглашења стања нужде и о законитости мера предузетих током његовог трајања. За доношење ове одлуке Устав захтева квалификовану већину.

Савет националне одбране представља уставни орган који постоји искључиво у ратном, односно другом нередовном стању, Дакле, у питању је *ad hoc* тело, које према изричитој одредби Устава врши надлежности које му пренесе Народна скупштина, као и надлежности председника Републике и Владе. Савет располаже и уредбодавном надлежношћу и својим уредбама може да суспендује (ставити ван примене) одредбе појединих закона или пак да одступи од њих. Њима се могу предузимати и друге ванредне мере, али Савет не може да суспендује сам Устав. Ови акти *ex constituzione* губе правну снагу са престанком односног нередовног стања, изузев у случају да парламент продужи њихово важење. Што се персоналног састава тиче, Савет чине председник Републике, председник Народне скупштине, председници посланичких група, представник самосталних посланика, председник и чланови Владе, као и начелник Генералштаба Мађарске народне одбране. [3]

Изузетно битну гаранцију да ратно или неко друго нередовно стање неће бити злоупотребљено представља члан 19б. став (6) Устава, који забрањује ограничење рада Уставног суда током трајања стања нужде. Устав, такође, упућује и на доношење посебног закона који би уредио проблематику ванредних мера. Овај закон доноси се квалификованом већином (члан 19д. Устава). [5]

Када је реч о ванредном стању (члан 19ц. Устава), о употреби војске и о другим ванредним мерама, одлучује председник Републике, у складу са посебним законом. О томе, без одлагања, обавештава председавајућег скупштине. Парламент или, ако је он спречен, његов Одбор за одбрану у сталном је заседању током трајања ванредног стања. Они имају право суспендовања мера које је донео председник Републике. Те мере председник Републике утврђује уредбом и оне важе у периоду од тридесет дана, изузев ако парламент, односно његов Одбор за одбрану, не продуже њихово важење. Те одредбе примењују се и на стање националне кризе, као и обрнуто (члан 19ц. став (5) Устава). [5]

Међутим, слично члану 115а. став (4) Основног закона Савезне Републике Немачке, али детаљније Устав Републике Мађарске, у члану 19е одређује да у случају изненадног напада на мађарску територију страних оружаних јединица, у складу са планом одбране одобреним од Владе и председника Републике, снаге сразмерне тежини таквог напада и адекватно опремљене предузимају тренутно дејство, без обзира што није формално проглашено ратно или неко друго стање. Сврха оваквог непосредног деловања је одбијање напада, одбрана територијалног интегритета земље активним снагама ратног ваздухопловства и противваздушне одбране мађарских и

савезничких снага, обезбеђење уставног поретка и заштита живота и имовине, као и заштита јавног поретка и безбедности. О мерама које војска предузме на основу ове одредбе Влада је дужна, без одлагања, да извести председника Републике и Народну скупштину. Ради ближег регулисања тренутних мера, Устав и у овом случају налаже доношење посебног закона, и то квалификованом већином.

Основни закон нередовна стања заједнички означава као посебне правне поретке. Нови устав (чл. 48. до 54. Основног закона) познаје пет оваквих „поредака“: стање националне кризе, ванредно стање, стање превентивне одбране, изненадни напади, стање екстремне опасности. У посебном правном поретку остваривање основних права може да буде суспендовано или ограничено и изван граница постављених ставом (3) члана I Основног закона, осим у погледу права заштићених члановима II и III (право на човеково достојанство, живот и заштиту ембриона и фетуса; односно заштиту од мучења, нељудског и понижавања или кажњавања, поробљавања и трговине људима, забрани експеримената на људима, еугенике, клонирања људских бића и коришћења људског тела и његових делова за финансијске циљеве) и чланом XXVIII ст. (2) до (5), којим су уређена права у вези са кривичним и другим казним судским поступком. Основни закон не допушта своје суспендовање, као ни ограничење рада Уставног суда. [4] Престанком разлога због којих је уведен, посебни правни поредак престаје одлуком органа овлашћеног за његово увођење. Све наведено односи се на све облике посебних правних поредака, а они се ближе уређују кардиналним законом. Чланом 48. Основног закона, одређена су извесна заједничка правила за стање националне кризе и ванредно стање. Стање националне кризе и образовање Савета националне одбране Парламент уводи у случају ратног стања¹⁴ или непосредне опасности од оружаног напада стране силе (ратне опасности). Ванредно стање такође проглашава Парламент, у случају оружаних радњи уперених на рушење уставног поретка или запоседања искључиве власти, озбиљних масовних случајева насиља који угрожавају животе људи и имовину, а извршени су оружјем или помоћу њега. Као и према прописима досадашњег устава, за доношење ових одлука, као и за закључење мира, Основни закон захтева квалификовану већину. У случајевима када парламент није у стању за доношење одлуке о ратном стању и стању националне кризе и образовању Савета националне одбране, односно ванредног стања из разлога који су постављени на идентичан начин као и у досадашњем уставном решењу, такву одлуку доноси председник Републике, а о оправданости његове одлуке одлучују председници Парламента, Уставног суда и Владе, а нови устав прецизира да они одлуку доносе *једногласно*. Парламент, као и раније, пошто се састане, квалификованом већином одлучује о оправданости увођења посебног правног поретка и законитости мера које су са њим уведене. Током стања националне кризе и ванредног стања Парламент не може бити распуштен, односно самораспуштен, нити се током ових стања могу заказати, односно одржавати општи избори, а нови Парламент може бити изабран тек по истеку периода од десет дана од дана укидања неког од поменутих стања. Основни закон садржи и новину, којом је регулисано да у случају када је нови сазив Парламента изабран али нова Влада још није, председник Републике сазива конститутивну седницу у року од тридесет дана од дана престанка стања националне кризе, односно ванредног стања. Иако Основни закон ништа не каже о томе, треба сматрати да до тада претходни сазив Парламента и до-

¹⁴ Ова формулација је доста неспретна.

тадашња Влада настављају са радом. Што се тиче сазивања већ распуштеног Парламента, према новом уставном решењу, у стању националне кризе то чини Савет националне одбране, а у ванредном стању председник Републике.

Савет националне одбране чине председник Републике, који је и његов председник, председавајући Парламента, председник Владе, председници посланичких група, министри и начелник Генералштаба који има саветодавну улогу (Основни закон користи појам „право“). Савет остварује овлашћења која му повери Парламент, надлежности Владе и председника Републике. У погледу уставом дефинисаних надлежности и уредбодавних овлашћења задржана су ранија решења.

Када је у питању ванредно стање (члан 50. Основног закона), Основни закон предвиђа да мађарске оружане снаге могу узети учешће само у случају да се употреба полиције и других служби националне безбедности покаже као недовољна. За разлику од стања националне кризе, овде су командна овлашћења, по правилу, у рукама председника Републике. Он одлучује о употреби оружаних снага, ако Парламент не може, доноси акте о ванредним мерама, суспендовању и дерогацији појединих закона и др. О свакој таквој мери дужан је да обавести председника Парламента. Током трајања ванредног стања Парламент је у сталном заседању и има право стављања ван примене било које мере уведене од шефа државе. Ако Парламент није у стању да се састане, ове одредбе примењују се на његов Одбор за одбрану. Што се важења ових аката председника Републике тиче, Основни закон више не познаје могућност продужења њиховог важења након укидања ванредног стања.

Основни закон познаје и стање превентивне одбране, које Парламент може да прогласи, за одређени временски период, у случају „опасности од спољњег оружаног напада или у циљу испуњења обавеза из војног савеза“ (члан 51. став (1) Основног закона). Дакле, за разлику од других посебних правних поредака, стање превентивне одбране може се јавити само као временски ограничено, иако се време његовог трајања може продужити. Влада у овом стању може да доноси уредбе којима одступа од закона којима се уређују државна и јавна управа, оружане снаге и службе безбедности, затим суспендује примена појединих закона и усвајају друге потребне мере, у складу са одлуком којом је Парламент овластио Владу за њихово увођење. За разлику од претходног случаја, када је председник Републике обавештавао Парламент или супсидијарно његов одбор надлежан за одбрану, код стања превентивне одбране Влада је дужна да непрекидно извештава председника Републике и све надлежне парламентарне одборе о мерама које предузима, а тичу се њиховог делокруга (члан 51. став (3) Основног закона). [4]

Што се тиче изненадног напада, који је сада уређен чланом 52. Основног закона, сем потпуније разраде досадашњег уставног решења једина значајнија разлика је у томе што план оружане одбране одобрава председник Републике, уместо заједнички он и Влада, као што је то до сада био случај.

Основни закон доноси потпунију регулативу и стања екстремне опасности. Сагласно члану 53. став (1), овај посебни правни поредак проглашава Влада у случају природних катастрофа или индустријских акцидената који угрожавају животе и имовину, ради предузимања мера за њихово спречавање или ублажавање последица. И у овом случају Влада има неvezано уредбодавно овлашћење, с тим да такве уредбе имају важност петнаест дана, осим ако им Влада не продужи дејство на основу овлашћења добијеног од Парламента.

Полиција и друге службе безбедности

За разлику од војске, чије регулисање, макар и посредно, устави скоро и да не могу избећи, полиција и друге службе безбедности готово никада нису уставна већ законска материја, и оба мађарска устава су по томе изузеци. Устав из 1949. године одређује заштиту јавне безбедности, одржавање јавног реда и мира и заштиту државне границе као основне дужности полиције (члан 40а. став (2) Устава). И нови устав – Основни закон ове послове прописује као основне дужности полиције, уз додатак дужности превенције и истраге кажњивих дела (члан 46. Основног закона). Радом полиције руководи Влада, а ближе одредбе о полицији предмет су кардиналног закона. Као дужности служби националне безбедности нови устав прописује заштиту независности земље и законитог поретка, шта год под тим уставотворац подразумевао, и на крају спровођење националних безбедносних интереса. [4] Влада, као и у случају органа полиције, руководи радом служби националне безбедности, а њихова организација и деловање су предмет кардиналног закона. Као у случају професионалних припадника војске, и припадницима полиције, односно служби националне безбедности, Основни закон забрањује чланство у политичким странкама, односно политичку активност уопште. [4]

Закључак

Република Мађарска, као што је то примећено међу уставноправним ауторима, има дугу традицију уређивања послова војске и полиције самим уставом. Ту традицију наставио је и Основни закон Мађарске, усвојен у пролеће ове (2011) године.

Мађарски уставни оружаним снагама посвећују релативно доста простора. Иако ни стари ни нови устав не улазе у питање организације и попуне оружаних снага, препуштајући то кардиналним законима, они утврђују њихову надлежност, војну обавезу и ограничења политичких права припадницима оружаних снага. Што се надлежности тиче, одредбе о ангажовању војске на основу одлука Европске уније, које познају мађарски највиши акти, нису садржане у националним уставима, с обзиром на садашњи ниво европске интеграције у погледу система одбране и безбедности. Када су у питању војна, радна и материјална обавеза, мађарски устави су и у том погледу изузетак, јер се не одговарају лапидарним одредбама других устава о „праву и дужности“ одбране отаџбине, већ улазе у садржину сваке од наведених обавеза.

Много више одредаба посвећено је проблематици руковођења и командовања оружаним снагама и односима између уставних органа у вршењу тих послова. При анализи овлашћења појединих уставних органа и евентуалној компарацији са положајем њихових еквивалената у другим уставним системима, треба имати у виду да је њихова надлежност у оба мађарска устава постављена као уставна, али и као законска материја, тако да се њихова овлашћења могу значајно проширити законима. Покушавајући да избалансирају потребу ефикасног доношења одлука, са једне, и спречавања злоупотреба, са друге, и Устав из 1949. и Основни закон из 2011. овлашћења у пословима одбране и безбедности деле између законодавца и оба дела извршне гране власти – шефа државе и Владе. Компаративно посматрано,

права и дужности ових органа мање-више уобичајена су у европскоконтиненталним парламентарним режимима. Интересантно је да Парламент¹⁵ све битније одлуке, као и законе из области одбране, доноси квалификованом већином, дакле двотрећинском већином гласова од броја присутних посланика.

Када је у питању Савет националне одбране, ради се о уставно специфичном органу који показује извесне сличности са Заједничким одбором из члана 53а. Основног закона Савезне Републике Немачке, али са битно другачијим овлашћењима и саставом. Такође, за разлику од Заједничког одбора који постоји и у миру, Савет националне одбране може да егзистира само у неком од уставом прописаних стања нужде. Иако неки новији устави, посебно устави земаља средње и источне Европе, познају органе сличног назива, ради се о телима различитог карактера, делокруга и састава, па није могуће вршити њихову упоредноправну анализу. Иако је сврха једног оваквог органа спречавање концентрисања све власти у рукама једне личности, и тиме евентуалне злоупотребе ванредних овлашћења, она може негативно да се одрази на ефикасност одбране у случају опструкције у раду Савета.

Када су у питању полиција и друге службе безбедности, европски устави готово да их и не помињу,¹⁶ тако да и у том сегменту Устав из 1949. и нови Основни закон престављају упоредни изузетак.

Правни режими стања нужде, односно посебни правни пореци, како их назива нови устав, у Основном закону уређени су на нов, систематичан и детаљан начин, чиме су отклоњени недостаци ранијег устава, који су били последица великог броја парцијалних уставних промена, што је произвело његову неуједначеност и неконзистентност.

С обзиром на чињеницу да Мађарска има прошлост фашистичке државе, могуће је да у томе лежи повећано занимање њеног уставотворца за проблем командовања оружаним снагама и стањима нужде. Овакав приступ имају и устави других нацистичких и фашистичких земаља – СР Немачка, Шпанија, у мањој мери и Италија.

Међутим, негативно се може оценити промена ранијег члана 6. Устава из 1949. године, који је утврђивао да се: „Република Мађарска одриче рата као начина решавања спорова међу народима, и уздржава се од употребе силе и претње силом против независности или територијалног интегритета других држава“. То посебно у контексту империјалистичке прошлости мађарске државе, као и чињенице да у земљи постоји јака струја која и даље сања земљу са „шездесет четири жупаније“. Да Мађарска није у потпуности раскрстила са тим идејама против независности и слободе других народа, говори и то што у сали парламента још стоји грб Угарске, са пољима некадашњих делова Краљевине, у склопу Хабзбуршке монархије.¹⁷ Нови Основни закон прописује допуштање употребе свих историјских форми мађарског

¹⁵ Који се до сада звао Народна скупштина.

¹⁶ Мада се не ради о уставу, већ ништавом противуставном акту неправда, такозвани устав такозване „Републике Косово“ садржи поглавље „Безбедносни сектор“ (чл. 125–131) у којем се уређују тзв. Косовске безбедносне снаге, тзв. Косовско веће за безбедност, тзв. Полиција Косова, тзв. Обавештајна служба и тзв. Управа цивилног ваздухопловства, као и режим ванредног стања. Овај акт не производи никакво правно дејство у Републици Србији нити у међународном правном поретку, сагласно Одлуци Владе Републике Србије од 14. фебруара 2008. године и Одлуци Народне скупштине Републике Србије од 18. фебруара 2008. године.

¹⁷ Додуше, на грбу је, на пример, поље Далмације која није била земља круне св. Иштвана, тј. мађарска територија, већ део Аустрије.

грба. Све то доприноси оцени о изразито националној идеологији новог устава, која је најочитија у његовој преамбули (такозваном Националном завету вере), дугој две стране формата А4, која се дужином и садржином може поредити само са Изворишним основама Устава Републике Хрватске.

Да закључимо, и нови и стари мађарски устав питању система одбране и сектора безбедности посвећују, у упоредном уставном праву, неуобичајено велику пажњу. Иако такав приступ може *prima facie* бити критикован због нефлексибилности, која је иначе важна када су у питању уставне норме, мишљења смо да је овакав однос уставотворца према овим областима пожељан јер обезбеђује да се и у кризним тренуцима деловање оружаних снага врши на основу и у оквирима устава, уместо да се препусти арбитарном и дискреционом понашању државних органа. У поређењу са новим, али и старим мађарским уставом, Устав Републике Србије од 8. новембра 2006. године може се у погледу простора и квалитета регулисања система одбране негативно оценити с обзиром на недостатак неких значајних одредаба, на лапидарне и често нејасне, а у неким случајевима погрешне или противуречне одредбе, као и на чињеницу да су широко постављене, што отвара могућност њихове злоупотребе.

Литература

- [1] Venice Commision: *Opinion on the new Constitution of Hungary*, CDL-AD(2011)016, Strasbourg 2011, доступно и на адреси: www.venice.coe.int
- [2] G. Robbers (editor): *Encyclopedia of World Constitutions*, Facts on File, Inc., New York, 2007.
- [3] J. Klauber (prevodilac): „Ustav Republike Mađarske [u prečišćenoj verziji] od 12. marta 1990. godine“, *Strani pravni život* 3/1989, s. 81–100.
- [4] *Fundamental Law of Hungary*, Hungarian Government, Budapest, 2011.
- [5] *Act XX of 1949 The Constitution of the Republic of Hungary*, CompLex Net Jogtár dokumentum, <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62> [13. 7. 2011]
- [6] М. Тишма: „Уставноправно регулисање система одбране у Савезној Републици Немачкој“, *Војно дело*, зима/2010.
- [7] В. Кутлешић: *Организација власти – упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 2002.

НОВИ СТРАТЕШКИ КОНЦЕПТ НАТО – АКТИВНО АНГАЖОВАЊЕ И МОДЕРНА ОДБРАНА

Мирослав Глишић

У раду је приказана нова стратегија НАТО, која је усвојена на самиту у Лисабону крајем 2010. године. Ради обезбеђења приказа континуитета развоја стратегија Алијансе након Хладног рата и њихове усмерености ка свеобухватном приступу безбедности, најпре су приказане стратегије развијене у протекле две деценије – Стратешки концепт 1991 (Стратегија дијалога и сарадње) и Стратешки концепт 1999 (Стратегија кооперативне безбедности). Након тога приказани су услови настанка и развој Стратешког концепта 2010 (Стратегија активног ангажовања и модерне одбране). На крају су анализирани искази Стратешког концепта 2010. који се односе на одређење даљег развоја НАТО као организације колективне одбране, најефикаснијег политичко-војног апарата за управљање кризама и унапређење стабилности развојем различитих програмских иницијатива сарадње. Радом је обухваћен и почетак стварања услова за примену нове стратегије, који се огледа у доношењу низа одука на састанцима министара одбране и спољних послова држава чланица НАТО, који су уследили након самита у Лисабону.

Кључне речи: *НАТО, стратешки концепт, колективна одбрана, управљање кризама, кооперативна безбедност.*

Увод

Самит НАТО у Лисабону, одржан од 19. до 20. новембра 2010. године, представља један од најважнијих састанака шефова држава и влада у историји Алијансе.¹ Том приликом усвојен је нови стратешки концепт и разматрана су питања која се односе на: даље ангажовање Алијансе у Авганистану, развој противракетног система и однос према нуклеарном наоружању, будући развој партнерства, продубљење сарадње НАТО–Руска Федерација и реформу НАТО.

Стратешки концепт, односно стратегија НАТО, представља званични документ који описује сврху и природу Алијансе и њене фундаменталне задатке. Њиме се дефинишу главне одлике савременог безбедносног окружења, назначава приступ Алијансе у процесу очувања безбедности и обезбеђују смернице за даљи развој војних снага. Стратешки концепт усвојен на Самиту у Лисабону (у даљем тексту Стратешки концепт 2010) седми је по реду од оснивања Алијансе, а трећи који не-

¹ Самит у Лисабону је 22. од оснивања НАТО.

ма статус поверљивог документа.² Он треба да омогући прилагођавање НАТО савременом безбедносном окружењу и унапређење његових одбрамбених способности у односу на претње савременог окружења, са једне, те да обезбеди већу економију средстава, са друге стране. Наиме, у складу са исказима Стратешког концепта 2010, који се односе на период од десет година, потребно је обезбедити ефективније и ефикасније ангажовање снага Алијансе широм света.

Основне поставке Стратешког концепта 2010 су:³ (1) пуна реафирмација члана 5. Вашингтонског споразума; (2) активно ангажовање на спречавању криза, контролисању сукоба и стабилизацији постконфликтних ситуација, подразумевајући и ближу сарадњу са осталим партнерима, пре свега са Уједињеним нацијама и Европском унијом; (3) стварање могућности за веће политичко ангажовање партнера и повећање њихове улоге у планирању операција под мандатом НАТО, у којима дају допринос; (4) опредељеност Алијансе за свет без нуклеарног оружја, уважавајући принцип довољне способности одвраћања; (5) приврженост политици отворених врата; (6) неопходност непрекидног спровођења реформи ради стварања делотворније, ефикасније и флексибилније Алијансе.

Нови стратешки концепт садржи шест целина: (1) основни задаци и принципи, (2) безбедносно окружење, (3) одбрана и одвраћање; (4) безбедност кроз управљање кризама; (5) унапређење међународне безбедности кроз сарадњу и (6) реформа и трансформација. Као основни задаци Алијансе дефинисани су: (1) колективна одбрана; (2) управљање кризама и (3) кооперативна безбедност.

Стратешким концептом 2010 савезнички лидери остали су привржени обавези да очувају трансатлантско савезништво, са потребним способностима за одвраћање и одбрану од сваке претње по безбедност популације држава чланица НАТО. Колективна одбрана и даље остаје главни кохезивни фактор савезништва. Међутим, анализираним документом уверљиво је наглашена теза да НАТО, као кључни чинилац одржања и унапређења стабилности у евроатлантском региону, нема директног противника и да више не постоји опасност од класичног напада конвенционалним наоружањем, већ од претњи савременог безбедносног окружења. Значајну новину нове стратегије НАТО представља одлука о развоју капацитета противракетне одбране европске територије, која ће у будућности представљати кључни садржај колективне одбране.

Управљање кризама, највећа новина претходних стратегија усвојених након Хладног рата, у значајној мери је дорађена и Стратешким концептом 2010. На основу стечених искустава из досадашњег ангажовања у операцијама одговора на кризу које нису предвиђене чланом 5. Вашингтонског споразума, НАТО је исказао опредељење да више пажње посвети превенцији криза, као и стабилизацији и реконструкцији подручја која су била захваћена сукобима. За то је посебно важна нова интерпретација члана 4. Вашингтонског споразума и развој свеобухватног приступа за решавање постконфликтних ситуација.

² Усвојене стратегије НАТО до Лисабонског самита: (1) Стратешки концепт за одбрану северноатлантске области (DC 6/1, 1. децембар 1949); (2) Стратешки концепт за одбрану северноатлантске области (MC 3/5, 3. децембар 1952); (3) Свеобухватни стратешки концепт за одбрану НАТО области (MC14/2, 23. мај 1957); (4) Свеобухватни стратешки концепт за одбрану НАТО области (MC 14/3, 16. јануар 1968); (5) Стратешки концепт НАТО (новембар 1991) и (6) Стратешки концепт НАТО (1999).

³ *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2010, *Preface*.

Стратешким концептом наглашена је и потреба за унапређењем партнерства са државама и организацијама широм света и развојем прагматичних оквира за отворене консултације са сваким партнером по питањима безбедности од заједничког интереса. Унапређење и даљи развој партнерства представљаће главни садржај кооперативне безбедности којим ће се Алијанса бавити у наредном периоду.

Поред Стратешког концепта 2010, на самиту у Лисабону усвојена је и Декларација којом је дефинисано мноштво задатака ради обезбеђења примене новоусвојене стратегије у пракси.⁴

Стратегије НАТО након Хладнога рата

Када су хладноратовске претње по безбедност Западне Европе и САД, Варшавски уговор и Совјетски Савез нестале са међународне позорнице, могло се очекивати да ће нестати и НАТО. Многи политичари и експерти градили су своје процене на изнетом ставу, не узимајући у обзир да је НАТО скоро на почетку свога развоја, на састанку Северноатлантског савета у Лисабону фебруара 1952, донео Декларацију о циљевима у којој је, између осталог, наглашено да Алијанса није пројектована само због организовања припрема за одбрану од агресије Варшавског уговора, већ и ради сталности трајања. Заправо већ тада је постојала идеја да се након престанка хладноратовских непријатељстава, главни капацитети НАТО концентришу на стварање услова и унапређење благостања народа у читавој међународној заједници.⁵

Након скоро четири деценије од доношења поменутог документа, непосредно пред окончање Хладнога рата, Алијанса није кренула путем распуштања као Варшавски уговор, већ је у духу представљене Декларације почела да проширује концепт одбране дијалогом и практичном сарадњом са другим државама које нису биле њене чланице. Усвајањем Свеобухватног концепта контроле наоружања и разоружања, на састанку Северноатлантског савета у Бриселу 1989. године Алијанса је као један од својих главних циљева у будућности дефинисала успостављање правичног и трајно мирољубивог поретка у Европи.⁶ Даља еволуција дијалога и практичне сарадње обележена је декларацијом усвојеном на Самиту НАТО у Лондону 1990, којом је упућена понуда владама Совјетског Савеза и државама Централне и Источне Европе за успостављање редовних дипломатских односа и развијање сарадње.⁷ Званично усвајање изјаве о партнерству са државама Централне и Источне Европе и проширењу контаката по питањима безбедности уследило је на састанку Северноатлантског савета у Копенхагену 1991. године.⁸

⁴ *Lisbon Summit Declaration*. Lisbon, 2010.

⁵ *Declaration reaffirming the aims of the North Atlantic Treaty Organisation*. The Ninth Session of the North Atlantic Council, Lisbon, 25. February 1952.

⁶ *The Alliance's comprehensive concept of arms control and disarmament adopted by the Heads of State and Government at the meeting of the North Atlantic Council*. Brussels, 29–30 May, 1989, I. Introduction, paragraph 1.

⁷ *Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council („The London Declaration“)*. London, 6 July 1990, paragraph 7.

⁸ *Partnership with the countries of Central and Eastern Europe (statement issued by the North Atlantic Council meeting in Ministerial Session)*. Copenhagen, 7 June 1991.

На основу тога, уочљиво је да је НАТО у предвечерје Хладног рата почео да напушта тада актуелну стратегију флексибилног одговора. То је озваничено на састанку Северноатлантског савета у Риму 1991. године, када је новим стратешким концептом усвојена стратегија дијалога и сарадње.

За разлику од претходних, Стратешки концепт 1991 исказао је потпуно другачију перцепцију безбедносног окружења, у којем је претња од истовременог и потпуног напада по свим европским фронтовима замењена мноштвом вишедимензионалних и вишесмерних претњи које је било тешко проценити и предвидети, попут пролиферације оружја за масовно уништавање, прекида тока виталних ресурса, терористичких аката и саботажа.⁹ Док је окончање конфронтације на релацији Исток – Запад смањило могућност избијања највећег сукоба у Европи, са друге стране, а узимајући у обзир наведене претње, повећан је ризик од избијања различитих криза које захтевају брзо реаговање и развој нове стратегије у оквиру ширег приступа безбедности. Стратешки концепт 1991 дефинисао је следеће задатке Алијансе:¹⁰ (1) обезбеђење темеља безбедне Европе; (2) очување трансатлантског форума за консултације по питањима која се тичу безбедности, (3) одвраћање и одбрана и (4) одржавање стратешког баланса у Европи.

Главна новина Стратешког концепта 1991 огледа се у препознавању могућности за постизање циљева НАТО политичким средствима у проширеном приступу безбедности, који у себи обједињује политичку, економску, социјалну и одбрамбену димензију и условљава три међусобно повезана и подржавајућа елемента безбедносне политике савезника: дијалог, сарадњу и колективну одбрану.¹¹ Дијалог и сарадња представљени су као основно средство спречавања избијања сукоба, унапређења међусобног разумевања и поверења, управљања кризама и успоставања истинског партнерства у решавању заједничких безбедносних проблема.

НАТО је разматраним стратешким концептом предвидео да његове војне снаге могу допуњавати или појачавати политичке акције унутар широког приступа безбедности и тако допринети управљању кризама и њиховом мирном решавању. Одлука НАТО да се ангажује изван зоне дефинисане чланом 6. Вашингтонског споразума ради управљања кризама представља најзначајнији аспект трансформације НАТО након Хладног рата. Такође, проширењем некадашњим „противницима“ из Источне Европе и отварањем Програма „Партнерство за мир“, НАТО добија глобални значај у савременим међународним односима.

У околностима сучељавања са мноштвом криза насталих распадом Совјетског Савеза и СФР Југославије, те трагања за новим идентитетом у безбедносној архитектури Европе након Хладног рата, НАТО је на Самиту у Вашингтону 1999. године усвојио нови стратешки концепт у којем је представио стратегију кооперативне безбедности (стратегија сарадње у безбедности). Може се рећи да стратегија кооперативне безбедности представља „проширену и продубљену“ стратегију дијалога и сарадње.

⁹ *The Alliances Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. Washington D. C., 23–24 April 1999. Part I – the Strategic Context. Security challenges and risks, paragraph 9.*

¹⁰ *Ibidem, Part II, Alliance Objectives and security functions. The fundamental tasks of the Alliance, paragraph 20.*

¹¹ *Ibidem, Part III – A broad approach to security, paragraphs 23–29.*

Термин кооперативна безбедност некада се искључиво односио на Конференцију/Организацију за безбедност и сарадњу у Европи. Међутим, НАТО је идеалистички и неодређени концепт кооперативне безбедности из поменуте Конференције/Организације превео у своју праксу, што је описао Ричард Кoen у делу под називом *Од појединачне безбедности до међународне стабилности*. Концепт кооперативне безбедности представља стратешки систем развијен око језгра које чине државе либералне демократије, увезане у мрежу формалних или неформалних савеза и институција, које препознају заједничке вредности и које практично и транспарентно сарађују у области економије, политике и одбране. У концепту кооперативне безбедности циљеви националне безбедности појединачних држава увезани су са четири ојачавајућа прстена безбедности:¹² Први прстен је појединачна безбедност (унапређење и заштита људских права унутар сопствених граница и изван њих). Други прстен је колективна безбедност (одржавање мира и стабилности унутар њиховог заједничког простора). Трећи прстен – колективна одбрана (узајамна заштита од спољне агресије). Четврти прстен је унапређење стабилности (активно унапређење стабилности у другим областима где би конфликт могао угрозити њихову заједничку безбедност, коришћењем политичких, информационих, економских и, ако је потребно, војних средстава).

За разлику од Стратешког концепта 1991, који је донет у времену ентузијазма, када се сматрало да је време сукоба и подела у Европи прошло и у складу са тим само су овлаш назначене поједине претње по безбедност Алијансе, стратегија кооперативне безбедности осам година касније знатно већу пажњу посвећује процени безбедносног окружења.¹³ Као основне претње безбедности препознате су неизвесност и нестабилност унутар евроатлантског региона и око њега, могућност избијања регионалних криза, економска и политичка нестабилност, тероризам, етнички и верски сукоби, кршење људских права, пролиферација оружја за масовно уништавање и савремених технологија, напади на информационе системе, организовани криминал и прекид токова снабдевања важних ресурса.

Да би у пракси имплементирао стратегију кооперативне безбедности и одговорио приказаним претњама, НАТО је Стратешким концептом 1999 донекле редеофинисао своје задатке из 1991. и представио их као:¹⁴ (1) обезбеђење основе за стабилну безбедност евроатлантског простора; (2) очување трансатлантског форума за међусобне консултације чланица о свим питањима која се тичу безбедности; (3) одвраћање и одбрана; (4) управљање кризама и (5) унапређење партнерстава, сарадње и дијалога.

Упоредном анализом стратегије дијалога и сарадње и стратегије кооперативне безбедности може се уочити да нема битнијих разлика у додељеним задацима, већ само да се ради о њиховој детаљнијој интерпретацији. Новине уведене стратегијом кооперативне безбедности огледају се у наглашавању значаја развоја партнерства и успостављања новог средства за управљање кризама – операције одговора на кризу које нису предвиђене чланом 5. Вашингтонског споразума.

¹² Ричард Кoen, Мајкл Михалка., *Сарадња у безбедности: нови хоризонти за међународни поредак*. Удружење дипломаца Центра Џорџ Маршал, Београд, 2005, с. 9–11.

¹³ *The Alliances Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*. Washington D. C, 23–24 April 1999, Part II – Strategic Perspectives. Security challenges and risks, paragraphs 20–24.

¹⁴ Ibidem, Part I – The Purpose and Tasks of the Alliance, paragraph 10.

Стратешки концепт 1999, за разлику од претходног, више пажње посвећује развоју узајамно подржавајућих међународних организација које се, како на регионалном, тако и глобалном нивоу баве питањима безбедности, попут Уједињених нација, ОЕБС и Европске уније. Наиме, почетком 90-их година прошлог века изградња безбедносне архитектуре Европе и стремљења да „*interlocking*“ све више буде замењен „*interlocking*“ у односима међународних организација које се баве питањима безбедности, није увек наилазила на консензус код чланица Алијансе у погледу додељивања значаја и улоге које ће те организације имати у међународном окружењу. То је био основни разлог зашто Стратешки концепт 1991 у својим исказима скоро и да не приказује потребу за узајамно подржавајућим међународним организацијама, већ је потреба за изградњом хармоничне безбедносне структуре Европе исказана пратећим документом самита – Римском декларацијом.¹⁵

Поред дијалога и сарадње, а након позитивне праксе од 1994. године када је основан програм Партнерство за мир, у појмовно-категоријални апарат Стратешки концепт 1999 уводи термин партнерства, како са заинтересованим државама, тако и са међународним организацијама, чиме се велики значај даје унапређењу свих партнерских формата за сарадњу по питањима безбедности.

Развој Стратешког концепта 2010

Потреба за усвајањем новог стратешког концепта препозната је још 2006. године. О значају доношења нове стратегије исцрпно је расправљано, како у државама чланицама НАТО и његовим организационим целинама, тако и у Парламентарној скупштини Алијансе. Неопходност нове стратегије Алијансе образлагана је следећим чињеницама: (1) постојање потребе за редефинисањем улоге НАТО у смислу члана 5. Вашингтонског споразума, као и за даљим јачањем трансатлантске повезаности; (2) важност сагледавања рационалности и начина даљег ангажовања Алијансе у Авганистану, с обзиром на дужину ангажовања значајних војних потенцијала у ратним дејствима; (3) потреба за даљом трансформацијом НАТО ради стварања ефективних и ефикасних снага у односу на претње савременог безбедносног окружења. Међутим, узимајући у обзир да се рат у Авганистану није одвијао у складу са очекивањима, несагласности у вези поделе терета и ризика у операцијама између европских савезника и САД, као и различите перцепције развоја европског идентитета у области безбедности и одбране, званична одлука о отпочињању израде новог стратешког концепта донета је тек на самиту НАТО у Стразбуру/Келу 2009. године.¹⁶

Том приликом, генерални секретар НАТО добио је задужење да оформи и води групу еминентних експерата ради развоја новог стратешког концепта.¹⁷ Група експерата, са председавајућом Мелдин Олбрајт, почела је са радом у септембру 2009.

¹⁵ *Declaration on Peace and Cooperation issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (The Rome Declaration)*. Summit NATO, Rome, 1991.

¹⁶ *Strasbourg/Kehl Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl*. Summit NATO, Strasbourg/Kehl, 2009, paragraph 1.

¹⁷ *Declaration on Alliance Security issued by the Heads of State and Government participating of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl*. Summit NATO, Strasbourg/Kehl, 2009.

године.¹⁸ Једна од најосетљивијих тема у раду Групе односила се на промишљање будућих односа између НАТО и Руске Федерације. Поред наведеног, као елементи будућег стратешког концепта у вези са којима су препозната могућа озбиљна сучељавања идентификовани су противракетна одбрана и нуклеарна политика, односи НАТО–ЕУ и контрола наоружања. Наиме, међу појединим савезницима постоји дилема да ли заједнички систем противракетне одбране умањује значај очувања нуклеарног наоружања, односно његове функције одвраћања. Такође, нуклеарне доктрине појединих држава чланица НАТО битно се разликују. Немачка инсистира на повлачењу нуклеарног наоружања са своје територије, док Француска заступа становиште да нуклеарно наоружање треба да има превасходну улогу одвраћања од евентуалних напада и провокација. Даље уређење односа НАТО–ЕУ представља велики изазов за њихове званичнике. Сарадњу НАТО са ЕУ оптерећују два проблема. Оба су везана за Турску. Први проблем проистиче из међусобних односа Турска – Кипар – Грчка, а други из негативног става Француске и Немачке у погледу пријема Турске у Европску унију.

Развој нових и унапређење постојећих партнерстава како са државама, тако и са организацијама које се баве питањима безбедности, у процесу драфтирања новог стратешког концепта, наишао је на јединствено одобравање и сагласност. Исказана је намера Алијансе да постане центар глобалне мреже безбедносних организација, што ће подразумевати њену значајну улогу у консултацијама по многим питањима регионалне и глобалне безбедности. Колики је значај дат партнерствима најбоље говори чињеница о укључености држава партнера и међународних организација у процес драфтирања конкретног предлога Групе експерата који се односио на нови стратешки концепт.

У складу са својим мандатом, половином маја 2010. Група експерата је доставила генералном секретару Алијансе коначни извештај под називом *NATO 2020: осигурана безбедност; динамичан ангажман*. У извештају су детаљно приказани сви налази групе експерата до којих се дошло током промишљања о новом стратешком концепту, као и њихове препоруке за даље ангажовање.¹⁹ Може се рећи да су чланице НАТО током припреме нацрта новог стратешког концепта биле подељене у три групе: глобалисти – заговарали су глобалну улогу Алијансе (САД, Велика Британија, Канада и Данска); тврди заговорници начела колективне одбране (Пољска и балтичке државе) и пасивни, тихи и неопредељени (Португал, Шпанија, Грчка и Италија).

¹⁸ У најважније активности Групе експерата у процесу израде нацрта новог стратешког концепта могу се уврстити: (1) четири семинара (Луксембург октобра 2009, Словенија новембра 2009, Норвешка јануара 2010. и САД – Вашингтон фебруара 2010. године), где су се њени чланови састајали пре свега са војним лидерима Алијансе, (2) састанак са представницима Парламентарне скупштине НАТО у децембру 2009. године; (3) састанак са представницима Европске уније у децембру 2009; (4) састанци са високим званичницима Грузије и Украјине половином јануара 2010; (5) састанци у Русији током фебруара 2010; (6) састанак са министрима одбране држава чланица НАТО крајем јануара 2010. године; (7) консултације у државама чланицама НАТО; (8) консултације са представницима Уједињених нација и представницима ОЕБС-а у марту и априлу 2010. године; (9) консултације са представницима Савета евроатлантског партнерства, Медитеранског дијалога и Истанбулске иницијативе за сарадњу током марта и априла 2010. године.

¹⁹ *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2010.

Извештај Групе експерата оцењен је као добра анализа актуелног стања, али без довољно оперативних закључака. Генерални секретар НАТО избегао је процес колективног драфтирања документа, већ је завршни рад на нацрту новог стратешког концепта преузео на себе. За такав поступак наишао је на разумевање у НАТО, с обзиром на то да је лично именован да сачини нацрт стратешког концепта од шефова држава и влада на самиту НАТО у Стразбуру/Келу. Може се закључити да је генерални секретар НАТО суштину новог стратешког концепта дао својим иступањима на Aspen Institute Italia у Риму и German Marshall Fund у Бриселу, током септембра и октобра 2010. године.²⁰

На заједничком састанку министара спољних послова и одбране, одржаном 14. октобра 2011. године у Бриселу, дати су суштински коментари држава чланица НАТО на предлог Групе експерата. Они су се односили, пре свега, на питања сарадње са ЕУ и контроле наоружања. Том приликом још је једном наглашено опредељење за унапређење сарадње НАТО са државама партнерима и међународним организацијама и усвојен је предлог генералног секретара да се у новом стратешком концепту посебна пажња посвети члану 4. Вашингтонског споразума ради унапређења консултативних механизма, како са чланицама НАТО, тако и са свим партнерима.²¹ Она треба да подразумева оперативну и динамичну примену Вашингтонског споразума ради ефикасније превенције криза и одговора на савремене безбедносне претње. Поред консултација у интерној равни (државе чланице), препознат је значај и консултација у екстерној равни (државе чланице и партнери). У односу на предлоге Групе експерата, назначен је и значај цивилно-војног планирања, с обзиром на то да НАТО више не представља чисто војну организацију и уважавајући значај сарадње са цивилним актерима у процесу постконфликтног опоравка у подручјима захваћеним кризом.

Стратешки концепт 2010 и колективна одбрана

Новим стратешким концептом вероватноћа претњи на територију НАТО конвенционалним наоружањем процењена је као мала, са напоменом да се конвенционалне претње ипак не могу игнорисати с обзиром на чињеницу да многе државе у свету располажу значајним савременим војним способностима и имајући у виду ширење балистичких ракета. Као главне претње по безбедност евроатлантског региона наведене су: (1) ширење нуклеарног и другог оружја за масовно уништење; (2) тероризам; (3) екстремизам; (4) трговина оружјем, наркотицима и људима; (5) сајбер напади; (6) прекиди виталних комуникацијских, транспортних и транзитних саобраћајница од којих зависи међународна трговина и енергетска безбедност; (7) климатске промене, (8) оскудни ресурси воде и све веће потребе за енергентима.

²⁰ „Success generates success: the next steps with Russia“. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the public conference organized by the Istituto Affari Internazionali and the Aspen Institute Italia in Rome, September 2010. and „The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence“. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the German Marshall Fund of the United States, October 2010.

²¹ Члан 4. Вашингтонског споразума: „Уговорне стране саветоваће се међусобно кад год по мишљењу ма које од њих буду угрожени територијални интегритет, политичка независност или безбедност било које од потписница“.

У складу са наведеним претњама савременог безбедносног окружења, Стратешким концептом 2010 под окриљем колективне одбране реafirмисан је члан 5. Вашингтонског споразума, а одвраћање, засновано на одговарајућој комбинацији нуклеарних и конвенционалних способности, представљено као кључни елемент целокупне стратегије.²² За многе државе чланице реafirмација члана 5. Вашингтонског споразума представља значајан сегмент даљег развоја Алијансе, с тим пре што је за више од једне деценије свога ангажовања у Авганистану потрошила и окупирала значајне ресурсе првенствено намењене за обезбеђење колективне одбране. У том смислу главни циљ НАТО у будућности треба да остане одбрана држава чланица. Међутим, међу државама чланицама не постоји сагласност по питању да ли се и на претње савременог безбедносног окружења може одговорити активирањем члана 5. Вашингтонског споразума. На пример, рањивост у области информационих технологија свакако захтева велику пажњу Алијансе, али у смислу позивања на члан 5. не може се са лакоћом и благовремено утврдити ко стоји иза напада и одакле је напад изведен.²³ У таквим околностима важније је постићи договор између НАТО-а и односне чланице на који начин да јој се пружи адекватна помоћ, него покушавати са активирањем система колективне одбране. У сваком случају, реafirмација члана 5. Вашингтонског споразума у условима одговора на претње савременог окружења које најчешће не потичу из традиционалне области деловања Алијансе, не угрожавају директно територију државе чланице и иза којих обично не стоји држава већ илегално организоване групе или појединци, представљаће у наредном периоду велики изазов за НАТО.

Повећање претње од угрожавања територије држава чланица НАТО и њихових оружаних снага пролиферацијом и евентуалном употребом балистичких ракета у сталном је порасту. У таквим околностима Алијанса је донела одлуку да под окриљем задатка колективне одбране развија противракетну одбрану. Циљ противракетне одбране НАТО је да обезбеди потпуну покривеност и заштиту за све европске чланице и да буде заснована на недељивости савезничке безбедности и солидарно-

²² Стратешки концепт 2010 дефинише следеће смернице даљег развоја колективне одбране и одвраћања: (1) задржати одговарајућу комбинацију нуклеарних и конвенционалних снага; (2) одржавање способности садејства главне здружене операције и неколико мањих операција колективне одбране и одговора на кризе, што подразумева и ситуације када се оне изводе на стратегијској удаљености једна од друге; (3) развијати и одржавати јаке, мобилне конвенционалне снаге које се могу упућивати у операције, како ради испуњавања обавеза из члана 5, тако и ради спровођења експедиционих операција Алијансе, укључујући и операције НАТО снага за реаговање; (4) изводити неопходну обуку, вежбе и планирање за непредвиђене догађаје и размену информација како би одбрана од читавог низа конвенционалних и новонастајућих безбедносних изазова била загарантована; (5) обезбедити најшире могуће учешће држава савезница у планирању колективне одбране у вези са местом и улогом нуклеарног наоружања; (6) развијати способности за одбрану становништва и територије држава чланица од напада балистичким ракетама; (7) наставити са развојем способности за одбрану од угрожавања хемијским, биолошким, радиолошким и нуклеарним оружјем за масовно уништење; (8) наставити са развојем способности за суочавање са нападима из сајбер простора; (9) унапредити способност откривања и одбране од међународног тероризма; (10) развијати способност за допринос енергетској безбедности; (11) дати приоритет у процени утицаја новонастајућих технологија на безбедност; (12) одржавати неопходан ниво издатака за систем одбране. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. op. cit, *Defence and Deterrence*, paragraph 19.

²³ Безбедност од напада из сајбер простора постаје све актуелнија и након Лисабонског самита отпочело је разматрање многих питања из те области. На састанку Северноатлантског савета на нивоу министара одбране, 11. марта 2011. године у Бриселу, одобрен је *Концепт одбране од напада из сајбер простора*.

сти у вези са правичном поделом одговорности и трошкова. На самиту у Лисабону потврђена је спремност Алијансе да заједно са Русијом испита потенцијале за увезивање постојећег и планираног система противракетне одбране у одговарајућем времену, на обострано прихватљив и користан начин. Напори које предузима НАТО у области противракетне одбране и Америчко-европски фазно прилагођени приступ стварају добре могућности за ангажовање Русије. Са друге стране, Руска Федерација испољила је спремност да сарађује са НАТО у области противракетне одбране, али још је у фази формулисања своје позиције у односу на идеје Алијансе.²⁴

Устављање противракетног система у Европи и његово повезивање са системом у САД био је један од главних изазова Лисабонског самита.²⁵ Северноатлантски савет у сталном заседању израдиће нацрт акционог плана, којим ће темељно регулисати развој капацитета система противракетне одбране. Крајњи рок за увођење противракетне одбране над простором Централне Европе је 2018. година, а за завршетак читавог пројекта предвиђа се 2022. година. У погледу противракетног система постигнут је консензус савезника у перцепцији да постоји претња Европи од напада ракетама средњег домета са нуклеарним бојевим главама, као и да противракетни штит буде отворен и за треће земље, укључујући и Русију.²⁶ Такође, већина чланица НАТО подржава план САД о противракетној одбрани, јер сматра да се тиме јача члан 5. Вашингтонског споразума и принцип колективне одбране. Систем противракетне одбране може да пружи суштински допринос безбедности, под условом да различити програми и системи буду узајамно усклађени, што подразумева надоградњу постојећих ресурса и структура. Билатерална основа противракетног система за државе чланице НАТО није коректно решење, нити је у складу са чланом 4. Вашингтонског споразума. Без обзира на то, током Лисабонског самита ипак нису дефинисане позиције где ће бити инсталирани системи противракетне одбране, због резерве појединих чланица.

Потребно је нагласити да противракетна одбрана није замена за нуклеарно одвраћање, већ комплементарно питање. Северноатлантски савез и даље остаје нуклеарна сила и то питање је у Стратешком концепту 2010 уравнотежено размотрено. НАТО очекује да свако смањење нуклеарног наоружања у Алијанси мора бити праћено и од Руске Федерације. Наиме, НАТО намерава да смањи нуклеарно наоружање у Европи, али само ако се на то обавезе и Руска Федерација. Без обзира на захтеве за смањењем нуклеарног наоружања, дефинисаће се, као и до сада, његов значај са војног и политичког аспекта.

У вези са унапређењем колективне одбране у условима светске економске кризе, а ради имплементације одлука доношених на самиту у Лисабону, НАТО је почетком 2011.

²⁴ Русија је дефинисала следеће претпоставке за заједнички систем противракетне одбране: равноправност, транспарентност (радарски системи не смеју бити постављани једни против других), постојање секторског система и формирање заједничког центра за контролу и мониторинг ракета.

²⁵ Треба имати на уму да је размештање делова ракетног штита, посебно инсталирање радарског система у Турској, веома осетљиво питање. Основни камен спотицања током припрема Лисабонског самита представљало је опредељење Турске да се не именују потенцијално опасне државе (Иран и Сирија), због којих се уводи ракетни штит, као и да се обезбеди потпуна заштита читаве територије Турске, што изискује значајна средства које већина држава није у стању да издвоји.

²⁶ За већи део држава чланица од посебног је значаја да то не буде билатерални пројекат са САД и да постоји искрена понуда да Руска Федерација буде део тога пројекта.

године представио нови приступ расходима за одбрану под називом „паметна одбрана“. Тај приступ осигурава већу безбедност за мање новца, која се може постићи заједничким радом и већом флексибилношћу. Овај приступ предвиђа да државе прикупе и деле капацитете, одреде праве приоритете и да координирају свеукупне напоре Алијансе.²⁷

Стратешки концепт 2010 и управљање кризама

Као и у претходним, и у новом стратешким концепту кризе и конфликти изван граница НАТО дефинишу се као директна претња по безбедност територија и становништва држава чланица, те је Алијанса потврдила опредељење да безбедност и у будућности унапређује спречавањем криза, управљањем кризама, стабилизацијом постконфликтних ситуација и пружањем подршке приликом обнове.²⁸ Значајна новина Стратешког концепта 2010, а која је проистекла из сагледаних искустава из ангажовања Алијансе у Авганистану, јесте препознавање потребе за даљим интензивним развојем свеобухватног приступа, који представља најзначајнији сегмент трансформације Алијансе у области изградње потребних способности за управљање кризама.²⁹ Нови стратешки концепт предвиђа да Алијанса буде активно ангажована, заједно са другим међународним чиниоцима, у периодима пре, за време и након окончања кризе, ради подстицања заједничких анализа, планирања и спровођења активности на терену, чиме ће се обезбедити већа кохерентност и делотворност целокупних међународних напора.

У вези са тим, Алијанса ће након Лисабонског самита повећати свој допринос свеобухватном приступу у процесу управљања кризама као део напора које предузима међународна заједница и унапредити способности за обезбеђење успешности стабилизације и реконструкције подручја која су била захваћена сукобима – постконфликтни опоравак. На основу досадашњих искустава из операција, уочено је да војни капацитети, иако суштински најважнији, нису довољни да се одговори на многе изазове који се јављају у процесу управљања кризама. То намеће потребу

²⁷ Детаљније о приступу „паметне одбране“ у говору генералног секретара НАТО Андерса Фог Расмусена на Безбедносној конференцији у Минхену, одржаној 4. фебруара 2011. године.

²⁸ Ради обезбеђења ефикасности у читавом опсегу управљања кризама, Стратешки концепт 2010 даје следеће смернице: (1) повећати размену обавештајних података; (2) даљи развој доктрина и војних способности за експедиционе операције, укључујући и дејства за угушивање побуна, као и операције стабилизације стања и обнове; (3) развијати одговарајуће способности за управљање грађанским кризама ради делотворнијег повезивања са субјектима цивилног друштва; (4) унапредити интегрисано цивилно-војно планирање у оквиру читавог дијапозона криза; (5) развити способности за обуку и успостављање локалних снага у кризним подручјима; (6) припрема цивилних стручњака из земаља чланица, који ће бити стављени на располагање за брзо упућивање у одабране мисије; (7) проширити и интензивирати политичке консултације између држава савезница и консултације са партнерима. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. op.cit, *Security through Crisis Management*, paragraph 26.

²⁹ Акциони план за развој и имплементацију доприноса НАТО свеобухватном приступу усвојен је на Самиту у Букурешту 2008. године и подразумева унапређења у следећим областима: планирање и извођење операција; научене лекције, обука, образовање и вежбе; унапређење сарадње са осталим актерима међународних односа и информисање јавности. *ISAF's Strategic Vision – Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force in Afghanistan*. Summit NATO, Bucharest, 2008.

заједничког ангажовања НАТО и осталих субјеката међународних односа у изградњи свеобухватног приступа у процесу управљања кризама, а посебно у фази пост-конфликтног опоравка, која захтева ефикасну комбинацију политичких, цивилних и војних инструмената. За успешну имплементацију свеобухватног приступа неопходан је допринос свих значајних субјеката међународних односа, који се заснива на заједничком осећању одговорности, отворености и одлучности, уважавајући њихове респективне капацитете, мандате и задатке, као и аутономију у доношењу одлука. Ради унапређења доприноса НАТО свеобухватном приступу и његовим способностима да, када се то од њега захтева, допринесе стабилизацији и реконструкцији, на Лисабонском самиту су назначени одговарајући, али скромни цивилни капацитети за ефикасније повезивање са осталим субјектима у свеобухватном приступу и обезбеђење одговарајућег планирања у процесу управљања кризама.

Нови стратешки концепт отвара могућност државама партнерима које дају допринос у операцијама под вођством НАТО да узму активније учешће у процесу доношења свих одлука које се односе на њихову припрему и реализацију.³⁰

Занимљиво је напоменути да даље ангажовање Алијансе у Авганистану није непосредно разматрано Стратешким концептом 2010, иако је било од пресудног значаја за покретање његове израде. Авганистан је ипак био једно од најважнијих питања самита у Лисабону и као такав третиран посебном декларацијом шефова држава и влада ангажованих у ISAF.³¹ Декларацијом је препозната потреба да се у наредном периоду спречи да Авганистан опет буде склониште терориста, као у време владавине талибанског режима, и отворена је нова фаза сарадње између ISAF и Владе Авганистана, која треба да омогући неповратну транзицију ка пуној одговорности авганистанских власти и успостављање дугорочног партнерства.³² Лисабонским самитом отворена је нова фаза ангажовања НАТО у Авганистану – фаза транзиције (преношење одговорности на авганистанску владу, уз опредељење да се усаглашеним напорима ојача извршна власт и обуче авганистанске оружане снаге). Почетак је планиран током 2011, а завршетак 2014. године. Транзиција ће се одвијати на основу пажљивог одмеравања услова на терену и у зависности од процене способности локалних снага безбедности.³³ Дакле, на самиту у Лисабону одлучено је да НАТО своју борбену улогу започне фазно да трансформише у улогу подршке.

³⁰ На састанку Северноатлантског савета на нивоу министара спољних послова, у Берлину 14. и 15. априла 2011. године, НАТО је оценио да, у односу на KFOR и ISAF, досадашњи ток операције „Удружени заштитник“ у Либији указује на тренд постепеног, садржајнијег и благовременијег укључивања партнера који доприносе акцији (Шведска, Украјина, Мароко, Катар, Јордан, Уједињени Арапски Емирати) у процес одлучивања.

³¹ Авганистан спада у најважније приоритете НАТО и засигурно ће имати далекосежне последице на будућност Алијансе. Иако рат траје скоро десет година, тек је у последње две године посвећено довољно ресурса и примењена права стратегија ради заустављања напретка побуњеника, заштите цивилног становништва и унапређења капацитета авганистанских снага безбедности. Напредак Талибана је заустављен и постигнути су значајни резултати у неколико области, као што је обука кадрова и подршка авганистанској влади. У таквим околностима америчка стратегија добила је неподељену подршку осталих савезника на Лисабонском самиту.

³² *Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan.* NATO Summit, Lisbon, 2010.

³³ Основни закључак састанка министара спољних послова у Берлину у вези са ситуацијом у Авганистану је да започети процес мора да буде бесповратан, тј. НАТО не сме да дозволи да ситуација крене реверзibilним током, те да се деси да Алијанса мора поново да преузима предате надлежности и бригу о безбедности.

Стратешки концепт 2010 и кооперативна безбедност

Унапређење међународне безбедности кроз сарадњу – кооперативне безбедности, Стратешки концепт 2010 димензионира кроз следеће садржаје:³⁴ (1) контролу наоружања, разоружање и неширење; (2) политику „отворених врата“ и (3) партнерство.

НАТО је одлукама Лисабонског самита показао настојање да појача контролу наоружања и промовише разоружање, како у погледу конвенционалног, тако и у погледу оружја за масовно уништење, као и напоре на њиховом неширењу. За НАТО, посматрано кроз призму односа Русија–САД, остаје велики изазов даља примена Споразума о конвенционалним снагама у Европи и преговори о тактичком нуклеарном наоружању. Русија сматра да је могуће постићи договор о Уговору о конвенционалним снагама у Европи уз признање независности Јужне Осетије и Абхазије, док САД, са друге стране, инсистирају да стационирање руских трупа у Придњестровљу, Јужној Осетији и Абхазији мора да буде на основу сагласности Молдавије, односно Грузије. За разлику од САД, Русија је опредељена да се преговори о тактичком нуклеарном наоружању морају посматрати свеобухватно – између осталог и у оквиру договора о противракетној одбрани.

Од завршетка Хладног рата проширење НАТО у значајној мери доприносило је безбедности држава савезница. Могућност даљег проширења и дух кооперативне безбедности унапредили су стабилност у Европи. Новим стратешким концептом предвиђено је да врата за чланство у НАТО остају у потпуности отворена за све демократске државе у Европи. Међутим, са друге стране, међу државама чланицама НАТО у пракси је све више актуелан „замор од проширења“, што је условљено страховањем да члан 5. Вашингтонског споразума не изгуби на значају због пријема нових чланица.

У складу са новим стратешким концептом, унапређење безбедности у евроатлантском простору ће на најбољи начин бити осигурано путем широке мреже партнерских односа са државама и организацијама широм света. Партнерства представљају конкретан и драгоцен допринос успеху основних задатака НАТО. Током Лисабонског самита даљи развој партнерстава посматран је у више равни: сарадња са Русијом, сарадња са значајним међународним организацијама које се баве питањима безбедности (пре свега Уједињене нације и ЕУ), сарадња са државама учесницама Партнерства за мир, Медитеранског дијалога и Истанбулске иницијативе за сарадњу, као и сарадња са контакт државама. Као најважнији садржаји партнерске политике које препознаје Стратешки концепт 2010 могу се навести: (1) флексибилност формата за консултације по питањима безбедности, укључујући и теме које се односе на претње савременог безбедносног окружења; (2) унапређење заједничке обуке и образовања и (3) прилагођавање и унапређење постојећег оквира за ангажовање партнера у операцијама и мисијама које нису предвиђене чланом 5. Вашингтонског споразума.

На основу наведених садржаја на састанку министара спољних послова у Берлину, средином априла 2011. године, донета је нова партнерска политика усвајањем „Берлинског пакета“, који се састоји од три документа чији садржаји обезбеђују оквире за ефикаснију и флексибилнију сарадњу са партнерима: (1) Активно ангажо-

³⁴ *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence.* op. cit, *Promoting International Security through Cooperation.*

вање у кооперативној безбедности: ефикаснија и флексибилнија партнерска политика; (2) Унапређење управљања НАТО партнерствима – садржаји сарадње и индивидуалних програма и (3) Политичко-војни оквир за partnere укључене у операције под вођством НАТО.³⁵ Наведена документа треба да обезбеде једноставнији сет механизма за сарадњу која се нуди партнерима, јачање улоге партнера у доношењу стратешких и оперативних одлука које се тичу акције у коју су укључени, као и интензивнији политички дијалог са партнерима у вези са безбедносним питањима од заједничког интереса.³⁶ У складу са „Берлинским пакетом“, Алијанса ће развијати дијалог и практичну сарадњу са билом којом земљом света која са НАТО дели интерес за очување међународног мира и стабилности. У том контексту све је актуелнији развој будућих модела сарадње са тзв. глобалним партнерима – Кином, Индијом и Бразилом. Поред тога, на берлинском састанку посебно је наглашен значај формата „28+п“ и дат је предлог о оснивању новог институционалног тела у чијем би раду учествовале све чланице и државе које сарађују са НАТО. Предвиђено је да новоформирано тело функционише на амбасадорском нивоу, са организовањем повремених министарских састанака. Ова иницијатива је на самом почетку и још се не зна како ће се развијати, а њена идеја је унапређење ефикасности постојећих партнерстава без губљења њиховог основног карактера.

За Алијансу је сарадња између НАТО и Русије од стратешког значаја. Новим стратешким концептом изражено је опредељење за појачањем политичких консултација и практичне сарадње са Русијом у областима од заједничког интереса, укључујући и противракетну одбрану, борбу против тероризма, сузбијање нелегалне трговине наркотицима, сузбијање пиратства и унапређење међународне безбедности на ширем плану.³⁷ У светлу заједничких безбедносних претњи и изазова, НАТО је током Лисабонског самита исказао спремност да у евроатлантском региону заједно са Русијом гради трајни и свеобухватни мир. Алијанса је препознала потребу за поделом одговорности у суочавању са заједничким претњама савременог окружења и успостављањем стратегијског партнерства НАТО–Русија, сагласно са очекиваним реципроцитетом руске стране.³⁸ Протеклих година сарадња НАТО–Русија налази се у прогресу и даје значајне резултате. Посебно је значајан завршетак Сумарног прегледа заједничких безбедносних изазова 21. века, који идентификује

³⁵ Документи су доступни на веб сајту NATO: www.nato.int.

³⁶ Детаљније у: *Active engagement in Cooperative Security: A more efficient and flexible partnership policy*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011; *Improving the Management of NATO's Partnerships – Menu of Cooperation and Individual Programmes*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011; *Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led Operations*. Meeting of NATO Foreign Ministers, Berlin, 14 April 2011.

³⁷ На састанку министара спољних послова у Берлину у формату Савета НАТО–Русија ревидиран је Заједнички акциони план за борбу против тероризма из 2004. године, где су истакнуте четири области сарадње: (1) превенција која обухвата све активности, од размене информација до пројекта детектовања експлозива; (2) борбу против терористичких активности; (3) управљање последицама терористичких напада; (4) сарадња са Уједињеним нацијама и другим међународним организацијама.

³⁸ „Чињеница да овде говоримо са Русијом о заједничким претњама и могућностима сарадње у области ПРО је веома значајан корак. То може бити доказ да је Хладни рат коначно завршен“ (изјава немачке канцеларке Ангеле Меркел – извор: NATO, Russia to cooperate on missile defense – Lisbon summit produces agreement on shield, assistance in Afghanistan. *The Prague Post*, 24 November 2010).

начине за практичну сарадњу у Авганистану, укључујући и борбу против нелегалне трговине наркотицима, непролиферацију оружја за масовно уништавање, борбу против пирата, борбу против тероризма и реаговање у случају природних катастрофа. Дијалог и сарадња са Русијом помажу да се превазиђу различитости кроз изградњу узајамног поверења, транспарентности, предвидљивости и обостраног разумевања. Посебно је важно истаћи да је НАТО постигао договор са Русијом у погледу заједничког унапређења подршке Авганистану, укључујући транзитне аранжмане, обуку за борбу против нелегалне трговине наркотицима и обезбеђење снабдевања и опремања оружаних снага Авганистана.³⁹

Сарадња између НАТО и Уједињених нација представљена је као суштински допринос безбедности у операцијама широм света. У складу са одлукама из Лисабона, Алијанса је опредељена да продуби практичну сарадњу са Уједињеним нацијама и да настави политичког дијалога по питањима од заједничког интереса, у складу са Заједничком декларацијом о сарадњи Секретаријата УН/НАТО из 2008. године. Потребно је нагласити да евроатлантски савезници сматрају да Уједињене нације нису оперативни партнер НАТО, већ оквир за интервенцију и поступање у складу са Повељом и актуелним резолуцијама Савета безбедности.

У складу са опредељенима Стратешког концепта 2010, Европска унија представљена је као јединствен и неопходан партнер, уз уважавање значаја снажније и спремније европске одбране. Међутим, без обзира на постојање заједничких вредности и стратегијских интереса, као и заједничког ангажовања у управљању кризама, питање даљег уређења односа НАТО–ЕУ представљаће и у будућности велики изазов. НАТО показује спремност да одреди смернице даљег развоја сарадње са Европском унијом на основама Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Међутим, у пракси постоји све више индиција да односи између ове две организације постају сложенији услед: светске економске и финансијске кризе; унутрашњег политичког нејединства; увоза енергената и неравномерних залагања у борби против тероризма и пролиферације оружја за масовно уништавање. Наиме, кроз актуелна дешавања у државама арапског света, Сједињене Америчке Државе желе да укажу својим савезницима на опасност која може да уследи и на европском континенту и све више користе методе за подизање способности европских држава за активан допринос Алијанси, као што су: претње унутрашњом политичком кризом; условљавање економском помоћи; притисак за даљу приватизацију државне својине; слабљење политичке кохезије међу чланицама Европске уније и нарушавање билатералних односа европских држава са Бразилом, Русијом, Индијом и Кином.

У вези са сарадњом под окриљем Савета евроатлантског партнерства / Партнерства за мир, Медитеранског дијалога и Истанбулске иницијативе за сарадњу, Стратешким концептом 2010 дефинисане су следеће смернице:⁴⁰ (1) унапређење

³⁹ На берлинском састанку формата Савета НАТО–Русија покренут је поверљачки фонд за хеликоптере у Авганистану (Е-МИ-17 и МИ-35), који треба да обезбеди њихов ремонт, набавку резервних делова и обуку особља. Водећа нација у поверљачком фонду биће Немачка, која ће дати помоћ у износу од два милиона евра.

⁴⁰ *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. op. cit, *Promoting International Security through Cooperation, Partnerships*, paragraph 35.

консултација и практичне војне сарадње са партнерима у Савету евроатлантског партнерства; (2) наставак и даљи развој партнерства са Украјином и Грузијом у оквиру Комисије НАТО–Украјина и Комисије НАТО–Грузија; (3) олакшавање евроатлантских интеграција западног Балкана; (4) продубљење сарадње са садашњим чланицама Медитеранског дијалога и отвореност за укључивање у Медитерански дијалог и других држава из тог региона; (5) развој дубљег партнерства у области безбедности са партнерима из региона Залива и спремности за прихват нових партнера који ће се прикључити Истанбулској иницијативи за сарадњу.

Основна визија партнерства са државама учесницама Партнерства за мир, Медитеранског дијалога и Истанбулске иницијативе за сарадњу, као и са контакт државама, јесте обезбеђење потребних оквира за политички дијалог и регионалну сарадњу у области безбедности и одбране, допринос јачању заједничких вредности и стварање услова за успешно ангажовање у различитим операцијама и мисијама. Током Лисабонског самита истакнуто је да Алијанса јако цени партнерски допринос операцијама и мисијама на терену.

У складу са исказима дефинисаним Стратешким концептом 2010, НАТО је опредељен да непосредно након Лисабонског самита развије и модернизује своју политику сарадње са партнерима ширењем круга учесника и јачањем флексибилности кроз: (1) даље поштовање и очување специфичног формата као што је Савет евроатлантског партнерства; (2) ширење мреже партнера ангажовањем глобалних актера међународних односа; (3) јачање партнерстава развојем флексибилних формата у областима као што су енергетска или сајбер безбедност, борба против наркотика или безбедност морских путева, (4) обуку и образовање у домену сектора одбране.

Стратешки концепт 2010 и организационе промене у НАТО

Циљ организационих промена у НАТО је да се, у тешким економским условима који намећу велику финансијску одговорност у процесу планирања одбране, изграде размесиве, одрживе, интероперабилне и пре свега потпуно употребљиве снаге, које ће у свим условима обезбедити захтевану ефективност и ефикасност.⁴¹ Организационе промене подразумевају и смањење командне структуре НАТО за око 35 одсто, реформу и обједињавање агенција са 14 на 3 и смањење броја комитета

⁴¹ У погледу организационих промена у НАТО, Стратешким концептом 2010 дефинисане су следеће смернице: (1) увећање способности снага до нивоа потребног за упућивање, као и њихових капацитета да реализују операције на терену, што подразумева и предузимање усредсређених напора како би се остварили циљеви употребљивости НАТО; (2) обезбеђење највеће могуће кохерентности у планирању одбране, како би се смањило непотребно дуплирање и како би се усредсредило развој способности у односу на савремене захтеве; (3) заједнички развој и коришћење способности, из разлога економичности и као израз солидарности; (4) очување и јачање заједничких способности, стандарда, структуре и финансирања; (5) укључење у процес сталних реформи ради рационализације структура, унапређења метода рада и постизања максималне ефикасности. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. op. cit, *Reform and Transformation*, paragraphs 36–37.

и радних група са постојећих 400 на 200.⁴² Планира се да реформе доведу до уштеде у износу од 12 одсто. Актуелни су предлози за смањење међународног и војног особља (са садашњих 13.000 на 9.000).

Рационализација командне структуре НАТО има за циљ да појача проактивно деловање Алијансе и истовремено смањи трошкове.⁴³ Тиме би се ослободила значајна средства за спровођење операција на терену, као и за инвестиције за унапређење капацитета. Генерални секретар НАТО ће до заседања Северноатлантског савета у јуну на нивоу министара одбране доставити коначни предлог нове командне структуре НАТО, укључујући и географски размештај организационих целина.

Закључак

Стратешки концепт 2010 треба да у наредних десет година обезбеди услове да НАТО постане модерна и обновљена организација, укључујући и реafirмацију члана 5. Вашингтонског споразума, али и уважавајући важност и неопходност побољшања способности Алијансе да своје чланице заштити од претњи савременог безбедносног окружења, као што су ракетни напади, тероризам итд. Циљ новог стратешког концепта је да истакне улогу НАТО као глобалног партнера, али не и глобалног полицајца, који је спреман за ширење партнерстава и сарадње са другим организацијама ван евроатлантског простора.

У фокусу Стратешког концепта 2010 налази се колективна одбрана, са акцентом на реafirмацију члана 5. Вашингтонског споразума, управљање кризама, где је главно тежиште дато на обезбеђењу услова за развој свеобухватног приступа у фази постконфликтног опоравка, као и даљи развој партнерстава, али не само под окриљем постојећих програмских иницијатива НАТО, већ и са другим међународним организацијама и тзв. глобалним партнерима – државама у успону, попут Кине, Индије и Бразила.

Имплементација Стратешког концепта 2010 у пракси биће велики изазов за НАТО. У наредне две до три године потребно је исказе нове стратегије превести у предлоге за практичну политику и конкретна решења. То се посебно односи на област колективне одбране и организационих промена.

У складу са новим стратешким концептом, Алијанса ће развијати дијалог и практичну сарадњу са било којом земљом света са којом дели заједничке интересе за очување међународног мира и стабилности и која активно доприноси операцијама одговора на кризу под вођством НАТО. То може да има негативан утицај на будући развој сарадње Србије са НАТО под окриљем програма Партнерство за мир и на њене амбиције да постане напредни партнер ради стварања адекватних услова за припрему војних капацитета за ангажовање у операцијама Европске уније и активни допринос развоју Заједничке безбедносне и одбрамбене политике.

⁴² НАТО ће 14 постојећих агенција сажети у три: Агенција за набавку, Агенција за подршку и Агенција за комуникације и информатику.

⁴³ Посебна пажња на Лисабонском самиту посвећена је финансирању Алијансе, имајући у виду да она без адекватних средстава неће бити у стању да испуни новопостављене циљеве и задатке. У таквим околностима САД су се посебно залагале за издвајање 2% БНД од свих држава чланица.

Литература

1. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization – Active Engagement, Modern Defence*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2010.
2. *Lisbon Summit Declaration*. Lisbon, 2010.
3. *Declaration reaffirming the aims of the North Atlantic Treaty Organisation*. The Ninth Session of the North Atlantic Council, Lisbon, 25. February 1952.
4. *The Alliance's comprehensive concept of arms control and disarmament adopted by the Heads of State and Government at the meeting of the North Atlantic Council*. Brussels, 29–30 May, 1989.
5. *Declaration on a transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council („The London Declaration“)*. London, 6 July 1990.
6. *Partnership with the countries of Central and Eastern Europe (statement issued by the North Atlantic Council meeting in Ministerial Session)*. Copenhagen, 7 June 1991.
7. *The Alliances Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*. Washington D. C, 23–24 April 1999.
8. Ричард Кoen, Мајкл Михалка: *Сарадња у безбедности: нови хоризонти за међународни поредак*, Удружење дипломаца Центра Џорџ Маршал, Београд, 2005.
9. *The Alliances Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*. Washington D. C, 23–24 April 1999.
10. *Declaration on Peace and Cooperation issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council (The Rome Declaration)*. Summit NATO, Rome, 1991.
11. *Strasbourg/Kehl Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl*. Summit NATO, Strasbourg/Kehl, 2009.
12. *Declaration on Alliance Security issued by the Heads of State and Government participating of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl*. Summit NATO, Strasbourg/Kehl, 2009.
13. *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2010.
14. *Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan*. NATO Summit, 20 November 2010.
15. *ISAF's Strategic Vision – Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force in Afghanistan*. Summit NATO, Bucharest, 2008.
16. *Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led international Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan*. Summit NATO, Lisbon, 2010.
17. *Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership*, Summit NATO, Lisbon, 2010.

СЕМАНТИЧКО-ЛЕКСИКОГРАФСКИ
АСПЕКТИ ПОЈМА БЕЗБЕДНОСТИ

Предраг Илић

Универзитет Синергија, Правни факултет, Бијељина

У раду је настојано да се утврди порекло и значење израза безбедност, као и свих његових познатих синонима и блиских речи у српском и другим језицима који су настали из српскохрватског – некадашњег заједничког језика. Иако је употреба ових израза ствар конвенције, њено прецизирање у овој области представља важно питање које претходи утврђивању и објашњавању појма безбедности, па се у овом раду чини покушај у том смислу, полазећи од критике покушаја других аутора, односно од консултације најпознатијих речника и лексикона српског и српскохрватског језика.

Кључне речи: *безбедност, сигурност, безопасност, семантика, синоними.*

Увод

Безбедност је појам који се, као ретко који други, помиње и проучава како у природним и техничким наукама, тако и у друштвеним и хуманистичким. Тако се, рецимо, говори о безбедности животне средине, односно флоре и фауне одређеног простора (једне државе, региона или планете), о безбедности Сунчевог система, Млечног пута и космоса у целини, као и о безбедности одређених објеката и система (нуклеарних, термо и хидро електрана, енергетских, телекомуникационих, мелиорационих и других система), безбедности друштвених односа, итд. Како се, међутим, и о природи и о техничко-технолошким постројењима уопште и о њиховој безбедности скоро искључиво говори у вези са њиховим значајем за човека, несумњиво је да је појам безбедности, као такав, превасходно везан за човека и људско друштво, тј. за њихове виталне интересе, потребе и жеље. Због тога треба појаснити тај појам у хуманој и друштвеној, односно правно-политичкој сфери.

Ово сужавање поља у којима се разматра појам безбедности не представља, међутим, неку велику олакшицу у његовом поимању и разумевању. Историја наше цивилизације доказује да је безбедност један од најстаријих и најважнијих друштвених феномена и да су људи о њој размишљали и расправљали од тренутка када су постали свесни свог места и положаја у природи до данашњих дана. Трагове тих размишљања можемо пратити од најстаријих писаних извора до савремених научних истраживања и резултата. Иако се друштвене науке систематски баве проблематиком безбедности већ скоро читав један век, још увек важи констатација једног од родоначелника науке о међународним односима и науке о безбедности у не-

кадашњој Југославији, Војина Димитријевића, из далеке 1973. године, да је „безбедност или сигурност један од највише помињаних али најмање објашњаваних појмова“.¹

Мада је расправа В. Димитријевића под насловом *Појам безбедности у међународним односима* прво озбиљно научно дело на ту тему у некадашњој Југославији и Србији, треба рећи да је и пре њеног појављивања било неких покушаја у том правцу, углавном у политичким и војним лексиконима и енциклопедијама и литератури о некадашњем систему општенародне одбране и друштвене самозаштите (ОНО и ДСЗ).² Број научних расправа о безбедности уопште и о неким посебним врстама безбедности, међутим, нагло се повећао у Србији после појаве књиге Драгана Р. Симића *Наука о безбедности*, пре осам година, што је подстакло разматрање многобројних питања и аспеката безбедности, међу којима дефинисање појма безбедности спада у најприоритетније.³

Ипак, без обзира на овај напредак, једно веома важно претходно питање остало је до данашњих дана недовољно обрађено и разјашњено.

Будући да је појам безбедности и даље веома неодређен и споран, било би логично да се у његовом разјашњавању пође од семантичко/семазиолошке сфере, тј. од значења речи (термина) које се у нашем језику (звао се он српско-хрватски или српски, хрватски, бошњачки или црногорски) употребљавају за тај појам.⁴ То је не само добар, него и неопходан пут и начин, с обзиром на право богатство синонима („истозначница“, „сличнозначница“ и „иначица“) за *безбедност* које се могу наћи у том језику – *сигурност* и *осигураност*, *обезбеђеност*, *безбрижност*, *безопасност*, *спокојство*, *заклоњеност*, *заштићеност* и др.⁵ Иако је употреба ових израза ствар конвенције, чудно је што њихово обиље није инспирисало или, можда, чак, и натерало, наше ауторе да, полазећи баш од њега, прецизирају те конвенције у покушају да објасне појам безбедности.

Безбедност и сигурност – синоними или не?

Расправљајући, наиме, о појму безбедности, већина наших аутора или уопште не помиње семантичке проблеме у његовом разумевању, или им прилази прилично олако и скоро шематски. Аутори из друге групе скоро редовно полазе од латинског изра-

¹ В. Димитријевић, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд 1973, 7.

² *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1966, 96., *Основи народне одбране*, Енциклопедијски лексикон – мозаик знања, Интерпрес, Београд, 1969, 36., *Војна енциклопедија*, т. 1, Војноиздавачки завод, Београд, 1970, 597. и др.

³ Д. Симић, *Наука о безбедности*, Службени лист, Факултет политичких наука, Београд, 2002.

⁴ „Семантика (фр. *semantique*) 1. грана лингвистике која проучава значења говорних облика; 2. грана семиотике која изучава односе знакова и симбола према стварима на које упућују.“ (М. Вујаклија *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 2002, 806).

„Семазиологија (грч. *semasia* означавање, *logia* знање, учење, наука) наука о значењу речи, *семантика*“ (Исто).

⁵ „Синоним (грч. *synonymos* истог имена, истог значења) лингв. сродница, реч која је слична или иста по смислу, по значењу са неком другом речи, док се по облику од ње разликује...“ (Исто, стр. 821)

за „*securitas*“, као почетног, а затим прелазе на изразе којима се безбедност означава у најпознатијим светским језицима – енглеском, француском, немачком и руском.⁶ Када и говоре о ознакама у српском језику углавном се задовољавају тиме да цитирају или парафразирају следећи пасус из наведене студије В. Димитријевића:

„У српскохрватском језичком подручју збуњује околност да се у оптицају налазе изрази *безбедност* и *сигурност*, који и јесу и нису синонимима. За оне који реч 'безбедност' уопште не употребљавају, а то је велика већина писаца ван Србије, синонима нема и ознака сигурност се користи у правно-политичком речнику у свим случајевима када се у Србији може или мора прибећи термину *безбедност*. Да ли је, међутим, безбедност исто што и сигурност и тамо где су обе речи усвојене? Шта значи тврдња у *Малој политичкој енциклопедији* да се 'некада... термин безбедност изједначава с изразом сигурност, што није исто...?' (писац одреднице не каже у чему је разлика). Најугледнији речници српскохрватског језика, онај Српске академије наука и уметности и онај Матице хрватске, не дају одговор из простог разлога што ниједан није стигао до азбучно касног слова 'С'. Они дефинишу само појам безбедности, мада се оба држе као да је реч о синонимима, јер реч безбедност тумаче као 'безопасност, сигурност, обезбеђеност' односно као 'стање оног који је безбедан, оног што је безбедно, сигурност'. Чини нам се да у нашој области можемо претпоставити да оба израза значе исто, мада реч 'сигурност' вероватно има шири смисао, нарочито у области првобитног значења латинске речи *securitas* (из које је потекла), где се не подразумева само одсуство опасности него и извесност, самопоуздање па и лакомисленост“.⁷

Из овог цитата се види да Димитријевић није довео до логичног краја своју расправу о питању да ли су изрази *безбедност* и *сигурност* синоними, због тога што до завршетка његове студије најугледнији речници српскохрватског језика још увек нису били „стигли“ до речи *сигурност*. Данас када тај проблем одавно више не постоји и када располажемо са неколико фразеолошких и систематских речника и лексикона српскохрватског језика и са релативно новим „Речником српског језика“ (из 2007), изненађује чињеница да се скоро нико од многобројних аутора који се баве безбедносном проблематиком није осетио побуђеним да поменути Димитријевићеву расправу доведе до логичног краја или је чак и продуби. Изузетак, донекле, чине два аутора са Криминалистичко-полицијске академије у Београду – Младен Бајагић и Саша Мијалковић.

Позивајући се на Мајкла Дилона (Dillon), Бајагић је, у свом уџбенику *Основи безбедности*, расправу о семантичким аспектима појма безбедности започео са грчким изразом „*asphaleia*“, који потиче од речи „*sphallo*“ (грешка, узрок пропасти, пропадање, саплитање, пораз, збуњеност, разочарење) и означава њену негацију, тј. избегавање грешке, лажи, итд.⁸ Он затим релативно детаљно расправља и о латинском изразу „*securitas/securus*“, као и о енглеским терминима „*security*“ и „*safety*“ и руском термину „безопасност“, док француске, италијанске и немачке изразе за безбедност само помиње. После тога расправља о двојаком преводу енглеског

⁶ Један од њих, у два своја рада, тврди да израз безбедност потиче од латинске речи »*securitas* – *atis*«. В. М. Гађиновић, „Класификација безбедности“, *Наука-безбедност-полиција (НБП)*, 2-3/07, 4. и „Безбедност као научна дисциплина“, *Безбедност*, 1-2/08, 5.

⁷ В. Димитријевић, *ibid.*, 9-10.

⁸ М. Бајагић, *Основи безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2007, 10.

израза „security“ „на нашем говорном подручју“,– „као *сигурност* и као *безбедност*“, закључујући да „дилема да ли су безбедност и сигурност синоними остаје актуелна“, и да „и Војин Димитријевић не налази излаз из дилеме да ли су и тврди да они подразумевају исто“.⁹

Своје разматрање семантичких проблема везаних за појам безбедности, Бајагић завршава следећим речима:

„Теоријске расправе нису за сада пружиле валидне аргументе за тврдњу да се у случају сигурности и безбедности ради о различитим терминима или о синонимима ... **У циљу избегавања даљих расправа о овом проблему** (подв. П. И.) опредељујемо се за безбедност, иначе најчешће коришћен израз на нашим просторима.“¹⁰

Слично поступа и С. Мијалковић у „етимолошкој анализи безбедности“, објављеној у уџбенику *Национална безбедност*, две године касније.¹¹ И он почиње своју расправу о овом проблему са грчким, латинским и енглеским терминима, а помиње и француске, немачке, румунске, албанске, шпанске, италијанске, руске, бугарске, хрватске и бошњачке термине. За ове последње тврди следеће: „У хрватском и бошњачком говорном подручју користи се израз *сигурност*“.¹² Он би требало да буде еквивалент изразу *безбедност* у српском језику. Међутим, **у српском језику сигурност и безбедност нису апсолутни синоними**“.¹³ (Подв. П. И.) После даљих разматрања о коришћењу термина *сигурност* и *извесност* у српском језику, он прелази на реч *безбедност*, тврдећи, најпре, да „У нашој земљи не постоји јединствено схватање појма безбедност, а ни порекла и значења овог термина“, . Затим пише следеће:

„Очигледно је да је реч безбедност сложеница чији су корени *без* и *бедност* – *бедно*. Без подразумева одсуство, односно негацију феномена који се обележава делом сложене речи која следи. Корен другог дела ове сложене речи је *беда*, чиме се у српском језику, у најширем смислу, означава сиромаштво, оскудност, болест, недаћа, пропаст, пораз, немаштина, штета, туга, немоћ, незнађе, онеспособљеност, рат, ропство, тлачење, насиље, зло, страх и слично. Значи „негацијом-негација“, може се закључити да безбедност подразумева опстанак, развој, имућност, здравље, ситост, победу, остварење циљева, срећу, мир, слободу, неповредивост, доминацију, владање ситуацијом (само)поуздање, одсуство страха – *сигурност*, односно одсуство опасности које доводе у питање њихово остваривање и постојање – *безопасност*. У савременом српском жаргону (сленгу) речју *бедак* означава се непожељно стање ствари као последица проблема који је уперен против неке личне вредности или интереса“.¹⁴

Изнети ставови С. Мијалковића представљају вредан искорак у разматрању семантичких проблема везаних за појам безбедности у српском језику, али им недостаје аргументација за тврдњу да изрази *безбедност* и *сигурност* „нису апсолутни синоними“, . С друге стране, чини се да је овај аутор доста слободно проширио спи-

⁹ *Ibid.*, 13.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ С. Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2009, 41- 48.

¹² Да то, ипак, није увек случај показују наслови књига бошњачког аутора Мирсада Абазовића: *Државна безбедност* (2002) и *Огледи о сигурности* (2010).

¹³ С. Мијалковић, *ibid.*, 42.

¹⁴ *Ibid.*, 44.

сак синонима за реч „беда“, у српском језику и на неке изразе за које нема пуно оправдања – нпр. на *рат, насиље, ропство и онеспособљеност*. Остало је недоречено и то шта су негације за изразе *штета, недаћа, онеспособљеност, насиље и зло*, као и шта негирају изрази *развој, остварење циљева и неповредивост*..

Како се, дакле, може констатовати да још увек није разрешено питање семантичких капацитета термина *безбедност* у српском језику, а да није баш храбро избегавати расправу о њима, у том правцу би требало учинити још који корак. Најбољи, а чини се и једини исправан пут је да се по том питању консултују релевантни речници и лексикони српског језика који нам стоје на располагању (без обзира на неке мањкавости лингвистичко-лексикографских метода, као што су честе таутологије и повремена површност и опширност).

Најпре би требало поћи од некадашњег заједничког речника српскохрватског језика, тј. од одређења речи *безбедан* и *безбедност*, с једне стране, и *сигуран* и *сигурност*, са друге.

За привед *безбедан* се, у том речнику, каже следеће: „**безбедан**, дна, дно, ијек. безбједан **а. који је сигуран од опасности, заштићен б. Који се осећа обезбеђен, осигуран**“. А за именицу *безбедност*: „**безбедно́ст** и безбедност, -ости, ијек. безбједно́ст *стање оног који је безбедан, оног што је безбедно, осигураност*“, па се као примери наводе: јавна безбедност, државна безбедност, мере безбедности и служба државне безбедности.¹⁵

За разлику од ових, релативно кратких одређења изрази *безбедно* и *безбедност*, у петој књизи истог речника о изразу *сигуран* каже се следеће:

„**сигуран**, -рна, -рно **1. који није изложен опасности, добро заштићен** – У шуми ... ми глава није сигурна. *Шен.* Владао је онај нарочити ... мир фронта ... када се жури да се ... проживи неколико сигурних тренутака. *Вас. 2.а. који заслужује пуно поверење, сталан у својим осећањима и назорима, који се неће изменити, одан, поуздан* – Ђука узео синчића к себи. Тај је био у сигурним рукама. *Том.* Сигурни људи доставише ми то са доказима, јасним као дан. *Чол. б. на кога се може ослонити, чврст, солидан.* - Где год дођете, имаћете добру постељу, уз сигурне пријатеље. *Ћос.* Снијег дубок и сигуран. *Том. 3.а. који одговара истини, стварности, поуздан, тачан, несумњив, неизбежан.* - Нова култура (се) не може створити без сигурног познавања ... културе створене цијелим досадашњим човјечанством. *Зог.* Својом опоменом он нас је спасао сигурне смрти. *Чол. б. који је без погрешке, тачан, исправан. 4.а. који се не колеба, чврст. б. који чврсто верује у нешто, уверен, убеђен.* „¹⁶

Именица *сигурност* се, у складу са значењем придева *сигуран* означава у истом речнику на следећи начин: „**сигурност**, -ости ж **1. стање, особина онога који је сигуран, онога што је сигурно, у коме некоме или нечему не прети опасност, одсутност опасности, безбедност: јавна безбедност... **2. увереност, поуздање ... 3. одлучност, чврстина, ... 4. готовост, спремност, сналажљивост. ... 5. јасност, одређеност, доследност ...** „¹⁷**

¹⁵ Речник српскохрватског језика, књ. 1. (А-Е), Матица српска – Матица хрватска, Нови Сад – Загреб 1967, 160.

¹⁶ Речник српскохрватског језика, књ. 5. (П-С), Матица српска, Нови Сад 1973., 753-754. Ово је, иначе, леп пример хомонимије или једнакозвучности – појаве да речи једнако гласе, а различито значе.

¹⁷ Ibid., 754.

Пошто званично више нема заједничког српскохрватског језика, неопходно је проверити значења речи које нас занимају и у неком од речника српског језика. То је најлакше учинити у већ помињаном *Речнику српског језика* Матице српске из 2007, у којем се о изразима *безбедан*, *безбедно* и *безбедност* каже:

„**безбедан**, јек. **безбједан**, -дна, -о који је осигуран од опасности, обезбеђен, заштићен, сигуран, безопасан: (безбедан) смештај, (безбедан) положај. ”,

„**безбедно** јек. **безбједно** прил. *без опасности, сигурно; безопасно ...* ”,

„**безбедност** (безбедност) јек. **безбједност** (безбједност), – ости, ж *стање онога који је безбедан, онога што је безбедно, сигурно*: мере (безбедности), јавна (безбедност). ”,¹⁸

А о изразима сигуран, сигурно и сигурност пише следеће:

„**сигуран**, -рна, -о **1.** који није изложен опасности, добро заштићен: (сигуран) пролаз, (сигуран) заклон, (сигурно) склониште. **2.** који заслужује пуно поверење, поуздан, веран, одан; на кога се може ослонити: у сигурним рукама, послати по сигурним људима, (сигуран) пријатељ. **3.а.** који чврсто верује у нешто, уверен, убеђен. Нисам сигуран да је то добро. (сигуран) став. **б.** чврст одлучан: (чврст) корак. **4.** несумњив, неизбежан: (сигурна) смрт“.

„**сигурно** прил. **1.** с највећим поуздањем, поуздано; прецизно: (сигурно) гађати, (сигурно) погодити. **2.** стално, без прекида, без застоја: полако али (сигурно) напредовати. **3.** без колебања, чврсто, одлучно: возити брзо али (сигурно). **4.** без опасности, обезбеђено: Није најсигурније овде. **5.** по свој прилици, вероватно, јамачно. - Сигурно има нешто на уму. Сигурно је добра девојка“.

„**сигурност**, -ости ж (инстр. – ношћу) **1.** стање, особина онога који је сигуран, онога што је сигурно: (сигурност) чесме, (сигурност) вентила. **2.** безбедност, обезбеђење: јавна (безбедност), државна (безбедност). **3.** увереност, поуздање: (поуздање) у себе, (поуздање) у опхођењу. **4.** одлучност, чврстина: (чврстина) у вежбама на греди, (чврстина) у ходу. **5.** јасност, одређеност, доследност: једноставност (доследност), Андрићеве особине у језику. • **за сваку** (сигурност) разг. за сваки случај, евентуално“.¹⁹

Упоредна анализа ознака за изразе *безбедност* и *сигурност* у некадашњем српскохрватском и данашњем српском језику указује на следећа два закључка. Прво, ознаке у српском језику су скоро исте или потпуно исте као оне које су постојале и у српскохрватском језику и друго, мада изгледа помало чудна, **тачна је** раније поменута констатација В. Димитријевића **да изрази безбедност и сигурност „и јесу и нису синоними“**.²⁰ Израз сигурност је, наиме, много шири и само се једним својим делом поклапа са изразом безбедност. Уз то, он означава и много других особина и вредности људи – увереност, поуздање, одлучност и чврстину, јасност, одређеност и још много чега.²⁰ Због тога је, у духу српског језика, много боље и јасније употребљавати израз *безбедност* од изрази *сигурност*.

¹⁸ *Речник српског језика*, Матица српска, Нови Сад, 2007, 69.

¹⁹ *Ibid.*, 1218.

²⁰ У *Речнику синонима* Павла Ћосића и његових сарадника наводе се следећи синоними за реч *сигурност*: 1. увереност, верност, уверење, вера, обећање, искреност, обавеза, поуздање, кредибилност, залог, кредибилитет; 2. извесност, истинитост, поузданост, недвосмисленост, непроблематичност, неспорност, недвојбеност, неоторивост, неспорност, одређеност, несумњивост, непобитност *хрв.* В. П. Ћосић *et al.*, *Речник синонима*, Корнет, 2008, 560.

Како је, пак, кључни елемент сложености *безбедност* именица *беда*, она заслужује посебно разматрање на овом месту.

Најновије издање речника српског језика именицу *беда* одређује на следећи начин:

„**Беда** јек. **биједа** ж 1. велико сиромаштво, сиротиња, немаштина; запасти у беду. 2.а. стање, положај који изазива презир ... б. духовно сиромаштво, нискост, ништавило. 3. оно што је за презир, човек или ствар који заслужују презир; (беда) од човека, (беда) од књиге. 4.а. невоља, несрећа, зло; навући на себе беду. б. оно што доноси невољу, напаст. - Комарци су права беда. 5. разг. клевета, обеда ...”²¹

У лексикону Миодрага С. Лалевића „Синоними и сродне речи српскохрватског језика“, за именицу *беда* се најпре каже следеће: „*беда* је широк појам који обухвата многе облике оскудице, материјалних недостатака, недовољности, особито у овом смислу кад се нема средстава за живот. Сиромаштво најчешће и најлакше доводи до *невоље* која је тешко материјално стање из кога се тешко подићи, отети се. У овом смислу, с конкретним значењем је *неимање*, *неимаштина* и *немаштина*: стање кад се нема онога што је нужно. *Оскудица* и *оскудност* значи стање кад се оскудева у новцу, стварима, материјалним добрима, али је слабија по значењу од *немаштине* и много слабија од *беде*”. Затим се као синоними и сродне речи наводе и следећи изрази: *сиромаштво* и *сиротињство*, *сиротиња* и *сиромаштина*, *патња* и *злопатња*, *убоштво* и *убогост*, *мука* и *жалост*, *кукавост*, *бесхлебица*, *беспарица*, *бедоћа*, *немање*, *недовољност*, *нужда* и *потреба*.²²

Још више синонима (одн. конкретних спецификација) за реч *беда* може се наћи у „Речнику синонима“ П. Ћосића и његових сарадника: „*беда* ж (1) мука, паћеништво, страхота, патња, брига, невоља, умирање, агонија, несрећа, проблем, испаштање, паћење, потешкоћа, напрезање, недаћа, мучење, тортура, страдање, зло, трпљење, страдалништво, мрцварење, издржавање, тегоба, неугодност, неугода, напаст, велика бол, подношење (боли/муке), смртна борба, трпња, калварија *фиг.*, камен *фиг.*, голгота *фи.* г, бреме *фиг.*, бич (судбине) *фиг.*, јарам *фиг.*, главобоља *фиг.*, пакао *фиг.*, смртни хротац *фиг.*, *хрв.* – *уп.* зло, депресија. (2) сиротиња, немаштина, оскудица, сиромаштво, беспарица, голотиња, несташница, дефицит, просяштво, убогост, оскудност, скученост, убоштво, оскудевање, немање, егзистенцијални минимум, сиротињство, неимаштина, бедност, сиромаштина, бедастоћа, немање, бокчија *рег.*, бесолица *рет.*, крухоборство *хрв.* – *уп.* мука, сиромаш...”²³

У целини гледано, изразом *беда* у српском језику најчешће се означавају различити облици материјалног сиромаштва, немаштине и оскудице. Иако значај тих појава у укупној безбедносној проблематици не треба никако потцењивати, сматрам да су за најопштији појам безбедности најзначајнији следећи синоними *беде*: *невоља*, *недаћа*, *брига*, *страдање*, *несрећа* и *зло*. **Бити безбедан**, у духу српског језика, значи, пре свега, **бити без невоља, без недаћа и брига разних врста или без несрећа, страдања и различитих зала**. А *безбедност* је, онда, пре свега, *ознака за стање у којем се неко или нешто налази, које карактерише одсуство невоља, брига, несрећа, страдања и других зала, односно опасности по опстанак и друге вредности*.

²¹ Речник српског језика, 67.

²² М. Лалевић, *Синоними и сродне речи српскохрватског језика*, Лексикографски завод „Свезнање”, Београд, 1974., 16.

²³ П. Ћосић *et al.*, *ibid.*, 38.

Безбедност, безбрижност и спокојност

После разрешења дилеме да ли су изрази *безбедност* и *сигурност* синоними или не (која се и није показала тако тешком како се многим чини), потребно је да се нешто каже и о односу израза *безбедност* са неким другим његовим синонимима и сродним речима у српском језику. У лексикону под насловом *Синоними и сродне речи српскохрватскога језика*, као синоними за безбедност се, поред *сигурности*, помињу и изрази *безбрижност*, *безопасност* и *спокојство* и *спокојност*, а у *Речнику синонима* се спомињу и изрази *обезбеђеност*, *осигураност*, *заштићеност* и *заклоњеност*.

Под *безбрижношћу* се у првом лексикону подразумева „**стање без брига**, (подв. П. И.) кад се човек осећа задовољан у свему јер му је све како треба, а нема ни од чега бојазни, што се запажа у покрету, говору, изгледу“.²⁴ Исти израз се на другом месту поменутог лексикона одређује као „**стање лица које ни о чему не брине**, коме је све како ваља“.²⁵

Сасвим у складу са наведеним, именица *безбрижност* се у *Речнику српског језика* одређује као „стање и особина онога који је безбрижан, онога што је безбрижно“, а за придев *безбрижан* наводи се следеће: „**а**. који је без брига, који ни о чему не брине; добро расположен, весео, ведар... **б**. који се проводи без брига, безбрижно.“²⁶

Основа ове именице *брига* се, иначе, одређује као „душевно стање страха, немира, бојазан да се не деси нешто чега се плаши или да се неће десити нешто што се жели“, а као њени синоними дају се следеће речи: *главоболја*, *бољоглава*; *неспокојство*, *мар*, *марност*; *забринутост*, *мука*, *брижност*, *скрб*, *ревност*; *печал*, *кубура*, *петљаница*, *мукет*, *бригеш* и *гајле*.²⁷

У лексикону *Синоними и сродне речи* се, иначе, за именицу *безбрижност* наводе следећи синоними: *безбрига*, *мирноћа*, *спокојност* и *спокојство*, *безбедност* и *обезбеђеност*, *нехат* и *нехатност*, *немар* и *немарност*, *нехат* и *нехајност*, *лакомисленост*, *површност*, *непримишљеност*, *расејаност* и *расијаност*, *непажња*, *непажљивост*, *ветропирство* и *безбриг*.²⁸ Како би анализа разгранавља синонима и сродних речи за овај израз захтевала заиста пуно простора, у њу се овде није могуће, а и није неопходно упуштати. Довољно је нагласити да се само изрази **безбрига**, **спокојност** и **спокојство** и **обезбеђеност** (а, донекле, и **мирноћа**) могу сматрати синонимима и сродним речима за реч *безбедност*, док сви остали означавају неке особине и појаве које су или удаљене или, чак, и директно супротне значењу тог израза које је од примарног значаја за ову расправу.

Под **спокојством** и **спокојности** (уз напомену да *покој* значи мир – прим. П. И.) подразумева се „**потпуни мир** и **безбрижност**, увереност у све околности и у себе

²⁴ М. Палевић, *ibid.*, 39.

²⁵ *Ibid.*, 40.

²⁶ *Речник српског језика*, Матица Српска, Нови Сад, 2007, 69.

²⁷ М. Палевић, *ibid.*, 78.

²⁸ *Ibid.*, 40.

самог да нема ничега што може реметити духовни мир. ”,²⁹ Исти изрази се дефинишу и као **безбедност, безбрижност, хладнокрвност и мир**, а придев *спокојан* као **безбедан, безбрижан и хладнокрван**.³⁰

Како је о изразима *безбедност* и *безбрижност* већ било доста говора, овде треба укратко размотрити још само изразе *хладнокрвност* и *мир*. Под хладнокрвношћу се подразумева „стање онога што је хладне крви, што се не узбуђује лако, не зазире, не плаши се, у сваком је послу одмерен и прибран.”,³¹ Иако овај израз има одређене, индиректне везе са суштином појма безбедности, ипак је релативно лако уочљиво да је далеко од тога да би могао бити синоним за *безбедност*. О томе, уосталом, речито сведоче и скоро сви синоними изрази *хладнокрвност*, као што су: *неузбудљивост, равнодушност, неутралност, незаинтересованост, индиферентност и флегматичност*.

Израз *мир* је, међутим, у много ближем и значајнијем односу са изразом *безбедност* од хладнокрвности, равнодушности, незаинтересованости, итд., па заслужује и нешто више пажње.

Под миром се „уопштено и у позитивном смислу означава постојање нормалних односа, 'реда', 'хармоније', и 'мирноће', који се успостављају после нереда, побуне, оружаних борби и сукоба. У негативном смислу мир означава и статичност, непокретност, мировање, и тако се супротставља покрету и променама (МПЕ), разборито држање с обузданошћу нерава, осећања, стање личне, друштвене, државне сигурности које се ни споља ни изнутра не ремети.”,³² Из овог одређења мира лако је уочљиво да су нека његова значења директно повезана са појавама безбедности, и да се, у извесном смислу, може говорити о миру као синониму безбедности. Ако ништа друго, мора се приметити да је стање друштвеног и политичког мира директна последица постигнуте безбедности, па и није чудно што се понекад између та два изрази ставља знак једнакости. Али, као и код сигурности и хладнокрвности, тако и код мира, већина његових синонима говори о томе да представља шири израз од безбедности и да многа његова значења немају никакве везе са њим (*мировање, примирје, смирај, умир, смирак, слога, затишје, тишина, починак, непокрет, непокретност, некретање, тињање, безгласје, тајац, мук*).³³

Иако су, дакле, изрази *спокојство* и *спокојност* у већини својих значења веома блиски изразу *безбедност*, треба приметити да су они везани, пре свега, за психолошку, односно субјективну компоненту безбедносних појава. Њима се, углавном, означавају осећања и схватања неког лица или неке групе људи везана за стање сопствене безбедности, и то искључиво за позитивно стање, тј. стање достигнуте, жељене, безбедности. Зато се ови изрази могу сматрати ужим од изрази безбедност.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid., 744.

³¹ Ibid., 207.

³² Ibid., 348-349.

³³ Ibid.

Безбедност и безопасност

Именица *безопасност* се појављује и у српском и у свим другим језицима који су наследили некадашњи заједнички, српскохрватски, језик, али и у руском и неким другим словенским језицима, као један од најчешћих и најбољих синонима за *безбедност*.

Под *безопасношћу* се подразумева „стање лица или предмета за које нема никакве опасности”³⁴, односно „безбедност и осигурање”.³⁵ А за придев *безопасан* наводе се следећи синоними: неопасан, безбедан, сигуран, поверљив и нешкодљив.³⁶

Пошто је суштински део сложене *безопасности* именица *опасност* - нешто што је незаобилазни елемент сваког поимања безбедности и у најопштијем, и у правно-политичком смислу – на њему се треба задржати нешто више.

У „Речнику српског језика” придев *опасан* одређује се на следећи начин:

„**опасан**, -сна, -о 1. који представља опасност по живот, који може бити кобан, погибелан ... 2.а. који је спреман, кадар да другог угрози, повреди, нанесе зло, прек, opak, љутит ... б. из чега се наслуђује опасност, који наговештава претњу, опасност ... 3. разг. или ир. који оно што чини, чиме се бави и сл. врши веома умешно, спремно, успешно: (опасна) кокета, (опасан) заводник”.³⁷

У складу са наведеним, именица *опасност* се у истом речнику одређује на следећи начин: „**опасност**, -сти ж стање које може бити опасно, погубно (по нечији живот, положај, интересе и др.); опасна, ризична мера, ситуација и др.”³⁸

У лексикону „Синоними и сродне речи српскохрватског језика” на исту тему пише следеће:

„**опасан** значи особину онога што представља за некога или за нешто опасност која прети пропашћу, уништењем; *опасан пут, подухват*. Затим се за тај израз наводе синоними *смртоносан, страшан, погибан, погуба(о)н, погибелан* и, фигуративно, *густ*.

„**смртоносан** је опасан у великој мери јер представља велику вероватноћу погибје, што смрт носи; *смртоносна рана...* **страшан** у овом смислу значи особину онога што представља велику опасност за некога или за нешто јер прети својом страхотном силом, снагом и сл., казује особину онога што запрепашћује и плаши својим изгледом, грубошћу, силовитошћу, неминовношћу; *страшан човек, поступак*.

погибан, погуба(о)н, погибелан значе особину онога што лако доводи до смртне опасности, погибје ...”³⁹

У истом лексикону се за придев *опасан* наводи и синоним *штетан*, за који се, пак, наводи следеће: „**штетан** се каже за оно што делује на предмет, тело или душу да се поквари, оболи, пропадне; *штетан по здравље, утицај, дејство*.” Затим се за тај израз дају следећи синоними: „**Шкодљив** је што и штетан, што неке или

³⁴ Ibid., 39.

³⁵ Ibid., 46.

³⁶ Ibid.

³⁷ Речник српског језика, 877.

³⁸ Ibid.

³⁹ М. Лалевић, *ibid.*, 491.

нечему чини да оболи, што шкоди. **Убитачан**, убиствен значи веома штетан, што уништава, упропашћује, убија. **Погибељан, погубан** значи опасан толико да прети погибијом; *погибељан пут, подухват*. **Опасан ... Заразан** значи који може произвести тешко обољење, заразити. **Кобан** се каже за оно што предвиђа или наводи на тешке последице; *кобан глас, кобне вести, кобан корак*.⁴⁰

За именицу *опасност* наводи се само синоним *тешкоћа*, која се даље одређује на следећи начин:

„**тешкоћа** је у широком смислу све што стоји на путу остварења нечега у правом или пренесеном смислу или што отежава, чини да је што непријатно, неугодно, тешко ма у ком смислу, а **потешкоћа** је омања тешкоћа, неприлика, незгода. ... **Терет** је све што делује непријатно на тело или дух, све што је непријатно и што оптерећује... **Мука** је тешкоћа, непријатност која човека мучи, а то може бити телесна или душевна велика тегоба ... **Невоља** је што недаћа – што је противно вољи, што се не да човеку да буде задовољан. **Тегоба** је већа тешкоћа у животу ... **Незгода** је оно што није пријатно, што није згодно у животу, кад нешто не иде у свему како треба, мања тешкоћа. **Неприлика** је озбиљнија незгода ... **Сметња** је неприлика, што некоме у нечему смета ... **Горчина** је у овом смислу већа непријатност која загорчава живот ... **Ударац** је тежак доживљај, велика потешкоћа, изненадна несрећа ... **Опасност** је животна тешкоћа која доводи у питање успех или опстанак ... **Верем** је туђица у народном говору – значи тешкоћа од брига и невоља које човека прате у животу (у турском значи **сушица**)...“⁴¹

У вези са изразом *безопасност* треба још рећи да он означава стање које може да буде последица објективног непостојања опасности, али и последица активног супротстављања постојећој опасности, тј. њеног неутралисања. Уколико се под тим изразом подразумева стање неког субјекта или објекта који не кубуре са опасностима, тај би израз могао да буде најкраћа и најбоља дефиниција безбедности. Како, међутим, *безопасност* може да означава и особину некога или нечега што није опасно по друге или, чак, што није способно да се супротстави опасностима које њима прете, поменута употреба тог израза није више тако лака и препоручљива.

Безбедност, обезбеђеност и осигураност

Речено је да се у „Речнику синонима“ Павла Ћосића и др. за *безбедност* наводе, уз *сигурност* и *безопасност*, и синоними: *обезбеђеност, осигураност, заштићеност* и *заклоњеност*. Интересантно је, међутим, да се у истом речнику, ни једна од тих именица не налази као самостална, тј. посебна одредница, па је могуће навести само придеве и глаголе који су повезани са њима.

Тако се за придев *обезбеђен* наводе следећи синоними: *сигуран, безбедан, заштићен, осигуран, заклонит* и *безопасан*.⁴² Исти синоними наводе се и за придев *безбедан*,⁴³ што наводи на закључак да се ова два термина сматрају потпуним синонимима.

⁴⁰ *Ibid.*, 785.

⁴¹ *Ibid.*, 792.

⁴² П. Ћосић et al., *ibid.*, 325.

У лексикону „Синоними и сродне речи српскохрватског језика“ глагол *обезбедити* одређује се на следећи начин: „**обезбедити** значи учинити безбедним, сигурним, да нечему не прети опасност, заштити га, ставити му се у одбрану.“⁴⁴ Као синоними за овај глагол наводе се следеће речи: *збринутити* и *збрињавати*, *осигурати* и *осигуравати*, *заштитити* и *штитити*, *ушанчитити* и *јамчитити* и *јемчитити*. За именицу *обезбеђеност* наводе се синоними *безбрижност* и *благостање*, а за именицу *обезбеђење* само синоним *осигурање*.⁴⁵

У „Речнику српског језика“ именица *обезбеђеност* (јек. *обезбијеђеност*) одређује се као „стање онога који је обезбеђен, сигурност“, док се за глагол *обезбедити* наводи следеће: „**1.а.** учинити безбедним, сигурним; заштитити од опасности. **б.** осигурати неке средства за живот... **2.** набавити, припремити, дати... *обезбедити* се: **а.** предузети што је потребно да би се избегло нешто нежељено, осигурати се. **б.** снабдеи се, опскрбити се (нечим, набавити у довољној количини), па се као пример наводи: „обезбедити се намирницама“.⁴⁶

Иако се и у овом речнику и у поменутом лексикону именица *обезбеђеност* скоро потпуно поистовећује са именицом *безбедност* у њеном политичко-правном значењу, из одређења глагола *обезбедити* може се закључити да он има два релативно различита значења. Једно је везано за политичко-правну и војну димензију безбедности, а друго за економску (у смислу опскрбљивања и снабдевања). Ово друго значење указује на то да се израз *обезбеђеност* у српском језику употребљава и у нешто ширем значењу од израза *безбедност*, иако у политичко-правном смислу има уже значење од тог израза, јер означава само један елемент безбедности – постигнуту безбедност.

У „Речнику синонима“ нема именице *осигураност*, ни глагола *осигурати*, док за придев *осигуран* стоји само да треба погледати придев *безбедан*, а за именицу *осигурање* читаоци се упућују на именицу *капара*.⁴⁷ Због тога ће бити корисно да се овде наведе оно што о глаголу *осигурати* пише у „Речнику српског језика“:

„**осигурати**, -ам свр **1.** (нешто) **а.** учинити сигурним, безбедним, поузданим, функционално исправним, заштићеним од опасности, квара, могућих грешака и др. ...

б. Учинити чврстим, стабилним, сигурним ... **2.** (неке нешто) учинити да неко сигурно добије, стекне, има (нешто), да располаже оним што је потребно, постарати се (око нечега, некога), поуздано обезбедити ... **3.** (нешто) успоставити однос осигурања са осигуравајућим заводом, уговорити осигурање нечега ...; **осигурати се:** **1.** заштити се од опасности, обезбедити се нечим. **2.** закључити уговор (полису) о осигурању (ствари, живота и др.).“⁴⁸ п

Као и код придева *сигуран* и именице *сигурност* и код глагола *осигурати* евидентно је да он има много шире значење од глагола *обезбедити*, па се и за однос између та два глагола може рећи оно што је већ речено за поменути придев и именицу – да су они само једним делом синоними.

⁴³ Ibid., 40.

⁴⁴ М. Палевић, *ibid.*, 450.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Речник српског језика, 845.

⁴⁷ П. Ћосић *et al.*, *ibid.*, 344.

⁴⁸ Речник српског језика, 890.

Безбедност, заклоњеност и заштићеност

Као синоним за безбедност повремено се у српском језику употребљава и израз *заклоњеност*, а понегде и *заклонитост*. Први се израз одређује у „Речнику српског језика“ као „стање, положај оног који је заклоњен, онога што је заклоњено“, а придев *заклоњен* као „заклонит“ и „скровит“. За глагол *заклонити* наводе се следећа значења: **1.** ставити у нешто, иза нечега тако да није изложено погледу, заштитити, сачувати. **2.** сакрити, застрети. **3.** заштитити.⁴⁹ А под *заклоном*, као основом овог израза, подразумева се у широком смислу „све што је направљено иза чега се неко или нешто може спасти од непријатеља, од невремена, падавина, снега, кише, ветра, па и пренесено од сваке непријатности“.⁵⁰ Зато се као синоним за заклон употребљавају следећи изрази: *склониште, скровиште, кров, скривница, уточиште, прибежиште, сувота, сухота, брана, браник, штит, окриље, skut, заштита, заветрина и помоћ*.

Такво поимање ових израза наводи на закључак да се *заклоњеност*, иако упућује на неке елементе безбедности, не може сматрати синонимом за њу, већ само блиским или сродним изразом, који се, опет, као и неки други поменути изрази, односи само на позитивне елементе безбедносног феномена.

За разлику од њега, израз *заштићеност* се много чешће употребљава као синоним за безбедност, па је, стога, много интересантнији за ово разматрање.

У „Речнику српског језика“ *заштићеност* се одређује као „обезбеђеност, сигурност, отпорност и имунитет“.⁵¹ Како се *отпорност* углавном своди на издржљивост, а *имунитет* је израз страног порекла, о њима овде неће бити говора. Глагол *заштитити* значи „заклонити од опасности, одбрани, обезбедити некога у физичком смислу, сачувати од непријатности, од тешкоћа, узети у заштиту“, његова повратна варијанта је: „осигурати се, обезбедити се, одбрани се, заклонити се...“⁵² А за основу наведених израза, именицу *заштита*, наводе се следећа значења: **1.** одбрана, обезбеђење, помоћ слабијем или млађем, подршка, покровитељство... **2.** средство против оштећења, пропадања. **3.** *правн.* безбедност коју пружају правне норме (прописи, уговори, закони и сл.)... **4.** војна одбрана, одбрамбена линија; заштитница...⁵³

У „Синонима и сродним речима“ за заштиту се наводе следећи синоними: *чување, о(д)брана, помоћ и заклон*. Пошто је о *заклону* и *заклоњености* већ било речи, а *помоћ* и *лаицима* значи нешто поприлично далеко од безбедности, преостаје да се нешто каже још о изразима *чување* и *одбрана*.

У поменутом лексикону *чување* се одређује као „настојање, старање, пажење да се коме не догоди што неугодно, зло, да се не распе, уништи...“⁵⁴ Затим следе синоними: *пажење, пажња, штедња, сахрана, штићење, заштита, присмотра, надзор и склањање*. Сем израза *штићење* и *заштита*, сви остали синоними прилично су далеко од израза *безбедност* или немају скоро никакве везе са њим. Зато

⁴⁹ *Ibid.*, 396.

⁵⁰ М. Палевић, *ibid.*, 872.

⁵¹ *Речник српског језика*, стр. 425.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ М. Палевић, *ibid.*, 114.

се за чување може рећи да је само реч сродна речи *безбедност*, али не и њен синоним. *Одбрана* се у истом лексикону дефинише као „став отпора, одупирања сили, притиску, залагање за нешто што треба бранити“.⁵⁵ Овакво одређење блиско је безбедносним појавама, као и сви синоними који се уз њу помињу – *заштита*, *штит* (фиг.), *отпор*, *опирање* и *самоо(д)брана*. Сви они, међутим, означавају само неке важне аспекте безбедносних појава (претежно војне), па, због тога, имају знатно ужа значења од израза *безбедност*.

У „Речнику српског језика“ се, међутим, наводи много шира употреба израза *одбрана* од поменуте: „1. вој. мере заштите од непријатељских напада; војна, оружанска сила која обезбеђује, врши заштиту од таквог напада... 2. (доктората и сл.) полагање испита на основу одређеног стручног или научног рада; доказивање (пред стручном комисијом) вредности налаза изнетих у таквом раду. 3. правн. а. излагање на суду, изношење доказа и сл. у корист оптуженог. б. адвокат (или адвокати) као бранилац оптуженог. 4. спорт. а. део екипе, тима чији је задатак да се супроставља нападима противничке навале. б. акција, тактички потез који се при томе предузима. в. шах. (у заједници с називом) систем започињања, отварања шаховске игре црним фигурама...“⁵⁶

Овако велики број значења израза *одбрана* указује на то да је он много шири од израза *безбедност*, који се, само у свом првом (војном) значењу, приближава значењу речи *безбедност* у политичко-правној сфери – приближава, али не и поистовећује.

Иако, дакле, нема никакве сумње да су значења израза *одбрана* и *безбедност* блиска, они нису синоними, већ само сродне речи.

У целини гледано, евидентно је да се израз *заштићеност* употребљава и за означавање неких појава и стања која превазилазе значења израза *безбедност* у политичко-правном смислу, па се, због тога, може рећи да има шире значење од њега. С друге стране, у политичко-правној сфери и он се односи само на позитивне елементе безбедносног феномена, па је делимично синоним за *безбедност* истог значења као и изрази *обезбеђеност* и *осигураност*.

Закључак

У уверењу да свака озбиљна научна расправа о појму безбедности уопште, а посебно у друштвено-политичком и правном смислу те речи, мора да започне од порекла и значења те речи у свакодневном говору народа којем научни радници припадају, настојао сам утврдити порекло и значење не само израза *безбедност*, него и свих његових синонима и блиских речи. Будући да нисам лингвиста и семантичар по професији (што би било јако добро за ову врсту рада), поменуто доказивање изведено је на основу консултације најпознатијих речника и лексикона српског и српскохрватског језика, с једне стране, најзначајнијих радова из наше науке о безбедности, с друге, и неког свог осећања за ову тему, са треће стране.

⁵⁵ Ibid., 463.

⁵⁶ Речник српског језика..., 855.

После изведене упоредне семантичко-лексикографске анализе, сматрам да се може закључити да се израз *безбедност* у српском језику употребљава, пре свега, као ознака за стање неког субјекта (појединца, групе људи, заједнице, институције) које карактерише одсуство невоља, брига, несрећа, опасности и других зала. С друге стране, више је него очигледно да у српском и њему сродним језицима постоји право обиље синонима и сродних речи за израз *безбедност*. Најближи су му, у смислу „сличнозначница“, следећи изрази: *сигурност*, *осигураност*, *обезбеђеност*, *безопасност*, *безбрижност*, *спокојност*, *заклоњеност* и *заштићеност*. Ниједан од тих израза није, међутим, апсолутни, тј. потпуни синоним („истозначница“) за *безбедност*. Већина је по својим значењима шира, па се само једним делом могу сматрати синонимима за *безбедност*.

Без обзира на то што ово важи и за израз *сигурност*, треба нагласити да је он, у свом првом од четири значења, ипак, потпуни синоним за израз *безбедност*, па се, зато, и најчешће употребљава као његова најбоља и најчешћа замена у српском језику. У неким другим јужнословенским језицима то је, у ствари, једини израз за *безбедност*, па се то његово значење мора посебно наглашавати, односно одвајати од осталих. Упоредно коришћење израза *безбедност* и *сигурност*, иначе, даје корисницима српског језика могућност да релативно лако одвоје појмове као што су државна, национална, међународна и друге безбедности, од појмова правне, социјалне и друге сигурности.

Литература

1. Бајагић, М.: *Основи безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.
2. *Војна енциклопедија*, т. 1., Војноиздавачки завод, Београд, 1970.
3. Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 2002.
4. Гађиновић, Р.: *Безбедност као научна дисциплина*, *Безбедност*, 1–2/08.
5. Гађиновић, Р.: *„Класификација безбедности“*, *Наука–безбедност–полиција*, 2–3/07.
6. Димитријевић, В.: *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973.
7. Лалевић, М.: *Синоними и сродне речи српскохрватскога језика*, Лексикографски завод „Свезнање“, Београд, 1974.
8. *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966.
9. Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
10. *Основи народне одбране*, Енциклопедијски лексикон – мозаик знања, Интерпрес, Београд, 1969.
11. *Речник српскога језика*, Матица српска, Нови Сад, 2007.
12. *Речник српскохрватскога језика*, т. 1. (А-Е), Матица српска – Матица хрватска, Нови Сад – Загреб, 1967.
13. *Речник српскохрватскога језика*, т. 5. (П-С), Матица српска, Нови Сад 1973.
14. Д. Симић: *Наука о безбедности*, Службени лист – Факултет политичких наука, Београд 2002.
15. П. Ћосић: *Речник синонима*, Корнет, Београд 2008.

ДРЖАВНИ УДАР КАО ЈЕДАН ОД МОДАЛИТЕТА НЕЛЕГАЛНЕ ПОЛИТИЧКЕ БОРБЕ

Марко Парезановић*
Влада Републике Србије

У раду се анализира државни удар као специфичан начин освајања власти и политичке моћи у одређеном друштву или држави. Државни удари су још од давнина, па све до данашњих дана, представљали политичку реалност и један од најефикаснијих видова нелегалног преузимања власти. Иако су историјски процеси допринели да се временом промене облици испољавања овог сложеног политичко-безбедносног феномена, суштина је заправо остала иста и своди се на успостављање политичко-економске и војнобезбедносне доминације у унутарполитичким и међународним односима. Осим операцијског одређења, феномен државног удара третиран је и кроз кохезионост политичких, војних и обавештајно-безбедносних структура у извођењу превратничке акције, са акцентом на њиховом конспиративном и завереничком деловању. Будући да може имати и унутрашњи и међународни карактер, државни удар може допринети преливању конфликта у одређеним подручјима, чиме засигурно може додатно усложити политичке процесе у ширем геополитичком и геоекономском смислу. Због тога се активности које се спроводе приликом реализовања државног удара одвијају под условима који по свом карактеру и носиоцима могу бити довољно различите, па се не могу сводити на један заједнички именитељ упркос чињеници што циљеви могу бити чак истоветни или слични. Државни удар има више фаза, мада се може размишљати и о могућим међуфазама које се теоријски могу артикулисати у вези са околностима извођења државног удара. Државни удар никада није акт моћи и израз воље једног човека, нпр. лидера превратничке акције, већ представља облик колективно вођене и реализоване војнополитичке активности у којој сваки од завереника има сопствене интересе за учешће у њој.

Кључне речи: државни удар, власт, преврат, завера, оружане снаге.

Увод

У случајевима када дође до одређених поремећаја равнотеже у политичким односима, стварају се погодни услови за припрему, односно реализовање државног удара. Да би се остварио државни удар неопходно је извршити бројне

* Др Марко Парезановић више година ради на пословима безбедности у саставу Владе Републике Србије.

припреме, које између осталог подразумевају и апсолутну негацију ауторитета у друштву, што у самој ствари може представљати предворје хаоса. Демократски извори ауторитета у друштву су нужни, због чега је октроисани ауторитет озбиљна аномалија савременог демократског друштва, при чему је деструкција демократских извора ауторитета велика опасност, или како смо напоменули предворје хаоса. У том предворју хаоса стичу се услови за „неку акцију“. Каква ће та акција бити зависи од односа снага које угрожавају уставни поредак, било да су оне спољне, унутрашње снаге или завера унутрашњих и спољашњих чинилаца. Минимализација и омаловажавање уставом утврђених функција, ако је реч о демократском уставу, такође је облик пузећег преврата. Он није непознаница у политичкој историји и често је једна од карактеристика опозиционих друштвених снага. При томе, потребно је имати у виду да заштита уставног поретка претпоставља и заштиту опозиционих снага као дела савременог друштва и његове демократске природе. Из тих разлога одбрамбени механизми заштите уставног поретка морају имати развијен осећај у процесу сазнања „пузећег хаоса“, који ствара добар социјални амбијент за могуће снаге угрожавања уставног поретка и опозиционог деловања као облика демократске организације друштва.

Власт модерне рационалне и правне државе врши се избором и на ограничено време. Избори су родни процес власти. Воља изборне већине једини је основ њеног легитимитета, а све што се појављује мимо тога јесте наметнута и самонаметнута власт, остатак апсолутизма, аутократије, тираније и деспотије.¹

Ако посматрамо савремени свет, ни функционална теорија друштва, као теорија функционалне равнотеже (њени механизми делују када се та равнотежа поремети), ни теорија класне борбе не могу у целости да објасне феномен политичке кризе. То ће рећи да савремена политичка криза све више поставља проблем настанка и развоја нових теорија о друштву, које на егзактан начин треба да објасни првобитне узроке политичких криза, праксе њихових разрешења или кулминација, које се претварају у стицање битних услова за конституисање новог друштва, новог система вредности, нових политичких институција и нових политичких актера, који су у стању да својом акцијом открију оне законитости друштва које друштву у целини отварају нове хоризонте, мимо политичке кризе и насупрот политичкој кризи.

У том смислу политичка криза се може јавити као предворје државног удара, а у зависности од реалног стања социјалних актера кризе и њихове организационе способности да управљају кризом добрим делом зависи да ли ће она бити предворје државног удара или само предворје легитимних и легалних политичких промена, где се мењају актери политичке власти, а форме егзистенције друштва остају непромењене.

У политици нема ништа кобније од погрешне процене ситуације и погрешног приступа решавању политичких проблема. То неизбежно води у слепу улицу, јер се стварност тада види другачијом него што она заиста јесте, а решења се траже тамо где се никако не могу наћи.²

¹ Јован Марјановић, *Политичке странке и модерна држава*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, с. 38.

² Јован Марјановић, *Политичке странке и модерна држава*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, с. 115.

Савремене државне ударе готово увек инспиришу политички фактори или специјалне службе, тако што формирају амбијент за примену ефикасних метода политичких преврата без крви или са врло мало оружаних сукоба, који се углавном свode на деловање различитих полицијских одреда и специјалних јединица које делују физичком силом, али не и ватреним оружјем. После савремених државних удара следе специјални друштвени процеси, који мењају односе снага у савременом свету, при чему су најбољи примери Латинска Америка или сложени политичко-безбедносни догађаји на истоку Европе, пре свега у балтичким земљама, што свакако није завршен процес. Ту се не може ставити тачка на постојеће односе, јер су они бременити економским, политичким и социјалним кризним ситуацијама, али и феноменом неспособности политичких снага да уопштено решавају конкретне проблеме у појединим земљама.

Државни удар, као једна од форми политичког удара,³ представља специфичан облик војнополитичке акције, који је после Другог светског рата био релативно чест облик преузимања власти у већини земаља у развоју. Као феномен из домена политичког насиља, државни удари нису били ретка појава ни и у појединим европским државама, попут Грчке (1967),⁴ Португала (1974), Турске (1960, 1971. и 1980), а забележени су покушаји и у Француској (у два наврата после Другог светског рата), Албанији (1961), Италији (1970), Шпанији (1981) и у бившем СССР-у (1991).⁵ Међутим, никада није успешно реализован у некој од земаља са социјалистичким уређењем, а осим покушаја у Албанији и некадашњем СССР-у државни удар је покушан и у НР Кини, 1971. године. Може се сматрати да су елементе државног удара имали и сложени политичко-безбедносни догађаји 1948. године у бившој СФРЈ и ЧССР,⁶ односно у НР Мађарској 1956. године.⁷

Државни удар је просторно уско, на центар политичке моћи, односно седиште власти ограничена насилна завереничка војно-политичка акција, коју ради

³ Политички удар је начин преузимања власти у одређеној структури и није у одговарајућој сагласности са важећим концептом преузимања и нормом, односно садржином норме, друштва, институције, организације или важећим моралним кодексом одређеног друштва, Драган Симеуновић, *Теорија политике – ридер I део*, Удружење наука и друштво, Београд, 2002, с. 170.

⁴ Много раније, 1947. године, у склопу стратегије обуздавања, Велика Британија објавила је да више није у могућности да пружа војну и финансијску помоћ Грчкој и Турској, где је још тада постојала могућност да дође до промене друштвеног уређења и спољнополитичке оријентације (улазак у совјетску сферу утицаја). Тада је амерички председник Труман најавио да ће САД не само да преузму британске обавезе према Грчкој и Турској, већ да ће помоћи и свим другим државама које се буду опирале совјетском притиску, John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Post War American National Security Policy*, Oxford University Press, New York, 1982, с. 19, преузето из: Небојша Вуковић, *Логика империје*, Конрас и Нација Прес, Београд, 2007, с. 127.

⁵ Dragan Simeunović, *Državni udar kao vojno-politički fenomen*, Vojno delo, Beograd, 1992, с. 120;

⁶ Сложена политичко-безбедносна дешавања у Чехословачкој 1968. године имала су једну карактеристику по којој су се разликовали од других (контра) револуционарних догађаја. То се односило на ритуално самоубиство студента Јан Палаха, који је своје незадовољство због војне интервенције совјетских трупа манифестовао јавним самоспаљивањем, и таквим поступком постао симбол ненасилне борбе. Опширније видети: Gordon Skilling, *Czechoslovakia's Interrupted Revolution*, University Press, Princeton, 1976; Kieran Williams, *The Prague Spring and its aftermath: Czechoslovak politics 1968–1970*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; Jaromir Navratil, *The Prague Spring 1968*, Central European University Press, Budapest, 1998; Valenta Jiri and Dubcek Alexander, *Soviet Intervention in Czechoslovakia 1968*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

⁷ Dragan Simeunović, *Državni udar kao vojno-politički fenomen*, Vojno delo, Beograd, 1992, с. 120;

изненадне неуставне тотално-аберативне промене у позицији носилаца врховне извршне власти у једној земљи планира и у веома кратком временском року изводи ограничен број актера из редова носилаца државне власти, уз помоћ националних оружаних снага и обавештајних структура, без стварног учешћа маса и поред измене режима, с израженом тенденцијом опстајања превратничке акције у оквиру постојећег друштвено-политичког уређења, као и његове заштите.⁸

Из наведене дефиниције јасно се уочава да је једна од битних карактеристика државног удара да, упркос насилном начину промене власти, не долази до значајнијих измена државног уређења, односно друштвено-политички односи у земљи у мањој или већој мери остају да функционишу на постојећим основама. То у пракси значи да приликом успешног реализовања превратничке акције долази до промене владајуће структуре, без корених промена друштвено-политичког система земље, при чему се нова власт конституише из редова извођача државног удара.

Као битна карактеристика издваја се и кохезионост политичких, војних и обавештајно-безбедносних структура у извођењу превратничке акције, са акцентом на њиховом конспиративном⁹ и завереничком деловању у циљу насилног освајања врховне власти.

Државни удар као војно-политички феномен може имати и унутрашњи и међународни карактер. Унутрашњи, будући да се преврат одвија у границама земље и директно не задире у интересе других држава, иако свака насилна промена власти у одређеној држави утиче на формирање нових регионалних односа и нове прерасподеле политичко-економских и војнобезбедносних позиција. Међутим, државни удар има и међународни карактер, јер у његовом реализовању учествују и друге земље посредством својих обавештајних служби и других механизма извршне власти, што готово увек доводи до изазивања изразито озбиљних компликација у спољнополитичким односима и појаве краткотрајних или дуготрајних међународних криза.¹⁰

Активности које се спроводе приликом реализовања државног удара одвијају се под условима који по свом карактеру и социјалним носиоцима могу бити довољно различити да се не могу сводити на један заједнички именитељ, упркос чињеници што циљеви могу бити чак истоветни или слични. Илустрације ради, треба се подсетити на 27. март 1941. године у Краљевини Југославији, који се догађао стицајем међународних и унутрашњих околности, где су се интереси, на пример британске обавештајне службе, такорећи „наслонили“ на расположење и свест широких слојева друштва. У том правцу Симеуновић¹¹ истиче постојање предрасуда о току поманутог преврата и, нарочито о исходу, јер су се кључни догађаји о томе крили, пре-

⁸ Драган Симеуновић, *Теорија политике – ридер I део*, Удружење наука и друштво, Београд, 2002, с. 170;

⁹ Конспирација представља посебан вид организације, метода рада и комуницирања међу члановима друштва, друштвеним групама, институцијама и покретима, чија је битна особеност тајност и илегалност. Нарочито је важна у раду обавештајних, контраобавештајних и криминалистичких служби, код опозиционих, побуњеничких и револуционарних покрета, преузето из: Мило Бошковић, *Криминалошки лексикон*, ИП Матица српска, Нови Сад, 1999, с. 140.

¹⁰ Међународна криза представља нагло повећање интензитета непријатељских интеракција између држава, уз повећану вероватноћу оружаног сукоба, преузето из: Živorad Kovačević, *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Beograd, 2004, s. 41.

¹¹ Током израде овог рада Драгана Симеуновића смо у више наврата цитирали, између осталог и јер је једини домаћи аутор који је свој стваралачки опус, између осталог, успешно имплементирао и у изучавање политичког феномена као што је државни удар.

ћуткивали или преобличавали. Према наведеном аутору, 27. март 1941. године не може се разумети уколико се не укаже на сложену политичку ситуацију у Краљевини, будући да концепт интегралног југословенства није био ништа више од површне идеологије, која је дошла под удар националистичких претензија свих народа који су се нашли у новој државној заједници, више туђом него својом вољом. Иако је кнез Павле Карађорђевић био убеђени англофил, Британци су игнорисали његове молбе да се Југославији помогне на војном, економском и политичком плану, чиме би се отклонила њена економска и политичка зависност од Немачке и Италије. Међутим, без обзира на то кнез Павле је према Британцима поступао крајње отворено, игноришући лоше стране британске политике, што је била увертира за његово свргавање са власти. Великој Британији је било важно да Југославију увуче у рат, док је кнезу Павлу најбитније било да земља што дуже остане неутрална јер је био свестан да ће се мит о непобедивости наше војске, пред налетом фашистичких снага, потпуно распасти с обзиром на то да за разлику од профранцуски и антигермански настројених Срба, пронемачки оријентисани Хрвати нису били вољни да ратују против Немачке. Симеуновић даље износи да је Велика Британија тражила од кнеза Павла да Југославија игра улогу камиказе у Другом светском рату, због чега је кнез, желећи да добије на времену, прихватио преговоре са Немачком о приступању Тројном пакту, под условима за које је сматрао да их Хитлер неће лако прихватити, а што ће омогућити Југославији вишемесечну добит у времену. Како се Хитлеру журило да обави крупније задатке него што је балкански, понудио је Југославији услове које није добила ниједна друга не само балканска, већ и европска земља. Међутим, уместо да буде слављен као државник који је у историји Другог светског рата обезбедио најповољније услове за егзистенцију своје државе и народа, кнез Павле је у својој земљи дочекан на нож. Због тога су се Југославија и српски народ за само два дана из позиције највећег добитника, преобрнули у највећег губитника. Након тога уследио је разрађен сценарио британског обавештајног наступа, који је довео до тога да је политичка манипулација била израженија него што се то обично испољава у превратима. У прилог томе иде и чињеница да су ванредна издања београдског дневног листа *Политика* само доносила вести о приступању Тројном пакту, а да нису наводила све повољне услове по државу и народ. Таква атмосфера резултирала је пучем, који су извели војни кругови у ноћи између 26. и 27. марта. Даље, овај аутор образлаже да је суштина преврата била борба за време, јер је Британцима одговарало да се Немачка у што већој мери заустави. На тај начин југословенска држава, пре свега Срби, брутално је жртвована и гурнута у рат, док су Савезници добили жељено време будући да је напад на Русију померен за пет недеља, што је било довољно да Хитлер, као и Наполеон, упадне у замку руске зиме. Цену тога животима је платило милион и по Срба и других југословенских држављана, због чега се у питање доводи оправданост преврата који извршеног 27. марта 1941. године. Томе у прилог иде и чињеница да је нова влада испољила спремност да настави политички курс кнеза Павла, односно да остане на истим позицијама по питању преговора са Тројним пактом. Све у свему, на основу анализе садржаја и технике преврата, 27. март представљао је најмилитантнију форму државног удара, дакле пуч. Извели су га припадници националних оружаних снага, у тајној спрези са спољним фактором, који је у том региону имао своје војно-

политичке интересе. Формирана је влада у којој је врховну власт имало војно лице, док су цивилна лица била веома зависна од воље војних кругова и уопште нису имала довољну политичку тежину. Из наведених разлога Симеуновић са правом закључује да је овим пучем нанета страшна и неправедна штета не само нашем народу, већ и човеку који нам је омогућио мир и скоро швајцарску неутралност, због чега је пуч, историјски посматрано, по нас био политички ударац у празно и трагично губљење много чега задобијеног.¹²

Државни удар не представља стихијску и спонтану радњу, већ брижљиво планирану превратничку акцију коју завереничка група или организација изводи у неколико фаза.

Према Симеуновићу, фазе извођења државног удара су:

1. фаза припреме;
2. фаза непосредног извршења;
3. фаза консолидације.¹³

У *првој фази* (фаза припреме) формирају се завереничке групе са снажним акционим језгром, профилишу се вође превратничке акције, привлаче се политичке странке или политички лидери у земљи и иностранству који ће стати на превратничку страну, а поред политичко-безбедносне подршке обезбеђују се и неопходна финансијска средства.

У овој фази догађаји се релативно споро одвијају, због чега период завереничког организовања може бити прилично дуг. То проистиче из сложености превратничког деловања, односно комплексности процена и одлука које вође завереничких група морају доносити како не би угрозили успешан ток целокупне операције, будући да фактор изненађења има одлучујући ефекат приликом извођења превратничке акције.

Битна карактеристика прве фазе државног удара је да превратнике везује чврста завереничка веза и заједнички интерес. Пракса је установила да што је више времена протекло од момента формирања завереничке групе, то су везе актера биле све јаче, између осталог и због осећаја међузависности, јер је државни удар кривично дело против уставног поретка земље, на основу чега су и припремне радње кажњиве. Због његове завереничке природе, носиоци власти су на великом искушењу. То се огледа у низу тешкоћа приликом откривања завере носилаца преврата, спознаје њеног карактера и идентификовања оних социјалних група које носиоци преврата желе да употребе за своје циљеве. Проблем је тим сложенији ако је преврат повезан са спољним чиниоцима, које назначавамо као актере из иностранства. Истовремено, завера никада не представља стихијску радњу, већ увек добро организовану и смишљену акцију коју спроводи одређен број одабраних актера, будући да сваки облик масовности може угрозити конспиративност као основни предуслов функционисања завереничке групе или организације. У зависности од степена тајности и међусобног поверења завереника, зависиће ток, али и коначан исход завереничке акције.

¹² *Кнез Павле у врховима европске политике*, Зборник радова, ИП Златна књига, Београд, 2003. с. 145–153.

¹³ Видети опширније: Dragan Simeunović, *Uloga političkog nasilja u ostvarivanju revolucije – doktorska disertacija*, FPN, Београд, 1987, с. 309.

Сходно томе, завера се дефинише као *организована конспиративна акција, коју са циљем остварења тајно договореног и брижљиво припреманог плана, тајно или јавно изводе одабрани и у завереничку групу или организацију чврсто повезани актери завере*.¹⁴

Без обзира на степен организованости завереника и њихову решеност да спроведу до краја све фазе државног удара, постоји могућност да се покушај одређеним политичким или безбедносним механизмима елиминише, што не значи да су отклоњени узроци завереничког организовања. Због тога може доћи до поновног појављивања превратничких активности и нове дестабилизације политичко-безбедносних прилика.

У *другој фази* (фаза непосредног извршења) долази до реализације државног удара. То подразумева извођење енергичне и муњевите акције завереника, која се своди на противуствано заузимање кључних политичко-економских и војнобезбедносних центара у земљи ради успостављања новог режима за свега неколико сати или неколико дана. Уколико је државни систем у великој мери централизован, то ће олакшати актерима државног удара да у краћем временском року успоставе нову власт.¹⁵

Имајући у виду фактор изненађења и муњевитост извођења превратничке акције, као кључне карактеристике успешног извођења државног удара, разумљив је изостанак народних маса у преврату. Оне се могу евентуално појавити касније, као облик подршке новим властима, ради њиховог бржег и лакшег признавања од међународне заједнице, али нису неопходне за успешно реализовање превратничке акције.

Досадашња пракса је показала да у овој фази насиље не игра кључну улогу, односно да иако се примењује, врши се у ограниченом обиму, тачније у мери у којој је потребно да се заузму кључне полуге извршне власти.

Уколико нападнути државни апарат одлучи да се брани, што је условљено низом политичко-безбедносних околности у датом тренутку, употребиће репресивна средства и покушати да изведе „контраудар“, односно елиминише акционо језгро завереничке организације и осујети напад на уставни поредак и државне институције. Међутим, у досадашњој међународној пракси овакав модел „контраудара“ углавном је спровођен у некадашњим социјалистичким државама, где је државни апарат био бруталан према превратницима и чврсто опредељен да одржи власт по сваку цену.

¹⁴ Драган Симеуновић, *Теорија политике – ридер I део*, Удружење наука и друштво, Београд, 2002, с. 175; Са криминолошког аспекта, завера се дефинише као тајни договор групе лица, чланова неке организације или органа ради обарања неког политичког режима, убиства политичке личности или извођења неке радикалне промене у политичком систему земље (која се не може извести легалним путем). У изворном значењу завера је историјска категорија, својствена династичким режимима у средњем веку, док је у садашњем времену смисао тог појма пежоративан, Мило Бошковић, *Криминолошки лексикон*, ИП Матица српска, Нови Сад, 1999, с. 100.

¹⁵ То потврђује и Симеуновићева анализа о покушају државног удара у СССР-у 1991. године, када је покушај његово извођење само на савезном нивоу, при чему је занемарен утицај и политичка моћ република чланица бившег СССР-а. Због тога су некадашње совјетске републике реаговале као независне, односно мало зависне државе у којима није извршен преврат, што је било и одлучујуће за неуспех државног удара. Заинтересоване стране силе су то схватиле много брже од превратника, па је нуђење њихове подршке у свакој форми било заправо нуђење подршке бившим совјетским републикама и њиховим политичким вођствима као државама, на начин као да је преврат покушан у држави која и не постоји. Видети опширније: Драган Симеуновић, *Нови светски поредак и национална држава*, Ферко и Симтрејд, Београд, 1993.

Осим тога, уколико су политичко-економске и безбедносне прилике у некој земљи у толикој мери сложене и заоштрене, неуспео државни удар може бити повод и за ширу ескалацију сукоба, па чак и изазивање војних интервенција,¹⁶ грађанског рата, тероризма¹⁷ или неког другог облика оружаног сукоба. С тим у вези, у узрочно-последичној повезаности тероризма и државног удара веома је важно благовремено препознати опасности које са собом носи неуспех превратничке акције. Симеуновић је закључио да је тероризам, као вид индивидуалног, нелегитимног, нелегалног и неинституционалног насиља, увек окренут против одређених институција неког друштва, односно *in concreto* против неке државе. Уколико је вид државног насиља, чак и када је формално-правно легалан, не налази легитимне основе у релевантном етичком и прогресивном правном кодексу међународне заједнице. Због тога није непознато да су превратници након неуспеха „спонтано“ прелазили на нове и радикалније облике борбе, између осталог на тероризам, који је у одређеним државама, услед одговарајућих околности, прелазео и у герилу, па и револуционарни или ослободилачки покрет.

У међународним односима постоји неписано правило да уколико превратничке групе или организације у некој земљи, након насилног преузимања власти, успеју да се одрже дуже од седам дана на челу државе, доћи ће до њиховог постепеног признавања од стране других земаља. Наравно, признање ће прво уследити од земаља које су превратницима пружале отворену или прикривену подршку на плану организовања и извођења државног удара.¹⁸

Овде је битно нагласити да актери државног удара у готово свим његовим фазама на одговарајући начин настоје да скрену пажњу међународне јавности на нагомилане унутарполитичке проблеме, као и да мобилишу снаге подршке из иностранства, а све у ци-

¹⁶ У контексту државних удара, улога војне интервенције у најширем смислу може бити двојака. Прва се огледа у сузбијању превратничких снага и успостављању политичке и безбедносне стабилности у одређеној држави, употребом војне силе или стављањем у изглед такве могућности. Такве врсте војних интервенција спроводе се на позив власти, која спас од државног удара очекује од неке стране партнерске владе и посебно је била карактеристична у периодима блоковских подела. Друга могућност односи се на војну интервенцију као увод у државни удар или револуцију, која ће својим дејством охрабрити и пружити директну подршку превратничким снагама, како би исте преузеле акцију ширих размера, односно да на таласу сложене политичко-безбедносне ситуације остварили своје превратничке циљеве. Овде се ради о прерастању војне интервенције у државни удар или чак у револуцију, због чега постоје објективне тешкоће да се изврши прецизно појмовно разграничење овог сценарија политичких промена. Свакако, овде се не може говорити о стихијској радњи и спонтаности маса, јер извођењем војних интервенција увек се очекује мања или већа подршка локалног становништва како би се избегао герилски сукоб, који на крају може бити победоносан, што најсликовитије потврђује пример совјетског војног и политичког колапса у Авганистану. Дакле, сматрамо да је најефикасније решење када се све одвија плански и у дослуху, односно када држава агресор припрема војну интервенцију и, паралелно са тим, води интензивне преговоре са акционим језгром превратничких снага, чији је задатак да подржи војну интервенцију и да на њеном таласу пружи свој допринос у насилној и противустановној промени владајуће класе.

¹⁷ Као вишедимензионални политички феномен, савремени тероризам се може теоријски најопштије одредити као сложени облик организованог, индивидуалног и ређе институционализованог политичког насиља, обележен застрашујућим брахијално-физичким и психолошким методама политичке борбе, којима се обично у време политичких и економских криза, а ретко и у условима остварене економске и политичке стабилности једног друштва, систематски покушавају остварити „велики циљеви“ на начин потпуно непримењив датим условима, пре свега друштвеној ситуацији и историјским могућностима оних који га као политичку стратегију упражњавају. Dragan Simeunović, *Političko nasilje*, Radnička štampa, Beograd, 1989, s. 132.

¹⁸ Видети опширније: Dragan Simeunović, *Državni udar ili revolucija*, Simtrade, Beograd, 1991.

љу да се акутни државни проблеми интернационализују и доспеју у фокус међународне политике као потенцијално кризно жариште. Та интернационализација проблема представља један од кључних услова којима превратничке структуре стреме, јер се поремећај у политичким односима једне земље брже решава уколико дође на „дневни ред“ међународних политичких, економских, војних, хуманитарних или неких других организација.

За другу фазу државног удара карактеристичан је и висок степен координације актера са ино-фактором, због чега у овој фази најчешће долази до потпуног откривања прикривених актера из иностранства. Из тих разлога подршка из иностранства може се испољити као:

- директна (војном интервенцијом и агресијом),
- индиректна (економским и политичким притисцима, манифестовањем силе кроз војне маневре у близини граница, упућивањем војних и економских стручњака, разних посматрачких мисија и др.).¹⁹

Није ретка појава да одсуство водеће политичке личности из земље на одређен начин, у мањој или већој мери, може допринети успешном реализовању државног удара. У досадашњем периоду у међународним односима није био редак случај да управо земља чије су државне структуре у својству прикривених актера умешане у припрему превратничке акције у некој сувереној и међународно признатој земљи, позивале у званичну посету водећу политичку личност, како би се у њеном одсуству извела превратничка активност.

На тај начин, условно речено, привременим органичењем унутрашњег политичког утицаја врховног лидера и стварањем конфузије у доношењу кључних политичко-безбедносних одлука међу носиоцима власти који су остали у земљи у којој је одиграва преврат, створиће се још погоднији услови за успешно спровођење завереничке акције.

Као сликовит пример одсуства водеће политичке личности из земље, у контексту стварања повољних услова за реализовање преврата, могу се навести догађаји у Авганистану из септембра 1979. године, када је просовјетски оријентисани авганистански председник Мохамед Тараки²⁰ отишао у званичну посету Москви. Иако је Јуриј Андропов,²¹ тадашњи шеф КГБ-а, сигнализирао авганистанском председнику

¹⁹ Dragan Simeunović, *Uloga političkog nasilja u ostvarivanju revolucije*, doktorska disertacija, FPN, Beograd, 1987, s. 310.

²⁰ Мохамед Тараки се пре ступања на председничку дужност скоро 30 година налазио у организованом односу са КГБ-ом. Као млади новинар врбован је од КГБ-а, 1951. године, када му је додељен псеудоним „Нур“. Априла 1978. године, као председник авганистанске комунистичке партије дошао је на власт након пуча, који је подржао СССР. Видети опширније: Christopher Andrew and Vasil Mitrokhin, *The Mitrokhin Archive II – The KGB and the World*, Penguin Books, London, 2005.

²¹ Јуриј Андропов, као совјетски амбасадор у НР Мађарској, одиграо је значајну улогу у гушењу мађарске револуције 1956. године. У периоду од 1967. до 1982. био је председник КГБ – према мишљењу бројних теоретичара, у „златном периоду“ СССР-а. Након смрти Брежњева, именован је за генералног секретара КПСС, односно за председника СССР-а. Преминуо је фебруара 1984. године. Видети опширније: Martin Ebon, *The Andropov File: The Life and Ideas of Yuri V. Andropov, General Secretary of the Communist Party of the Soviet Union*, McGraw Hill Companies, New York, 1983; Elena Kiepkova and Vladimir Solovjev, *A Secret Passage into the Kremlin*, Macmillan, London, 1983; Arnold Biechman and Mikhail Bemstam, *Andropov New Challenge to the West*, Stein and Day, New York, 1983; Пој Медведев, *Андропов*, Молодая гвардия, Москва, 2006; Jeno Gyorkei and Miklos Horvath, *Soviet Military Intervention in Hungary*, Central European University, Budapest, 2000.

да стање у Кабулу није такво да би он требало да путује, Тараки је ипак одлучио да отпутује у СССР. По његовом доласку у званичну посету обестиниле су се процене Андропова, јер се Амин, тадашњи председник авганистанске владе, прогласио за председника државе. Тараки се одмах из Москве вратио у Авганистан, где је након краћег оружаног сукоба убијен од Аминових присталица.

Због страха да ће га Совјети ликвидирати, Амин је оформио личну гарду и заштрио дипломатске односе са СССР-ом. На основу тога Андропов и Пјотр Ивашутин, тадашњи шеф ГРУ,²² предложили су највишем совјетском државном руководству краткорочну војну интервенцију на Авганистан, а потом инвазију најширих размера, што је и реализовано децембра 1979. године.²³ Време је показало да је ова одлука била погрешна јер се војна интервенција претворила у вишегодишњи рат, који је све више исцрпљивао Совјетски Савез.

Симеуновић напомиње да у *трећој фази* (фаза консолидације), извођења државног удара, долази до консолидације, коју за разлику од претходне две фазе карактерише спровођење физичког насиља у великој мери, и по обиму и по интензитету, против политичких неистомишљеника. Под појмом политичких неистомишљеника превратнике власти третирају сва лица која могу подржати и допринети евентуалном реализовању антипревратничке акције, односно повратку на власт збачених снага.

Насиље се посебно спроводи према војним и обавештајно-безбедносним структурама које су остале лојалне бившем руководству, због чега ова фаза може потрајати дужи временски период.

Међутим, сматрамо да није на одмет размишљати и о могућим међуфазама које се теоријски могу артикулисати у вези са околностима извођења државног удара. Тако, на пример, у фази припреме могућ је онај теоријски облик дешавања који са становишта превентивног деловања државног апарата подразумева деконспирисање завереничког плана и адекватно постављање надлежних специјалних служби према постојећој кризи. Та криза се може манифестовати у различитим облицима. Тако, на пример, може имати спонтани карактер, где се актери преврата сучељавају са организацијом која својом природном ауторитарношћу, „цезаризмом“ и другим драстичним облицима силе не одговара завереницима, што доводи до њиховог раслојавања. То раслојавање може бити многострано и унутар себе противречно.

²² ГРУ (Главное Разведывательное Управление), служба безбедности совјетске, а касније и руске армије, основана је октобра 1909. године и данас је систематизована као II Управа Генералштаба оружаних снага РФ. У периоду од 1963. до 1986. службом је руководио генерал Пјотр Иванович Ивашутин. Важи за најјачу специјалну службу Руске Федерације, коју су заобишли транзициони процеси током 90-их година. Ради још увек по старим, провереним методама и поседује резидентуру у целом свету. Потпуно је аутономна, у свом саставу има авионску и хеликоптерску ескадрилу, поморску флоту, укључујући подморнице, специјалне јединице, а по потреби на располагању су и сви родови копнених снага. Током 2006. реновиран је и свечано отворен нови Главни штаб ГРУ у Москви, популарно назван Акваријум, чему је дат велики међународни публицитет, између осталог и због присуства руског председника Владимира Путина и тадашњег министра одбране Сергеја Иванова. Иначе, Владимир Резун, бивши официр ГРУ, почетком 1978. пребегавио је на Запад и под псеудонимом „Виктор Суворов“ написао је неколико књига о совјетској војној шпијунажи. Видети опширније: Виктор Суворов, *Аквариум*, АСТ Издательство, Москва, 2005; Viktor Suvorov, *Inside the Aquarium*, MacMillan, London, 1985; Viktor Suvorov, *Inside Soviet Military Intelligence*, MacMillan, London, 1982.

²³ Ratimir Vukčević i Milan Petković, *Rat špijuna za kontrolu sveta*, Ekopres, Beograd, 2002, s. 385.

Благовремена спознаја раслојавања завереничких група или организација је значајан индикатор за процену њене снаге и ефикасности, а исто тако битан индикатор и за подробније праћење и анализирање стања и свести социјалних актера преврата. Исто тако, од изузетне важности је да се у теоријском артикулисању фаза оцени положај завереничких група или организација у ширем националном окружењу и амбијенту у међудржавним размерама.

„Државни удар одозго“ је форма државног удара у којој врховни носилац власти, обично монарх или шеф државе, настоји да апсолутизује своју власт, односно да је прошири на сферу извршне власти.²⁴

Као мотив за извођење ове врсте државног удара врховни носилац власти се обично позива на наводно незадовољство народа због постојања великог броја посредника у систему власти између њега као „омиљеног владара“ и народа. Историјски посматрано, није ретка појава да су државни удари започињали из најзначајнијих кабинета носилаца власти или да су одређени политички феномени превратничког карактера спровођени управо из ових центара моћи. Почев од „државног удара одозго“ па надаље, институт врховног вође вековима уназад је на различите начине политички експлоатисан, при чему су у највећој мери корист имале само елите, које су стварале услове за политичке револуције, занемарујући њихов социјални карактер, испољен кроз суштинску и корениту промену друштва. У свим овим, бићемо слободни да их назовемо дворским играма, увек се прожимају одређени политички интереси, који су рефлексција политичких и других амбиција владајуће елите или структура које друштвено надиру. Сходно томе, у најширем смислу речи, сматрамо да политички интереси представљају активан однос политичких структура према одређеном политичком циљу, што подразумева заинтересованост политичких актера за задовољењем политичких амбиција, потреба или жеља у датим друштвено-политичким околностима.

Политички интереси могу представљати снажан интегративни фактор ширих друштвених група, јер задати политички циљеви представљају покретач друштвеног деловања. Међутим, за разлику од широких народних маса, елите ће увек кроз политички, посматрати и материјални интерес као изразито значајан чинилац њиховог друштвеног живота. Због тога је у политичкој пракси увек дискутабилно питање односа између општих друштвених (политичких) и личних интереса, а које је по својој природи веома значајно. То произилази из чињенице да је сфера политичких интереса и циљева веома широка и пружа огромне могућности за разне видове манипулација, злоупотреба и томе слично.

На основу тога, у другој фази „државног удара одозго“ врховни носилац власти недемократским механизмима укида постојећи устав и све значајније институције политичког система, укључујући и политичке странке, квалификујући их као најодговорније субјекте за тешку ситуацију у земљи. То обично врши уз ослонац оданих војних и обавештајно-безбедносних структура, ради постизања личних политичких циљева и незаконитог узурпирања целокупног државног апарата у личне сврхе.

После изведеног „државног удара одозго“, у фази консолидације организује строго контролисане плебисцитарне облике изражавања наводне политичке воље

²⁴ Dragan Simeunović, *Državni udar ili revolucija*, Simtrade, Beograd, 1991, s. 69.

народа, а све у циљу оправдавања превратничке акције, као и ради стицања међународног легитимитета своје владавине.

Историјски посматрано, државни удар председника француске републике *Луја Бонапарте*, који се након преврата прогласио за цара *Наполеона III*, као и државни удари *Александра I Обреновића* из 1893. године²⁵ и *Александра I Карађорђевића* из 1929. године могу се квалификовати као „државни удари одозго“ јер су извршени ради увођења апсолутистичке власти.²⁶

Поред ових, крајем 20. века на тлу Европе одиграли су се интересантни политички догађаји који су имали елементе „државног удара одозго“. У том смислу, политички потези које је Војчех Јерузелски,²⁷ бивши министар одбране и председник Владе НР Пољске 1982. године предузео како би угушио побуну радничког синдиката „Солидарност“ и ојачао своју политичку позицију, имали су све одлике овог феномена.

Државни удар никада није акт моћи и израз воље једног човека, нпр. лидера превратничке акције, већ представља облик колективно вођене и реализоване војно-политичке активности у којој сваки од завереника има сопствене интересе за учешће у њој. Завереници су окупљени у групу са снажним акционим језгром, којом руководи једно или више лица са израженим политичким, војним или обавештајно-безбедносним утицајем.²⁸

²⁵ Влада Александра Обреновића одликовала се значајним политичким кризама, које су резултирале „државним ударима одозго“. Због своје недовољне самосталности, краљ Александар се није најбоље сналазио у времену највеће страначке подељености у Србији и истовремено је интензивно радио на апсолутизацији власти. Био је у сенци свог оца краља Милана, човека неисцрпне енергије, о чијој политичкој улози постоје контрадикторна мишљења. Након мајског преврата 1903. године Србијом је завладао кнез Петар Карађорђевић, који је дуго имао проблема да устоличи своју владавину, с обзиром на то да је уставна и парламентарна монархија још увек имала одређене потресе који су били последица изазва-них преврата.

²⁶ Dragan Simeunović, *Državni udar kao vojno-politički fenomen*, Vojno delo, Beograd, 1992, s. 138.

²⁷ Војчех Јерузелски се током Другог светског рата борио у јединицама Црвене армије. Године 1981, у јеку побуне радничког покрета „Солидарност“, са места пољског министра одбране именован је за генералног секретара Комунистичке партије Пољске, у чему је Москва имала пресудну улогу. Међутим, упркос интензивној репресији коју је наређивао да се спроводи према активистима „Солидарности“, Јерузелски је временом био приморан да постепено прихвата компромис и започне преговоре са лидером покрета Лех Валенсом и његовим идејно-политичким следбеницима. Разлоге за то треба посматрати кроз две димензије. Прво, „пукотине“ у Источном блоку су биле све веће, СССР је хронично ишао у пропаст и није могао да гарантује својим савезницима онај степен стабилности као у претходном периоду. Друго, Пољска је земља у којој је католичка црква имала јако упориште, са више милиона верника, и којом је у том периоду председавао Пољак, папа Јован Павле II. Поред тога, на састанку у Ватикану између Роналда Регана, тадашњег председника САД и папе договорена је сарадња у правцу пружања подршке револуционарним снагама у Пољској, што се и очекивало с обзиром на то да су били природни савезници у сукобу САД – СССР и католицизам – комунизам. Збигњев Бжежински, један од кључних креатора америчке спољне политике, и папа Јован Павле II пореклом су из истог места, међутим њихова евентуална веза у контексту превратничких дешавања у НР Пољској никада званично није потврђена. Осим тога, након политичких промена покренут је маратонски судски процес против Јерузелског због његовог прогањања активиста „Солидарности“, чији исход није доживео будући да је преминуо 2006. године. Иначе, износећи своју одбрану, Јерузелски је напоменуо да је почетком 80-их година совјетска војна интервенција „висила у ваздуху“, те да је свако решење било боље од чешког сценарија из 1968, односно уласка совјетских трупа;

²⁸ Dragan Simeunović, *Državni udar ili revolucija*, Simtrade, Beograd, 1991, s. 64.

У основне актере државног удара могу се класификовати:²⁹

- лица из редова носилаца власти;
- припадници националних армија;
- припадници обавештајно-безбедносних структура.

За успешно реализовање државног удара неопходно је да део актера буде позициониран у политичком апарату, односно у редовима врховне извршне, судске и законодавне власти. На тај начин, у погодном моменту актери из структура власти одиграће кључну улогу приликом фазе извођења државног удара, јер ће путем својих политичких механизма онемогућити адекватно деловање државно-политичког апарата.³⁰

Актери из редова националних армија најзначајнији утицај имају приликом друге и треће фазе државног удара, односно фазе непосредног извршења и фазе консолидације. Тада до изражаја долази њихов репресивни потенцијал као најјаче оружане формације у земљи, ради насилног преузимања и успостављања власти, односно њене даље консолидације. Овде је битно нагласити да уколико армија има најдоминантнију и пресудну улогу у насилном преузимању власти, пре се може говорити о пучу,³¹ јер га искључиво изводе националне оружане снаге самостално. Ту је заправо и суштинска разлика између државних удара и пучева, имајући у виду да велики део јавности и један мањи део стручних кругова ове појмове често користе колоквијално и паушално, не правећи при томе одговарајућу разлику и појмовно разграничење између тих политичких феномена.

Припадници обавештајно-безбедносних структура имају значајну улогу у свим фазама извођења државног удара. У првој фази у великој мери су задужени за одабир потенцијалних завереника и контролу постојећих чланова завереничке групе или организације, као и обезбеђење неопходних финансијских средстава за извођење преврата. Кроз вршење својих професионалних дужности свакодневно долазе до осетљивих и тајних података, који могу допринети успешној реализацији превратничке акције. Брину о контраобавештајној заштити завереничке групе, са акцентом на заштити идентитета свих актера, као и о модалитету и средствима које ће завереници користити приликом извођења државног удара.

У другој фази, односно фази извођења, припадници обавештајно-безбедносних структура одржавају интензивне везе и тајне договоре са унутарполитичким и иностранним војно-политичким и безбедносним субјектима, као најчешће прикривеним актерима државног удара. Истовремено прате развој догађаја, благовремено предвиђајући могуће исходе превратничке кризе и о томе обавештавају све значајније актере у земљи и иностранству. Прате и активности државног руководства на плану евентуалног извођења „контраудара“ и предузимају мере за стављање под контролу највиших носилаца извршне власти у земљи.

²⁹ Исто.

³⁰ Edward Luttwak, *Coup d'etat – a practical handbook*, New York, 1969, s. 12.

³¹ Пуч је изузетно милитантна форма државног удара, који изводе искључиво националне оружане снаге, а не плаћеничке или стране интервенционистичке трупе. По извршењу пуча власт обављају војна лица сама (хунта) или предоминантно учествују у њеном обављању у оквиру мешовитих војно-цивилних влада, Dragan Simeunović, *Političko nasilje*, Radnička štampa, Beograd, 1989, s. 75.

Проблем којим се бавимо захтева да се подробније позабавимо феноменом моћи у превратничком деловању и артикулацијом моћи у организовању и спречавању државних удара. У том смислу не треба доказивати колико је овај проблем сложен унутар себе, а сплет односа противречан и у многим сегментима чак и неизвестан. Социјални носиоци могућег или фактичког преврата остају у стању тоталне ентропије и политичке исуфицијенције ако немају моћ или ако се не домогну структура моћи. Сматрамо да је проблем сложен јер структуре моћи у једном систему, истовремено апстрактно, треба да онемогуће државни удар, а истовремено су изложене бројним унутрашњим и спољашњим социјалним актерима, који треба да искористе те структуре моћи за своје циљеве и интересе. Тако се одбрамбени механизми система могу трансформисати у носиоце државног удара или се њиховом деструкцијом стварају могућности да се носиоци моћи „паралишу“, што омогућава носиоцима преврата остварење циљева. Постоји безброј историјских примера којима се одбрамбене структуре система користе за државне ударе. Исто тако, наведене структуре могу се користити и за политичке обрачуне нижег интензитета, у којима носиоци појединачних политичких идеја, концепција или интереса успостављају доминантну моћ у друштву. Ти „пузећи“ преврати најчешћа су карактеристика тзв. система реалног социјализма или политичких система земаља у развоју.

Наведена упозорења захтевају да одбрамбене структуре система имају двоstrуку, а мало је ако кажемо и вишеструку улогу и принципе, који морају бити уграђени у све организационе и институционалне облике система безбедности. Наиме, ако носиоци моћи треба својом функцијом да онемогуће државни удар, они морају елиминисати оне структуре које хоће изврше да тај преврат, као и да обезбеде да се одбрамбени механизми система не употребе за политички преврат. Тај двоструки систем одговорности захтева развијен облик унутрашње контроле, која не треба да се претвори у апсолутну силу, него да буде тако постављена тако да обезбеђује функцију система безбедности како би се онемогућио државни удар или, ако до њега дође, да се смање његове негативне политичке последице.

У трећој фази, фази консолидације, обавештајно-безбедносне структуре врше контраобавештајну заштиту превратничких субјеката, проналазе изворе подршке свргнутог режима, идентификују потенцијалне и тренутне политичке супарнике, интензивно раде на стварању међународног кредибилитета новопостављеног политичког руководства, односно предузимају све мере и радње усмерене у правцу што ефикаснијег деловања превратничких структура.

Савремена историја показала је да када се државни удар у одређеној земљи успешно спроведе, долази до разлика у манифестовању државно-политичких амбиција превратника, будући да завереници из редова војних структура радо прихватају јавне функције у државном апарату, за разлику од припадника обавештајно-безбедносних структура, који с обзиром на природу свог посла, али и на психолошки профил, најчешће избегавају експонирање, због чега њихово учешће у преврату најчешће остаје тајна за шире народне масе.

Према степену поседовања свести, Симеуновић издваја три групе носилаца интереса:

- актере који су најсвеснији сопствених интереса и у стању су да их дефинишу;
- актере који су свесни основних и потенцијалних интереса;
- актере који уопште немају истинску свест о сопственим интересима.

Према начину учешћа разликује:

- посредне актере (иницијаторе и инспираторе);
- непосредне актере (организаторе и извршиоце).

Према овом аутору, *посредни актери* готово увек представљају прикривене учеснике превратничке акције. Најчешће долазе из редова домаћих или иностраних високих политичких, економских, војних и обавештајних кругова, али и одређених интересних група, којима је ради спровођења сопствених интереса и циљева у интересу недемократска промена власти у одређеној држави. Због доминантног положаја у којем се налазе, посредни актери увек настоје у први план да експонирају непосредне актере, стварајући атмосферу у којој су носиоци завереничке активности искључиво из редова политике, војске и националног обавештајно-безбедносног система.

За разлику од њих, *непосредни актери* могу се посматрати у ширем и ужем смислу. У ширем смислу то су сви учесници државног удара, укључујући и лица која су против превратничке акције. У ужем смислу, под непосредним актерима државног удара подразумевају се лица која су своје активности након завереничког деловања усмерила на насилно освајање власти.

Што се тиче метода и нивоа сарадње посредних и непосредних актера, Симеуновић их класификује на следећи начин.

А) *Потпуно свесно*, како у интересном, тако и у идеолошком опредељењу засновано учешће непосредних актера у припреми и извођењу државног удара, уз евентуалне различите нивое сарадње непосредних и посредних актера:

- а) надређени положај посредних актера,
- б) равноправни положај непосредних и посредних актера,
- в) надређени положај непосредних актера (најчешћа варијанта).

Б) *Делимична манипулација* војних кругова од стране посредних актера, путем индоктринације или дезинформисања, ради стварања атмосфере да је њихова превратничка интервенција неопходна и једино решење за спас друштва.

В) *Тотална манипулација* непосредним актерима. Овај вид сарадње актера државног удара најчешће се јавља када су носиоци интереса политике и економске снаге ван земље и одвија се уз помоћ обавештајних служби земаља које имају посебне интересе у том региону, при чему се тешко може говорити о потпуној несвесности непосредних актера о сопственој стварној улози.³²

Поред наведеног, неопходно је нагласити да најизраженије политичке интересе у државном удару имају елите, док широки слојеви друштва и народне масе знатно теже препознају политичке интересе, а још мање се могу надати њиховом евентуалном остваривању. У спонтаности и маси савременог превратничког таласа појединац препознаје само своју тренутну улогу, која је најчешће социјалног или економског карактера, и претежно се базира на жељи за побољшањем животног стандарда, нивоа људских права и слобода и сл.³³ Често се након одређеног временског периода, по-

³² Видети опширније: Dragan Simeunović, *Državni udar ili revolucija*, Simtrade, Beograd, 1991, s. 64–68.

³³ Овде је битно напоменути да се у демократским друштвима може нагомилати незадовољство уколико неке групе (етничке, верске, мањинске) нису адекватно заступљене у државним и политичким институцијама (влади, судовима, војсци, полицији, политичким партијама и сл.). На тај начин легитимност система може да буде значајно доведена у питање, чиме се генеришу антагонизми као увод у шире међугрупе конфликти, Радомир Милашиновић и Срђан Милашиновић, *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007, с. 164.

сматрајући нови – стари режим, разочара, сматрајући да је његова „борба за идеале“ била узалудна. Не може се пренебегнути чињеница да су многи државни удари, па и други видови преврата током 20. века, са собом доносили и одређени регрес, односно да је проласком превратничке еуфорије друштво наставило да функционише по старим принципима, шта више да је забележило и значајан степен стагнације политичког, економског, културног и сваког другог друштвеног развоја.

Сходно наведеном, може се закључити да је данас све мање услова за реализовање државних удара. Смене политичких власти пре ће се одиграти закулиским дворским играма, извођењем политичких удара, него што ће се формирати акционо језгро завереничке групе или организације које је спремно за извођење државног удара. Са нестанком биполарности очито је да се терен политичке борбе постепено пренео у двориште демократских револуција,³⁴ чиме су и међународни односи постали другачији.

Томе у прилог иде и чињеница да су револуције увек биле дело социјалних слојева и класа, ма колико у њима била велика предводничка улога политичких странака. Због тога револуције данас, без обзира како се политичке странке њима „заносиле“, могу успети само ако су на њих решене снаге од чије воље и вере зависе. Данашње побуне, протести и други облици грађанске непослушности, по свему судећи, замењују револуције. Али, само замењују. Данас је тешко против савремених, ауторитарних влада извести преврате, а из успешних и учесталих грађанских протеста и масовне непослушности ризично је изводити ма какве веће подухвате, односно припремати револуције. Осим тога, политичке странке данас су се толико извештиле у политичком лукавству, па када дођу на власт оне у многим случајевима од опозиције праве себи резервну алтернативу и преко ње амортизују опасности и осигуравају безблан одлазак са власти, што увек отвара наду за неки повратак.³⁵

Литература

1. Бошковић, Мило; *Криминолошки лексикон*, ИП Матица српска, Нови Сад, 1999.
2. Вуковић, Небојша: *Логика империје*, Конрас и Нација Прес, Београд, 2007.
3. Vukčević, Ratimir i Petković, Milan: *Rat špijuna za kontrolu sveta*, Ekopres, Beograd, 2002.
4. Gaddis Lewis John: *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Post War American National Security Policy*, Oxford University Press, New York, 1982.
5. Kovačević, Živorad: *Međunarodno pregovaranje*, Filip Višnjić, Beograd, 2004.
6. Кнез Павле у врховима европске политике, Зборник радова, ИП Златна књи-га, Београд, 2003.
7. Luttwak, Edward: *Coup d'etat – a practical handbook*, New York, 1969.
8. Марјановић, Јован: *Теорија политике*, Универзитет у Београду, Београд, 1996.

³⁴ Битна особеност демократских револуција огледа се у чињеници да револуционарне снаге акценат својих активности усмеравају ка политичким партијама и изборима, настојећи да применом готово свих демократских средстава изврше парализовање и онемогућавање вршења извршне и законодавне власти, чиме се обезбеђује брисан простор за укључивање великих народних маса, када заправо револуционарни процес долази у завршну фазу и своје остварење доживљава кроз револуцију.

³⁵ Видети опширније: Јован Марјановић, *Теорија политике*, Универзитет у Београду, Београд, 1996, с. 242.

9. Марјановић, Јован: *Политичке странке и модерна држава*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.
10. Милашиновић, Радомир и Милашиновић, Срђан: *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, 2007.
11. Simeunović, Dragan: *Uloga političkog nasilja u ostvarivanju revolucije*, doktorska disertacija, FPN, Beograd, 1987.
12. Simeunović, Dragan: *Političko nasilje*, Radnička štampa, Beograd, 1989.
13. Simeunović, Dragan: *Državni udar ili revolucija*, Simtrade, Beograd, 1991.
14. Simeunović, Dragan: *Državni udar kao vojno-politički fenomen*, Vojno delo, Beograd, 1992.
15. Симеуновић, Драган: *Нови светски поредак и национална држава*, Ферко и Симтрејд, Београд, 1993.
16. Симеуновић, Драган: *Теорија политике – ридер I део*, Удружење наука и друштво, Београд, 2002.

ОРУЖАНА ПОБУНА

Миодраг Гордић* и Горан Д. Матић
Генералштаб Војске Србије

Последња догађања у Северној Африци (Либија, Египат, Алжир...) и непостојање теоријски јасног разграничења појмова побуне у безбедносном смислу од појма оружане побуне у кривичноправном смислу, што у пракси изазива различите последице – од неадекватног стратегијско-доктринарног приступа, па до питања разграничења надлежности у конкретним ситуацијама на терену – представљају главну мотивацију за одабир ове теме. Спречавање оружане побуне требало би да представља остваривање комплекса политичких, економских, социјалних, полицијских, војних, дипломатских и других мера ради спречавања, односно отклањања узрока настајања оружане побуне.

Циљ наведених мера је инкорпорација политичких идеја намењених остваривању ефеката оружане побуне у један легалан, првенствено политички дијалог који води до компромиса.

Кључне речи: *оружана побуна, побуна, друштво, држава, политика, безбедност, кривично право.*

Увод

У модерној српској теорији не постоји довољно разграничење појмова побуне у безбедносном смислу од појма оружане побуне у кривичноправном смислу, што у пракси има различите последице – од неадекватног стратегијско-доктринарног приступа, па до питања разграничења надлежности у конкретним ситуацијама на терену.

Систем безбедности сваке државе мора бити спреман да се адекватно супротстави свим потенцијалним безбедносним изазовима, ризицима и претњама, чија је вероватноћа настајања мања или већа. Од посебног значаја је адекватно, економично, рационално, ефикасно и ефективно структурирање система безбедности државе у складу са савременим претњама. На основу показатеља вероватног настајања угрожавања, угрожености и његових карактеристика могу се извршити одређене прогнозе. Оне се заснивају на испољеним тенденцијама или на његовом развоју, односно одумирању. Зато су неопходна поуздана обавештења о одговарајућој појави, која одговарају месту и времену њеног дешавања. Евидентно је да законитости друштвених кретања потврђују једну основну правилност, а то је да се никакве промене не догађају одједном. То значи да се истражују тенденције у одређеној области, укључујући и облике угрожавања државе, ради превентивног елиминисања узрока и адекватног ангажовања подсистема система безбедности и осталих битних чинилаца државе.

* Бригадни генерал доц. др Миодраг Гордић је командант 250. ракетне бригаде ПВО.

Последњу деценију прошлог и почетак овог века обележили су измењени безбедносни трендови у свету по завршетку хладног рата, а оружане побуне су сагледаване као један од појединачних процеса побуне. Међутим, оружане побуне доживљавају своју ренесансу и трансформацију, распламсавајући се свуда по свету, посебно у традиционалним кризним жариштима и зонама тензија (бивша СССР и СФРЈ, Блиски исток, Африка, Латинска Америка. Египат, Либија...). Саме побуне, крајем XX века, измениле су своју „матрицу“ и са идеолошки мотивисаних (левицарских или десничарских) прешле на верске обрасце, односно религиозно-фундаменталистички корен који је најчешће повезан и са националистичком платформом. Ови нови трендови потврђују се и карактеристичном симбиозом религије и етничког сепаратизма карактеристичног за Балкан, Кавказ, Пенџаб, Кашмир, итд.

Потребно је истаћи да у посткомунистичком периоду побуне имају претежно национални и верски карактер или су наглашеније повезане са илегалном трговином и криминалитетом, у знатно већој мери него што је било у претходном периоду, када су биле првенствено социјално, политички и револуционарно оријентисане. У новонасталом војно-политичком и безбедносном амбијенту, обележеном трендовима глобализације и доминацијом једне силе (САД), као и општим стањем беде и сиромаштва „трећег света“, односно опште идеолошке дезоријентисаности, мотиви побуна као дуготрајних процеса се све више преплићу, спајају и претапају са организованим транснационалним криминалом и коришћењем масовних медија (ТВ, интернет и слично) за своју промоцију.

Саму побуну, са аспекта угрожавања безбедности, можемо дефинисати као организовану оружану политичку борбу, чији циљ може бити преузимање власти прерватом и сменом постојеће власти или знатно ограниченијег обима. Побуна представља одложену војно-политичку активност (субверзија и оружани сукоб) усмерену ка остваривању потпуне или делимичне контроле ресурса државе, употребом нерегуларних војних снага или илегалних политичких организација.

Кривичноправни појам оружане побуне изводи се из ставова судске праксе и становишта теорије кривичног права. Основним обележјима оружане побуне сматрају се: а) акција индивидуално неодређеног броја лица (у оружаној побуни учествује, по правилу, већи број учесника, али се тај број не може унапред одредити); б) организована акција – оружана побуна не настаје спонтано, већ као резултат одређених претходних делатности управљених на њено припремање и усмеравање, а иза ње најчешће стоји нека организација или страна држава; в) учесници у оружаној побуни су наоружани оружјем или неким оруђем и спремни су да га употребе, али до саме употребе не мора доћи; г) оружана побуна увек је усмерена на насилно остваривање одређених циљева – који су најчешће усмерени на угрожавање уставног уређења или безбедности земље.

Политика, друштвена сила и политички мотивисани насилни акти

Одређени степен униформности задовољавања друштвених потреба у одређеним друштвима политика обезбеђује силом која јој омогућава приморавање људи на одређена понашања и деловања, па и веровања и мишљења. Штавише, може се сматрати

да је то полазно подручје које је трајно опстало као разлог конституисања, одржавања и развоја друштвене силе и монопола физичког насиља, као нужног разлога настанка власти, државе и права. Дакле, стварни разлог и основ настанка државе и права је сила као угрожавање и као заштита друштва од угрожавања. Овакав став је заснован на аргументацији аутора кави су Слободан Јовановић, Радомир Лукић и други.¹ У те сврхе политика изграђује систем специјалних политика у областима које су битне за живот људи, а то су: наука, привреда, образовање, васпитање, здравство и безбедност.

Безбедност и политика безбедности су подручја у којима се посебно манифестује сила политике, као политички инструмент заштите од политички мотивисаног насиља, које може бити унутрашње и спољно угрожавање. Приликом креирања националне безбедносне политике у сегменту који се односи на противпобуњеничка дејства у ширем смислу и гушење оружане побуне у ужем смислу, морамо имати у виду потенцијале државе (материјалне и нематеријалне); развој природних, техничких и друштвених наука; безбедносну доктрину и начин деловања побуњеника.

Политика није пасивна друштвена појава, већ прогностичка делатност заснована на откривању тенденција у друштву и окружењу и деловању на обликовању или моделовању будућег друштва, због чега мора располагати одређеном друштвеном силом. У том смислу држава је производ стваралачке силе друштва. Током вишевековног проучавања и сагледавања друштвене стварности коју изражава друштвено-историјски концепт, евидентно је да политика као процес израста из нужности управљања веома сложеним друштвом својом делатношћу усмерења на производњу, распоређивање, коришћење и контролу друштвене силе.² То је неопходно јер управљање друштвом подразумева усаглашавање, усклађивање и усмеравање деловања и понашања људи и разрешавање конфликта у друштву. То се, због постојања и деловања различитих друштвених група, одиграва и уз помоћ силе, при чему већа сила надвлађава мању силу. Због тога је друштвена сила нужно била стални предмет бављења политиком силе и зато је сила инструмент политике.

Појмови сила и насиље не могу се поистовећивати, јер су им реалитети различити. Она се огледа у томе да сила представља концентрацију друштвене енергије (акумулирани новац, знање, полиција, војска и слично), али не мора бити у активном дејству, док је насиље нелегално и нелегитимно, неуређено примењивање физичке и друге силе ради приморавања чинилаца или чиниоца на одређено понашање изазивањем његове физичке патње.

Дакле, имајући све то у виду, држава представља монопол силе, осим изузетних ситуација које се односе на унутрашње оружане борбе у којима држава губи контролу над неким делом своје територије или када једна или више држава или међународна организација преузме контролу над територијом одређене државе.

Постојање и примена друштвене силе у политици има три основне функције.

¹ Р. Лукић, „Теорија државе и права – I теорија државе“, Издавачко предузеће Народне Републике Србије, Београд, 1953; „Теорија државе и права – II теорија државе“, Издавачко предузеће Народне Републике Србије, Београд, 1954; С. Јовановић, „О држави, основи једне правне теорије“, Београд, 1922. и „Из историје политичких доктрина“, I књига, Београд, 1935; Б. Мијатовић и др.: „Појмовник либералне демократије“, Службени гласник, Београд, 2008.

² С. Милосављевић и др.: „Основи методологије политичких наука“ - 4. издање; Службени гласник – Београд; 2008.; стр. 26–27.

Прва функција била би одржавање подсистема друштва политиком. Наиме, ако је тај подсистем присвојио право и моћ да открива, артикулише и намеће општи интерес постављајући га изнад свих осталих интереса, а због захтева да се ради остваривања општег интереса жртвују многи други интереси, онда он мора користити сет сила: а) да би се наметнуо и б) да би се као такав одржао. Природно стање политике је стварање и разрешавање конфликта друштвених група.

Друга функција силе у политици своди се на одржање и развој усмеравања друштва кроз политику. То практично значи да политика стварно монополише применом разних врста силе могућност прогнозирања и креирања будућности и повезивања садашњости и будућности. То није могуће ако се не издвоји: а) група оних који су сагласни да је надлежност и одговорност политике – друштвене групе политичара која то становиште намеће осталима; б) група политичара која је сагласна да се само применом одређене процедуре може доспети, легално и легитимно, у позицију да се управља друштвом. Савремена друштва развијала су, у том смислу, изборне системе који мање или више и данас фаворизују одређене класе, слојеве, интерне групе и слично.³

Трећа функција силе у политици је отклањање препрека у остваривању функција политике. Препреке се јављају унутар политике као процеса и појаве и унутар друштва у којој политика обавља управљачку функцију.

Унутрашњи сукоби у политици не доводе у питање општу управљачку улогу, положај и функцију политике у друштву уопште, већ конкретне политике унутар друштвеног уређења. У смислу очувања политике одређеног друштва свака држава има своју концентрацију силе и своју политику, односно свака се брани на себи својствен начин, јер настоји да очува своју политику. Држава користи све могуће облике примене силе од најблажих до најсуровијих. У том противречју политичких визија, претензија, расположивих природних ресурса и скупа расположивих сила, настају конфликти и борбе, али се исходи борби не односе на владавину политике уопште, већ на владавину – доминацију конкретне политике.

Сукоби унутар политичке структуре једне земље јављају се на два подручја: а) прво подручје је оно које се односи на друштвено уређење – дакле и на начине уређења политичког система и државне власти, као и изборног система, остваривање људских и мањинских права, права својине и слично; б) друго подручје је оно у којем постоји општедруштвени консензус око друштвеног уређења, својине, изборног система и вршења власти.

На првом подручју воде се све врсте политичке борбе уз употребу силе и насиља – укључујући и различите облике најсложенијег политичког насиља (рат),⁴ усмерене против конкретне политичке структуре и политике. У тим борбама је веома значајна примена и употреба силе.

На другом подручју води се борба између политичких организација за долазак на власт уз задржавање постојећих друштвених односа и друштвено-политичког система. У овој борби се, углавном, не користи политичко насиље (осим у форми појединачних ексцеса и нарушавања јавног реда и мира).

³ „Енциклопедија политичке културе“; Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 434–437.

⁴ Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 935–968.

Према америчкој литератури⁵ побуну можемо дефинисати као борбу између група које нису на власти и владајућих елита, у којој групе које нису на власти користе одређене политичке ресурсе (организационе експертизе, пропаганду и демонстрације) и насилије да униште, промене или уздрмају основе легитимитета у једном или више аспеката политике. При томе, легитимност и нелегитимност су термини који се користе за утврђивање да ли су постојећи аспекти политике морални или неморални, исправни или погрешни, од стране грађана или њихових изабраних елита. У овом смислу политика се дефинише као процес доношења и извршења обавезујућих одлука за друштво. Уопштено говорећи, главни аспекти политике могу се идентификовати као политичка заједница, политички систем, власти и политике. Било који од ових аспеката политике, побуњеници могу сматрати нелегитимним или неморалним (неисправним), а ради дефинисања карактера побуне посебно је значајно који је то аспект.

Политички мотивисани насилни акти представљају облике унутрашњег угрожавања безбедности и могу бити оружани (оружана побуна, тероризам, герила, устанак) и неоружани (обавештајно-извиђачка делатност, саботаже, грађански нeredи и непослушност, де-струкција, психолошко-пропагандна делатност, криминалитет, социопатолошке појаве, техничко-технолошки акциденти, екстремизам, угрожавање безбедности саобраћаја, пожари, угрожавање животне средине и слично). Политички мотивисани насилни акти су вишедимензионални политички феномен друштва, један од облика сложеног политичког насиља или насилног одговора на конфликт у друштву и представљају насилну друштвену непослушност и као такви могу се укључити у спектар сукоба, који обухвата низ конфликта од: индивидуалног кршења норми понашања, обичаја, табуа; непоштовања правног система државе – грађанског, прекршајног, саобраћајног, привредног права и слично; вршења кривичних дела и злочина; организованог криминала; немира и побуна; тероризма; грађанског рата; рата ниског интензитета; ограниченог конвенционалног рата; неограниченог конвенционалног рата; селективног масовног уништавања и масовног уништавања.⁶

Појавни облици политичког насиља, према Симеуновићу, деле се на основне и сложене облике политичког насиља.⁷ *Основни облици* политичког насиља су: претња силом, принуда и притисак; психофизичко злостављање – мучење; политичко убиство; атентат; диверзија. *Сложени облици* политичког насиља су: насилни протести, побуне, нeredи и немири; тероризам; субверзија; репресија; терор; герила; устанак; војна интервенција; и рат.

Унутрашњи оружани облици угрожавања националне⁸ безбедности

Унутрашњи оружани облици угрожавања националне безбедности манифестују се кроз унутрашње сукобе, а посебно кроз појавне облике као што су оружана побуна, тероризам, герила, устанак и грађански рат.

⁵ Погледати: В. О'Neill, *Insurgency & Terrorism*, Brassey's (US), Inc., 1990.

⁶ Спектар сукоба војске САД, израђен после Вијетнамског рата 1974. године, преузет од Џ. Вајта, *Тероризам*, Београд, 2004, стр. 16.

⁷ Д. Симеуновић, *Политичко насиље*, Београд, 1989, стр. 87–168.

⁸ Аутори под појмом националне безбедности подразумевају државне безбедности.

Сами сукоби унутар друштвених група, као друштвене појаве, настају као комплекс процеса и односа између интердржавних субјеката, чији су интереси, вредности и потребе дијаметрално супротстављени и не могу се усагласити кроз политичке и друге процесе, као што је друштвени дијалог, успостављање сарадње или кроз друге институције државе, као што су судови, арбитраже, скупштина и слично. За разумевање суштине тих процеса битно је да се на основу теоријских сазнања о сукобима и познавању конкретног стања могу што поузданије процењивати и предвиђати, а ради ефикаснијег и прагматичнијег деловања било ког субјекта у државним и међународним оквирима.

До сукоба друштвених група долази када оне настоје да остваре супротстављене интересе, јер њихов покушај остварења од стране једне сукобљене стране често онемогућава остварење интереса друге стране или угрожава њене основне вредности или потребе. Савремене теорије о друштвеним сукобима могу се класификовати на оне које сукобе схватају као патолошко стање друштвеног организма или као чињеницу живота појединаца и колективитета, као и теорије које изучавају сукобе као процес (динамичан модел) или одређено стање (статично-еквилибријски модел). Поједини аутори их разврставају на динамичке (сукобе посматрају као историјску појаву) и стратешке теорије (сукобе посматрају као начин остваривања специфичних циљева и интереса одређених друштвених група, али и целих заједница). Поред тога, има схватања која теорије о друштвеним сукобима деле на микро и макротеорије, али и теорије које препознају и друге критеријуме класификације сукоба, математичко или квантитативно-статистичко изучавање сукоба.⁹ Шира теоријска изучавања сукоба подразумевају и класификацију са становишта различитих аналитичких концепата, као што су теорије одлучивања, стратешких игара, погађања, коалиција, комуникациона теорија, теорија представа и слично.

Научна анализа узрока сукоба мора се заснивати на историјским, друштвеним, политичким, правним, етничким, верским и идеолошким условима и факторима, али и различитим интересима и циљевима свих учесника у сукобима. Узроци сукоба су најчешће непроменљиве категорије (устаљени, довољни, нужни и непосредни извори кретања, развоја и промена друштвених сукоба), које се тичу прерасподеле друштвених и материјалних вредности, присвајања власти, моћи, угледа, престижа, доминације над људима и стварима, територијама и слично. Између свих друштвених сукоба постоји висок ниво међузависности, сплет узорака и последица, које се разликују по свом значају, трајању и нужности, од конкретне узрочности, преко узрочности класе појава до узрочности које важе за систем као целину. Сами узроци сукоба могу бити и унутрашњи и спољни, посредни и непосредни (богатство, власт и друштвени статус – моћ). Ови узроци исказују се као основне вредности и главни непосредни извори сукоба у сваком историјски познатом друштву.

За разлику од међународних оружаних сукоба, у којима су главни учесници државе, било појединачно било као војни и политички савези или алијансе, унутрашњи сукоби се воде на територији једне државе између антагонистичких друштвених група које могу бити идеолошке, социјалне, верске, политичке, националне, етничке, племенске и слично. Њихова посебна карактеристика је да подразумевају територијалну и персоналну аутономију власти једне државе над супротстављеним друштвеним групама и територијалну ограниченост извођења борбених дејстава у оквиру граница те државе.¹⁰

⁹ A. Rapoport, *Models of Conflict – Catalysmic and Strategic*, Лондон, 1966, стр. 259–287.

¹⁰ М. Шулаја, *Борци у унутрашњим оружаним сукобима и међународно право*, Београд, 1985, стр. 69.

Појам побуне

Побуна је специфична друштвена појава, о којој „сви све знају“, али када је реч о теоријском приступу карактеристично је одсуство одговарајуће методолошке обраде и приступа, које би опет за последицу имало адекватно сагледавање овог безбедносног проблема у пракси. Карактеристична су два приступа, један који заступа безбедносни аспект у стратегијско-доктринарним документима, али и политичке науке кроз теорију политички мотивисаног насиља, а други је кривичноправни аспект који третира оружану побуну, изнет у кривичном законодавству.

Побуна је масовна акција индивидуално и по броју неодређене групе људи ради насилног обарања неког друштвеног или државног система или ради супротстављања неком органу или некој мери државне власти.¹¹ Побуну можемо дефинисати и као организовану оружану политичку борбу, чији циљ може бити преузимање власти револуционарним превратом и сменом постојеће власти, док су у другим случајевима циљеви побуне лимитирани и ограничени на одређене циљеве, као што је одвајање од централне власти и успостављање аутономије или посебне државе у етничким и религијски одређеним границама или припајање некој другој држави. Циљ побуне може бити добијање ограничених политичких концесија које се не могу остварити применом мање насилних средстава.

Иако је дефиниција на први поглед јасна, у пракси се различито тумачи и објашњава. С једне стране, то може бити политички облик борбе до којег долази због заострених социјалних односа и грубих поступака власти, па у принципу може бити и позитиван (прогресиван). Са друге стране, то може бити тумачено и као сукоб неке национално потлачене етничке заједнице са државном и националном заједницом у којој живе, што, такође, може бити схватано као позитивно деловање. Врло често се побуна, посебно оружана побуна идентификује и са устанком, који има дубље мотиве и далекосежније циљеве, а и шири обим. У пракси израз „устанак“ придаје се покрету и деловању за који се има симпатија, док се побуном означава масовна акција са којом се не слажемо. Дакле, оружана побуна, као сложена друштвена појава, имала би знатно уже значење од појмова устанак или побуна, односно представљала би само једну политички мотивисану радњу исказивања пружања оружаног отпора централној власти, без конкретне употребе оружане или друге силе.

Оружана побуна је специфичан облик побуне у којем су њени учесници, сви или делимично, снабдевени оружјем или оруђима подобним за напад и одбрану, при чему је за квалификовање побуне као оружане потребно да учесници стално носе оружје, већ је довољно да га у ту сврху поседују и да се њиме или повремено користе или држе на местима одакле га могу лако употребити.¹² У суштини, стратегије оружаних побуна имају два основна задатка:

- 1) одузимање легитимности актуелном режиму, и
- 2) добијање легитимности за себе (да би се оправдало лично поступање).

За оружану побуну се каже да представља и облик превратничких дејстава који подразумева од организоване скупине тајно припреману оружану акцију ради на-

¹¹ Политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 737.

¹² Политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 737.

силног обарања постојећег уставног поретка.¹³ За оружану побуну, као и за терористичка дејства, карактеристично је и уплитање страних обавештајних служби у виду непосредног организовања и (или) пружања помоћи (материјалне, политичке, психолошко-пропагандне) побуњеницима, односно терористима. Према доступним теоријским изворима у Србији побуна се, а посебно оружана побуна, готово у свим друштвима третира као криминални акт.

Главни садржаји оружаних делатности су експонирани облици циљно усмереног насиља, које се назива и оружано дејство. Под појмом оружаног дејства подразумевамо садржај противправне оружане делатности са непосредном применом оружја, као и других средстава насиља на најчешће недискриминативно изабране објекте са циљевима да се изазове општи страх и несигурност грађана, али и неповерење у државни поредак. Најзначајнији облици оружаног дејства могу бити: акција, операција, кампања и агресија.

Акцијом се сматрају оружана дејства мањег значаја, изведена традиционалним методама и средствима којима се наноси ограничена штета. Изводе се на релативно једноставан начин, а најчешћи циљ им је политички притисак на јавност или органе власти, оглашавање неке организације, интернационализација проблема или медијска промоција (унутрашња или спољна) неког политичког проблема и слично. Операцијом се сматрају сложенији облици оружаних дејстава, а подразумева ангажовање већих снага и више средстава да би се угрозили важни објекти и постигли значајнији деструктивни ефекти. Самим тим, и припреме за извођење операција су дуготрајније и скупље, тако да их могу изводити само организације са већим потенцијалом, односно значајнијим укупним ресурсима и искуствима у извођењу оружаних дејстава. Савремена војна пракса и искуства многих земаља указују на то да постоје и сложенији облици оружаних дејстава који превазилазе традиционалне појмове акције и операције. У међународној пракси често се користи појам оружане кампање који подразумева серију оружаних акција и операција усклађених на остваривање јединственог циља стратегијског значаја. Када иза синхронизованих дејстава стоји страна држава, која учесницима оружане побуне уступа своју територију, пружа логистичку подршку, омогућава несметано финансирање или не предузима мере на својој територији и у оквиру својих ингеренција да онемогући боравак и припреме учесника оружане побуне, говоримо о оружој агресији. Агресија представља синхронизовану кампању коју спроводи или подржава државни субјект против друге државе са међународно признатим суверенитетом, територијом и правним поретком.¹⁴

Сама оружана побуна одвија се у три сукцесивне фазе. У првој фази идеолошко језгро (група, организација, политичка партија) настоји да створи што ширу базу за своје деловање и притом користи искључиво политичко-вербалне методе деловања. Друга фаза подразумева деловање на прогресивном слабљењу противника – јавне власти и преузимању контроле над становништвом – при чему се користе и облици физичког насиља (уцене, физички обрачуни са неистомислљеницима, масовне рушилачке демонстрације, као и спорадични оружани сукоби са органима ре-

¹³ О. Ђорђевић, Лексикон безбедности, Партизанска књига, Београд, 1986, стр. 267 и 295.

¹⁴ М. Стојановић, Савремени тероризам и одбрана Републике Србије, Министарство одбране, Београд 2007, стр. 141.

да). Трећа фаза је офанзивна и карактерише је појава већег броја мањих организованих наоружаних група, па и већих војно организованих формација. Коначни циљ ове фазе је преузимање власти, односно отцепљење дела територије која се налази под контролом побуњеника од матичне државе.¹⁵

Да би оружана побуна имала „право“ да се назове праведним бунтом народа против тираније потребно је да та права објективно буду битно угрожена и да се не могу повратити (добити) ни на који другу начин до оружаним насиљем. Основни садржај оружане побуне је оружано насиље као одговор на неправду манифестовану као насиље државе према грађанима и другим етничким групама. То оружано насиље мора бити усмерено према носиоцима државног насиља, онда када га спроводи држава, а никако према мирним грађанима, а посебно не према политичким неистомишљеницима или другим етничким групама само зато што су друге националности. Током оружане борбе побуњеници морају поштовати основна људска права као што су право на живот, мишљење, право на фер суђење и сл. Ако то не чине идентификују се са бандитима – криминалцима. У целини гледано, своју праведност и легалитет побуњеници морају обезбедити „добрим“ понашањем. Свакако, поред оружаног насиља садржај побуњеничких дејстава су и психолошко-пропагандна дејства, као и политичка борба у смислу укрштања аргумената са противничком страном преко политичких представника (партија) и синдикалних покрета у земљи и иностранству.

Оружана побуна и противпобуњеничка дејства – противпобуњеничка, у западној литератури често називана и противгерилска дејства, усмерена су на разбијање настале оружане побуне на сопственој територији. Према схватањима неких армија на Западу противпобуњеничка дејства подразумевају и организовање и пружање помоћи пријатељским – савезничким земљама и покретима у борби против побуњеника. У суштини, они представљају комбинацију противдиверзантских, у ужем смислу схваћених противтерористичких, диверзантских, полицијских, војно-полицијских, психолошко-пропагандних и „класичних“ војних дејстава. Ако је оружана сепаратистичка побуна кулминација терористичких дејстава онда су противпобуњеничка дејства кулминација активности државних органа на сузбијању масовног тероризма – оружане побуне. **Обухвата све превентивне и репресивне мере и дејства, укључујући и адекватно ангажовање војске, односно оружаних снага, зависно од обима и интензитета оружане побуне.**

Кључ успеха у противтерористичким и противпобуњеничким дејствима (ПТ и ППД) јесте у координираном и активном учешћу свих субјеката једног друштва, од појединца до државног апарата. Нсилац дејстава су полицијске и војне снаге. Противтерористичка и противпобуњеничка дејства, зависно од обима и интензитета терористичких и побуњеничких активности, имају карактер полицијске и војно-полицијске операције.

Термин „војно-полицијски“ означава карактер дејства у којем се војним средствима и војном „тактиком“ извршавају у суштини полицијски задаци – одбрана или успостављање унутрашњег поретка.

Руковођење, односно командовање, веома је важан чинилац ПТ и ППД. Према светским искуствима у противтерористичким дејствима најосетљивија карика читавог процеса је руковођење (командовање) и то посебно оно на оперативном нивоу.⁽²⁾ То

¹⁵ М. Милошевић, Одбрана од тероризма, Свет књиге, Београд, 2005, стр. 35. и 36.

питање је нарочито важно за „класичне“ војне команде припремљене за вођење борбених дејстава у рату, где је у просторном, временском и садржајном смислу јасно ко је и где је непријатељ. Да би командовање било ефикасно неопходно је поседовати квалитетне информације о терористима, непрекидно ценити догађаје и предвиђати њихов ток у војном, војно-политичком, па и политичком смислу. Због тога се командовање организује на стратегијском (државном), оперативном и тактичком нивоу. У састав команде потребно је укључити компетентне стручњаке из области за ПТ и ППД. Команда која командује (руководи) ПТ и ППД мора бити здружена (интегрисана), односно у њен састав морају ући представници свих састава који учествују у ПТ и ППД (представници полиције, жандармерије или војске пре свих, зависно од тога ко је носилац дејстава) са свим овлашћењима која проистичу из тога.

⁽²⁾ Ради се о томе да су тактичке јединице, посебно специјалне, мање или више припремљене за специфична ПТ и ППД, док се оперативне команде мало или врло мало припремају, у време мира, за таква дејства. Према западној литератури најчешћи проблем је координација између различитих учесника дејстава (војска–полиција–цивилне структуре, међусобно непознавање чланова команде из разних структура), питање надлежности и права наређивања, организација и компактибилност веза и др.

Сама операција обухвата више условно названих фаза које временски могу трајати различито, од неколико сати до неколико месеци, па и година различитим интензитетом и које се временски и просторно преклапају.

Прва фаза, која се делимично поклапа са наредном, обухвата јасну идентификацију терористичких и/или побуњеничких жаришта, односно објеката (простора) које користе терористи (побуњеници), односно лица ангажована у терористичкој активности. Дакле, прва фаза се може назвати **обавештајном припремом**. Спроводи се интензивним контраобавештајно-обавештајним радом специјализованих служби, али и извиђањем војних и полицијских снага на терену (редовних патрола, група, јединица у додиру и др.), а по потреби и извиђањем из ваздушног простора. Циљ је да се створи јасна слика о стању и деловању терориста и предвиде њихова даља дејства

Друга фаза је **изолација простора** на стратегијском и оперативном нивоу. Врши се ограничавањем и контролом кретања становништва, возила и робе како би се спречила логистичка подршка терористима. У оквиру ње спроводи се појачано надгледање државних граница, а по потреби и потпуно затварање и блокада. Такође, организује се и појачано обезбеђење објеката и лица – могућих циљева терориста (побуњеника). Изолација простора врши се концентрично захватајући и шири простор од онога на којем дејствују терористи (побуњеници). При томе су мере изолације строже („гушће“) како се прилази простору терористичких (побуњеничких) дејстава. Изолација простора подразумева и делимичну економску и политичку изолацију. Овој фази треба да претходи, или да паралелно тече са њом, политичка изолација терориста (побуњеника), како би свима у земљи и свету било јасно да се ради о терористима, односно о криминалној активности и нелегитимној акцији терориста (побуњеника). Циљ дејстава у овој фази јесте да се ограничи маневарски простор (физички, економски и политички) терористима (побуњеницима), заштите витални објекти и онемогући или отежа логистичка и политичка подршка.

Трећа фаза је извођење офанзивних полицијских дејстава, укључујући и специјална противтерористичка дејства на простору захваћеном терористичким (побуњеничким) дејствима ради разбијања терориста и/или побуњеника. Зато ову фазу можемо назвати **разбијањем терориста и/или побуњеника**. Ту спадају класичне полицијске радње (рације, блокаде комуникација и ширег простора, извршење и претрес лица, објеката и простора и др.), али и специјална дејства (ангажовање „крстарећих“ патрола,⁽³⁾ препади на мања терористичка упоришта, команде терориста (побуњеника), хватање терористичких (побуњеничких) вођа и др. Носилац дејства су полицијске и специјалне војне и полицијске снаге, а делимично се могу укључити и остале војне јединице. Циљ је „омекшавање“ или уништење терориста (побуњеника), односно наношење губитака, пре свега у командном кадру и лицима која им пружају логистичку, политичку и сваку другу помоћ, стварање несигурности у њиховим редовима, посебно по питању слободе кретања, и разбијање или окружење мањих или већих група на ограниченем простору (тактичка блокада). Осим тога, циљ је успостављање делимичне или потпуне полицијске контроле територије на којој дејствују терористи (побуњеници). Ова дејства представљају основ успеха у противтерористичким и противпобуњеничким дејствима. Представљају прави оружани одговор на дејство терориста (побуњеника). Како терористи (побуњеници) дејствују „неконвенционално“, мањим групама, прикривено („из потаје“), ноћу, изненада и брзо, овим дејствима се на исти начин одговара. Дакле, сва дејства војних и полицијских снага у ПТ и ППД треба прилагодити потребама да се дејствује брзо, енергично, храбро и одлучно, ноћу, на неочекиваним местима, са простора и објеката које терористи сматрају сигурним, са већом упорношћу и креативношћу од терориста.

⁽³⁾ Ради се о патролном ангажовању већих јединица полиције(или војске) на простору за који се претпоставља да има терориста, а с циљем да се они открију и ако су слабијег састава униште, а ако су јачег „вежу“ за себе до доласка помоћи.

Четврта фаза представља **уништење** окружених (блокираних) и изолованих већих и мањих терористичких и/или побуњеничких група и јединица. Када се ради о већим и организованијим терористичким и побуњеничким групама ангажује се и адекватне војне јединице са одговарајућим људством и техником. Приликом употребе јединица, снага и средстава, постоји проблем у дејствима по цивилном становништву, због чега се приликом извршавања задатака морају прецизно и јасно формулисати и адекватно томе и реализовати. Таквим ангажовањем постиже се и важан психолошки ефекат, али не треба очекивати да ће се без адекватног структурирања снага остварити потпуни ефекат.

Пета фаза је фаза „**пацификације**“ која се може поделити на војно-полицијски и цивилни део. У војно-полицијском делу ове фазе операције врши се гоњење заосталих и преосталих мањих терористичких и/или побуњеничких група, хапсе лица која су у вези са терористима, успоставља пуна административна власт на територији и предузимају мере на нормализацији живота. Реализују је полицијске и, у мањој мери, војне снаге уз пуну сарадњу и садејство других државних органа, предузећа и грађана.

Са окончањем ове активности војске и полиције настају активности „пацификације“ у виду ангажовања државних, па и међународних организација на придобијању „душа“ становништва које је учествовало или подржавало акције терориста и/или побуњеника, успостављању ефикасног и праведног привредно-економског и система јавне управе, односно оних елемената који су и довели до тероризма и оружане побуне. То захтева време, стрпљење, систематичност и добро проми-

шљање начина на који би то требало извести. У сваком случају, треба да буде што мање репресије, а што више поверења, али и одлучности да се планирано спроведе. У овој фази посебну пажњу треба обратити на корупцију и криминал.

Због теоријске прецизности, а још више због практичне примене, војна теорија САД разликује четири модела побуне:

1) *Субверзивна побуна* – најчешће се јавља у слободнијој политичкој „клими“ у којој побуњеници могу користити илегалне и легалне методе. Наиме, они се инфилтрирају у политичку структуру (партију) да би преузели контролу над њом, и затим преузимају изборне и назначене функције. Након тога, примењују селективно насиље да би присилили гласаче, заплашили државне чиновнике и дискредитовали владајуће структуре. Постојање насиља је доказ неспособности владе која би жестоким одговором поткопала свој углед. Практично, у целокупном деловању политички елемент руководи војним елементом због усаглашености насупа, на пример, легална партија подржана од прикривених елемената који делују ван закона (случај ступања на власт Адолфа Хитлера у Немачкој 30-их година прошлог века).

2) *Побуна критичког језгра* – побуњеници делују прикривено и јавно се инфилтрирају у владине институције ради рушења изнутра. Постепено се поткопава легитимитет институција, уз уверавање јавног мњења за добијање шире подршке. Насиље се не примењује, док се институције система не ослабе до одређеног степена, након којег супериорна побуњеничка организација, подржана од оружаних снага, преузима власт. Пример је Руска револуција из 1917. године, а сам модел има две варијанте – револуција у Никарагви и кубански модел.

3) *Масовно оријентисана побуна* – тежи политичкој и војној мобилизацији великог народног покрета, стварању легитимности изван државних структура, а затим истискивање или уништавање унутрашњег политичког система. Побуњеници стрпљиво формирају велику оружану силу герилаца, а, с друге стране, стварају и базе активних и пасивних политичких истомишљеника и поборника. Они планирају дугорочна деловања, постепено повећавање насиља ради обарања владе и урушавања њених институција. У исто време, покрет формира паралелну владу која се отворено проглашава легитимном. Овакву побуну карактерише високо организована идеологија и, када се једном успостави, посебно је отпорна због велике ширине и дубине организованости, те се третира војним средствима или против ње ангажују оружане снаге. Примери су Комунистичка револуција у Кини и покрет Светли пут у Перуу.

4) *Традиционална побуна* – обично се развија због специфичних неправди и подижу је племенске, расне, религиозне и друге групе сличне идентификације. Побуњеници пребацују власти укидање права и раде на њиховом поновном успостављању. Најчешће имају ограничене циљеве – остваривање одређеног степена аутономије у односу на владу, доношење посебних прописа ради остваривања специфичних права, институционалне специјалне погодности и слично. Међутим, уступци које би влада начинила су такве природе да доводе у питање њену легитимност и уставни поредак у целости те државе, па влада најчешће примењује репресију преко правосуђа, полиције и служби безбедности. С друге стране, побуњеници су спремни да одговарају штрајковима, уличним демонстрацијама, атентатима, терористичким нападима, немирима и герилском ратом. У оваквој побуни користе се оружане снаге, а за дуготрајни договор потребна је снажна политичка борба. Примери су побуна муџахедина у Авганистану и тамилских сепаратиста у Шри Ланки.

Стратешко-доктринарни приступ

На основу извршене анализе безбедносног окружења на глобалном, регионалном и локалном нивоу, као и нових вредносних оријентација, којима је окренута Република Србија, операционализују се могући безбедоносни изазови, ризици и претње по Републику Србију. Како изазови, ризици и претње безбедности државе нису константни, у усвојеној Стратегији националне безбедности Републике Србије (2009. године) наведени су:¹⁶ опасност од оружане агресије, сепаратистичке тежње, противправно једнострано проглашена независност Косова, тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење, национални и верски екстремизам, обавештајна делатност, организовани криминал, корупција, проблеми економског развоја, неравномерни привредни и демографски развој, нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица, недовршен развој разграничења између држава бивше СФРЈ, неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине, последице елементарних непогода и технички технолошких несрећа, опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи и животиња, наркоманија, деструктивно деловање појединих верских секти и култова и високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система.¹⁷

Дакле, Стратегији националне безбедности указује се да безбедност Републике Србије може бити угрожена и оружаном побуном, као специфичним обликом оружаног сукоба мотивисаног неуставном и насилном тежњом за променом граница.

Номинално одређење исходишта доктрине може се дефинисати као полазне тачке, упоришта и основне идеје на којима почивају основна правила деловања државе и њеног безбедносног и одбрамбеног система у свим условима, а нарочито у условима угрожавања безбедности. Ова исходишта се условно могу поделити на друштвена и научна.¹⁸ Она су основа за доктрине употребе битних чинилаца система безбедности и осталих система у држави током гушења побуне. Ради ефикасне примене треба да се одговори на неколико кључних питања од којих и зависи њихово ангажовање. То су:

- анализа демонстрација активности у припреми побуне;
- основни принципи употребе снага и средстава током гашења побуне;
- тип доктрине;
- циљеви који се желе остварити; тип – облик организацијске структуре снага и средстава за гушење побуне; и командовање овим снагама током гушења побуне.

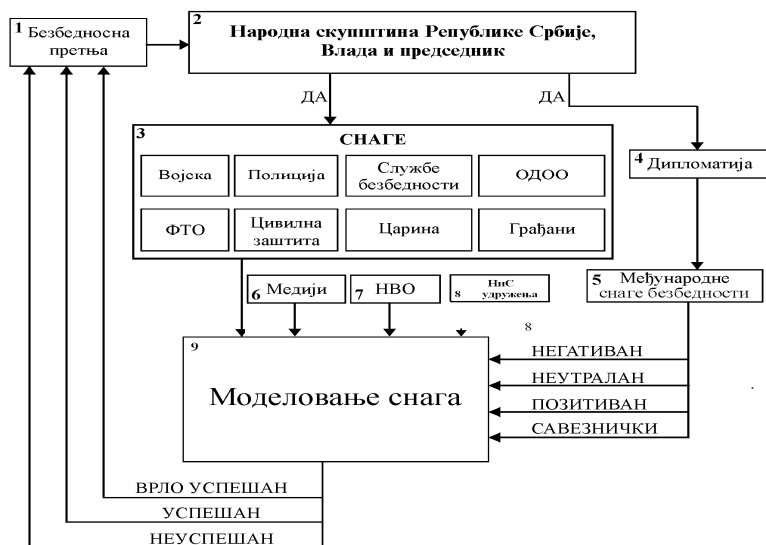
Као сложени облици политичког насиља и угрожавања безбедности државе, побуна и оружана побуна су вишедимензионалне појаве. Она је изражена како из разлога тако и ефеката који се желе постићи побуном и оружаном побуну. Вишезначност је условљена и у систему вредности онога што се назива побуном. С једне стране, држава има право: Устав, законе, уредбе и апарат који те законе спроводи, а свака побуна, поготово оружана, негира то право државе да реагује. Од посебног значаја да се према демонстрацијама активности могу открити припреме побуне, па тиме превентивним деловањем се могу уклонити разлози и онемогућити побуне.

¹⁶ Стратегија националне безбедности Републике Србије, стр. 9

¹⁷ Стратегија националне безбедности Републике Србије, Београд, 2009.

¹⁸ Погледати Д. Вишњић и др., „ Научна исходишта војне доктрине“ Зборник Војна наука и војна доктрина, Институт за војностратејска истраживања, Београд, 1998, стр. 525–553.

Због тога је структурирање сложеног система безбедности и осталих битних чинилаца државе од изузетног значаја. Значајно је и ангажовање међународних снага безбедности, те се морају узети приликом адекватног моделовања снага. То моделовање¹⁹ сложене структуре усмерено је ка циљном, сврсисходном, ефикасном и ефективном остваривању функције. Оно обухвата стратегијски, оперативни и тактички ниво и омогућава јединство теорије и праксе. Носилац супротстављања побуни и оружаном побуни је Министарство унутрашњих послова, Жандармерија, Специјалне антитерористичке јединице, а поред њих учествују и остали подсистеми система безбедности, Војска, службе безбедности, други битни чиниоци државе и грађани.



Шема 1– Моделовање снага концептуалног модела система безбедности државе

Према доктрини Војске Србије она садејствује у извођењу против побуњеничке операције.

Противпобуњеничке операције су борбене операције које се изводе у миру, током ванредног стања и у оружаном сукобу, у случају избијања оружане побуне на било ком делу државне територије. Те операције се изводе у садејству са снагама Министарства унутрашњих послова и обавештајним и безбедносним службама Републике Србије. Циљ извођења операција је: присиљавање побуњеника да одустану од оружаног насиља, њихово разоружање и дезангажовање и усмеравање да своје захтеве решавају мирним путем у надлежним институцијама политичког система. За успех операција важна је правовремена и адекватна употреба снага и успешно садејство и сарадња са снагама система одбране које учествују у сузбијању побуне.²⁰

¹⁹ Концептуални модел система безбедности државе – моделовање снага за супротстављање безбедносној претњи – оружаном побуни.

²⁰ Доктрина Војске Србије, 2010, страна 30.

У доктрини је такође дефинисано, када је у питању функционална организација Војске, да је она структурирана од снага за реаговање, главних одбрамбених снага и снага ојачања. Снаге за реаговање представљају основу снагу Војске и деле се на снаге за хитно реаговање и снаге за брзо реаговање.

Ове снаге, као модерно опремљене, оспособљене и попуњене јединице високог степена развијености, задатке остварују самостално и у садејству са снагама Министарства унутрашњих послова Републике Србије и међународним снагама.²¹

Кривичноправни аспекти оружане побуне – Кривично дело оружане побуне из члана 311. Кривичног законика спада у групу кривичних дела **против уставног уређења и безбедности Републике Србије из главе XXVIII КЗ.**

Ово кривично дело спада у политичка кривична дела. Кривична дела која обухватају ову главу обично се називају политичким кривичним делима. У питању је осетљива област где је од посебног значаја да се изнађе права мера кривичноправне интервенције. Са једне стране, легитимно је држави пружати, поред осталог, и кривичноправну заштиту, јер се без нормалног функционисања државе не могу остваривати и заштитити ни добра појединца, а са друге стране претерана заштита државе води ка угрожавању слобода и права грађана. Треба имати у виду и то да је заштита државе и њено функционисање, пре свега, политички проблем, где кривично право има секундарну и релативно малу улогу. Политичке проблеме, треба решавати, пре свега, политичким средствима, а не кривичним правом и репресијом. Без обзира на стање развијености демократских институција, увек постоји и реална опасност да кривично право у овој области злоупотребе они који су на власти, проглашавањем својих политичких непријатеља и неистомисљеника злочинцима или криминалцима.

Наше кривично право је у дужем периоду давало посебан значај кривичноправној заштити државе, која је, како на законском плану, тако и у примени, имала примат над правима и слободама појединаца. Оштра и широко конципирана кривичноправна репресија у овој области указује на то да се полазило од заблуде да се кривичним правом у овој области може доста постићи. Све до 1990. године и измена кривичног законодавства, у инкриминацијама ових кривичних дела, био је задржан модел законодавног регулисања преузет из совјетског кривичног права.

У погледу субјективног елемента треба рећи да је за ова кривична дела карактеристична њихова усмереност на угрожавање уставног уређења и безбедности земље и да је код њих намера тог угрожавања изричито унета у њихов законски опис. Природа ових кривичних дела подразумева увек и постојање умишљаја.²²

Природа неких кривичних дела против уставног уређења и безбедности земље је таква да би кривичноправна репресија била илузорна, па и немогућа уколико дође до остваривања последице која је била циљ извршења кривичног дела.

Кривичноправна заштита уставног уређења и безбедности земље одувек је и у свим државама имала велики значај због посебне опасности кривичних дела управљених на повреду ових друштвених вредности. Узета у целини, ова кривична дела непосредно угрожавају друштвени поредак земље у његовим основама, а посредно и највећи број других вредности заштићених кривичним правом. Због тога је

²¹ Доктрина Војске Србије, страна 15.

²² З. Стојановић, Коментар Кривичног законика, „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 670.

кривично законодавство и право од свог настанка и у свим фазама развоја настојало да прописивањем и изрицањем врло строгих кривичних санкција спречи делатност „чији сам ехо изазива узбуну и потрес друштва“, без обзира на то да ли су те делатности довеле до резултата који се желео постићи.²³

У савременом друштву значај ове групе кривичних дела постаје све већи. Последња догађања у свету, али и на територији бивше Југославије, сведоче о непрекидним покушајима да се поједине земље доведу у положај потчињености и зависности у односу на друге државе, а да би се то постигло предузимају се акције управљене на подривање њиховог уставног и друштвеног уређења и безбедности. Нису ретки ни случајеви да се ове акције предузимају и у оквиру борбе за власт између политичких снага у земљи, било да је та борба повезана са интересима неке стране државе или да је резултат унутрашњих међустраничких и међунационалних односа. Напади на друштвено уређење и безбедност земље често представљају претходницу оружане интервенције која треба да обезбеди власт њеним новим носиоцима, у оквиру истог или другог друштвено-економског уређења или уставноправног система.

Објект заштите кривичног дела оружане побуне је уставно уређење и безбедност Републике Србије. Под основима уставног уређења Републике Србије (у складу са Уставом Републике Србије²⁴ из 2006. године) треба третирати: начела устава (чланови од 1. до 17); људска и мањинска права и слободе (чланови од 18. до 81); економско уређење и финансије (чланови од 82. до 96); надлежности Републике Србије (члан 97); уређење власти (чланови 98. до 165); територијално уређење (чланови 176. до 193), као и уставност и законитост (чланови 194. до 202).

Безбедност Републике Србије обухвата како њену унутрашњу, тако и њену спољну безбедност. Сваки напад на унутрашњу безбедност у исто време је напад и на спољну безбедност, као и обрнуто. Заштита безбедности државе је услов и претпоставка за заштиту уставног уређења, тако да свако угрожавање безбедности државе уједно представља и угрожавање уставног уређења. Због тога се кривичноправна заштита безбедности државе не може издвојити од заштите уставног уређења, а та заштита је јединствена и чини један јединствени заштитни објект ове групе кривичних дела, без обзира на то што су нека кривична дела из ове групе непосредније усмерена на угрожавање уставног уређења, а друга на безбедност државе.

Одступање од основних начела кривичног законодавства. Због природе кривичних дела из ове групе и њихове посебне опасности за друштвену заједницу поставља се питање поштовања основних принципа кривичног законодавства при утврђивању обележја ових кривичних дела. У правној теорији често је заступано мишљење да су ова кривична дела у тој мери специфична да се морају наступити основни принципи који важе за сва друга кривична дела. При томе се првенствено мисли на принцип *nul-lum crimen sine lege* и на утврђивање кривичне одговорности као услова за кажњивост. Напуштање ових принципа најчешће се оправдава изузетношћу заштитног објекта и опасношћу коју проузрокују напади на тај објект. Овакво становиште није прихватљиво за кривично законодавство Републике Србије. Кривична дела са елементима насиља против уставног уређења и безбедности државе чине интегрални део кривичног за-

²³ Н. Срзентић и др., Коментар Кривичног закона СФРЈ, Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 409.

²⁴ Објављено у „Службеном гласнику РС“ број 98/2006.

конодавства Србије, чији начелни ставови морају доћи до изражаја у свим његовим деловима. То посебно важи за принцип одговорности као услов кажњивости.

Принципу законитости није противно да се у процесу извршења кривичног дела, кривичноправном заштитом обухвате сви стадијуми извршења. Када посебна опасност постоји и због радњи предузетих у фази припремања кривичног дела, као у одредбама које се односе на кажњавање за припремање дела против уставног уређења и безбедности Србије из члана 320. КЗ, те радње могу се одредити законом као кажњиве, а управо у вези са кажњавањем припремања кривичног дела углавном се истиче несагласност одређивања политичких кривичних дела са принципом законитости.

Остваривање принципа законитости захтева што прецизније одређивање радње извршења ради одвајања кажњивих од некажњивих делатности. У области заштите уставног уређења и безбедности државе учињени су значајнији напори да се радње кривичних дела из ове области уреде што конкретније. Најчешће се овај проблем превазилази познатом формулацијом „Ко у намери угрожавања уставног уређења и безбедности Србије...”. Такво делимично одређивање радње извршења није у супротности са принципом законитости, јер је у овим случајевима, због специфичне природе дела, њихова радња одређена на специфичан начин. Не дајући комплетан опис радње, закон и код ових кривичних дела одређује радњу као делатност, која је управљена на угрожавање одређених друштвених вредности и која је објективно подобра да доведе до таквог угрожавања. Осим тога, у питању су таква кривична дела код којих, с обзиром на значај заштитног објекта, редовно не постоји сумња о дозвољености или недозвољености предузимања радњи које могу довести до угрожавања законом одређених вредности. Најзад, ради се о кривичним делима, чије све радње извршења није могуће навести у опису дела. Природа ових дела, а посебно развијеност њихових облика, онемогућава навођење свих конкретних делатности које могу проузроковати угрожавање заштитног објекта. Без ризика да кривичноправна заштита у овој области остане непотпуна, закон мора прићи специфичном одређивању радње извршења. То је искуство из досадашње праксе свих земаља, па зато у савременом кривичном законодавству нема потпуне конкретизације радње извршења код свих кривичних дела против друштвеног уређења.²⁵

Значајну улогу при дефинисању ових радњи, које нису прецизно описане у бићу кривичног дела, имају кривично-процесне радње полиције или служби безбедности, преко спровођења посебних радњи доказивања или специјалних истражних техника, без којих је немогуће дати крајњи опис радњи извршења ових кривичних дела. Овој теми посвећена је и трећа глава магистарске тезе, без које би било немогуће повезати радње припремања ових кривичних дела (које су такође кажњиве) са самим извршењем политички мотивисаних насилних кривичних дела усмерених против уставног уређења и безбедности државе.

У страним законодавствима оружана побуна се најчешће сматра кривичним делом против унутрашњег уређења, односно безбедности земље. Обележја овога дела су различито одређена и повезују се са врло различитим објектима кривичноправне заштите. Често се оружана побуна везује са изазивањем грађанског рата, али се у неким законодавствима сматра и посебним обликом велеиздаје. Најзад, у неким законодавствима се оружана побуна сматра посебно опасним видом супрот-

²⁵ Н. Срзентић и др., Коментар Кривичног закона СФРЈ, Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 415.

стављања власти и предвиђа се као кривично дело против јавног поретка, а ако су у побуни учествовала и војна лица онда је то војна побуна.

Тако се у Кривичном законнику Руске Федерације ово кривично дело сврстава у дела против државне власти и инкриминише као организација оружане побуне, или активно учествовање у њој ради свргавања или насилне промене уставног уређења Руске Федерације или повреда целовитости територијалне целовитости Руске Федерације, а забрањена је казна затвора од дванаест до двадесет година.

Извршилац кривичног дела може бити свако лице. Дело се може извршити само са умишљајем, директним или евентуалним. Извршилац треба да је свестан да учествује у делатностима које значе оружану побуну, а организатора мора знати у ком својству учествује у побуни.

Кривичноправни појам оружане побуне није одређен бићем овог кривичног дела. Побуна представља посебан начин неког супротстављања, а може бити оружана и ненасилна. Оружана побуна је карактеристична, пре свега, по својој противправности, јер никада не представља правни пут супротстављања. Побуна је мотивисана одређеним циљем који може бити и оправдан, али начин на који се долази до тог циља је друштвено опасан.

Појам оружане побуне изводи се из ставова судске праксе и становишта теорије кривичног права. Основним обележјима оружане побуне сматрају се: а) акција индивидуално неодређеног броја лица, у оружаној побуни учествује по правилу већи број учесника, али се тај број не може унапред одредити; б) организована акција – оружана побуна која не настаје спонтано, већ као резултат одређених претходних делатности управљених на њено припремање и усмеравање (иза оружане побуне најчешће стоји нека организација или страна држава); в) учесници у оружаној побуни наоружани су оружјем или неким оруђем и спремни су да га употребе, али до саме употребе не мора доћи; г) оружана побуна увек је усмерена на насилно остваривање одређених циљева – који су најчешће усмерени на угрожавање уставног уређења или безбедности земље.²⁶

Без обзира на побуде и мотиве из којих се врши, оружана побуна увек је противправно деловање и угрожавање државног уређења, односно управљена је против уставног уређења и безбедности Србије. То значи да је циљ учесника у побуни рушење, односно насилна промена постојећег државног уређења, односно угрожавања безбедности Србије. Објекат напада овог кривичног дела је уставно уређење и безбедност земље. Ово обележје упућује на то да је овим делом инкриминисана такозвана „политичка оружана побуна“.

Кривично дело састоји се у учествовању у оружаној побуни која је управљена на угрожавање уставног уређења или безбедности Србије. Дакле, радња овог кривичног дела огледа се у учествовању у оружаној побуни, односно суделовању у делатностима које се предузимају у оквиру оружане побуне. То могу бити различите активности, као што је предузимање одређених акција против државних органа, кршење јавног реда и мира, напади на објекте органа и установа, предузимање оружаних напада и акција и слично. За постојање овог облика кривичног дела није од значаја да ли се учествује у једној или више таквих акција, али је битно да делатност у којој учествује лице има карактер оружане побуне.

²⁶ Д. Јовашевић, Лексикон кривичног права, Службени лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 382.

Могло би се рећи да је оружана побуна акција појединачно неодређеног броја лица која су спремна да употребе оружје. То значи да је један део оних који учествују у оружаном побуну (спорно је колики број лица) наоружан. За постојање овог кривичног дела потребно је да оружана побуна буде управљена на угрожавање уставног уређења, безбедности или територијалне целине Србије. Када је оружана побуна усмерена на то угрожавање представља фактичко питање. Супротстављање појединачним мерама извршне или судске власти, засновано на уставу и закону, само по себи ће представљати неко друго, а не ово кривично дело (на пример, кривично дело – учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње из члана 324. КЗ или побуну лица лишених слободе из члана 338. КЗ). Само изузетно те радње могу прерасти у оружану побуну, при чему је пресудно да ли је побуна усмерена на политичке циљеве, односно угрожавање уставног уређења, безбедности и територијалне целине земље. Извршилац кривичног дела оружане побуне може бити свако лице. Степен организованости није битан за постојање кривичног дела. У том погледу је довољан минимум који се испољава у учествовању на било који начин у оружаном побуну.²⁷

Облици кривичног дела. Кривично дело има два облика која се разликују само с обзиром на учиниоца или извршиоца. Код првог облика учинилац је лице које учествује у оружаном побуну (став 1), а код другог, тежег облика, као учинилац јавља се организатор побуне (став 2). То значи да закон прави разлику у погледу предвиђене казне, с обзиром на то да ли дело врши учесник у оружаном побуну или лице које је организатор. За разлику од ранијих решења, коловодја се посебно не издваја од осталих учесника. То што неки од учесника непосредно руководи појединачним акцијама у току побуне, узме се у обзир приликом одмеравања казне која је прописана у широком распону, тако да омогућава да се вреднује допринос и улога сваког учесника оружане побуне.

Учесник је свако оно лице које на било који начин, непосредно или посредно, учествује, односно узима учешће у оружаном побуну. Организатор је лице које организује, припрема и планира оружану побуну. У конкретном случају могуће је да се исто лице јави у улози организатора и учесника. Наравно, ту не постоји стицај кривичних дела, а чињеницу да је организатор и непосредно учествовао оружаном побуну требало би узети у обзир као отежавајућу околност приликом одмеравања казне.

За постојање кривичног дела неопходан је умишљај, директни или евентуални. Мада се код неких других кривичних дела из ове главе не тражи и намера угрожавања уставног уређења и безбедности земље, умишљај учиниоца мора обухватити и околност да је сама оружана побуна управљена на то угрожавање. Само кривично дело је свршено узимањем учешћа у оружаном побуну, док покушај његовог извршења није могућ.²⁸

Припремне радње за извршење овога кривичног дела су кажњиве. Шта се сматра припремним радњама, као и казне за њих прописане су на исти начин као и за друга кривична дела из ове главе. Између припремања оружане побуне и учествовања у оружаном побуну нема стицаја, јер учинилац оба кривична дела одговара по принципу субсидијаритета, само за учествовање у оружаном побуну. Квалификовани облик за ово кривично дело предвиђен је у члану 321. КЗ, али само за радње из става 3. када је она извршена за време непосредне ратне опасности, ратног стања, оружаног сукоба или ванредног стања.

²⁷ З. Стојановић, Коментар Кривичног законика, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 679.

²⁸ Љ. Лазаревић, Кривично право Југославије – посебни део; Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 44.

Ако дође до оружане побуне могу бити остварени и неки елементи других кривичних дела (телесних повреда, убистава, оштећења ствари, угрожавања сигурности људи и слично). У таквим случајевима поставља се питање постојања стицаја овога кривичног дела са другим кривичним делима. Као основна оријентација за решавање овога питања може се навести следеће: а) ако су извршењем овога кривичног дела наступиле последице обухваћене чланом 321. КЗ, стицај не постоји, већ квалификовани облик овога дела; б) сваки учесник оружане побуне самостално одговара за кривична дела која су извршена независно до циља оружане побуне; в) организатор оружане побуне одговара за сва кривична дела која су у плану и која произлазе из плана оружане побуне.

Поред тога, посебно питање у правној теорији представља прерастање оружане побуне у неки од облика оружаних сукоба (грађанског рата, агресије, војне интервенције ...), предвиђених Женевским конвенцијама и допунским протоколима, када се на извршиоце оваквих кривичних дела, али и других кривичних дела проистеклих из аката незаконитог политички мотивисаног насиља, примењује посебан режим кривично-правне заштите предвиђен међународним ратним или хуманитарним правом.

Закључак

У теорији се често не прави разлика између побуне као друштвеног процеса сукоба различитих група и оружане побуна као једног специфичног облика испољавања отпора властима, које као такво представља кривично дело.

Интересантно је напоменути да када се побуна успешно оконча и „сруши“ владајући режим и политички систем, сам чин оружане побуне слави се као устанак, а побуна као општенародни ослободилачки покрет (рат), али када до тога не дође, оружана побуна се третира као криминални акт, а сама побуна као угрожавање националне безбедности.

Оружана побуна представља само једно од традиционалних кривичних дела у законодавству Републике Србије за које већ дужи период не постоји судска пракса, због чега ово решење и захтева детаљно преиспитивање и усклађивање са савременим правним тековинама и стандардима Европске уније у делу заштите уставног уређења и безбедности.

Спречавање оружане побуне требало би да представља остваривање комплекса политичких, економских, социјалних, полицијских, војних, дипломатских и других мера ради спречавања, односно отклањања узрока њеног настајања.

Циљ наведених мера јесте инкорпорација политичких идеја намењених остваривању ефеката оружане побуне у један легалан, првенствено политички дијалог који води до компромиса.

Литература

1. Вишњић, Д. и др., *Научна исходишта војне доктрине, Зборник Војна наука и војна доктрина*, Институт за војностратегијска истраживања, Београд, 1998.
2. Доктрина Војске Србије, 2010.
3. Доктрина Војске Србије

4. Ђорђевић, О., *Лексикон безбедности, Партизанска књига*, Београд 1986.
5. *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993.
6. Јовановић, С., *О држави, основи једне правне теорије*, Београд, 1922.
7. Јовановић, С., *Из историје политичких доктрина I књига*, Београд, 1935.
8. Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.
9. Лукић, Р., *Теорија државе и права – I теорија државе*, Издавачко предузеће Народне Републике Србије, Београд, 1953.
10. Лукић, Р., *Теорија државе и права – II теорија државе*, Издавачко предузеће Народне Републике Србије, Београд, 1954.
11. Лазаревић, Љ., *Кривично право Југославије – посебни део*, Савремена администрација, Београд, 1995.
12. Мијатовић, Б. и др., *Појмовник либералне демократије*, Службени гласник, Београд, 2008.
13. Милосављевић, С. и др., *Основи методологије политичких наука – 4. издање*, Службени гласник, Београд, 2008.
14. Милошевић, М., *Одбрана од тероризма*, Свет књиге, Београд 2005.
15. Милосављевић, С., Радосављевић, И., *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2000.
16. Милошевић, Н., *Метод и методологија ратне вештине*, ЦВВШ, Институт за стратегијска истраживања, Београд, 1990.
17. O'Neill, B., *Insurgency & Terrorism, Brassey's (US), Inc.* 1990.
18. *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
19. Rapoport, A., *Models of Conflict – Catalysmic and Strategi*, Лондон, 1966.
20. *Спектар сукоба војске САД, израђен после Вијетнамског рата 1974. године* – преузет од Џ. Вајт, *Тероризам*, Београд, 2004.
21. Симеуновић, Д., *Политичко насиље*, Београд, 1989.
22. Симеуновић, Д., *Улога политичког насиља у остваривању револуције*, Београд, 1987.
23. Симеуновић, Д., *Тероризам*, Правни факултет у Београду, Београд, 2009.
24. Стојановић, М., *Савремени тероризам и одбрана Републике Србије*, Министарство одбране, Београд, 2007.
25. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Београд, 2009.
26. Стојановић, З., *Коментар Кривичног законика „Службени гласник“*, Београд, 2007.
27. Срзентић, Н. и др., *Коментар Кривичног закона СФРЈ*, Савремена администрација, Београд, 1978. „Службени гласник РС“ број 98/2006.
28. Срзентић, Н. и др., *Коментар Кривичног закона СФРЈ*, Савремена администрација, Београд, 1978.
29. Стојановић, З., *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2007.
31. Шулаја, М., *Борци у унутрашњим оружаним сукобима и међународно право*, Београд, 1985.
31. Шешиф, Б., *Општа методологија*, Научна књига, Београд, 1971.

КОНТРОЛА ТРГОВИНЕ И ПРЕНОСА МАЛОКАЛИБАРСКОГ И ЛАКОГ ОРУЖЈА*

Кристина Радојевић, Вања Роквић и Жељко Иваниш
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Термин малокалибарско и лако оружје (SALW) односи се на конвенционално оружје које је релативно јефтино и лако доступно, једноставно за употребу и одржавање. Оно представља широко распрострањену претњу за безбедност држава, заједница и појединаца. То је основно оружје које се користи у већини сукоба и оружаног насиља. Контрола трговине SALW је један од начина да се заустави нелегално ширење овог оружја, чиме се може утицати и на сузбијање оружаног сукоба. У раду је укратко дат преглед међународних иницијатива у погледу контроле нелегалне трговине и преноса SALW.

Кључне речи: *малокалибарско и лако оружје, нелегалан трансфер оружја, контрола трговине оружјем, споразум о трговини оружјем.*

Увод

Термин *малокалибарско оружје и лако наоружање (Small Arms and Light Weapons – SALW)* односи се на широк спектар оружја, укључујући револвере, пушке, пушкомитраљезе, митраљезе, гранатне бацаче, преносиво противтенковско и противавионско оружје и ракетне бацаче, као и бацаче пројектила калибра мањег од 100 мм. То је релативно јефтино и лако доступно оружје, које је једноставно за употребу и одржавање.

Малокалибарско и лако оружје представља широко распрострањену претњу за безбедност држава, заједница и појединаца. Представља основно оружје које се користи у већини сукоба и оружаног насиља. Процењено је да ово оружје убије 500.000 људи годишње, од чега 300.000 настрада у оружаним сукобима.

Забрањено малокалибарско и лако наоружање, противпешадијске мине и неексплодирана убојна средства представљају највећу претњу стабилности и безбедности у многим земљама. Они:

- убијају и осакаћују невинне цивиле, већином децу,
- стварају климу страха и забринутости,
- уништавају поверење међу заједницама,

* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта број 47029 под називом „Рентабилни избор нових технологија и концепција одбране кроз друштвене промене и стратешке оријентације Србије у 21. веку“. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије у периоду 2011–2014. година. Руководилац пројекта је проф. др Момчило Милиновић

¹ Cukier, W., International Fire/Small Arms Control, *Canadian Foreign Policy* 1998; 6(1):73–89.

- распирују криминал и тероризам,
- заустављају и успоравају одрживи развој.

Недозвољеним ширењем SALW снабдевају се унутрашњи конфликти који утичу на распад држава, ограничавају приступ природним ресурсима појединим групама или контролишу трговину дрогом. Ови конфликти замагљују разлику између оружаног сукоба и криминалне активности, који настају приликом сукоба наоружаних група без војне дисциплине, што често изазива озбиљно кршење људских права и утиче на цивилно становништво, првенствено жене и децу.

Главна средства за борбу против ове пошаст су:

- подршка међународним напорима за контролу тока наоружања и забрана одређених врста оружја,
- помоћ угроженим државама и заједницама да ометају неконтролисано ширење лаког наоружања и његову продају,
- помагање жртвама.

Поред тога, ради супротстављања овим претњама на наднационалном нивоу се предузимају различите мере за сузбијање нелегалне трговине оружјем, смањење броја употребљивог оружја, јачање владавине права, чиме се утиче на појединце да не држе лично наоружање, а такође се утиче и на основни узрок илегалне потражње за SALW – политичке конфликти, сиромаштво, слабе економије и непостојање поштовања људских права.

На националном нивоу државе су одговорне за спровођење контроле над извозом и увозом конвенционалног наоружања. На пример, све чланице Европске уније обавезане су правилима Европског кодекса понашања при извозу оружја (*European Union Code of Conduct on Arms Exports*), који је усвојен 8. јуна 1998. године. Кодекс поставља осам критеријума за контролу извоза конвенционалног оружја и процедуре за одрицање која се захтева од чланица за консултовање о могућим одступањима од правила.

Малокалибарско и лако оружје (SALW)

Приликом покушаја да се дефинише конвенционално оружје у међународном праву, првенствено се уочава разлика између оружја за масовно уништење (ОМУ), нпр. нуклеарног, хемијског и биолошког (бактериолошког и токсичног)² и осталог оружја. Односно, осим ОМУ, све остало оружје убраја се у конвенционално. Међутим, у међународном праву не постоји општеприхваћена дефиниција, нити усвојени ставови о томе шта је конвенционално оружје. Класификација оружја се у великој мери разликује од једног до другог националног законодавства. Поједине државе сматрају да постоји разлика између различитих категорија оружја које су предмет појединих закона.³

² На пример, у септембру 1947. године оружје за масовно уништење се у Савету безбедности дефинисало као „атомско експлозивно оружје, радиоактивно оружје, смртоносно хемијско и биолошко оружје, и било које друго оружје које ће се развити у будућности које има карактеристике упоредиве по деструктивном ефекту са ефектом атомске бомбе или горе поменутог оружја”, S/C.3/SC.3/7/Rev.1, 8 September 1947.

³ На пример, у Немачкој закони и правилници о увозу и извозу конвенционалног оружја разликују пет категорија оружја, а свака од њих подлеже различитим правилима и законима. Видети више у: Brehm, M., *CONVENTIONAL ARMS TRANSFERS IN THE LIGHT OF HUMANITARIAN AND HUMAN RIGHTS LAW*, University Centre for International Humanitarian Law, Geneva, February 2005, 67.

Истраживање интернационалних инструмената о забрани продаје оружја показује да дефиниције појединих појмова варирају у зависности од области права и правних инструмената. Хашка Конвенција V⁴ говори о оружју и муницији за ратовање, Хашка Конвенција XIII⁵ се односи на ратне бродове, муницију и ратни материјал било које врсте, Конвенција о контроли трговине оружјем и муницијом (1919 *St. Germain Convention*)⁶ односи се на оружје за ратовање, а Конвенција за надзор међународне трговине оружјем, муницијом и средствима за ратовање (1925 *Convention*)⁷ регулише оружје, муницију и средства за ратовање која су дизајнирана и намењена за копнене, водене и ваздушне ратне операције. У суштини, одређивање конвенционалног оружја обавља се на два начина: 1) преко листе појединачних предмета (списак оружја, муниције и пратеће опреме, који врло брзо застарева) или 2) путем апстрактне дефиниције, која се врло тешко може поставити. Члан 1. Конвенције о контроли трговине оружјем и муницијом користи листе. Исти метод се користи у Заједничкој акцији Савета ЕУ о малокалибарском и лако оружју (SALW),⁸ као и у Регистру УН о конвенционалном оружју: борбени тенкови, оклопна борбена возила, артиљеријски системи великог калибра, борбени авиони, војни хеликоптери, ратни бродови (укључујући и подморнице) и пројектили (укључујући ручне противавионске системе – *Man-portable air-defense systems – MANPADS*) и ракетни бацачи. Малокалибарско и лако оружје, изузев *MANPADS*, није укључено.⁹

У преамбули Конвенције за надзор међународне трговине оружјем, муницијом и средствима за ратовање из 1925. године наводи се да се оружје дели на две категорије. Прва категорија обухвата оружје, муницију и ратне материјале који су намењени ратовању на копну, води и ваздушном простору, док се друга категорија односи на оружје и муницију за цивилну и војну употребу. Уколико се оружје из II категорије користи за ратовање, потребно је да се третира у складу са правилима која важе за категорију I. У том смислу, *намера коришћења* утиче на то да ли се оружје убраја у конвенционално у складу са поменутом конвенцијом. Предложено је да се

⁴ Art. 7 Convention respecting the rights and duties of neutral Powers and Persons in case of war on land, 18 October 1907.

⁵ Art. 6 Convention concerning the rights and duties of neutral Powers in naval war, 18 October 1907

⁶ The Convention for the Control of the Trade in Arms and Ammunition (1919 *St. Germain Convention*), Saint-Germain-en-Laye, 10 September 1919, League of Nations, Treaty Series, Vol. 7, No.200, 1922.

⁷ Convention for the Supervision of the International Trade in Arms and Ammunition and in Implements of War, Geneva, 17 June 1925, у Burns, R.D., (ed.), *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, Vol. III, C. Scribner, New York, 1993, pp. 1419-1428.

⁸ На пример, списак који је прикључен Здруженој акцији Савета од 12. јула 2002. године о доприносу ЕУ у борби против дестабилизоване акумулације и ширења малокалибарског и лаког оружја и укидању Здружене акције 1999/34/CFSP (Council Joint Action of 12 July 2002 on the European Union's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons and repealing Joint Action 1999/34/CFSP), (2002/589/CFSP), Official Journal of the European communities, L 191/1, 19 July 2002, укључује следеће SALW: митраљезе, машинке, аутоматске и полуаутоматске пушке, ако су развијене као модел за оружану силу, пригушиваче. Лако оружје укључује топове, хаубице и бацаче до калибра 100 mm, гранатне бацаче, противтенковско наоружање, бестрајне топове, противтенковске пројектиле и бацаче, и противавионске пројектиле/MANPADS.

⁹ Report on the continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, A/58/274, 28-29.

направи разлика између офанзивног или тешког наоружања које се користи у одбрамбене сврхе и одбрамбеног или лаког наоружања које се користи у грађанским ратовима и ситуацијама унутрашњих немира.¹⁰

Дакле, само објекти и материјали који су у стању да угрозе мир и безбедност у међународним размерама могу се сматрати конвенционалним оружјем према међународном праву. Оружје које се користи у полицији, као што је малокалибарско ватрено оружје, може се искључити из дефиниције с обзиром на то да се то оружје користи само за унутрашњу безбедност државе, а нема утицаја на међународни мир.¹¹

Међутим, овај аргумент може се одбацити по неколико основа. Прво, искључио би се највећи део лаког и малог наоружања – SALW, оружја које у савременим условима представља највећу претњу по живот, из спектра међународних закона о конвенционалном оружју; затим, у пракси је немогуће направити разлику, јер се оружје које је дизајнирано за националну одбрану користи и у грађанским ратовима и за међународну репресију; треће, јасно је да мир није дељив и да немеђународни оружани сукоби, који представљају највећи део савремених сукоба, па чак и ситуацији унутрашње присиле, угрожавају међународни мир и безбедност.

Пренос (трансфер) оружја и трговине оружјем: шта се сматра забрањеним?

Међународни пренос (трансфер), поред физичког померања опреме са једне или на једну националну територију, подразумева и пренос власништва и права контроле над опремом.¹² Као што је дефинисано у *Ревидираном протоколу II*¹³ Конвенције о конвенционалном оружју (CCW),¹⁴ пренос подразумева пренос власништва и права контроле над минама, али не укључује пренос власништва над територијом на којој су мине постављене.¹⁵ *Конвенција о забрани коришћења, складиштења, производње и трансфера противпешадијских мина и о њиховом уни-*

¹⁰ Kausch, H. G., „Internationale Rüstungstransfers“, in Delbrück, J., (ed.), Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten, Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, N.P. Engel Verlag, Kehl, Strassburg, Arlington, 1984, 1156-1157.

¹¹ Roeser, T., Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht and der Universität Kiel, Band 104, Duncker & Humblot, Berlin, 1988, 158 et seq.; Слично, нацрт предлога Скупштине ЗЕУ бави се само „наоружањем великих размера које је у могућности да повећа од ризик избијања рата у било ком делу света“. The International Trade in Amaments, Assembly of Western European Union, Report and Draft Recommendation submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Amaments, Doc. 500, 4 December 1969, Proceedings, 15th Ordinary Session, Second Part, December, 1969.

¹² Report on the continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, A/58/274, 13 August 2003, Explanatory Notes to the Standardised form for reporting international transfers of conventional arms, 49

¹³ Protocol on prohibitions or restrictions on the use of mines, booby traps and other devices (Prot. II), 10 October 1980, (amended on 3 May 1996)

¹⁴ *Convention on prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects*, 10 October 1980 (amended 21 December 2001)

¹⁵ Чл. 2§15 *Ревидираног Протокола II* Конвенције CCW.

штењу (*Отавска конвенција*) усваја исту дефиницију.¹⁶ У тумачењу ове конвенције наглашено је да „пренос обухвата и увоз и извоз, без обзира да ли јесу или нису укључена плаћања или таксе“.¹⁷ Према овим дефиницијама, израз „трансфер“ представља шири појам од „трговине“ конвенционалним оружјем и може се односити на војну помоћ, снабдевање оружјем снага мировних мисија и трансфере приликом производње у оквиру заједничких пословних подухвата. Слично, *тумачење Конвенције о хемијском оружју*¹⁸ у забрану преноса хемијског оружја убраја и преношење власништва или права коришћења оружја на неког другог, без обзира на то да ли се оно врши на територији или ван територије неке државе. Дакле, јасно је да „трансфер“ обухвата и пренос власништва и права контроле над оружјем.¹⁹ Међутим, иако државе немају униформно тумачење овог термина,²⁰ изгледа да се трансфер односи на физичко померање конвенционалног оружја на територији или са територије државе, чак и ако нема преноса власништва. Према томе, овај термин покрива и *транзит* конвенционалног оружја, који се дефинише као пренос преко територије неке државе.

Према члану 1§2 *Америчке конвенције против незаконите производње и трговине ватреним оружјем*,²¹ противзаконит трафикинг представља „увоз, извоз, или пренос ватреног оружја са или преко територије једне државе на територију друге државе, уколико било која од тих држава није дала одобрење“.²² Слично, *Протокол Јужноафричке заједнице за развој (SADC) о контроли ватреног оружја* односи се на одобрење државе, без обзира на међународно право.²³ *Упутство за међународни пренос оружја*,²⁴ које је усвојила Комисија за разоружање УН (UNDC) 1996. године, дефинише забрањени трафикинг оружја као: „међународну трговину конвенционалним оружјем која је у супротности са законима држава и/или међународним правом“.²⁵

¹⁶ Чл. 2§4 *Convention on the prohibition of the use, stockpiling, production and transfer of anti-personnel mines and on their destruction*, 18 September 1997

¹⁷ Maslen, S. *Commentaries on Arms Control Treaties*, Vol. 1: *The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 86

¹⁸ Krutzsch, W., Trapp, R., *A Commentary on the Chemical Weapons Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, 13

¹⁹ Тумачење трансфера као преношење власништва или права контроле над оружјем вероватно треба да буде одбачено. У случајевима окупације, на пример, држава окупатор преузима контролу над оружјем, али нема преноса власништва. То не може бити „трансфер“ у смислу Конвенције.

²⁰ Видети тумачења *Отавске Конвенције* која су цитирана у MASLEN, S. *Commentaries on Arms Control Treaties*..., 88–90

²¹ *Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms*

²² Art. 1§2 *Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials*, 14 November, 1997.

²³ Art. 1 Protocol on the Control of Firearms, Ammunition and other related materials in the Southern African Development Community (SADC) Region, 14 August 2001; Видети и чл. 1 Nairobi protocol for the prevention, control and reduction of small arms and light weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa, 21 April, 2004.

²⁴ *Guidelines for International Arms Transfers*

²⁵ §7 Guidelines for international arms transfers in the context of General Assembly resolution 46/36 H of 6 December 1991, annexed to the Report of the Disarmament Commission, General Assembly, Official Records, 51st Session, Supplement No. 42, A/51/42, 22 May, 1996.

Постоји и забуна око термина „забрањен“ (*illicit* – противзаконит, забрањен).²⁶ Правно гледано термин „*illicit*“ сматра се синонимом за „нелегално“. ²⁷ Јасно је да су трансфери који крше национално право, као што су извози у земљу која је у ембаргу, или извози оружја без лиценце, неспорно илегални и не постоји ништа у међународном праву што би оправдало такво понашање пред националним властима.²⁸ С друге стране, државе имају различита гледишта о томе шта представља непожељан пренос оружја и шта би се требало сматрати легалним или нелегалним,²⁹ што доводи до стварања различитих стандарда. Поставља се питање – да ли одређени преноси оружја, који су у сагласности са релевантним националним законима, крше међународне законе и да ли се стога могу сматрати нелегалним.³⁰ Таква ситуација може се десити уколико држава не предузме све потребне мере у свом националном систему да би осигурала да је пренос оружја који одобрава у сагласности са обавезама које одређује међународно право.³¹ Сматрамо да легалност међународног преноса оружја треба да се односи како на национално, тако и на међународно право.

Контрола преноса оружја

Сви велики извозници и већина држава имају развијене процедуре за формално доношење одлука у вези са преносом оружја. Ипак, најбитније контроле преноса конвенционалног оружја су унилатералне контроле извоза и увоза које примењују државе. Свака држава има сопствени начин класификације преноса оружја, али основна идеја је у томе да владе одобре продају или другу врсту трансфера путем легалних инструмената, као што су извозне лиценце за снабдеваче, сертификати за крајње кориснике за оне који увозе или дозволе издате од стране парламента или одређених владиних агенција.³² Процес одобравања обично укључује мини-

²⁶ Видети Wezeman, P. D., *Conflicts and Transfers of Small Arms*, 6-8

²⁷ Истраживање малокалибарског наоружања анализира трансфер малокалибарског и лаког оружја у терминима легалности, где се одваја легално од забрањеног сивог тржишта и илегалног црног тржишта. Забрањено сиво тржиште описује се као оно које постоји када владе или њихове агенције искоришћавају недостатке у законима или заобилазе националне и међународне законе или политику (SMALL ARMS SURVEY, „A Thriving Trade: Global Legal Small Arms Transfers“, in *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 141). С правног гледишта, ове разлике немају смисла. Искоришћавање недостатака у закону је легална, иако морално недозвољена активност, док је заобилажење националног или међународног права илегално.

²⁸ Видети Prioux, R., „Les lois applicables aux contrats internationaux de vente d'armes“, у *Revue Belge de Droit International*, Vol. 26, No. 1, 1993, 228 et seq.

²⁹ Wezeman, P. D., *Conflicts and Transfers of Small Arms*, 6

³⁰ Фокус на трансфере између две државе у складу са националним правом искључује инструменте попут *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects*, A/CONF.192/15, 20. July 2001, the *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 31. May 2001, the *Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials*, 14 November 1997, и the *SADC Protocol of 2001*.

³¹ На пример, уколико држава потписница Отавске конвенције не прогласи забрану трансфера противпешадијских мина, а затим одобри извоз таквих мина јасно је да је то кршење међународног права.

³² SMALL ARMS SURVEY, „A Thriving Trade: Global Legal Small Arms Transfers“, 142.

старства иностраних послова, одбране, обавештајне заједнице, агенције за контролу наоружања и остале заинтересоване стране.³³ Одлука о дозволи или забрани издавања лиценце за извоз обично се доноси у складу са унапред дефинисаним критеријумима. Ови критеријуми се умногоме разликују од државе до државе и прилично су нејасни.³⁴ Неке државе су одлучиле да ове критеријуме формулишу у правно необавезујућим документима који се могу мењати извршним одлукама, док су друге ове критеријуме укључиле у законе и правилнике о извозу.

Међународно хуманитарно право и пренос оружја

Поред разматраних питања, остаје још једно: да ли је оружје чија је употреба забрањена по међународном хуманитарном праву легално у ситуацијама које нису регулисане неким законодавним телом? Узнемирава чињеница да оружје које се не сме употребити против неке друге државе може да се користи унутар једне, против сопствених грађана у ситуацијама када насиље не прераста у оружани сукоб. Трансфер и коришћење отровних хемикалија у полицијске сврхе и контроли нереда, на пример, нису забрањени Конвенцијом о хемијском оружју и члан 4 амандмана ове конвенције наговештава да ништа у протоколима нити Конвенцији не сме да утиче на унутрашњи суверенитет државе или на одговорност владе за одржавање и поновно успостављање реда и закона.³⁵ Према члану 5§3 Декларације о минимуму хуманитарних стандарда (*the Turku/Abo Declaration of Minimum Humanitarian Standards*), необавезујуће изјаве о фундаменталним принципима који се примењују у сваком тренутку, оружје које је забрањено за употребу у међународним оружаним сукобима, не сме да се употребљава ни под којим околностима. Ова декларација покушава да премости јаз између Међународног хуманитарног права и Закона о људским правима. Члан 5§3 указује на то да само Међународно хуманитарно право не обезбеђује довољно основа за забрану коришћења овог оружја у мирнодопским условима. Међутим, употреба оружја које је забрањено због наношења непотребне и претеране патње или због неселективности представља, заправо, угрожавање права на живот. То право је неприкосновено и не може се угрозити ни под којим условима и свака држава мора предузети све могуће мере његове заштите. То практично значи да се људско достојанство и људска права свих особа морају штитити, а да се употреба силе одобрава само у неизбежним ситуацијама. Основни принципи за употребу силе и ватреног оружја од стране полиције ову обавезу преводе у конкретна правила и захтевају да се у случају неизбежне употребе силе и

³³ Krause, K., „Controlling Arms Trade Since 1945”, 1024.

³⁴ Опште одредбе о „међународном миру”, „регионалној безбедности”, и сл. су честе. За разлику од тога, Чл. 5 (b) *Swiss Verordnung über das Kriegsmaterial*, SR 514.511, од 25. Фебруара 1998. је веома прецизан и помиње коришћење деце војника у земљи пријема. С друге стране, закон се не позива на остала кршења МХП.

³⁵ Чл. 4 амандмана на CCW, 2001. (Emphasis added.). Такође треба узети у обзир недостатак консензуса о обиму примене Ревидираних протокола II и IV Конвенције CCW (видети *infra* 28 et seq.). Треба имати на уму да је, у складу са чл. 3§3 Ревидираног протокола II Конвенције CCW, коришћење мина, експлозивних замки или осталих направа које су осмишљене или имају могућност изазивања већих повреда или непотребне патње забрањено у свим ситуацијама, што укључује и мирнодопске услове.

ватреног оружја нанесе минимална штета и повреде, поштује и очува живот. Члан 11(с) обезбеђује да правила треба да укључе забрану ватреног оружја и муниције која изазивају претеране повреде или представљају негарантовани ризик. Употреба малокалибарске муниције против побуњеника уместо мање опасне муниције које се са овим принципом. У том смислу, употреба оружја које наноси непотребне повреде излази из оквира „апсолутно неопходног“ у легално предузетој акцији ради умиривања нереда или побуна и квалификује се као лишавање живота, јер Влада, одабирањем оружја које је смртоносно или изазива претеране повреде, крши своју обавезу да штити живот. Јасно је да оружје које је у супротности са Међународним хуманитарним правом, а забрањено Законом о људским правима законски не може бити употребљено ни у ком случају. Према томе, ни трговина овим оружјем не може бити дозвољена ни у рату, ни у мирнодопским ситуацијама.

Такозвана „средства тортуре“ односе се на одређену безбедносну и полицијску опрему, односно средства дизајнирана тако да нанесу бол појединачним жртвама и која немају другу видљиву намену. Према Међународном хуманитарном праву употреба ових средстава је у супротности са забраном нехуманог третмана и државе би морале да обезбеде сагласност законодавства са МХП. „Средства тортуре“ се типично користе у ситуацијама када не важи МХП, било због тога што насиље не прераста у оружани сукоб или зато што се употребљавају за дела која нису везана са оружаним сукобом. Природа употребљеног оружја налаже да повреде могу да се сматрају намерно нанетим особама које су у државном притвору. Према Закону о људским правима, употреба ових средстава није у сагласности са забраном окрутног, деградирајућег и нехуманог третмана или мучења. Будући да је забрана мучења уобичајена (чак и *ius cogens*) и да је ниједна држава не примењује легално, трговина овим средствима би, по логици, била забрањена.

Међународне иницијативе у борби против забране трговине и преноса SALW

Забрањена трговина оружјем и његов пренос последњих година у великој мери заокупљују пажњу међународне заједнице. Ради решавања ових проблема, формирана је значајна међународна база података о распрострањености SALW. Како на међународном, тако и на регионалном нивоу, склопљено је више споразума и форума за суштински дијалог о овим питањима. Поред тога, донатори и земље корисници започели су више специфичних пројеката. Земље југоисточне Европе договориле су се да ће се позабавити проблемом ширења SALW у читавом региону под покровитељством низа међународних споразума које финансирају ЕУ, НАТО ЕАПЦ, ОЕБС и УН.

Програм активности УН о SALW (UN PoA)

Уједињене нације представљају главни међународни форум за развој и усвајање заједничких ставова и стандарда за борбу против ширења и дестабилизујућег нагомилавања оружја од средине 90-их година.

Протокол против нелегалне производње и трговине ватреним оружјем, његовим компонентама и муницијом, као додатак Конвенцији УН против транснационалног организованог криминала из 2001. године (Протокол о ватреном оружју), представља први озбиљан документ који садржи политику о SALW.³⁶ Затим је усвојен и Програм активности УН по питању SALW,³⁷ који има свеобухватан делокруг и односи се на међудржавне трансфере SALW. Овај програм покрива све активности од постављања стандарда за праћење и контролу оружја, до организовања обука о штетности и могућностима контроле и сузбијања нелегалне трговине малокалибарским и лаким оружјем.³⁸ Циљ Програма активности УН³⁹ јесте спречавање, борба и искорењивање нелегалне трговине малокалибарским и лаким оружјем у свим његовим аспектима. То се постиже низом мера које се односе на:

1) јачање или развијање норми и мера на глобалном, регионалном и националном нивоу који подржавају координацију у борби против нелегалне трговине малокалибарским и лаким оружјем,

2) развијање и примену међународних мера за спречавање и борбу против нелегалне производње и трговине овим оружјем,

3) наглашавање и указивање на регионе у свету у којима су конфликти привели крају и где постоје озбиљни проблеми са претераном акумулацијом овог оружја и где се ти проблеми морају хитно решавати,

4) мобилизација политичких напора у међународној заједници ради сузбијања нелегалне трговине и производње SALW да би се утицало на повећање свести о карактеру и озбиљности са њим повезаних проблема,

5) промоцију одговорне акције коју спроводе државе ради превенције нелегалног извоза, увоза, транзита и поновног преноса SALW.

Осим програма акције УН, постоји и низ докумената, резолуција, протокола, принципа и кодекса које су УН усвојиле и активно их примењују у борби против нелегалне трговине малокалибарским и лаким оружјем.⁴⁰ Уједињене нације су усвојиле и регионалне стандарде разоружања на микронивоу (Regional Micro-Disarmament Standards – RMDS), који у великој мери поклањају пажњу нелегалној производњи и трговини SALW. За развој и примену ових стандарда задужен је Програм УН за развој (UNDP). UNDP има општу функцију да омогући, подржава и подстиче на ефикасно вођење програма контроле SALW, непрекидном ревизијом стандарда ради разматрања и евентуалног развијања норми и праксе контроле SALW, као и информисањем релевантних учесника о било каквим изменама у међународном законодавству и захтевима. UNDP треба да примени регионалне стандарде на своје програме, активности и уговоре по питању SALW, у региону југоисточне Европе, изузев у случају да локална ситуација искључује њихову ефикасну примену. У та-

³⁶ SP_RIP_2006_Final_Draft.pdf

³⁷ Програм активности Уједињених нација за спречавање, борбу против и заустављање нелегалне трговине малокалибарским и лаким наоружањем у свим његовим аспектима. (UN Dokument A/CONF.192/15). Јул 2001.

³⁸ Детаљније на: <http://www.seesac.org/activities>

³⁹ Детаљније на: <http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>

⁴⁰ Сви ови документи и активности, нарочито оно што је везано за југоисточну Европу, могу се наћи на: <http://www.seesac.org/salw-documents/un-documents>

квим околностима, када један или више стандарда не одговарају ситуацији, UNDP треба да обезбеди алтернативне спецификације, услове и смернице. У неким областима света, регионалне организације су добиле овлашћење од својих држава да координирају и подржавају програме за контролу SALW у оквиру државних националних граница (нпр. SFOR у Босни и Херцеговини). У таквим околностима регионална организација би требало да преузме многе одговорности и улогу националне структуре надлежне за SALW. Одговорности и функције регионалних организација за контролу SALW разликују се од једне државе до друге и често су регулисане посебним меморандумима разумевања или сличним споразумима.

Национална структура надлежна за SALW треба да има функцију обезбеђивања националних услова за ефикасно извођење пројеката SALW интервенција. Национална структура за SALW је искључиво надлежна за развијање и извођење програма SALW интервенције у оквиру својих националних граница. Национална структура надлежна за SALW има функцију оснивања и одржавања националне комисије за вођење плана и програма SALW интервенција. Национална SALW комисија треба да буде у складу са смерницама добијеним на основу регионалних стандарда, и других релевантних националних и међународних стандарда, прописа и захтева.⁴¹ UNDP је, поред осталих, ангажовао SEESAC⁴² за пружање подршке националним и регионалним напорима у спречавању ширења оружја и контроли наоружања. Ова организација прати стање и припрема извештаје о активностима које се поводом овог проблема примењују у земљама у региону (Југоисточној и Источној Европи).

Улога НАТО-а у контроли малокалибарског и лаког оружја

Велику пажњу НАТО поклања контроли конвенционалног оружја и обезбеђује основне форуме за консултације и одлучивање својих чланова о свим аспектима контроле оружја и разоружања.

Године 1999. НАТО је усвојио Стратешки концепт (Strategic Concept of the Alliance) који наглашава велику улогу контроле оружја ради постизања безбедносних циљева, хармонизацији одбрамбених политика и политика контроле оружја и разоружања.

НАТО подржава примену разних поверљивих и безбедносних мера, као што су Бечки документ (Vienna Document), политички обавезујући споразум који промовише међусобно поверење и транспарентност о војним активностима држава, и Уговор о отвореном небу (Open Skies Treaty), који је правно обавезујући и дозвољава неоружано осматрање летова изнад територије неке државе.

Иако све чланице НАТО-а нису потписнице Отавске конвенције (Ottawa Convention) о противпешадијским минама, све чланице у потпуности подржавају циљеве хуманитарног разминиравања. Осим тога, чланице НАТО-а помажу партнерским државама приликом уништавања вишка складиштених мина, оружја и муниције

⁴¹ Више на: <http://www.seesac.org/resources/standards-rmdsg>, као и на:

http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/Register_2009GGE.shtml

⁴² The South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC)

преко Специјалног фонда Партнерства за мир (NATO/Partnership for Peace (PfP) Trust Fund). Овај специјални фонд део је НАТО програма Партнерство за мир – програма практичне безбедоносне сарадње између НАТО-а и појединих партнерских земаља. Политика Специјалног фонда јесте механизам помоћу којег чланице НАТО и партнерске земље сарађују на креирању и спровођењу пројеката. У складу са својом проширеном политиком, Специјални фонд је покренуо пројекте уништења лаког и малокалибарског оружја, конвенционалног наоружања и средстава за оксидацију ракетног горива. Резултат успешне сарадње земаља југоисточне Европе у оквиру Специјалног фонда јесте смањење опасности од повећавања количине оружја и муниције.⁴³

Иницијативе ЕУ у борби против нелегалне трговине конвенционалним оружјем

Европска унија даје велики допринос борби против нелегалне трговине оружјем. Неке од главних иницијатива су:

1) Заједничка акција ЕУ о SALW (Заједничка акција Савета ЕУ по питању доприноса Европске уније борби против дестабилизујућег нагомилавања и ширења лаког и малокалибарског оружја и укидању те заједничке акције 1999/34/CFSP. (2002/589/CFSP), 12. јул 2002).⁴⁴

У оквиру своје Заједничке акције на плану борбе против дестабилизујућег нагомилавања и ширења малокалибарског оружја, ЕУ пружа финансијску и техничку помоћ земљама, групама земаља, међународним организацијама и НВО које то траже. Од 1999, захваљујући овој Заједничкој акцији, ЕУ је прихватила још 14 сличних акција у источној Европи, латинској Америци и Карибима, Азији и Африци. Од географских приоритета о којима одлучује Европски савет, посебну пажњу добило је уништење постојећих залиха SALW у источној и југоисточној Европи, као и активности подршке регионалним мораторијумима по питању активности везаних за малокалибарско оружје у Африци.

2) Кодекс понашања ЕУ о извозу оружја (Правила понашања ЕУ по питању извоза оружја, 8. јун 1998).⁴⁵

Правила понашања ЕУ представљају модел контроле конвенционалних војних извоза, а увела их је Европска унија као политичку обавезу 1998. године. Ова правила одређују заједничке критеријуме на основу којих се даје одобрење за извозе, и предвиђају одредбе о транспарентности, као што је објављивање годишњег извештаја на основу којег грађанско друштво, као и државне структуре, могу да оцене учинак појединих држава. Правила понашања ЕУ обухватају осам критеријума за одређивање понашања приликом извоза малокалибарског и лаког оружја, који су законски обавезујући за све чланице ЕУ.

⁴³ Више на: http://www.nato.int/issues/arms_disarm_nonprol/index.html

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999E0034:EN:HTML>

⁴⁵ Више на: <http://www.fas.org/asmp/campaigns/code/eucodetext.htm>

3) Стратегија ЕУ за борбу против нелегалног нагомилавања и трговине SALW и припадајућом муницијом (Стратегија ЕУ за борбу против нелегалног нагомилавања и трговине SALW и припадајућом муницијом. Савет Европске уније 5319/06 од 13. јануара 2006, усвојена 15–16. децембра 2005).⁴⁶

Шеснаестог децембра 2005. године Европски савет је усвојио стратегију подршке Заједничкој акцији за SALW из 2002. (2002/589/CFSP). Ова стратегија написана је у оквиру Стратегије европске безбедности (2003), као и сличне стратегије о оружју за масовно уништење из 2003. Циљ је да се развије „интегрисани приступ и свеобухватни план активности на борби против нелегалне трговине SALW и припадајућом муницијом“.

Европска унија дефинисала је и Листу роба и технологија двоструке намене (Dual-use Goods),⁴⁷ односно робе која, поред цивилне, може имати и војну намену. Листа роба и технологија двоструке намене Европске уније подељена је у 10 техничких категорија које су даље подељене у 5 група. Контролна Листа роба и технологија двоструке намене ЕУ интегрисае листе које дефинишу следећи међународни контролни режими:

1. Васенарски споразум (Wassenaar Arrangement-WA);⁴⁸
2. Режим контроле технологије пројектила (Missile Technology Control Regime-MTCR);⁴⁹
3. Група нуклеарних снабдевача (Nuclear Suppliers Group-NSG);⁵⁰
4. Аустралијска група (The Australia Group-AG);⁵¹
5. Конвенција о хемијском оружју (Chemical Weapons Convention-CWC).⁵²

Листа има флексибилну форму која дозвољава интеграцију било каквих нових међународних контрола.

Поред ових, ЕУ је, децембра 2008. године, усвојила Заједнички став Савета ЕУ (2008/944/CFSP)⁵³ по питању управљања контролом извоза војне опреме, а фебруара 2011. године и модификовани Заједнички војни списак⁵⁴ који представља дета-

⁴⁶ Више на: http://www.seesac.org/uploads/documents/EU_SALW_Strategy_2005.pdf

⁴⁷ Више на: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/dual-use> и http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143390.pdf

⁴⁸ Контролише конвенционално оружје и сродне производе и технологије за двојну употребу. Представља допуну осталих режима тако што обезбеђује да ништа што је у вези са активностима измицања контроли, тј. активностима пролиферације оружја, не може промаћи кроз процепе постојећих контрола. Више на: <http://www.wassenaar.org>

⁴⁹ Добровољна међународна асоцијација (није споразум) која контролише трансфер технологије и опреме за баљистичке и крстареће пројектиле, свемирске лансир летелице и друге системе за испоруку без људства.

⁵⁰ Ово није међународним законом обавезујући споразум, али представља колективни политички споразум држава учесница. Контролише извоз опреме за двојну употребу коју је могуће употребити као нуклеарно оружје.

⁵¹ Неформални споразум држава за међународну контролу који промовише непролиферацију хемијског и биолошког оружја, производних капацитета и опреме, као и сродних технологија. Представља допуну Конвенције о хемијском оружју и фокусира се на контролу хемијског оружја, прекурсора и биолошких агенаса, као и сродне опреме и производне технологије.

⁵² Обавезни међународни споразум који контролише хемикалије и хемијско оружје, при чему се фокусира на хемијско оружје и прекурсоре.

⁵³ COUNCIL COMMON POSITION 2008/944/CFSP of 8 December 2008.

⁵⁴ COMMON MILITARY LIST OF THE EUROPEAN UNION. Комплетан документ видети на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:086:0001:0036:EN:PDF>

љан списак оружја, муниције и војне опреме који се користе у ЕУ. Ови документи имају за циљ да се међу чланицама успоставе заједнички стандарди који одређују начине за издавање лиценци за извоз оружја. Основна поставка ових докумената јесте да се чланице ЕУ обавезују да обрађају пажњу на безбедност и стабилност региона у који се оружје извози, капацитете и могућности земље у коју се оружје извози, уз поштовање принципа тајности и поверљивости, и др.⁵⁵

Улога ОЕБС-а у контроли малокалибарског и лаког оружја

Документ о SALW (Документ ОЕБС-а о лаком и малокалибарском оружју, FSC. JOUR/314, 24. 11. 2000) истиче колико су дестабилизујуће количине нагомиланог SALW допринеле настанку недавних регионалних сукоба. Он дели активности борбе против распрострањености и ширења SALW у неколико група норми и мера, и предвиђа потенцијалну улогу коју би мисије и теренске канцеларије ове организације имале у имплементацији. Ове активности обухватају: националне контроле над производњом, означавањем и евидентирањем SALW; праћење и правно регулисање међународне трговине SALW, укључујући прописе о брокерингу, заједничке критеријуме извоза, контролу преноса и размену информација и прикупљање оружја, управљање залихама и уклањање вишка оружја, што је од кључног значаја за спречавање нелегалне трговине оружјем.

ОЕБС је објавио и Приручник најбоље праксе по питању SALW,⁵⁶ који се бави најбољим начинима за: контролу производње; обележавање, чување података и праћење; утврђивање процедура за управљање складиштењем и безбедношћу оружја; контролу активности брокеринга; контролу извоза; одређивања индикатора о вишку оружја; утврђивање националних процедура за уништавање малокалибарског и лаког оружја, као и најбољим начинима за спровођење процеса разоружања и реинтеграције. Поред тога, ОЕБС је донео још низ докумената⁵⁷ који се, посредно или непосредно, односе на контролу трговине и преноса малокалибарског и лаког оружја. Ту спадају:

1. *Документ ОЕБС о залихама конвенционалне муниције* (FSC. DOC/1/03. 19. новембар 2003);⁵⁸

⁵⁵ Комплетан документ се налази на:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:EN:PDF>

⁵⁶ Handbook of Bestpractices on Small Arms and Light Weapons, OSCE, 2003, детаљније на: <http://www.osce.org/files/documents/e/a/13616.pdf>

⁵⁷ Детаљан преглед докумената може се наћи на: <http://www.osce.org/fsc/77039>

⁵⁸ Документ ОЕБС-а о залихама конвенционалне муниције усвојен је 2003. и допуњује Документ ОЕБС-а о SALW. Овај споразум обухвата све категорије конвенционалне муниције, експлозивних и материјала који производе детонацију, укључујући и муницију тешког наоружања, све врсте мина, пројектиле и ракетно гориво, бомбе и упалаче. Документ даје практичне процедуре и механизме за уништење вишка залиха наведеног наоружања. Крајњи циљ је да се земљама учесницама омогући да ојачају своје националне капацитете како би могле самостално да се баве одређеним проблемима, надовезујући се, где је то могуће, на сопствена средства.

2. Одлука ОЕБС о ручним системима за противваздушну одбрану – MANPADS (Одлука бр. 7/03, FSC. DEC/07/03, 23. јул 2003);⁵⁹

3. Одлука ОЕБС о уверењу крајњег корисника (Одлука ОЕБС о уверењу крајњег корисника и процедурама верификације за извозе SALW – Одлука бр. 05/04, FSC. DEC/5/04, 17. новембар 2004);⁶⁰

4. Одлука ОЕБС о брокерингу (Одлука ОЕБС о принципима контроле брокеринга SALW, Одлука бр. 08/04, FSC. DEC/8/04, 24. новембар 2004).⁶¹

Споразум о трговини оружјем (АТТ)

Идеја о глобалном, правно обавезујућем Споразуму о трговини оружјем, потекла је од групе добитника Нобелове награде за мир, које је предводио Óscar Arias.⁶² Ова група је указала на потребу установљивања међународне кампање за промовисање споразума који би регулисао трговину конвенционалним оружјем и установила Међународни кодекс понашања приликом преноса оружја (International Code of Conduct on Arms Transfers).

Истовремено, неколико цивилних удружења радило је на изради сличних правила. Кодекс су маја 1997. потписали добитници Нобелових награда, али није предат УН зато што су се неке државе чланице супротставиле. Уједињено Краљевство Велике Британије је први стапан члан Савета безбедности УН који је подржао ову иницијативу. Тако је од септембра 2004. године у оквиру УН почела да се развија идеја о Споразуму о контроли трговине оружјем. Израђен је нацрт прве резолуције „Towards an Arms Trade Treaty”, а усвојен је децембра 2006. године. Међутим, државе које имају велику улогу у трговини оружјем, као што су Русија, Кина, Индија и Саудијска Арабија, гласале су против ове резолуције.

У даљем раду државе чланице биле су у обавези да искажу ставове који се одnose на заједничке стандарде за процену захтева за извоз оружја. Предложен је велики број критеријума који се односе на постојеће обавезе, утицај на државу извозника, као и на државу увозника.⁶³

Резолуција A/RES/63/240 усвојена је 2008. године, као друга резолуција поводом осмишљавања АТТ. У њој се наглашава потреба да се спречи продаја конвенционалног оружја на забрањеним тржиштима. Установљена је Отворена радна група (open-ended working group – OEWG) која треба да разради критеријуме и да утврди начин за постизање консензуса о установљивању правно обавезујућег уговора о увозу, извозу и преносу конвенционалног оружја.

⁵⁹ Усвојени су принципи појачане извозне контроле над MANPADS, изведени из „Елемената извозне - контроле ручних система за противваздушну одбрану” Васенарског споразума.

⁶⁰ Овом одлуком потврђене су обавезе земаља учесница да поштују један од кључних стандарда извозне документације, а то је да се не издају извозне дозволе без овереног уверења крајњег корисника, или неке друге форме званичног одобрења издатог од стране земље примаоца.

⁶¹ Ова одлука одређује принципе за контролу брокеринга оружја о којима су се заједнички договориле државе како би избегле могућност непоштовања санкција које је усвојио Савет безбедности Уједињених нација.

⁶² Óscar Rafael de Jesús Arias Sánchez је политичар из Коста Рике који је био председник од 1986. до 1990. и 2006. године. Нобелову награду за мир добио је 1987, за напоре које је уложио у заустављање грађанских ратова у неколико држава Средње Америке. Поред њега, у групи су били и Далај Лама, Бети Вилијамс и др.

⁶³ Kytomaki, E., Arms trade treaty: Origins, prospects and contentious issues, Ghana, 2010, 7.

Резолуција 64/48 – пут ка успостављању Конференције о АТТ усвојена је у Њу-јорку 2. децембра 2009. године. Донета је одлука је да се одржи Конференција УН о АТТ у току 2012. године како би се разрадио инструмент који би био правно обавезујући за све чланице, а који би се односио на стандарде за пренос конвенционалног оружја на највећем могућем међународном нивоу.⁶⁴ Сједињене Америчке Државе тада су први пут подржале ову иницијативу. Подршка САД представљала је предуслов за следећи скуп преговора, имајући у виду да је потребно постићи консензус за постављање међународних стандарда о преносу оружја.

Током 2010. и 2011. године одржани су састанци Отворене групе који су представљали Припремни комитет за Конференцију о АТТ у 2012. години. Теме које ће бити разматране односе се на: параметре, опсег и импликације АТТ. Предложени споразум треба да се, по свом опсегу, односи на оружје и опрему, као и на активности и трансакције које су везане са њима. Параметри који треба да се размотре су критеријуми који утичу на одлучивање о давању лиценци и преносу оружја. Остали битни елементи односе се на имплементацију, односно могућности успостављања транспарентности и питања која се односе на сарадњу и подршку у борби против нелегалне трговине оружјем. Импликације у вези с овим споразумом односе се на кључне улоге у његовом спровођењу, везе са осталим инструментима и споразумима и сл.⁶⁵

Контрола трговине малокалибарским и лаким оружјем у Републици Србији

Република Србија настоји да усклади своје активности и законодавство са нормама Европске уније у области контроле наоружања, непролиферације, као и других међународних стандарда и праксе. У складу са чланом 60. Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе, Република Србија је, од 3. јуна 2006. године, држава континуитета некадашње државне заједнице Србије и Црне Горе. Република Србија задржала је целокупно законодавство са нивоа државне заједнице, с тим да су министарства на републичком нивоу преузела одговорности које су се претходно налазиле на нивоу министарстава државне заједнице.

Након што је извршила усклађивање са Кодексом понашања о извозу наоружања ЕУ (Кодекс ЕУ), марта 2005. године, као и након увођења законодавства у области контроле преноса наоружања које је у великој мери у складу са стандардима ЕУ, Влада Републике Србије је, 20. новембра 2008. године, усвојила Закључак о прихватању начела из Кодекса понашања Европске уније. Закључком Владе, од 10. априла 2008. године, покренут је преговарачки механизам за приступање Републике Србије међународним контролним режимима за извоз наоружања и робе двоструке намене.⁶⁶

Током 2006. године, СЦГ је ратификовала Протокол УН о ватреном оружју,⁶⁷ а децембра 2006. године Србија је гласала у корист Резолуције Генералне скупштине УН,

⁶⁴ 19 General Assembly, The Arms Trade Treaty, UN document A/RES/64/48, 12 January 2010.

⁶⁵ Више о АТТ: Kytomaki, E., Arms trade treaty: Origins, prospects and contentious issues, Ghana, 2010; <http://attmonitor.posterous.com>

⁶⁶ <http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Foreinframe.htm>

⁶⁷ Објављен у Службеном листу СЦГ – Међународни уговори бр. 11/05. Ступио на снагу маја 2006. године.

чиме је покренут процес ка међународном Споразуму о трговини наоружањем (енг. *Arms Trade Treaty-ATT*).⁶⁸ Априла 2007. године објављен је документ који је изражавао подршку за свеобухватним АТТ на основу усклађености са међународним правом, укључујући људска права и хуманитарно право.⁶⁹ Република Србија ратификовала је највећи број међународних уговора и конвенција које се односе на ову област. Такође, била је међу земљама чланицама УН које су у року послале одговор генералном секретару УН у вези са Резолуцијом ГС УН 61/89 од 6. децембра 2006. године „У правцу Споразума о трговини наоружањем: успостављање заједничких међународних стандарда за увоз, извоз и пренос конвенционалног наоружања (АТТ)“.

Република Србија, која има статус респектабилног произвођача и извозника конвенционалног оружја и војне опреме, свој национални систем контроле извоза наоружања, војне опреме и робе двоструке намене законски је уредила у складу са правилима и стандардима Европске уније и Организације за европску безбедност и сарадњу, као и обавезама у складу са релевантним резолуцијама Савета безбедности Уједињених нација и других међународних докумената.

Целокупна материја везана за издавање дозвола за увоз и извоз, транспорт, транзит, поседовање и пружање услуга у спољнотрговинском промету, за надзор и контролу, за забране и казне, као и овлашћења за усвајање подзаконских прописа регулисана је Законом о спољној трговини наоружањем, војном опремом и робом двоструке намене, који је ступио на снагу 31. марта 2005. године.⁷⁰ Битна квалитативна новина овог закона је у томе што је њиме надлежност у овој области пренета са војних на цивилне органе. Обавезе Србије у погледу споразума о контроли преноса оружја и споразума о малокалибарском и лако оружју приказане су у табели 1.

Табела 1 – Обавезе Србије у погледу споразума о контроли преноса наоружања или споразума о SALW

СПОРАЗУМИ О КОНТРОЛИ ОРУЖЈА ИЛИ SALW ОБАВЕЗЕ СРБИЈЕ	Датум
Кодекс понашања ЕУ о извозу оружја	март 2005.
Заједнички став ЕУ о посредовању у погледу оружја	јун 2006.
Документ ОЕБС-а о SALW	новембар 2000.
Документ ОЕБС-а о залихама конвенционалне муниције	децембар 2003.
Одлука ОЕБС-а о MANPADS	2003.
Одлука ОЕБС-а о потврдама о крајњем кориснику	2004.
Одлука ОЕБС-а о посредовању	2004.
Регионални план примене Пакта за стабилност	новембар 2001.
Протокол УН о ватреном оружју	мај 2006.
Програм активности УН о SALW	јул 2001.

⁶⁸ Генерална скупштина УН A/RES/61/89, „Ка споразуму о трговини наоружањем: успостављање заједничких међународних стандарда за увоз, извоз и пренос конвенционалног наоружања“, <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r61.htm>

⁶⁹ Може се наћи на сајту о контроли наоружања:
<http://www.controlarms.org/peoples-consultation/submissions.htm>

⁷⁰ Више о овоме на: <http://www.merr.gov.rs/arhiva/sektori/naoruzanje.php?lang=lat>

Ради очувања националне безбедности, поштовања релевантних резолуција Савета безбедности УН, међународних конвенција и споразума, Република Србија доследно спроводи важеће норме у области непролиферације оружја за масовно уништење (ОМУ). Национални систем контроле извоза наоружања, војне опреме и робе двоструке намене, представља неопходни инструмент којим се јача опрезност, спречава ширење ОМУ, као и могућност неовлашћених крајњих корисника (non-state actors) да дођу у посед извезених роба и технологија.⁷¹

Србија је 2007. године први пут поднела Годишњу декларацију у вези са применом Хашког кодекса понашања против ширења балистичких пројектила – NsoS. Исту годишњу декларацију поднела је и 2008. године. Република Србија наставља правовремено достављање годишње декларације, а редовно учествује на пленарним састанцима, који се одржавају крајем маја у Бечу.

Одлуком Савета министара Европска унија је одлучила да подржи наставак сарадње између UNDP и Центра за контролу лаког наоружања у југоисточној и источној Европи, а договорено је да у 2010. години у Србији буде уништено 28.000 комада оружја.

Закључак

Борба против нелегалне трговине оружјем захтева не само јасан став појединих земаља и региона већ и целокупне међународне заједнице. Ставови и иницијативе међународне заједнице у том погледу односе се на широк спектар програма, активности и форума. Истина, нису све мере подједнако адекватне за све земље, и не могу све бити спроведене у исто време, већ је потребно донети мере и приоритете који су специфични за сваку земљу понаособ, тако да главна одговорност за борбу против нелегалне трговине малокалибарским и лаким оружјем, ипак, остаје на самим државама, док међународна заједница пружа основни оквир активности и разне врсте подршке и помоћи за њихово спровођење. Програми помоћи земљама у источној и југоисточној Европи могу да се односе на два вида мера:

- програме техничке помоћи ради побољшања свеобухватне, интегрисане политике, институционалних структура и капацитета, као и законодавства везаног за борбу и спречавање нелегалне трговине и дестабилизујућег нагомилавања SALW –и

- мере и механизме за подстицање оперативне сарадње између криминалистичких служби и структура за контролу оружја земаља у региону, као и сарадње са осталим партнерима Пакта за стабилност.

Све примењене мере и активности треба да се надовезују на постојеће иницијативе, програме и постојеће структуре што је више могуће. Такође, потребно је да се задржи флексибилност приликом одређивања начина пружања помоћи, а да се при том поштују циљеви и механизми координације, мониторинга и праћења напретка. Један од тих механизма је Центар за контролу лаког наоружања у југоисточној Европи (SEESAC), основан у мају 2002. у Београду, под покровитељством Развојног програма Уједињених нација.

⁷¹ Детаљан списак закона и годишњи извештаји о контроли спољне трговине наоружањем, војном опремом и робом двоструке намене могу се наћи на сајту Министарства економије и регионалног развоја Републике Србије: <http://www.merr.gov.rs/arhiva/sektori/naoruzanje.php?lang=lat>

Различит темпо напредовања ка чланству у ЕУ међу земљама југоисточне Европе и општа стабилизација у региону утицала је на то да ЕУ преузме на себе улогу коју је имао *UNDP* у смислу финансијске подршке интервенцијама везаним за *SALW* у региону. Тиме се признаје непрекидна улога *SEESAC* у процесу спровођења Плана регионалне имплементације Пакта за стабилност по питању *SALW* (*SP SALW RIP*), али ће бити потребно дефинисати нова поља ангажовања ради искоришћавања капацитета *SEESAC*, постојећих ресурса за донације и политике донатора. Основне одговорности ове организације треба да буду усмерене на:

- прикупљање и дистрибуцију информација о напретку који је учињен ка процесу имплементације међународних обавеза;
- подршку земљама у региону и другим одговарајућим актерима, у развоју пројекта у оквиру борбе против нелегалне трговине оружјем;
- помоћ у повезивању донатора са установљеним потребама корисника донација;
- помоћ у развоју и реализацији регионалних кампања за подизање свести о проблему *SALW*, као и у раду на едукацији о ризику, програмима обуке и изградње капацитета намењеним националним службеницима обезбеђења/полиције;
- олакшавање сарадње по питању *SALW* међу државама, НВО и осталим актерима, као и потпомагање сарадње између припадника обезбеђења и полиције;
- техничку помоћ у развоју и спровођењу програма контроле *SALW* (нпр. прикупљање оружја, усклађивање законодавства, итд.).

То би требало да допринесе глобалном процесу управљања знањем *UNDP*.

За Србију је битно да успостави инструменте за кооперацију са земљама у региону, као и да бира стратешке партнере који подржавају иницијативе за сузбијање нелегалне трговине оружјем. Владе земаља у региону већ примењују многе од ових принципа, стратегија и сродних активности, са или без међународне помоћи, што Србији пружа широк спектар могућности за успостављање билатералне и мултилатералне сарадње.

Литература

1. Bailes, A. J. K., 'The EU, Arms control and armaments', *European Foreign Affairs Review*, 12(1), 1–6., 2007.
2. Brehm, M., 'Conventional arms transfers in the light of humanitarian and human rights law', *University Centre for International Humanitarian Law*, Geneva, February 2005;
3. Cukier, W., 'International Fire/Small Arms Control', *Canadian Foreign Policy* 1998.
4. Erickson, J. L., *The Arms Trade Treaty: The politics behind the UN process*, FG3-WP, Berlin, 2007.
5. Grimmett, R. F., 'Military Technology and Conventional Weapons Export Controls: The Wassenaar Arrangement', *CRS Report for Congress*, September 29, 2006.
6. Hudson, A., 'Case Study: EU Code of Conduct on Arms Exports', Background paper, July 2006.
7. Krutzsch, W., Trapp, R., 'A Commentary on the Chemical Weapons Convention', Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994.
8. Kytomaki, E., 'Arms trade treaty: Origins, prospects and contentious issues', Ghana, 2010.
9. Lindstrom, G. (Ed.), 'Enforcing non-proliferation. The European Union and the 2006 BTWC Review Conference', *EU Institute for Security Studies - Chaillot Papers*, 93., 2006.

10. Maslen, S., *Commentaries on Arms Control Treaties, Vol. 1: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

11. Roeser, T., *Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen*, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht and der Universität Kiel, Band 104, Duncker & Humblot, Berlin, 1988.

12. Shah, A., *A Code of Conduct for Arms Sales* Author and Page information.

13. Wezeman, P. D., *Conflicts and Transfers of Small Arms*, SIPRI, 2003.

14. Контрола преноса оружја у Србији, Saferworld, 2007.

Документа

15. EU Code of Conduct on the Arms Trade.

16. Report on the continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms and its further development, A/58/274, 13 August 2003, Explanatory Notes to the Standardised form for reporting international transfers of conventional arms.

17. Protocol on prohibitions or restrictions on the use of mines, booby traps and other devices (Prot. II), 10 October 1980, (amended on 3 May 1996).

18. *Convention on prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects*, 10 October 1980 (amended 21 December 2001).

19. *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 31 May 2001.

20. *Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials*, 14 November 1997, и the SADC Protocol of 2001.

21. SMALL ARMS SURVEY, „A Thriving Trade: Global Legal Small Arms Transfers“, in *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

22. *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects*, A/CONF.192/15, 20 July 2001.

Интернет извори

– <http://www.armscontrol.org>

– <http://attmonitor.posterous.com>

– <http://www.controlarms.org>

– <http://ec.europa.eu>

– <http://eur-lex.europa.eu>

– <http://www.fas.org>

– <http://www.merr.gov.rs>

– <http://www.mfa.gov.rs>

– <http://www.nato.int>

– <http://www.osce.org>

– <http://www.poa-iss.org>

– <http://www.seesac.org>

– <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers>

– <http://www.un.org>

– <http://www.wassenaar.org>

ПОЛОЖАЈ ЖЕНА У СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Биљана Стојковић¹

Министарство одбране Републике Србије,
Сектор за политику одбране – Управа за стратегијско планирање

У чланку се разматра поступак израде Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010–2015). Износи се и подаци о методологији и резултатима акционог истраживања које је претходило изради поменутог документа. У року од свега шест месеци, требало је, по први пут у сектору безбедности Републике Србије, спровести родну анализу, а на основу индикатора које је тек требало идентификовати и селектовати. Ипак, истраживање је допринело изналажењу могућности и начина за унапређење постојећег стања кроз замисао о акционом плану и разраду циљева, мера, активности, носилаца активности и њихових партнера, предвиђених рокова, потребних средстава и сл. за примену политике родне равноправности у пракси сектора безбедности у Републици Србији, на основу постојећих домаћих законских, политичких, стратегијских и акционих докумената, сагледавања страних искустава и резултата примене родне анализе у систему безбедности. Део резултата овог истраживања публикован је у недавно усвојеном Националном акционом плану за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација у Републици Србији (2010–2015), а у раду се објашњава како се до тих резултата дошло.

Кључне речи: жене, мир, безбедност, право, род, равноправност, план, модели, методе, индикатори, анализе, статистика.

Увод

Влада Републике Србије, желећи да поводом десетогодишњице од усвајања Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација (СБ УН) изради акциони план за имплементацију тог документа у пракси, уведе родну перспективу и оснажи улогу жена у сектору безбедности, донела је одлуку, 24. јуна 2010. године, којом је формирала Радну групу (РГ Владе) за израду Националног акционог плана (НАП) Републике Србије за при-

¹ Мр Биљана Стојковић је била координатор Радног тима Министарства одбране за стручну и административно-техничку потпору Радној групи Владе за израду Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 СБ УН у Републици Србији. Осмислила је и спровела истраживање које је предмет овог рада.

мену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији. У амбициозно кратком року, од само шест месеци, Радна група Владе (РГ Владе), уз стручну и административно-техничку помоћ Радног тима Министарства одбране (РТ МО), након јавне расправе и усаглашавања са ресорним министарствима, успела је да изради Национални акциони план² (НАП) Републике Србије за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност (2010–2015), који је Влада Републике Србије усвојила 24. децембра 2010. године.³ Радни тим за израду тог документа у проширеном саставу чинили су, поред чланова РТ МО и представници надлежних министарстава Владе, уз одличну сарадњу са представницима невладиног сектора, академске јавности и међународних организација.⁴ Динамика, начин израде и структура тог документа дефинисани су на заједничком састанку РГ Владе и РТ МО, 8. августа 2010. године, а сам процес израде документа одвијао се у оквиру Управе за стратегијско планирање Сектора за политику одбране МО (слика 1).

У тој Управи прикупљена је научна и документарна грађа која се односи на садржај Резолуције 1325 СБ УН, формирана датотека, анализирана страна искуства у изради националних акционих планова, као и домаћа планска и стратегијска документа која би могла да се односе на шири аспект наведеног документа у изради, прикупљена су релевантна документа УН,⁵ Европске уније (ЕУ),⁶

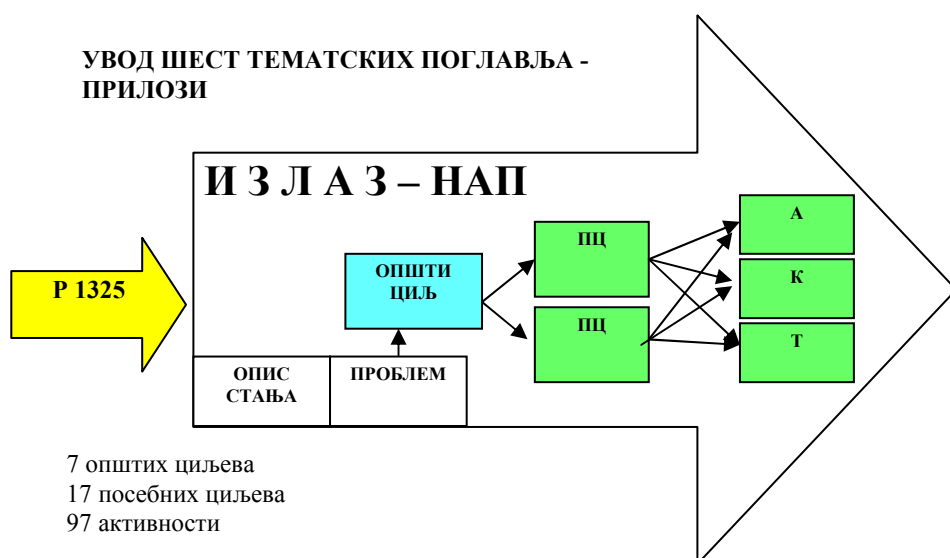
² У свету, од периода доношења Резолуције 1325 СБ УН (2000) до данас (2011), усвојено је око 30 таквих акционих планова, а у региону Западног Балкана, за сада, само у Републици Србији и Босни и Херцеговини, али готово ни једна земља у свету није донела такав документ у периоду крајем од годину дана. У нашој земљи за мање од шест месеци, тај документ не само да је израђен, усаглашен и усвојен, већ је у Управи за стратегијско планирање СПО МО за потребе Радне групе Владе за израду НАП-а, реализовано и 320 активности, израђено и обрађено 178 акта који се односе на Резолуцију 1325 Савета безбедности Уједињених нација, сачињено 20 извештаја различитог степена општости, успостављена мрежа од 124 лица која су непосредно била укључена у процес истраживања, израде, усаглашавања, јавне расправе и усвајања НАП-а, и узето је учешће на више семинара, округлих столова и конференција посвећених проблемима родне равноправности на којима је јавност у континуитету извештавана о процесу израде НАП-а.

³ *Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010–2015)* „Службени гласник Републике Србије“, број 102/10, Београд, 2010.

⁴ Радни тим МО у проширеном саставу чинили су, поред 15 представника организационих јединица Министарства одбране, и по један представник Савета за родну равноправност Владе, Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија - Управа царина, Министарства правде – Управа за извршење кривичних санкција, Безбедносно-информативне агенције, Министарства спољних послова, Министарства рада и социјалне политике – Управа за родну равноправност, Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства за људска и мањинска права, Министарства просвете, Републичког завода за статистику Србије. Поред тога, остварена је одлична сарадња и са представницима осталих министарстава, а посебно Министарства за Косово и Метохију, Министарством културе, Републичким секретаријатом за законодавство, Одбором за равноправност полова Народне скупштине Србије, али и са иницијаторима израде НАП-а из невладиног сектора, пре свега Београдским фондом за политичку изузетност (БЦПЕ), као и са Београдским центром за безбедносну политику (БЦБП), Мисијом ОБЕБ-а у Србији и УНИФЕМ-ом.

⁵ У истраживању је консултовано око 40 докумената УН, а најзначајније су: *Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена* (CEDAW) „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 11/1981; *Пекињска декларација и платформа за акцију, усвојена на Четвртој светској конференцији о женама*, Пекинг, 1995. године; *Опциони протокол уз Конвенцију о елиминацији свих облика дискриминације жена* „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 13/02, Београд, 2002; *Agenda item 55: Follow-up to the outcome of the Millennium Summit General Assembly United Nations A/59/565, 04–60231 (E) 301104. New York, 2 December 2004.*

Североатлантског савеза (НАТО) и Партнерства за мир (ПзМ)⁷ и Организације за европску безбедност (ОЕБС),⁸ која су у вези са поменутом резолуцијом УН и детаљно су анализиране смернице за израду документа који је сачинио невладин сектор под руководством Београдског фонда за политичку изузетност (БФПЕ), у сарадњи са Канадским фондом, Фондом Уједињених нација за жене (УНИФЕМ) и ОЕБС-ом.⁹ На крају, у тој управи је и осмишљено и спроведено истраживање за потребе израде овог документа, о којем ће у овом раду бити више речи.



Слика 1 – Поступак израде НАП-а за примену Резолуције 1325 СБ УН у Србији

⁶ Декларација о једнакостима између жена и мушкараца као фундаментални критериј демократије, Савет Европе, 1997; Конвенција о политичким правима жена, 1953; Декларација о политици супротстављања насиљу према женама у демократској Европи, ЕУ, 1993; Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Савет Европе, 1950. измењена у складу са Протоколом број 11, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, број 9/03, 5/05 и 7/05 – испр.; *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Council of the European Union, Brussels 1, December 2008, 15671/1/08 REV itd.

⁷ Директива 40–1 НАТО и ПзМ о уградњи Резолуције 1325 СБ УН и перспективама родне равноправности у командној структури НАТО, укључујући и мере за заштиту жена током оружаног сукоба, Bi-SC Directive 40–1, NATO, September 2009;

⁸ Акциони план ОЕБС-а из 2004. за унапређење равноправности полова, ОЕБС – Решење број 14/04, Министарско веће, Софија, 2004.

⁹ *United Nations Security Council Resolution 1325 in Serbia – on women, peace and security, BFPE; Belgrade, 2009. (Срб) Резолуција 1325 Савета безбедности Уједињених нација у Србији – о женама, миру и безбедности* – Београдски фонд за политичку изузетност, Београд, 2009.

Акционо истраживање о положају жена у сектору безбедности

Предмет спроведеног акционог истраживања за потребе израде НАП-а био је – *Положај жена у сектору безбедности*.¹⁰ С обзиром на то да у Републици Србији постоји више нормативних, стратегијских и планских докумената којима је обухваћена заштита жена, забрана дискриминације и родна равноправност, поред осталог, постоје и посебна Стратегија¹¹ и Акциони план¹² за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности, а која се односе на све жене у Републици Србији; НАП за примену Резолуције 1325 СБ УН односи се само на унапређење положаја жена у сектору безбедности и на заштиту људских права жена у мировним операцијама, конфликтним и постконфликтним ситуацијама. Стога је и циљ акционог истраживања био да се добију квалификовани и мерљиви подаци о постојећем стању пре почетка примене НАП-а, и на тај начин успостави механизам мерења и контроле напретка у примени наведеног документа у пракси. Не улазећи овом приликом у све детаље тог пројекта, споменућемо да је дошло до одређења предмета истраживања,¹³ дефинисан је хипотетички оквир, одређени циљеви и задаци истраживања, изабране методе и индикатори истраживања. Наведено акционо истра-

¹⁰ У овом раду осврнућемо се детаљније како на само акционо истраживање, тако и на методе и технике примењене у њему, јер ће на основу НАП-а, новоформирани аналитички и истраживачки тимови, као и бројне стручне службе у сектору безбедности у наредне четири године имати обавезу да се упознају и да користе родну анализу у свом раду, а и стога што је све већи број оних лица из сектора безбедности која желе да се баве родном анализом у својим научним радовима и у последипломском усавршавању.

¹¹ *Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2009. до 2015. године*, „Службени гласник РС“, број 115/09, Београд, 2009.

¹² *Акциони план за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010. до 2015. године*, „Службени гласник РС“, број 67/10, Београд, 2010.

¹³ У оквиру одређења предмета истраживања појмовно и садржајно је одређена синтагма појмова „положај жена у сектору безбедности“.

Под „**положајем**“ подразумева се економско-социјални, правно-политички и професионални статус (жена у сектору безбедности).

Под појмом „**жена**“ подразумева се целовитост људског бића, тј. у питању је сложени појам чија се биолошка ознака односи на специфичности жене по основу пола, а културолошко-социолошка и правно-политичка на њихово људско право да буду родно равноправне у друштву.

Под „**сектором безбедности у Републици Србији**“ подразумева се:

- Министарство одбране (и све његове организационе јединице, укључујући Кабинет МО, Секретаријат, секторе и Генералштаб Војске Србије и њему потчињене јединице, установе и команде, као и Војнообавештајну агенцију и Војнобезбедносну агенцију);

- Министарство унутрашњих послова (укључујући Дирекцију полиције, управе у седишту МУП-а, полицијске управе на локалном нивоу, специјалне јединице и преговарачки тим, затим четири сектора МУП-а и њему потчињене управе);

- Управа царине као извршни орган Министарства финансија (укључујући и 14 подручних јединица – царинарнице, царинске испоставе и царинске реферате у Србији);

- Управа за принудно извршење кривичних санкција Министарства правде (укључујући све казнено-поправне заводе, а посебно Окружни затвор, Казнено-поправни завод за жене и притворске јединице);

- Безбедносно-информативна агенција (БИА).

живање спроведено је у три фазе, на две врсте узорака, уз употребу методе анализе (анализа квалитативног садржаја докумената и родне анализе¹⁴), класификације и генерализације добијених података.

Истраживање је замишљено и спроведено као акционо истраживање, са два основна задатка:

1. да се дође до сазнања о броју и положају жена у сектору безбедности Републике Србије;

2. да се изнађу решења за унапређење постојећег стања по питању положаја жена у сектору безбедности, кроз имплементацију Резолуције 1325 СБ УН – *Жене, мир и безбедност*, у политике, планове и праксе Републике Србије.

Поред наведених задатака и општег циља,¹⁵ ово истраживање је имало и три врсте посебних циљева,¹⁶ који су били комплементарни са општим.

Истраживање је у великој мери потврдило основну хипотезу о проблему родне равноправности као новине у процесу реформе сектора безбедности, која је била праћена и са десет посебних хипотеза које су се односиле на поједине аспекте родне равноправности у сектору безбедности Републике Србије.

Основне методе и технике истраживања

Споменули смо да се истраживање одвијало фазно, од августа до септембра 2010. године, уз ангажовање скоро свих чланова РТ МО у проширеном саставу и стручних тела и служби у сектору безбедности. Ово истраживање ослањало се на употребу метода: анализе, класификације и генерализације добијених података.

Прва фаза подразумевала је прикупљање, класификацију и обраду примарних и секундарних извора података садржаних у документима. На основу класификације извора података, можемо рећи да је у истраживању коришћено 123 јединице из примарних извора података и 83 јединице из секундарних извора података.

У првој фази истраживања прикупљене су и анализиране, методом анализе садржаја документа, на укупном узорку од 206 докумената, следеће врсте:

- а) научни радови који се баве проблемом родне равноправности;
- б) политичка, нормативна и стратегијска документа која се односе на права жена;

¹⁴ Родна анализа рађена је по угледу на шведски модел METS – Контролна листа за планирање и организовање развоја, која је добијена уз помоћ Метода Jam Stud-a које, изворно, обухватају: Jam KART, Jam KAS Bas, Метода 4R, Jam KAS Plus, Jam UR, Мапирање процеса. Види: *Приручник за увођење принципа родне равноправности у јавне политике*, Покрајински секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова, Библиотека Матице српске, Нови Сад, 2009, стр. 10 и стр. 27–32.

¹⁵ Овај циљ биће разрађен у НАП-у кроз 7 општих и 17 посебних циљева. Види: Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010–2015) „Службени гласник Републике Србије“, број 102/10, Београд, 2010.

¹⁶ Оперативни циљ био је стварање научних и методолошких претпоставки за израду Националног акционог плана Владе Републике Србије за спровођење Резолуције 1325 СБ УН. Практични циљ усредсредио се на успостављање мерних јединица, индикатора, процедура, активности и одређивање носилаца активности и њихових партнера, врсте и учесталости надзора и извештавања, као и дефинисање рокова за реализацију предвиђених циљева. Друштвени циљ био је побољшање положаја жена у сектору безбедности у Републици Србији, на основу примене НАП-а у пракси.

- ц) досадашња истраживања која се односе на положај жена у сектору безбедности;
- д) усвојени национални акциони планови других земаља у свету.

Друга фаза истраживања односила се на примену родне анализе у систему безбедности на узорку који је обухватао све запослене у сектору безбедности, у односу на којег је формиран подзорак жена запослених у сектору безбедности. Родна анализа¹⁷ обухвата је испитивање и анализу положаја жена у односу на мушкарце у сектору безбедности, а на основу дескриптивних показатеља и статистичких података разврстаних по полу, у односу на постојеће циљеве политике родне равноправности, опредељења, мере и активности садржане, пре свега, у *Конвенцији о елиминацији свих облика дискриминације жена (CEDAW), Националној стратегији за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2009. до 2015. године, Акционом плану за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010. до 2015. године*, као и у другим политичким, стратегијским и нормативним документима, који су исцрпно наведени у НАП-у.¹⁸

Израда НАП-а за примену Резолуције 1325 СБ УН подразумевала је велики посао, кратак рок и подразумевано познавање методологије израде планских докумената, али и знање о развоју, у којем су одговорност, задаци и улоге јасно распоређени. Такав план је било могуће направити захваљујући истраживању у којем је коришћен модел МЕТС – Контролна листа за планирање и организовање развоја.

Ова метода заснива се на четири стратешка фактора успеха у организацији и планирању:

1. Циљеви и мониторинг;
2. Обука;
3. Методе и процедуре;
4. Подршка и координација.

Дакле, циљеви – општи и посебни, обука, провере, праћења, извештавање, координација и партнерска подршка само су неке од кључних речи овог модела о којем је у овом раду било више речи, јер представља новину у нашој науци и анализи родно одговорних питања.

Предуслов за обављање такве анализе јесте разумевање суштине политике родне равноправности и њених циљева, базираних на Миленијумским циљевима развоја УН, који су усвојени на Миленијумском самиту УН (2000).¹⁹ Родна анализа је, стога, подразумевала проучавање разлика у условима, потребама, заступљености, доступности извора развоја, контроли средстава, моћи и одлучивања од стране жена и мушкараца у некој социјалној средини.²⁰ С обзиром на то да се она том приликом по први пут координисано примењивала у целом сектору безбедности Републике Србије и да је представљала објективну новину и у већем броју организационих делова тог си-

¹⁷ У спровођењу ове анализе имала се у виду разлика која се у науци прави између родне анализе и процене утицаја на род, која обухвата извештавање о статистичким и другим подацима разврстаним по полу и описивање објективних ситуација у којима се налазе жене, тј. мушкарци.

¹⁸ Исто као у фусноти 3.

¹⁹ Види опширније: *Напредак у реализацији Миленијумских циљева развоја у Републици Србији*, Влада Републике Србије и Уједињене нације, UNDP Serbia, Београд, 2009.

²⁰ Пекиншка декларација и платформа за акцију, усвојена на Четвртој светској конференцији о женама, поглавља: Жене и оружани сукоби и Жене на власти и одлучивању, 1995. године.

стема тежишно смо се концентрисали на сагледавање препорука о индикаторима родне анализе у Извештају Генералног секретара УН из 2010. године,²¹ индикатора Савета Европе у вези са применом Резолуције 1325 СБ УН²² и предлога група индикатора из брошуре БФПЕ.²³ Селекцијом наведених индикатора²⁴ и њиховим прилагођавањем систему безбедности Републике Србије дошло се до јединствене листе индикатора за читав сектор безбедности, затим њихове дистрибуције у сектор и прикупљања и обраде података са показатељима постојећег стања у Управи за стратегијско планирање МО. Поред тога, РТ МО је сачинио и спецификацију посебних индикатора за организационе делове МО, ради веће конкретизације наведеног проблема и успостављања система мерљивости по истим параметрима, а тиме и егзактне контроле напретка у остваривању циљева НАП-а.

Трећа фаза истраживања се концентрисала на генерализацију података који се тичу постојећег стања у погледу родне равноправности, сагледавања потребних мера и активности које треба предузети, идентификације актера у том процесу и рокова примене у пракси, итд. У овај фази истраживања, на основу прикупљених и обрађених статистичких и дескриптивних показатеља, формулисани су дескриптивни делови НАП-а и табеларни прикази тог документа који говоре о:

- заступљености жена у сектору безбедности;
- учешћу и улози жена у сфери одлучивања, поготово о питањима која се тичу мира, безбедности и родне равноправности;
- учешћу жена у решавању криза, постконфликтних ситуација, мировним операцијама и међународним активностима;
- правној заштити жена од свих облика дискриминације и насиља;
- односу медија према улози жена у сектору безбедности.

Резултати истраживања и дискусија

На основу резултата квалитативне анализе садржаја докумената, на укупном узорку докумената, који обухватају научне и истраживачке радове који се баве проблемом родне равноправности, затим нормативна, стратегијска и планска документа (објављена у земљи и иностранству), а која се односе на садржај Резолуције 1325 СБ УН, формулисано је Уводно поглавље НАП-а, у којем су изнесени: Разлози за доношење наведеног документа у Републици Србији; Принципи и циљеви садржани у другим документима; Нормативни оквир НАП-а; Стратегијски оквир за доношење акционог плана, као и ставови у

²¹ *Women and peace and security*, Report of the Secretary-General, S/2010/173, Security Council, United Nations, New York, 2010.

²² *Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation on the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Council of the European Union, 11948/10, General Secretariat of the Council, Brussels, 14 July 2010.

²³ Исто као у фусноти 2, стр 18–22.

²⁴ Индикатор је показатељ. Он може бити нека величина, број, чињеница, став или схватање које указује на одређено стање или ситуацију и мери промене тог стања или ситуације током времена. Другим речима, индикатори пружају ближи поглед на резултате иницијатива и активности. Због тога представљају најзначајније инструменте у мониторингу и евалуацији развојног рада.

оквиру другог, трећег и четвртог дела првог поглавља, а који се односе на формирање нових институционалних тела и механизма родне равноправности у сектору безбедности у Републици Србији. Нова институционална тела за примену НАП-а су: Политички савет и Мултисекторско координационо тело која се формирају као владини органи, затим Надзорно тело за спровођење НАП-а при Народној скупштини Републике Србије и аналитичке групе или истраживачки тимови који се формирају при надлежним министарствима, односно управама и агенцији (БИА) у сектору безбедности. Механизми родне равноправности су: „особа од поверења“ као механизам колегијалне помоћи у случају родне дискриминације; саветник или саветница министра, односно директора управа и агенције за родну равноправност; саветник или саветница за родну равноправност у цивилним и војним мисијама; родно одговорно буџетирање; независни мониторинг.

Истраживање је потврдило тачност главне хипотезе да родна равноправност представља новину у реформи сектора безбедности. Такође, већи број посебних хипотеза које садрже доста опоре констатације, почевши од тога да у сектору безбедности не постоји родно одговорна анализа политика, планова и буџета, не постоји родно одговорна евиденција кадрова, затим да постоје законске, али не и практичне могућности за једнако напредовање мушкараца и жена у сектору безбедности, итд. – у великој мери су потврђене, па је стога у изради НАП-а изложено на укупно 64 стране, поред увода и прилога, у седам поглавља, постојеће стање и постављени општи и посебни циљеви, конкретне активности, одређени носиоци активности и њихови домаћи и страни партнери, и дефинисани рокови за реализацију активности који треба да доведу до промене постојећег стања и уградње светских и европских стандарда у реформу сектора безбедности по питању уградње родне перспективе у тај сектор.²⁵

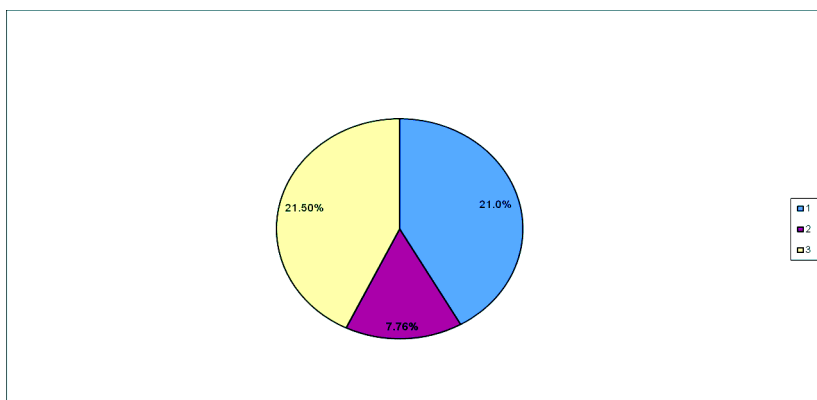
Примера ради, резултати истраживања говоре о томе да жене чине више од половине становништва у Републици Србији (51, 4%), али на руководећим местима у политици (Влада, Народна скупштина, руководства политичких странака) на којима се одлучује о питањима од значаја за развој, мир и безбедност земље, не чине ни трећину руководећег кадра.²⁶ У Влади Републике Србије, пре реконструкције, у септембру 2010. године, на позицијама највишег ранга, тј. Министара, било је 81,

²⁵ Тачније, постоје извесна одступања у смислу објективног постојања разлике и могуће индиректне дискриминације жена у систему безбедности у погледу: вредновања рада, награђивања, напредовања у служби и учешћа у међународним активностима које постоје као разлике између униформисаних и неуниформисаних (цивила) припадника сектора безбедности, на штету цивилних лица, међу којима преовлађују жене. Такође, постоје и извесна одступања у погледу вођења родне евиденције запослених која, рецимо, постоји у БИА, али не постоји у осталим деловима сектора безбедности; и у области економско-социјалних права у погледу синдикалног организовања које је остварено у Министарству унутрашњих послова (МУП), затим, постоји као законско право али није остварено у МО, а забрањено је у БИА итд. Сви остали наводи у наведени у десет посебних хипотеза су потврђени. Узмимо, само, за пример резултате упоредне анализе у овом истраживању који говоре о заступљености жена у сектору безбедности и њиховој улози у одлучивању у том сектору.

²⁶ Декларисани Миленијумски циљ у Републици Србији - Стварање системских претпоставки за остваривање родне равноправности (донети националне планове за спровођење политичких и стратегијских докумената који се односе на равноправност полова) није реализован у сектору безбедности, а није реализован ни трећи циљ из наведеног документа - Повећати заступљеност жена на свим нивоима политичког одлучивања на квоту од најмање 30%. С обзиром да је његова реализација предвиђена до 2015. године, он је операционализован и садржан у НАП-у, кроз обавезну квоту од најмање 30% жена за упис у све нивое школовања у Министарству одбране и Војсци Србије, али и у целом сектору безбедности Републике Србије (Извор исти као у фусноти 19).

5% мушкараца и 18,5% жена. У садашњем сазиву Народне скупштине Србије жене представљају 22,4% свих народних посланика. У Одбору за безбедност од 17 чланова само је једна жена (5,8%), а у Одбору за иностране послове ситуација је нешто повољнија, јер трећину чланова чине жене (64,7% мушкараца и 35,3% жена).

Слична је ситуација и у сектору безбедности и у систему одбране. Примера ради, у Министарству унутрашњих послова, према показатељима из септембра 2010. године, од укупног броја запослених 20,96 су жене, које се налазе на свега 10,95% руководећих места (слика 2); у Управи царина у Министарству финансија од укупног броја запослених 42% су жене, које се налазе на 33,33% руководећих позиција; у Управи за извршење кривичних санкција у Министарству правде од укупног броја запослених 23,8% су жене, које се налазе на 7,14% руководећих позиција и у БИА од укупног броја запослених има 30,74% жена, које се налазе на 10,95% руководећих места (слика 3).



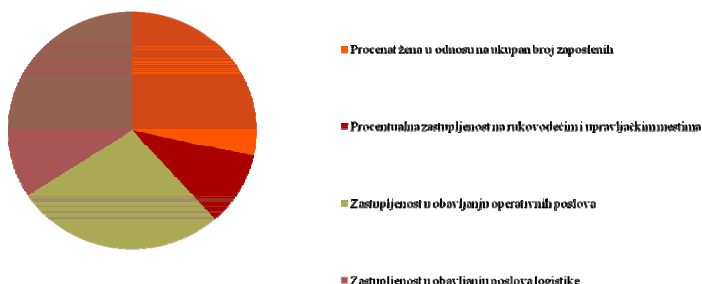
1. укупан број жена
2. број жена униформисаних ОСП
3. број жена овлашћених службених лица (ОСП)

Слика 2 – Заступљеност жена у Министарству унутрашњих послова Републике Србије

Што се тиче система одбране, након обраде података добијених до краја септембра 2010. године, дошло се до сазнања да укупан проценат жена у МО и ВС у 2010. години износи 19,5%, затим да проценат жена цивилних лица износи 51,8%, проценат жена професионалних официра 0,5%, подофицира 0,4%, жена професионалних војника 7,2% од укупног броја запослених (слика 4). На руководећим местима у МО и ВС налази се свега 205 жена, углавном на позицијама средњег и нижег руководећег ранга,²⁷ што чини свега 10% од укупног броја руководећих места у систему одбране. Нешто боља је ситуација једино на Војномедицинској академији, на

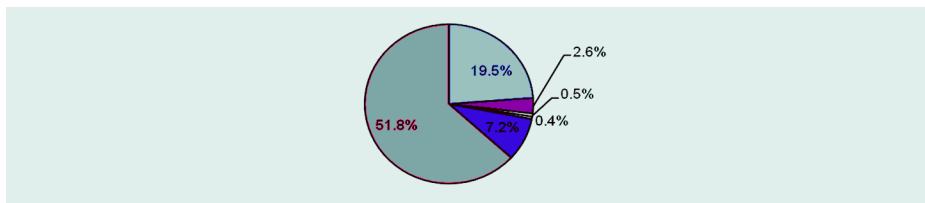
²⁷ Подаци из истраживања се односе на период од 8. августа до 30. септембра 2010. године. Охрабрује податак да је највише рангирана жена на месту државног секретара МО за политику одбране именована одмах након објављивања прелиминарних података из НАП-а, пре исека 2010. године, што утиче на промену у оцени постојећег стања јер сада постоји једна жена на највише рангираној руководећој позицији, после министра одбране, у систему одбране.

којој је запослено 65,11% жена. Од укупног броја доктора наука запослених на Војномедицинској академији 52,12% су жене. Од укупног броја уписаних кадета на Војномедицинској академији у школској 2008/2009. години 50% су жене, а у школској 2009/2010. чак 60% су жене. Међутим, у исто време на Војномедицинској академији жене су на руководећим местима заступљене са свега 27,64%.



Слика 3 – Заступљеност жена у Безбедносно-информативној агенцији

Имајући у виду наведене показатеље, за унапређивање родне равноправности потребно је плански спроводити активности садржане у НАП-у ради отклањања директне или индиректне дискриминације према женама, као и оснаживање једнаких могућности за пуно остваривање људских права, уз истовремено јачање процеса укључивања родне перспективе у свим областима друштвеног живота. Повећање учешћа жена у процесима одлучивања о јавним пословима на свим друштвеним нивоима и у свим областима представља подстицај за даљи развој демократије и друштва, те је претпоставка да родна равноправност буде укључена у креирање друштвених политика као допринос остваривању демократије, транспарентности институција, владавини права, правде, развоја и мира.



1. укупан проценат жена у МО и ВС је 19,5%.
2. проценат жена у професионалној војној служби (официра и подофицира) – 2,6%.
3. проценат жена професионалних војника – 7,2%.
4. проценат жена цивилних лица – 51,8%.

Слика 4 – Заступљеност жена у Министарству одбране и Војсци Србије

Такође, захваљујући анализи докумената примењеној током израде НАП-а, уочено је да Акциони план за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010. до 2015. године (2009) у Републици Србији није уважавао потре-

бе и специфичности положаја жена у сектору безбедности и не садржи конкретне активности за побољшање положаја жена у сектору безбедности. Из родне анализе постојећег стања у сектору безбедности произилази закључак да постоји законски, али не и стратегијски основ за побољшање положаја жена, за њихову активнију улогу у спречавању конфликта, решавању постконфликтних ситуација, веће учешће мултинационалним операцијама и за одлучивање о миру, безбедности и родној равноправности.

Наведени проблеми само донекле одсликавају сложене друштвене услове у којима је спроведено истраживање са циљем да се изнађу могућности за ефикасну примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација у пракси Републике Србије кроз израду Националног акционог плана. Стога, оснаживање улоге жена и унапређење родне равноправности не представља тражење посебних привилегија, већ доприноси успостављању равнотеже међу половима и изградњи хармоничних односа на добробит целокупног друштва. Стога је НАП за примену Резолуције 1325 СБ УН, након сумирања свих резултата истраживања добио свој коначни садржај и следећу структуру:

- увод,
- институције – формирање институционалних механизма за спровођење НАП-а,
- заступљеност – повећање заступљености жена у сектору безбедности и њиховог утицаја на питања која се односе на мир и безбедност,
- одлучивање – повећање учешћа и утицаја жена на одлучивање у одбрани и безбедности,
- укључивање – повећање учешћа жена у решавању конфликта, постконфликтних ситуација и веће учешће жена у мултинационалним операцијама,
- заштита – инструменти правне заштите жена,
- едукација – образовање и усавршавање припадника сектора безбедности,
- медији – медијска подршка циљевима Националног акционог плана,
- прилози (шира табела за ажурирање података на годишњем нивоу и листа скраћеница у тексту НАП-а).

Поуке и препоруке

Унапређење родне равноправности у сектору безбедности једно је од кључних развојних питања, јер омогућава адекватно коришћење женских људских ресурса и директно доприноси побољшању квалитета живота свих становника Републике Србије. Предуслов економског развоја је друштвена стабилност, која је заснована на политици једнаких могућности, солидарности, социјалној инклузији и друштвеној правди. Равномеран економски развој није могућ без адекватног коришћења женских људских ресурса, па је зато неопходно да се посебним мерама жене у друштву подстакну за школовање и запошљавање у сектору безбедности, а један од начина је у имплементацији НАП-а за примену Резолуције 1325 СБ УН у пракси Србије.

Укупан развој друштва захтева адекватан популациони развој и заустављање одређених неповољних трендова, као што су негативан раст становништва, интензивно старење, одсуство систематског праћења миграционих токова, а ефикасна популациона политика треба да подразумева укључивање родног аспекта и поштовање репродуктивних права жена запослених у сектору безбедности, без страха да

ће због породилског одсуства бити дискриминисане у односу на мушкарце приликом запошљавања или да ће касније остати без посла. Постепено повећање женске популације у односу на мушку у свету ставља сектор безбедности, са становишта дугорочног планирања, у позицију објективног и правовременог сагледавања веће улоге жена у том сектору у погледу заступљености, али и у одлучивању о миру и безбедности у друштву. У том контексту, употреба родне анализе представља поуздан начин за утврђивање постојећег стања у друштву и за израду препорука и смерница у односу на постојеће планове, стратегије и политике.

Употреба родне анализе у сектору безбедности била је драгоцене током периода израде НАП-а, али ће бити, засигурно, актуелна и у наредном периоду када се очекује имплементација НАП-а у пракси, тј. до 2015. године. С обзиром на то да модел родне анализе у Републици Србији још увек није јединствено утврђен, искуство Републичког завода за статистику, Управе за родну равноправност, као и свих структура у сектору безбедности током израде НАП-а може бити од користи. То искуство било је засновано на уградњи модела из оних земаља света које су у њеној примени у науци постигле најбоље резултате, попут Шведске, рецимо. Иако је анализиран шведски модел знатно шири од наших конкретних потреба у акционом истраживању, треба имати у виду и његове потенцијалне могућности с обзиром на то да је разрађиван у намери да обезбеди следеће врсте података о:

- различитим перспективама, улогама, потребама и интересима жена и мушкараца на циљном подручју, земљи, региону или институцији, укључујући практичне потребе и стратешке интересе жена и мушкараца;
- односима између жена и мушкараца у вези са приступом и контролом над средствима, бенефицијама и процесима доношења одлука;
- потенцијалним разликама у утицају програмских или пројектних активности на жене и мушкарце;
- друштвеним и културолошким препрекама, могућностима и најбољем времену и месту за реализацију активности за смањивање родне неравноправности и промовисање равноправнијег односа између жена и мушкараца;
- капацитетима институција да планирају програме за постизање равноправности полова; за утврђивање разлика између жена и мушкараца из различитих група, посебно разлика у условима живота, друштвеним односима, положају (на пример: класа, раса, каста, национална припадност, старосно доба, култура, способности).

У примени родне анализе организационе јединице унутар Министарства одбране могле би да развију посебну врсту родне анализе на бази шведског модела за организовање развоја на раду, познатог као МЕТС,²⁸ у оквиру којег је развијена родна анализа Јам Стод. Једна од техника родне анализе у оквиру модела „Степенице“ је поступак за одрживо увођење принципа родне равноправности (у сектор безбедности у Републици Србији), који смо делимично применили током истраживања. Међутим, са методолошке стране посматрано, једна од поука из овог истраживања јесте да би увођење принципа родне равноправности кроз употребу методе родне анализе и модела „Степенице“, као модела преузетог од шведског Комитета за подршку увођењу принципа родне равноправности (СОУ 2007:15), као са-

²⁸ МЕТС – Контролна листа за планирање и организовање развоја (исто као у фусноти 14, стр. 10 и стр. 27–32).

ставног дела родне анализе Јам Стод, могао да буде вишеструко користан.²⁹ Модел „Степенице“ садржи образац за самооцењивање који омогућује заједничко вредновање посла и врло је користан за доносиоце одлука, односно руководиоце. Рад са моделом „Степенице“ базирао би се на осам „ступеника“:

1. Основно разумевање.
2. Анализа услова.
3. Планирање и организовање.
4. Преглед активности.
5. Истраживање и анализирање.
6. Формулисање циљева и мера.
7. Реализација мера.
8. Евалуација резултата.

Очекивани резултати:

Рад са моделом „Степенице“ у Сектору безбедности Републике Србије у будућности могао би да обезбеди следеће:

- преглед свих корака у поступку увођења принципа родне равноправности;
- преглед онога што треба урадити у сектору безбедности у Републици Србији и утврђивање редоследа корака;
- преглед онога што метода Јам Стод нуди у осам различитих фаза поступка;
- општи преглед постојећег стања у сектору безбедности у Републици Србији и представу о томе како треба радити даље.

Поред тога, пажњу заслужује и метода „Родно одговорна делатност“ развијена је на основу резултата рада Brigitt Williams на програму „Истински контакт“ (Genuine Contact) да би послужила развоју представе запослених (у сектору безбедности у Републици Србији) о томе шта је родно одговорна делатност. Метода се састоји од три корака, тј. примене три технике:

- дескрипција, у првом кораку испитаници имају задатак да опишу родно осетљиву делатност;
- испитивање, други корак бави се испитивањем добре воље за променом;
- предвиђање, трећи корак односи се на предвиђање могућих препрека и кључа успеха.

Коришћењем методе Родно одговорна делатност у сектору безбедности у Републици Србији обезбедили би се:

- заједничка представа о томе како би могла изгледати родно одговорна делатност;
- преглед онога што може подстаћи подстаћи развој родно одговорне делатности;
- прилика да сви учесници изразе спремност да буду део такве делатности;
- преглед онога што учесници знају о родној равноправности.

Наведене су само неке од искуствених препорука за будуће истраживаче и аналитичаре који ће се бавити родном анализом у сектору безбедности.

²⁹ Исто као претходно, стр. 8–12.

Закључак

Унапређење родне равноправности у сектору безбедности једно је од актуелних питања реформе сектора безбедности у којем је Министарство одбране имало важну улогу, с обзиром на то да је било координатор активности за израду Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 СБ УН у Републици Србији (2010–2015). Овај документ, без обзира на кратак рок његове израде, производ је синергије различитих актера из сектора безбедности, осталих надлежних министарстава Владе, Народне скупштине Србије, академске јавности, невладиног сектора и заинтересованих међународних организација. Документ је израђен, на основу одлуке Владе, препорука невладиног сектора и на основу спроведеног истраживања и родне анализе у сектору безбедности у Републици Србији, уграђујући стандарде Уједињених нација, Европске уније, ОЕБС-а и ПЗМ.

Република Србија, као чланица УН, ОЕБС и ПЗМ, и потенцијална чланица Европске уније (ЕУ), уважила је чињеницу да су наведене међународне организације у својим документима истакле значај равноправног учествовања мушкараца и жена у превенцији и решавању конфликта и промовисања културе трајног и одрживог мира, па је уважила искуства и усвојена документа поменутих организација, уграђујући их у свој национални план. Стога, усвајањем и имплементацијом Националног акционог плана у пракси, ради примене Резолуције 1325 СБ УН у Републици Србији, потврђена је намера Владе Републике Србије да активно доприноси процесима изградње мира, стабилности и безбедности, пре свега у свом непосредном окружењу – у региону југоисточне Европе, затим и у Европи – кроз свеобухватан процес европских интеграција, и у свету – учешћем представника Републике Србије у мултинационалним операцијама и на међународним скуповима посвећеним миру, положају жена и безбедности, али и процесу одрживог друштвеног развоја који не може бити стабилан без уважавања интереса и потреба већинске популације, тј. жена.

Литература

1. *Agenda item 55: Follow-up to the outcome of the Millennium Summit* General Assembly United Nations A/59/565, 04–60231 (E) 301104. New York, 2 December 2004.
2. *Акциони план за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010. до 2015. године*, „Службени гласник РС“, број 67/10, Београд, 2010.
3. *Акциони план ОЕБС-а из 2004. за унапређење равноправности полова*, ОЕБС – Решење број 14/04, Министарско веће, Софија, 2004.
4. *Декларација о политици супротстављања насиљу према женама у демократској Европи*, ЕУ, 1993.
5. *Декларација о једнакостима између жена и мушкараца као фундаментални критериј демократије*, Савет Европе, 1997.
6. *Директива 40–1 НАТО и ПЗМ о уградњи Резолуције 1325 СБ УН и перспективама родне равноправности у командној структури НАТО*, укључујући и мере за заштиту жена током оружаног сукоба, Bi-SC Directive 40–1, NATO, September 2009.

7. *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода*, Савет Европе, 1950. измењена у складу са Протоколом број 11, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, број 9/03, 5/05 и 7/05 – испр..

8. *Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation on the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Council of the European Union, 11948/10, General Secretariat of the Council, Brussels, 14 July 2010.

9. *Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена* (CEDAW) „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 11/1981.

10. *Конвенција о политичким правима жена*, 1953.

11. *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Council of the European Union, Brussels 1, December 2008, 15671/1/08 REV.

12. Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010–2015) „Службени гласник Републике Србије“, број 102/10, Београд, 2010.

13. *Опциони протокол уз Конвенцију о елиминацији свих облика дискриминације жена* „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 13/02, Београд, 2002.

14. *Пекиншка декларација и платформа за акцију, усвојена на Четвртој светској конференцији о женама*, Пекинг, 1995.

15. *Приручник за увођење принципа родне равноправности у јавне политике*, Покрајински секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова, Библиотека Матице српске, Нови Сад, 2009.

16. *Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2009. до 2015. године*, „Службени гласник РС“, број 115/09, Београд, 2009.

17. *Напредак у реализацији Миленијумских циљева развоја у Републици Србији*, Влада Републике Србије и Уједињене нације, UNDP Serbia, Београд, 2009.

18. *United Nations Security Council Resolution 1325 in Serbia – on women, peace and security*, BFPE; Belgrade, 2009. (Срб)Резолуција 1325 Савета безбедности Уједињених нација у Србији - о женама, миру и безбедности – Београдски фонд за политичку изузетност, Београд, 2009.

19. *Women and peace and security*, Report of the Secretary-General, S/2010/173, Security Council, United Nations, New York, 2010.

NAČELA PROTUPOBUNJENIČKIH OPERACIJA: OD TEORIJSKOG MODELA DO REALIZACIJE

Robert Mikac*

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske

Antonija Buntak**

Završetak Hladnog rata izbrisao je strah od globalnog sukoba dvaju blokova i frontalnog sukobljavanja državnih vojski velikih sila, no donio je mnoštvo brzih i dinamičnijih pojava. Za razliku od vremena Hladnog rata kad su glavna prijetnja međunarodnoj sigurnosti bile države, postojeći period obilježen je asimetričnim izvorima opasnosti od izvaninstitucionalnih subjekata. Svijet današnjih ratnih operacija obilježen je sukobom krajnosti, s jedne strane su moderne konvencionalne vojske, a s druge brojčano i tehnološki inferiorniji pobunjenici. Paradoks je ovakvih sukoba u tome što vojna premoć konvencionalnih snaga nije dostatna za pobjedu. Za pobjedu je potrebno puno više. To je posebno vidljivo u sukobima na početku 21. stoljeća u kojima savezničke snage ne uspijevaju pobijediti vojno mnogo slabije protivnike. Problem je za konvencionalne snage u tome što protupobunjeničke operacije odlikuje veća nepredvidljivost, neizvjesnost, neodređenost, drukčija mjerila uspješnosti i protivnik koji odbija boriti se u konvencionalnom otvorenom sukobu, u odnosu na operacije za koje su se oni pripremali tijekom Hladnog rata. Na terenu se odvija obrnuta simetrija gdje – kako je izvrsno zaključio Henry Kissinger – „konvencionalna vojska gubi ako ne pobjeđuje dok gerila pobjeđuje ako ne gubi“.

Cilj članka je analizirati prirodu protupobunjeničkih operacija, s pozicija društvenih znanosti, te označiti nužna načela koja arhitekti operacija trebaju poštovati kako bi stvorili pretpostavke za konačan uspjeh.

Ključne reči: *protupobunjenička operacija, SSSR, SAD, Francuska, Velika Britanija, pobunjenici, lokalno stanovništvo, saveznici, centri gravitacije.*

* Dr Robert Mikac (robert.mikac@yahoo.com) zaposlen je u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Stavovi izneseni u radu izraz su osobnog mišljenja autora i ne predstavljaju stavove institucije u kojoj radi. Tijekom prijašnjeg zaposlenja u Oružanim snagama Republike Hrvatske bio je sudionikom operacije ISAF u Afganistanu, magistrirao je na temu stabilizacijskih učinaka savezničke operacije u Afganistanu na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu te objavio knjigu *Afganistan: nikad završen sukob*.

** Antonija Buntak, prof. ruskog jezika i književnosti i povijesti (abuntak@gmail.com). Diplomirala je na temu sovjetske intervencije u Afganistanu na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

Uvod

Unutar projekta „Correlates of War“ znanstvenici Sveučilišta u Michiganu identificirali su i analizirali 654 rata u periodu između 1816. i 2007. godine. Utvrdili su kako je 95 ratova (14,5 posto) imalo obilježje klasičnih konvencionalnih sukoba između redovnih vojski nacionalnih država, a 559 ratova (85,5 posto) bili su građanski ratovi, ratovi protiv pobunjenika i ratovi između nedržavnih elemenata koji nisu imali namjeru preuzeti vlast u nekoj državi. Zanimljivo je primijetiti kako se završetkom Hladnog rata dodatno produbljuje ionako velika razlika između konvencionalnih i svih ostalih ratova. U razdoblju od 1990. do 2007. godine zabilježeno je ukupno 76 ratova u cijelom svijetu. Od tog broja njih devet (11,85 posto) bili su klasični konvencionalni ratovi, a 67 ratova (88,15 posto) imalo je karakteristike iz grupacije ostalih ratova (Sarkees i Wayman, 2010).¹ Ovi podaci upućuju na promjene u strukturi, sudionicima i smjeru ratnih sukoba.

Posebno nas zanima što je zapravo protupobunjenička operacija, koji su joj okviri i načela primjene. Prema Oxfordovu rječniku, protupobunjenička operacija je akcija poduzeta protiv grupe ljudi koji pokušavaju upotrebom sile preuzeti kontrolu nad državom. Rječnik *Ministarstva obrane SAD-a o vojnim i s njima povezanim pojmovima* protupobunjeničke operacije opisuje kao vojne, paravojne, političke, ekonomske, psihološke i civilne akcije koje poduzimaju vlade kako bi porazile pobunjenike. Isto objašnjenje daje i *NATO-ov rječnik pojmova i definicija*.² Ovakva općenita objašnjenja daju nam uvid u protagoniste operacije (snage „legitimne“ vlade protiv pobunjenika koji se bore za političke ciljeve), pregled mjera koje „legitimne“ vlasti poduzimaju u suzbijanju pobunjeničkih aktivnosti, spominju upotrebu sile, no malo nam govore o okruženju i ostalim parametrima u kojima se operacija provodi. Za dublju analizu vrlo su značajne spoznaje tko, kada, gdje, kako i protiv koga primjenjuje protupobunjeničke operacije. Kao i u kakvom se geostrateškom i geopolitičkom okruženju operacija provodi. Isto tako, bitno je detektirati koje centre gravitacije u primjeni protupobunjeničke operacije intervenirajuće snage prepoznaju kao prioritetne, kako ih stavljaju u međusoban odnos te kako prelaze iz jedne u drugu fazu u primjeni. Ujedno je iznimno važno pravodobno prepoznati uzroke sukoba te krajnje ciljeve suprotstavljenih strana. Mi se nalazimo između dva pola – između uzroka i ciljeva³ – istražujemo načela primjene protupobunjeničke operacije.

¹ Mjerilo kojim su se služili istraživači na ovom projektu bilo je kako je za sve ratove, osim onih između nedržavnih elemenata, potrebno najmanje tisuću boraca uključenih u rat ili stotinu poginulih u sukobima. Kako su općenito nedržavni elementi manje snage i mogućnosti od državnih, za njih je uzeta manja potrebna mjera kako bi njihov međusobni sukob bio klasificiran ratom – najmanje stotinu angažiranih boraca ili 25 poginulih u sukobima. Vidi više u: Verzija 4.0 projekta „Correlates of War“, prikazano na <http://www.correlatesofwar.org/>, učitano 18. ožujka 2011. godine.

² Vidi više u: Oxford University Press (2000) Oxford Advanced Learner's Dictionary; United States Department of Defense (2007) The Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms i NATO Standardization Agency (2007) NATO Glossary of Terms and Definitions.

³ Uzroci i krajnji ciljevi mogu poprimiti najrazličitije oblike ovisno o mnogim okvirima u kojima su se dogodili. David Galula smatra kako uzroci mogu imati političku pozadinu, mogu biti socijalnog karaktera, ekonomske i rasne prirode pa čak i umjetno stvoreni. Uzroci sukoba tijekom vremena mogu se mijenjati, k tome, mogu biti međusobno isprepleteni. Krajnji ciljevi u mnogočemu ovise o uzrocima, ali i mogućnostima njihova postizanja. Vidi više u: David Galula (1964.) *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*.

Iskustva velikih sila u protupobunjeničkim operacijama

Grupa iskusnih praktičara i teoretičara smatra „kako je svaka pobuna drukčija zbog različitih okruženja, temeljnih uzroka i kultura, no sve uspješne protupobunjeničke operacije temelje se na zajedničkim načelima“ (Cohen et al., 2006.:49). Vrlo je izvjesno da velike sile drukčije vode protupobunjeničke operacije od malih i slabih država ako uopće možemo govoriti o protupobunjeničkim operacijama punog spektra od ovih potonjih. Ne samo da postoje goleme razlike u svekolikim resursima i mogućnostima nego i u političkoj snazi. Arhitekti protupobunjeničkih operacija velikih sila uporišta primjene i razvoja operacija traže u: kombinaciji institucionalne memorije prethodnih iskustava; istraživanju sličnih operacija drugih intervenirajućih sila te primjeni prepoznatih i naučenih lekcija; baštini vlastite vojne doktrine upotrebe snaga i potpore koju im osiguravaju; odnosu spram prostora i ljudi gdje interveniraju; sposobnostima, imaginaciji i žilavosti protivnika. Važnost ponovnog istraživanja završenih protupobunjeničkih operacija utoliko je veća što se nanovo otkrivaju vrlo slični izazovi s kojima su se susretale intervenirajuće snage kao i načela do kojih su došli.

SSSR (uključujući i iskustva Rusije) ima veliko iskustvo u protupobunjeničkim operacijama kao intervenirajuća strana, ali i veliko iskustvo gerilskog (partizanskog) ratovanja protiv okupacijskih sila u Drugom svjetskom ratu. Od boljševičke revolucije 1917. godine, kao intervenirajuća sila suzbijao je dvadeset četiri pobunjenička pokreta i ustanka velikih razmjera, od Ukrajine do središnje Azije, od Baltika do Kavkaza, s najtežim iskustvom u Afganistanu (Žukov, 2010.).⁴ Od navedenog broja tek u nekoliko slučajeva operacije su vođene izvan granica vlastite države. Jurij Žukov smatra kako SSSR (Rusija) ima jedan od najboljih omjera pobjeda i poraza u primjeni protupobunjeničke doktrine. No pod kojim uvjetima i konačnom cijenom? Žukov navodi kako se u navedene dvadeset četiri operacije sovjetska (ruska) vojna doktrina gotovo uvijek snažno temeljila na upotrebi topništva te su se čak povremeno koristili i kemijskim oružjem. Često su primjenjivali razne metode kolektivnog kažnjavanja stanovništva, a posebno se izdvaja uspostava koncentracijskih kampova te prisilno raseljavanje cijelih etničkih skupina. Njihove protupobunjeničke operacije tradicionalno su dominantno nasilne (Žukov, 2010.). Među operacijama, što je značajno zbog kasnijih iskustava u Afganistanu, Sovjeti imaju veliko iskustvo borbe protiv pobunjenika iz starosjedilačkih muslimanskih zajednica u Turkestanu, središnjoj Aziji, gdje su suzbijali Basmachi ustanak 20-ih godina 20. stoljeća. Ugušili su ustanak kombinacijom masovne deportacije više od 270 tisuća ljudi, uništavanjem više od 1200 sela,

⁴ Navedena iskustva uključuju: Nestor Makhno i Crna armija (1918.-1921.), ustanak u Zainsku (1920.), ustanak u Tambovu (1920.-1921.), suzbijanje pobunjenika u Čečeniji i Dagestanu (1920.-1932.), Chapana ustanak (1921.), ustanak u zapadnom Sibiru (1921.-1922.), ustanci u Volgi (1921.), ustanak iz Kronstadta (1921.), ustanak uralskih kulaka (1921.), ustanak u Kareliju (1921.-1922.), Basmachi ustanak (1922.-1931.), Khassan Israilov ustanak u autonomnoj republici Čečeniji-Ingušetiji (1940.-1944.), pobuna u zapadnoj Ukrajini (1944.-1954.), zapadna Bjelorusija (1944.-1947.), Latvija (1944.-1947.), Estonija (1944.-1948.), Litva (1944.-1948.), okupacija Afganistana (1979.-1989.), građanski rat u Tadžikistanu (1992.-1997.), Prvi čečenski rat (1994.-1996.), islamiistička pobuna u Kadar Gorgeu u Dagestanu (1999.), Drugi čečenski rat (1999.-2009.), sukob niskog intenziteta u Dagestanu (od 2002. do danas) i Ingušetiji (od 2004. do danas). Vidi više u: Yuri M. Zhukov (2010) "Counterinsurgency in a Non-Democratic State: the Russian Example". Dodatno je SSSR intervenirao 1956. u Mađarskoj i 1968. u Čehoslovačkoj.

brutalnim terorom, učinkovitim obavještajnim radom, uključivanjem velikog broja lokalnih muslimana u postrojbe Crvene armije te ekonomskom modernizacijom koja je imala za cilj potkopavanje tradicionalnog utjecaja feudalne elite i svećenstva (Evsikov, 2009.). Paul Robinson navodi da su osim brutalnog vojnog pristupa – zanimljiv je detalj da su se povremeno služili metodom uzimanja talaca – Sovjeti radili i na političkim i ekonomskim reformama u sredinama gdje su intervenirali. Tim tragom je general Mihail Tukačevski sredinom 20-ih godina 20. stoljeća razvijao teorije koje bi danas bile opisane kao populacijskocentrični pristup u primjeni protupobunjeničke doktrine. Takav pristup nije se dublje ukorijenio u rusko strateško promišljanje, a generala Tukačevskog je 1937. godine Staljin dao smaknuti (Robinson, 2010.).

Afganistan je bio i ostao najteže sovjetsko protupobunjeničko iskustvo. U Afganistanu su vodili iscrpljujući i dugotrajan obračun s pobunjenicima. Nakon brojnih molbi afganistanske vlade da im pomognu u borbi protiv pobunjenih islamista, u prosincu 1979. godine, Politbiro Sovjetskog Saveza donosi odluku o intervenciji i uvodi svoje trupe na teritorij Demokratske Republike Afganistan (Lijahovski, 2009.). Prvo su Sovjeti na vlast u Afganistanu doveli sebi sklonog Babraka Karmala, a potom započinju obračun s pobunjenicima. Predviđali su da intervencija neće potrajati više od nekoliko mjeseci, no ostali su gotovo 10 godina. U vojne operacije Crvena armija kreće zajedno s afganistanskom vojskom te u početku uspješno svladavaju pobunjenike, no nakon njihova ujedinjenja i pomoći izvana (Iran, Pakistan, SAD), protivnici jačaju te se ratna sreća okreće na njihovu stranu. S vremenom SSSR uviđa kako borba velikim vojnim formacijama nije učinkovita protiv manjih gerilskih skupina te mijenja taktiku i reorganizira vojsku kako bi bila učinkovitija. Osim operacija u glavnim uporištima pobunjenika koje su ostale dominantno konvencionalnog karaktera, no koje su bili prisiljeni ponavljati i više puta, nisu uspijevali suzbiti protivnike (Bogdanov, 2005.). To nam govori kako o žilavosti pobunjenika tako i o upitnoj uspješnosti sovjetske protupobunjeničke doktrine. Sovjeti su intervenirali u Afganistanu ne imajući nikakvu vojnu protupobunjeničku doktrinu, već su je razvijali ad hoc na terenu (McMichael, 1989.). Osim borbe protiv pobunjenika, zadaća sovjetskih snaga bila je osiguravanje važnijih stožernih objekata i kritične afganistanske infrastrukture, poput sjedišta Narodne demokratske stranke Afganistana, glavnih prometnica, aerodroma, zgrade radija (Gromov, 1994.). Usto, sovjetske vojne snage i civilni savjetnici radili su na jačanju afganistanske vojske, što Vladimir Bogdanov, general Crvene armije i sudionik intervencije u Afganistanu, opisuje kao izgradnju potpuno novih afganistanskih oružanih snaga (Bogdanov, 2005.). Isto tako, Sovjeti su ubrzo shvatili kako lokalno stanovništvo sve više pada pod utjecaj islamističkih skupina te ulažu puno truda kako bi ih pridobili na svoju stranu, tj. na stranu afganistanske vlade. U gradovima, gdje je vladajuća garnitura uživala veću potporu stanovništva, Sovjeti pokreću mnoge socijalne programe, ulažu u školstvo i kulturu (Doohovskoy, 2009.), a u ruralnim dijelovima zemlje zajedno s afganistanskom vojskom provode infrastrukturne projekte koji obuhvaćaju obnovu kuća, gradnju cesta, kanala za navodnjavanje (Bogdanov, 2005.). Sovjetska intervencija u Afganistanu primjer je kombinacije pristupa fokusiranih na obračun s neprijateljima i pridobivanja naklonosti lokalnog stanovništva. Sve navedeno nije bilo dovoljno da združenim snagama pobijede pobunjenike. Nakon desetljeća ratovanja, Sovjeti se povlače, a vlada Afganistana, koju su nastavili pomagati, održala se na vlasti do 1992. godine, dok glavni grad Kabul nisu zauzeli pobunjenici.

Nakon Afganistana, SSSR se ubrzo dezintegrirao, a Rusija kao najveća država prijašnjeg Sovjetskog Saveza postaje sljednica većine stečevina bivše zajedničke države pa tako i pristupa protupobunjeničkim operacijama. To je ubrzo bilo vidljivo na sjevernom Kavkazu. Prvi rusko-čečenski rat (1994.-1996.) bio je „veliki fijasko za Rusiju, pokazavši potpunu nesposobnost i nepripremljenost ruskih oružanih snaga i drugih snaga sigurnosti“ (Ogorec, 2008.:72). Nastupili su grubo i previše konvencionalno, dali su se navući u dubinu teritorija gdje njihova superiornija sila i tehnika nisu dolazile do izražaja, već su stvarale kontraefekte. Za takvu situaciju glavnu krivnju snosi državni vrh i vojno zapovjedništvo koji nisu ispravno procijenili kritičnost trenutka i ušli su u sukob na pogrešan način. U drugi rusko-čečenski rat (1999.-2001.) Rusi su ušli puno spremniji, što se odrazilo i na konačan rezultat. Kao posljedica naučenih lekcija iz prvog rata učinili su brojne reorganizacije u svojim sigurnosnim sustavima, poboljšali su linije zapovijedanja i komuniciranja, vojnu doktrinu prilagodili su uvjetima na terenu, imali su veliku potporu ruskog stanovništva u domovini te su angažirali oko 10 tisuća lokalnih policijskih službenika Čečena odanih ruskim vlastima. Iako pitanje Čečenije nije riješeno, druga ruska intervencija polučila je za njih uspješnije rezultate. Zbog bolje pripreme, jasnije uspostavljenih ciljeva i taktike upotrebe snaga na terenu, Rusi su uspjeli zauzeti Čečeniju (Ogorec, 2008.). Robert Cassidy smatra kako Rusi zbog pogrešnog pristupa nisu nikad kroz povijest zauvijek suzbili pobunjenike na Kavkazu jer su vojne snage uvijek upotrebljavali na konvencionalan način, jer su bili preokupirani Europom i načinom ratovanja u Europi, a iskustva s Kavkaza nikad nisu postala bitan dio institucionalne memorije ruske vojske (Cassidy, 2006.).

SAD je svoja značajnija protupobunjenička iskustva tijekom 20. stoljeća pretežno razvijao daleko od matične kopnene mase sjevernoameričkog kontinenta. Izdvajamo operacije na Filipinima, u Južnoj Koreji i Vijetnamu. Na prijelazu stoljeća, u sukobu od 1899. do 1902. godine pobijedili su pobunjenike na Filipinima. Uspješno su iskoristili slabosti pobunjenika – čijem je porazu uvelike pridonijelo hvatanje vođe pokreta Emilija Aguinalda sredinom 1901. godine – te svoje komparativne prednosti. Osim vojnih mjera koje su ponekad bile pretjerane i pregrube, Amerikanci su razvijali političke i ekonomske programe kojima su nastojali pridobiti stanovništvo za svoje ciljeve. Potpora stanovništva ocijenjena je najznačajnijom dionicom u ukupnoj pobjedi nad pobunjenicima (Khilko, 2007.).⁵ Potkraj 40-ih godina 20. stoljeća Amerikanci ponovno vojno djeluju na Filipinima. Pretežno su savjetodavno pomagali filipinskog ministra obrane Ramona Magsaysaya, u razvoju i primjeni protupobunjeničke strategije protiv Huk komunističkog pokreta koji se razvio u ruralnim dijelovima zemlje. Strategija i taktika sastojale su se od zaštite stanovništva te agresivne upotrebe malih borbenih postrojbi i psihološkog ratovanja protiv pobunjenika. Zaštita stanovništva i njihova dobrobit stavljena je ispred ostalih vojnih ciljeva kao što su likvidacija pobunjenika i zaštita vlastitih snaga. Osim toga, pobunjenicima su pružene mogućnosti mirne reintegracije. U kombinaciji s drugim procesima operacija je uspješno provedena (Phillips, 2008.).

⁵ Strateški vrlo značajan proces bila je uspostava malih isturenih baza u prostoru protivnika na operativnoj razini, pretežno vojnih elemenata, uz pridodane civilne stručnjake, koji su imali cilj širiti utjecaj SAD-a na lokalnoj razini. Tijekom tri godine sukoba američka vojska upotrijebila je više od 500 takvih vojnih baza u borbi protiv pobunjenika. Vidi više u: Timothy K. Deady (2005) "Lessons from a Successful Counterinsurgency: The Philippines, 1899 – 1902".

U istom razdoblju, od 1948. godine, na Korejskom poluotoku SAD je svakom idućom godinom sve više suzbijao pobunjenike u Južnoj Koreji. Pobunjenici su uz vanjsku pomoć Sjeverne Koreje i Kine pokrenuli akcije u teško prohodnim planinama Južne Koreje. Domaće snage sigurnosti nisu bile adekvatno pripremljene za odgovor, a dodatno su se morale brinuti o mjerama koje bi vojska Sjeverne Koreje mogla poduzeti protiv njih. Protekom godina, uz veliku pomoć Sjeverne Koreje, pobunjenici su, nadahnuti Mao Ce-tungovim djelima, dosegli zavidnu snagu i sposobnosti, osvojili su velike dijelove zemlje te uspješno djelovali na vojnom, političkom i propagandnom polju. Borbe su bile žestoke, s mnogo poginulih na obje strane. Iako je kao posljedica obostranog djelovanja više od pet milijuna ljudi izbjeglo iz svojih domova, suprotstavljane strane uvažavale su spoznaju o važnosti pridobivanja populacije na svoju stranu. Zaokret nastaje potkraj 1951. godine kad počinju široke operacije južnokorejske vojske, potpomognute SAD-om, upotrebom čitavih vojnih divizija. Cilj je bio preuzeti inicijativu od pobunjenika, pružiti sigurnost i pomoć stanovništvu te osigurati njihovu suradnju. Do sredine 1954. godine većina pobunjenika u Južnoj Koreji pokorena je, a Amerikanci su izvukli značajne lekcije za primjenu protupobunjeničke doktrine protiv asimetričnog protivnika (Beebe, 1955.).⁶ Koreja je istovremeno bila protupobunjeničko iskustvo, ali i mjesto velikih ratnih operacija američkih postrojbi.

Od 1954. godine, SAD je filipinski pristup s kraja 40-ih godina pokušao primijeniti u Južnom Vijetnamu protiv tamošnjih pobunjenika s istim čelnim čovjekom koji je uspješno proveo operaciju na Filipinima, brigadirom kopnene vojske Edwardom G. Lansdaleom. No izazovi i problemi bili su veći i kompleksniji nego na Filipinima. Amerikanci su započeli svoju misiju obukom južnovijetnamske vojske koja nije bila na potrebnoj razini spremnosti za suprotstavljanje pobunjenicima. Zbog velikog sigurnosnog vakuuma u ruralnim dijelovima, za sigurnost su dodatno skrbile postrojbe civilne straže i seoske garde regrutirane za samozaštitu. Potkraj 50-ih godina pobunjenički pokret dobio je dodatni snažan poticaj iz Sjevernog Vijetnama. Odmah je bilo vidljivo kako domaće snage sigurnosti nisu sposobne nositi se s takvim izazovima, što je rezultiralo snažnijim američkim angažmanom na terenu. Od 1961. godine SAD pojačava ulogu vojnih savjetnika te uvodi borbene postrojbe u široke konvencionalne vojne operacije. Lansdale sad radi u Pentagonu, u činu je generala te pokušava uvjeriti ministra obrane Roberta McNamaru i vojne zapovjednike da griješe u pristupu i da krajnji dosezi protupobunjeničke operacije nisu statistički rezultati broja likvidiranih protivnika, zarobljenog oružja ili tome slično. No, bio je previše osamljen u takvom razmišljanju i nije imao uspjeha u svojoj nakani. U godinama koje su slijedile, osim nastavka klasičnih konvencionalnih vojnih operacija protiv pobunjenika i vojske Sjevernog Vijetnama, Amerikanci i domaće vlasti razvijali su različite programe i projekte političke, ekonomske i socijalne prirode. Ali sva su nastojanja zakasnjela, stra-

⁶ Političke, ekonomske, vojne, policijske, psihološke mjere i mehanizmi unutar njih nisu dobro koordinirani sve do samog kraja operacija. Među ostalim, povremeno je bio vidljiv nedostatak jedinstva između vojske i policije, što je dovodilo i do njihova međusobnog rivalstva. Postrojbe angažirane u protupobunjeničkim operacijama često nisu bile dovoljno kvalitetno pripremljene, što se posebno odnosilo na policiju. Još slabije su bile obučene, organizirane i opremljene lokalne postrojbe za samozaštitu. Obavještajne aktivnosti nisu bile dovoljno dobro koordinirane, a ni propagandne radnje nisu bile na onoj visini na kojoj je bilo potrebno. Pokazalo se da su lokalno regrutirane, posebno obučene, male specijalne postrojbe koje se protiv pobunjenika bore njihovom taktikom mnogo učinkovitije i isplativije od velikih postrojbi koje primjenjuju konvencionalni vojni način ratovanja. Vidi više u: John E. Beebe, Jr. (1955) "Beating the Guerrilla".

teški i operativno nepovezana, uz miješanje Amerikanaca u unutarnje političke stvari Južnog Vijetnama. U takvoj situaciji, osim što protivnika nisu dobro proučili i što su se grubo fiksirali na njegovu likvidaciju, s prekomjernom destrukcijom, gubili su ono bitno – podršku stanovništva (Warner, 2007.; Phillip, 2008.).⁷ Dodatni problem bilo je to što nikad nije postojalo jedinstvo svih napora i središnja točka koordinacije svih američkih aktivnosti, kao što nikad nije bilo ni dovoljno civilnih stručnjaka na terenu. Ni sva nastojanja predsjednika SAD-a Lyndona Johnsona da se navedeno ispravi nisu dala rezultate (Stewart, 2008.). Misija je završila neuspješno i traumatično za sve.

Sovjeti su „svoj Vijetnam“ doživjeli u Afganistanu, a nedugo nakon njih i Amerikanci interveniraju u Afganistanu. Nakon terorističkih napada na SAD 11. rujna 2001. godine, Amerikanci formiraju i predvođe antiterorističku koaliciju u uništenje Al-Qa'ide i svrgavanje talibana u Afganistanu. Zanimljivo je da se zbog malog vremenskog razmaka između sovjetske i američke intervencije u Afganistanu, nepromijenjenog terena i iste razine tehnološke opremljenosti protivnika, i jedni i drugi bore protiv sličnog protivnika, a u nekim slučajevima čak i identičnog. Uz naznaku da se današnji protivnici bolje međusobno poznaju jer su Amerikanci mnoge od njih trenirali i financirali u borbi protiv Sovjeta. Međunarodna intervencija predvođena SAD-om traje još i danas te je vrlo neizvjesno govoriti o krajnjim dosezima i rezultatima jer se situacija na terenu neprestano mijenja. No zato možemo govoriti o nekim konstantama dosadašnjeg tijeka sukoba. Amerikanci su sa saveznicima i domaćim snagama sigurnosti postigli koliko i Sovjeti prije njih – drže gradove i ključnu infrastrukturu, glavne prometnice su više-manje pokrivene na ključnim mjestima, imaju suradnju domaćih struktura vlasti, no ona nije na potrebnoj razini te pokušavaju odgovornost za provođenje borbenih zadata i uspostavu javne sigurnosti prenijeti na afganistanske snage koje svih ovih godina obučavaju. Veća su i gospodarska ulaganja, politička potpora te podrška lokalnog stanovništva. No, svejedno, ne nazire se konačan ni strateški ni taktički uspjeh. Razlozi leže u početku operacija kada je trasiran daljnji tijek operacija. Pokretači intervencije precijenili su svoje mogućnosti, a podcijenili situaciju na terenu. Kada je o vojnom aspektu riječ, nisu poslali dovoljan broj snaga i kasno su protuterorističke operacije počeli mijenjati protupobunjeničkim djelovanjem, što se ekonomskog aspekta tiče, nije se dovoljno ulagalo u gospodarstvo, zanemarene su socijalne (ne)prilike, a kad govorimo o izgradnji institucija, na terenu je bilo vrlo malo „know-how“ stručnjaka. Napredak je bio jedva vidljiv i nerazmjern, prioriteti razvoja nisu bili postavljani, nedostajalo je koordinacije, politički sustav slabo je funkcionirao, sigurnost nije postignuta. Situacija se kroz godine poboljšavala, no uvijek je bila daleko od prihvatljive razine. Godine 2009., kada je postalo jasno da ispunjenje konačnog cilja, potpunog poraza pobunjenika, nije na vidiku, došlo je do promjene strategije, što je posljedica promjene administracije u Bijeloj kući. Barack Obama se po prirodi stvari i prije ulaska u Ovalni

⁷ Amerikanci su 1968. godine premašili broj od pola milijuna vojnika u Južnom Vijetnamu. Kako se rat odužio, američka domaća javnost sve je više bila protiv rata. S druge strane protivnik se stalno uspješno prilagođavao novim uvjetima, učio i bivao sve opasniji. Pobunjenici su se nadmetali s vladom Južnog Vijetnama i Amerikanima u razvoju političkih i ekonomskih programa kojima su nastojali pridobiti stanovništvo. Dodatno su se služili propagandnim aktivnostima, po potrebi su napadali javnu sigurnost i terorizirali stanovništvo te su koristili skrovišta u Laosu i Kambodži. Za to vrijeme Amerikanci su se previše koristili vojnom tehnikom, a premalo su bili u doticaju s lokalnim stanovništvom. Domaća vlast i snage javnog reda nisu bile učinkovite te je sve upućivalo na to kako će ovo biti "loš" rat. Vidi više u: Lesley Anne Warner (2007) "Vietnam (1959 – 1972)".

ured aktivno uključio u problematiku ratova koje Amerika vodi. Obećao je svijetu da će zaustaviti i pobijediti u ratovima koje SAD vodi. Irak je ubrzo riješen, zaključene su borbe, borbene postrojbe započele su povlačenje. No ono što je bitna razlika u odnosu na administraciju predsjednika Busha jest pristup Afganistanu i Pakistanu. Administracija predsjednika Obame stavila je Afganistan i Pakistan u središte svoje vanjske politike. Dodatni naglasak stavljen je na Pakistan i potvrđena je realnost jedinstvenog bojišta koje obuhvaća obje zemlje. Jer bez pomoći Pakistana afganistansko pitanje ne može biti riješeno. Nova strategija za Afganistan temeljena je na dva ključna elementa: promjeni kulture borbe, uz zaštitu stanovništva i povezanost s njima, te preobrazbi samih savezničkih snaga kako bi bile uvježbanije i djelotvornije. Pridobivanje povjerenja lokalnog stanovništva posebice je teško, što zbog utjecaja pobunjeničkih skupina na njih, što zbog krize povjerenja vladi i stranim snagama. Pobunjenici su većinom lokalci koji razumiju lokalno stanovništvo bolje od stranih sudionika intervencije te su odavno shvatili da ključ uspjeha borbi leži u potpori stanovništva. Naklonost stanovništva osiguravaju ponajprije u vlastitim etničkim područjima, pružaju potporu stanovništvu u ruralnim dijelovima te uspostavljaju socijalne ustanove društva, poput sudova. Naklonost osiguravaju i prijetnjama, napadima i zastrašivanjem – onih koji im se nisu milom priklonili – a sve zbog neuspоставljene javne sigurnosti. Dodatne prednosti su im njihova spremnost na žrtvu, bolje se prilagođavaju promjenjivom operativnom okruženju, bolje poznaju dinamiku lokalnih zajednica i jezik te u očima javnosti ostvaruju bodove ne zbog toga što jesu već zbog toga što nisu. No ono što je presudno za uspješnost afganistanskih pobunjenika jest mogućnost korištenja sigurnog terena za pripremu akcija, odmor, mobilizaciju ljudi i resursa. Izrazito je značajan regionalni kontekst jer mnogo faktora u regiji utječe na njihove sposobnosti i to je potrebno imati stalno na umu, no sve ove godine Pakistan predstavlja ono što im je potrebno. Osim utjecaja pobunjeničkih skupina, potpora vladi poljuljana je i zbog slabih veza središnje vlasti s lokalnim stanovništvom (posebice ruralnih područja) te zbog zlorabe moći i korupcije. SAD kroz sve ove godine nije uspio postići obuhvatan pristup objema zemljama jer se susreo s previše subjekata i faktora koje nije bilo moguće uklopiti u zajednički okvir bez obzira na to koliko labave veze bile između njih. Izazovi i potrebe pokazali su se preveliki iz nekoliko razloga. Resursi kojima SAD raspolaze ograničeni su i nisu korišteni u dovoljnoj mjeri. Pojedini saveznici nisu odgovorili onako kako je to SAD očekivao te se SAD s pravom pita može li im vjerovati i računati na njih u budućnosti. U startu je ratni vihor odvuкао intervenciju u smjer iz kojeg ju je bilo vrlo teško modificirati. Protivnik je sve iznenadio mobilnošću, žilavošću, nepredvidivošću, prilagodbom. Isto tako, preveliko oslanjanje na vojsku i vojni način razmišljanja uzeli su svoj danak. Dodatni je problem u ovako kompleksnoj situaciji u tome što oružane snage SAD-a – kao izrazito dominantna poluga misije – nisu na potrebnoj koncepcijskoj razini da bi pobijedile asimetrične protivnike. Protiv neprijatelja u Afganistanu i Pakistanu (teroristi, pobunjenici, lokalne paraformacije, kriminalne skupine) koji se koriste minimalnim tehničkim sredstvima, a organizirani su u manjim grupama te se skrivaju u lokalnom stanovništvu, robusna sila nema velikog efekta te je ponekad čak i kontraproduktivna. Protiv takvih protivnika pri-mjerenija je sinergija policijskih snaga, obavještajnih aktivnosti i jak pravosudni sustav.

Iako je završetak intervencije u Afganistan poprilično daleko, možemo govoriti o načelima primjene protupobunjeničke doktrine. Saveznička (čitaj: američka) strategija koja je trenutačno na snazi primjer je populacijskocentričnog oblika borbe protiv pobunjenika i

ostalih protivnika, temelji se na zaštiti stanovništva i pružanju pomoći afganistanskoj vladi u zadobivanju njihova povjerenja, uz nastojanje da se likvidiraju vođe pobunjenika (što je rezultiralo likvidacijom Osame bin Ladena 2. svibnja 2011. godine u Pakistanu).

Francuska je protupobunjenička iskustva stjecala u Indokini (1945.-1954.) i Alžiru (1954.-1962.) te su sabrana u djelima Rogera Trinquiera i Davida Galule, vojnih časnika koji su aktivno sudjelovali u operacijama.⁸ U oba sukoba Francuska je ušla bez službene protupobunjeničke doktrine i usprkos superiornosti u gotovo svim segmentima, ali u „ideo-loškom deficitu“, oba je sukoba izgubila. Trinquier i Galula smatraju kako su oba rata izgubili zbog politike. Obojica autora vrlo slično artikuliraju svoja iskustva iz navedenih operacija, slažu se u tome što bi francuska protupobunjenička doktrina trebala biti i kako je ostvariti. Galula je dodatno „postavio“ strateške i operativne smjernice kao i korake u provedbi protupobunjeničkih operacija, što je kasnije postao službeni okvir francuske protupobunjeničke doktrine. Među ostalim, obojica su detektirala da svaka protupobunjenička operacija ima nekoliko faza te da je pokretanje intervencije odgovor na akcije pobunjenika. Pobunjenici biraju mjesto i vrijeme te o dinamici njihovih akcija ovisi i brzina prelaska iz faze u fazu. Početna je faza nenasilna, u njoj budući pobunjenici razvijaju svoju viziju i organizacijsku strukturu. Oba autora prepoznaju političko krilo pobunjeničke organizacije kao najvitalnije i presudno za daljnji razvoj događaja. Ovo je kritična faza za razvoj pobunjeničkih aktivnosti. Ako nisu suzbijeni putem obavještajnih aktivnosti, policijskog djelovanja i pravosudnih mjera te uspiju razviti svoje daljnje političke ćelije, paravojni dio organizacije, logistiku i propagandni dio, infiltrirati se među stanovništvo, velika je vjerojatnost da će prijeći u nasilnu fazu. Događaji u Indokini i Alžiru razvili su se u nasilnu fazu. U oba rata pobunjenici i Francuzi procijenili su da im je utjecaj na stanovništvo ključ uspjeha. Pobunjenici su bili uspješniji jer – kako Trinquier smatra, svi pobunjenici su lokalci, žive sa stanovništvom, bolje poznaju njegovu dinamiku, običaje i jezik – bolje su iskoristili svoje prednosti. Cilj francuskih snaga bio je odvojiti pobunjenike od stanovništva, kontrolirati stanovništvo, štiti ga, razviti suradnju s njim, steći povjerenje te potom crpiti podatke o pobunjenicima. U Indokini su imali dodatni problem s opskrbljivanjem pobunjenika iz Kine dok su Maroko i Tunis bili logistički važni za alžirske pobunjenike. Vanjska pomoć bila je politička, moralna, ljudska, materijalna i financijska. Autori smatraju da su vanjsku opskrbu pobunjenika morali pokušati spriječiti svim sredstvima (od spektra diplomatskih akcija, zatvaranja granica do tajnih operacija uništenja logističkih baza preko granice). Zanimljivo je primijetiti da su se pobunjenici u Indokini rijetko služili terorističkim akcijama, dok su im one u Alžiru bile glavni instrument borbe. Francuzi su u oba slučaja pokušali primarno oružanim snagama suzbiti i pobijediti pobunjenike. Nisu bili uspješni jer nisu prilagoditi vojsku novim uvjetima, a zanemarili su ostale mehanizme koji su im bili na raspolaganju. Osim angažmana vlastitih snaga, osnivali su domaće protugerilske postrojbe i koristili plemenske milicije, no i trošili su se u pokušajima da navuku pobunjenike u frontalni sukob. Pobunjenici uobičajeno ne osnivaju veće postrojbe jer im u skladu s njihovom taktikom nisu potrebne, a zahtjevnije su za održavanje. No pobunjenici u Indokini učinili su upravo to. Nadmudrili su Francuze, brojčano ih nadrasli te prihvatili otvoreni konvencionalni sukob 1954. godine kod Dien Bien Phua. Porazili su Francuze i time izborili konačnu pobjedu. Nije potrebno posebno isticati kako je to djelovalo na

⁸ Vidi više u: Roger Trinquier (2006) *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*; David Galula (1964) *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* i David Galula (2006) *Pacification in Algeria, 1956-1958*.

moral Francuza. U Alžiru su Francuzi krenuli sa širim spektrom akcija. Kako je Alžir tehnički bio dio Francuske, bilo im je jednostavnije poduzeti određene političke korake, socijalna i ekonomska poboljšanja, reformu političkog sustava i zemljišnu reformu te organizirati izbore.⁹ Problemi su bili izraženi u nedovoljnoj koordinaciji svih aktivnosti i lošem tajmingu poduzetih akcija, potkapacitiranosti na svim razinama te u pravosuđu neprilagođenom novonastalim uvjetima. Bez obzira na nastojanja, bio je velik nerazmjer između uložених sredstava u vojne svrhe i sve ostale mehanizme. Dok Galula misli kako je ključ pobjede "20 posto vojnih napora, 80 posto svih ostalih", vojska je bila dominantan instrument svih akcija. Trinquier smatra kako je francuska vojska opet zanemarila prilagodbu te ponovila greške iz Indokine. Galula za to krivi slabu pripremu za intervenciju, ušli su bez vojne strategije, propagandne aktivnosti i psihološke operacije su im totalno podbacile, a vojska je bila prisiljena povremeno preuzimati policijske poslove zbog njezine neučinkovitosti. Uz nedostatak jedinstva napora, nerazumijevanje prilika, čak i otpor francuskih političara prema određenim protupobunjeničkim mjerama, niske potpore javnog mnijenja u Francuskoj prema nastavku sukoba te slijedom enormne psihološke prednosti pobunjenika, protivničkog ovladavanja gotovo cjelokupnim stanovništvom, Francuzi su izgubili i ovaj sukob. Oba autora razloge pronalaze u nedostatku vizije, znanja i odlučnosti ponajprije na političkoj razini. Na kraju se Trinquier pita: Ako je protupobunjenički sukob rat, a u klasičnom ratu angažirali bismo većinu vlastitih snaga, zašto onda ovdje angažiramo tek mali dio?

Velika Britanija od sredine 20. stoljeća s promjenjivim uspjehom suzbija pobunjeničke pokrete diljem svijeta. Prvo su uspješno suzbili arapski ustanak u Palestini da bi Palestinu ubrzo izgubili od židovskih pobunjenika. Poraz su pretrpjeli i u Južnom Jemenu, a promašaje su doživjeli na Cipru i u Sjevernoj Irskoj. Uspješni su bili u Maleziji, Keniji i južnom Omanu, a mirno su se odlučili povući iz Indije i Burme (Newsinger, 2002.).¹⁰ Općenito, britanska uspješna iskustva najvećim dijelom uporišta imaju u političkim rješenjima, pogotovo u primjeni politike „zavadi pa vladaj“, dok su poraze doživjeli tamo gdje nisu pravodobno uspjeli naći političko rješenje. Svaka se situacija razlikuje i svaka je protupobunjenička operacija drukčija, a to najbolje pokazuje primjer kada su doktrinu s kojom su pobijedili ustanike u Maleziji primijenili u Sjevernoj Irskoj te su doživjeli katastrofalan rezultat (Newsinger, 2002.). To nam govori o stalnoj potrebi multidisciplinarnog proučavanja svih načela protupobunjeničke operacije te potrebi prilagodbe modela protupobunjeničke operacije novim uvjetima i dinamici promjena.

Palestina je Britancima bila strateški važna kao vojna baza za kontrolu Bliskog istoka. Tijekom prve arapske Intifade, od 1936. do 1939. godine, Britanci su brutalno suzbili arapski ustanak uz veliku pomoć židovskih doseljenika, što je doseljenike učinilo moćnima. Nakon završetka sukoba, Britanci i određene skupine židovskih doseljenika mimoišli su se oko buduće sudbine i uređenja Palestine. Ni unutar korpusa židovskih doseljenika nije vladalo jedinstvo o načinu postizanja konačnog cilja. Na početku židovskog otpora određene manje skupine započele su terorističke napade na britanske snage u Palestini, kritičnu infrastruk-

⁹ Domaću vlast u Alžiru su činili Francuzi (Alžir je tada imao jedan milijun europskih naseljenika i devet milijuna starosjedilaca) koji su dominirali političkim i ekonomskim životom Alžira.

¹⁰ Prva arapska Intifada u Palestini (1936.-1939.), židovski ustanak u Palestini (1944.-1948.), Malezija (1945.-1960.), mirno povlačenje iz Indije i Burme (1947.), Mau Mau ustanak u Keniji (1950.-1963.), grčki ustanak na Cipru (1954.-1958.), borba za Južni Jemen (1958.-1968.), Dhofar ustanak u Omanu (1962.-1975.), Sjeverna Irska (1969.-1997.). Posljednje operacije vode rame uz rame s Amerikancima u Iraku i Afganistanu.

turu i javnu sigurnost.¹¹ Nakon niza dinamičnih promjena i britanskog odgovora, doseljenici se više-manje ujedinjuju i odlučuju na široke akcije protiv Britanaca. Njihova strategija imala je tri cilja: zbližavanje različitih oružanih frakcija i njihovi napadi na javnu sigurnost i kritičnu infrastrukturu; masovno ilegalno useljavanje Židova; aktiviranje političke scene u SAD-u kako bi pridobili pritisak Washingtona na Britance, što je naposljetku ocijenjeno ključnim čimbenikom uspjeha. Za to vrijeme Britanci su ozbiljno podcijenili snagu Židova – koji su protekom vremena bili sve bolje organizirani i u međuvremenu gospodarski ojačali – tražili su formulu za sve zemlje u regiji, no u prvom redu nisu uspjeli pronaći političko rješenje za Palestinu. Na vojnom planu angažirali su velike vojne postrojbe, no primijenili su pogrešnu vojnu taktiku i totalno su podbacili na obavještajnom planu. Njihova protupobunjenička doktrina bila je na razini prijašnjih brutalnih suzbijanja plemenskih ustanaka u kolonijalnim posjedima i nije bila primjenjiva protiv urbane gerile, pogotovo zato što su Židovi dobili moćnog zaštitnika, SAD. Britanci su poraženi prije svega zbog političkih promašaja te se povlače iz Palestine 1948. godine (Newsinger, 2002.).

U isto vrijeme, no drukčijim pristupom, suzbijali su pobunjenike u Maleziji. Britancima je Malezija bila politički, vojno i ekonomski iznimno važna te je osiguravala izvrsnu poziciju u jugoistočnoj Aziji. Njihovu vladavinu tijekom Drugog svjetskog rata prekinuli su Japanci. Stanovništvo je bilo podijeljeno na starosjedioce Malezije (49 posto), pretežno ruralnu populaciju, i doseljene Kineze (38 posto) među kojima se pod utjecajem iz Kine razvio komunistički pokret. Pokret se borio protiv Japanaca, no nije imao nikakav utjecaj na starosjedilačku populaciju koja je ostala neutralna. Završetkom Drugog svjetskog rata Britanci se vraćaju u Maleziju i stavljaju je pod svoju vojnu upravu. Povratkom Britanaca, malezijski Kinezi bili su protiv njihove ponovne vladavine, no nisu bili jedinstveni o načinu pružanja otpora. Istodobno, događaju se ozbiljni sukobi između starosjedilaca i malezijskog kineskog komunističkog pokreta. Sve navedeno uz godine sukoba i razaranja donijelo je pogoršanje socijalnih i ekonomskih uvjeta života svih Malezijaca. Britanci reagiraju povećanjem vojnog kontingenta u zemlji. Malezija im je bila ekonomski vitalno važna jer su „bankrotirali“ zbog Drugog svjetskog rata te im je malezijska proizvodnja gume i kosi tra donosila prijeko potrebnu zaradu na svjetskom tržištu (Newsinger, 2002.:41). Tijekom ove faze komunisti su se odlučili sindikalno organizirati te štrajkati u uslužnim djelatnostima kako bi paralizirali zemlju i na taj način vršili pritisak na Britance. Britanci generalno odgovaraju represijom i nisu pokušali uspostaviti politički dijalog sa štrajkašima. Na njihovoj strani bila je i domaća administracija i poslodavci. Kako štrajkovima nisu postigli željeni rezultat, komunisti nastavljaju štrajkove, no odlučuju se i na oružano suprotstavljanje britanskoj dominaciji. Na njihove intenzivne terorističke napade Britanci i domaća policija brutalno odgovaraju te se obostrano spirala nasilja nepovratno povećava. Situacija se sve više pogoršavala te su Britanci 1948. godine uveli krizno stanje. Komunisti nisu uspjeli privući starosjedioce u svoje redove, što su Britanci iskoristili. Represijom su položili sindikate, komuniste otjerali u džungle i tako spriječili njihov utjecaj na urbano stanovništvo, smanjili opskrbu te privukli starosjedioce za svoju stvar – što je bila prevaga. Komunisti su pogriješili što nikad nisu razvili ubranu gerilu jer je mnogo Kineza živjelo u gradovima i što nisu tražili vanjsku pomoć – već su se sve dublje povlačili u džungle

¹¹ Napade su započeli pripadnici cionističkih organizacija Irgun Zvei Leumi (IZL) i Lohamei Herut Israel (LEHI). Bili su tek neznatna manjina i imali su malu podršku ostalih Židova.

ostajući izvan većine opskrbnih linija. Britanci su povećali svoje vojne snage, poboljšali obavještajne aktivnosti, reorganizirali lokalnu administraciju, sektorizirali zemlju i čistili dio po dio od pobunjenika, regrutirali velik broj starosjedilaca i manji broj Kineza u postrojbe za borbu protiv pobunjenika, džungle su zasipavali tepisima bombi i otrovima. Policija je grubo kažnjavala kinesko ruralno stanovništvo, uništavala im imovinu i sela, raselila ih 400 tisuća, a mnogi su preseljeni u logore. K tome, prisilno su 650 tisuća radnika i rudara s obiteljima smjestili također u logore. Na taj način raselili su sedminu ukupne populacije Malezije. Sve kako bi presjekli svaku povezanost pobunjenika s ruralnim stanovništvom i radnicima u kritičnim proizvodnim procesima (Newsinger, 2002.). Navedeno je bilo previše za pobunjenike, isisan im je potreban zrak za disanje, povlače se još dublje u džungle, tek povremeno pružaju otpor i sami osjećaju kako im se kraj bliži. Britanci su dodatno pokrenuli određene socijalne i političke reforme te su potaknuli podrivanje komunističke unutar kineske zajednice. Rat je završen 1960. godine pobjedom Britanaca. Kao tri glavna razloga pobjede istaknuti su: odvajanje pobunjenika od stanovništva, britanska premoć u snazi i to što pobunjenici nisu imali vanjsku pomoć (Newsinger, 2002.).¹²

Intervenirajuće snage koriste se i mnogim drugim tehnikama kojima nadopunjuju svoje akcije ovisno o strateškim i operativnim izazovima. Ponekad – kao SSSR u Afganistanu, SAD u Koreji i Vijetnamu, Francuzi u Indokini te Britanci u Maleziji – paralelno primjenjuju protupobunjeničku doktrinu i klasične konvencionalne operacije. S aspekta protupobunjeničkih operacija, SSSR je uglavnom nastupao grubo, tražeći trenutni rezultat i ne vodeći računa o dugoročnim posljedicama intervencija. Takav pristup donio im je pozitivan omjer pobjeda i poraza, no s teškim posljedicama za bazu pobunjenika gdje je vjerojatno većina stanovnika bila neutralna. SAD je nastupao različito, imajući svijetlih trenutaka, no i traumatičnih iskustava. Ponekad su u istom prostoru paralelno različitim pristupima pokušali pobijediti protivnike. Francuzi su bili najneučinkovitiji. Kao kolonijalna sila pokušali su pobunjenike suzbiti previše konvencionalnim metodama. Nisu pratili dinamiku promjena i prekasno su shvatili kako su im tradicionalni pristupi neprimjereni. Njihova iskustva danas su ponovno dobila na važnosti jer su ispravno zapazili mnoga načela koja intervenirajuće sile moraju poštovati u provođenju protupobunjeničkih operacija. Velika Britanija svoje je operacije provodila vrlo proračunato, negdje su se više potrudili za pobjedu, negdje su uvidjeli kako nemaju šanse pa su se mirno povukli, a ponegdje su primijenili pogrešan pristup, što je rezultiralo teškim posljedicama.

Načela primjene protupobunjeničke operacije

Sagledavanjem povijesnih iskustava velikih sila, ali i uvažavajući dinamiku današnjih izazova, došli smo do temeljnih načela protupobunjeničkih operacija i centara gravitacije unutar njih koji zajedno čine osnovni model protupobunjeničkih operacija. Načela se sastoje od primjene političkih, vojno-polijskih i društveno-ekonomskih mehanizama prema centrima gravitacije. Detektiranih centara gravitacije u osnovnom modelu ima ukupno pet – lokalna populacija, protivnik, lokalna vlast, savezničke snage i resursi te vanjska po-

¹² Osim Britanaca i Amerikanci britansku protupobunjeničku operaciju u Maleziji smatraju uspješnom. Velike sile uče kako na svojim, tako i na tuđim operacijama, no isto tako i zaboravljaju primijeniti vlastita iskustva.

moć protivnicima. Dva su osnovna pristupa modelu ovisno o fokusu (polovima) operacije: populacijskocentrična i neprijateljskocentrična paradigma. Iz samih naziva pristupa evidentno je težište na koje intervenirajuće snage stavljaju fokus – zaštita stanovništva te u suradnji s njim traženje zajedničkog načina pobjede ili puka likvidacija protivnika kao prioritet. Kod prvog pristupa populacija je primarni cilj operacije te strateški centar gravitacije dok su ostali centri gravitacije operativnog karaktera. Kod drugog pristupa uništenje neprijatelja je strateški centar gravitacije, a rad s operativnim centrima služi realizaciji primarnog cilja. Važno je primijetiti kako ne postoji fina crta razgraničenja između ova dva pristupa, već je bitno odrediti težište pristupa. Dodatno je važno sagledati pokretačku snagu suprotstavljenih strana (ideologiju) kojom se služe u ostvarivanju svojih ciljeva te obratiti pozornost na dinamiku operacija (inicijativu) koja je značajna varijabla uspjeha suprotstavljenih strana. Tko ju uspije dulje održati, eksponencijalno povećava preduvjete za konačnu pobjedu. Kako bi moderna protupobunjenička operacija bila uspješna, jednim pristupom ili drugim, pri čemu apsolutno preferiramo populacijskocentrični pristup, bitan je ujednačen odnos spram svih centar gravitacije. Iz povijesnih prikaza vidjeli smo kako to nije uvijek lako ostvariti. Kao što je potrebno i centre gravitacije postaviti u međusobnu ovisnost.

Na političkom planu intervenirajuće snage moraju ući u područje operacija s jasnom vizijom ciljeva i sredstvima za ostvarivanje ciljeva. Izuzetno je važno osigurati da sve sastavnice intervencije budu detaljno upoznate sa situacijom, kulturom, običajima, tradicijom, obilježjima i različitostima zemlje u kojoj interveniraju. Potrebno je uspostaviti jasan politički okvir za provođenje operacija te pokušati osigurati što širu međunarodnu potporu intervenciji. Suradnja sa susjednim i regionalnim zemljama iznimno je bitna. Intervenirajuće snage moraju imati jedinstvo napora vlastitih snaga i angažiranih resursa, biti upoznate sa svim subjektima u prostoru i njihovim ulogama, održavati što više kontakata i koordinaciju sa zainteresiranim subjektima u području operacija (mediji, razne humanitarne i razvojne agencije), redovito informirati vlastitu javnost o ciljevima i zbivanjima na terenu, osigurati potporu domaćeg javnog mnijenja svojim snagama i biti spremne na žrtve te dugu i skupu intervenciju. Jasan, pošten i otvoren odnos prema stanovnicima zemlje u kojoj interveniraju izuzetno je važan. Moraju se potruditi informirati ih o svojim ciljevima, načinima provedbe operacija, o tome kako su u njihovoj zemlji da bi pomogli njima i njihovoj vlasti da pobijede pobunjenike te kako će se nakon toga povući. Načelo na kojem se pada ili prolazi jest zaštita stanovništva. Ostvarivanje njihovih osnovnih potreba, odvajanje od pobunjenika i pridobivanje za svoju stvar ključni su za uspjeh. Ni u jednom trenutku nije dopustivo podcijeniti domaće stanovništvo, kao ni protivnika. Protivnika je potrebno stalno proučavati, istraživati uporišta njegovih uzroka borbe, snagu, konačne ciljeve kao i ideologiju kojom se koristi. Propagandne aktivnosti i psihološke operacije značajan su čimbenik ovog područja. Političkim mehanizmima potrebno je anulirati akcije pobunjenika, održavati stalnu inicijativu i pritisak nad njim te pokušati podrezati njegove ciljeve. U određenoj mjeri razumno je protivnicima ponuditi mirovni proces, pomirbu i reintegraciju, no ovo trebaju biti procesi pod vodstvom i u djelokrugu domaćih vlasti. U pogledu domaćih predstavnika vlasti, potrebno im je asistirati u njihovim akcijama, osigurati im dodatnu međunarodnu pomoć, za njihove potrebe sazivati donatorske konferencije, pomagati im u kritičnim područjima te im se obvezati na dugoročno savezništvo. Treba poticati njihovu ispravnu političku djelatnost, pružiti im pomoć u reformama, oko provođenja

slobodnih i neovisnih izbora, stati iza legitimno izabраних лидера, upozoravati na probleme korupcije i neučinkovitu administraciju te im omogućiti mjerodavnost i vođenje ključnih procesa. Potrebno je pomoći domaćoj vlasti da bude odgovorna, spremna preuzeti odgovornost i sposobna uvjeriti domaće stanovništvo da se najbolje što može bori za njihove zajedničke ciljeve. U pogledu suradnje sa savezničkim snagama, vodeća sila u intervenciji mora ostvariti političku koordinaciju na najvišoj razini i osigurati angažiranje dostatnih resursa bez skrivenih namjera sudionika. Konsenzus je potreban i pri izgradnji kritičnih sustava države u kojoj interveniraju kako bi domaći saveznici s vremenom sami postali sposobni brinuti se o izazovima koji se generiraju u njihovoj sredini. Potrebno je angažirati dovoljan broj civilnih savjetodavnih stručnjaka koji će dugoročno pomagati domaćim vlastima. Što se tiče vanjskog upletanja, sve studije o pobunjenicima pokazuju da vanjska podrška presudno utječe na njihov razvoj i uspješnost. Potrebno je svim političkim sredstvima utjecati da zemlje koje pružaju pomoć pobunjenicima to prestanu činiti.

Na planu vojno-policijskih operacija ponajprije je potrebno zaštititi domaću populaciju, osigurati javnu sigurnost i što više odvojiti pobunjenike od stanovništva. Kad se stanovnici budu osjećali zaštićenima i sigurnima na duži period, bit će mnogo jednostavnije od njih dobiti kvalitetne obavještajne informacije o pobunjenicima. Kako su svi pobunjenici lokalci te svatko svakog pozna, populacija je najznačajniji medij za prikupljanje informacija. Policija kao javna služba društva za ovu je svrhu puno sofisticiraniji alat od vojske i potrebno ju je što više koristiti. Važno je prihvatiti rizik i gdje sigurnosna situacija dopušta živjeti među stanovništvom bez velikih mjera fizičke zaštite. Na taj način šalje se snažna poruka o spremnosti dijeljenja istih problema i izazova. Protivnika treba pokušati poraziti i na bojnopolju iako gotovo nikad neće biti započeta odlučujuća bitka. Važno je voditi računa da se ne primjenjuje prekomjerna sila jer ona je najčešće kontraproduktivna te ne dati se isprovocirati od pobunjenika. Vidjeli smo kako konvencionalne vojne operacije najčešće ne daju presudne učinke već je potrebno, što se tiče vojnih snaga, boriti se onako kako to čine pobunjenici. S policijske strane potrebno je ograničiti financiranje pobunjenika, njihovu suradnju sa skupinama organiziranog kriminala te zajedno s obavještajnim službama spriječiti pobunjeničku političku, propagandnu i obavještajnu djelatnost. Strane snage dugoročno će najbolje pomoći domaćoj vlasti ako slijede njihovu politiku za rješenje sukoba, osiguraju sve potrebno za kvalitetnu obuku i mentoriranje domaćih snaga sigurnosti te ako preuzmu one funkcije i zadaće za koje domaće snage nemaju dostatnih kapaciteta i/ili znanja. Savezničke snage između sebe moraju biti iskrene i otvorene, međusobno se podupirati i biti angažirane na načelu supsidijarnosti. Vanjska pomoć pobunjenicima mora biti smanjena na najmanju moguću mjeru. Ako političkim akcijama nije spriječena vanjska pomoć, potrebno je, pogotovo u graničnom području, združenim vojno-policijskim taktikama i tehnikama sprečavati dostavu pomoći pobunjenicima i re-metiti njihove pomagače. U cjelokupnom području vojno-policijskih mehanizama potrebno je obaviti decentralizaciju u provođenju operacija i dati zapovjednicima na terenu odgovornost, resurse i ovlast u provođenju operacija.

Na planu društveno-ekonomskih mehanizama lokalnom stanovništvu treba omogućiti provedivo i održivo poboljšanje životnog standarda, pružiti alternativu, osigurati osnovna civilizacijska dostignuća, ispuniti njihove realne potrebe, poboljšati osnovnu infrastrukturu i ponuditi lokalne projekte u kojima će sami sudjelovati. Ali ne treba od njih stvarati ovisnike o humanitarnoj pomoći. Mladima treba pružiti međunarodne stipendije, potrebno je

prihvatiti na određeno vrijeme najugroženije te primiti ozlijeđene i bolesne na kompliciranije medicinske tretmane koji se ne mogu provesti u zemlji. Domaćoj vlasti treba pomoći u velikim infrastrukturnim projektima, osigurati joj održivost proračuna i fiskalnu stabilnost, pružiti potporu u socijalnim i društvenim programima. Ukupnost uložених sredstava na ovom polju treba znatno povećati jer, koliko god visoka izdvajanja i donacije bile, iskustvo pokazuje da su one na koncu samo nekoliko postotaka od onih uložених u vojni dio operacije, a to je u postojećim omjerima nedostavno za dugoročan uspjeh. Zapovjednicima na terenu potrebno je osigurati financijske i materijalne resurse te ovlast za njihovo korištenje prema vlastitoj procjeni. Kao i na području vojno-policijskih mehanizama, i ovdje je važno decentralizirati odgovornosti, resurse i ovlasti.

Sva navedena načela i mehanizme potrebno je istovremeno provoditi te imati jedno mjesto u koje se slijevaju strateški važne informacije i iz kojega se donose strateške odluke. Operativne odluke doista trebaju biti prepuštene operativcima na terenu. No paradoksi su protupobunjeničke doktrine u tome što pobjeda, ako intervenirajuće snage poštuju sva načela i pravilno vuku sve poteze – nije zajamčena. To je ono što protupobunjeničke operacije čini drukčijim od ostalih intervencija. Samo stalna prilagodba otvara mogućnost za eventualni pozitivan rezultat.

Zaključak

Fascinantno je kako se velike sile, usprkos svim mogućnostima koje su im na raspolaganju, uspijevaju dovesti u poziciju da budu poražene. Pogotovo ako uzmemo u obzir da se zna kako pobijediti asimetričnog protivnika. No problem je u tome što takvo znanje nije primijenjeno u dovoljnoj mjeri. Poseban je problem ako intervenirajuće snage prilikom pokretanja intervencije nemaju razvijen model protupobunjeničke operacije. Tada nepotrebno troše sebe te nesvrsishodno devastiraju područje operacija. Bez razvijenog modela protupobunjeničke doktrine nema ni pobjede. Doduše, pobjeda može biti ostvarena u apsolutnim okvirima upotrebom oružja te određeno područje može učiniti nepogodnim za bilo koji oblik života, no teško da bi se netko u 21. stoljeću odlučio za takav radikalni korak. Porazno je stanje kad intervenirajuća sila ima institucionalnu memoriju, tradiciju, resurse, potencijal i dostatne raspoložive snage – te gdje je protivnik neusporedivo slabiji – i u takvoj konstelaciji snaga podbaci.

Pojedini porazi velikih sila od mnogo slabijih protivnika govore nam o paradoksima protupobunjeničkih operacija, kad „NATO divizije“ SAD-a, Francuske i Velike Britanije, kao ni velika Crvena armija, nisu uspjele pobijediti „bosonoge“ pobunjenike. Nedostatak je uočen u nedovoljnoj angažiranosti i drugih resursa intervenirajućih država (ako navedeni postoje u dovoljnoj mjeri), previše militariziranom načinu razmišljanja, nedovoljnoj koordinaciji te političkoj neodlučnosti. Već tijekom operacija izravni sudionici poput spomenutih Mihaila Tukačevskog, Edwarda G. Lansdalea, Rogera Trinquiera i Davida Galule prepoznali su neodrživost takvog modela. Navedeni autori kao pojedinci nisu mogli presudno utjecati na službene politike svojih država. No zato na početku 21. stoljeća, kad koalicija koju predvodi SAD ne uspijeva pobijediti pobunjenike u Iraku i Afganistanu, njihove misli postaju aktualnije nego ikad. Današnji teoretičari (Eliot Cohen, John Nagl, David Kilcullen) pristup utemeljen dominantno na vojnom faktoru doživljavaju zastarjelim i nazivaju ga tradicionalnim. Koliko god vojne sna-

ge doktrino napreduju i koliko god im se proširuju zadaće. Danas više nego ikad prije među istraživačima i poznavateljima protupobunjeničkih operacija prevladava općeprihvaćeno stajalište da je vojska vrlo bitan alat, no tek jedan u nizu, te da se pobjeda ili poraz ostvaruje sveobuhvatnim pristupom, pri čemu je politička uloga najbitnija. Takve se operacije nazivaju moderne protupobunjeničke operacije (Cohen et al., 2006, Kilcullen, 2010).

Model protupobunjeničke doktrine do kojeg smo došli istraživanjem nije vječan, stalna je samo potreba za njegovim prilagođavanjem. Samo konstantnom prilagodbom moguće je održavati pretpostavljenu ravnotežu s protivnicima. Izuzetno je bitno načela iz modela ravnomjerno primjenjivati u linijama operacija prema svim centrima gravitacija, posebno prema strateškom centru gravitacije. Jer bez obzira na dinamiku promjene situacije na terenu, načela primjene protupobunjeničkih operacija ostaju poprilično nepromijenjena.

Literatura

1. Oxford Advanced Learner's Dictionary, Sixth edition, Oxford University Press, 2000.
2. The Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (JP 1-02), United States Department of Defense, 2007.
3. NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-6), North Atlantic Treaty Organization, NATO Standardization Agency (NSA) 2007.
4. Beebe, John E. Jr. (1955) „Beating the Guerrilla“, str. 3–18, U: Military Review, Command and General Staff College, Volume XXXV, December 1955, Number 9, prikazano na: <http://cgsc.contentdm.oclc.org/cgi-bin/showfile.exe?CISOROOT=p124201coll1&CISOPTR=753&filename=754.pdf>, učitano 6. ožujka 2011. godine.
5. Bogdanov, Vladimir Aleksejević (2005) *Afganskaia Voina: 1979–1989*. Moscow; Soviet Writer.
6. Cassidy, Robert (2006) *Counterinsurgency nad the Global War on Terror: Military Culture and Irregular War*. Westport, Connecticut: Praeger Security International.
7. Cohen, Eliot et al. (2006) „Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency“, Military Review, March-April 2006, prikazano na: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/cohen.pdf>, učitano 14. travnja 2011. godine.
8. Doohovskoy, Andrei A. (2009) „Soviet Counterinsurgency in the Soviet Afghan War Revisited: Analyzing the Effective Aspects of the Counterinsurgency Effort“, Harvard University Cambridge, Massachusetts, prikazano na: <http://www.boekje-pienter.nl/images/coin-soviet-afghanwar.pdf>, učitano 12. siječnja 2011. godine.
9. Deady, Timothy K. (2005) „Lessons from a Successful Counterinsurgency: The Philippines, 1899–1902“. Parameters, Spring 2005, dostupno na <https://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/05spring/deady.htm>, učitano 4. kolovoza 2007. godine.
10. Evsikov, Egor (2009) „Soviet Intelligence in Afghanistan: The Only Efficient Tool of the Politburo“, Baltic Security & Defence Review, Volume 11, 2009, str. 41.–57, prikazano na: http://www.bdcol.ee/files/files/documents/Research/BSDR2009/2_%20Evsikov%20-%20Soviet%20Intelligence%20in%20Afghanistan.pdf, učitano 21. siječnja 2011. godine.
11. Galula, David (1964) *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. New York: Frederick A. Praeger Publisher.

12. Galula, David (2006) *Pacification in Algeria, 1956–1958*. Santa Monica: RAND Corporation.
13. Gromov, Boris Vsevalodović (1994) *Ogrannycheni Kontingent*. Moscow; Progress.
14. Khilko, Ivan (2007) „The Philippines (1899–1902)“, str. 7–15, U: *Money in the Bank: Lessons Learned from Past Counterinsurgency (COIN) Operations*. Santa Monica: RAND Corporation.
15. Kilcullen, David J. (2010) *Counterinsurgency*. New York: Oxford University Press, Inc.
16. Lijahovski, Aleksandar (2009) *Tragedia i Doblest' Afgana*, Moscow; Eksmo.
17. McMichael, Scott R. (1989) „The Soviet Army, Counterinsurgency, and the Afghan War“, Parameters, December 1989, str. 21–35, prikazano na: <http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/1989/1989%20mcmichael.pdf>, učitano 21. siječnja 2011. godine.
18. Newsinger, John (2002) *British Counterinsurgency; From Palestine to Northern Ireland*. Chippenham: Palgrave.
19. Ogorec, Marinko (2008) *Putinova Rusija: novi uspon stare vojne sile*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
20. Phillips, Rufus (2008) „Counterinsurgency in Vietnam: Lessons Learned, Ignored, then Revived“, Small Wars Journal, prikazano na: <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/172-phillips.pdf>, učitano 15. siječnja 2011. godine.
21. Robinson, Paul (2010) „Soviet Hearts-and-Minds Operations in Afghanistan“, the Historian, Volume 72, Issue 1, Spring 2010, str. 1–22., prikazano na: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6563.2009.00254.x/pdf>, učitano 21. siječnja 2011. godine.
22. Sarkees, Meredith Reid i Wayman, Frank (2010) *Resort to War: 1816 - 2007*. CQ Press.
23. Stewart, Richard W. (2008) „Winning Hearts and Minds: The Vietnam Experience“, str.89–112, U: Carafano, James J. i Weitz, Richard (ur.) (2008) *Mismanaging Mayhem: How Washington Responds to Crisis*. Westport: Praeger Security International.
24. Trinquier, Roger (2006) *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*. Westport: Praeger Security International.
25. Zhukov, Yuri M. (2010) „Counterinsurgency in a Non-Democratic State: the Russian Example“. U: Rich, P. i Duyvesteyn I. (ur.) (2011) *The Routledge Companion to Insurgency and Counter Insurgency*. London: Routledge, str. 1–19, prikazano na: http://scholar.harvard.edu/zhukov/files/Zhukov_Routledge_Chapter.pdf, učitano 11. ožujka 2011. godine.
26. Warner, Lesley A. (2007) „Vietnam (1959–1972)“, str. 27–38, U: *Money in the Bank: Lessons Learned from Past Counterinsurgency (COIN) Operations*. Santa Monica: RAND Corporation.

НЕУТРАЛНОСТ И САЈБЕР РАТОВАЊЕ

Драган Д. Младеновић
 Генералштаб Војске Србије, Гарда
 Мирјана С. Дракулић,
 Универзитет у Београду, Факултет организационих наука
 Данко М. Јовановић,
 Генералштаб Војске Србије, Управа за логистику (Ј-4)

Сајбер ратовање се, по својој специфичној природи, знатно разликује од досадашњих облика ратовања. Она је одређена средствима, методама, техникама, војним доктринама и правилима. Могућност прикривања нападача и употреба истих средстава и метода, као и у случају сајбер криминала и обавештајних активности, чини његово међународноправно регулисање веома сложеним. Постојећа правила права оружаних сукоба могу се применити на сајбер ратовање у генералном аспект, али услед немогућности утврђивања идентитета нападача и државне одговорности за напад тешко их је применити у пракси. Сајбер ратовање узрокује многе опасности по међународни мир, а једна од најважнијих је нарушавање неутралног статуса држава у току сукоба и његово ширење из сајбер на физичко подручје. Сајбер напади током оружаног сукоба између Русије и Грузије 2008. године нису достигли ниво оружаног сукоба, али су пружили могући модел будућих комплексних међудржавних сукоба са компонентом сајбер ратовања и њихов утицај на неутралност у току сукоба. За међународноправно регулисање неутралности држава у току сајбер сукоба неопходно је утврдити праву природу сајбер ратовања, извршити аналогију са постојећим правилима о неутралности и изнаћи нова и оригинална решења која одговарају природи сајбер ратовања.

Кључне речи: *сајбер ратовање, неутралност, сајбер безбедност, сајбер простор, кибернетичко ратовање, право оружаних сукоба.*

Увод

Сајбер ратовање је нови, све заступљенији облик међудржавног сукоба, који се због специфичних карактеристика битно разликује од досадашњих врста ратовања. Стручна и међународна јавност још увек није дефинисала сајбер ратовање. Оно се води istim средствима, методама и техникама као и сајбер криминал, обавештајне активности и тероризам, због чега се ови облици испољавања силе у сајбер простору често мешају. Иако се примењује ради вођења сукоба, сајбер ратовање више зависи од

технологије, природе информационих система, њихових мрежа и недостатака сајбер инфраструктуре, него од војне тактике. Сајбер сукоби остварују директно дејство на информације и информационе системе, а посредно дејство остварује на зависне системе, процесе, сервисе и људе. Посредне последице могу бити идентичне ефектима традиционалних кинетичких напада. Сајбер простор нема физичко одређење, али се његова физичка основа налази у материјалном свету који је подељен политичким границама и у надлежности је различитих државних суверенитета. По међународном праву ратовање представља предузимање оружане агресије између субјеката међународног права. У околностима када не постоји јасно нарушавање физичких граница и територије нападнуте стране, већ су очигледне само последице напада, при чему се најчешће не може доказати одговорност државних органа за напад, лако може настати конфузна ситуација са могућим озбиљним последицама по мир у свету. Природа сајбер простора и начин пакетног саобраћаја дигиталних информација у њему не омогућавају праћење напада у реалном времену. Овакве ситуације у комбинацији са оружаним акцијама у физичком свету лако могу довести до ширења сукоба на неутралне стране. До појаве сајбер ратовања ратни циљеви су постигнати нарушавањем суверенитета и територијалног интегритета противничке стране у физичком простору. Његовом применом ратне циљеве је могуће постићи и без претходног физичког нарушавања територије противника. Сајбер простор протеже се целим светом, има физичку инфраструктуру у државном и приватном власништву, у деловима подлеже надлежности државних суверенитета, али се простира и у заједничким светским подручјима, унутар и изван државних граница. У току сајбер напада подаци физички не прелазе државне границе у сајбер простору, јер оне тамо не постоје, али се крећу од, ка и кроз физичке везе и уређаје који се протежу преко физичких граница преко копна, кроз море, свемир¹ или ваздух. Још увек није утврђено да ли се при томе крши суверенитет и неутрални статус транзитних држава.

Досадашњи сукоби у сајбер простору, а посебно сукоб између Русије и Грузије 2008. године, који се одвијао за време конвенционалног сукоба у физичком свету (на копну и у ваздуху), створили су нове дилеме о повреди неутралности у савременим ратовима. Током наведеног сукоба грађани руске националности² су на владине и поједине комерцијалне грузијске сервере усмерили масован DDoS напад³ због чега је грузијска влада затражила техничку и стручну помоћ владе САД и дозвољу да користи капацитете америчких компанија [1].⁴ Без званичног одобрења, али уз незваничну сагласност савезничких држава, Грузија је преместила владине сајтове на сервере у САД, Естонији и Пољској.⁵ Иако идентитет нападача и одговорност Русије нису доказани, нити је напад по интензитету и последицама достигао ниво оружаног напада, у јавности су се појавиле дилеме да ли је наведени сајбер напад имао природу агресије и да ли је дошло до повреде неутралности. Слу-

¹ Постоје планови за постављање сателита као Интернет чворишта у свемиру:

http://www.space.com/business/technology/technology/interplanetary_internet.html, (08.05.2009).

² Shaun Waterman, "Georgia Hackers Strike Apart from Russian Military", *The Washington Times*, 19. април 2008, <http://www.washingtontimes.com/news/2008/aug/19/georgia-hackers-strike-apart-from-russian-military>, (28.05.2010).

³ *Distributed Denial of Service Attack*

⁴ У првом реду то су били TSHost и Google.

⁵ Peter Svensson, "Georgian President's Web Site Moves to Atlanta," *AP News*, 11. април 2008, http://www.usatoday.com/tech/products/2008-08-11-2416394828_x.htm, (28.05.2010).

чај је компликованији, јер се и сукоб у физичком подручју десио без званичне објаве рата, а идентитет сајбер нападача није био познат. У сукобу су учествовале регуларне војне снаге обе државе и дошло је до великих материјалних разарања и људских жртава. У таквим околностима аутоматски се примењује међународно право оружаних сукоба, укључујући и начело неутралности. У случају да су земље које су пружиле помоћ Грузији прекршиле то начело, Русија је имала право да предузме пропорционалне и потребне нападе, чиме би се сукоб проширио.

Иако је сајбер сукоб у Грузији имао ограничен домет, ситуација у којој се десио представља вероватан модел будућег међународног сукоба са компонентом сајбер ратовања, па је стога важно извршити његову анализу. Питање неутралности држава у сајбер сукобима је сложено. Потребно је утврдити какве последице по неутралност суверене државе има сајбер напад који само пролази кроз њену инфраструктуру, а који је покренут из треће државе или истовремено из неколико других држава. Потребно је наћи одговор и на питање да ли је дозвољена војна акција нападнуте државе на информациону инфраструктуру неутралне државе са циљем да се онеспособе капацитети преко којих су преусмерени (рутирани) сајбер напади из земље нападача, а који су изазвали материјална разарања, људске жртве или политичке последице. Постоји дилема да ли постојеће хуманитарно право, у недостатку специфичних прописа, применом одговарајуће аналогije и општих правила може регулисати примену сајбер сукоба, који се могу одвијати током рата, у миру, помешани или маскирани са сајбер криминалом, тероризмом или шпијунажом.⁶ Досадашња искуства и процене показују да највећи број сајбер напада вероватно има државно порекло, које је изузетно тешко доказати, а готово немогуће у реалном времену.⁷ Ови и слични проблеми изискују јасно одређење природе принципа неутралности током сајбер ратовања. Неутралност представља једно од основних начела међународног права, а историја показује колико је његова природа крхка. Ипак, оно се не може једноставно занемарити и заборавити као принцип прошлости. Његова изворна сврха је спречавање ширења сукоба и за њом постоји потреба и у данашње време. Овај принцип мора се применити и на савремене облике ратовања у изворном или прилагођеном облику.

Појам и историјски развој неутралности

Неутралност је основно начело међународног права оружаних сукоба. Ово право је део међународног јавног права и уређује односе између држава у оружаном сукобу и поводом оружаног сукоба,⁸ чиме ограничава ефекте сукоба и настоји да патње и

⁶ Cordula Droege, No legal vacuum in cyber space, 16.08.2011, ICRC, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2011/cyber-warfare-interview-2011-08-16.htm>, (20.08.2011).

⁷ По изјави директора компаније McAfee Дејва ДеВелта, из јануара 2010. године, око 20 држава је интензивно развијало сајбер ратовање. У анкети у којој је учествовало преко 600 ИТ руководиоца широм света, 60% њих је сматрало да већина сајбер напада има државно порекло. Greg Austin, „China's Cyber-security and pre-emptive cyber war”, 14 march 2011, EastWest Institute, <http://www.ewi.info/china's-cybersecurity-and-pre-emptive-cyber-war>, (18.06.2011).

⁸ Сукоби могу бити међународни и немеђународни. Први представљају борбу оружаних снага најмање две државе, сукобе са окупацијом дела или целе државе (чак и ако нема оружаног отпора окупацији)

разарања сведе на минималну меру. Право оружаних сукоба настало је спајањем специфичних одредби обичајног права, такозваног Женевског права (које штити оне који не учествују или су престали да учествују у сукобима) и Хашког права (које ограничава средства и методе ратовања). Оно представља нужан компромис између војне потребе и захтева хуманости, а његова примена не спречава војничку победу неке од страна, већ само захтева да се не наноси сувише патње и разарања. Оно се не бави питањем законитости или незаконитости рата и не прави разлику између нападача и браниоца. Уређено је Повељом Уједињених нација и подједнако обавезује све учеснике у оружаном сукобу. У основи, неутралност представља правни статус државе који се везује за политику неангажовања у току рата (сукоба). У најкраћим цртама, оно се може описати следећим суштинским правилима:

- територија неутралних држава мора се поштовати и не сме се користити за војне операције,
- трупе, ваздушна или морска пловила не смеју прелазити преко неутралне државе, нити се стране у сукобу могу снабдевати преко њене територије,
- неутрална држава има дужност да силом брани неутралност,
- неутрална држава не сме да учествује у ратним активностима страна у сукобу, али може дозволити транспорт рањеника, болесника и хуманитарне робе, деловати као сила заштитница и наставити привредне контакте са зараћеним странама, који су започели пре избијања сукоба и који нису у функцији његовог вођења,
- неутрална држава мора се односити једнако према зараћеним странама.

Поред класичне неутралности у сукобу, постоји и трајна неутралност.⁹ Принцип неутралности је, попут осталих правила ратовања, настао ради регулисања сукоба током осамнаестог и деветнаестог века. Његова претеча је савез неутралних земаља из 1780. године који је основала руска царица Катарина Друга са циљем да окупи слабије поморске силе ради заштите бродова у току америчког рата за независност.

или ратове за национално ослобођење (у којима не морају учествовати две међународно признате државе). Немеђународни сукоби се воде између редовних оружаних снага и засебних наоружаних група или између наоружаних група које се боре међусобно у току којих размере борбе достижу одређени ниво и интензитет, у току одређеног периода. Код унутрашњих насиља, затегнутости, побуна, изолованих и спорадичних аката насиља и сличних аката којима се озбиљно нарушава унутрашњи поредак, нема примене међународног хуманитарног права, јер нема ни признатог оружаног сукоба.

⁹ Трајна неутралност је међународноправно стање државе која се обавезала да у сваком рату буде неутрална, а друге државе су се обавезале према њој да ће поштовати прокламовану неутралност. Она се темељи на међународним уговорима, па није довољна једнострана изјава или најавна влада држава да ће водити неутралну политику. Изузетак је трајна неутралност Швајцарске, која је добила статус трајно неутралне земље на Бечком конгресу 1815. године, која је призната и Версајским мировним споразумом из 1919. године, па њена неутралност важи за све државе потписнице. Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у својим закључцима је потврдила да је право на неутралност део начела суверене једнакости држава. Трајно неутрална држава има обавезу да брани властиту неутралност, па има право да држи стајаћу војску и војне базе. Може бити чланица УН, али и не мора. Нема право да прихвата међународне обавезе које би је могле увући у рат, нити сме склапати војне савезе, помагати трећим државама и преузимати гаранције за њихову неутралност. Пракса показује да трајно неутралне државе ипак улазе у регионалне организације Европе, попут ЕФТА споразума или Савета Европе. Аустрија је чланица Европске уније од 1995. године. Проширење надлежности ових наддржавних организује на спољнополитичка и питања безбедности отвара конфликт принципа неутралности и припадности тим организацијама.

И прве јасне формулације доктрине неутралности потичу из овог периода и могу се наћи у два америчка документа: Прокламацији неутралности из 1793. године и Закону о неутралности из 1794. године. Извори савременог правног регулисања неутралности су Париска декларација из 1856. године (регулише односе поморске неутралности током рата), V Хашка конвенција (Права и дужности неутралних држава и лица у случају рата на копну),¹⁰ XIII Хашка конвенција из 1907. године (Права и дужности неутралних држава у поморском рату),¹¹ Лондонска декларација из 1909. године (Декларација о правилима поморског ратовања, која није била ратификована),¹² четири Женевске конвенције из 1949. године¹³ и I Допунски протокол из 1977. године.¹⁴

Повеља УН и одлуке Савета безбедности могу у одређеним околностима модификовати право о неутралности, дефинисано претходним споразумима. На пример, Повеља УН захтева од држава чланица да пружи УН сваку помоћ у акцијама које предузима,¹⁵ као и да прихвате одлуке Савета безбедности и повинују им се.¹⁶ Мере присиле наведене у Глави VII Повеље УН такође могу имати утицаја на неутралност, јер се њихова правила разликују од правила неутралности која су настала пре Повеље.

Развој правила о неутралности текао је на тежак и сложен начин. На њега су утицале историјско-политичке околности. На пример, правила неутралности су детаљно развијана у области поморских односа у време када је поморски саобраћај био доминантан начин трговине у време супротстављених интереса многих трговачких сила који су доводили до конфликта. Сложеност права и обавеза неутралности зависи од интензитета активности и подручја. На пример, на отвореном мору, ван сопствене територије, држава учесница оружаног сукоба има право да заустави и претражи пловило неутралне државе и да га заузме, уколико нађе доказ да оно непријатељској страни превози недозвољену робу или да крши поморску блокаду. У том случају, једино недозвољена роба може бити заплена (оружје и ратни материјал намењен држави у сукобу). Међутим, ако се више од пола товара на том пловилу (било по запремини, вредности или тежини) састоји од недозвољене робе пловило може бити заплена. Таква квалификација и заплена морају се поткрепити пресудом надлежног суда, а уколико се оптужбе не потврде, мора се надокнадити штета власнику за одузету робу и брод. Током времена зарађене стране се често нису слагале око интерпретације ових компликованих правила. На пример, током Првог и Другог светског рата Велика Британија је готово све врсте робе дефинисала недозвољеном и успоставила право да пресреће бродове неутралних држава и да их спроводи у властите луке због претреса у сваком сумњивом случају. Пошто Немачка није била у стању да

¹⁰ <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/200?OpenDocument>, (13.08.2009).

¹¹ <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/240?OpenDocument>, (13.08.2009).

¹² <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/1909b.htm>, (13.08.2009).

¹³ О унапређењу положаја рањеника и оболелих на ратишту (I), рањеника, оболелих и бораца са потопљених бродова на мору (II), третирању ратних заробљеника (III) и о заштити цивила у време рата (III), <http://www.icrc.org/ihl.nsf/TOPICS?OpenView>, (13.08.2009).

¹⁴ <http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/f6c8b9fee14a77fdc125641e0052b079>, (13.08.2009); John W. Coogan, *The End of Neutrality: The United States, Britain, and Maritime Rights, 1899-1915*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1981.

¹⁵ Повеља УН, члан 2 (5).

¹⁶ Повеља УН, члан 25.

парира британској морнарици у пресретању бродова, одговорила је подморничким ратовањем, потапајући непријатељска и сумњива неутрална пловила на лицу места. Као неутрална држава током раних фаза оба светска рата, САД су се противиле оваквој пракси и због потапања бродова који су превозили америчке путнике ступиле су у Први светски рат, а под сличним околностима су ушли и у рат са Немачком током Другог светског рата. Наведено показује колико је велики значај имала неутралност у том периоду. Међутим, током два светска рата десио се готово потпун слом неутралности. Овај период карактерисала је економска међузависност држава и промењена природа ратовања. Ратовање је постало механизовано и захтевало је огромне количине средстава, опреме и материјала, а способност масовне производње имала је суштински значај за победу у рату. Привредни ресурси постали су подједнако важне мете као и војне, а готово цео свет је постао ратиште. Трговина са неутралним државама у току рата постала је веома важна. Зарађене стране су одлучно настојале да заштите властите токове снабдевања и истовремено се трудиле да прекину противничке. Овакве околности су значајно повећале вероватноћу повреде неутралности током сукоба. У периоду између два светска рата, алтернативе постојећим прописима о неутралности били су споразум у оквиру Уговора Лиге народа и Келог-Брајанов Пакт из 1928. године.¹⁷ Ове идеје су поново оживљене након Другог светског рат у Повељи УН. Са развојем атомског оружја, неутралност у било каквом облику постаје све мање практично применљива. Ипак, равнотежа нуклеарних претњи и њихови трошкови током хладног рата одвратили су обе суперсиле од њихове употребе и на терали их да нађу минималан заједнички став о потреби ограничавања нуклеарног оружја. Ова равнотежа између блокова довела је до ситуације да је поштована гарантована неутралност појединих држава (Швајцарске, Аустрије, Финске и других).

Права и обавезе држава у области неутралности

Неутралан статус државе доноси посебна права и дужности. Она има право да се издвоји из сукоба, а међународно право јој гарантује неповредивост територије и ваздушног простора од страна у сукобу. Неутралне државе имају обавезу неучествовања и непристрасности током сукоба, забрану формирања борбених јединица за подршку било којој од страна у сукобу и обавезу превенције и санкционисања повреде наведених права.¹⁸ Сложена и често компликована правила о неутралности суштински су заснована на различитим принципима, правима и обавезама.

Међународним актима¹⁹ дефинишу се категорије **неутралног простора** и **неутралних лица**. Неутрални простор обухвата копнену територију неутралне државе, њене територијалне воде и ваздушни простор. Неутрална држава мора предузети мере да обезбеди и оствари заштиту властите неутралности у подручју за који је од-

¹⁷ <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/kbpact.htm>, (18.09.2009).

¹⁸ V Хашка конвенција (Права и дужности неутралних држава и лица у случају рата на копну), чланови 1-5. <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/200?OpenDocument>, (13.08.2009)

¹⁹ Исто, чланови 16. и 17; I Допунски протокол Женевској конвенцији (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol 1), члан 47.

говорна у односу према зараћеним странама, а нарочито према њиховим оружаним снагама. Државе не морају дати званичну изјаву о неутралности, нити њихов статус морају званично признати друге државе. Такве званичне декларације о неутралности могу имати само ефекат бољег упознавања јавности о неутралном статусу државе.

Неутрална лица су држављани неутралне државе. Они губе свој статус уколико почине акт непријатељства према оружаним снагама зараћене стране или се придруже некој страни у сукобу. Тада они добијају статус бораца у сукобу и могу имати статус ратних заробљеника уколико буду заробљени. Међутим, ако постану плаћеници, немају право на статус бораца или ратних заробљеника.²⁰ Односи зараћених држава са приватним лицима, грађанима неутралне државе, сложенији су од односа између држава. Неутралне државе не смеју штитити своје грађане од санкција уколико су починили дела која су супротна обавезама о неутралности. Међутим, нису обавезне да спрече своје грађане да продају ратна добра или пружају финансијску помоћ некој зараћеној страни уколико имају законска права на то. Са друге стране, странама у сукобу није забрањено да покушају да спрече такав вид трговине између неутралне државе и својих непријатеља. За све време док њихова држава одржава нормалне дипломатске односе са зараћеном државом у којој живе или је посећују, неутрална лица остају под дипломатском заштитом и морају се третирати на исти начин као и у време мира. Ако такви дипломатски односи не постоје, неутрална лица имају право на третман лица која су заштићена IV Женевском конвенцијом.²¹ Њихов статус је исти, без обзира на то да ли су цивили или припадници оружаних снага неутралне државе којој припадају. Неутрална држава, пошто није ни учесник, нити арбитар у сукобу, мора показати непристрасност према свим зараћеним странама, а зараћене стране морају поштовати њен суверенитет. Ипак, у неким случајевима постоје изузеци, јер страна у сукобу има право да сама организује потеру и нападне непријатељске снаге на територији неутралне земље, уколико то она не може или неће да учини, али само у случају уколико претходно дође до повреде неутралности.

Стране у сукобу имају бројне дужности по питању поштовања неутралности држава које не учествују у сукобу. Оне морају издати јасна упутства и наређења властитим оружаним снагама које дејствују у близини неутралног простора да избегавају кршења прописа, као што је пролазак кроз неутрални простор, формирање јединица или регрутовање бораца на неутралној територији, подизање инсталација за телекомуникације у војне сврхе на неутралној територији и коришћење таквих инсталација подигнутих пре оружаног сукоба.²²

Дужности имају и неутралне државе. Оне морају спроводити политику неутралности и обезбедити поштовање свог неутралног статуса, чак и уз употребу силе, која се у том случају не сматра актом насиља, уколико се поштују општа ограничења ратног права.²³ Уколико то не учине, оне нарушавају начело неутралности, па могу изгубити одређена права или чак неутралност у целости. Неутрална држава мора спречити повреду власти-

²⁰ Исто.

²¹ IV Женевска конвенција (Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12 August 1949), члан 4, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/380?OpenDocument>, (16.06.2009).

²² V Хашка конвенција, чланови 2-4.

²³ V Хашка конвенција, чланови 5. и 10.

те територије од страна у сукобу издавањем јасних упутства и упозорења оружаним снагама које дејствују у близини њеног простора, али и применом силе уколико се оне оглуше о упозорења. Уколико нека страна учини ненамерну грешку, има обавезу да је што пре призна и тиме спречи прерастање инцидента у сукоб. Обавезе неутралности се делимично разликују у односу на околности и подручје примене. На пример, пловилу зарађене стране које није у ратној функцији може се дати дозвола за пролазак кроз територијалне воде, али је обавеза спречавања проласка њених војних снага копном и у ваздушном простору апсолутна. Ова околност је важна за примену у току сајбер ратовања.

Комерцијални односи и неутралност. Комерцијални односи у неутралности су релативни и зависе од више околности. Неутрална држава не сме помагати странама у сукобу, а нарочито их не сме снабдевати ратним средствима и материјалом.²⁴ Непристрасност неутралне државе према зарађеним странама не значи обавезу идентичног односа у свему, већ само забрањује различито поступање у односу на ратне активности: „Неутрална држава нема обавезу да у име једне или друге стране у сукобу спречи извоз или транспорт оружја, муниције или уопште било чега што би могло бити у користи некој војсци“.²⁵ Она није обавезна да елиминише разлике у комерцијалним односима са обе стране у сукобу у време његовог избијања, али унапређење тих односа са неком од страна по започињању сукоба може бити у супротности са неутралним статусом.

Телекомуникације и неутралност. Односи у области телекомуникација веома су важни у погледу примене на сајбер ратовање. Правила о неутралности не обавезују неутралну државу да спречи употребу властитих телекомуникационих капацитета некој страни у сукобу која их је користила или им је имала приступ пре избијања сукоба. Она може ставити на располагање властите телекомуникационе капацитете странама у сукобу, које могу изнајмљивати фиксне линије за комуникацију гласом и комуникацију података војне природе, или чак сателитске везе. То представља повреду неутралности само уколико стране у сукобу нису имале приступ овим капацитетима пре избијања сукоба, а користе их ради вођења сукоба, у случају подизања нових телекомуникационих инсталација или нове употребе постојећих инсталација ради вођења сукоба.²⁶ Ово правило не односи се искључиво на војне комуникационе системе, већ и на изградњу нових сервиса који служе вођењу сукоба или допуштање зарађеној страни да их изграде властитим капацитетима.²⁷ По аналогiji, војна употреба неког интернет сервиса, попут сервиса за социјално умрежавање, *VoIP* телефонских сервиса,²⁸ сервиса за глобално позиционирање или сличних сервиса ради сајбер напада једне стране на другу (без обзира на то да ли та дејства остварују кинетичке или друштвено-политичке последице) предста-

²⁴ XIII Хашка конвенција (Convention (XIII) concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War. The Hague, 18 October 1907), члан 6, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/240?OpenDocument>, (02.09.2010). Раздвајање државне и приватне индустрије оружја у савременом добу не одражава политичку реалност. Савремено међународно право сматра да држава поступа супротно неутралности ако дозвољава снабдевање било каквим ратним материјалом. Обилна финансијска подршка страни у сукобу, снабдевање нафтом или другим енергентима, такође се сматра понашањем које није неутрално.

²⁵ V Хашка конвенција, члан 7.

²⁶ V Хашка конвенција, чланови 2-4.

²⁷ V Хашка конвенција, чланови 8. и 9.

²⁸ *Voice Over Internet Protocol*.

вљају повреду неутралности, па угрожена страна има право пропорционалног војног одговора. Наредни услов у том случају је одређивање природе сајбер напада (да ли се може сматрати актом оружане агресије или не). Стране у сукобу немају право да подижу станице бежичне телеграфије или друге објекте на територији неутралне државе ради комуникације са властитим снагама на копну или мору²⁹ ради вођења сукоба, као ни да их у ту сврху користе уколико су их поставили на територији неутралне државе пре избијања сукоба и уколико нису отворени за јавну употребу (по аналогiji, у истим околностима не могу користити ни сервисе у сајбер простору у надлежности неутралне државе). Битно је нагласити да се неутралним државама не намеће дужност да забране зараћеним странама употребу комуникационих система у приватном власништву, али се захтева непристрасност према свим странама у сукобу (неутрална држава не може селективно одобрити или забранити права комуникације зараћеним странама и притом остати неутрална).

Нарушавање суверенитета неутралне државе сајбер ратовањем

Појава сајбер ратовања отвара нова питања у међудржавним односима током сукоба. Док је у традиционалном ратовању потребно нарушити територијални интегритет нападнуте државе за постизање ратног циља, у сајбер ратовању то није неопходно. Оно захтева брижљиво планирање војних операција, али нуди и велику слободу у случају његове злоупотребе. Узрок томе је његова комплексност у погледу надлежности, власништва инфраструктуре, учесника и природе комуникација. Још увек није постигнута сагласност око става да ли то представља повреду суверенитета држава у чијој инфраструктури се то дешава и да ли је само питање релевантно с обзиром на брзину тока информација. Могући приступ овом проблему је стварање аналогije између сајбер ратовања постојећих прописа за специфична подручја ратовања. Пошто нарушавање суверених граница неке државе у ваздушном простору, на копну или мору угрожава њену националну безбедност, територијални интегритет и политичку независност, а с обзиром на то да се физичка инфраструктура сајбер простора налази у овим подручјима, таква аналогija је могућа. Има и супротних ставова, јер многи стручњаци сматрају да се сајбер простор не може у потпуности сматрати елементом националног суверенитета, упркос настојањима држава да остваре и прошире властити суверенитет и у њему.³⁰ Трећа група стручњака заговара тезу примене принципа „безбедносног суверенитета“ [2, стр. 80],³¹ који има за циљ одвраћање од напада, јер омогућава право легитимног превентивног одговора на претњу, што потенцијално може имати опасне последице због злоупотребе.

²⁹ V Хашка конвенција, чланови 3. и 5.

³⁰ Michael A. Sinks, *Cyber Warfare and International Law*, Air Command and Staff College, Air University, Maxwell AFB, Alabama, 2008, стр. 18.

³¹ Безбедносни принцип суверенитета неке државе дефинише се као „принцип надлежности у коме нације могу узети за право да казне страну државу за одређено понашање ван своје територије, које је усмерено против њихове безбедности, територијалног интегритета и политичке независности“.

Међународно право налаже чланицама УН да се суздрже од претњи и употребе силе против територијалног интегритета и политичке независности било које чланице или на било који начин противречан Повељи и одлукама Уједињених нација. Оно забрањује сваку врсту примене силе, осим у случају самоодбране или ради санкција које су предузете по одлуци Савета безбедности.³² Али, појам „употреба силе“ се не схвата у свакој прилици на исти начин, а те несугласице нису почеле са сајбер ратовањем. Слична ситуација дешавала се и у случају примене хемијског и биолошког оружја. Њихова примена не представља употребу кинетичке силе и има потенцијал неочекиване примене уз фактор изненађења. Ове недоумице су делимично решене применом критеријума оцено последица напада, а не врсте примењеног средства.³³ Поједини стручњаци сматрају да се и оцена природе сајбер напада може извршити по истом критеријуму [3, стр. 79–81]. Такав став заузима и војна доктрина САД за сајбер операције.³⁴ У том случају није важно да ли је напад предузет копном, морем, ваздухом, свемиром или у сајбер простору, већ какав је ефекат изазвао. Људске жртве и материјална разарања изазвана сајбер нападом довољан су разлог за самоодбрану. Поједини аутори поричу да је остваривање тог права веома проблематично у погледу избора адекватне врсте одговора (традиционалног или нуклеарног напада) [4 стр. 22], [5]. Међутим, нема свака држава сајбер капацитете за пропорционалан акт самоодбране, исти ниво информационе заштите, нити се примена истог рачунарског вируса може сматрати пропорционалним начином самоодбране.³⁵ Са друге стране, одсуство ограничења сајбер ратовања може имати далекосежне последице. На пример, поједини руски војни стручњаци сматрају да Русија има право широког спектра војних одговора на сајбер напад, укључујући и нуклеарни противнапад,³⁶ а САД задржавају право да на напад одговоре свим расположивим средствима.

Повреда неутралности сајбер нападом зависи од његових последица. Иоловани сајбер напад без значајних последица тешко се може сматрати довољним поводом за примену права на самоодбрану.³⁷ Пример за ову тврдњу су случајеви сајбер напада у Естонији (2007) и Грузији (2008). Чак и да је било могуће утврдити одговорност Русије за покретање поменутих сајбер напада, њихове последице нису биле довољне за позивање на право на самоодбрану и предузимање противнапада оружаном силом.

Хашке конвенције из 1899. године³⁸ дале су подстицај за даљи развој међународног ратног права. Оне садрже Мартенсове клаузуле,³⁹ које представљају основу за приме-

³² Члан 2. Повеље УН; Jason Barkham, „Information Warfare and International Law on the Use of Force”, *International Law and Politics Issue* 34, New York University School of Law, 2002, страна 69.

³³ Исто, страна 72.

³⁴ Siobhan Gorman, Julian E. Barnes, „Cyber Combat: Act of War”, *The Wall Street Journal*, 31 May 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304563104576355623135782718.html>, (02.06.2011).

³⁵ Већина напада малициозним кодом може истински бити ефикасна само први пут, док се не његовом употребом не открије и затим исправи грешка чије постојање је искоришћено.

³⁶ Hildreth, S.A., *Congressional Reasearch Service Report For Congress*, No. RL30735, Cyberwarfare, 2001, <http://www.fas.org/irp/crs/RL30735.pdf>.

³⁷ Barkham, стр. 81.

³⁸ Конвенције I-IV и Декларације I-III, http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/lawwar.asp, (18.06.2009).

³⁹ Преамбуле II Хашке конвенције о праву и обичајима рата на копну из 1899. године, руског делегата, професора Фјодора Фјодоровича Мартенса, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JNHV>, (18.01.2009).

ну хуманитарних принципа при употреби нових технологија ратовања и универзално су примењиве у будућности. Међународна заједница их је прихватила и уградила у постојеће право са циљем да спречи будућа непотребна и непропорционална разарања применом нових средстава наоружања која још нису уведена у употребу.⁴⁰ Ове одредбе дају став о правном регулисању злочина применом принципа хуманости ценећи њихове последице, а не методе и средства. Овакав систем подразумева поштовање суверенитета држава, али предвиђа њихову одговорност за настале последице у подручју одговорности властитог суверенитета. Валтер Шарп, уредник издања *УН Мировне операције*, тврди да сајбер напади представљају активности које нису у складу са постојећим међународним правом. Он сматра да се сајбер напад или нека друга неконвенционална употреба силе може сматрати оружаним нападом онда када остварује ефекте традиционалног оружаног напада. Такође, тврди да коначне дефиниције појмова „оружани напад“, „акт самоодбране“ и „агресија“ можда никада неће бити прецизиране [6, стр. 138]. Ипак, примена наведеног принципа може пружити само основе за будуће регулисање. Претње сајбер ратовања су сложене, а његова природа се брзо мења. Примена принципа оцено последица напада није једноставна у свим случајевима сајбер операција, попут информационих операција [7]. Део држава окупљених у Шангајску организацију за сарадњу,⁴¹ а пре свих Русија,⁴² сматра да и информационе операције у сајбер простору представљају облик агресије. Русија је Уједињеним нацијама предложила забрану употребе информационих операција.⁴³ Поред тога, приступ оцено последице напада не предвиђа околности у којима постоји јасна намера нападача да сајбер нападом изазове озбиљне последице по нападнуту страну, укључујући материјална уништења или људске жртве, али у којима напад није ефикасан. Са технолошким развојем сајбер ратовања и зависношћу окружења од информационих технологија, могућност изазивања физичког уништења циља је све извеснија. И природа сајбер нападача се мења. Први нападачи су, углавном, били индивидуални хакери, који су предузимали нападе због забаве и личних разлога. Врло брзо су криминалци постали главни извор сајбер напада, који су постали много софистициранији и опаснији. У актуелном времену државе су одговорне за све већи проценат сајбер напада којим остварују политичке циљеве. У складу са измењеном природом технологије и врстом нападача последице сајбер напада биће све озбиљније. Пример за то су сајбер напад рачунарским црвом *Stuxnet* на иранско нуклеарно постројење Бушер и информационе операције у сајбер простору којима се иницирају друштвени ломови. Право оружаних сукоба забрањује нападе на „...постројења која у себи садрже опасне силе, попут брана, насипа или електричних централа“, која „...не смеју бити циљ напада, чак и када су такви објекти војни циљеви, уколико такав напад може изазвати ослобађање опасних сила и изазвати озбиљне по-

⁴⁰ Sinks, стр. 22.

⁴¹ Agreement Between the Governments of the Member States of the Shanghai Cooperation Organization on Cooperation in the Field of International Information Security,

http://media.npr.org/assets/news/2010/09/23/cyber_treaty.pdf, (12.03.2011).

⁴² Sergei Korotkov, Legal Aspects of Information, Ministry of Defense, Russian Federation, Information & Communication Technologies and International Security, United Nations Institute for Disarmament research, Conference, 24-25 April 2008, Geneva, http://www.unidir.org/audio/2008/Information_Security/08-Korotkov.m3u, (28.02.2010).

⁴³ Sinks, стр. 19.

следице међу цивилним становништвом“.⁴⁴ Ова забрана односи се и на војне циљеве у близини наведених објеката уколико напади на њих могу довести до ослобађања опасних сила или изазвати цивилне жртве.⁴⁵ Стога сајбер напади у организацији државе представљају ратне злочине. Чак и уколико буду неуспешни, овакве нападе међународна заједница мора да санкционише. Принцип последице није довољан за ваљано регулисање сајбер ратовања, већ се паралелно с њим мора ценити и намера нападача. Средства, методе и технике сајбер напада не могу бити мерило легалности напада, пошто их могу примењивати и недржавни субјекти у намери да почине криминална дела. Она говоре само о природи напада, односно о томе да ли је реч о конвенционалном или сајбер нападу. Мерило за процену природе сајбер напада мора бити обједињена процена природе, последица напада и намере нападача, за све сврхе, укључујући и процену начела неутралности. Имајући у виду начин употребе сајбер капацитета, постоје три основна случаја у којима сајбер напад утиче на неутралност неке државе:

- сајбер напад на неутралну државу или од стране неутралне државе,
- злоупотреба сајбер капацитета неутралне државе за напад стране у сукобу и
- употреба рачунара или комуникационог система неутралне државе као канала за сајбер напад.

Важно је нагласити да се сајбер ратовање не води искључиво над информацијама и информационим системима, нити се у потпуности води у сајбер простору. Оно је активност са веома широким подручјем деловања, усмерено на целокупну сајбер инфраструктуру коју начелно чине људи, процеси и системи који граде сајбер простор [8, стр. 21]. Прецизније, сајбер инфраструктуру сачињава окружење (објекти, средства, физичка инфраструктура, простор на копну, мору, ваздуху и свемиру у коме се налазе та инфраструктура и средства), енергија која омогућава рад информационих система и постројења, хардвер (процесори, рачунари и њихови склопови, оптичке и друге вазе и слично), софтвер (машински, кориснички, слоја везе, електронске базе података и слично), мреже (мрежни уређаји, комуникације, топологије и слично), садржај (информације и датотеке које се чувају и крећу у системима и мрежама, мрежни и аутоматски генерисани статистички подаци и слично), људи (програмери, администратори, оператери, особље за одржавање, корисници) и регулативе (прописи, споразуми, стандарди и друго) [9, стр. 1–4].

Сајбер напад на неутралну државу или од стране неутралне државе

Све стране у сукобу имају обавезу да се уздрже од сајбер напада на неутралну државу, све док она поштује обавезе које проистичу из њеног статуса. И неутрална држава има обавезу да се уздржи од сајбер напада на стране у сукобу. У супротном, губи неутрални статус. Да би га сачувала, поред поштовања, мора и активно да га брани, чак и применом силе.⁴⁶

⁴⁴ Допунски протокол I, члан 56 (1). Ова забрана престаје да важи када се ти објекти и објекти у њиховој непосредној околини користе различито од своје нормалне употребе ради редовне, значајне и директне подршке војним операцијама и уколико је војни напад једини начин да се оконча таква подршка.

⁴⁵ Допунски протокол I, члан 56 (1). Овај протокол није ратификовало само неколико држава у свету: Иран, Мароко, Пакистан, Филипини и САД.

⁴⁶ V Хашка конвенција, члан 10.

Злоупотреба сајбер инфраструктуре неутралне државе

Иако сајбер простор „не припада“ територији државе, оне остварују јурисдикцију у његовим деловима и задржавају право и дужност да регулишу употребу информационог капацитета на властитој територији, као и активности у сајбер простору под својом контролом. Постоје разне могућности злоупотребе ових капацитета од стране друге државе за вођење сајбер ратовања против треће стране. Угрожена страна има право на самоодбрану и предузимање противнапада, јер сваки извор напада постаје легитимна мета за страну која се брани, под условом да неутрална држава није у стању или нема намеру да заустави акте агресије. У таквим ситуацијама неутралност је вишеструко угрожена. Оваква злоупотреба капацитета неутралне државе представља ратну перфидност која је ратни злочин. Процена да ли је повређена неутралност зависи од утврђивања идентитета нападача (што је изузетно сложено и често немогуће), тежине и последица напада. Поштовање процедуре прописане правилима о неутралности старим један век није практично у условима сајбер ратовања, у којем се напади готово тренутно дешавају, па је једини начин спречавања оваквих ситуација њихова превенција међународним прописима.

Употреба капацитета неутралне државе као канала за сајбер напад

Средства сајбер напада су рачунари, рачунарски системи и инфраструктура, програми и дигиталне информације које се налазе у тим системима или се крећу сајбер простором. Хардвер, физичке везе и дигиталне апликације и информације нису сами по себи оружје, јер имају и мирнодопску примену, али у складу са намером нападача могу бити средство напада и, у том случају, постају легитимне мете противнапада. Када злонамерни програм којим се врши сајбер напад путује ка циљу кроз информационе мреже које су у надлежности суверенитета неутралне државе, строга и буквална примена принципа неутралности подразумевала би да је нарушена њена неутралност. Међутим, технологија функционисања сајбер простора није погодна за такве тврдње. Буквална примена прописа о неутралности може бити опасна због правних и техничких разлога. Неутрална држава не мора бити ни свесна да је кроз њену инфраструктуру усмерен сајбер напад, а посебно не у реалном времену, па стога њени системи не смеју постати легитимни циљеви напада нападнуте државе. Правни разлози односно се првенствено на квалификацију природе сајбер напада и утврђивање да ли се он може изједначити са оружаном агресијом у складу са њеном дефиницијом, резолуцијом Генералне скупштине УН 3314,⁴⁷ Резолуцијом Генералне скупштине УН број 2625⁴⁸ и другим одговарајућим

⁴⁷ Ради појашњења нејасноћа у вези схватања појма „агресија“ Генерална скупштина УН га је 1974. године дефинисала као „употребу оружане силе од стране државе против суверенитета, територијалног интегритета или политичке независности друге државе или на начин супротан са Повељом Уједињених нација“. Резолуција генералне скупштине УН број 3314, члан 1, 14. децембар 1974, Definition of Aggression, United Nations General Assembly Resolution 3314, (XXIX),

актима, попут Бечке конвенције о праву међународних уговора,⁴⁹ која је поставила императивне смернице међународним телима приликом интерпретације споразума у складу са међународним правом. Друга група правних проблема односи се на сукоб надлежности националних и међународних правних прописа и, уопште, на надлежност државног суверенитета у сајбер простору. Делови физичке информационе инфраструктуре (оптичких каблови, рутери, сателити и друго) који су у приватном или државном власништву налазе се у подручјима заједничке баштине човечанства (морско дно или свемир). Поједине државе усвојиле су прописе и процедуре за заштиту националне сајбер инфраструктуре у случају опасности (одлука Конгреса САД да председник САД има право да „искључи“ целокупан интернет у националној надлежности у случају опасности⁵⁰) или су то већ учиниле у тренуцима унутрашњих немира (поступак Египта током револуционарних протеста 2011. године⁵¹). Државе могу манипулисати радом рутера националних провајдера, посебно са функцијом *Border Gateway Protocol-a*.⁵² Сајбер простор представља умреженост свих мрежа, па се поремећаји рада у једном делу лако преносу на цео систем.

Технички проблеми утврђивања порекла напада односе се на начин функционисања информационих мрежа. Пут информације кроз сајбер простор није могуће прецизно предвидети. Када један сервер постане преоптерећен, саобраћај се аутоматски преусмерава на суседни, који је слободан. Подаци су подељени на појединачне пакете који могу путовати различитим, аутоматски генерисаним путањама до одредишта на којем се поново састављају у првобитну целину. Те путање не могу сигурно знати у потпуности ни пошиљачи, ни транзитне државе, ни државе одред-

<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/da/da.html>, (20.05.2010)

Члан 3. ове резолуције наводи седам чинова који се сматрају агресијом. Члан 4. каже да агресија није ограничена само тиме.

⁴⁸ Дефинише ратну агресију као злочин против мира и опомиње државе чланице да се уздрже од „аката одмазде које укључују употребу силе и од организовања, подстицања, асистирања и учествовања у цивилним сукобима или терористичким нападима у другој држави“. Резолуција Генералне скупштине УН 2625, Декларација о принципима међународног права који се односе на пријатељске односе и сарадњу међу државама у складу са Повељом УН, 24. октобра 1970. године,

<http://www.yudikorsou.com/download/UN%20GENERAL%20ASSEMBLY%20RESOLUTION%202625.doc>, (20.05.2010)

⁴⁹ „Уговор се мора добронамерно тумачити према уобичајеном смислу који се мора дати изразима у уговору у њиховом контексту и у светлу његовог предмета и циља“. Члан 31, став 1, Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969. године (ступила на снагу 1980. године). Конвенција нема обавезујући карактер. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf, (20.05.2010).

⁵⁰ The Protecting Cyberspace as a National Asset Act,

http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=42926cbe-76fd-4eeb-a08b-d7838a4aae8f, (15.06.2010).

⁵¹ Iijtsch van Beijnum, „Haw Egypt did (and your government could) shut down the Internet“, Ars Technica, <http://arstechnica.com/tech-policy/news/2011/01/how-egypt-or-how-your-government-could-shut-down-the-internet.ars>, (17.06.2011).

⁵² Кина је оптужена да је преко властитих рутера на краћи период преусмерила комплетан интернет саобраћај америчког Сената, канцеларије секретара одбране, агенције НАСА, министарства трговине САД и неколико америчких берзи. 2010 Report to Congress of the U.S.-China Economic And Security Review Commission, November 2010,

http://www.uscc.gov/annual_report/2010/annual_report_full_10.pdf, (26.11.2010).

нице. Једини поуздан начин прекида, али и превенције напада који може предузети неутрална држава јесте пресецање комплетног тока комуникација. Наметање овакве обавезе неутралним државама било би неразумно, јер би такав захтев у потпуности зауставио функционисање интернета (или другог облика електронских комуникација). Иако је форензички могуће утврдити *Internet Protocol (IP)* адресу порекла напада, нападе због преусмеравања није могуће пратити до извора у реалном времену. Уколико се и утврди локација (*IP* адреса уређаја са кога је упућен напад) или чак уређај са кога је напад потекао (његова *MAC* адреса), то не значи да је доказана и одговорност лица, а посебно не државе за покренути напад. Некада су за форензичко утврђивање нападача потребни месеци истраживачког рада, потпуна сарадња између држава, укључујући и оних које су можда одговорне за напад. Закасниле информације о нападачу могу бити ирелевантне, уколико је напад већ окончан, а сукоб неповратно ескалирао.

Упркос наведеним проблемима, прописи о неутралности у сајбер ратовању морају имати моћ да заштите суштину овог принципа, да обавезу све стране да га поштују и да буду усклађени са суштином сајбер простора. Технички предуслов за то је поуздана идентификација лица и садржаја у сајбер простору, попут дубинске инспекције појединачних пакета података, поступака утврђивања генетског отиска сваког садржаја и једнозначне идентификације лица без обзира на уређај и платформу приступа сајбер простору.⁵³ Савремени трендови корпоративног света крећу се ка обавезној идентификацији корисника.⁵⁴ Ипак, и даље постоје начини да се злоупотреби туђи идентитет или да се заобиђе обавеза идентификације. У судској пракси САД постоје одлуке да се *Internet Protocol (IP)* адреса неког уређаја не може поистоветити са њеним регистрованим корисником.⁵⁵ Због техничке немогућности утврђивања одговорности на нивоу појединца, једино могуће начело заштите неутралности у сајбер ратовању представља захтевање обавезе његовог очувања, било прописивањем државне одговорности за сваки напад из подручја њеног суверенитета и (или) потпуне забране сајбер ратовања. Злоупотреба капацитета неутралне државе морала би представљати противзаконито дело. Рачунарски системи и информационе комуникације неутралних држава не би смели бити циљеви напада (без обзира на то да ли се ради о традиционалном или сајбер нападу), чак и у случају да се користе као средства преноса напада, осим у случају да неутрална држава изгуби свој неутрални статус. Утврђена повреда неутралности неке државе требало би да представља довољан разлог за прекид интернет комуникације са државом нападачем, без обавезе да се исто учини са осталим странама у сукобу.

⁵³ John Keller, „Cyber Genome program launched to bolster DOD information intelligence and cyber defense capabilities”, 31.01.2010. године,

<http://www.militaryaerospace.com/index/display/article-display/372766/articles/military-aerospace-electronics/executive-watch-2/2010/01/cyber-genome-program-launched-to-bolster-dod-information-intelligence-and-cyber-defense-capabilities.html>, (31.01.2010).

⁵⁴ Alex Hudson, „Why does Google insist on having your real name?”, BBC News, 28. July 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-14312047>, (07.08.2011).

⁵⁵ United states District Court, Central District of Illinois, 2:11-cv-02068-HAB –DGB #15, 29 April, 2011, http://www.scribd.com/doc/54508329/ip-baker#open_download, (17.07.2011).

Примена прописа о неутралности на сајбер ратовање

Постојеће међународно право оружаних сукоба настало је из потребе регулисања оружаних сукоба који се односе на традиционалне сукобе, а не на сајбер ратовање. Технологија сајбер ратовања развија се много брже од међународног права.⁵⁶ Сајбер ратовање води се средствима која истовремено имају и војну и мирнодопску примену. Сајбер ратовање се може водити дистрибуирано и временски одложено. Због технолошког раскорака између права и природе ратовања постојећи међународни споразуми нису довољни за практичну примену на сајбер ратовање, што се не односи на основне принципе,⁵⁷ већ на праксу примене. То је узрок захтева да се регулисање сајбер ратовања мора спровести полазећи од општих ка посебним нормама. Његова анализа треба да започне од обичајног права и општих принципа међународног права,⁵⁸ а полазна смерница за то може се наћи у Повељи УН.⁵⁹ Наредни корак требало би да буде примена општеприхваћених обавезујућих норми,⁶⁰ у мери у којој су практично примењиви на сајбер ратовање. Последњи ниво анализе представља примена постојећих мултилатералних и билатералних споразума, специфичних принципа обичајног права и свега што се може применити у посебним ситуацијама праксе државне неутралности [10] .

Технолошки развој и међународно право

Развој националног и међународног права касни у односу на технолошки развој, што је првенствено последица неопходног консензуса свих релевантних субјеката у условима постојања супротстављених интереса. То је био чест случај током историје, попут регулисања примене ратне авијације, бојних и биолошких отрова⁶¹ или нуклеарног наоружања.

⁵⁶ У првом наступу пред америчким Конгресом, начелник Здружене сајбер команде америчке војске (уједно и директор највеће обавештајне агенције у САД, NSA), генерал Кит Александер је истакао да су политичке директиве и правне норме које регулишу сајбер ратовање застареле и да нису у стању да прате брз развој техничких војних капацитета у области сајбер ратовања. Thom Shanker, "Cyberwar Nominee Sees Gap in Law", *The New York Times*, 14. априла 2010.

<http://www.nytimes.com/2010/04/15/world/15military.html>, (28.05.2010).

⁵⁷ Cordula Droegge, No legal vacuum in cyber space, 16-08-2011 Interview, International Committee of the Red Cross, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2011/cyber-warfare-interview-2011-08-16.htm>, (17.08.2011).

⁵⁸ Члан 38. Статута Међународног суда правде наводи опште принципе права као примарне изворе које треба цитирати у случајевима пред судом.

⁵⁹ Повеља УН, чланови 25, 48, 51 и 103.

⁶⁰ *Ius cogens* норме (обавезујуће право) представљају основни принцип међународног права за који се сматра да је свеприхваћен у међународној заједници. За разлику од обичајног права које захтева претходни пристанак и дозвољава измене кроз конвенције, ниједна држава нема право да прекрши *ius cogens* норме. У начелу, чине га забране агресорског рата, злочина против човечности, ратних злочина, пиратерије, геноцида, ропства, мучења и слично.

⁶¹ Након прве употребе бојних отрова за време Првог светског рата, 1925. године у Женеви је усвојен први споразум који је регулисао употребу хемијских отрова и биолошких агенаса ради вођења сукоба, Протокол за забрану употребе у рату омамљујућих, отровних и других гасова и бактериолошких метода ратовања.

Ова усаглашавања морају бити правовремена и адекватна. На пример, одмах након прве употребе авиона у оружаном конфликту сачињен је Нацрт хашких правила о ваздушном ратовању који у почетку није поштовала ниједна страна.⁶² Било је потребно педесет година да се формулише потпуна забрана биолошког оружја⁶³ и додатних двадесет година да се доврши регулисање употребе хемијског оружја.⁶⁴ Са друге стране, нека правила ратовања претходила су свом времену, попут Конвенције о забрани војне или било које непријатељске употребе метода модификације животне околине из 1976. године,⁶⁵ Протокола о забрани оружја чији се делови не могу открити рендгенским зрацима из 1980. године⁶⁶ и Протокола о употреби ласерског оружја из 1995. године.⁶⁷ Ипак, теоретски или практично, ови *jus in bello*⁶⁸ прописи су на крају прилагодили постојеће ратно право употреби нових врста оружја.⁶⁹ Основни принципи права оружаних сукоба нису створени искључиво за поједине ситуације и окружења, већ регулишу општу употребу силе у свим ситуацијама. Проблем сајбер ратовања јесте што се његове активности не могу географски одредити, већ само последице,⁷⁰ што није могуће јасно разликовање војних и цивилних циљева, нити бораца и цивила, идентитет нападача се не може утврдити у реалном времену, а сајбер оружје не постоји у физичком облику. Стога је неопходно усвајање нових, специфичних стандарда за његово регулисање.⁷¹

⁶² Draft Rules of Aerial Warfare, februar 1923. године, <http://www.dannen.com/decision/int-law.html#C>, (16.07.2009).

⁶³ Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction. Opened for Signature at London, Moscow and Washington. 10. April 1972, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/450?OpenDocument>, (16.07.2009).

⁶⁴ Convention on the prohibition of the development, production, stockpiling and use of chemical weapons and on their destruction, Paris, 13 January 1993, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/553?OpenDocument> (16.07.2009).

⁶⁵ Convention on the prohibition of military or any hostile use of environmental modification techniques, 10. December 1976, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/460?OpenDocument>, (16.07.2009).

⁶⁶ Protocol on Non-Detectable Fragments (Protocol I), Geneva, 10 October 1980, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/505?OpenDocument>, (16.07.2009).

⁶⁷ Protocol on Blinding Laser Weapons (Protocol IV to the 1980 Convention), 13. October 1995, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/570?OpenDocument>, (16.07.2009).

⁶⁸ *Jus in bello* су правила ратовања која регулишу понашање у рату која се примењују када државе прибегну оружаном сукобу и ограничавају прихватљиве активности у току сукоба. Принципи који се односе на заштиту цивила у време рата или потребе за пропорционалношћу употребе оружане силе углавном се сврставају у овај скуп правила. Најпознатији пример оваквих прописа је Женевска конвенција.

Jus ad bellum (легалност употребе силе) представљају међународно прихваћен скуп правила који потенцијално сукобљене стране морају испоштовати пре започињања сукоба ради процене да ли је улазак у њега легалан. Међународни споразуми користе ова правила да ограниче државама могуће оправдане разлоге за започињање рата. У двадесетом веку најчешће помињани билатерални споразуми који су укључивали оваква правила били су Кејлог-Брајанов пакт, Лондонска (Нинбершка) повеља и Повеља Уједињених нација. Граница између принципа *jus ad bellum* и *jus in bello* је генерална и није прецизна, већ се њихово разликовање своди, углавном, на област легалности пре отпочињања рата и у току вођења рата.

⁶⁹ На пример, стране у сукобима биле су способне да релативно лако прилагоде постојећа правила о копненом ратовању на ваздушно ратовање Регулативом о поштовању права и обичаја рата на копну, 1907. године, Анекс ИВ Конвенције о поштовању права и обичаја рата на копну, 1907. године.

⁷⁰ Jason Barkham, "Information Warfare and International Law on the Use of Force", *International Law and Politics Issue 34*, New York University School of Law, 2002.

⁷¹ У последњих десет година објављен је већи број стручних предлога за регулисање сајбер ратовања: George K. Walker, "Information Warfare and Neutrality", Jason Barkham, "Information Warfare and International Law on the Use of Force"; Yoram Dinsein, "Computer Network Attacks and Self-Defense" u Computer Network Attack and In-

Разликовање бораца и небораца у сајбер рату

Право оружаних сукоба ставља посебан нагласак на заштиту лица током оружаних сукоба и дели их на борце и неборце. Борци су сви припадници оружаних снага страна учесника у сукобу, сем медицинског и верског особља.⁷² Они имају права да учествују у непријатељствима⁷³ и представљају „скуп организованих оружаних снага, група или јединица који се налазе под командном одговорношћу институција и лица дате државе која су одговорна за руковођење својим подређенима“.⁷⁴ Борци имају обавезу да се „разликују од цивилне популације док су укључени у борбена дејства или се налазе у стању припрема за напад“.⁷⁵ У категорију бораца спадају и „чланови милиција и добровољачких група, укључујући и припаднике организованих покрета отпора, који се боре на страни државе учеснице у сукобу“, под условом да испуњавају посебне услове.⁷⁶ Неборци су цивили и непријатељско особље ван борбе (ратни заробљеници, рањени и болесни, медицинско и верско особље). Цивили су особе које нису чланови оружаних снага учесника у сукобу и који не узимају директно учешће у непријатељствима.⁷⁷ Опште је правило да цивили, било као део популације, било као појединци, не смеју бити циљеви напада.⁷⁸ Забрањени су и акти претње насиљем, чија је основна функција да шире страх међу цивилном популацијом. Цивили уживају заштиту од напада „сем уколико, и само за време док узимају директно учешће у непријатељствима“.⁷⁹ Оваква регулација није практична за примену у сајбер ратовању. Сајбер ратовање могу водити сви (припадници војске, терористи, припадници организованих група мимо званичних војних снага неке државе, цивили које ангажује држава или који делују самостално и било ко други). Средства сајбер ратовања имају истовремено и ратну и мирнодопску примену и не захтевају ангажовање војног особља. То не значи да се у свету не развијају војни капацитети, јединице, команде и институције за сајбер ратовање.⁸⁰ Карактер сајбер напада се мења. Савремене сајбер нападе све чешће покрећу државе.⁸¹ Свакој

ternational Law (Michael N. Schmitt & Brian T. O'Donnell eds), 2002.; Eric Talbot Jensen, "Computer Attacks on Critical National Infrastructure: A Use of Force Invoking the Right of Self-Defense", 2002; Michael Schmitt, "Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thought on a Normative Framework", 1999; major David Di-Censo, *IV Cyberlaw: "The Legal Issues of Information Warfare"*, 2000. године и други.

⁷² Допунски протокол I, Члан 43 (2).

⁷³ Допунски протокол I, Члан 43.

⁷⁴ Исто, члан 43 (1).

⁷⁵ Исто, члан 44 (3).

⁷⁶ Конвенција о поступању са ратним заробљеницима (III), члан 4(A)(2), од 12. августа 1949. године (у даљем тексту Трећа Женевска конвенција). Ови услови су да „њима командује особа која је одговорна за своје подређене“, носе „фиксни карактеристични знак који је препознатљив са даљине“, „отворено носе оружје“ и спроводе своје операције „у складу са законима и обичајима рата“.

<http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/375?OpenDocument>, (19.01.2010).

⁷⁷ Допунски протокол I, члан 50 (1).

⁷⁸ Исто, члан 51 (2).

⁷⁹ Исто, члан 51 (3).

⁸⁰ Hui Min Neo, „China, US, Russia in cyber arms race: net security chief“, AFP, 28 January 2010, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gBI-UmsuwvR6i-mxI5TDGvDuGtrw>, (24.02.2010).

⁸¹ Greg Austin, „China's Cybersecurity and Pre/emptive Cyber War“, New Europe, 14 March 2011, <http://www.neweurope.eu/articles/Chinas-Cybersecurity-and-Preemptive-Cyber-War/105270.php>, (19.03.2011).

држави је једноставније да унајми рачунарске стручњаке за припрему и покретање сајбер операција него да изгради војне капацитете. Научноистраживачке агенције војске САД, DARPA⁸² и специјализована одељења NSA⁸³ већ дуги низ година јавно објављују конкурсе за разне пројекте у области сајбер одбране, шпијунаже или напада. Пример за то је обиман одбрамбени програм *Cyber Fast Track*.⁸⁴ Овакав начин вођења сајбер ратовања је у складу са растућим трендом ангажовања приватних армија и најамника у свету.⁸⁵ Развој софтвера и техника за сајбер ратовање може бити поверен чак и компанијама у страним државама. Таква ситуација се не може лако регулисати постојећим правом оружаних сукоба које обавезује борце да се јасно идентификују као припадници војних јединица [11]. У сајбер ратовању није неопходно да сајбер борци буду прикључени војним јединицама. Иако међународно право препознаје реалност ратних ситуација у којима борци из објективних разлога нису у могућности да се разликују од небораца,⁸⁶ у случају сајбер ратовања ради се о нерелевантности овакве одредбе. У теорији, једини облик идентификације је могућ остављањем „ауторског потписа“ у злонамерни програм употребљен за напад или јавним признавањем напада, што није реално да се деси, јер је супротно суштини сајбер ратовања које остварује предност баш у прикривености нападача. Међутим, она је противна праву оружаних сукоба.⁸⁷ Непоштовање правила ратовања представља ратни злочин, који је тежи што су теже последице сајбер напада. Цивили који учествују у сајбер нападу су легитимне мете противнапада, али само за време док остварују директно учешће у операцијама, а то је, такође, веома тешко утврдити у реалном времену.⁸⁸ Насупрот томе, борци могу бити нападнути без обзира на њихове тренутне борбене активности. Ангажовање цивила у борбама је преступ,⁸⁹ а учешће војног особља у сајбер нападима је легално. Припадници војних јединица који предузимају сајбер нападе имају право да предузимају ратне акције и не могу бити оптужени за ратна дела, укључујући и убиства противничких бораца, уколико су она изведена у складу са правом оружаних сукоба.⁹⁰ Ангажовање цивила да воде борбе може бити индивидуални ратни злочин, уколико не постоји одговорност државе за њихово ангажовање или колективни, ако их ангажује држава. Овај принцип је применила влада САД када је по одредби Акта о војним судовима из 2006. године⁹¹ осудила ра-

⁸² Defense Advanced Research Projects Agency

⁸³ National Security Agency

⁸⁴ DARPA-RA-11-52: Cyber fast Track (CFT), Defense Advanced Research Projects Agency, 3 August 2011, https://www.fbo.gov/?s=opportunity&mode=form&id=406db188e0e1935a806c143a5603eb48&tab=core&_cvi-ew=0, (03.08.2011).

⁸⁵ Desire Athow, „Former NSA/CIA Director Suggests Employing Mercenaries For Cyberwarfare“, IT Pro Portal, 01 August 2011, <http://www.itproportal.com/2011/08/01/former-nsa-cia-director-suggests-employing-mercenaries-cyberwarfare/>, (03.08.2011).

⁸⁶ Тада се идентификују отвореним ношењем наоружања. Исто, члан 44, став 3.

⁸⁷ Допунски протокол I, члан 37.

⁸⁸ Допунски протокол I, члан 51 (3).

⁸⁹ Цивили нису категорија којој је дозвољено учешће у борбама. Допунски протокол I, члан 43.

⁹⁰ „Борци имају право да директно учествују у борбама“, Допунски протокол I, члан 43 (2).

⁹¹ Military Commissions Act of 2006, HR-6166 је акт америчког Конгреса са циљем да регулише суђења војних комисија ратним заробљеницима за повреде ратног права, као и за друге сврхе. http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/PL-109-366.pdf, (29.06.2010).

њеног малолетног Канађанина муслиманског порекла, ухваћеног у Авганистану, под оптужбом да је учествовао у борбама на противзаконит начин.⁹²

Поред цивила и бораца, постоје и друге категорије лица која могу узети активно учешће у борбама.⁹³ То су:

- припадници цивилних милиција, добровољачких одреда и покрета отпора који припадају некој од страна у сукобу,

- оружане снаге страна у сукобу које непријатељ не признаје и

- грађани који спонтано одговарају на инвазију, такозвани *levee en masse*.⁹⁴

За сајбер ратовање је посебно карактеристична последња категорија. Широка група спонтано организованих руских цивила била је директно укључена у нападе на Естонију, Грузију и Киргистан током периода 2007–2009. године, али не у акту самоодбране, већ у функцији сајбер агресије на политички супротстављене државе у време мира. Статус бораца може се дати и нерегуларним снагама.⁹⁵ Корени ове идеје датирају из Бриселске декларације из 1874. године,⁹⁶ која је описивала неконвенционалне групе бораца, на које се примењују сви закони, права и дужности ратног права, а не само статус ратних заробљеника. Ова идеја се у прилагођеном облику може применити и на сајбер ратовање. Националистичке групе могу лако бити употребљене у току сајбер сукоба као патриотска подршка ратним активностима својих влада [12]. Такав случај се десио и током бомбардовања СР Југославије 1999. године, када су групе и појединци из Србије, Русије, Кине и других држава предузимали пропагандне активности на разним форумима у иностранству, измене *web* страница и спорадичне DDoS нападе на сервере НАТО-а као покушај супротстављања његовим војним дејствима.⁹⁷ Статус ових нападача је изузетно проблематичан. Уколико се њихово ангажовање оцени као агресија, не може им се признати статус бораца, па стога немају ни њихова права. Њима се може судити на основу чињенице да су борбено ангажовани у сукобима и могу бити мете напада. Њихово војно ангажовање у сукобу није легално и представља кршење права оружаних сукоба, а напад на њих у облику војног одговора је оправдан.

⁹² Канадски држављанин Омар Кадр је, наводно, у Авганистану ручном бомбом напао америчке снаге. Након рањавања је ухапшен и пребачен у војни затвор Гуантанамо на Куби, где га је војни суд осудио на казну затвора. У тренутку хапшења имао је 15 година. Кадр није користио незаконито оружје, ограничио је ефекте свог напада на непријатељске снаге и није се представљао као заштићени цивил док се припремао за напад. Стога је једино дело за које је могао бити оптужен по ратном праву било само незаконито учешће у борби. The Omar Khadr Case, University of Toronto, Faculty of Law,

http://www.law.utoronto.ca/faculty_content.asp?itemPath=1/3/4/0/0&contentId=1617, (18.05.2011).

⁹³ Допунски протокол I, члан 50.

⁹⁴ Ова категорија била је директно укључена у руска сајбер дејства у Естонији, Грузији и Киргистану од руске стране током периода 2007–2009. године, али не у функцији одбране, већ напада.

⁹⁵ Друга Хашка конвенција из 1899. године, члан 1. <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/150?OpenDocument>, (13.02.2009). Трећа женевска конвенција из 1949. године.

⁹⁶ Иако ова декларација никада није ступила на снагу као правоснажан међународни законски инструмент, каснији споразуми су репродуковали њене значајне делове.

⁹⁷ Лазар Николић, „Размена информација и/или емоција”, Нова српска политичка мисао, Специјално издање 1, 1999. године, Србија и НАТО; Слободан Наумовић, „Netwars: Интернет и агресија на Југославију”, Нова српска политичка мисао, Специјално издање 1, 1999. године, Србија и НАТО; Душан Дингарац, „На мрежи, на положају” Свет компјутера, мај 1999. године, www.sk.rs/1999/05/skak01.html, (11.05.2010).

Поред национално настројених цивилних група учешће у сајбер сукобима могу узети и други облици група. Најпознатији пример су организоване групе младих, информатички оспособљених појединаца, попут хакерске групе *Anonymous*, њене фракције *AnonOps* и *LulzSec* или старије групе *Peoples Liberation Front*, чије порекло датира од средине осамдесетих година двадесетог века. Оне представљају међународне, дистрибуиране, хијерархијски хоризонтално организоване и политички мотивисане групе хакера–активиста (*hacktivists*). Њихове активности су усмерене на веома широк круг мета, од појединаца, преко организација, институција и држава (владе Ирана, Туниса, Бахреина, Египта, Зимбабвеа, Аустралије, Турске, Израела и других), на разне финансијске корпорације (попут *Sony Corporation*, *Visa*, Сајентолошке цркве, Вестборо баптистичке цркве, безбедносних фирми и организација попут *HBGary Federal*, па чак и владиних агенција попут *CIA*–е). У њиховом деловању нема образаца, јер остварују широки спектар активности, па је тешко утврдити њихову позадину, порекло и намере. Облик њихове организације и функционисања на најбољи начин представља могућности примене сајбер простора за политички мотивисане активности. Иако њихово деловање представља облик сајбер криминала, који у неким случајевима може бити окарактерисан као сајбер тероризам, не постоји ниједан разлог због којег се у будућности не би десио сличан облик сајбер ратовања усмерен на неку државу или групу држава, који би предузеле слично организоване групе које не би спајала националност, већ идеолошка и политичка оријентација. Такви напади могу се предузети у време оружаног сукоба или мира. Они не би имали статус најамника, јер не воде дејства због накнаде, већ због идеологије, па такав облик организовања веома подсећа на начин окупљања и војног ангажовања интернационалних бригада шпанског грађанског рата, у којем борци покрећу нападе од куће. С друге стране, велике силе све чешће прате тренд роботизације армија и ангажовања плаћеника.⁹⁸ То ставља међународно право на искушење, пошто је оно ограничено на сукобе међународних ентитета, а не на дистрибуиране и комплексне сукобе и свакако ће утицати да се у будућности усвоје нови облици норми међународног права.⁹⁹

Схватање сајбер оружја

Сајбер ратовање представља примену сајбер оружја од стране државних актера усмерену против сајбер инфраструктуре противника применом војних активности. Практично, оно се састоји од одбрамбених и офанзивних активности,¹⁰⁰ које имају све већу моћ да остварују кинетичке ефекте употребе силе. Иако постојеће право нема много додирних тачака са технологијом сајбер ратовања, оно се ди-

⁹⁸ Nathan Hodge, „Drone Pilots Could Be Tried for 'War Crimes' Law Prof Says”, *Wired*, 31 March 2010, <http://www.wired.com/dangerroom/2010/03/the-drone-war-legal-smackdown/>, (18.07.2011).

⁹⁹ Rauscher, K., Korotkov, A., *Working Towards Rules for Governing Cyber Conflict, Russia-U.S. Bilateral on Critical Infrastructure Protection*, EastWest Institute, January 2011, <http://www.ewi.info/working-towards-rules-governing-cyber-conflict>, [citirano: 28. januar 2011], str. 36.

¹⁰⁰ Обавештајне активности се у већини националних правних система не сматрају врстом ратних дејстава.

ректно односи на ефекте разарања и угрожавања људи, као последице примене било које врсте оружја. Појам „сајбер оружје“ има широко значење. У начелу, оно представља сваки програм, технику или уређај којим се употребом информација и информационих средстава приступа противничким системима ради војног дејства на њих. Ратно право се односи на све врсте непријатељстава које предузимају оружане снаге неке државе.¹⁰¹ Да би право могло да регулише сајбер ратовање, потребно је да се претходно дефинише појам сајбер оружја. Америчко Министарство одбране дефинише појам „оружје“ као: „средство намењено да убије, повреди или онеспособи људе или да оштети или уништи материјална средства“.¹⁰² Да би се разумела природа сајбер оружја може се направити аналогија са ватреним оружјем. Након опаљења из ватреног оружја метак пролази кроз ваздух и погађа metu, разарајући је. Оружје, само по себи, не ствара штету, већ му је намена да допреми средство уништења (метак) до мете. Средство уништења не може да начини штету, све док се не испали из ватреног оружја. На крају, ни оружје, ни метак нису опасни све док их борац не узме у своје руке, напуни оружје мецима и опали их. У сајбер рату, малициозни код, рачунарска инструкција или податак су средство уништења и имају улогу метка. Рачунарски хардвер је средство којим се тај „метак“ ствара и допрема до циља напада. Оператер који користи информационе системе, односно програмер који пише програме којима се предузима сајбер напад је борац. Према томе, три елемента су основ сајбер напада: **софтвер, хардвер и нападач**. Сваки од њих је битан ратном праву за регулисање ратних сукоба. Они се морају употребљавати у складу са принципима права оружаних сукоба, а чињеница да се користе за борбена дејства чини их легитимним циљевима напада.¹⁰³ Међутим, прихватање чињенице да информације, програми, рачунарски системи и целокупна сајбер инфраструктура могу бити оружје не значи да они јесу оружје у свакој ситуацији. Они су статусно неутрални, јер служе за пренос свих информација, мирнодопских или нападачких.¹⁰⁴ Није иста употреба информатичких средстава за директан сајбер напад и у случају обезбеђења пратећих функција ратовања, попут комуникација, логистике, у обавештајне сврхе или за пасивну одбрану. У првом случају они су оружје, а у другом средства вођења рата. Као средства која омогућују ратна деј-

¹⁰¹ На пример, САД имају став да: „...ратно право обухвата све међународне прописе за вођење непријатељстава усмерених ка САД или њене грађане, укључујући и међународне споразуме, чији су потписници САД и међународно јавно право примењиво на њих“. Директива Министарства одбране САД 5100.77, 1998, http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/d510077_120998/d510077p.pdf 12.12.2006).

¹⁰² <http://www.epublishing.af.mil/pub%les/af/51/a%51-402/a%51-402.pdf> (01.02. 2006).

¹⁰³ Стране у сукобу морају правити разлику између цивила и бораца и смеју нападати само борце. Цивили губе право на заштиту у току сукоба за време док узимају директно учешће у непријатељским дејствима. Насупрот томе, статус бораца даје право противнику да их нападне, без обзира на њихове борбене активности у току сукоба. Ангажовање цивила у борбама је преступ, а учешће војног особља у сајбер нападима је легално. Цивили нису категорија којој је дозвољено учешће у борбама. Допунски протокол Женевској конвенцији од 12. августа 1949. који се односи на заштиту жртви у међународним оружаном конфликтима (Допунски протокол I), члан 43, 8. јун 1977, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/full/470?opendocument>, (16.05.2010).

¹⁰⁴ Америчка морнарица не третира сателите употребљене за прослеђење информатичког напада оружјем. Видети David DiCenso, „IW CyberLaw: The Legal Issues of Information Warfare“, *Airpower Journal* 1999.

ства, информациони системи и инфраструктура доприносе способности вођења рата и њихово онеспособљавање или уништење у појединим ситуацијама може довести до значајне војне предности. У том светлу, напад на непријатељске информационе системе није у супротности са ратним правом.¹⁰⁵ У новијој историји НАТО савез је у неколико наврата употребио овакво објашњење, попут бомбардовања Радио телевизије Србије 1999. године или Либијске државне телевизије 2011. године. Међутим, сајбер ратовање омогућава асиметричност дејстава, па се овакво тумачење може подједнако применити у случају напада на информационе ресурсе малих држава и великих сила.

Надлежност држава и повреда неутралности у току сајбер ратовања

Проблем државне надлежности у сајбер простору је сложен. Дигитални подаци у раздвојеним пакетима информација прелазе не приметно преко државних граница. Сајбер нападачи могу бити државни органи, али и не морају. Зато је процена природе сајбер напада веома сложена. При процени повреде неутралности у току сајбер напада неопходно је да се докаже да је за њега одговорна држава.

Резолуција УН предвиђа да Савет безбедности одређује да ли је неки напад акт агресије, која је дефинисана као „употреба оружане силе од стране неке државе против суверенитета, територијалног интегритета или политичке независности друге државе“.¹⁰⁶ Она набраја облике агресије у које укључује „инвазију или напад оружаним снагама, војну окупацију, анексију путем употребе силе“ предузету против стране државе, „употребу било каквог оружја“ против стране државе, као и напад на оружане снаге друге државе. Оваква формулација агресије не омогућава одговор на питање да ли је сајбер напад акт агресије. Ова процена може ићи од крајности да је сваки сајбер напад акт агресије,¹⁰⁷ до става да то није ниједан, јер њихово дејство није кинетичко, па не представљају примену физичке силе,¹⁰⁸ и да стога не повређују неутралност нападнуте државе [13].¹⁰⁹ Трећа група аутора сматра да квалификацију природе сајбер оружја треба извести на основу последица, а не врсте напада [14], јер употреба биолошког и хемијског оружја показује да примена кине-

¹⁰⁵ У складу са I Додатним протоколом (из 1977. године) на Женевску конвенцију из 1949. године, (односи се на заштиту жртава међународног ратног сукоба), члан 52,

<http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/f6c8b9fee14a77fdc125641e0052b079> (01.04.2009.)

¹⁰⁶ Резолуција УН број 3314 (1974. година) <http://www.un.org/documents/ga/res/29/ares29.htm>, (12.2.2010).

¹⁰⁷ „Било који рачунарски напад који у међународним оквирима узрокује било какав облик деструкције унутар суверене територије друге државе представља незакониту употребу силе јер може да изазове ефекте као и у случају оружаног напада у чијем случају је оправдано право на самоодбрану и потпада под надлежност Повеље УН, члан 2(4).“; Sharp, Cyberspace and the Use of Force, стр. 133.

¹⁰⁸ По члану 2, став 4 и Члану 51 Повеље УН о дефиницији агресије.

¹⁰⁹ Овај став је временом застарео, с обзиром на развој нових врста сајбер напада који могу онеспособити рад нападнутих система и изазвати физичку штету у зависности од врсте циља.

тичке силе не мора да буде критеријум за процену природе напада и последице дејства. У складу с тим, сајбер напад са смртним последицама или уништењем физичких објеката треба да се сматра актом употребе силе [15, стр. 207], [3, стр. 16]. Четврта група аутора као основ за разматрање узима искључиво државни статус нападача.¹¹⁰

Утицај сајбер ратовања на повреду неутралности нарушавањем суверенитета државе зависи и од облика његове манифестације – територијалног и националног суверенитета.¹¹¹ Свака држава има надлежност на властитој територији, али постоје и изузеци, на пример, у случају када се примењује на дипломате страних држава. Надлежност над тим лицима по националном принципу имају њихове матичне државе, чак и када се они физички не налазе на њиховој територији. У пракси постоји и трећи, безбедносни принцип суверености, који се схвата као „принцип надлежности у коме нације могу узети за право да казне страну државу за одређено понашање ван своје територије, које је усмерено против њене безбедности, територијалног интегритета и политичке независности“.¹¹² Иако овај принцип није усвојила међународна заједница, а постоји реална опасност да га поједине државе злоупотребе по „праву јачег“, по својој форми је погодан за примену у ситуацијама сајбер ратовања, нарочито у ситуацијама када се сајбер напад покрене из неутралне државе. За разлику од традиционалног ратовања, принцип територијалне надлежности није практичан за оцену повреде неутралности у току сајбер ратовања, јер сајбер напад не повређује државну безбедност, територијални интегритет и политичку независност буквалним проласком кроз информационе комуникације до циља.

Аналогија принципа неутралности у сајбер ратовању и класичним облицима ратовања

Свако географско подручје у којем се може ратовати има своја правила о неутралности. Иако су им општи принципи и циљ заједнички, ова правила се међусобно разликују због различите природе подручја. У погледу неутралности, основни принцип је да стране у сукобу не смеју повредити неутралност неутралне државе, а она је у обавези да одбрани властиту неутралност у складу са расположивим могућностима. Из географске перспективе одређена подручја су, по својој природи и ограничењима, слична сајбер простору. Ваздух, море и космос су флуидне средине чије границе морају бити замишљене у простору и нису јасно видљиве попут копнених. Отворено море није у власништву ниједне државе. У неким деловима, као што је територијално море, државни суверенитет је потпун, али са одређеним околностима и друге државе у току рата имају одређена права у њему.

¹¹⁰ Ira Flatow, „Cyberattacks May Be ‘Acts of War’“ 3 June 2011, NPR, Science Friday, <http://www.npr.org/2011/06/03/136925541/cyber-attacks-may-be-acts-of-war>, (14.07.2011).

¹¹¹ Sinks, *Cyber Warfare and International Law*, стр. 14.

¹¹² Boczek, B., *International Law: A Dictionary*, стр. 80.

Аналогија неутралности у копненом и сајбер ратовању

Неутралност у току копненог ратовања регулише V Хашка конвенција из 1907. године.¹¹³ Међународне границе „су имагинарне линије које раздвајају територијалне суверенитете“¹¹⁴ и усаглашене су вишестраним међународним уговорима. Повреда државних граница од стране недржавних субјеката представља кршење закона те државе. Насилно нарушавање тих граница од стране друге државе представља акт агресије и спада у надлежност међународног права. Ово право не сматра све повреде државних граница актом агресије. У појединим случајевима надлежна тела међународне заједнице доносила су одлуке да повреда територије неке државе не представља насилни акт, већ право државе на колективну самоодбрану.¹¹⁵

Последице напада нису једино мерило повреде међународног права. У сајбер ратовању могући су напади са потенцијално смртоносним и разарајућим последицама који нису били успешни, или су били прикривени, па жртва није ни свесна чињенице да се ради о нападу. Аналогно томе, безуспешно артиљеријско бомбардовање циља на страниј територији је акт агресије и без уништења мете. И у тим ситуацијама угрожена држава има право на самоодбрану или заштиту неутралности.

Неутрална земља има обавезу да спречи употребу своје територије као базе или уточишта за стране у сукобу.¹¹⁶ Уколико изостане таква активност, држава угрожена нападом има право да предузме одговарајућу акцију против нападача. Оваква ситуација током сајбер ратовања може имати далекосежне последице по ширење могућег конфликта. По аналогији са правилима која важе у току копненог ратовања, неутрална држава има обавезу да онемогући војну употребу властите информационе инфраструктуре и сајбер простора од стране држава у сукобу или постављање војних инсталација које имају функцију вођења сукоба. Ова обавеза неутралне државе не постоји у случају спречавања активности појединаца. То је значајно за сајбер ратовање, јер за покретање сајбер напада није неопходно ангажовање војних јединица. Правила о копненој неутралности у току оружаних сукоба стога се не могу дословно применити на већину ситуација у сајбер ратовању.¹¹⁷

¹¹³ <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/200?OpenDocument>, (28.05.2010).

¹¹⁴ Boczek, B., *International Law: A Dictionary*, str 208.

¹¹⁵ Пресуда Међународног суда правде у случају Војне и паравојне активности унутар и против Никарагве (Никарагва против САД), по питању упада снага Никарагве на територију Ел Салвадора 1986. године. International Court of Justice, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America),

<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=367&code=nus&p1=3&p2=3&case=70&k=66&p3=5> (02.06.2009); Sinks, стр. 12.

¹¹⁶ V i XIII Хашка конвенција.

¹¹⁷ Правила којим се ратним заробљеницима забрањује слање писама, телефонирање или емитовање информација које су у функцији вођења рата се не могу по аналогији дословно употребити за забрану ратним заробљеницима на неутралној територији да приступају рачунарима и Интернету, нарочито када се узме у обзир да је у појединим државама приступ Интернету проглашен основним људским правом (Финска, Естонија, Француска, Грчка, Шпанија) и досадашње ставове УН. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, Human Rights Council, General Assembly, 16 May 2011,

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf, (12.06.2011)

Аналогија неутралности у поморском и сајбер ратовању

Принципи ратовања на мору дефинисани су у више различитих међународних конвенција.¹¹⁸ Море је подељено на подручја у којима се разликује државни суверенитет: отворено море, територијално море и поморске економске зоне. Територијално море представља појас мора до државне обале који обухвата ваздушни простор изнад и морско дно испод њега у којем државе остварују пун суверенитет.¹¹⁹ Сајбер напади предузети у овом подручју се по надлежностима и последицама не разликују од напада на копну.¹²⁰ Међународне воде нису предмет суверенитета било које државе и све имају права да их користе слободно у мирољубиве сврхе, док било који облик агресије у међународним водама, укључујући и сајбер нападе, представља кршење међународног права. Сви општи принципи ратног права примењиви су и на поморско ратовање. Корисници мора и океана морају поштовати права и слободе неутралних корисника отвореног мора и правила поморског ратовања у току сукоба.¹²¹ Ова правила су специфична и прилично компликована у неким случајевима. Странама у сукобу дозвољен је пролаз кроз неутралне воде, али није употреба вода и лука неутралних страна за постављање система за комуникацију војних снага и војне операције.¹²² У правилима поморског ратовања може се приметити битна разлика у односу на копнено ратовање. Обавеза да се спречи повреда неутралности на копну је апсолутна, док у поморском ратовању она зависи од могућности неутралне земље да то учини. Неутрална држава је „овлашћена,“ не и обавезна, да задржи ратни брод зарађене стране када се тај брод налази у њеним водама, а требало је да их напусти.¹²³ Ова правила су последица околности у време настанка правила о поморској неутралности, 1907. године, када многе државе нису имале властиту морнарицу и капацитете да одврате стране ратне бродове, а све су поседовале некакву могућност спречавања проласка копнених снага. Овакво поређење може се применити и данас у случају сајбер ратовања. Дужност неутралне земље да спречи злоупотребу властитих сајбер капацитета за сајбер нападе не може бити, већ је условљена техничким могућностима. У таквим ситуацијама нападнута страна има право на самоодбрану и предузимање пропорционалних мера одбране. Неутралне државе имају обавезу да остваре контролу емитовања ра-

¹¹⁸ Хашка конвенција V и XIII; Конвенција о поморској неутралности; Статут Међународног суда правде и Бечка конвенција.

¹¹⁹ UNCLOS, Part 2, Territorial Sea and Contiguous Waters, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm, (13.05.2009).

¹²⁰ Уређује га XIII Хашка конвенција, 1907, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/240?OpenDocument>, (13.05.2009).

¹²¹ Конвенција о поморској неутралности, UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea), Бечка конвенција (члан 61); УН конвенција о морском праву; Walker, G., *Information Warfare and Neutrality*, стр 38.

¹²² V Хашка конвенција, члан 3; XIII Хашка конвенција, члан 5; Конвенција о поморској неутралности, члан 46 и Хелсиншки принципи 1.4.

¹²³ XIII Хашка конвенција, чланови 21-24; Конвенција о поморској неутралности, члан 17; Нордијска правила о неутралности, члан 4 (1); Хелсиншки принципи, 2.2; UNCLOS, 1982 год, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm, (19.05.2009).

дио-сигнала у властитим територијалним водама,¹²⁴ што у савременим условима треба да важи и за комуникацију у сајбер простору. Без обзира на могућу аналогију, питање је да ли постоји могућност њене примене у пракси. Одговор на то питање није коначан и зависи од технолошког развоја. Нужан услов за потпуно остваривање неутралности у сајбер ратовању стога зависи од технолошке могућности за дубинску контролу интернет саобраћаја у реалном времену на пакетном нивоу [5] и програма за откривање активности на интернету.¹²⁵ Влада САД је далеко напредовала у том погледу, применом и унапређивањем аутоматизованих система за контролу интернет саобраћаја, пре свих система *Einstein*¹²⁶ (наследника ранијег система *Carnivore*) и широке мреже праћења свих врста комуникација мреже *Eshelon*.

Поред Хашких конвенција, на регулисање поморског ратовања и неутралност могу се применити и други, билатерални и мултилатерални прописи попут *Notice to Mariners* – *NOTMAR*¹²⁷ споразума (служе за јавно емитовање битних хидрографских, навигационих, комуникационих и других информација за поморце, попут одржавања поморских војних маневара војних снага неке државе),¹²⁸ *INCSEA*¹²⁹ и *ADIZ* (*Air Defence Identification Zone*)¹³⁰ споразуми и други који практично регулишу ситуације за превазилажење могућности избијања инцидената на отвореном мору и изнад њега.¹³¹ Ипак, с обзиром на то да су више оријентисани на практична питања, ови споразуми немају већи потенцијал за аналогију примене у сајбер ратовања.

Аналогија неутралности у ваздушном и сајбер ратовању

Ваздушни простор неке државе део је атмосфере изнад копнене територије и територијалних вода и у надлежности је њеног суверенитета.¹³² Све летелице које улазе у нечији ваздушни простор морају се идентификовати и обавестити домаће органе о детаљима лета. У складу са Чикашком конвенцијом о међународној цивилној авијацији из 1944. године,¹³³ државе могу склапати међусобне уговоре ради планирања међународних цивилних авио-услуга. Ови споразуми односе се на цивилне летове, док су процедуре знатно рестриктивније за војне летелице. Државе

¹²⁴ V Хашка конвенција, члан 3. и XIII Хашка конвенција члан 5; Конвенција о поморској неутралности, члан 4 (6) и Нордијска правила о неутралности, чланови 12. и 13.

¹²⁵ Fact Sheet: U.S. Department of Homeland Security Five-Year Anniversary progress and Priorities, Homeland Security, 6 March 2008, http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr_1204819171793.shtm, (13.05.2011).

¹²⁶ Систем *Einstein* служи за надзор интернет саобраћаја у реалном времену у Националном интегрисаном центру за сајбер безбедност и комуникације Министарства за унутрашњу безбедност САД (*National Cybersecurity and Communications Integration Center of The Department of Homeland Security*).

¹²⁷ <http://www.notmar.gc.ca/privacy.php>

¹²⁸ <http://msi.nga.mil/NGAPortal/MSI.portal>

¹²⁹ „Agreement on Prevention of Incidents on and Over the High Seas”, споразум је сачињен 1972. године између САД и СССР, касније су дограђивани у више наврата.

¹³⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Air_Defense_Identification_Zone, (19.05.2009).

¹³¹ У току бомбардовања 1999. године интернет саобраћај СР Југославије био је краткотрајно прекинут.

¹³² Boczek, стр. 202.

¹³³ <http://www.icao.int/icao/en/dcs/7300.html>, (12.04.2009).

драстично бране властити ваздушни простор и интересе. О томе сведоче разни инциденти у ваздушном простору, попут обарања америчког војног шпијунског авиона У-2 над СССР-ом 1960. године, путничког јужнокорејског авиона 1983. године и иранског путничког авиона у Персијском заливу 1988. године. Хашким правилима за ратовање у ваздушном простору дефинисано је да акције неутралних држава ради заштите своје неутралности које оне предузимају да би одбраниле своја права, која им припадају неутралним статусом, не смеју се тумачити као непријатељски акти.¹³⁴ Општи принципи ратног права дефинисани у Повељи УН могу се применити и у случају ратовања у ваздушном простору. Међутим, једноставно пресликавање међународних правила ратовања у ваздушном простору¹³⁵ на сајбер простор није могуће, због разлике у специфичној природи окружења сукоба. На пример, у ваздушном саобраћају постоји правило да се обавезно захтева дозвола за прелет преко територије стране државе, што би било тешко оствариво, чак и у случају аутоматске комуникације. Такав захтев није могућ ни због етичког принципа да ни једна држава на свету нема право да контролише светске дигиталне информације које се преносе путем интернета и селективно их блокира.¹³⁶ И у овом случају не постоји апсолутна обавеза неутралне државе да спречи повреду властите неутралности, већ то зависи од технолошких могућности.

Аналогија неутралности при ратовању у свемиру и сајбер ратовању

Свемир је простор изнад атмосфере који окружује Земљу. Међународно право не дефинише границу између ваздушног простора и свемира, али наглашава да су „државе сагласне да се државни суверенитет не простира у висину без икаквих ограничења“.¹³⁷ Предлози за могућу границу између свемира и ваздушног простора заснивају се на различитим стручним и техничким критеријумима (на пример, гравитационој сили или густини атмосфере која омогућава кретање савремених летелица, итд.), а постоје и предлози да није ни потребно дефинисати ову границу, да се не би ометао развој космичке технологије. Иако граница свемира није одређена, он се физички разликује од ваздушног простора и постоји потреба да се активности у њима различито дефинишу. На пример, слободан лет авиона преко туђе територије није неограничен, а прелети сателита јесу, јер ниједна држава по Споразуму о

¹³⁴ Уколико војни ваздухоплови повреду простор неутралне земље, може им се наредити да се призе-
ме и могу се заплени, а уколико то одбију, могу бити присилно приземљени или оборени. У случају да
је у невољи, авион стране у сукобу може слетети на територију неутралне државе, али претходно мора
сигнализирати да је у таквој ситуацији (чак и у таквој ситуацији посада мора бити интернирана, а вазду-
хоплов заплени).

¹³⁵ Хашка правила за ратовање у ваздушном простору из 1922. године, http://lawofwar.org/hague_rules_of_air_warfare.htm, (12.04.2009).

¹³⁶ Grant Gross, „Obama 'Internet kill switch' plan approved by US Senate panel“, techworld.com, 25. јун 2010, <http://news.techworld.com/security/3228198/obama-internet-kill-switch-plan-approved-by-us-senate/?olo=rss>, (25.06.2010).

¹³⁷ Boczek, стр. 238.

свемиру из 1967. године не полаже право својине над свемирским простором и космичким телима. То је изузетно значајан принцип који може послужити и у случају сајбер простора. Сајбер простор се стално повећава, а његово ширење зависи од количине података и активности корисника. С друге стране, државни суверенитет у сајбер простору све више јача и границе његовог протезања су релативно познате. Стога је дефинисање заједничког дела сајбер простора једино могуће инверзним дефинисањем подручја у којима владају национални суверенитети.

У свемиру државе смеју да предузимају искључиво мирољубиве активности. Оружје за масовно уништење је забрањено. Ипак, употреба свемира у неке војне сврхе је дозвољена, као што су обавештајне и извиђачке активности.¹³⁸ Многобројни војни сателити користе се за снимања земљине површине, преношење војних телекомуникационих и управљачких сигнала за авионе, пројектиле и беспилотне летелице. Овакав принцип ограничавања војних активности погодан је и за сајбер простор у којем би се могла забранити употреба сајбер напада на циљеве чије би уништење могло изазвати велике жртве и разарања, док би обавештајне, извиђачке и управљачке активности биле дозвољене. Пошто се сајбер простор може протирати и у свемиру, постојећи прописи за свемир морају се применити и на сајбер ратовање у свемиру. Сајбер напад упућен кроз свемир не регулише ниједан споразум, а мало постојећих међународних прописа може се применити на њега по аналогiji.¹³⁹ Ратно право могуће је применити на ситуације у свемиру на општи начин као и у свим осталим подручјима.

Закључак

Сајбер простор представља једно од највећих цивилизацијских достигнућа. Њиме се изједначавају права и знање свих људи и омогућава остваривање најзначајнијих идеала човечанства. С друге стране, баш та масовност му умањује ниво безбедности на индивидуалном, националном и међународном нивоу. У њему се манифестују међусобно супротстављени појединачни интереси криминалаца, терориста, али и нација. Без општеприхваћене регулације његова деструктивна примена може поништити све предности и наде које пружа човечанству.

Човечанство ратује од свог постанка и мало је вероватно да ће у скорој будућности престати. Штавише, ова активност се налази на врху лествице државних приоритета. Имајући то у виду, разумљиво је настојање већине држава да сајбер простор и његову инфраструктуру, сервисе и информације употребе у функцији вођења сукоба. Многе националне одбрамбене стратегије већ дефинишу сајбер простор као ново подручје вођења војних операција.¹⁴⁰ Ова околност не мора имати искључиво нега-

¹³⁸ Boczek, стр 239.

¹³⁹ Споразум о забрани тестирања нуклеарног оружја у атмосфери, свемиру и под водом (1963. год), Споразум о принципима о руковођењу активностима у истраживању и употреби свемира, укључујући Месец и друга космичка тела (1967. год), Конвенција о међународној одговорности за штету узроковану свемирским објектима (1972. год), Конвенција о регистрацији објеката лансираним у свемир (1975. год) и други.

¹⁴⁰ Keith B. Alexander, "Warfighting in Cyberspace", *Joint Forces Quarterly*, 31. јун 2007, <http://www.military.com/forums/0,15240,143898,00.html>, (19.04.2010).

тивно значење. Међународно уређено сајбер ратовање може имати предност у односу на ратовање кинетичким оружјем, јер нуди исти резултат уз мање штете. Примена сајбер ратовања неће укинути вођење рата физичком силом, али ће значајно променити природу сукоба који се воде у стању мира, без званичне објаве рата.

Сајбер ратовање доноси и многе ризике. Због повезаности војних и цивилних информационих система многи сајбер напади могу се проширити на цивилне мреже и утицати на неконтролисано ширење сукоба у физичком свету. У том погледу је очување неутралности држава које не учествују у сукобу од изузетног значаја. Нападаци су у прилици да покрећу нападе који нису у складу са међународним правом, пошто технички није могуће доказати идентитет нападача. Иако појава нових средстава и врста ратовања није нова у људској историји, сајбер ратовање ставља велики изазов за међународно право, јер се његова средства и методе технолошки развијају много брже од међународног права. Ипак, сајбер ратовање је специфично и садржи много посебних ситуација за које није могуће наћи одговарајућу аналогију.

Регулисање сајбер ратовања захтева да се на међународном нивоу морају дефинисати надлежности држава, њихових органа и појединаца и одредити заједничке институције и стручна тела за усвајање стандарда у области сајбер ратовања. Поред утврђивања државне одговорности, неопходно је међународноправно дефинисати када сајбер напад достиже ниво оружаног напада. Значење суверенитета у сајбер простору је измењено у односу на традиционално значење у физичком свету. Он у сајбер простору има и активну компоненту, јер захтева и способност државе да ту сувереност ефикасно и оствари.

У погледу очувања неутралности током сајбер сукоба неопходно је обезбедити следеће принципе:

- дефинисати ниво на којем сајбер напад достиже природу оружаног напада,
- успоставити одговорност државе за сајбер напад који су предузели недржавни субјекту у њеној надлежности,
- дефинисати стандарде и обавезе за међународну сарадњу у кризним ситуацијама и ради откривања нападача,
- забрану сајбер напада на цивилну инфраструктуру уз успостављање принципа одрицања држава на право „првог сајбер напада“,
- забрану активности у току мира које се односе на припрему бојног поља постављањем прикривеног софтвера и хардвера на цивилној инфраструктури потенцијалних противника и употребе сајбер оружја у цивилној инфраструктури са одложеним дејством,
- забрану измене података или оштећење мрежа хуманитарних, медицинских, финансијских и других цивилних институција у време мира или рата,
- успостављање стручних међународних тела за усвајање стандарда, размену информација, иницијативу за развој сајбер простора, пружање помоћи државама у кризним ситуацијама, техничко-стручну арбитражу у међународним инцидентима и решавање спорова и доношење међународно надлежних судских одлука у овој области,
- забрану сваке злоупотребе капацитета неутралних држава за вођење сајбер ратовања,
- успостављање међународног система присиле на нивоу УН у случају кршења споразума.

Чињеница да поједине војне активности, попут сајбер ратовања, нису посебно регулисане, не подразумева да оне могу бити употребљене без одређених ограничења. Једно од основних правила ратног права гласи да право зарађене стране у сукобу да изабере средство или метод вођења рата није неограничено. Ако се сајбер ратовање употреби против непријатеља ради изазивања штете, тешко се може порећи да оно није облик ратовања.¹⁴¹

Анализа случаја сајбер ратовања у контексту постојећих прописа о неутралности који се примењују на копнено, поморско и ваздушно ратовање, показује заједничке чиниоце и разлике. Обавеза неутралне земље да спречи злоупотребу властите неутралности варира у односу на технолошке могућности. Општи принципи права оружаних сукоба важе у свим ситуацијама, па и у случају сајбер ратовања. Међутим, његова специфична природа не омогућава њихову примену у пракси. Узевши у обзир нејасно дефинисање сајбер простора, брз развој технологије и недостатак праксе у ситуацијама сајбер ратовања, било какав детаљан међународни споразум за његово регулисање вероватно би постао застарео у односу на праксу пре него што би постао потпуно употребљив.¹⁴² Још већи ризик представља недостатак икакве регулативе. Многе државе примењују сајбер ратовање и регулишу га националним доктринама на начин како то њима одговара. Државни суверенитет је суштински већ нарушен самом чињеницом да информације слободно пролазе њихове границе без икаквих препрека. Наведено показује значај потребе да се што пре усвоје међународни споразуми који ограничавају и делом забрањују сајбер ратовање у околностима које опасно угрожавају међународну безбедност, међу којима је један од најважнијих нарушавање неутралног статуса држава које не учествују у сукобу. Они морају бити специфични, али и довољно општи како би задржали способност примене у дужем периоду, имајући у виду брзе технолошке промене информационих технологија. Фокус анализе природе сајбер напада мора се ставити на последице напада и намеру нападача, а не на методе и средства којима су они остварени.

Литература

1 Korns S., Kastenbergh, J.: „Georgia's Cyber Left Hook“, *Parameters*, U. S. Army War College's quarterly publication, Winter 2008–2009, Volume 38, No. 4, страна 60–76.

2 Boczek, B.: *International Law: A Dictionary*, Scarecrow Press, Lanham, Maryland, 2005.

3 Barkham, J.: „Information Warfare and International Law on the Use of Force“, *International Law and Politics*, Issue 34, New York University School of Law, 2002, страна 57–113.

4 Sinks, M. A.: *Cyber Warfare and International Law*, unpublished research paper, Air University, Air Command and Staff College, Maxwell AFB, Alabama, 2008.

5 Joyner, C., Lotrionte, C.: „Information Warfare as International Coercion: Elements of a Legal Framework“, *European Journal of International Law* 12, No. 5, 2001, страна 825–865.

¹⁴¹ Knut Dorman, „Computer network attack and international humanitarian law“, The Cambridge Review of International Affairs „Internet and State Security Forum“, Trinity College, Cambridge, 2001.

¹⁴² Пример за овакву тврдњу могла би бити међународна Декларација о забрани испуштања пројектила и експлозива из балона, из 1907. Та декларација је још увек важећа за 28 држава првобитних потписника (вероватно и више ако се узму у обзир њихови правни наследници).

6 Sharp, W. G., „Cyberspace and the Use of Force“, Aegis Research Corp., Falls Church, Virginia, 1999.

7 Komov, S., Korotkov, S., Dylevski, I., Military aspects of ensuring international information security in the context of elaborating universally acknowledged principles of international law, *ICTs and International Security*, www.unidir.org, 2007. www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2645.pdf, [цитирано: 16. новембар 2010].

8 Rausher, K., Yaschenko, V., *Russia-U. S. Bilateral on Cybersecurity: Critical Terminology Foundations*, EastWest Institute, Институт проблем информационной безопасности, 26 April 2011, <http://www.ewi.info/russia-us-bilateral-cybersecurity-critical-terminology-foundations>, [цитирано: 28. април 2011].

9 Rauscher, K., *Protecting communications infrastructure*, Issue 2, Wiley InterScience, Summer 2004, Bell Labs Technical Journal –Special Issue: Homeland Security, T. Volume 9, страна 1–4.

10 Walker, G., „Information Warfare and Neutrality“, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vanderbilt University, Vol. 33, No. 5, 1 November 2000, страна 1079.

11 Queguiner, J. F., Commentary on the Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III). *International Review of the Red Cross*. March, 2007, Vol. 89, Issue 865, страна 175–208.

12 Klimburg, A., Mobilising Cyber Power, *Survival*, February-March, 2011, 53:1, страна 41–60.

13 Greenberg L., Goodman, S., Soo Hoo, K., *Information Warfare And International Law*, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, 1997, поглавље 2, страна 7–12 и поглавље 3, страна 21–33.

14 Schmitt, M., Dinnis, H., Wingfield, T., „Computers And War: The Legal Battlespace“, Background Paper prepared for Informal High-Level Expert Meeting on Current Challenges to International Humanitarian Law, Cambridge, June 25–27, 2004, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University, <http://www.ihlresearch.org/ihl/pdfs/schmittetal.pdf>, [цитирано: 21. јул 2011].

15 Jensen, T., „Computer Attacks on Critical National Infrastructure: A Use of Force Invoking the Right of Self. Defense“, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 38, 2002, страна 207.

ВОЈНИ ПАТЕНТНИ СИСТЕМ – СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВА

Обрад Чабаркапа, *Марина Дуњић* и *Далибор Петровић*
Министарство одбране Републике Србије,
Сектор за политику одбране – Управа за стратегијско планирање

У чланку је указано на значај инвентивне делатности, односно војног патентног система за јачање укупних одбрамбених потенцијала наше земље. Војни патентни систем има дугу традицију, на шта указују одређени истраживачки подаци који су укратко наведени у раду.

Централни задатак војног патентног система јесте патентна заштита поверљивих иновација. Да би просечан читалац што боље разумео основну намену војног патентног система, у раду су дата основна појмовна објашњења која се односе на: инвентивну делатност као важан сегмент научне делатности; проналазак и поверљиви проналазак; техничко унапређење; иновацију; патент, мали патент и војни патент.

Укратко је дат приказ садашњег стања инвентивне делатности, који карактерише: добра нормативно-правна уређеност и усаглашеност са прописима који регулишу ову област у држави, успостављен квалитетан поступак испитивања поверљивих пријава иновација из система одбране, као и пријава ван система, опадање броја пријава и прихваћених иновација на годишњем нивоу, недовољно познавање области заштите свих облика индустријске својине, а посебно проналазака припадника система одбране, непостојање програма образовања и едуковања припадника система одбране из ове области и стварање иновација које се не заснива на примени научних методологија.

Перспектива даљег развоја војног патентног система незамислива је без знања и образовања кадрова. Зато је неопходна заједничка акција више субјеката из система одбране ради подизања свести о значају инвентивног рада, а посебно о заштити творевина интелектуалног стваралаштва.

Кључне речи: *инвентивна делатност, иновација, поверљиви проналазак, патент, поступак испитивања, патентна заштита.*

Увод

По угледу на праксу присутну код економски и војно развијених земаља и код нас, предност треба дати развоју система одбране заснованом на знању. Међу садржајима научне делатности значајно место припада инвентивној делатности, која се посебно организује, усмерава, прати и афирмише.

У нашем систему одбране¹ инвентивна делатност се разматра као део система научне делатности. Имајући у виду да је инвентивна делатност у МО и ВС посебно организационо устројена, да је нормативно-правно регулисана и да је током свог успостављања и развоја увек била усаглашена са прописима у друштву,² можемо је посматрати као посебан организован систем, односно као „војни патентни систем“. Тежишни задатак војног патентног система је патентна заштита поверљивих проналазака и прихватање техничких унапређења значајних за одбрану.

Проналазак који је значајан за одбрану или безбедност Србије сматра се поверљивим проналаском. Патентна заштита ових проналазака врши се у организационој јединици МО и ВС која је носилац функције научне и инвентивне делатности у систему одбране.³

Војни патентни систем има дугу традицију. Организациона јединица МО и ВС, надлежна за војну патентну заштиту, располаже подацима о поднетим пријавама за поверљиве проналаске,⁴ као и подацима о признатим патентима⁵ од почетка шездесетих година прошлог века.

¹ Систем одбране је део система националне безбедности и јединствен облик организовања припрема за извршавање задатака одбране, спровођења мера и радњи за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању. Овакво појмовно одређење система одбране преузето је из Закона о одбрани („Службени гласник РС“, број 116/07).

Напомена: Када је реч о предметним разматрањима „војног патентног система“, онда се систем одбране посматра у ужем смислу, под којим се подразумевају Министарство одбране и Војска Србије, односно њихове унутрашње организационе јединице.

² За разлику од прописа којима је нормативно-правно регулисан систем научне делатности и систем образовања у МО и ВС и који до недавно нису били усаглашени са прописима којима су регулисане ове делатности у држави, прописи из области инвентивне делатности увек су имали упориште у актуелном Закону и Уредби којима је ова област уређена у држави.

³ Сада је то Управа за стратегијско планирање, Сектор за политику одбране, Министарство одбране. Иначе, у протеклом периоду организациона јединица надлежна за патентну делатност се налазила у различитим организационим структурама МО и ГШ.

⁴ Почетком шездесетих година прошлог века војни патентни систем био је у надлежности Управе за војнотехничка истраживања - Државног секретаријата за послове народне одбране. Подаци о поднетим поверљивим пријавама проналазака водили су се у „УПИСНИК пријављених проналазака“. У сачуваном Уписнику налазе се подаци да је прва пријава, под ознаком П-1468, поднета 11.01.1961. године, а задња пријава под ознаком П-2302, поднета 13.11.1990. године у 07.30 часова (водио се податак о тренутку пријема, због каснијег евентуалног утврђивања права првенства). После деведесетих година евиденције о поднетим и решеним пријавама се посебно воде. Подаци о пријавама са ознаком од 1 до 1467 не постоје, јер се у овом Уписнику налази оверен писани податак да су 1967. године уништене све пријаве и Уписник из ранијег периода, и то врло хитно због избијања кризе на Средњем истоку. Претпоставка је да су подаци у претходном Уписнику о пријавама вођени непосредно после II светског рата.

⁵ Такође, у том периоду вођен је и „РЕГИСТАР поверљивих патената“. У сачуваном Регистру из тог периода налазе се подаци да је патент на ред. бр. 1 (први) признат за пријаву под ознаком 1461 из Уписника, са називом поверљивог проналазак: „Проектил снабдевен са злоступним ударним уређајем“. Ова пријава поднета је 20.12.1960. године, са правом првенства од истог датума и датумом правоснажности решења 24.04.1961. год. (датум признавања патената). У овом Регистру патената налазе се и други подаци: носиоцу права на патент; важност патената по тада актуелном Закону о патентима је била 15 година (тако се налази и податак „*протекло 15. година по чл. 18 Закона и више не важи*“); броју решења и ко га је донео, са висином „*правичне накнада у бруто износу*“, исплаћене носиоцу права патената и подаци о Записнику којим се патент предаје на даље коришћење (тада је то био Институт за научнотехничку документацију и информације). Интересантан је податак да је у Регистру патената признат патент бр. 5 за пријаву из Уписника под ознаком П-250 која је поднета 31. 05. 1951. године, под насловом „Авиомагљеник“, и то је пријава са најранијим датумом подношења, за коју постоји податак (ознака и датум ове пријаве иде у прилог претпоставки да су званичне евиденције о пријавама почеле да се воде после II светског рата).

У свету се сва средстава за потребе одбране веома брзо развијају, што изазива убрзано застаривање тих средстава и ограничава могућност њихове дуже употребе. Због тога се средства за потребе одбране морају брже занављати (уз све веће трошкове набавке) или стално усавршавати, како би се обезбедило одржавање и повећање њихове ефикасности и продужавање века употребе. Пошто економска ситуација у земљи не даје могућност убрзаног занављања средстава, њихово стално усавршавање једина је могућа алтернатива, па је зато сасвим природно да то буде тежиште рада инвентивне делатности у систему одбране. С друге стране, савремена средства и системи за потребе одбране и безбедности постају све моћнији и ефикаснији, али зато и све сложенији (мултидисциплинарнији) и све ширег асортимана. Због тога се за усавршавање средстава и система морају ангажовати све расположиве стручне снаге у систему одбране, на исти начин као што се у технолошком развоју наше земље морају ангажовати сви расположиви стручни потенцијали у друштву. У наведеним суштинским елементима налазе се заједничке основе инвентивне делатности у Војсци и у друштву.

Осврт на развој инвентивне делатности

На основу бројних статистичких показатеља долази се до закључка да се стање инвентивне делатности у друштву одражава на стање ове делатности у систему одбране, тако да их је увек било могуће поредити, како у прошлости⁶ тако и данас.

За развој инвентивне делатности у систему одбране карактеристична су три периода.

Први период (до 1983) карактеристичан је по томе што није било посебног подстицаја развоја инвентивне делатности. У овом периоду пријављен је веома мали број поверљивих иновација, а период разматрања неке пријаве траје и до две године. У овом периоду није било посебног подстицања инвентивне делатности у војсци, јер се очекивало да ће се ова делатност развијати самостално, на бази усвојене организације и донетих нормативних аката. Чињеница је да се у наведеном периоду повећала и сложеност пријављених проналазака, али је овај податак ипак указивао на потребу ефикаснијег рада у инвентивној делатности, ради правовременог искоришћавања пријављених проналазака. Исто као у друштву, у војсци је рађено и на непатентним иновацијама (техничка унапређења, рационализације, корисни предлози и др.). Међутим, за разлику од проналазака, праћење наведених иновација било је отежано, с обзиром на то да се евиденција водила само о техничким унапређењима, и то децентрализовано (по јединицама и установама), док о

⁶ Седамдесетих и осамдесетих година прошлог века пријављивано је неколико десетина поверљивих проналазака годишње, од чега су патенти признавани за око 8% (у исто време у нашој земљи је тај проценат износио 12%, а у страним земљама преко 50%). Ако се наведени број пријављених проналазака рачуна у односу на укупан састав војске (војна и цивилна лица), укључујући и фабрике наменске производње које се баве производњом наоружања и војне опреме, онда произилази да је у том периоду један проналазак стваран на око 5.000 запослених. Имајући у виду овај показатељ, изгледа да је стање у инвентивној делатности у војсци било знатно боље него у цивилном сектору. Међутим, ако би се и у друштву у обзир узели само запослени, онда би се видело да је ситуација у погледу патентних иновација у војсци, у том периоду била веома слична стању у друштву. Сличност ситуације у војсци и друштву огледала се и у погледу трајања разматрања проналазака.

рационализацијама и корисним предлозима не постоји сређена евиденција. Према подацима из тог периода види се да је пријављивано три пута више техничких унапређења него поверљивих проналазака. У овом периоду један део пријављених иновација већ је био реализован, а знатан део оних које нису реализоване одбациван је у току разматрања. Услед тога, након признавања, за реализацију је остајао мањи број иновација које су, углавном, реализоване уз помоћ јединица или су их реализовали сами иноватори.

Други период (1983–1991) карактерише настајање економске кризе на нашим просторима и тада се поставило питање већег ослањања на сопствене снаге и у оквиру тога развој инвентивне делатности. Активан је рад комисија за иновације у командама јединица и установа система одбране и био је приметан пораст непатентних иновација (техничка унапређења и корисни предлози⁷). Послови око преузимања, прихватања и заштите иновација нису били централизовани и није било обезбеђено њихово јединствено пријављивање у целом систему одбране.

Од 1983. године почели су да се одржавају сусрети иноватора.⁸ Захваљујући овим сусретима, уочава се стални пораст броја непатентних иновација у војсци, тако да је након 1986. године тај број годишње повећан за око три пута у односу на претходни период. Треба напоменути да наведени брзи пораст броја непатентних иновација није био праћен одговарајућим повећањем броја патентних иновација, где је тај пораст износио свега око 20%, што је вероватно било последица отежаних услова патентирања поверљивих проналазака. Наиме, 1983. године у Сектору за војну привреду формирана је Управа за истраживање, развој и производњу наоружања и војне опреме, која је у свом саставу имала реферат који се бавио заштитом поверљивих проналазака. Тим чином успостављен је одређени ред у овој области, а критеријуми за патентирање поверљивих проналазака нису се разликовали од критеријума који су били успостављени цивилним прописима. Услед тога, крајем осамдесетих година, стање у инвентивној делатности у војсци било је карактерисано тиме што је број непатентних иновација био за око 10 пута већи од броја патентних иновација.

У овом периоду, због интензивирања рада у инвентивној делатности и повећања броја иновација, у први план долазе до изражаја проблеми везани за реализацију. Ако се узме у обзир да се то поклапа са опадањем материјалних могућности, како самих иноватора, тако и јединица и установа у војсци, долази се до закључка да је нагло порастао број нереализованих иновација, па су зато за даљи развој инвентивне делатности у војсци постала кључна питања везана за реализацију иновација, од којих су основна: финансирање реализације (материјализације) иновација; техничка и технолошка подршка реализацији иновација (неопходне материјале, компоненте, инструменте, алате, приборе и технологије немају иноватори, већ тиме располажу јединице и установе – радионице, ремонтни заводи, опитни центри, институти, наменска индустрија); верификација реализованих иновација (морало се знати да ли је њихов квалитет такав да могу ући у опрему и наоружање вој-

⁷ За користан предлог, као посебну категорију иновација касније је усвојен и неко време (до 2009. године) коришћен појам конкретан предлог.

⁸ Ову иницијативу покренули су синдикати, и то прво у загребачкој армијској области, затим у сарајевској, нишкој, београдској и љубљанској, док су се у скопској области сусрети одржавали у оквиру изложбе „МАКИНОВА“ (међудржавног карактера, која се и данас одржава у Скопљу).

ске) и увођење и примена реализованих и верификованих иновација (само применом у целој војсци могу се остварити праве уштеде и реално повећање борбене готовости, што је основни циљ сваке иновације).

Анализом разлога слабе реализације иновација закључено је да се они налазе у неадекватној организацији и подзаконској регулативи, који нису прилагођени специфичностима инвентивне делатности у војсци. Наиме, ако је нека иновација створена у друштву са развијенијим тржишним односима, и ако се њеном применом остварују корисни ефекти, за њу се готово сигурно интересује нека производна организација. Сагледавањем свог интереса, та организација сопственим средствима финансира реализацију иновације, укључујући и сва њена испитивања и провере (атестирање), са намером да кроз производњу оствари добит и тиме обезбеди своју егзистенцију, односно прогрес. Услед тога дата организација чува иновацију само за себе с циљем да што дуже обезбеди добит, а уступа је другима само уз одговарајућу накнаду, односно ако пронађе свој интерес. Према томе, иновације створене у друштву са развијеном робном привредом подлежу законима тржишта, па је питање у којој мери ту материју треба посебно регулисати. За разлику од наведеног, јединице и установе војске (изузев наменске индустрије) нису привредни субјекти, тј. не баве се производњом за тржиште, па зато и нису мотивисани економским законима за реализацију иновације. Услед тога, мотиви за реализацију иновација у војсци могу да буду само повећање ефикасности дејства средстава и система или остваривање уштеда које се постижу применом иновација.

У *трећем периоду* од 1991. године конципиран је потпуно нови инвентивни систем, са којим се настојало да се превазиђу проблеми из претходног периода. Тај систем, уз одређене измене, функционише и данас. У 1990. години на снагу је ступио „Правилник о заштити проналазака и прихватању техничких унапређења и конкретних предлога и њиховој примени у ЈНА“, којим су на јединствен начин регулисани поступци надлежних организацијских јединица Генералштаба, команди, јединица и установа у пословима заштите проналазака и прихватања техничких унапређења и конкретних предлога значајних за одбрану. Основна новина коју је Правилник увео у праксу јесте што се све врсте иновација могу пријављивати централизовано. Даље, уведена је могућност оспоравања ауторства у новости свих врста иновација, што до ступања на снагу Правилника није био случај. Начин обрачуна једнократних новчаних накнада за признате патенте и прихваћена техничка унапређења и конкретне предлоге јасно је описан, а кроз праксу се показао као реалан приликом одређивања накнада.

Формиран је Центар за инвентивну делатност (ЦИНД). Јасно су истакнуте улоге и надлежности свих нивоа у процедурама прихватања и реализација иновација. Такође је формиран и Савет за инвентивну делатност, као једно врло компетентно тело које је требало да усмерава дешавања у тој области и доприноси популаризацији инвентивног рада у војсци. У овом периоду регулисано је да носиоци реализације иновација буду техничке базе, територијалне техничке радионице, ремонтни заводи, јединице ранга бригаде и дивизије, школски и опитни центри, војни институти и предузећа наменске производње.

Центар за инвентивну делатност попуњен је стручним кадровима који су „покривали“ области из којих се очекивао највећи прилив пријава иновација. То су биле области машинства (посебно област стрељачког наоружања) и област електротехнике (радарско-рачунарска средства, опрема ваздухоплова и др.). По формирању Цен-

тра одмах је направљен план за прелазак на нови систем инвентивне делатности, онако како је то било одређено новим, тек изашлим Правилником. Анализирана је методологија рада Савезног завода за патенте с обзиром на то да је ЦИНД требало да представља „војни патентни завод“.⁹ У свом раду ЦИНД је морао да се ослања на ресурсе Завода (посебно при испитивању патентбилности и извештаја о стању технике за одређене области) и због тога је његов рад требало да буде што је могуће више компатибилан са Заводом. То је значило да администрација коју установи Центар треба да буде слична оној коју води Завод. Тако је и урађено. Методологија рада Завода на испитивању проналазака „пресликана“ је у испитивању поверљивих проналазака. Устројени су регистри у које се заводе све пријаве иновација, као и признати патенти и прихваћена техничка унапређења и конкретни предлози.

Научна и инвентивна делатност, поверљиви проналазак, патент и „војни патент“

У данашње време свака развијена држава свој економски напредак, поред осталог, заснива на непрекидном усавршавању научне делатности и експлоатисању њених резултата и треба да постане један од главних фактора развоја. Експанзија научних достигнућа и њихова примена у савременим националним и војним доктринама и системима оружја намеће нове захтеве носиоцима свих функција одбране земље, па самим тим и носиоцима научне делатности, постављајући потребу за ефикаснијим системом НИД.

Држава као носилац функције одбране дефинише сопствену доктрину и стратегију употребе свих потенцијала за одбрану државе. У оквиру тога, институције система одбране унапређују организациона решења, усавршавају системе оружја, изграђују и одржавају борбену готовост да би остварили задатак одбране својих вредности. За успешну реализацију тог задатка систем одбране организује сопствену НИД и, ослањајући се на систем науке у држави, користи научне и остале информације из света са циљем да пројектује и унапреди свој одбрамбени потенцијал. Научноистраживачка делатност у МО и ВС, као један од његових главних чинилаца и покретача развоја, подразумева предузимање укупног систематског и стваралачког рада војних научних установа, истраживачко-развојних јединица и високих војних школа ради остваривања основних, примењених и развојних истраживања и освајања нових научних сазнања, развоја технологија и њихове примене и метода ради коришћења тих знања у развоју и јачању система одбране.

Основни циљ НИД у систему одбране јесте подизање ефикасности развоја Војске у свим њеним сегментима, у складу са њеним мисијама и задацима у савременим условима, укључујући развој и производњу наоружања и војне опреме (НВО), односно подизање нивоа борбене готовости на основу ангажовања науке у делатностима од интереса за одбрану и безбедност земље.

Инвентивна делатност у систему одбране је саставни део научне делатности и представља скуп активности везаних за стварање, пријављивање и заштиту повер-

⁹ Поједине структуре у држави којима је блиска патентна заштита и данас наш систем заштите поверљивих проналазака, незванично посматрају као „Војни патентни завод“.

љивих проналазака и прихватање техничких унапређења значајних за одбрану. Ова делатност, поред рада инвентивних стваралаца, подразумева скуп свих активности које се предузимају у организационим јединицама и установама система одбране усмерених ка стварању свих врста иновација, обезбеђењу бољих услова рада иноватора и заштити њихових права.

Инвентивна делатност, као стваралачка активност усмерена на изналажење и примену нових сазнања у свим областима рада и привређивања, има све значајнију улогу у савременом техничко-технолошком и друштвеном развоју.¹⁰

Инвентивна делатност у војсци има своје специфичности о којима се мора водити рачуна. Њено тежиште усмерено је првенствено на усавршавање постојећих средстава и система НВО, наставних материјалних средстава и свих осталих система, средстава и поступака (подршка планирању, руковођењу, командовању, пројектовању, експлоатацији, одржавању, ремонту и др.) који се користе и примењују у МО и ВС.

Појам *иновација* у систему одбране користи се као генеричан израз под којим се подразумевају проналасци и техничка унапређења. Под иновацијом се подразумева нови производ, процес, технологија или услуга са уникатним својствима, настала применом властитих или туђих резултата научно-истраживачког рада, открића и сазнања, кроз сопствени концепт, идеју или метод за њено стварање, која је примењена у систему одбране.

Проналазак је техничко решење неког проблема које мора бити ново, применљиво и инвентивно. Да би проналазак могао добити патентну заштиту (патент или мали патент) мора бити патентбилан, тј. кумулативно испуњавати наведене услове.

Проналазак је нов ако није обухваћен стањем технике. Сматра се да је проналазак обухваћен стањем технике ако је учињен доступним јавности на такав начин да га просечни стручњак¹¹ из одговарајуће области технике може применити. Стање технике чине сва техничка решења доступна јавности пре датума подношења пријаве за признање патента писменим или усменим описом, употребом или на било који други начин.

Проналазак има инвентивни ниво ако решење техничког проблема за просечног стручњака не произилази, на очигледан начин, из стања технике.

Проналазак је применљив ако се предмет проналаска може произвести или употребити у индустријској или некој другој делатности.

Поверљивим проналаском сматра се проналазак који је значајан за одбрану или безбедност Србије. Пријаву поверљивог проналаска домаће лице (физичко или правно) подноси органу надлежном за послове одбране.¹²

Техничким унапређењем сматра се решење техничког проблема, које испуњава одређене услове, а које у погледу тражених услова (инвентивности и новости) не испуњава услове за заштиту патентом или малим патентом. Ти услови односе се на постизање корисних ефеката у погледу побољшања тактичко-техничких особина, квалитета, трајности и поузданости, повећање сигурности дејства и безбедно-

¹⁰ Према незваничним подацима, у развијеним земљама света око 70% пораста продуктивности рада настаје као резултат примене иновација. Србија је по броју пријављених иновација на милион становника на последњем месту у Европи, јер се инвентивној делатности не придаје одговарајући значај.

¹¹ Под појмом „просечан стручњак“ подразумева се стручњак из одређене области, лице које је факултетски образовано и са просечним радним искуством.

¹² Члан 102. Закона о патентима.

сти употребе средстава и система НВО, бољег искоришћавања средстава за рад у истраживању, развоју, производњи, обуци и експлоатацији и др. Поступак решавања пријава техничких унапређења од тренутка подношења обавештења о настанку до његовог коначног решавања идентичан је као и за проналазак.

Циљ сваке прихваћене иновације у систему одбране јесте да се она примењује у свим јединицама и установама МО и Војске, где је примена могућа са циљем остварења предности и уштеда због којих је и прихваћена. Дакле, није од интереса да се прихваћена иновација примењује само у јединици – установи где је она настала (аутор у радном односу), већ где је могуће да нађе примену у свим јединицама и установама система одбране. Такође, циљ је да, поред примене у нашем систему, прихваћена иновација нађе потврду и на тржишту, ради остваривања одређених економских ефеката.

Патент је искључиво право које се признаје за проналазак (производ или поступак) који обезбеђује нов начин да се нешто уради или нуди ново техничко решење проблема. Патент је територијално право које је ограничено географским границама земље у којој је признат. У Републици Србији патент се признаје у Заводу за интелектуалну својину, као надлежном органу за послове заштите интелектуалне својине.

Патент даје свом власнику, проналазачу или правном лицу, сет искључивих права која одобрава држава, на период од највише 20 година (за мали патент 10 година), у замену за јавно откривање информација о патентираном проналаску. Искључива права подразумевају права да се спрече трећа лица да комерцијално искоришћавају патентирани проналазак без дозволе власника патента.¹³

Мали патент је право којим се, такође, штити проналазак који представља ново техничко решење одређеног проблема. који је индустријски применљив, има инвентивни ниво, односно који је резултат рада који превазилази рутинско коришћење стања технике од стране стручњака, али нема инвентивни ниво који се тражи за патент. Предмет проналаска који се штити малим патентом може бити само решење које се односи на конфигурацију или конструкцију неког производа или распоред његових саставних делова. За мали патент врши се само формално испитивање, док је за патент неопходно и суштинско испитивање.

Као што патент представља исправу којом се заштићује искључиво право искоришћавања неког проналаска, тако је и патент за поверљиви проналазак – „војни патент“¹⁴ искључиво право које се признаје за поверљиви проналазак. Наравно, подразумева се да и поверљиви проналазак мора бити патентбилан¹⁵ у смислу Закона о патентима. Искључиво право располагања поверљивим проналаском има Министарство одбране, као надлежни орган за послове одбране. У замену за право располагања проналазач се новчано обештећује кроз једнократну новчану накнаду, која се посебно прорачунава, и део новчане надокнаде у зависности од ефеката даљег искоришћавања поверљивог проналаска.

¹³ „Патент. Како заштитити проналазак“ - публикација издата од стране Едукационо-информационог центра Завода за интелектуалну својину.

¹⁴ Не постоји званична дефиниција за „војни патент“. Овде је по аналогији за патент дата дефиниција и за „војни патент“. Честа је појава да се како у структурама ван система одбране које се баве проналазачким радом као и заштитом тековина интелектуалног рада, тако и у структурама нашег система, у било ком контексту, користи израз „војни патент“.

¹⁵ Значи да истовремено испуњава услове: новости, инвентивног нивоа и индустријске применљивости.

Патент представља власништво чију употребу власник може дозволити другим лицима на одређено време давањем лиценце, или га у потпуности пренети на друга лица. Имајући у виду специфичност око располагања војним патентом, може се закључити да војни патентни систем представља неку врсту размене у којој проналазач пристаје да систему одбране открије појединости свог поверљивог проналазача на корист целог система одбране ради његовог јачања и развоја, у замену за новчану надокнаду.

Општи је закључак да се у области веома брзог развоја и усавршавања средстава и система ратне технике у савременим армијама ствара све више нових проналазака и све је краће време од њиховог настајања до примене у пракси.

Стање инвентивне делатности у систему одбране

Садашње стање инвентивне делатности у систему одбране, у најкраћем, карактерише:

- квалитетна нормативно-правна уређеност војног патентног система и усаглашеност са прописима који регулишу ову област у држави;
- недовољно познавање области заштите интелектуалне својине, а посебно појединих облика индустријске својине (поверљиви проналазци) од стране припадника система одбране;
- непостојање програма образовања и едуковања припадника система одбране из ове области;
- мали број пријављених и прихваћених иновација на годишњем нивоу;
- стварање иновација не заснива се на примени научних методологија;

Нормативно-правна регулатива заштите поверљивих иновација

На нивоу националног законодавства, област правне заштите проналазака регулисана је Законом о патентима,¹⁶ који садржи одредбе које се односе и на поверљиве проналазке. Законом о патентима, када су у питању поверљиви проналазци, дефинисана је поверљива пријава патента, обавеза подношења поверљиве пријаве патента органу надлежном за послове одбране, поступак по пријави и поступак након признања патента за поверљиви проналазак.

Законом о патентима утврђено је да Министарство одбране има искључиво право коришћења и располагања поверљивим проналаском, а проналазач има право на једнократну новчану накнаду, без обзира на то да ли се проналазак примењује.

Завод за интелектуалну својину у оквиру својих надлежности не спроводи поступак правне заштите поверљивих проналазака, већ уколико оцени да се пријава

¹⁶ „Службени лист СЦГ“, бр. 32/04 и 35/04 – исправка „Службени гласник РС“, број 115/06. Припремљен је Нацрт новог Закона о патентима, чија је процедура доношења у току, у којем је, такође, дефинисана категорија поверљивих проналазака као и начин поступања са пријавама ових проналазака.

патента поднета том заводу односи на проналазак који је значајан за одбрану, пријаву доставља органу надлежном за послове одбране на оцену поверљивости.

Уредбом о начину, поступку и мерама заштите поверљивих проналазака значајних за одбрану¹⁷ утврђено је који се проналасци сматрају значајним за одбрану, критеријуми за одређивање проналаска поверљивим, као и начин, поступак и мере заштите поверљивих проналазака. Наведеном Уредбом утврђено је да поступак заштите поверљивог проналаска спроводи Министарство одбране у складу са одредбама Закона о патентима када су у питању услови који морају бити испуњени да би се остварила правна заштита патентом, односно малим патентом. Такође, овом уредбом, као облик техничке иновације, обухваћена су и техничка унапређења која настају стваралачком применом познатих техничких решења, средстава и технолошких поступака и представљају решење техничког проблема на средству или технолошком поступку, које не испуњава услове правне заштите патентом и малим патентом.

Уколико се на основу критеријума за оцену поверљивости утврди да је предмет пријаве поверљиви проналазак, поступак испитивања и заштите поверљивих проналазака и техничких унапређења значајних за одбрану, спроводи се у оквиру организационе структуре и капацитета МО и ВС на основу Правилника о поступку испитивања поверљиве пријаве патента, малог патента и техничких унапређења значајних за одбрану и остваривање права проналазача¹⁸. Овим правилником прописује се начин и поступак подношења поверљиве пријаве патента надлежној унутрашњој јединици МО за спровођење поступка правне заштите поверљивих проналазака и техничких унапређења од значаја за одбрану, саставни делови поверљиве пријаве патента и предлога техничких унапређења, поступак формалног и суштинског испитивања поверљиве пријаве патента, малог патента и предлога техничког унапређења значајног за одбрану, што резултира доношењем решења по поднетој поверљивој пријави патента или предлога техничког унапређења којим се, у зависности од испуњености утврђених услова, захтев усваја или одбија.

У складу са Законом, а на основу Уредбе о начину, поступку и мерама заштите поверљивих проналазака значајних за одбрану, Правилником су утврђена права проналазача која могу бити морална и имовинска права, као и критеријуми за утврђивање висине једнократне новчане накнаде, начин и време плаћања накнаде¹⁹. У оквиру критеријума за утврђивање једнократне новчане накнаде проналазачу, утврђено је који се параметри користе у поступку прорачуна и утврђивању коначног износа накнаде.

Војни патентни систем је у овом тренутку потпуно нормативно-правно уређен²⁰ и усаглашен са прописима из ове области.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 110/08.

¹⁸ „Службени војни лист“, бр. 35/09.

¹⁹ Треба напоменути да је у Закону о научноистраживачкој делатности посебна пажња посвећена својинским правима на резултате истраживања при реализацији истраживачких пројеката које финансира Министарство просвете и науке, где је предвиђено да уколико је резултат истраживања патент или мали патент, право на заштиту има реализатор истраживања, с тим што уколико се патент економски искоришћава, проналазач има право на накнаду у износу од најмање 50% од добити коју је реализатор истраживања остварио искоришћавањем патента.

²⁰ Надлежни орган за послове инвентивне делатности прати уређеност ове области. Прописи који су актуелни су новијег датума и подложни су променама у складу са доношењем нових законских прописа или уоченим недостацима у току досадашње примене.

Поступак испитивања пријава поверљивих проналазака

Основни услов за остваривање патентне заштите поверљивог проналаска јесте подношење пријаве – Захтева за признавање патента, реализација предвиђеног поступка испитивања пријаве и, на крају, коначно решавање у зависности од резултата испитивања, њено прихватање или одбијање. Пријава за заштиту проналаска²¹ мора да садржи одређене делове²² који треба да буду изложени по тачно дефинисаном редоследу. Поред наведених делова, уз пријаву се подносе и следећи документи: пуномоћје, ако је пријава поднесена преко заступника; потврда о излагању проналаска на међународној изложби, ако је излаган; изјава о основу стицања права на подношење пријаве, ако подносилац пријаве није проналазач или није једини проналазач; изјава проналазача, ако не жели да буде наведен у пријави и изјава о заједничком представнику, ако постоји више подносилаца пријаве.

Проналасци створени у систему одбране сматрају се, у складу са Законом, проналасцима из радног односа. Проналазак је створен у систему одбране ако је до њега дошло: приликом рада проналазача у јединицама, односно установама у систему одбране; у раду извршеном на захтев или по налогу МО или Војске, односно на основу уговора закљученог између МО или Војске и проналазача и у року од годину дана након престанка службе у систему одбране.

Након подношења пријаве за патентну заштиту проналаска у систему одбране, надлежни орган МО за послове инвентивне делатности реализује поступак њеног испитивања. Циљ овог поступка је, с једне стране, да се утврди да ли пријављени проналазак спада у групу поверљивих проналазака и, са друге стране, да се утврди да ли проналазак испуњава све потребне законске услове (патентбилности) за патентну заштиту.

Поступак испитивања пријаве од њеног пријављивања до коначног решавања (прихватања или одбијања) реализује кроз следеће фазе²³:

1. формално испитивање;
2. суштинско испитивање;
3. разматрање пријаве на одговарајућем савету;
4. доношење патентне исправе о проналаску и
5. давање овлашћења за располагање проналаском.

²¹ Пријава за заштиту поверљивог проналаска идентична је пријави која се подноси Заводу. Ради се о веома захтевном и сложенем документу, који мора бити састављен у складу са Упутством (налази се на сајту ЗИС: www.zis.gov.rs). За припрему пријаве проналаска, поред проналазача – аутора проналаска, неопходно је ангажовање стручних лица – патентних инжењера и патентних заступника.

²² Структура и садржај пријаве која се подноси надлежном органу МО за послове инвентивне делатности је идентична и по садржају и форми пријаве која се подноси Заводу. Делови пријаве проналаска су: захтев за признање патента, опис проналаска, патентни захтев (назначење шта је у проналаску ново и шта подносилац пријаве захтева да се заштити патентом, основни део пријаве), кратак садржај суштине проналаска (апстракт) и нацрт на који се позива опис и патентни захтев.

²³ Најновијим правилником се настојало да се скрати поступак испитивања, тако да су раније фазе прелиминарног испитивања и анализе применљивости обједињене у заједничку фазу суштинског испитивања.

Формално испитивање реализују лица²⁴ која раде на пословима инвентивне делатности у надлежном органу МО за послове инвентивне делатности, као управном органу за заштиту индустријске својине у систему одбране. У току формалног испитивања врши се провера обрађености одређених захтева. Ако пријава није састављена у складу са захтевом и не садржи све делове и остале податке, враћа се подносиоцу уз одређено образложење и давање рока за отклањање недостатака за довођење пријаве у уредно стање. Ако је очигледно да проналазак није од интереса за одбрану или безбедност, пријава се одбацује.

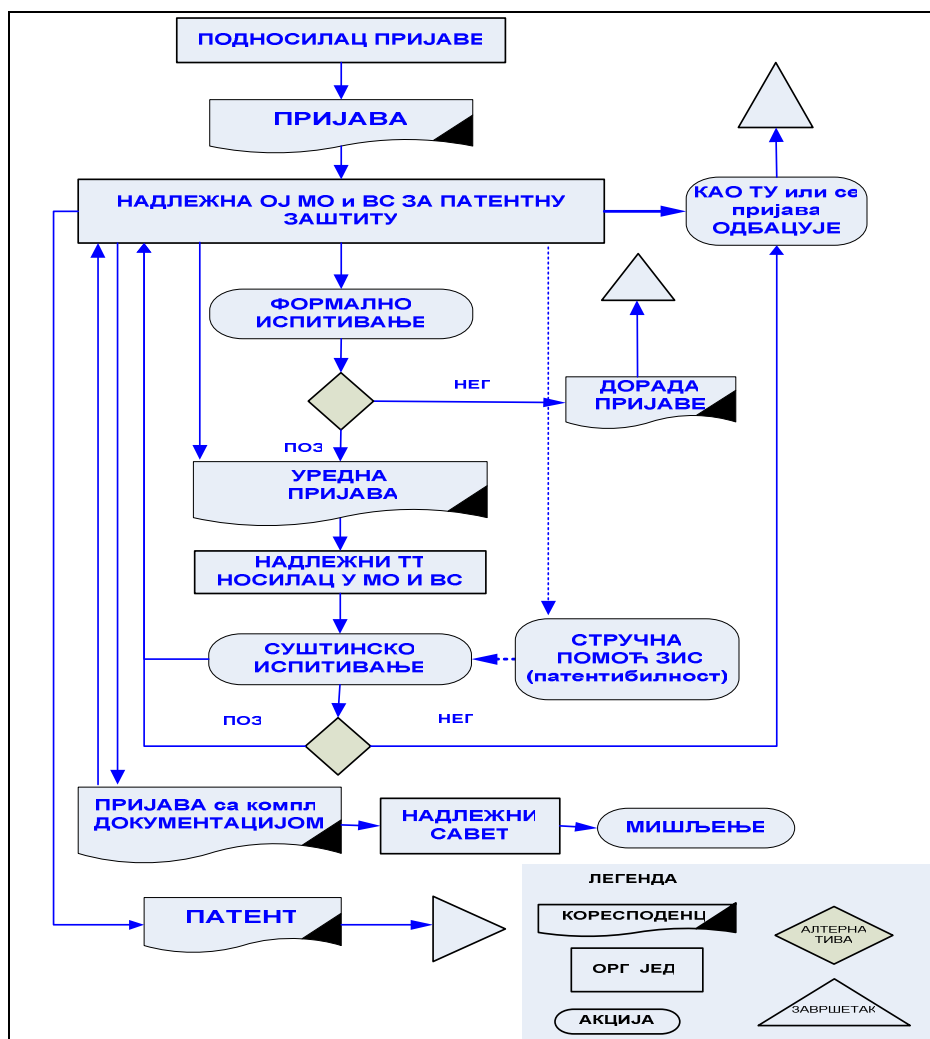
Уредно обавештење о проналаску заводи се у Регистар обавештења о проналасцима и потребне податке уноси у информациони систем инвентивне делатности. Након реализованог формалног испитивања, писаним путем се обавештава подносилац о пријему пријаве, назначујући датум и регистарски број под којим је пријава заведена. У фази формалног испитивања веома је битно да се утврди тачан датум подношења пријаве, због евентуално могућих будућих оспоравања и покретања предлога за оглашавање признатог права ништавним.

Начелан алгоритам тока појединих активности у поступку испитивања пријава поверљивих иновација, од подношења пријаве до њеног коначног решавања, приказан је на слици 1.

Суштинско испитивање пријаве проналаска тежишна је фаза поступка испитивања. У зависности од области технике на коју се пријављени проналазак односи надлежни тактичко-технички носилац у МО и ВС формира стручну комисију за суштинско испитивање. У састав стручних комисија за суштинско испитивање обавезно се ангажују стручњаци из институција које се баве истраживањем, развојем, производњом или одржавањем средстава на која се проналазак односи. У састав ових комисија одређује се и лице из органа МО надлежног за инвентивну делатност, који обезбеђује стручно мишљење о подобности предмета пријаве за заштиту патентом, које орган МО, надлежан за инвентивну делатност, може затражити од Завода.

Комисија за суштинско испитивање проналаска, сагласно одредбама Закона, суштински испитује услове за признавање патента. Код пријаве за заштиту малим патентом не испитује се инвентивни ниво и новост него само формална уредност пријаве. Оцену уредности пријаве даје орган МО надлежан за инвентивну делатност.

²⁴ У ЗИС на пословима испитивања пријаве за заштиту патентом раде стручна лица – патентни инжењери. За сада у систему одбране још увек није предвиђено да лица која раде на овим пословима треба да имају положен стручни испит за патентног инжењера. Ради се о веома захтевном испиту који се по одређеној методологији и процедури полаже у Заводу. Ради усавршавања ове делатности убудуће, неопходно је у дефинисању услова за радна места из ове области предвидети као услов положен испит за патентног заступника.



Сл. 1 – Начелан алгоритам активности у поступку испитивања поверљивих иновација

Након завршетка рада комисија припрема писани извештај о суштинском испитивању, који се састоји од: оцене поверљивости, описа и анализе применљивости проналаска, суштинских услова заштите проналаска и прорачуна и предлога износа накнаде проналазачу. Извештај о суштинском испитивању проналаска садржи образложено мишљење о:

- проналаску, као новом решењу назначеног техничког проблема (постојање новости), тј. да ли се и у чему описано решење проналаска разликује од познатих решења одређеног техничког проблема;

- решењу проналаска, као инвентивном доприносу у односу на познато стање технике (инвентивни ниво);
- техничкој изводљивости решења проналаска;
- могућности и обиму заштите решења проналаска патентом или малим патентом и
- могућности да се решење проналаска прихвати као техничко унапређење или конкретан предлог, уколико не може да се заштити патентом или малим патентом.

Ако предметна пријава проналаска није резултат рада на истраживачком пројекту за који постоји прихваћен програм реализације, Извештај о суштинском испитивању проналаска, заједно са осталом расположивом документацијом, доставља се на мишљење одговарајућем Савету носиоца планирања (тактичког носиоца вида, рода, службе, ...). На основу разматрања извештаја о суштинском испитивању и остале расположиве документације, Савет доноси закључке у вези са признавањем и програмирањем проналаска (израда програма реализације).

На основу извештаја о суштинском испитивању проналаска и закључака носиоца планирања средства на које се проналазак односи и Савета, орган МО надлежан за инвентивну делатност доноси решење о пријави, односно, ако су испуњени сви услови признаје патент, а у противном пријаву одбацује.

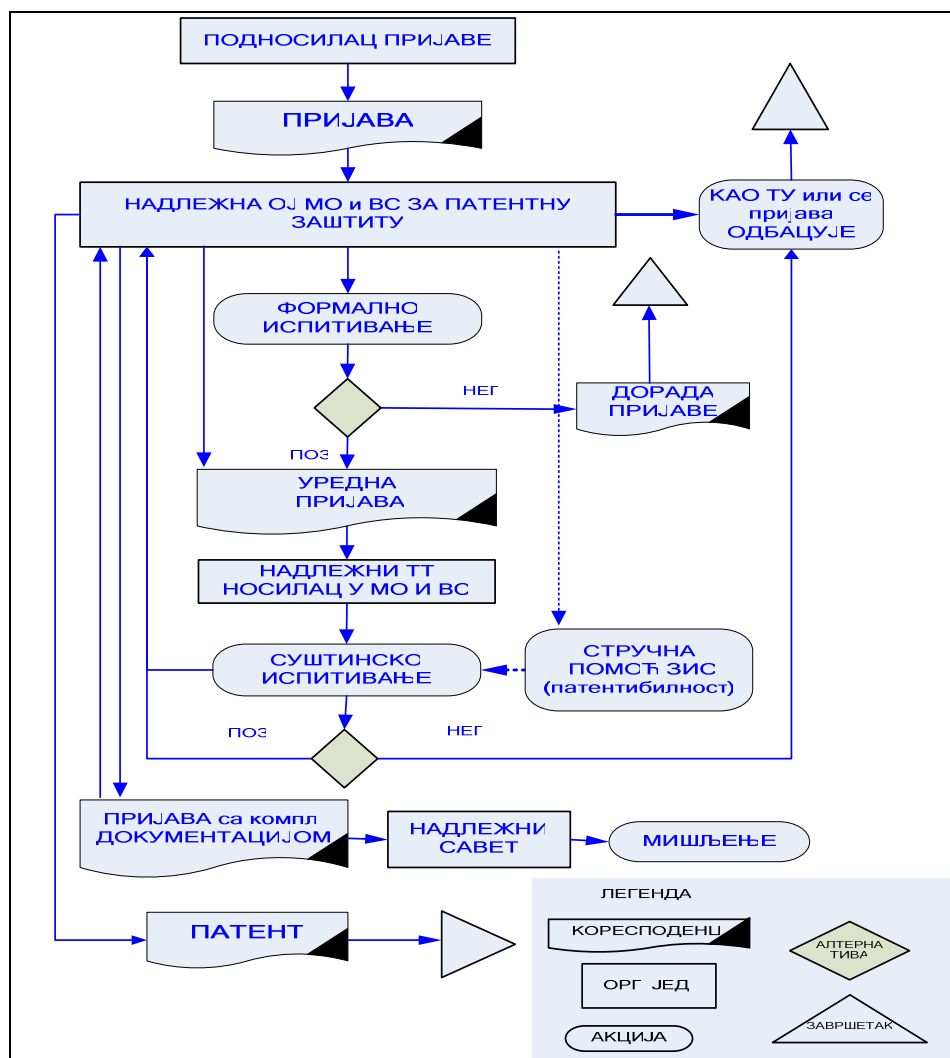
Орган МО надлежан за инвентивну делатност води рачуна о поверљивости проналазака уписаних у Регистар признатих патената. Када орган МО надлежан за инвентивну делатност утврди да је заштићени проналазак престао да буде поверљив, у складу са ЗОП, доставља Заводу цео предмет који се односи на тај проналазак.

Министар одбране, у зависности од области на коју се поверљиви проналазак заштићен патентом односи, овлашћује одређену организациону јединицу из састава МО која ће у име МО водити рачуна о располагању тим проналаском. Начелно, ако је то могуће, настоји се да организацијска јединица овлашћена за располагање буде и носилац реализације. Организациона јединица МО, одређена за располагање поверљивим проналаском, води рачуна о економском искоришћавању тог проналаска. Економско искоришћавање поверљивог проналаска заштићеног патентом регулише се уговором, при чему се морају имати у виду права носиоца патента и проналазача.

Законом о патентима регулисано је да се сви проналасци пријављени Заводу, за које се у току испитивања процени да би могли бити од интереса за одбрану и безбедност земље, достављају на испитивање надлежном органу МО за послове инвентивне делатности, који преузима активности око оцене поверљивости и, по потреби, врши даља испитивања и заштиту поверљивих проналазака.

Начелан алгоритам поступка испитивања поверљивости пријава проналазака створених ван система одбране приказан је на слици 2.

Пријаве проналаска достављене непосредно органу МО надлежном за инвентивну делатност, које су на испитивање поверљивости поднела физичка и правна лица ван система одбране или Завод, сматрају се проналасцима створеним ван МО уколико у процедури испитивања није утврђено да су настали у систему одбране.



Сл. 2 – Начелан поступак испитивања поверљивости пријава проналазака створених ван система одбране

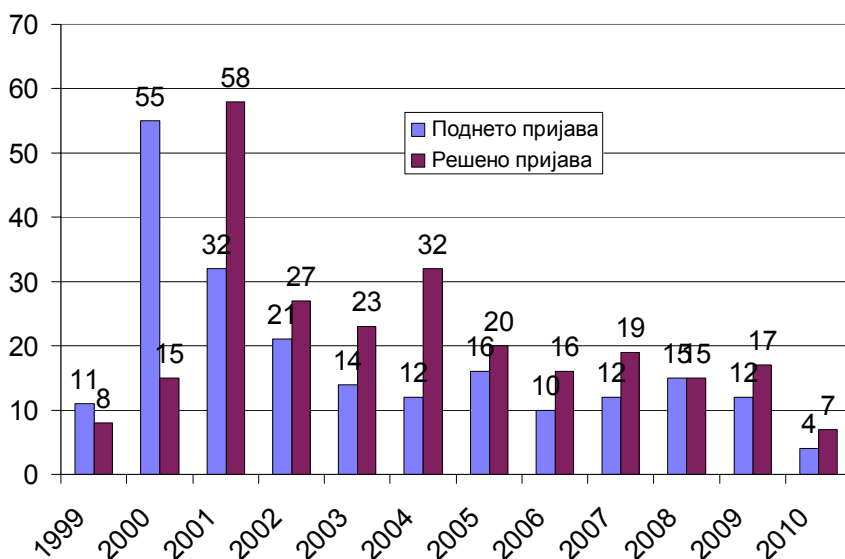
Поступак са оваквим пријавама идентичан је поступку са пријавама из система одбране. Након пријема, такође се ради формално испитивање, а након тога доставља надлежном тактичко-техничком носиоцу на оцену поверљивости. Ако стручна комисија донесе закључак да се проналазак не третира поверљивим, пријава се враћа Заводу или подносиоцу на надлежно поступање. Ако се проналазак оцени поверљивим наставља се поступак који је описан.

Неки статистички показатељи из области инвентивне делатности

Анализом пријава иновација у систему одбране према области науке на коју се односи дошло се до закључка да је много највећи број пријава из области машинства. У овој области је већи број пријава него у свим осталим областима науке заједно. Овај податак је логичан, с обзиром на то да се велики број пријава односи на средства наоружања и војне опреме који су производ машинске индустрије. После области машинства следе: електроника, хемија, саобраћај, итд.

На слици 3 дат је графички приказ броја поднетих и решених пријава иновација у систему одбране у периоду од 1999. до 2010. године. Уназад неколико година на годишњем нивоу пријављивано је просечно око 13 иновација, док се у 2010. години бележи значајан пад – свега четири пријаве.

Анализом броја поднетих и решених пријава по годинама може се закључити да се последњих пет до шест година, на годишњем нивоу, више пријава решило (окончало) него што се поднело. У току бомбардовања наше земље инвентивни ствараоци су својим иновацијама допринели решавању практичних проблема и подизању борбене готовости јединица. У годинама које су следиле видан је знатно већи „прилив“ пријава иновација у односу на период пре и после тога. С обзиром на то да су у току бомбардовања наши браниоци, а међу њима и инвентивни ствараоци, били мотивисани одбраном своје земље, до пуног изражаја дошао је стваралачки дух, што је резултирало стварањем нових иновација које су се затим пријављивале у годинама непосредно после бомбардовања. У том периоду поднето је знатно више нових пријава у односу на број решених на годишњем нивоу.



Сл 3 – Преглед поднетих и решених пријава 1999–2010

Анализом аутора иновација значајних за систем одбране дошло се до интересних података о профилима људи који се баве иноваторством. Пре свега, иноватори су и припадници система одбране и лица из грађанства. Према подацима из 2002. године, три четвртине иноватора било је из система одбране, а једна четвртина из грађанства, да би крајем 2005. године тај однос био пола-пола, са тенденцијом да се број иноватора из система одбране и даље смањује. Укупно гледано, од 100 иноватора приближно 15 су доктори и магистри наука, 53 су дипломирани инжењери, а 32 су са средњом стручном спремом. Доктори су од 100 понудили 17 иновација, инжењери 48, а средња стручна спрема 35 (подаци се односе на све врсте иновација).

Даља анализа указује на то да је око 15% иновација резултат тимског рада, углавном два и више аутора. Исто тако, 15% иноватора понудило је две или више иновација, што значи да се тај проценат активно бави проналазаштвом.²⁵

Едукација кадрова у познавању области заштите интелектуалне својине

У нашем систему војног образовања, кроз наставне планове и програме на свим нивоима школовања и усавршавања не планирају се теме²⁶ из области познавања и заштите интелектуалне својине (облици интелектуалне својине, пријављивање и заштита, располагање интелектуалном својином, права по основу интелектуалне својине, примена научно заснованих метода у стварању индустријске својине, итд...).

Одређена истраживања реализована ради прикупљања података о нивоу информисаности и потребним знањима припадника нашег система показала су да је свест о потреби заштите интелектуалне својине, у свим структурама и на свим нивоима у нашем систему, на веома ниском нивоу.

Надлежни носилац функције научне делатности у МО предузима одређене активности ради јачања и подизања нивоа свести о потребним знањима из ове области, као и о значају заштите интелектуалне својине у систему одбране, од којих треба истаћи: организацију стручних семинара²⁷ за одређене припаднике система

²⁵ Елаборат пројекта: „Аутоматизовани информациони систем научне делатности“, ГШ ВСЦГ, Управа за школство и обуку, Београд, 2004.

²⁶ Више од десет година стара је идеја да се у НПП Војне академије, како на основним тако и на последипломским студијама и посебним облицима школовања и усавршавања, уведе посебан предмет или бар одређен број тема из ове области. У прилог овој идеји иде и чињеница да је на регионалној конференцији о настави интелектуалне својине (одржана септембра 2010. године у организацији ЗИС и ЕУ-ИПА регионалног пројекта за интелектуалну својину), уз учешће 13 земаља из региона донет закључак да се појача сарадња универзитета у региону и да се уложе већи напори у развоју свести о значају наставе интелектуалне својине на високошколским установама и да се наредне године интензивира увођење наставе из ове области, посебно на факултетима техничке и економске струке (на правним се једним делом изучава).

²⁷ У ЗИС је почетком 2010. године формиран и почео са радом ЕИЦ – Едукационо-информациони центар, чије је формирање помогла ЕПО – Европска патентна организација, ради достизања услова из ове области ради приступа наше земље Европској унији. Стручна лица из ЕИЦ-ЗИС реализују предавања из области заштите интелектуалне својине у привредним коморама, факултетима, предузећима, фирмама и осталим институцијама широм земље. Приликом учешћа у реализацији одређених тема на семинару који је одржан у Управи за стратегијско планирање (новембар 2010. године) они су истакли да су пријатно изненађени високим нивоом и правним уређењем систем заштите интелектуалне својине у МО и ВС и да тако уређен систем који је код нас још нису видели у друштву.

одбране; присуство стручним семинарима ван нашег система у организацији ЗИС, привредних комора и сличних асоцијација као подршку коју пружају земље Европске уније (ЕПО, WIPO, CARDS, IPA); објављивање стручних радова²⁸ из ове области и полагање стручног патентног испита.²⁹

У чланку су наведени неки од начина едуковања лица из нашег система у овој области, који се заснивају на ентузијазму појединих лица из надлежног органа и мањим делом из појединих организационих структура система одбране. Дугорочно гледано, то је недовољно, јер је чињеница да су знања из ове области, а посебно свест о заштити интелектуалне својине у систему одбране на веома ниском нивоу (слична ситуација је у држави). За потребе едуковања кадра неопходно је координирано учешће више кључних субјеката³⁰ из нашег система одбране, а и из друштва (Завод за интелектуалну својину).

Перспективе инвентивне делатности у војсци

Ако се узме у обзир, с једне стране, достигнути ниво развоја и усавршавања инвентивне делатности у систему одбране, организационо потпуно дефинисан и разрађен поступак испитивања поверљивих пријава иновација, чињеница да је добро нормативно-правно регулисана и да је усклађена са прописима из ове области у држави и, с друге стране: опадање броја пријављених и прихваћених иновација, недовољно познавање области заштите интелектуалне својине и непостојање организованог едуковања кадрова из ове области, као и чињеницу да се стварање иновација не заснива на примени научних методологија,³¹ намеће се питање: у ком правцу и како даље развијати инвентивну делатност у војсци?

С обзиром на уређеност система не постоји проблем како да се заштити иновација, већ се, узимајући у обзир опадање броја пријава,³² намеће проблем: шта заштитити?³³

²⁸ У новије време, први рад на тему: „Заштита интелектуалне својине у Војсци Србије и Црне Горе“, чији су аутори припадници надлежног органа за инвентивну делатност, објављен је 2003. године. Нешто интензивније објављивање радова припадника УСП и ВТИ из ове области уследило је последњих неколико година, када је објављено низ радова на тематику заштите поверљивих проналазака, који се, пре свега, односе на: нормативну регулативу, поступак испитивања, суштинско испитивање, патентну заштиту поверљивих проналазака, потребна знања из ове области, итд. Неки од ових радова саопштени су и штампани у Зборницима радова (ОТЕХ, СИМОПИС, остали научни скупови) и војним часописима (*ВТГ* и *Нови гласник*).

²⁹ Испит за „патентног заступника“ посебан је и веома захтеван стручни испит из ове области који се два пута годишње полаже у Заводу за интелектуалну својину. Овај испит, уз одређене услове, могу полагати лица правне и техничке струке, након чега се обучавају за послове заступања у заштити индустријске својине (област патената, жигова, дизајна и ознака географског порекла, топографије интегрисаних кола). Чињеница је да, и поред успостављеног система патентне заштите поверљивих проналазака, ниједно формацијско место у МО и ВС нема као услов положен овај испит. Сви досадашњи предлози да се у систему на одређена формацијска места предвиди као услов положен овај испит били су неуспешни.

³⁰ Реч је, пре свега, о субјектима у чијој су надлежности послови образовања и научноистраживачке делатности.

³¹ Као једна од веома ефикасних методологија ове врсте сматра се ТРИЗ – Теорија решавања инвентивних задатака. Ради се о систематској методологији решавања инвентивних проблема која је позната у целом свету, и коју је могуће имплементирати у пракси.

³² Ако се узме у обзир број пријава поднетих Заводу, долази се до закључка да је слично стање и у држави, али се не треба „крити“ иза оваквог податка, јер иновационо стваралаштво у систему одбране, а посебно на пољу одбрамбених технологија, требало би да буде један од битних фактора јачања укупног система одбране, а у крајњем да утиче и буде покретач техничко-технолошког развоја наше земље у овом тренутку.

Овај проблем још више долази до изражаја ако се има у виду да се у нашем систему не изучавају и не примењују научно засноване методологије у стварању иновација и да систем војног образовања не пружа елементарна знања из области заштите интелектуалне својине. Имајући то у виду, долази се до закључка да је кључни проблем незнање и начин едуковања кадрова из ове области и да је, дугорочно гледано, перспектива војног патентног система незамислива без образовања кадрова.

Ради даљег развоја и усавршавања инвентивне делатности у систему одбране, потребно је дефинисати циљеве и приоритете у овој области. То би, ради даље реализације тежишног задатка: „патентна заштита поверљивих проналазака и прихваћање техниких унапређења од значаја за одбрану“, приоритетно били:

- даља нормативно-правна регулатива, првенствено ради регулисања поступка располагања поверљивим иновацијама³⁴ и бољег стимулисања инвентивних стваралаца и „испитивача“ – стручних лица која раде на пословима суштинског испитивања;³⁵
- рад на едуковању кадрова на свим нивоима образовања (основне академске, мастер и докторске студије, разни облици школовања и усавршавања). За одређење места у систему одбране неопходно је, као услов, дефинисати положен стручни испит из ове области у Заводу за интелектуалну својину;
- рад на програмираном развоју интелектуалне својине заснован на научно заснованим методологијама;
- посвећивање пуне пажње пријављивању иновација за заштиту, што би била обавеза руководећих структура;
- израда што квалитетнијих планова научне и инвентивне делатности, који садржи обједињене планове носилаца планирања у систему одбране и осталих активности у инвентивној делатности и
- обезбеђење потребних финансијских средстава за извршавање задатака у области инвентивне делатности.

³³ На овако формулисан проблем у протеклом периоду битно су утицали чак и званични ставови руководиоца оних структура и делова нашег система, који би требале да буду покретач и иницијатор иновационог стваралаштва. Ако се томе додају и незванични ставови појединих садашњих руководиоца да аутору по основу евентуално заштићених проналазака у нашем систему не би требало да следује никаква новчана надокнада, ако је иновација резултат рада на планском пројекту и у радно време, иако на то има законско право. Уз овако тумачење патентних права, поставља се питање: која је горња граница интелектуалних способности појединца, које ће он уградити у нови производ или поступак, ако унапред зна да неће бити стимулисан за своје интелектуално знање?

³⁴ Након признавања војног патента и завршетка поступка патентне заштите и узимајући у виду чињеницу да је МО-надлежни државни орган за послове одбране власник ових патената, потребно је регулисати начин располагања са патентима за поверљиви проналазак. Ради се о давању овлашћења од стране МО за носиоца реализације и носиоца располагања, тј. организационој јединици МО која би даље водила рачуна о реализацији (производњи) проналазаска заштићеног патентом и његовом економском искоришћавању, што је циљ сваке прихваћене иновације. Прописи о патентној заштити ово не разматрају, јер није предмет саме заштите, али би свакако требало да ова питања буду нормативно регулисана одређеним актима.

³⁵ Потребно је боље стимулисати рад инвентивних стваралаца (најновијим правилником је донекле ово питање боље уређено). Такође, је потребно размотрити идеју да се и испитивачи новчано стимулишу (у претходној изради правилника није прихваћено). Ради се о томе да је то лице ангажовано за стручни посао, из разлога што поседује одређени ниво знања, потребан да оцени нечији инвентивни рад, а нигде се у опису послова његовог радног места не предвиђа ова врста послова.

Закључак

За војну индустрију је карактеристичан посебан друштвени статус због строгих захтева у области квалитета производа, посебних мера у производњи и промету НВО, али и високе профитабилности. На динамичан развој војне индустрије у свету знатан утицај има увођење система заштите производа и поступака за његово добијање и примену, система који обезбеђује монопол и враћање, у довољно дугом периоду, изузетно високо уложених средстава у истраживање и развој производа НВО.

Већ дужи низ година у систему одбране постоји успостављен војни патентни систем, са основном наменом заштите поверљивих проналазака и прихватања техничких унапређења значајних за одбрану. Овај систем је нормативно-правно регулисан и потпуно усаглашен са прописима којима се уређује ова област у држави. Поступак за заштиту поверљиве иновације потпуно је разрађен и у примени, уз могућност и потребу његовог даљег усавршавања.

Имајући у виду тренутно стање, које карактерише веома ниска свест о потреби заштите интелектуалне својине код припадника система одбране и пад пријава иновација, намеће се проблем: шта заштитити? У основи овог проблема је незнање, а његово дугорочно решавање је незамисливо без осмишљеног увођења организованог програма образовања и едуковања кадрова на свим нивоима из ове области, као и примене научно заснованих методологија у стварању иновација.

Литература

1. Јовић, И.; Чабаркапа, О.: Инвентивна делатност у Војсци Србије и Црне Горе, „Нови гласник“ бр. 2/03, ВИЗ, Београд, 2003.
2. Чабаркапа, О.; Јовић, И.; Поткоњак-Лукић, Б.: Classified inventions protection procedure, Међународна конференција иновација, Београд, новембар 2007, САНУ – ИФИА – СПАТУБ.
3. Чабаркапа, О.: Заштита иновација у функцији јачања система одбране, докторски рад, Факултет безбедности, Београд, 2008.
4. Чабаркапа, О.: Заштита поверљивих иновација, књига, ВИЗ – Редакција „Војна књига“, Београд, 2010.
5. Чабаркапа, О.; Петровић, Д.: Знања официра Војске Србије из менаџмента заштите интелектуалне својине, Научно-стручни скуп са међународним учешћем: „Потребна знања официра ВС 2010–2020“, ВА и ИСИ, Београд 2009.
6. Чабаркапа, О.; Дуњић, М.; Одовић, Д.: Методологија испитивања иновација у систему одбране, ОТЕХ-2007, Београд, 2007.
7. Корисничко упутство за аутоматизовани информациони систем научне делатности, Управа за школство и обуку ГШ, Београд, 2004.

8. Рајић, Д.: Модел заштите и развоја интелектуалне својине у војним предузећима и установама, Научно-стручни скуп, Одбрамбене технологије, ОТЕХ – 2007, ВТИ, Београд, 2007.
9. Рајић, Д.; Жакула, Б.; Јовановић В.: Увод у ТРИЗ, Београд, новембар 2006.
10. Нормативно-правни прописи који регулишу патентну заштиту у држави и систему одбране.³⁶
11. Актуелни сајтови појединих институција из области патентне заштите.³⁷

³⁶ Закон о патентима („Службени лист СЦГ“, бр. 32/04).

Уредба о поступку за правну заштиту проналазака („Службени лист СЦГ“, бр. 62/04).

Уредба о начину, поступку и мерама заштите поверљивих проналазака значајних за одбрану („Службени гласник РС“, број 110/08).

Правилник о поступку испитивања поверљиве пријаве патента, малог патента и техничких унапређења значајних за одбрану и остваривању права проналазача („Службени војни лист“, бр. 35/09).

³⁷ www.zis.gov.rs – ЗИС, Завод за интелектуалну својину РС.

www.wipo.int – WIPO, Светска организација за заштиту интелектуалне својине.

www.epo.org – ЕПО, Европска патентна организација.

www.eapo.org – ЕАПО, Евроазијска патентна организација.

www.cards-ipr.org – CARDS, Регионални програм за заштиту интелектуалне својине.

РИЗИЦИ НЕВОЈНИХ ПРЕТЊИ БЕЗБЕДНОСТИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ТРЕЋУ МИСИЈУ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ*

Зоран Кековић

Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Ненад Комазец

Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Зоран Јефтић

Министарство одбране Републике Србије

Србија и њена војска налазе се у поступку преиспитивања функционалних потреба и могућности одговора на невојне претње безбедности. У складу са националним, европским и евроатлантским безбедносним приоритетима, превентивна употреба снага је императив савремене употребе војних ресурса у суочавању са процењеним претњама. У раду се не разматрају посебно невојне претње безбедности Републике Србије садржане у стратешким и доктринарним документима, нити се процењују ризици од појединачних претњи, што је предмет опсежнијих будућих анализа и истраживања. Аутори, пре свега, указују на значај процене мултиризика и анализе сценарија за превентивно поступање у оквиру треће мисије војске и уважавајући специфичности Републике Србије. У односу на претпостављене ризике елементарних опасности, тероризма и побуњеничких дејстава, предстоји задатак да се анализирају функционалне потребе и могућности Војске Србије применом ГАП анализе и других метода и техника за процену ризика као основе у процесу одлучивања.

Кључне речи: *процена ризика, елементарне опасности, тероризам, побуњеничка дејства, Војска Србије, превентивна дејства.*

Увод

Постхладноратовска логика је показала, а развој најважнијих безбедносних догађаја у 21. веку потврдио, да ће опстанак нација и грађана све више зависити од безбедности најважнијих функција друштва, пре него од класичног усмерења на безбедност територија. Способност да се заштити становништво, обезбеди функциониса-

* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта број 47029 под називом „Рентабилни избор нових технологија и концепција одбране кроз друштвене промене и стратешке оријентације Србије у 21. веку“. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије у периоду 2011–2014. година. Руководилац пројекта је проф. др Момчило Милиновић

ње власти и институција цивилног друштва, одржи критична инфраструктура и демократски принципи функционисања владиних институција су под огромним притиском у условима насталих кризних ситуација.¹ Како ниједна кризна ситуација није изолован догађај *per se*, свест и приправност савремених друштава у супротстављању безбедносним изазовима усредсређена је на анализу комплексних поља безбедносне политике и развој будућих сценарија. Због ове комплексности, идентификација и анализа претњи² обично обухвата процену мултиризика и анализу сценарија ограниченог броја ситуација које су идентификоване као потенцијално ризичне или катастрофичне.³

Процена и мапирање ризика су централне компоненте ширег процеса који идентификује потребне капацитете и ресурсе, како би се могли смањити идентификовани нивои ризика, или могуће последице догађаја. Осим тога, процес формирања процене ризика ће омогућити и државним органима и *privredni*, невладиним организацијама, као и јавности уопште да постигну заједничко разумевање ризика са којима се суочавају као друштво, што ће помоћи развијању дебате о релевантним приоритетима могућих мера превенције и мера ублажавања. Ове дебате су посебно важне, не само за развијене земље и оне са демократском традицијом, већ и у земљама са ограниченим развојним ресурсима, најчешће подложним кризним ситуацијама, које у оскудним условима и попримају катастрофалне размере. Надаље, подизање свести о ризику представља важан корак ка даљем развоју и потпуној интеграцији културе за превенцију ризика у секторске политике, које су често комплексне, противуречне, оптерећене ривалитетима и укључују бројне заинтересоване стране.

Национални оквири за процене ризика укључују ризике који су довољно озбиљни да, поред осталих субјеката, захтевају учешће националних влада као одговор. Неколико земаља, укључујући и Србију, у својим стратегијама је, законским прописима, националним стандардима и другим документима створило оквир за процену ризика у сфери безбедности и спровело значајне напоре у овој области, нарочито Велика Британија, Холандија, Немачка, Шведска, Француска, САД, Аустралија и Канада.

У овом моменту, процене ризика⁴ и концепти управљања кризама знатно се разликују у многим државама и спроводе се у оквиру ширег контекста управљања ризицима и кризама. Исправност приступа „одоздо на горе“ је заснована на чињеници да националне службе и агенције најбоље познају стање у својим земљама. Примарна и неспорна одговорност за заштиту грађана и основних вредности друштва лежи на државама. Чак су и велике корпорације, послујући на међународном тржишту, ограничене националним оквирима (правним, економским, политичким).

Побољшањем свести и разумевања ризика са којима се државе суочавају, доносиоци одлука, заинтересоване стране и интересне групе су у бољој позицији да се сложе око превентивних мера које треба предузети и да се припреме како би избегли најтеже последице природних и вештачких несрећа. У контексту одговорно-

¹ Кековић, З, Кешетовић, Ж, „Друштвена безбедност у Србији“ Српска политичка мисао, Vol 20. br.1-2/2008. UDK 351.75/9, стр. 181.

² Претња је потенцијално штетан ризични догађај, феномен или активност намерног или малициозног карактера.

³ Сценарији ризика представљају веродостојни опис онога што се може очекивати у будућности.

⁴ Процена ризика је свеукупни процес идентификације ризика, анализе ризика и оцене ризика.

сти државе за спречавање и санацију последица кризних ситуација, посебна одговорност лежи на војсци, при чему је од посебне важности процена компаративне предности војске у односу на друге државне органе, али и функционалне потребе и могућности да се ефикасно одговори на невојне претње безбедности. Анализа различитих сценарија треба да укаже на карактер претњи и вредности чије се угрожавање може сматрати неприхватљивим ризиком.

Невојне претње безбедности и значај процене ризика

Катастрофични сценарији укључују догађаје који су увек у некој спреси са ризицима вештачког и природног порекла.⁵ Обично се сматра да су терористички и криминални напади, природне опасности и катастрофе претње које драстично утичу на безбедност становништва и функционисање критичне инфраструктуре, битно реметећи ред и остваривање есенцијалних јавних потреба.

Заједно са унутрашњом безбедношћу, заштита критичне инфраструктуре представља једно од централних питања националне безбедности.⁶ Критична инфраструктура може бити оштећена или уништена актима тероризма, услед природних несрећа, нема-ра, акцидентата, компјутерског криминала и других криминалних аката, разних злоупотреба и сл. Поред директних последица, уништење критичне инфраструктуре може и са психолошког аспекта водити потпуном неповерењу јавности у државне институције. Терористички акти у Њујорку, Мадриду и Лондону на почетку 21. века потенцирали су ризик од терористичког угрожавања критичне инфраструктуре.

Смернице ЕУ при процени ризика за управљање катастрофама заснивају се на мултихазарду и мултиризиком, покривајући у принципу све природне и вештачки изазване катастрофе, претње по здравље, пандемије, индустријске, нуклеарне и друге ризике.⁷ Смернице у потпуности узимају у обзир постојеће законодавство ЕУ, укључујући директиве о ризицима од поплава,⁸ заштити европских критичних инфраструктура⁹ и контроли главних хазарда од несрећа (Севесо).¹⁰ Овај процес ће до-

⁵ Вештачки изазвани ризици се односе на деловање људског фактора и могу бити намерни и ненамерни. Намерно изазвани ризици могу бити ризици криминала или тероризма. Ненамерно изазвани ризици доводе до акцидентата чији је узрок људски фактор.

⁶ Критична инфраструктура обухвата многе секторе економије, укључујући банкарски и финансијски сектор, транспорт и дистрибуцију, енергију, здравље, снабдевање храном, комуникације, као и остале владине функције и услуге.

⁷ Процене мултиризика одређују укупни ризик од неколико хазарда који се јављају или истовремено или непосредно један за другим, јер зависи један од другог или зато што их узрокује исти догађај или хазард, или само представљају претњу истим елементима, који су под ризиком (рањиви/изложени елементи) без хронолошке коинциденције. EU Guidelines for Risk Assessment and Mapping. (2010), http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdfdocs/prevention. 03.04.2011.

⁸ Директива 2007/60 ЕК Европског парламента и Савета о процени и управљању ризицима од поплава, ОЈ Л 288, 6.11.2007.

⁹ Директива Савета 2008/114 ЕК о идентификацији европских критичних инфраструктура и процена потребе за побољшање њихове заштите, ОЈ Л345, 23.12.2008, стр. 75

¹⁰ Директива Савета 96/82 ЕК о контроли хазарда акцидентата који укључује опасне супстанце, ОЈ Л010, 14. 1. 1997, стр. 13.

принети успостављању кохерентне политике управљања ризицима до 2014. године, која ће повезати процену претње и ризика са доношењем одлука.¹¹

У оквиру НАТО-а заступљена је општа дефиниција кризе која се разуме као национална или међународна ситуација која представља претњу највишим циљевима, интересима и вредностима. Стратешким концептом, усвојеним 24. априла 1999. године у Вашингтону, поред одвраћања и одбране, безбедности, партнерства и консултација, кризни менаџмент постаје „фундаментални безбедносни задатак“ НАТО-а. У августу 2001. године НАТО је развио „Систем за реаговање у кризама и конфликтима“. Њиме се решавају кризе и против њих се превентивно делује. Документ је усвојила већина чланица алијансе, а НАТО тежи да то усвоје и државе које нису чланице, ради онемогућавања ескалације кризе. НАТО је створио тела: систем за упозоравање, тело за планирање начина решавања кризе и тело за помоћ цивилима који су захваћени кризом.

Развијање различитих перспектива може створити значајне могућности за успешно комбиновање процена и ресурса ради остварења заједничког циља, спречавања и ублажавања заједничких ризика и ситуација изазваних кризама. Процене ризика у оквиру држава мораће да прибаве податке из различитих извора, што представља изазов у смислу могућности да се уђе у траг подацима, поузданости, уредној документацији, интероперабилности, итд. Зато је важно да извори података буду експлицитни, укључујући и знања експерата и примену комплексних метода за процену ризика.

Са аспекта анализе сложених безбедносних проблема појава које имају обељја непредвидивости, транснационалности и асиметричности препоручује се примена опште морфолошке анализе.

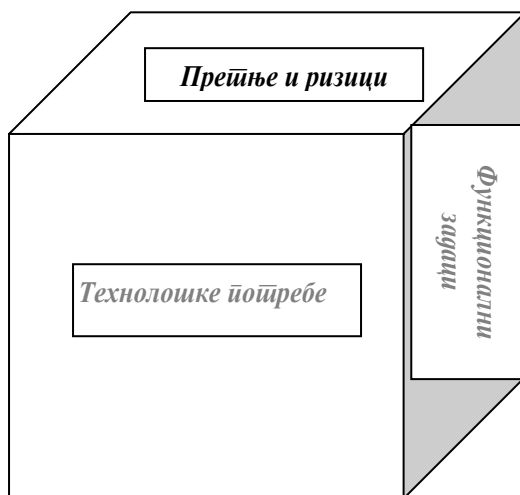
Општа морфолошка анализа је метод за идентификацију и истраживање свих група могућих односа или „конфигурација“ које су садржане у датом комплексу безбедносних проблема.

Приступ започиње идентификацијом и дефинисањем параметара (или димензија) комплекса проблема који треба истражити и додељивањем сваком параметру опсега релевантних „вредности“ или услова. Морфолошка кутија – такође позната као „Звикијева кутија“ – конструише се укрштањем параметара у n -димензионалној матрици. Комплетна тродимензионална матрица је, у Звикијевој терминологији, морфолошко поље које садржи све (формално) могуће односе који су укључени. Свака ћелија n -димензионалне кутије садржи једну конкретну „вредност“ или услов из сваког параметра. Суштина је у испитивању свих конфигурација на пољу како би се утврдило које су од њих могуће, одрживе, практичне, занимљиве, итд., а које нису. Комплексно поље социополитичких проблема може да се анализира преко било којег броја неквантификованих променљивих и опсега услова. На сличан начин, групе неквантификованих услова могу да буду синтетизоване у добро дефинисане односе или конфигурације, што представља „просторе за решења“.

Тродимензионална матрица укључивала би претње, функционалне задатке и технолошке потребе (слика 1). Матрица се може допунити и осталим параметрима, као што су фазе догађаја које обухватају време пре, током и после његовог на-

¹¹ Саопштење (2010) 673: Циљ 5: Повећање отпорности Европе на кризе и катастрофе, Акција 2: Свеобухватни приступ хазардима у процени претње и ризика.

станка. Такође, одговор на ризике може да обухвати следеће елементе: техничке, људске, оперативне и управљачке.



Слика 1 – Троструковна матрица претњи, функционалних задатака и технолошких потреба Војске Србије

Полазећи од констатације да је агресија на Републику Србију мало вероватна, у Стратејском прегледу одбране утврђена је врста изазова, ризика и претњи безбедности, као и степен њиховог интензитета, краткорочно, средњорочно и дугорочно посматрано (табела 1).¹²

Табела 1 – Изазови, ризици и претње и степен интензитета

Ред. бр.	ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ и ПРЕТЊЕ	СТЕПЕН ИНТЕНЗИТЕТА		
		Краткорочни	Средњорочни	Дугорочни
1.	Агресија	НИЗАК	НИЗАК	НИЗАК
2.	Оружане побуне	ВИСОК	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ
3.	Сепаратистичке тежње	ВИСОК	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ
4.	Тероризам	ВИСОК	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ
5.	Организовани криминал	ВИСОК	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ
6.	Етничке напетости	ВИСОК	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ
7.	Национални и верски екстремизам	ВИСОК	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ
8.	Илегалне миграције становништва	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ
9.	Природне непогоде и индустријске и друге катастрофе	ВИСОК	СРЕДЊИ	СРЕДЊИ
10.	Сајбер претње	НИЗАК	СРЕДЊИ	ВИСОК

¹² Стратејски преглед одбране Републике Србије, 2009, страна 18.

Војни изазови, ризици и претње представљају облике угрожавања споља. Доминантан пример изазова за безбедност Србије споља јесте агресија на државу Србију. Стратегијом националне безбедности закључено је да постоји могућност да дође до агресије на Србију, али да је вероватноћа мала, а последице таквог догађаја огромне. Савремени приступи безбедности указују на чињеницу да мале државе нису довољно јаке да се саме супротставе спољним агресорима, већ да постоји неопходност удруживања у различите савезе. Интегралним сагледавањем и анализирањем утицаја појединих фактора може се закључити колики је ризик од агресије по Републику Србију. У стратешким и другим документима оваква анализа је изостављена, тако да не постоје документовани показатељи величине ризика од агресије.

Безбедност земље може да буде нарушена и догађајима и активностима које имају извориште у појавама које немају војни карактер.

У члану 4. тачка 11. Закона о одбрани РС невојни изазови, ризици и претње безбедности испољавају се у облику: тероризма, организованог криминала, корупције, елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности.¹³

Ризици од настанка негативних последица од наведених појава постоје, међутим, као и у претходном случају, нису дефинисани и одређени у стратешким и доктринарним документима. За одређивање степена претње од појединих појава неопходно је изградити квалитетне и свеобухватне анализе ризика.

Процене ризика баве се несигурностима и вероватноћама. То су неопходне теме и једне рационалне дебате око нивоа ризика који држава може сматрати прихватљивим приликом разматрања трошкова који су намењени превенцији и мерама ублажавања. Управо, због непостојања процена ризика од појединих појава и њихових комбинација, тешко је одредити која појава представља претњу, утврдити ниво претње и, на основу тога, приоритете у смањењу нивоа ризика.

Савремени приступ процени претњи и ризика оријентисан је на прогностичке сценарије и усмерава се „на све хазарде“ који могу утицати на ниво ризика.¹⁴

Анализа сценарија

На основу анализе и процене безбедносног окружења, идентификују се потенцијални сценарији угрожавања безбедности земље. У поређењу са широким спектром ситуација (тј. ризика и њиховим различитим степенима интензитета), које су заиста могуће у реалности, може се одабрати само ограничен број сценарија. Формирање сценарија се, углавном, заснива на искуствима из прошлости, али треба узети у обзир и догађаје и утицаје који се до тог тренутка још нису десили.

Као техника за процену ризика, анализа сценарија се употребљава за дискусије о могућем развоју одређених догађаја у будућем времену и истражује могуће им-

¹³ „Службени гласник РС”, бр. 116/2007, 88/2009.

¹⁴ Хазард је опасна појава, супстанца, људска активност или околност која може узроковати губитак живота, повреде или друге неповољне утицаје на здравље, оштећење имовине, губитак финансијских средстава, друштвено и економско ремећење или еколошку штету. Коментар: у техничком окружењу хазарди се описују квантитативно, кроз вероватноћу учесталости њихове појаве различитог интензитета у различитим областима, што је одређено коришћењем историјских података или научних анализа (UNISDR 2009).

пликации тих догађаја.¹⁵ Сетови сценарија који се рефлектују кроз одреднице „најбољи случај“, „најгори случај“ и „очекивани случај“, користе се за анализу потенцијалних последица и њихових вероватноћа за сваки сценарио појединачно. Анализа сценарија има највећу употребу у процесу доношења политичких одлука и планирању будућих стратегија у одговору на безбедносне ризике. Како су системи безбедности отворени и динамички системи, веома је важно дефинисање контекста проблема и питања на која треба наћи одговор, као и утврђивање природе и временског опсега промена у безбедносном окружењу до којих може доћи. Понекад промене могу настати као последице другог ризика. Тако, на пример, ризик од климатских промена има за последицу промену геополитичких пројекција, а то даље одређује који безбедносни изазови и ризици и на који начин могу бити категорисани према значају и неизвесности.

Сваки сценарио треба да садржи веродостојне детаље који сценарију дају одређену вредност. На пример, површина водопавног подручја може бити одређена количином падавина, али и висином и квалитетом одбрамбених бедема, одржавањем водотокова, итд. Процена ризика се фокусира на вероватне промене у параметрима, применом тестова „шта ако“, заснованих на моделу претпоставки. Такође, требало би да буде могуће идентификовати неке од водећих индикатора који благовремено указују на постојање промена. Надгледање и одговор у односу на индиковане промене пружа прилику прилагођавања планираних стратегија. Сценарио треба да резултира јасним сагледавањем опсега могућих опција са могућностима модификације акције у зависности од промене утврђених индикатора.¹⁶

Главни проблеми у коришћењу анализе сценарија повезани су са доступношћу расположивих података, као и способношћу аналитичара и доносилаца одлука у погледу њихових могућности да развију реалне сценарије у случају велике неизвесности.

У идеалним околностима, анализа сценарија елементарних опасности на националном или локалном нивоу требало би да узима у обзир све могуће хазарде, вероватноћу њихових појављивања и њихове могуће утицаје. Такав свеобухватни квантитативни емпиријски приступ неће бити могућ услед великог броја могућих ризика, повезаних са одређеном вероватноћом. На пример, ниво утицаја урагана *Катрина* је у критичној мери зависио од вероватноће да ће се одређени насипи одупрети притиску воде. Та вероватноћа била је од раније непозната или бар несигурна и у сваком случају варијала за сваки могући ниво воде и друге факторе. Осим тога, постоје и ситуације мултихазарда или мултиризика где један хазард покреће други хазард. Новији пример је несрећа у нуклеарном реактору Фукушима који је проузрокован домино-ефектима земљотреса, цунамија, оштећењима система за хлађење генератора и снабдевања електричном енергијом. Домет могућих хазарда које треба узети у обзир, као и њихове утицаје, и пропратни хазарди и утицаји потпуно су неограничени.

Приликом процене терористичког ризика, на пример, покушава се изаћи на крај са проблемом селекције узимањем у разматрање „најгорег разумног случаја“ или неке друге одреднице. Међутим, неизвесности које остају у овом приступу су огромне. Као и свако друго упрошћавање, дефиниција сценарија захтева субјективне претпоставке.

¹⁵ IEC 31010 Risk management — Risk assessment techniques

¹⁶ IEC 31010 Risk management — Risk assessment techniques

Примена морфолошке анализе помогла би да се укрштањем великог броја параметара у неком сценарију креирају простори за решења који издржавају критеријуме логичке, емпиријске и правне међуодрживости. Међутим, и код морфолошке анализе постоји велики број методолошких проблема истраживања унутрашњих карактеристика неквантификујућих комплекса проблема које садрже било који број неједнаких параметара.

Уколико је једно од релевантних питања величина склоништа за склањање у случају нуклеарног напада, онда можемо, уз присуство адекватне стручне саветодавне групе, да утврдимо све могуће величине. Следећи корак у процесу анализа – синтеза је смањивање укупног сета (формално) могућих конфигурација на морфолошком пољу на мањи сет интерно одрживих конфигурација које представљају „простор за решења“, применом *принципа контрадикције и редуције*. Као процедура то се може назвати процесом „процене међуодрживости“, при чему се на морфолошком пољу одбацују све конфигурације услова које су узајамно неодрживе или контрадикторне. На пример, у матрици морфолошког поља за истраживање шведског програма атомског склоништа, који приказује 25 могућих решења за политику, услов: „Сви (грађани) су под истим ризиком“ је некомпатибилан са условом: „Без географских приоритета“, уколико се претпостави да би противник заиста имао географске приоритете тако што би се концентрисао на бомбардовање већих градова. На сличан начин могу се процењивати сценарији терористичких напада, побуњеничких дејстава и сл. Стога нису све комбинације услова конзистентне или компатибилне. У случају да је одређени пар услова изразито контрадикторан, све оне конфигурације које садрже овај пар услова такође ће бити интерно неодрживе.¹⁷

Потребно је приметити да се овде не говори о узрочности, већ само о одрживости. Постоје три врсте неодрживости у овом случају: чисто логичке контрадикције (засноване на природи обухваћених концепата); емпиријска ограничења (оцењени односи су изразито невероватни или неприхватљиви на емпиријским основама), и нормативна ограничења (односи су одбачени на етичким или политичким основама). Потребно је напоменути да је од изузетне важности не допустити да нормативне оцене утичу на почетку на процену међуодрживости. Због тога на почетку дозвољавамо само логичке и емпиријске оцене. Морамо прво да откријемо шта оцењујемо као могуће, пре него што оценимо нешто што је пожељно. Дугорочна „сценарија будућности“ су изузетак, јер је код њих тешко утврдити емпиријске препреке.¹⁸

Стандард IEC 31010 открива следеће: „Многи ризични догађаји могу имати опсег исхода са различитим удруженим вероватноћама. Обично су ванредне ситуације, као што су мањи пожари или хаварије на које се реагује уобичајеним процедурама, чешћи него катастрофе. Зато постоји избор по питању тога да ли треба рангирати најчешћи тип исхода, онај са најозбиљнијим последицама, или неку другу комбинацију. У многим случајевима, прикладно је сконцентрисати се на најозбиљније могуће исходе, јер они представљају највећу претњу за угрожене вредности. Вероватноћу је по-

¹⁷ Кековић, З., Системи безбедности, Факултет безбедности, Београд, (2009), стр. 79, према: Ritchey, T., *Scenario Development and Risk Management using Morphological Field Analysis*, Proceedings of the 5th European Conference on Information Systems (Cork: Cork Publishing Company) 1997. Vol. 3:1053-1059.

¹⁸ Морфолошка анализа, укључујући процес „процене међуодрживости“, заснована је на фундаменталном научном методу који се наизменично бави анализом и синтезом. Због тога може да служи као кориштан, неквантификован метод за истраживање комплекса проблема који не могу да се решавају формалним математичким методама, узрочним моделирањем и симулацијом.

требно процењивати у односу на претпостављене последице, а не на догађај као целину". Овај начин помаже да се организоване снаге и јединице за хитне интервенције селективно припремају и развијају своје способности према задатом сценарију.

Израда сценарија мора се изводити у складу са минималним степеном заједничког разумевања. У складу са европском директивом за процену ризика и мапирање смерница за управљање катастрофама (радни материјал), идентификације ризика ће морати да узму у обзир све значајне хазарде одређеног интензитета који би се у просеку могли јавити једном и чешће у оквиру 100 година (тј. сви хазарди са годишњом вероватноћом јављања од 1% или више) и чије последице представљају значајан потенцијални утицај, мерено бројем угрожених људи, економским и еколошким трошковима и политичко-друштвеним утицајем који се сматра значајним или веома озбиљним. Тамо где могући утицаји прелазе границу од 0,6% укупног националног дохотка, треба узети у обзир и мање могуће хазарде или сценарије ризика (нпр. земљотреси). Тамо где је вероватноћа настајања хазарда који води до утицаја који прелазе горе поменућу границу већа од једног у десет година, у процену ризика треба укључити бар три сценарија са најмање три различита интензитета (нпр. поплаве).¹⁹ Што се временског хоризонта тиче, генерално гледано, процес идентификације ризика требало би да узме у обзир ризике који се могу јавити у блиској будућности, тј. за 1 до 5 година.²⁰

Законодавство ЕУ увело је један број захтева у оквиру процене ризика од „појединачних хазарда“, као што је то случај у областима којима прети ризик од поплаве, суше, ризик од акцидентата са опасним супстанцама, и ризик по критичне инфраструктуре.

У савременом друштву ризика фокусирање искључиво на утицај само једног конкретног хазарда могло би чак резултирати повећањем рањивости у погледу неког другог типа хазарда. На пример, ако се одобри градња објеката на плодној равници зато што његова структура укључује издигнуто приземље, то би могло да има за последицу посебну рањивост структуре на поплаве и утицаје сеизмичких таласа земљотреса.

Многе такозване анализе појединачних ризика вероватно већ узимају у обзир донекле комплексност различитог порекла одређених хазарда. Али, оне често не успевају да споје различите хазарде, као што су различити природни хазарди, различити вештачки хазарди, или комбинација природних и вештачких хазарда. Постоје одређене потешкоће приликом комбиновања анализе појединачних ризика у једну интегрисанију анализу мултиризика. Неке од тешкоћа су чињеница да се доступни подаци за различите појединачне ризике могу односити на различите временске оквири и коришћење различитих типологија утицаја, итд. У пракси постоји још један изазов приликом процене мултиризика, а то је координација и повезивање различитих државних органа, где се сваки бави по једним специфичним хазардом или ризиком, а да при томе не развија комплетан преглед рушилачког, домино ефекта и ефекта слапа.²¹

Елементарне опасности и друге кризне ситуације којима је била изложена Србија протеклих година говоре о истовременом присуству више хазарда који се, такође, на-

¹⁹ EU Guidelines for Risk Assessment and Mapping. (2010), http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdfiles/prevention. 03.04.2011.

²⁰ Обично се сматра да је, у складу са временом, потребан период од пет година за планирање инвестиција за ублажавање ризика. Незванични документ Француске, Немачке, Холандије, Португалије, Словеније, Шпаније и Велике Британије о процени националних ризика, тачка 29.

²¹ Кризе и мрежа ризика (CRN), Центар за студије безбедности (CSS), ETH Zürich: *Gefährdungsszenarien auf Stufe Bund, Eine Umfragestudie über laufende Arbeiten im Bereich, Risikoanalyse*, 2008.

живају и пропратни догађаји, домино ефекти или ефекат слапа. Примери тога су, на пример, клизиште покренуто поплавом, која је покренута обилном кишом или индустријски акцидент који покреће здравствене проблеме, итд. У будућности су могући и други сценарији засновани на мултиризацима, као што су, на пример: земљотрес може изазвати експлозију гасовода или индустријски акцидент може изазвати шумски пожар. Вероватноћа појаве сваког од тих догађаја уско је повезана са вероватноћом јављања наредног догађаја или претходног догађаја покретача. Процена последица зато мора да узме у обзир кумулативни утицај свих различитих утицаја који се јављају истовремено или непосредно један за другим. Тамо где се различити ризици неће јавити истовремено, али ипак утичу на исте елементе под ризиком, тј. на људе, економску активност, на еколошка и културна, политичка и друштвена добра, процена помаже при разумевању рањивости, нпр. да зграда мора бити отпорна и на земљотрес и на поплаве и да може да јој прети ризик од оба ова хазарда.

Процена мултиризика представљала би саставни део анализе сценарија и омогућила да се одреди укупан ризик од неколико хазарда, узимајући у обзир могуће хазарде и интеракције рањивости:

1) који се дешавају у исто време или се прате узастопно, зато што зависе један од другог или зато што их узрокује исти догађај или хазард покретач/окидач;

2) који представљају претњу истим елементима под ризиком (рањиви/изложени елементима) без хронолошке коинциденције.

Иако су у Србији сачињене карте ризика са основним подацима о географској дистрибуцији ризика, оне су уопштене и недостају основне информације о капацитетима јавног и приватног сектора у суочавању са последицама неког катастрофалног догађаја. То се, у ствари, показало као највећа слабост у правовременом и координисаном реаговању на природне непогоде и друге несреће које су нас задесиле у претходном периоду (поплаве у Банату, земљотрес у Краљеву, несрећа на жабаљском мосту и др.).

Приступи мултиризацима су важни у свим географским областима подложним да буду изложени опасности од неколико типова хазарда, укључујући и Србију, и детерминишу одговор надлежних државних органа и служби и сарадњу међу њима. Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство рада и социјалне политике и Министарство животне средине и просторног планирања представљају, на основу својих надлежности, кључне доносиоце одлука за области безбедности и процене ризика. Статистички подаци указују на недостатак капацитета друштва да на адекватан начин одговори, како на појединачне ризике, тако и на присутне мултиризике и претње, што резултира материјалним и нематеријалним последицама, како на нивоу локалне заједнице, тако и на нивоу државе.

Србија дели са другим земљама у региону сличне опасности (поплаве, суше, индустријски акциденти и др.) и на располагању су јој различити инструменти за њихову процену и мапирање донети под окриљем ЕУ: Директива о заштити од поплава, Оквирна директива о водама, Директива Seveso II и др.

С обзиром на последице које за становништво и јавни поредак изазива оштећење критичних инфраструктура, значајна је Директива 2008/144/ЕС о идентификацији и одређивању Европских критичних инфраструктура (ECI), која се фокусира у првој фази на енергетске секторе (струја, нафта, гас) и саобраћајне инфраструктуре.²² У складу са

²² „Европске критичне инфраструктуре” дефинишу се као средства, системи или њихови делови који се налазе у земљама чланицама ЕУ, који су од суштинског значаја за одржавање виталних функција дру-

Директивом, свака критична инфраструктура имаће сигурносни план који ће, поред осталог, садржати идентификацију критичних вредности, анализу ризика базираној на главним сценаријима претњи и на рањивости вредности, и идентификацију, селекцију и рангирање противмера и процедура по приоритету. Предвиђена је обавеза држава чланица да једном у две године проследи Комисији информације о претњама и ризицима са којима су се сусреле, гледано по секторима критичних инфраструктура. На основу тих извештаја Комисија ће, заједно са државама чланицама, размотрити да ли треба узимати у обзир даље мере заштите на нивоу ЕУ.

Идентификација европских критичних инфраструктура је узоран модел за анализу домаћих сценарија који захтевају интегрисани одговор војних, полицијских и цивилних снага и капацитета. Улога војске требало би да буде процењена, пре свега, имајући у виду следеће критеријуме утицаја:

1) критеријум жртава (процењен у смислу потенцијалног броја смртних случајева или повреда);

2) критеријум економског утицаја (процењен у смислу значаја економског губитка и/или деградације производа или услуга, укључујући и потенцијалне утицаје на екологију);

3) критеријум утицаја на јавност (процењен у смислу утицаја на поверење јавности, на јавно здравље и ометање свакодневног живота, укључујући и прекид основних услуга).

Таква процена утицаја морала би да се заснива на сценаријима мултиризика, нарочито у земљама које су у тим напорима много напредније. У оквиру тог посла препоручују се следећи кораци:

1) идентификација могућих сценарија мултихазарда, почевши од датог најопаснијег догађаја и процењујући могуће узроке других хазарда или догађаја који би довели до хазарда;

2) анализа изложености и рањивости за сваки појединачни хазард и ризик у оквиру различитих огранака сценарија;

3) оцењивање ризика за сваки хазард и штетни догађај и за сценарије мулти-ризика.

Што се тиче броја анализираних ризика и сценарија ризика, било би прикладно ограничити број анализираних сценарија на 10 до 20 најважнијих.

Софтверски алати, као што је систем подршке при одлучивању за мапирање сценарија мултиризика, могу се користити и олакшати конкретан увид у информације и руковођење сценаријима.

Мапе ризика

Када се спроводе на националном или локалном нивоу, процене ризика могу представљати основ за мапе ризика²³ које производе нужан ниво транспарентности за планирање и различите јавне политике, помажући да се ангажују сви заинтересовани актери у друштву. Оне доприносе да се осигура приоритет у секторским по-

штва, здравље, сигурност, безбедност, економску или социјалну добробит људи (нпр. струја, гас, нафта, транспорт, телекомуникација, пољопривреда, финансије, безбедносне службе, итд.), а чији би поремећај или уништење имао утицај за најмање две државе чланице ЕУ.

²³ Мапа ризика осликава нивое вероватноће да се хазард јави у оквиру једне географске области. Такве мапе могу се усредсредити на само један хазард или да обухватају више типова хазарда (мапа мултихазарда).

литикама и стратегијама на такав начин да се према највећим ризицима односе уз најприкладније мере превенције и приправности.

Мапе могу бити значајни инструменти помоћу којих се приказују информације о хазардима, рањивости и ризицима у одређеној области и самим тим подржава процес процене ризика и свеукупна стратегија контроле ризика. Мапе, такође, имају важну улогу у томе да обезбеде да сви актери у оквиру процене ризика имају исте информације о хазардима, као и у преношењу резултата процене ризика заинтересованим странкама.

Мапа ризика пружа бројне могућности за разматрање разних ефеката који не морају бити очигледни када је у питању појединачни хазард. Незнатан хазард у једној области може проузроковати велики хазард у другој или ниски губици са великом вероватноћом настанка у свакој јединици могу постати веома неповољни у својој свеукупности. Из наведених разлога мапе ризика могу помоћи да се одреде приоритети за стратегије умањења ризика.

Поплаве су најчешће и најскупље катастрофе у Европи. Зато је мапирање ризика од поплава област у оквиру које су методологије мапирања највише напредовале. Директива ЕУ о „Процени и контроли ризика од поплава“ захтева од држава чланица да спроведу иницијалну процену водених површина од којих прети ризик од поплаве до краја 2011. године и да креирају мапе хазарда од поплава и мапе ризика од поплава до 2013. године. Мапе хазарда требало би да покривају географске области које би могле бити поплављене у складу са различитим сценаријима,²⁴ док би мапе ризика требало да приказују потенцијалне негативне последице које су у вези са поплавама у оквиру тих сценарија.

Истраживачки пројекти и академска литература на тему мапирања ризика потврђују комплексност ове теме, као и чињеницу да постоје празнине у методологијама.

Док је мапирање хазарда унапређено широм употребом ГИС техника, укључивање друштвених, економских и еколошких варијабли у ГИС моделе још увек је изазов.

Европска комисија препоручује да се примењује приступ корак по корак приликом развоја мапа ризика у државама чланицама. Као први корак могле би се припремити следеће мапе:

1) Мапе које приказују очекивану просторну дистрибуцију великих хазарда. Различити хазарди и интензитети требало би да буду представљени на посебним мапама.

2) Мапе хазарда требало би да буду праћене мапама које приказују просторну дистрибуцију свих значајних елемената које треба заштитити, као што су популација, инфраструктуре, природно заштићене области, итд. Затим, требало би припремити посебне мапе за различите субјекте заштите, а коришћењем ГИС такве информације се могу повезати.

3) Трећа серија мапа требало би да приказује просторну дистрибуцију рањивости у смислу подложности оштећењима за све значајне субјекте заштите (посебне мапе за различите субјекте заштите).

²⁴ Директива о поплавама захтева припрему мапе хазарда која показује размере поплава на великом (опционом), средњем (бар 100 година повратном периоду) и, на крају, ниском нивоу вероватноће настанка поплава или алтернативно екстремних догађаја.

4) У другом кораку ове мапе обезбеђују основу за припремање мапе ризика тако што приказују комбинацију вероватноће и утицаја одређеног догађаја, као и за комбиноване мапе хазарда.²⁵

Функционалне потребе и задаци у одговору на невојне претње – општи осврт

Невојни изазови не могу се решавати применом традиционалног концепта националне „цивилне одбране“. Нови концепт подразумева „концепт кишобрана“ којима се осигурава заштита кључних функција друштва.²⁶ Порекло овог концепта у студијама безбедности представља копенхагенска школа чији су представници први увели у теоријске расправе појам социјеталне безбедности и учинили најзначајнији покушај ширења концепта безбедности од државе према друштву. У основи овог приступа је неограничени државноцентрични приступ безбедности који наводи пет области које представљају стубове безбедности државе: војна, политичка, економска, социјална и енвиронментална. Подела на државне и друштвене функције овде је ирелевантна, будући да се ангажују сви субјекти друштва и у свим кључним фазама неке ситуације која има потенцијал да буде кризна ситуација.

Овај, у основи холистички приступ, наглашава интеоперабилност кључних актера у превенцији и одговору на кризне ситуације и оно што га разликује од многих сличних концепата јесте комбиновани приступ одозго надоле и одоздо нагоре у препознавању безбедносних претњи и одговору на њих. По својој природи, овај концепт интегрише цео низ повезаних дисциплина као што су: заштита ресурса, управљање ванредним ситуацијама, управљање ризицима, кризни менаџмент, управљање континуитетом операција и управљање опоравком од катастрофа. То је и својеврстан проблем, јер организације које развијају различите концепте приправности и одговора на инциденте удаљава од заједничког и усклађеног приступа у разним ситуацијама које представљају претњу штићеним вредностима. Из тог разлога, под окриљем Међународне организације за стандардизацију (ISO) и Европског комитета за стандардизацију (CEN), ради се на успостављању јединствених система менаџмента у области безбедности.²⁷

Разумевање појма и услова који претпостављају улогу организованих снага у превенцији и отклањању последица разних опасности од суштинског је значаја за дефинисање њихових функционалних потреба и задатака. У нашој законској регулативи у употреби је појам: „ванредне ситуације“. У члану 8. Закона о ванредним ситуацијама *ванредна ситуација* се дефинише као стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становни-

²⁵ На пример, GIS пројекат који је развио BBK (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) Савезног завода за цивилну заштиту и помоћ при катастрофама, у Немачкој омогућује просторну дистрибуцију критичних инфраструктура у комбинацији са информацијама о областима којима прети ризик од поплаве и о густини насељености у регионима који се могу повезати и илустровати.

²⁶ ISO/TC 223 Societal Security Business Plan, Date: 2006-11-24

²⁷ Security systems standards.

штво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.²⁸

У литератури су присутне и друге дефиниције. У организационом смислу – ванредна ситуација је опасна ситуација на коју се може одговорити расположивим средствима и у складу са процедурама које су прописане у одговарајућим плановима. Управљање ванредним ситуацијама је процес који идентификује потенцијалне догађаје који имају негативне ефекте на организацију или заједницу и обезбеђује оквир за изградњу капацитета за одговор на догађај.²⁹

Неке од основних карактеристика ванредних ситуација јесу да оне захтевају хитан и високоструктуриран одговор. То подразумева упоредив ниво доношења одлука између различитих високоструктурираних организација и агенција, посебно ако су тачке и хијерархија на којима се доносе одлуке у њима различити. Оно што представља стандардну процедуру службе за ванредне ситуације је ванредна процедура за неку компанију. Ако одговор на пожар превазилази ресурсе непосредно угрожене организације, у интервенцију се укључују друге службе. Варијације су врло различите: пожар који је захватио опасне хемикалије или експлозивне материје, пожар који је подметнула поремећена особа која прети да ће убити људе у запаљеној згради или ватрогасце.

Високоструктуриран одговор захтева усклађене процедуре јавних и приватних организација, што се посебно односи на заштиту критичне инфраструктуре.

Ради координираног и ефикасног одговора на разне ризике, Савет Европе је 2004. године иницирао Европску комисију да припреми свеобухватну стратегију у заштити критичне инфраструктуре, која је усвојена исте године, под називом: „Заштита критичне инфраструктуре у борби против тероризма“,³⁰ дајући прецизне инструкције у погледу јачања европских капацитета у превенцији, припреми и одговору на терористичке нападе. Овај акт сматра се темељним у обједињеном приступу европских земаља којим се штите основне претпоставке за опстанак и развој угрожених ентитета у кризним условима. Комисија је предложила Европски програм за заштиту критичне инфраструктуре (у даљем тексту: EPCIP), уз консензус о успостављању Информационе мреже у заштити критичне инфраструктуре (CIWIN) 2006. године.³¹

Циљ EPCIP је да се омогући јединствен и усклађен ниво безбедности инфраструктуре, минимално потребан ниво њеног функционисања и проверени аранжмани заштите и њеног опоравка у оквиру земаља Уније. Ниво заштите није једнак за све критичне инфраструктуре и зависи од нивоа штетних утицаја. EPCIP има своју економско-безбедносну перспективу и третира се као процес који треба да минимизира *негативне утицаје које инвестиције у безбедност могу имати на конкуритив-*

²⁸ Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 111/09.

²⁹ Кековић, З, Кешетовић, Ж, „Emergency Management Concept“, Зборник радова са међународног научног скупа, Институт за стратегијска истраживања, Министарство одбране РС, Београд, 2009.

³⁰ „Critical Infrastructure Protection in the Fight Against Terrorism“

³¹ Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN) Предуслов за ефикасно управљање кризама је заштита неопходне информационе технологије и телекомуникационих система. Ови сектори имају трансверзалну инфраструктуру и истовремено чине критичну инфраструктуру за друге инфраструктуре, као што су, на пример, монетарни, финансијски и осигуравајући сектори.

ност појединих грана индустрије. Истовремено, овај cost-benefit приступ мора бити усаглашен са потребом одржавања стабилности тржишта које је круцијално за дугорочне инвестиције, као и утицајем који безбедност има на макроекономску димензију. Мере заштите диктиране су врстом и степеном претњи. Опције су следеће:

а) *свеобухватни приступ (all-hazards approach)*, који подразумева синергију мера заштите у односу на све претње, не стављајући посебан акценат на тероризам;

б) *свеобухватни приступ са тежиштем на тероризму* – укључује све типове хазарда;

в) *приступ који третира терористичке хазарде* – не придаје посебну пажњу претњама које се сматрају заједничким, већ су у центру пажње терористичке претње.

Европски приступ у заштити критичне инфраструктуре са опцијама које свеобухватно или селективно третирају хазарде представља распон у оквиру којег се могу разматрати различите националне стратегије и мере заштите и спасавања, укључујући и улогу војске у тим мерама. Претходно је нужно сагледати националне и европске стратегијске и законодавне претпоставке и њихову међусобну усаглашеност од значаја за утврђивање функционалних потреба и задатака Војске Републике Србије у одговору на процењене претње и ризике.

Закључак

Опасности од катастрофа природног и вештачког порекла изазов су који показује колико и на који начин је друштво спремно да реагује и одговори ради заштите националних интереса и вредности. Катастрофе се могу избећи или умањити њихови негативни ефекти. Тежње су усмерене ка смањењу ризика и ограничавању последица катастрофа, повећању отпорности друштва на катастрофе и развој приступа ефективног смањења ризика од катастрофа.

Процена ризика представља стратешки предуслов у супротстављању војним, али и невојним претњама безбедности са свим обележјима непредвидивости, транснационалности и асиметричности. Пракса развијених земаља и документи донети под окриљем Европске уније представљају корисна полазишта у обликовању домаћих стандарда и праксе процене ризика од невојних претњи безбедности. Србија је у том погледу направила пионирске кораке, донела националне стандарде за процену ризика са могућношћу њихове имплементације у разним областима делатне праксе државних органа и других субјеката друштва у систему заштите и спасавања. Садашњи ниво организованости и оспособљености интегрисаног система заштите и спасавања у процени ризика угрожавања унутрашње безбедности и критичних инфраструктура знатно заостаје за процењеним потребама, и у техничком, људском, операционалном и управљачком смислу. Различита министарства и органи државне управе који се баве проценама ризика селективно и ад-хок примењују методологије процене у складу са сопственим пројекцијама и потребама, без ширег увида у интегралне процене мултиризика.

Анализа сценарија представља врло широко прихваћену методу у предикцији догађаја са елементима мултихазарда и мултиризика, а мапе ризика инструмент

који доприноси да се на начелима транспарентности и систематичности осигура приоритет у секторским политикама и стратегијама на начин који омогућава да се према највећим ризицима односе уз најприкладније мере превенције и приправности. Будући да су најбитнији део интегралног система заштите и спасавања оспособљени људи у саставу специјализованих, високоопремљених и оспособљених служби, што се посебно односи на припаднике Војске Србије, анализа мултиризика у оквиру анализе сценарија је ефективно средство за утврђивање функционалних потреба и задатака Војске у одговору на ризике и невојне претње. Приступи који се заговарају у оквиру заштите критичне инфраструктуре ЕУ нису једини, али представљају користан оквир у чијем контексту је могуће тражити функционална решења за испуњење треће мисије војске у одговору на претпостављене ризике.

Литература

1. Boin, A.; t'Hart, P.; Stern, E.; Sundelius, B.: *The Politics of Crisis Management*, Fakultet bezbednosti : Službeni glasnik, Beograd, 2010.
2. Директива 2007/60 ЕК Европског парламента и Савета о процени и управљању ризицима од поплава, ОЈ Л 288, 6.11.2007.
3. Директива Савета 2008/114 ЕК о идентификацији европских критичних инфраструктура и процена потребе за побољшање њихове заштите, ОЈ Л345, 23. 12. 2008.
4. Директива Савета 96/82 ЕК о контроли хазарда акцидентата који укључује опасне супстанце, ОЈ Л010, 14.1.1997.
5. EU Guidelines for Risk Assessment and Mapping (2010), http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdffdocs/prevention. 03. 04. 2011.
6. Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.
7. IEC 31010 Risk management — Risk assessment techniques
8. ISO/TC 223 Societal Security Business Plan, Date: 2006–11–24.
9. Кековић, З.: Системи безбедности, Факултет безбедности, Београд, (2009), стр. 79, према: Ritchey, T., *Scenario Development and Risk Management using Morphological Field Analysis*, Proceedings of the 5th European Conference on Information Systems (Cork: Cork Publishing Company) 1997. Vol. 3:1053–1059.
10. Кековић З.; Кешетовић Ж.: *Системи кризног менаџмента*, Универзитет синергија Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2008.
11. Кековић, З.; Кешетовић, Ж.: „Emergency Management Concept“, *Зборник радова са међународног научног скупа*, Институт за стратегијска истраживања, Министарство одбране РС, Београд, 2009.
12. Кековић, З.; Кешетовић, Ж.: „Друштвена безбедност у Србији“ Српска политичка мисао, Vol 20. br. 1–2/2008. UDK 351.75/9, стр. 181.
13. Стратегијски преглед одбране Републике Србије, 2009.

САОБРАЋАЈНА СЛУЖБА У ОБЕЗБЕЂЕЊУ ПОКРЕТЉИВОСТИ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ

Драгиша Зинаја
Генералштаб Војске Србије, Управа логистике (Ј-4)
Милош Арсић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Савремене снаге морају бити способне да изврше брзо размештање у зону операције и да при томе очувају потребан ниво способности за само извођење операције. С тим у вези, покретљивост представља кључни термин у систему оперативних способности, који, поред осталих фактора, зависи и од нивоа организованости система саобраћајне подршке. Кроз теоријско одређење појма покретљивости снага и њихове саобраћајне подршке одређена је међусобна корелација, која је примењена на сагледавање места и улоге саобраћајне службе за покретљивост Војске Србије.

Кључне речи: *покретљивост, саобраћајна подршка, покретљивост војске.*

Увод

Савремене међународне односе карактерише све интензивнији процес глобализације. У том смислу традиционални концепти безбедности и одбране постали су превазиђени. Промењене околности наметнуле су потребу за новим приступом безбедности и одбрани, а савремене армије, након догађаја из деведесетих година прошлог века, данас као основни фактор своје оперативне способности истичу покретљивост. Покретљивост постаје предмет бројних изучавања и студија, пре свега због промена у физиономији рата и оружаних сукоба, али и због сталног развоја савременог конвенционалног и нуклеарног наоружања. Циљ поменутих истраживања је развој што покретљивијих снага, опремљених различитим наоружањем и опремом за ефикасно извођење операција у различитим (било којим) зонама операција и у различитим (било којим) временским условима.

Истраживања у Русији указала су на нужност промене дотадашњих моторизованих јединица, што би требало да се одрази на ваздушну покретљивост, флексибилност и способност за дужу самоодрживост. Слични примери реализованих истраживања могу се наћи за већину армија, нарочито западноевропских земаља и земаља чланица НАТО.

У Војсци Србије, због карактеристика збивања из деведесетих година прошлог века, али и каснијих догађаја, проблематика покретљивости није у довољној мери истражена. Полазећи од одређења појма покретљивости, те одређења и сагледавања

фактора који утичу на покретљивост, у овом раду покушао се одредити значај саобраћајне службе за покретљивост Војске Србије. Наглашено је да одређени сегменти нису довољно истражени и, у том смислу, дате су основне смернице за иницирање будућих истраживачких пројеката које ова проблематика и те како заслужује.

Маневарски карактер рата

Сви филозофи и теоретичари који су писали о рату углавном су сагласни да се упоредо са развојем друштва развијао и рат као друштвена појава, при чему је верно осликавао све промене у научним, техничко-технолошким и другим областима друштва. С тим у вези, нагли развој науке и технологије у XVIII и XIX веку значајно се одразио на историјски развој рата. Појављују се нови системи оружја и развијају се нове гране саобраћаја и транспорта, а након тога, упоредо са даљим развојем науке и технике, врши се моторизација и механизација снага, те наглашава употреба авијације.

Процес примене нових средстава за војне потребе повлачи и промене у разма-трањима о рату – све више се наглашава динамичност у извођењу дејстава, односно потреба за покретљивим снагама које се маневром, на брз и ефикасан начин, могу довести у повољнији положај у односу на противника. Међутим, ратови почетком XX века и даље се сматрају позиционима.¹ Типичним позиционим ратом, у складу са моделом генерација ратова, сматра се Први светски рат.

Због чега, упркос развоју технике, технологије и променама у војној мисли, на почетку XX века није дошло до промене у физиономији рата, можда је најбоље објаснио Никола Тесла. Он је у својој теорији да свако ратно збивање представља енергетско пражњење, у децембру 1914. предвидео ток, време трајања и исход Првог светског рата. Описујући овај рат, навео је да се један сукоб тако огромних размера завршава искључиво исцрпљивањем зараћених страна, јер се услед великог броја војника фронт протеже дуж велике територије, што онемогућава задавање одлучног ударца, те да је вероватноћа да ће се рат завршити исцрпљивањем тим већа ако се узме у обзир да је, због простране територије захваћене ратом, снабдевање појединих угрожених подручја изузетно тешко.

Проблем исцрпљивања зараћених страна и задавања одлучног ударца био је предмет и каснијих истраживања. Треба истаћи истраживања Хајнца Гудеријана, касније генерала Вермахта, који је почетком 1922. године, као капетан у Саобраћајној дирекцији Министарства војске тадашње Немачке, указао да су све дотадашње велике војсковође тежиле примени нових средстава ради постизања брзог решења сукоба помоћу покретљивих облика ратовања и како су с тим циљем бројчано повећали своје брзопокретне јединице. Без брзопокретних јединица и због развлачења снага на широком

¹ Ниједна држава пре рата није могла да предвиди широке могућности које је пружао аутомобил за масовне превозе трупа и терета, па због тога нису обезбедиле одговарајућу производњу теретних аутомобила нити максималну употребу аутомобилског транспорта за ратне циљеве. Аутомобилски транспорт за војне потребе тако се афирмисао у току Првог светског рата, па се формација ниједне модерне армије у послератном периоду није могла замислити без постојања аутомобилских јединица. Извор: Д. Ден-да: *Аутомобил у српској војсци 1908–1918*, ОТр СМР МО, Београд, 2008.

фронту, снаге су практично само браниле достигнуте позиције, при чему ниједна страна није била у могућности да зада брз и одлучујући ударац другој страни.

На основу овог и сличних учења о брзом деловању и постизању изненађења развила се теорија маневарског рата. Она подразумева динамичност и непрекидност извођења дејстава, са прорачунатим ризиком, уз максимално коришћење свих повољних околности и грешака противника; вешто реаговање и брзо деловање, чиме се постиже изненађење и остварује повољнији положај сопствених снага, што доводи до остварења постављеног циља.

Сматра се да је теорија маневарског рата први пут примењена у Другом светском рату. Немачка је у овом рату применила нову доктрину, доктрину муњевитог рата – блицкриг (нем. Blitzkrieg). Њена доктрина, са којом је ушла у рат, ослањала се на маневар као средство за победу. Подразумевала је груписање покретљивих, пре свега оклопних и механизованих снага на тежишту напада, пробијање противникове линије одбране и даље дејство у садејству са пешадијом, артиљеријом и авијацијом. Доктрина се показала ефикасном у првим годинама рата, али временом су се појављивали одређени проблеми и на крају рата Немачка је била поражена – безусловно је капитулирала. Војни аналитичари истичу да је тонажа материјала у Другом светском рату била шест пута повећана у односу на Први светски рат, број моторних возила 58 пута, тонажа горива око 43 пута, муниције четири пута и да је Немачка при крају рата доведена у безизлазну ситуацију углавном због паралисаног саобраћаја – нарочито железничког, док су савезничке снаге у исто време имале неометано и уредно снабдевање, захваљујући експлоатацији свих врста комуникација.

Период након Другог светског рата карактерише даљи развој теорије маневарског рата, тако да данас маневарски приступ заузима истакнуто место у теорији ратне вештине. Наглашена је потреба за што бржим и ефикаснијим савладавањем простора и препрека на њему, постизањем изненадности дејстава, скраћивањем противничког времена за доношење одлуке итд. Дејства су брза, интензивна и непрекидна, како би се постављени циљ остварио у што је могуће краћем року, односно како би укупни трошкови и сопствени губици били што мањи. У том смислу потребно је на правом месту и у право време извршити концентрацију снага. Способност да се брзо концентришу снаге зависи од ефективног и ефикасног система командовања и контроле, те способности за брзо премештање. Концентрација снага повезана је са принципом економије напора, односно ангажоване снаге треба да буду у сразмери са постављеним циљем, при чему се води рачуна о остварењу циља уз што мање сопствене губитке, у планираном времену и на одређеном простору. Ако противник не очекује дејство у планираном времену, или на конкретном простору, или ако се дејства изводе на начин како противник не очекује, говори се о постигнутом изненађењу. Маневар је најважније средство којим се у пракси примењују принципи концентрисања снага, економије напора и изненађења.

Другим речима, основни захтев који се данас поставља пред оружане снаге је да оне буду способне да изврше стратегијски размештај, односно да правовремено и адекватно реагују на било које „драматичне промене“ у војнополитичкој ситуацији у свету или у сопственој земљи. У критичној ситуацији то подразумева брзо размештање снага у зону операције за време нарастања претњи или у почетној фази агресије. Правовременим размештајем снага, с једне стране, стварају се потребни

услови за ефикасно извођење борбених операција, без обзира да ли се ради о регионалном (локалном) рату или о оружаним конфликтима и истовремено, с друге стране, стварају се услови за изградњу флексибилног одбрамбеног система који обезбеђује ефикасну координацију са свим осталим одбрамбеним субјектима државе за време и након кризе.

Способност снага да изврше брзо размештање у зону операције и да при томе очувају потребан ниво способности за само извођење операције представља кључни термин у систему оперативних способности било којих оружаних снага, јер он дефинише ниво њихове усклађености са захтевима модерног ратовања. С друге стране, за остварење пројектоване оперативне способности, поред осталог, потребно је остварити и ниво саобраћајне подршке (СБПо) који ће бити способан да подржи снаге (у земљи и иностранству) и да успостави ефикасан систем саобраћаја и транспорта. Ово не значи ништа друго но да је покретљивост војске зависна од степена развијености система СБПо, било да се ради о опремању и расподели неборбених моторних возила опште намене, о организовању кретања јединица, превожењу у циљу извршења размештања или о редовном снабдевању.

У том смислу, а имајући у виду да се извршавањем оперативне функције СБПо обезбеђује планско коришћење свих комуникација, уредан саобраћај на њима и потребна покретљивост команди, јединица и установа; да се недостајући транспортни капацитети могу обезбедити путем уговарања и из цивилних саобраћајно-транспортних организација и да се послови регулисања и контроле саобраћаја могу реализовати уз ослонац на саобраћајну полицију, потребно је одредити домен у којем саобраћајна служба (СБСл) реализацијом својих задатака директно доприноси повећању опште покретљивости војске, сагледати како постојећа формацијска решења и организацијска структура органа саобраћајне службе доприносе обезбеђењу покретљивости војске и одговорити на основно питање: Како саобраћајна служба обезбеђује покретљивост Војске Србије?

Да би се дошло до одговора на основно питање, у организационом смислу – које су то мере, радње, поступци и активности које реализује СБСл, где и када се оне примењују, да би се обезбедила потребна покретљивост Војске Србије (у даљем тексту: Војска) и у практичном смислу – како се реализују теоријски одређене мере, поступци, радње и активности којима се обезбеђује захтевани ниво покретљивости Војске, потребно је извршити дефинисање кључних појмова.

Појмовно одређење покретљивости

Покретљивост представља предмет изучавања бројних наука (медицина, социологија, техничке науке, организационе науке...), због чега и постоје различити методолошки приступи њеном изучавању и на различите начине се одређује значење појма покретљивости. Војне науке проучавају покретљивост и њен значај за вођење рата и оружане борбе. У том смислу најчешће се разматра покретљивост снага (јединица) и њен значај за оперативну способност војске или њених састава и јединица, а теоријско одређење покретљивости врши се коришћењем теорије и језика војних наука.

Покретљивост, као способност снага, стално се развијала, мењала и усавршавала јер се свако значајније откриће и достигнуће у домену технологије и технике одразило на рат и ратну технику, исто као што се проналасци, развој и усавршавање појединих врста оружја и средстава ратне технике одражавају на општи технолошки и технички развој људског друштва. Применом модела педесетогодишњег циклуса, који у основи подразумева да је период од 10 година пола генерације, 20 година једна генерација, а да је 50 година животни век датог облика система оружја, издвајањем из технолошке области значајних открића која су нашла војну примену, од „Наполеонове ере“ па на овамо, може се показати развој покретљивости кроз историју (слика 1).



Слика 1 – Иновације у покретљивости

У најопштијем смислу под појмом покретљивости подразумева се способност јединица оружаних снага или појединих видова, родова и јединица да у различитим земљишним, временским и борбеним условима савлађују простор на бојишту или ван њега.

Поред ове опште дефиниције, у литератури се среће и дефиниција оперативне покретљивости као способности снага предвиђених или већ ангажованих у операцији и другим оперативним дејствима да у датим борбеним, природногеографским и временским условима савладају одређени простор, остваре предвиђени маневар и брзо дођу у што повољнији положај за извршење одређеног задатка.

У НАТО публикацијама (JP 1-02, AAP-6) покретљивост се дефинише као особина или способност војних снага која им омогућава покрет из места у место, уз истовремено очување способности за испуњење њихове основне мисије. Слично одређење појма даје се и у упутству америчке војске ФМ 101-5 (FM 101-5), где се наглашава да се под покретљивошћу сматрају и оне активности које омогућавају снагама покрет људства и опреме на бојишту, без кашњења проузрокованих условима терена или препрекама.

За даље разматрање, анализом наведених дефиниција, прихватиће се:

- покретљивост подразумева способност снага за савлађивање простора;
- постоје фактори који имају утицаја на покретљивост;
- приликом и после савлађивања одређеног простора, снаге морају очувати способност за извршење своје основне мисије.

Када се говори о подели, у литератури се најчешће разматра покретљивост на маршу и покретљивост на бојишту. Назначава се тесна повезаност ове две врсте покретљивости, а ова основна подела извршена је у односу на ангажовање снага које савлађују простор. Код покретљивости на маршу снаге немају борбено ангажовање (осим евентуалног ангажовања елемената обезбеђења марша) и доводе се из дубине према линијама борбеног додира. За разлику од ње, покретљивост на бојишту подразумева кретање и маневар јединица у току извршавања борбених задатака – извођења борбених дејстава.

Класификација покретљивости може се извршити и по значају, на стратегијску, оперативну и тактичку покретљивост. Стратегијска покретљивост је способност благовременог и ефективног покрета снага, укључујући и логистичке елементе, на великим удаљеностима. Ако се говори о националној територији, она омогућава успешно извршење операција превентивног размештања снага, а ако се говори о ангажовању ван националне територије, она се односи на покрет између региона, зона извођења здружених операција и сл.

Оперативна покретљивост подразумева способност снага да изврше покрет и планирани маневар ради извршења борбених задатака и остварења циља операције. Тактичка покретљивост најчешће се везује за тактичке јединице ранга батаљона. Тако, на пример,² батаљону Маринаца САД придодaje се „камионска чета“ („Truck Coy), која обезбеђује тактичку покретљивост батаљона – батаљон је на тај начин потпуно аутономан за извођење марша, при чему је обезбеђено истовремено превозење комплетног људства, наоружања, опреме и логистичких елемената потребних за обезбеђење захтеваног нивоа логистичке одрживости.

Покретљивост се може посматрати у свим видовима оружаних снага. На тај начин разликује се покретљивост на копну, у ваздуху и на унутрашњим пловним путевима (мору). Ову поделу у данашње време треба схватити условно јер се, примера ради, покретљивост у ваздуху користи за повећање покретљивости на копну. Развојем хеликоптера велике носивости и војних ваздухоплова који омогућују превозење и десантирање моторних возила, постиже се ефикасан транспорт снага на релативно великим удаљеностима, при чему оне након десанта задржавају свој уграђени ниво покретљивости. Поједини аутори из тог разлога посебно издвајају ваздухопловно-десантну покретљивост.

Највећи ваздухоплови којима се данас обезбеђује ваздухопловно-десантна покретљивост су Антонов Ан-124 Руслан (НАТО код: Кондор) – највећи чисто теретни авион на свету, Антонов Ан-225 Мрия (НАТО код: Козак) и Ц-5 Галаксија (Lockheed C-5 Galaxy). Ови типови ваздухоплова налазе се у флотама економски најразвијенијих земаља, па се чешће приликом разматрања и планирања транспорта као репер узима Ц-130 Херкулес (Lockheed C-130 Hercules), који се налази у флотама више зема-

² Извор: материјал са семинара US Logistics and Transportation System, Београд, јул 2010.

ља. Битно је истаћи да произвођачи војних неборбених возила, приликом израде нових возила теже да њихов производ има могућност превозења ваздухом, и то баш коришћењем овог „реперног“ ваздухоплова. У техничкој документацији возила произвођачи посебно наглашавају могућност транспортовања ваздухом, што дефинишу као покретљивост возила (eng. Mobility, због чега се врло често и код нас користи термин мобилност). Треба бити на опрезу приликом коришћења синтагме мобилност возила, јер се она може односити на проходност возила, а с друге стране може подразумевати техничке карактеристике возила битне за планирање његовог превозења ваздушним путем, пре свега димензије, геометријске и тежинске параметре.

Појам покретљивост често се замењује појмом проходност, и обрнуто. Проходност је појам који се може односити на земљиште и на возила. Проходност земљишта је особина рељефа у погледу могућности употребе одређених родова и служби КоВ. Поред физичко-географских чинилаца, проходност земљишта зависи и од човека и техничких карактеристика борбених средстава. Када је реч о проходности возила, мисли се на начин развођења погона на точкове и опремљеност возила уређајима који омогућавају коришћење возила у теренским условима. Оцена проходности возила подразумева да возило, коришћењем свих својих система, у потпуности савлада за кретање отежавајуће услове земљишта. Генерално, појам проходности се не везује за способност снага и не зависи од борбене ситуације. Обрнута веза не важи, јер је евидентно да проходност има утицаја на покретљивост снага.

Утицајни фактори на покретљивост

Када се говори о проценама, у војном смислу, пре свега се мисли на процену властитих снага, усмеравање делатности на прикупљање података о противнику, простору, времену и за саму процену противника. У суштини, и даље се може говорити о Сун Цуу и његовим стратегијским проценама на основу пет чинилаца: пут – мотивисаност људи да прихвате циљеве својих вођа, временски услови, терен, командовање и дисциплина. Полазећи од ових чинилаца могу се одредити фактори који утичу на покретљивост.

Време. Време, као фактор који има утицаја на покретљивост, може се посматрати као: историјски период, време трајања, доба дана – године и метеоролошка појава.

На моделу педесетогодишњег циклуса већ је приказана покретљивост у одређеним историјским периодима, као и њен развој кроз историју. Посматрајући одређене историјске периоде могу се уочити разлике у организованости снага и њихове опремљености борбеним средствима и системима.

Време трајања одређује се за сваку активност. Време трајања се у основи дели на време за припрему, време за организовање и време за извођење. Ако се посматра извођење операције у општем смислу, време припреме траје од момента пријема задатка до оперативног развоја јединица. Овако посматрано, време припреме јединице представља расположиво време за које јединица треба да буде доведена у очекујуће рејоне (или зоне прикупљања) у стању пуне оперативне способности за извршење планираног задатка. Време организовања операције обухвата времена потребна за формирање оперативног борбеног распореда, организацију командо-

вања, садејства и сарадње, организацију борбене подршке и обезбеђења. У овом времену тактичке јединице, између осталог, треба да савладају простор до полазног положаја, односно до линије развоја. За време припреме и организовања кретање јединица биће ометано од противника, али ће се оно вероватно реализовати без борбеног ангажовања целокупног састава који изводи кретање. У складу са поделом покретљивости на врсте, овде се говори о покретљивости на маршу, која мора обезбедити извршење марша у условима ограниченог времена.

Време извођења операције је време потребно ангажованим елементима оперативног распореда да остваре општи циљ операције и у овом времену се у основи говори о покретљивости на бојишту. Само извођење операције карактерише честа промена ситуације. Промене ситуације изискују доношење одлука, израду и преношење наређења и праћење њиховог спровођења, односно правовременог реаговања на настале промене. Поред тога, једна од битних карактеристика савременог рата јесте и мрежноцентричност, која има за циљ скраћење времена потребног за доношење одлуке и стварање асиметрије у времену. Створена асиметрија у времену одлучујуће утиче на исход сукоба. У том смислу време се посматра као четврта димензија рата, а покретљивост добија на значају јер ако је ниво покретљивости мањи, потребно је веће време за извршење покрета, чиме се асиметрија у времену још више повећава.

Време као доба године и дана и као метеоролошка појава такође је значајан фактор. Борбена дејства изводе се непрекидно, у свако доба дана и године и у свим метеоролошким условима. У литератури се детаљно, углавном као отежавајући, објашњавају и описују утицаји метеоролошких појава (магле, облачности, кише, снега, града, слане, леда, поледице, грмљавине итд.) на ангажовање људства, употребу наоружања и друге технике и могућност извршења кретања.

Простор. Када се говори о простору у којем се изводе борбена дејства, покретницу представља увођење ваздухопловних снага. Пре њиховог увођења ратови су вођени у две димензије – ширини и дубини, тако да се и развој војне технологије односио на повећање покретљивости и ватрене моћи, посматрано са ове две димензије. Увођењем ваздухопловних снага рат добија и трећу димензију – висину. Међутим, рат на копну разликује се од рата на води или у ваздуху. Може се рећи да се рат у флуидној средини води ради поседовања, стицања или одржавања просторне контроле и кретање је готово немогуће без коришћења машина. С друге стране, земљиште је комплексније јер кретање нужно не зависи од коришћења машине, већ од широког спектра других фактора. На кретање, поред нагиба земљишта, битно утичу рељефни облици, састав тла, вегетација, хидрометеоролошки услови, утицај временских прилика на могућност коришћења земљишног простора, насељеност, развијеност саобраћајне инфраструктуре и др.

Простирање рељефа посматра се по висини и као просторно простирање на површини Земље. Вертикална и хоризонтална разграна рељефа на копну испољавају јак утицај на покретљивост. Простор где ће снаге бити каналисане због утицаја рељефа у ФМ 101–5 (FM 101–5) назива се коридорима покретљивости (*mobility corridors*). За ове коридоре се, надаље, у истом упутству каже да су релативно без препрека и да омогућавају војним снагама примену принципа масе и брзине.

Када је реч о кретању ван комуникација, низијски и брдски рељеф у компактним целинама најчешће пружају повољне услове за кретање (омогућавају добру покре-

тљивост) и употребу снага ван комуникација у повољним временским условима, па се за ове врсте рељефа каже да чине маневарско земљиште. На планинском рељефу испресецаност земљишта и стрми нагиби, као и пошумљеност и крашке појаве, негативно утичу на покретљивост снага, знатно отежавајући кретање ван путева и каналишући кретање најчешће на постојеће комуникације.

Коришћење мреже комуникација, без обзира на врсту рељефа, има своје специфичности. Велики подужни нагиби, оштре кривине и серпентине, сужења коловоза, мостови, само су неки од бројних попречних путних пресека, одсека или деоница на којима долази до битног смањења пропусне моћи друмске комуникације – појаве уских грла. До битног смањења пропусне моћи долази или због неповољних карактеристика пута, због неповољне комбинације путних и саобраћајних услова или због предузимања неопходних организационих мера ради осигурања захтеваног минимума безбедности. Већа пропусна моћ комуникације ствара повољне услове да укупан проток возила на њој буде већи, односно за већу покретљивост снага које изводе кретање на њој. Повећање капацитета саобраћаја може се постићи применом техничких мера за повећање пропусне моћи меродавног уског грла, применом мера за повећање брзине кретања (бољом покретљивошћу снага) и применом разних организацијских мера: кроз успостављање отвореног, планског или затвореног режима саобраћаја, односно кроз одређивање приоритета у коришћењу комуникација.

Приликом планирања кретања у друмском саобраћају, пре свега у зависности од развијености мреже и величине јединице која извршава кретање, одређује се потребан број комуникацијских праваца. Узимајући у обзир могућа дејства противника, с циљем онемогућења коришћења комуникација, у планирању се морају предвидети и одредити заобилазне, везне и рокадне комуникације. Ове комуникације имају значај јер се њиховим ефикасним коришћењем наставља кретање уколико је онемогућено даље коришћење правца којим су се снаге до настанка прекида кретале.

Поред друмског, у обзир треба узети и другу грану копненог саобраћаја – железнички саобраћај. Коришћење железнице омогућава бољу покретљивост људства у већим групама, са личним наоружањем и опремом, тежих артиљеријско-ракетних оруђа, инжињеријских машина, оклопно-гусеничних возила и сл. Могућност коришћења железничког саобраћаја условљено је бројним факторима (зона железничких пруга, квалитативних својстава ширег простора, могућности претовара терета, квалитета инфраструктуре, квалитета – опремљености службених места, праваца протезања и дужина пруга, вештачких објеката на пругама, техничко-технолошких параметара пруга, расположивости потребних локомотива и кола итд.), који се морају узети у обзир приликом планирања кретања. Разумљиво је да се коришћење железничког саобраћаја може и мора комбиновати са друмским превозима, и обрнуто. Из тог разлога битно је уочити постојање места где се укрштају два или више комуникацијских праваца исте врсте саобраћаја – комуникацијских раскрсница. Повезивањем раскрсница, исте или различитих врста саобраћаја, формира се саобраћајни чвор.

Поред разгранатости рељефа, проходности земљишта, могућности коришћења мреже комуникација и кретања ван комуникација, може се говорити и о утицају копнених вода, нарочито површинских (потоци, реке, канали, језера, мочваре и др.), које се могу појавити као препреке, преграде и пловни путеви.

Педолошки и геолошки састав копна, вегетација, привредни потенцијали, становништво и насељеност су фактори које такође треба имати у виду при сагледавању простора и могућности кретања (савладавања простора).

Командовање. Једно од кључних питања на основу којег командант одређује оптималан начин вођења својих снага, мотивацију људства, сагледавање зоне извођења дејства, противника и остварење коначног циља је визуелизација бојишта. Другим речима, визуелизацијом бојишта командант јасно схвата простор и положај сопствених снага у односу на противника. У општем случају, команданти на свим нивоима командовања сагледавају простор, време, противника и његове карактеристике, као и сопствене снаге којима командују. На тај начин они доносе одлуке чијом реализацијом треба да се створе такви услови који ће у свести противника изазвати стварање слике пораза. Да би се ови услови створили, изводе се различити облици маневра, при чему до пуног изражаја долази уграђени ниво покретљивости снага. Оваквим приступом у западној литератури као посебне се издвајају операције покретљивости³ (*mobility operations*). Ове операције изводе маневарске или инжињеријске јединице уклањањем препрека ради смањења или елиминисања њиховог утицаја на слободу кретања маневарских јединица, система наоружања и снабдевачких јединица [видети опширније: FM 5–101].

Слобода кретања подразумева стварање услова који омогућавају брзо напредовање сопствених снага. Брзина напредовања може се изразити језиком физике као однос између дужине пута, правца, дубине задатка и времена за које се та дужина савлада. У војној литератури, домаћој и иностраној, за ову брзину користи се израз темпо. Укупни темпо једне операције може се дефинисати као удаљеност од почетне линије борбеног додира до задње линије коначног оперативног циља, подељена по времену (данима) од момента када се прими наређење или заповест од оперативног команданта, па све до момента извршења или прекидања са извршењем задатка. Овако представљен укупни темпо даље се може разлагати на припремни (почетни) и извршни. Почетни темпо, уколико јединица већ није у борбеном додиру, одређен је покретом, просторно гледано из очекујућег рејона (зоне прикупљања) до линије развоја, односно временски гледано у фази припреме и организовања, при чему се формира борбени распоред, организује командовање и веза, садејство, сарадња, борбена подршка, обезбеђење борбених дејстава... Извршни темпо представља однос пута који снаге треба да савладају од линије развоја до линије одређене циљем операције и времена које се поклапа са временом извршења операције.

Када је реч о темпу, заједничко за домаћу и страну војну литературу је и његова зависност од покретљивости снага. Повлачењем паралеле између припремног и извршног темпа са до сада извршеним разматрањем покретљивости, може се закључити да припремни темпо зависи од покретљивости на маршу, а извршни темпо од покретљивости на бојишту.

Дисциплина. Дисциплину као чинилац не треба схватати уско и не треба се ограничавати само на војну дисциплину, у смислу постојећих законских решења. Осим војне дисциплине, под дисциплином као чиниоцем подразумева се и поштовање основних принципа и начела употребе снага, као и ефикасна логистичка подршка.

³ Прву операцију превоза трупа аутомобилским и железничким транспортом извела је француска војска септембра 1914. године, у току битке на Марни.

Основни принципи усмеравају припреме и вођење оружане борбе и служе као водич за војне активности. Примена принципа мора бити флексибилна јер је свака борбена ситуација по себи јединствена и непоновљива и у том смислу основни принципи представљају основна правила за употребу војних снага на свим нивоима. Према једној од подела, основни принципи су: одржавање морала, заштита, концентрација, циљ, економија напора, јединство напора, једноставност, флексибилност, иницијатива, офанзивно деловање, изненађење и одрживост.

У оквиру принципа флексибилности, као посебан аспект наглашава се покретљивост. Покретљивост се у овом контексту разматра двојако: као покретљивост у размишљању и деловању команданата и штабова, те као активност којом се постиже изненађење и остварује изненадни напад на противника. Довођењем ова два виђења покретљивости у међусобну везу закључује се да степен до којег покретљивост снага може да дође до изражаја не зависи само од активности и деловања противника или техничких могућности јединица и средстава, већ посебно од покретљивости у размишљању и доследном деловању команданата и штабова на свим нивоима. Ово не значи ништа друго него да је брзина којом се процес доношења одлука изводи на свим нивоима критичан за напредовање у некој операцији и да по својој природи покретљивост директно зависи од слободе кретања. Не упуштајући се у разматрања о брзини (или времену) потребној за доношење одлуке, децентрализацији командовања и сл., под претпоставком да је успостављена адекватна слобода кретања, треба сагледати шта још утиче на способност снага да се крећу према или унутар зоне извођења борбених дејстава у циљу извршења постављених задатака и остварења постављеног циља.

При формулисању одговора на ово питање анализирано се истраживање покретљивости које је вршено у САД септембра 2005. године. Један од закључака овог истраживања гласи: Морнарица и ваздухопловне снаге могу разместити много од своје борбене моћи уз мале захтеве за покретљивим снагама; копнене снаге су главни корисник покретљивих снага. То не значи ништа друго него да се копнене снаге могу разместити врло брзо и у кратком временском року ако се држе у високом степену готовости и ако су обезбеђени довољни транспортни капацитети у предвиђеном временском интервалу. Поред тога, већи степен уграђених способности за покретљивост, ватрену моћ и заштиту копнених снага захтева дуже време и већи напор за распоређивање тих снага (лакше опремљене снаге су много покретљивије). То значи да се повећавају потребе за логистичком подршком и повећава се пропорција учешћа логистике и елемената за подршку у укупним размештеним снагама.

Значи, копнене снаге имају уграђену способност за покретљивост, ватрену моћ и заштиту; њихов степен готовости је у сразмерном односу са способношћу за размештање; већи степен уграђених способности захтева дуже време и већи напор за распоређивање, због чега је неопходно постојање специјализованих снага за логистичку подршку, које могу обезбедити довољне транспортне капацитете, војне и цивилне, организовати извршење кретања ради размештаја снага у предвиђеном временском року и имати учешће и у укупно размештеним снагама. Из тога произилази и одговор да покретљивост зависи од:

– формације јединице – састава, како у погледу техничке опремљености средствима, тако и у погледу постојања специјализованих органа – снага задужених за обављање делатности саобраћаја и транспорта;

– степена готовости у којем се јединица (састав) налази – што је степен готовости већи и покретљивост јединице (састава) је већа, и обрнуто.

Утицај логистичке подршке на покретљивост, ако се разматрање не своди само на тактичко-техничке карактеристике средстава и обезбеђење њихове исправности, може се сагледати кроз логистичку одрживост. Логистичка одрживост је обим активности пројектованих да обезбеде, управљају, збрињавају, одржавају, снабдевају и премештају људство и опрему из и према јединицама и командама, ради стварања повољних услова за извршавање постављених задатака. Да би се остварила логистичка одрживост неопходно је ефикасно функционисање система логистичке подршке, а систем саобраћајне подршке један је од подсистема овог система.

Систем саобраћајне подршке Војске Србије

Улога саобраћаја у животу, раду и борбеним дејствима произилази из чињенице да се у суштини целокупна делатност јединица у рату своди на два основна елемента – борбу и кретање. У савременом рату (оружаном сукобу) важни фактори су брзина и изненађење, који претпостављају и битна обележја савремених борбених операција. Искуства из ратних дешавања 1999. године говоре да су саобраћајни чворови, комуникације и друга саобраћајна инфраструктура били једно од тежишта дејстава противника, које је вршио са основним циљем спречавања покрета, онемогућавања извршења логистичке подршке, онемогућавања кретања становништва и сл.

Да би се одредио најбољи начин и механизам који би био у стању да најповољније реши проблеме СБПо у новонасталим ситуацијама, које се предвиђају у будућем савременом вођењу рата, потребно је ангажовање свих снага земље. Због тога се и приступило стварању јединственог саобраћајног система у земљи – саобраћајног система Републике Србије (РС), где би у организацији, планирању и реализацији СБПо, поред војне саобраћајне организације, учествовали и сви остали фактори друштва везани за послове саобраћаја и транспорта.

Овакав саобраћајни систем треба да задовољи разноврсне потребе свих компоненти у систему одбране, да омогући живот земље, активност привреде и друштвених служби, снабдевање становништва и дејства Војске и да буде елемент одбрамбене способности друштва. При томе Војска се јавља као посебан фактор у саобраћају због специфичности и обима својих потреба, као и захтева које поставља саобраћајном систему земље.

Теоријско одређење система СБПо може се извршити у ширем и у ужем смислу. У ширем смислу СБПо подразумева одређене делатности у вези са кретањем и снабдевањем јединица и установа Војске потребним средствима у свим условима. У ужем смислу, под СБПо се подразумева скуп усклађених делатности с циљем да се обезбеде одговарајући саобраћајни услови за остваривање ударне моћи војске. Оваквом анализом је изведена и јединствена и прихватљива дефиниција СБПо: Под саобраћајном подршком подразумева се скуп активности команди, јединица и органа саобраћајне службе, као стручних носилаца који организованим, планским и систематским коришћењем саобраћајних ресурса у Војсци и на територији обезбеђују оптималне услове неопходне за извођење борбених дејстава, живот и рад Војске.

Систем СБПо је подсистем система логистичке подршке, као хијерархијски вишег система, и садржи сва његова обележја. Као систем образује јединство са својим окружењем, зависи од њега, али и сам доприноси његовом развоју. Користећи дефиниције о системима уопште, могуће је дефинисати систем СБПо преко структуре, функција и циљева, уважавајући специфичности у којима се СБПо остварује.

Тако се под појмом систем СБПо подразумева сложени војни организационо-технолошки систем, којег сачињава одређена хијерархијска структура организационих елемената у оквиру којих се остварују функције и задаци СБПо којима се реализују постављени циљеви система у целини.

По општим карактеристикама, систем СБПо је организациони, вишефункционални и вишедимензионални сложени систем са управљањем и уједно је подсистем вишег система и интегрални део саобраћајног система Србије. Сам по себи систем СБПо има и одређене специфичности. Он је према окружењу отворен (тако да се управљање системом мора вршити затвореним системом управљања) и може се истаћи комплексност система. У односу на критеријум одређености понашања, систем спада у стохастичке или вероватне системе, јер ће њихово функционисање у рату и миру зависити од низа спољашњих и унутрашњих фактора. То надаље значи да систем СБПо има своје одређено стање равнотеже. Након деловања непредвиђених фактора, он се опет мора вратити у своје подручје стабилности, што значи да треба да буде способан да прикупи информације о девијацијама, одабере адекватну управљачку акцију и регулише извођење интервенције ради исправљања функционисања система.

На основу одређених карактеристика систем СБПо се у свим садржајима ослања на саобраћајну организацију територије, користећи се при том за извршавање наменских задатака свим њеним органима, организацијама, комуникацијама и транспортним капацитетима. Поред ослањања на саобраћајну организацију територије, постоје елементи који чине систем СБПо Војске: саобраћајни органи (управни и извршни); комуникације свих врста; транспортна средства јединица СБСл и транспортна средства других јединица, родова и служби; јединице саобраћајне војне полиције; погон (извор енергије); материјална средства у саобраћају; инжењеријске јединице за оправку и одржавање путева и информациони систем као интегрисани део система.

Мерама СБПо обезбеђује се коришћење елемената СБПо према захтевима ситуације. Да би се одредила припадност компонената у систему СБПо, поред специфичности задатака које намеће војна организација и уобичајених критеријума као што су постојање веза између елемената и делова система, постојање одређеног утицаја, повезаности опште функције система и функција елемената система и обрнуто, у обзир се мора узети да постојање утицаја елемената и њихових функција утиче на постојање и функцију система као целине.

Не улазећи у шира разматрања, треба истаћи да свака компонента система СБПо представља једну заокружену целину и појављује се као подсистем у систему СБПо, односно систем СБПо као и други организацијски системи има своје подсистеме: идејни (концепција повезивања и функционисања подсистема); правила, упутства и одредбе СБСл; функционални (организацијске јединице), управни и извршни органи СБСл (одељења, одсеци, реферати, јединице СБСл); материјални (као предмет и средства за рад) – комуникације и возила, погон (извор енергије), станице, путници, роба и информације; биолошки (као радна снага) и информациони (све врсте информација).

Систем СБПо, као подсистем саобраћајног система РС, представља један од фактора повезивања и активирања свих компонената одбране. С друге стране, систем СБПо својим адекватним функцијама омогућава Војсци, а затим и свим осталим структурама друштва, да дође до пуног изражаја и изврши задатак у рату. Пред систем СБПо, у том смислу, постављају се захтеви који намећу потребе и услове које концепција функционисања система (идејни подсистем система СБПо) треба да задовољи. При креирању концепције у обзир треба узети и могућности задовољења потреба, уз максимално коришћење проверених научних знања и принципа. Само таква концепција моћи ће да се искаже кроз низ прописа који омогућавају функционисање система којим се постижу жељени резултати. У том смислу издвајају се две⁴ основне функције система СБПо: саобраћајно-оперативна (оперативно-планска) и транспортна.

Саобраћајно-оперативна функција обухвата планирање СБПо, коришћење комуникација, организацију и управљање саобраћајем, његово регулисање и контролу. Транспортна функција обухвата планирање транспорта, односно коришћење (употребу) транспортних средстава и извршавање свих транспортних задатака у превозињима људи (јединица) и средстава.

Обе функције чине јединствену и недељиву целину, иако се ради о две различите радње у процесу планирања и организовања СБПо. Такво решење позитивно се одражава на ефикасност мера подршке, планско и сврсисходно коришћење комуникација, транспортних капацитета и других елемената саобраћајне структуре у целини.

Одвајање саобраћајне од транспортне функције захтевало би постојање посебних органа који би се морали бавити усклађивањем оперативних кретања са плановима дотура и евакуације и свих осталих кретања на територији. Због тога је потребно да постоји јединствен орган саобраћајне службе на свим нивоима командовања. Он мора да обједини све потребе у односу на употребу комуникација и транспортних средстава и да буде одговоран за извршење свих планираних кретања, без обзира да ли она имају оперативни или логистички карактер.⁵

Ако се говори о зони извођења операције, стручни орган треба да развије и имплементира план и наређења (директиве, заповести) за кретање и транспорт снага у зону операције. У том смислу треба да се одреде приоритети потреба у вези са кретањем снага и успоставе потребни режими кретања. Надаље, у самој зони операције, део штаба који је одговоран за кретање и транспорт бави се и свим аспектима оперативног кретања снага.

⁴ Функције су поменуте у складу са важећим правилима и прописима. Поједини војни теоретичари сматрају потребним дефинисање безбедности саобраћаја као треће функције система СБПо.

⁵ Поједини теоретичари сматрају да би сврсисходније било формирати орган задужен за планирање кретања, који би у оквиру, нпр. Б-3 обављао оперативно-планску функцију система СБПо, а у оквиру Б-4 задржати орган који би обављао само транспортну функцију. Насупрот овој, постоји теза да функције система СБПо не треба раздвајати, већ да треба јачати сарадњу по питањима планирања и организовања кретања: Б-3 да одређује основне елементе – снаге, приоритете, линије комуникација, време за извршење кретања, а да стручни орган у Б-4, на основу датих основних смерница, даље планира и организује кретање колоне и каснији дотур. Заједничко за обе тезе је питање постојања органа задуженог за контролу извршења планова кретања. Аутори су мишљења да је кроз посебну анализу потребно сагледати предности и недостатке обе тезе и по нивоима командовања, узимајући у обзир и задатке који проистичу из II мислије Војске.

Покрети се примењују за промену локација снага, јединица, наоружања и војне опреме и елемената за обезбеђења и подршку. У борбеној зони покрети коришћењем путева су најважнији метод. Вероватноћа употребе одређује да ли ће захтеви у смислу борбене готовости превагнути над техничким захтевима у односу на покрете саме по себи (путеви имају своје техничко-експлоатационе карактеристике, које могу да представљају ограничење приликом планирања кретања).

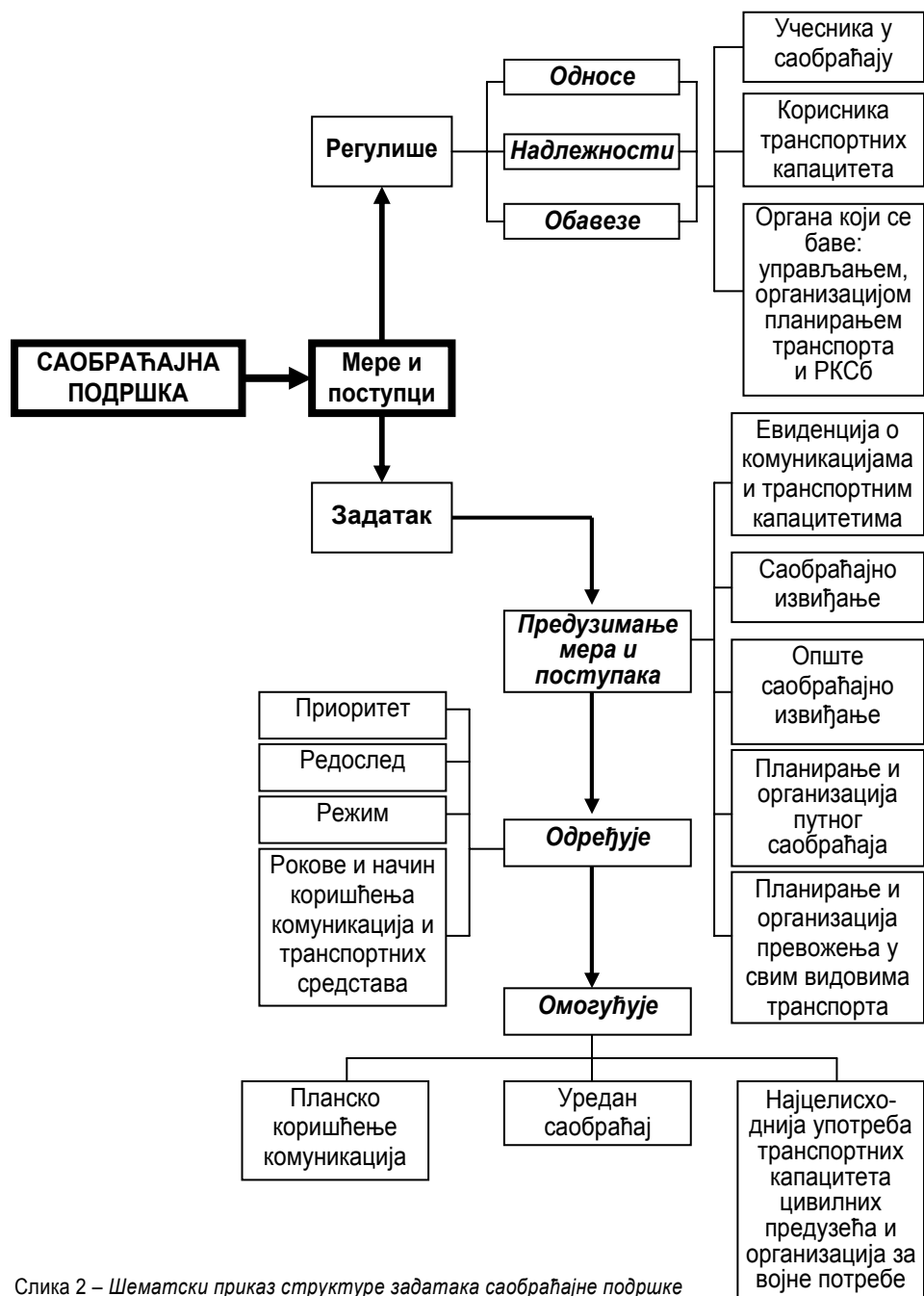
У току кретања стално се мора водити рачуна о могућим прекидима саобраћаја (напади, заустављања...). Непријатељски отпор, системи наоружања великог домаћинства и специјалне операције могу изненада да утичу на кретање у значајној мери. Поред тога, природне и вештачке препреке, цивилни саобраћај (посебно ако се ради о неконтролисаном кретању цивилног становништва и избеглица), неповољни метеоролошки услови и лоше развијена инфраструктура могу да наруше покрете на путевима у борбеној зони. Због тога је —на основу расположивих података, података прикупљених општим и саобраћајним извиђањем — потребно одредити које видове и врсте саобраћаја користити, којим правцима и у које време. Критичне информације представљају и подаци који одређују услове под којима се одређене комуникације могу користити (нпр. утврдити проходност — без препрека, заштићеност и сл.), где је могуће извршити прелазак са једног вида транспорта на други, постоји ли довољност транспортних средстава за извршење кретања и сл.

Независно да ли се кретање односи на покрете маневарских јединица или јединица логистичке подршке, оно мора бити централизовано, планирано, организовано и координирано са осталим активностима јединица. Значи, без обзира да ли се јединица бори, маршује, превози или се одмара, она у целини, или по деловима, учествује у саобраћају или зависи од њега. Наравно, сваки вид и свака грана саобраћаја носи одређене специфичности.

Када је реч о организацији друмског саобраћаја, она обухвата планирање и организовање кретања војних моторизованих колона, група, а изузетно и појединих возила; планирање, регулисање и контролу војних учесника у саобраћају; контролу извршених планова и предузимање одговарајућих мера и поступака у складу са овлашћењима. Самом организацијом друмског транспорта, без обзира на формацијску, родовску и видовску припадност, све јединице, односно установе стациониране на одређеној територији, укључују се у централизовани транспорт. Организацијом централизованог транспорта обухваћен је целокупни транспорт људства, покретних ствари, јединица и установа Војске. За оперативно руковођење централизованим транспортом формира се диспечерска служба за саобраћај и транспорт.

Организација железничког транспорта подразумева да се сва превозења на пругама у РС обављају на основу општих прописа. Превозења за потребе Војске могу се вршити и на унутрашњим пловним путевима коришћењем капацитета Речне флотиле и предузећа речног транспорта, под одређеним условима. Организација ваздушног транспорта је у надлежности Команде ваздухопловства и противваздухопловне одбране, а превозења се врше према Упутству за мирнодопска превозења војним ваздухопловима.

Узимајући у обзир основне функције система СБПо, циљеве који се желе постићи, зависност јединица Војске од саобраћаја, као и саме специфичности видова и грана саобраћаја, структура задатака СБПо може се приказати шематски, како је то приказано на слици 2.



Слика 2 – Шематски приказ структуре задатака саобраћајне подршке

Само потпуном реализацијом приказаних задатака може се остварити потребно функционисање система СБПо. Потпуна и ефикасна реализација приказаних задатака је гаранција да ће саобраћај и транспорт бити припремљени и организовани тако да буде: жилави и отпорни, разноврсни, еластични и прилагодљиви, непрекидни, интензивни и брзи, способни да сагласно условима обезбеде активност привреде и друштва, снабдевање становништва, живот и дејство Војске.

Стручни орган Војске, једини који је способан да ефикасно реализује све постављене задатке, јесте СбСл Војске. На тај начин СбСл остварује потребну подршку Војске и ствара потребне услове за извршавање своје оперативне и транспортне функције, за планско коришћење комуникација, за уредно одвијање саобраћаја на њима, најцелисходније коришћење транспортних средстава и обезбеђење потребне покретљивости Војске Србије.

Значај саобраћајне службе за покретљивост Војске Србије

Саобраћај је један од доминантних оперативних фактора, како у припреми земље и оружаних снага за рат, тако и у процесу његовог вођења. У почетном периоду рата од његове способности да изврши све задатке у периоду припреме и извођења мобилизације директно зависи прелазак земље на ратни колосек и благовремени оперативни развој оружаних снага. То је период у којем се од саобраћајног система земље, а тиме и од СбСл у Војсци тражи највећи степен организованости на свим командним нивоима.

С друге стране, савремене борбене операције захтевају велику покретљивост и маневарску способност јединица. Опште је познато да се покретљивост јединица постиже, поред осталог, и поседовањем одговарајућег броја борбених и неборбених возила. Пошто су возила мање-више везана за релативно добре и проходне комуникације, то се фактор покретљивости поставља као посебан проблем, директно везан за саобраћај. Основни елементи сваког саобраћаја (саобраћајног система) су комуникације, транспортна средства и техника одвијања саобраћаја. Комуникације су део простора, природне или вештачки уређене линије и правци којима се одвија саобраћај, тј. на којима се крећу транспортна средства. Транспортна средства су сва средства, са сопственим погоном или без њега, која се употребљавају за превоз људи и материјала. Техника саобраћаја представља скуп начела и практичних поступака којима се регулише кретање средстава по комуникацијама и директно је зависна од карактеристика комуникација и средстава.

У анализи тренутног стања покретљивости у Војсци и одређења значаја СбСл за покретљивост, пошло се управо од поменутих елемената саобраћајног система и њиховог сагледавања на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу.

Са аспекта покретљивости, на стратегијском нивоу потребно је постојање органа задуженог за: планирање и организовање режима кретања команди, јединица и установа Војске у плановима ангажовања према посебним наређењима; организовање и димензионирање транспорта и дефинисање контроле и безбедности саобраћаја. Ради праћења, планирања и организовања покретљивости Војске, овакав

орган препознат је у Управи за оперативне послове ГШ ВС, чиме су раздвојене и функције система СБПо на стратегијском нивоу. Због тога се и предвиђа да овај орган организовање и димензионирање транспорта у Војсци врши у сарадњи са Управом за логистику, осталим организацијским јединицама ГШ ВС и оперативним саставима Војске, а дефинисање контроле и безбедности саобраћаја у сарадњи са Управом за логистику и Управом Војне полиције ГШ ВС.

Да би надлежни орган имао показатеље о покретљивости ВС, треба да располаже сређеним подацима о:

- стању возних средстава за друмски, железнички, водни и ваздушни саобраћај и транспорт у Војсци и ван Војске;
- стању саобраћајно-транспортне инфраструктуре, са подацима о могућности-ма кретања ван путева (рељефни и климатски елементи земљишта и поднебља) и уређености територије за одвијање саобраћаја;
- стању кадра СБСл (пројектованом и постојећем);
- стању, количинама и припремљености терета за превозења;
- стању складишних простора, уређености за интегрални транспорт и стању складишне механизације;
- ослонцима за снабдевање горивом и р/д и оправке средстава;
- снагама за регулисање и контролу саобраћаја (РКСб).

Ако се изузму снаге за РКСб, сви набројани подаци се ажурирају на нивоу Управе за логистику ГШ ВС. Поред тога, Управа за логистику препозната је и при сагледавању оперативних способности Војске по елементу возила – стање попутне, исправност, ресурси и др. Такво стање тражи детаљнију анализу и сагледавање оправданости постојећег решења раздвојености основних функција система СБПо на стратегијском нивоу.

Стање транспортних средстава

Стање транспортних средстава може се приказати кроз видове саобраћаја и транспорта, при чему се у оквиру копненог саобраћаја и транспорта разматра друмски и железнички саобраћај и транспорт. При сагледавању стања саобраћајно-транспортних средстава, у обзир се мора узети и могућност коришћења капацитета територије.

Настојања да се иде укорак са захтевима вођења савременог рата и тенденцијама развоја савремених армија поставила су као посебан проблем развој моторних возила високе проходности. Опремљеност оваквим, високопроходним теренским возилима, која се могу кретати и ван комуникација, користећи мање или више проходно земљиште, омогућава јединицама да брзо и успешно дејствују, да врше померања и да за кратко време буду способне за извршење задатка. Теренска возила Војске сврставају се у „А“ категорију средстава и наоружања и војне опреме (НВО), јер битно утичу на оперативне способности Војске и обезбеђују висок степен ефикасности у борбеним дејствима.

Теренска неборбена моторна возила су у Војсци подељена у врсте, а у оквиру врста по групама, у зависности од намене или по сличним техничким карактеристикама.

Према концепту опремања Војске неборбеним возилима, до 1978. године развијени су и ушли у серијску производњу теренски аутомобили TAM 110 T7 B и BV, 1,5 t, 4x4; TAM 150 T11 B и BV, 3 t, 6x6 и FAP 2026 BS/AV, 6t, 6x6. Ови аутомобили развијени су и произведени у основним варијантама за вучу и транспорт и као шасије за више од 30 врста специјалних надградњи. Аутомобил 9t, 8x8, FAP 2832 BS/AV развијен је закључно до нулте серије у стандардној и две специјалне варијанте (тегљач са полуприколицом „GOŠA“ носивости до 50 t и самоходни вишецевни бацач ракета 205 mm „ORKAN“). Масовна серијска производња овог возила није отпочела због недостатка новчаних средстава и релативно малих количина у укупним потребама Војске, док је развој теренског аутомобила IMR 0,75 t, 4x4, „TARA“, у кооперацији „IMR“ Раковица и „IMV“ Ново Место, завршен 1991. године, усвајањем прототипске партије у опрему Војске, али до серијске производње није дошло јер су са распадом СФРЈ многи кооперанти, међу којима је и IMV, који је производио каросерију, остали ван наше државе.

Сва ова возила имају све карактеристике савремених моторних возила повишене проходности, и то:

- савлађују водени газ од 0,8 до 1,2 m;
- савлађују успон 40–60% ;
- савлађују вертикалне препреке висине од 0,35 до 0,7 m;
- имају аутоматско регулисање притиска у пнеуматичима од 0,5 до 3,5 kg/cm², који им омогућава кретање по мочварном, песковитом и сличном терену;
- теренска брзина кретања 25–30 km/h;
- возила су заштићена од ИЦ зрачења, а сама имају ИЦ уређаје за вожњу ноћу.

Међутим, околности у којима је Војска функционисала након распада СФРЈ довеле су до тога да се као најзначајније карактеристике функционисања возног парка Војске издвајају:

- велики број произвођача моторних возила која се налазе на употреби у јединицама;
- стално опадање броја транспортних средстава у фонду Војске и све већа издвајања новчаних средстава за транспортне услуге;
- неповољна старосна структура возила, посматрана у односу на пројектовани век употребе;
- набавка нових возила у протеклом периоду није пратила утрошак ресурса и расходовање возила;
- константно смањење новчаних средстава за одржавање и набавку моторних возила;
- неповољно стање радионичких капацитета и слаба попуњеност стручним лицима;
- слаба реализација основног одржавања моторних возила у јединицама;
- оптерећење јединица сувишним и расходованим моторним возилима и др.

Велики број произвођача моторних возила и велики број марки и типова готово искључује било какву расправу о типизацији и унификацији возног парка, што се негативно рефлектује на одржавање. Проблем одржавања додатно усложњава и старост возила, јер се као посебан проблем поставља могућност набавке адекватних резервних делова потребних за оправку, а сама старосна структура неборбених моторних возила која чине фонд Војске је неповољна и указује да су временски ресурси моторних и прикључних возила фонда Војске истрошени. При сагледавању утицаја оваквог

стања на покретљивост, треба говорити о поузданости, расположивости и вероватноћи настанка отказа. Другим речима, треба се запитати колика је вероватноћа да ће возило које се употреби извршити задатак безбедно и без појаве отказа! Одговор је више него очигледан, нарочито ако се зна да вероватноћа настанка отказа код средстава које је испунило своје ресурсе има експоненцијалну расподелу.

Од предузетих мера за унапређење стања, пре свега, треба издвојити у току 2002. године започет програм развоја теренског возила од 4,0 t, FAP 1118 BS/AV, са циљем да буде усвојено у HBO и да се занови застарели возни парк Војске. Теренски аутомобил FAP 1118 BS/AV намењен је за превоз људства, транспорт оруђа и материјала укупне масе до 4 t, као и за вучу оруђа и прикључних средстава укупне масе до 4,8 t. Развој овог возила обавили су Војнотехнички институт, као носилац развоја, тактички носилац (СбСл) и FAP, као носилац производње. У наредном периоду предстоји опремање јединица Војске овим возилом.

За организацију железничког саобраћаја, како у редовним, тако и у условима масовних превозења, изузетно су важан чинилац расположива вучна и вучена возила ЈП „Железнице Србије“. Поред осталих типова кола, за Војску су од посебног значаја плитка и плато теретна кола, нарочито серије Smmp. Војска, односно њена стручна служба – СбСл, у свом саставу данас нема делегиране органе на железницама. У саставу Управе за општу логиистику Сектора за материјалне ресурсе (СМР) Министарства одбране (МО) РС постоји стручни орган задужен за координирање потреба Војске у превозењима железницом, израду планова превозења и предлагање мера за реализовање ових планова; сарадњу са органима и службама железнице у вези са припремама за рат; праћење и изучавање железничке прописи и др.

Обим и начин коришћења водног саобраћаја и транспорта директно зависи од оперативно-стратегијске ситуације у подручју с мрежом унутрашњих пловних путева. Генерално гледано, мрежа наших унутрашњих пловних путева, са око 80 пристаништа, од којих се већина могу сматрати товариштима и привременим претоварним местима, капацитетима инфраструктуре, везана је за копнени саобраћај. Поједини унутрашњи пловни путеви у одређеној ситуацији могу да се користе као пловидбени простор у којем се релативно безбедно могу лоцирати бројни пловни објекти са теретом (искуство из ратних дешавања 1999. године). Могућност коришћења унутрашњег водног саобраћаја и транспорта зависи од врсте агресије и степена запречавања и онеспособљавања појединих објеката, дејства противника, као и од хидрометеоролошких услова на подручју с мрежом унутрашњих пловних путева. Саобраћајно-транспортни капацитети за реализацију водног саобраћаја и транспорта налазе се у саставу речне флоте.

Досадашња истраживања показала су да стручни органи за послове праћења и евиденције параметара покретљивости Војске Србије немају потребну организацијску регулативу, којом се на јасан и недвосмислен начин утврђују надлежности, овлашћења и садржај послова везано за коришћење капацитета речне флоте и из које би се видела квантитативна и квалитативна својства пловних објеката у речној флоти. Надаље, техничко-експлоатационе карактеристике имајућих „формацијских капацитета“ Војске један су од основних лимитирајућих фактора за њихово коришћење у обезбеђењу покретљивости. Десантно-јуришни чамци могу се искористити за превозење људства са опремом и лакших средстава, чиме се може обезбедити боља по-

кретљивост, углавном, специјалних и пешадијских снага (са личном опремом и наоружањем) у савладавању водених препрека (попречна превозења) и у подужном смислу, коришћењем унутрашњег пловног пута као комуникацијског правца.

Ваздухопловна транспортна средства Војске налазе се у саставу мешовите транспортно авијацијске ескадриле. Ескадрила је наоружана авионима: Т-70 намењеним за превоз људства, покретних ствари (ПС), рањеника и болесника; АК-40 (VIP), намењених за превоз веома истакнутих личности (VIP) и превоз државних секретара и делегација МО РС. Поред ових летелица, у ескадрили се налази и одређени број хеликоптера ХТ-40, намењених за превоз снага, ПС, рањеника и за гашење пожара, као и одређени број хеликоптера ХН-45/421 намењених за извиђање и превоз људства.

И за ваздухопловна транспортна средства вреди карактеристика изведена за друмска и пловна транспортна средства – велика старост, истрошеност ресурса, ниска исправност. Због ових неповољних карактеристика тренутно су значајно ограничене могућности коришћења ваздушног транспорта.

Када је реч о коришћењу капацитета друштва, било да је реч о укупном транспортном систему у функцији одбране земље или о разматрању неког од видова (грана) саобраћаја и транспорта у функцији одбране земље, досадашњим истраживањима дошло се до заједничког закључака да у процесу припрема и спровођења мера за функционисање јединственог саобраћајног система земље у одбрани постоје бројни недостаци, који се пре свега односе на организациону регулативу. С једне стране, уочени проблеми били су везани за прилагођавање целокупног саобраћајног система новим тржишним условима привређивања, а с друге стране истицане су нерегулисане надлежности, овлашћења, садржај послова по нивоима и сл. С обзиром на то да је систем СБПо конципиран тако да се, поред властитих ресурса, ослања и на транспортне организације, комуникације и транспортне ресурсе територије, које се у одређеним ситуацијама укључују у функционисање војног саобраћаја, доношење нове системске регулативе доприноси ефикаснијем функционисању и саобраћајног система земље и система СБПо Војске као његовог подсистема. Са аспекта покретљивости, потребно је потпуно и свеобухватно сагледати и исказати потребе; утврдити могућности за задовољење ових потреба и уговором (или на други адекватан начин) регулисати начине и услове за њихово задовољење. У наредном периоду било би пожељно укључивање органа СБСл у реализацију даљњих активности везаних за системску регулативу, како по питању планирања транспорта, тако и ради остваривања неопходног увида у транспортне капацитете правних лица на које се Војска, у случају потребе, може ослонити.

Стање саобраћајне инфраструктуре

За одвијање саобраћаја, без обзира о којем је виду или о којој је грани саобраћаја у оквиру вида реч, неопходно је постојање саобраћајне мреже комуникација, која омогућава кретање саобраћајних средстава. С друге стране, треба уважавати чињеницу да су и борбена дејства у основи везана за комуникације јер само развијене и модерно изграђене комуникације омогућавају маневар савременом ратном техником, брзе покрете јединица и њихово уредно снабдевање. Због тога се значај

развијености мреже комуникација, али и положај у односу на битне међународне комуникације, посебно сагледава у склопу војно-географске процене геопростора.

Када је реч о геопростору Србије, у односу на међународне комуникације, преко геопростора Србије изводи један од најзначајнијих уздужних снопова комуникација: Берлин – Беч – Будимпешта – Београд – Ниш – Софија – Истанбул са тзв. Егејским краком: Ниш – Скопје – Солун – Атина; а у попречном смислу снап комуникација 45. паралеле – Бордо – Тулуз – Марсеј – Љубљана – Загреб – Београд – Софија – Пловдив. Поред тога, веома битан пловни пут, који пресеца геопростор Србије повезујући Северноморски са Црноморским басеном је део система Рајна – Мајна – Дунав.

Извршена војно-географска процена ратишта Србије показује да је најразвијенији друмски саобраћај и он је основа за повезивање делова ратишта, слабије је развијен железнички саобраћај, а још слабије речни. Ваздушни саобраћај, у односу на величину ратишта и број аеродрома, задовољава потребе ратишта и његове одбране, али територијални распоред аеродрома није задовољавајући за потребе Војске. На ратишту РС могу се издвојити уздужни и попречни снопови комуникација, чворови и чворишта комуникација, при чему кичму уздужних снопова комуникација чини снап Суботица – Нови Сад – Београд – Параћин – Ниш – Лесковац – Врање, а као најзначајнији упореднички снап издваја се Ужице – Чачак – Краљево – Крушевац – Ниш – Пирот – Димитровград. Комуникацијска мрежа не пружа нападачу оптималне услове за потпуни развој и остварење високог темпа напада, нарочито у брдско-планинском рељефном региону. Овако развијена комуникацијска мрежа снагама Војске омогућава потпуни развој, маневар и регруписавање снага по фронту и дубини, извођење борбених дејстава и пружање отпора на свим деловима ратишта, примену различитих видова и облика борбених дејстава и успешно спровођење мобилизације.

Закључци војно-географске процене о комуникативности ратишта Србије су полазна основа за даљњу, стручну анализу наведених комуникацијских снопова и, тежишно, праваца који их сачињавају. СбСл располаже детаљним подацима који се односе на мрежу железничких пруга Србије. На основу расположивих прегледа може се рећи да и имајући подаци о водном саобраћају омогућавају успешну реализацију процеса планирања, међутим имајући подаци о мрежи друмских комуникација су недовољни: није познат капацитет друмских саобраћајница које представљају главне комуникацијске правце и ниво услуге који ове саобраћајнице пружају корисницима (потребе друштва, становништва и снага одбране, а посебно на одређеним тежиштима оружане борбе и кретања, могу бити веће од могућности и постојећих капацитета друмског саобраћаја); нису дефинисана и није одређен капацитет уских грла, а самим тим није прецизиран ни начин њиховог савладавања; у случају прекида саобраћаја на главној комуникацији није разрађен поступак (нису прецизиране везне, рокадне и заобилазне комуникације нити њихове особине) за наставак кретања; непотпуни су прегледи који приказују места могућег преласка са једне гране саобраћаја на другу итд.

Уколико би се прикупили подаци који недостају, односно уколико би била позната ограничења капацитета, капацитети уских грла, заобилазних и везних путева, створили би се услови да се формира мрежа комуникација у виду графикана, са јасно израженим чворовима и гранама. На основу овако формиране мреже, постојећим алгоритмима органи СбСл могу одредити укупни капацитет (капацитет мреже), избор правца кретања се може извршити у зависности од одређеног/одређених критерију-

ма, односно ефикасно се може применити неки од, у теорији транспортних мрежа, постојећих модела планирања кретања и извршења транспорта. Прикупљање недостајућих података свакако је у надлежности СбСл и може се остварити кроз сарадњу и учешће ресорних министарстава и надлежних институција ван Војске.

Покретљивост на тактичком и оперативном нивоу

Приликом општег разматрања покретљивости наглашено је да се копнене снаге препознају као снаге које се могу разместити врло брзо и у кратком временском року ако се држе у високом степену готовости и ако су обезбеђени довољни транспортни капацитети у предвиђеном временском интервалу. Да би се извршило сагледавање уграђене способности за покретљивост, извршена је анализа покретљивости батаљона КоВ [видети опширније: 2].

Анализа је показала да формацијска решења⁶ не задовољавају јер, под условом да се обезбеди транспорт свог људства, постојећим капацитетима се не може извршити транспорт све опреме јединице. Предметна анализа ишла је у прилог ширем разматрању и истраживању проблема покретљивости јединица ранга батаљон – дивизион које је вршила СбСл на нивоу СМР МО РС, у сарадњи са ГШ ВС и оперативним саставима Војске. Након комплетно извршеног сагледавања стања и одговарајућег истраживања израђен је одговарајући норматив припадања моторних возила и средстава интегралног транспорта за јединице ранга батаљона – дивизиона Војске. Норматив је примењив приликом израде нових и модификовања постојећих материјалних формација, ради обезбеђења задовољавајућег нивоа способности за покретљивост (уграђени ниво покретљивости).

Под условом да је нека јединица димензионирана према предметном нормативу, и даље се може поставити питање њене логистичке одрживости. Доласком на маршевски циљ, ова јединица располаже ограниченом количином конзервисаних obroка, ограниченом количином питке воде и намирница за припремање текућег obroка; уз свако средство наоружања има количину муниције која се чува на трупном нивоу; нема могућности за организовање смештаја људства – осим изразом шатора од шаторских крила, уз поделу врећа за спавање и ћебади за део људства; осим истовара са возила, нема могућности за неки организованији и примеренији смештај средстава итд. Уколико се тежи већој логистичкој одрживости, морају се повећати залихе и друга потребна средства која се транспортују уз јединицу. Ово надаље повлачи недостатак транспортних капацитета за транспорт додатних залиха и потребних средстава.

Проблем недостатка транспортних капацитета решава се кроз домоторизацију, ангажовањем транспортних капацитета аутомобилских (транспортних) јединица. Структура извршних органа саобраћајне службе показује да Војска на тактичком и оперативном нивоу нема извршну аутомобилску (транспортну) јединицу која би се могла ангажовати за домоторизацију, а капацитети стратегијског нивоа нису наме-

⁶ Пошто је извршена анализа покретљивости, дошло је до промене организацијско-формацијске структуре анализиране јединице – у њен органски састав уграђена је извршна транспортна јединица (прим.а.).

њени и не могу задовољити ове потребе. Потврда за ову констатацију је више, од налаза Инспектората одбране са извршених контрола оперативне и функционалне способности да је саобраћајна служба поддимензионисана у односу на актуелне захтеве и потребе, па до стручних расправа са сличним закључцима.⁷

Наведене тврдње уверавају нас да је неопходно да се што пре формирају транспортне јединице (транспортни вод, транспортна чета и транспортни батаљон) за различите мисије војске.

Проблем структуре присутан је и када је реч о управним органима. Управни органи саобраћајне службе нису заступљени у свим јединицама тактичког нивоа (батаљонима). У анализи оваквог организацијско-формацијског решења поћи ће се од Правила батаљон, које за све врсте кретања батаљона предвиђа извођење у пуној борбеној готовости. Надаље, у делу који се односи на маршевање наводи се да се насељена места, уске долине, превоји и разни теснаци, кад год је то могуће, обилазе. Ако се таква места не могу заобићи, преко њих се прелази убрзаним кретањем, уз предузимање свих мера осигурања. У повољним условима, при преласку преко осетљивих места (мост, раскрсница, превој, кланац) могу се стварати димне покривке ради смањивања губитака од евентуалног дејства непријатеља. У саобраћајном смислу побројана места (насеља, превоји, теснаци, кланци, раскрснице, мостови...) могу бити, а најчешће и представљају, уска грла. У зависности од техничко-експлоатационих карактеристика уског грла, потребно је изнаћи оптималан начин за његово савладавање (спречити настанак загушења, спречити застоје у кретању и нагомилавање јединица на малом простору, узети у обзир и друге учеснике у саобраћају итд.). Ово је задатак за органа саобраћајне службе, питање је само којег.

Поменуто Правило, иако батаљон у свом саставу нема орган саобраћајне службе, третира саобраћајно обезбеђење (подршку) и наглашава да команда батаљона спроводи наређене мере саобраћајног обезбеђења, регулише поступке својих јединица и стара се да при извршавању задатака све потчињене јединице и појединци поштују опште норме, правила и прописе у саобраћају, као и наређења надлежних саобраћајних органа. Начин коришћења комуникација до јединица батаљона, регулисање и контролу саобраћаја на њима одређује, у начелу, претпостављена команда.

Дакле, зависност од саобраћајног органа на вишем нивоу командовања је очигледна. Без улажења у детаљнија разматрања истаћи треба нека до сада вршена истраживања, која су указала да овакво решење и није најсрећније. Сprovedена истраживања имала су за циљ давање оцено функција СБПо⁸ и оцена организованости система управљања процесима СБПо у операцији,⁹ истакла су саобраћајно-оперативну функцију као функцију са најнеповољнијим оценама, без обзира о којој фази операције је реч. Другим речима, применом метода процесних функција, математичким путем се дошло до показатеља који указују да се задаци реализују по-

⁷ Видети опширније: Ж. Ранковић, Д. Денда: „100 година аутомобила у Српској војсци“, *Војнотехнички гласник*, 1/2009, ВИЗ, Београд, 2009.

⁸ Г. Тадић: „Оцена функција саобраћајне подршке применом методе процесних функција“, *Војнотехнички гласник*, 3–4/2005, ВИЗ, Београд, 2005.

⁹ М. Арсић, *Модели и управљање процесима СБПо у систему ЛоП у корпусној операцији*, докторски рад, Београд, 2006.

вршно, тако да се у суштини не обезбеђује планско коришћење комуникација и уредан саобраћај, неадекватни су регулисање и контрола саобраћаја, што све за последицу може имати неблаговремено довођење снага, груписање и развој, концентрацију великог броја снага на малом простору, кашњења и сл. Самим тим може се говорити о покретљивости, али у негативном контексту.

Као што је наведено и објашњено, постојећа организацијска структура управних и извршних органа СбСл негативно се одражава на покретљивост Војске. Зашто је то тако, да ли би промена (и у којој мери) организацијске структуре органа СбСл допринела унапређењу стања и бољој покретљивости Војске, заслужује да буде предмет посебног истраживања.

Закључак

Након догађаја из деведесетих година прошлог века, који су битно нарушили равнотежу на глобалном нивоу и довели до значајне промене у међународним односима, савремене армије као основни фактор своје оперативне способности истичу покретљивост. Због промена у физиономији рата и оружаних сукоба, покретљивост постаје предмет бројних изучавања и студија, чији је основни циљ пројектовање и развој што покретљивијих снага, опремљених различитим наоружањем и опремом за ефикасно извођење операција у свим просторним и временским условима.

Покретљивост подразумева способност снага за савлађивање простора, она директно зависи од земљишних, временских и борбених услова, али и од формације јединице – састава и степена готовости, јер приликом савлађивања и након што савладају одређени простор снаге морају очувати способност за извршење своје основне мисије.

Покретљивост, као једна од способности снага, мора се непрекидно изграђивати ради успешне употребе јединица и људства у свим условима. Она мора обезбедити да се снаге преместе у одређеном времену на одређени простор ради извршења постављеног задатка. Већом покретљивошћу постиже се: изненађење и надмоћност, бржа експлоатација ефеката ватре и удара, већи темпо напада, извлачење испод удара непријатеља, промена тежишта и начина дејства. У склопу непрекидног изграђивања покретљивости снага, посебно место заузима логистичка одрживост, као један од предуслова да снаге задрже своје оперативне способности.

Покретљивост Војске није у довољној мери истражена. СбСл Војске, као једна од логистичких служби, има своје место и улогу у изграђивању покретљивости јер је то једина служба намењена за обезбеђење довољних транспортних капацитета, војних и цивилних, те организовање извршења кретања ради размештаја снага у предвиђеном временском року.

СбСл је носилац СбПо Војске. Структура задатака СбПо може се одредити уколико се пође од опште зависности јединица Војске од саобраћаја, самих специфичности видова и грана саобраћаја, основних функција система СбПо и циљева који се желе постићи. Само потпуном реализацијом ових задатака може се остварити потребно функционисање система СбПо, чиме ће саобраћај и транспорт бити припремљени и организовани тако да буду: жилави и отпорни, разноврсни, еластични

и прилагодљиви, непрекидни, интензивни и брзи. На тај начин СбСл директно обезбеђује потребну покретљивост Војске на маршу, њен почетни темпо у фази припреме и организовања операције, а индиректно доприноси повећању покретљивости на бојишту, те њеном извршном темпу у фази извођења операције.

За реализацију задатака СБПо неопходно је постојање адекватних компоненти система саобраћајне подршке: саобраћајних органа – управних и извршних, комуникација, транспортних ресурса, снага за РКСб, снага за изградњу и одржавање комуникација, потребне енергије и система размене информација – адекватне организационе структуре СбСл.

До сада реализована истраживања, стручне расправе, анализе и подаци до којих се дошло контролом указују да организациона структура СбСл није задовољавајућа; имајући подаци о комуникацијама, осим за железницу, са становишта СбСл не задовољавају; старосна структура возног парка је неповољна, а системска регулатива којом се регулише извршење припрема и спровођење мера за функционисање јединственог саобраћајног система земље у одбрани још увек није заокружена у потпуности.

Поред тога, садашње стање компоненти система СБПо не омогућава потребан ниво ефикасности у извршавању основних функција система. Због тога је потребно предузимање конкретних мера за квантитативне и квалитативне промене компоненти, јер једино тако СбСл може да оствари потребну подршку Војске и створи потребне услове за извршавање своје оперативне и транспортне функције, за планско коришћење комуникација, за уредно одвијање саобраћаја на њима, за најцељесходније коришћење транспортних средстава – за обезбеђење потребне покретљивости Војске Србије.

Литература

1. Арсић, М.: *Систем саобраћајне подршке*, Уџбеник, ВИЗ, Београд, 2005.
2. Арсић, М.: *Модели и управљање процесима саобраћајне подршке у систему ЛоП у корпусној операцији*, докторски рад, Београд, 2006.
3. Зинаја, Д.: *Саобраћајна служба у обезбеђењу покретљивости Војске Србије, стручни рад*, КШУ/ШНО ВА СЉР МО, 2009.
4. Денда, Д.: *Аутомобил у српској војсци 1908–1918*, ОТр СМР МО, Београд, 2008.
5. Ранковић, Ж.; Денда, Д.: „100 година аутомобила у Српској војсци“, *Војнотехнички гласник*, 1/2009, ВИЗ, Београд, 2009.
6. Тадић, Г.: „Оцена функција саобраћајне подршке применом методе процесних функција“, *Војнотехнички гласник*, 3–4/2005, ВИЗ, Београд, 2005.
7. Материјал са семинара *US Logistics and Transportation System*, Београд, јул 2010.

КРИЗНО КОМУНИЦИРАЊЕ У ВОЈНООРГАНИЗАЦИОНИМ СИСТЕМИМА

Ксенија Ђурић Атанасиевски и Самед Каровић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Кризна комуникација је специфичан део односа с јавношћу и, истовремено, значајан аспект кризног менаџмента. Ова врста комуникације има велики значај за очување угледа организације у кризним ситуацијама. Кризна комуникација доприноси и умањивању негативних последица кризе за људе и окружење.

У раду се разматрају фазе кризне комуникације, као и теорије и технике до којих су дошла истраживања у овој области. Посебно се указује на значај кризног комуницирања за војноорганизационе системе и наглашавају карактеристике реализације кризног комуницирања у њима. Приказане су кризне ситуације специфичне за војноорганизационе системе и понуђен је модел комуницирања у таквим кризама.

Кључне речи: *кризни менаџмент, кризна комуникација, војноорганизациони системи, теорије кризног комуницирања, модел кризног комуницирања.*

Увод

Комуницирање у кризним ситуацијама¹ је вештина, али и део научне дисциплине кризног менаџмента која се све више истражује, припрема и реализује у различитим организацијама – јавног или приватног сектора, профитним или непрофитним, формалним или неформалним организацијама.

Јавност критички гледа на кризу, посебно у системима као што су војноорганизациони, које имају општедруштвени значај и од којих се очекује (нај)одговорније понашање. Зато се у системима одбране, односно војним организацијама у свету, посебна пажња посвећује кризној комуникацији.

Војноорганизациони системи² могу да се суоче са кризама које су карактеристичне и за друге организације у јавном или приватном сектору (као што су по-

¹ Израз „комуникација у кризним ситуацијама или кризама“ користи се ређе него синтагма „кризна комуникација“, што је директан утицај коришћења већ усвојеног израза „кризни менаџмент“. У раду се, без обзира на одређену семантичку разлику, као синоними користе изрази „комуникација“ и „комуницирање“.

² Под војноорганизационим системима подразумева се организација у основи дефинисана структуром, у којој се одвијају одређене пословне целине или пословни процеси и која има одређене хијерархијске нивое изражене кроз надлежности у њеном функционисању. Циљеви у војноорганизационим системима условљени су наменском функцијом датог система и његовим карактеристикама

вреде са смртним исходом, дискредитација појединог званичника или проблеми корупције, пожари и експлозије и инциденти у вези са безбедношћу јавности), али су за војне организације битне и припреме за специфичне кризе, као што су ванредно стање, непосредна ратна опасност или ратно стање и одговорност у случајевима криза као што су елементарне непогоде. Адекватна и зналачка комуникација у кризним ситуацијама подразумева добре припреме, укључујући израду планова за комуникацију у кризним ситуацијама. То захтева упознавање са основним теоријама, стратегијама и моделима ове вештине. За успешну комуникацију у кризама значајна је и припрема и реализација најоптималније сарадње са медијима, познавање специфичности метода и техника обраћања јавности и начини њихове реализације.³

Кризна комуникација војне организације, која је у различитим врстама кризе добро реализована на више начина утиче на организацију, умањује перцепцију кризе у јавности, ствара поверење јавности и штити углед војске као друштвено одговорне институције.

С обзиром на то да су основне карактеристике и активности комуникације у кризним ситуацијама јединствене за све организације, у чланку ће бити истакнуте основе ове вештине и наглашене специфичности комуникације у кризним ситуацијама у војноорганизационим системима.

Криза и кризни менаџмент

Криза је један од појмова који је веома тешко одредити, а поготово разврстати. Разлог је то што криза има толико колико и различитих организација, људи, околности у којима људи делују и различитих догађаја. То су стања која могу да карактеришу и међународне односе, национална друштва, стање економије или здравства, али и међуљудске односе и напоре у борби са снагом природе. Криза може да утиче на све и на свакога, а њоме могу да се баве политичари, светски лидери или менаџери различитих организација.

Криза може да се одреди као „специфичан неочекиван и неоубичајен догађај који ствара висок ниво неизвесности и претње или могуће претње приоритетним циљевима организације“.⁴ Поједини аутори⁵ сматрају да је, поред ових елемената, неочекиваности и неизвесности догађаја, који се види као претња важним циљевима организације, битан још један дефинишући елемент – потреба за променом. Уколико промена није потребна, догађај може да буде описан (само) као неуспех.

³ Министарство одбране и Војска Србије у комуникацији с јавношћу делују у складу са Смерницама за стратегију комуникације МО и ВС, коју је потписао је министар одбране 2008 године. У том документу најављена је и припрема смерница за стратегију комуникације МО и ВС у кризним ситуацијама.

⁴ M. T. Seeger, T. L. Sellnow, R. R. Ulmer: *Communication, organization and crisis* in Roloff M. E (Ed) *Communication Yearbook* 21, 1998, c. 231–275.

⁵ S. J. Venette: *Risk communication in a High Reliability Organization*, APHIS PPQ's inclusion of risk in decision making. <http://www.designacademy.nl/Portals/9/Documents/grad2010new/images/Bart%20Nijssen/Bart-NijssenDesignInTimeOfCrisis.pdf>

Постоје различите врсте⁶ кризе и њихове поделе. Према америчким истраживањима медијских садржаја, закључено је да неколико врста кризе увек привлачи пажњу јавности и медија. То су: инциденти који погађају много људи, посебно домаће становништво, али и становништво у свету; инциденти у вези са безбедношћу јавности; тероризам; масовни несрећни случајеви; рат или конфликт већег интензитета,⁷ насиље које укључује децу; природне катастрофе; некомпетентност или погрешан рад неких државних органа или корпорација; опасни комерцијални производи; инциденти насиља или узнемиравања; кривичне истраге или суђења која имају значајан правни или друштвени утицај; локалне приче које могу да утичу на људе ван заједнице; догађаји који добијају неочекиване, шокантне, бизарне детаље или слике; хумане приче (спасавање деце или животиња), приче у које су укључени славни.⁸

Мада је ова листа припремљена на бази истраживања америчких медија, набројане кризе су оне које привлаче пажњу јавности и медија и у другим земљама. У протекле две деценије Србија је прошла кроз период великих криза, као што је рат у окружењу, тероризам и бомбардовање земље, економска криза са хиперинфлацијом, док су за последњи период карактеристичне општа економска криза и транзиционе тешкоће, као и проблеми у вези са очувањем суверенитета на Косову и Метохији. Бројне појединачне организације, из јавног или приватног сектора, сусрећу се са проблемима очувања имиџа, корупцијском аферама, инцидентима који су последица људског немара⁹ или повећаним различитим облицима насиља.

Војна организација у претходној Југославији, земљи која се дезинтегрисала кроз оружане сукобе, прошла је кроз бројне кризне ситуације.¹⁰ Њен сукцесор, Војска Југославије, била је суочена са периодом трансформације и реформе са видљивим последицама претходних војноорганизационих и актуелних криза у друштву. У Војсци Србије догађају се кризе које могу да имају смртни исход или повреду мањег или већег броја људи, као и кризе које су карактеристичне за различите друштвене

⁶ Листа коју предлаже амерички аутор Кроутер садржи следеће кризе: званична истрага; контроверзни правни план; оптужбе за дискриминацију засновану на расној, етничкој или сексуалној основи; озбиљна повреда особе унутар или ван организације; протест; штрајк; физичко насиље између радника; инсајдерски скандал; крађа; проневера, киднаповање; избијање тровања хране које је узроковано у компанији; смрт неког од водећих руководиоца; хапшење због вожње у пијаном стању; природна катастрофа; удес авиона; пад компјутерског система који је проузроковао губитак свих података; оптужба једног од запослених за теже кривично дело; случај сексуалног узнемиравања; пожар; експлозија; силовање; драматично смањење које је проузроковало значајан губитак посла у одређеном географском региону; изливање хемикалија; радијација; криза главног конкурента, које скреће пажњу на сопствену компанију; хватање у лажи; оптужбе за лажно рекламирање; познати портпарол уплетен у приватни скандал; изливање уља; затварање објеката; незадовољство синдиката (Don Crowther, *Crisis Communication Planning Organizing and Completing a Plan That Works*, www.101publicrelations.com).

⁷ У овој класификацији рат или оружани конфликт односи се на стање у другој држави или региону.

⁸ *Crisis Communication Handbook*, ed. Fernandez L, Merzer M, Jane's Information Group, UK, 2004, с. 15

⁹ У српским фабрикама одбрамбене индустрије за 15 година догодило се 14 инцидената, у којима је погинула 31 особа.

¹⁰ Била је суочена са веома тешким кризама: повлачење из бивших југословенских република, губитак људских и материјалних ресурса, (не)учешће у ратовима на просторима претходне Југославије, оптужбе њених појединих припадника за ратне злочине и кршење етике ратовања и друго.

организације.¹¹ Војска, међутим, треба да буде спремна (организационо, људски и ресурсима) и за кризе које могу да проистекну из обавеза у реализацији различитих мисија Војске.

Иако се могућност појава различитих криза не оспорава, тачно време појаве не може да се идентификује, што има негативне последице за организацију. Значај који кризе имају за различите облике организација био је одавно несумњив, али је систематско и планско супротстављање последицама кризе за организацију новијег датума и остварује се као кризни менаџмент.

Кризни менаџмент дефинише се као активност усмерена на овладавање ситуацијом опасном за опстанак организације (састава), планирање и спровођење мера за осигурање основних циљева организације (састава). Кризни менаџмент обележава интензивирање средстава и метода потребних за овладавање кризном ситуацијом, увођење радикалних мера функционисања организације. Ако се ради о *активностима спречавања кризе*, онда се говори о тзв. *превентивном или антиципативном кризном менаџменту*, док се о *реактивном кризном менаџменту* говори у смислу *осигурања основних, егзистенцијалних варијабли након појаве кризе* и обележавају га јасни циљеви, попут остварења одређеног успеха.¹²

Предуслов за реализацију кризног менаџмента у било којој организацији је израда *кризног плана*. Њиме се прецизира како ће организација да управља кризом. Поред кризног плана, или као његов саставни део, припрема се и план комуникације у кризним ситуацијама, који одређује како ће организација да комуницира с јавношћу у вези са кризом која се појавила. Интерес организације је да има план за кризну комуникацију да би брзо објавила поуздане информације и на прави начин заштитила углед организације. Саветује се да свака организација, чак уколико не прави кризни план, уради план ефективних комуникација са штампом и јавношћу када се могућа криза појави.¹³

Кризни менаџмент је могуће представити као управљање различитим димензијама кризе – први аспект претпоставља управљање у решавању физичких последица кризе и подразумева активности или избегавање активности које су довеле до кризе и покушаје да се организација и њене перформансе врате у нормално стање. Други аспект, који је и предмет овог чланка, бави се управљањем реторичком димензијом кризе. Његов садржај је комуникација са заинтересованим странама.¹⁴

Свака криза има актуелну и перцептивну димензију. Неке кризе виђене су као веће или мање него што то објективно јесу. Једно од објашњења за ову разлику јесте перцепција способности кључних субјеката, као што су изабрани комуникатори и руководство организације, да комуницирају са јавношћу и представе јој кризу.

¹¹ Од експлозија, пожара и инцидента који загађују околину, затим афера, кривичних истрага и суђења, до догађаја везаних за личне кризе појединих припадника Војске (посебно самоубиства и убиства у којима је учествовао припадник Војске).

¹² Н. Беденик Османгић, *Криза као шанса*, с. 13.

¹³ D. Crowther, Crisis Communication Planning: *Organizing and Completing a Plan That Works*, www.101publicrelations.com

¹⁴ „Заинтересоване стране“ је најадекватнији превод израза „stakeholders“, мада се у нашој литератури користи колоквијално и израз стејхолдери, који се преводи као и „актери“.

Постоји много аспеката припреме за кризу, од којих многе, реално, нису ни вредне припремања унапред, било зато што постоји мала вероватноћа да ће се догодити, или због чињенице да многе кризе захтевају пажњу у реалном времену, што план кризне комуникације једноставно не може унапред да припреми.¹⁵ Међутим, већина криза појављује се невероватном брзином и оставља бројне проблеме за решавање. Добро кризно планирање укључује схватање да ниједна акција коју организација може да предузме неће имати амплитуду одговора које сама криза може да има. Зато је ефективан одговор на кризу по својој природи надградња припрема кризног менаџмента.

Поред плана, кризни менаџмент остварује се и одређивањем људи – припадника или запослених у организацији – који га планирају, организују и реализују у кризним ситуацијама. У том контексту веома је значајно организационо структурирање не само менаџера за кризне ситуације, већ и, посебно у већим организацијама, тима за комуницирање у кризним ситуацијама. Препоручљиво је да тим за комуницирање у кризама буде институционализован у оквиру припрема за кризу са мањим бројем сталних чланова. Број чланова тима увећава се у моменту кризе људима чије су улоге, надлежности и стручност претходно дефинисане.

Последице кризе

Кризе, без обзира на делатност организације, могу да имају актуелне – директне или потенцијалне – индиректне последице.

Кризни менаџмент полази од претпоставке да одлуке донете у кризној ситуацији имају далекосежне последице и да је због тога неопходна припрема одговора на кризу. Криза може да угрози напоре организације да створи узајамно корисне односе са интересним групама, чија су подршка и добра воља потребне организацији. Ако је кризом лоше управљано, она може да спречи организацију да достигне своју мисију, зато што *заинтересоване стране*¹⁶ сумњају у способност или спремност организације да исправно контролише активности и да обезбеди здравље, безбедност и живот.¹⁷ Уколико се, пак, активности одговора на кризу уопште не предузимају, њене последице могу да буду много теже и можда да доведу у питање и егзистенцију организације.

Последице кризе за људе и окружење могуће је сагледати са здравственог, социјалног, материјалног или еколошког аспекта. Највидљивије последице криза су у домену јавне безбедности. Неке кризе, као што су индустријски акциденти или употреба оружја, могу да узрокују повреде и смртне исходе, те да створе последице које имају далекосежне ефекте за организацију. Питање безбедности које има приоритет у односу на све друге последице кризе, посебно је значајно за организације

¹⁵ Као пример овакве врсте кризе узима се терористички напад на Светски трговински центар у Њујорку 2001. године. Готово је било немогуће замислити да би неки план комуникације у кризним ситуацијама могао да претпостави удар отетим авионима у куле центра и њихово рушење.

¹⁶ Најадекватнији превод израза *стејхолдери* (stakeholders), мада је могуће овај израз превести и као „актери“

¹⁷ *Crisis Communication Handbook*. ed. L. Fernandez, M. Merzer Jane's Information Group, UK, 2004, c. 3.

у сектору безбедности. За војне организације оно постаје доминантно у периоду непосредне ратне или ратне опасности. Одговорност војне организације за адекватан одговор на кризу која угрожава националну безбедност је несумњива.

Криза може да изазове и финансијски губитак не само за профитне,¹⁸ него и за непрофитне организације. За њих губитак може да се изрази у будућем мањем притицању новца из извора из којих се финансира организација (као што су буџетска средства, али и могуће смањење донација или спонзорства).

Све кризе могу да угрозе **углед** организације, што је последица која се најизвесније идентификује. Међутим, ефикасни кризни менаџмент значи да најважнија брига у кризи треба да буде јавна и лична безбедност. Неуспех у томе појачава штету која изазива криза, а углед и финансијски проблеми могу да се разматрају тек пошто је остварена безбедност.

Кризна комуникација

Истраживања кризне комуникације у организацијама интензивирани су после 1986. године, када је фирма „Џонсон и Џонсон“ (Johnson & Johnson) успела успешно да управља кризом у вези са леком Tylenol 1986. године.¹⁹ Три године касније одиграла се криза са еколошким загађењем због истицања нафте из насуканог танкера компаније „Ексон Валдез“ (Exxon Valdez) код обале Калифорније.²⁰ Док је реаговање компаније „Џонсон и Џонсон“ анализирано као пример успешне комуникације и управљања кризом, случај „Валдез“ постао је пример како се не управља корпорацијским кризама.²¹ Мада су у пита-

¹⁸ Финансијски губитак профитних организација очитује се, пре свега, кроз губитак вредности акција и одлив средстава за надокнаду различитих врста штете које је криза изазвала. Истраживање Оксфордског универзитета „Утицај катастрофа на вредност акција на берзи“ (The Oxford University study „The Impact of Catastrophes on Shareholder Value“ by Rory Knight and Deborah Pretty, према Crisis Communication Handbook, с. 6–7) закључило је да компаније губе у просеку 15 процената своје нето берзанске вредности у месецима после неадекватног одговора на различите кризне ситуације. Студија је, такође, потврдила да компаније које успевају успешно да се опораве добију у просеку пет одсто нето берзанску вредност у истом периоду када неефикасне корпорације губе вредност. Ефикасан одговор такође подиже укупну тржишну вредност компаније у просеку за 22 процената.

¹⁹ Компанија је имала негативно искуство у вези са кризом четири године раније. Тада се, у једном америчком градићу, аналгетик Tylenol нашао у продаји помешан са цијанидом, што је проузроковало смрт седам особа. Компанија је покушала да одбије одговорност за догађај, али није успела и последице су биле веома тешке – изгубила је трећину своје вредности. Када се слична криза догодила 1986. године, компанија је деловала брзо и транспарентно: трошкови су били веома високи због потпуног повлачења лека са тржишта и због високе цене увођења додатне заштите производа који је онемогућавао сличан инцидент, али је створено велико поверење потрошача.

²⁰ Супротан пример је случај изливања нафте из танкера Exxon Valdez, који се насукао на путу до Калифорније 1989. године. За кратко време у море се излила значајна количина нафте. У управљању кризом фирма је деловала мало и касно. Поред неадекватног техничког одговора на кризу – споро застављање отицања нафте – компанија је имала и веома лошу комуникацију с јавношћу. Председник компаније дао је интервју после великих притисака новинара и у њему је оптужио светске медије за кризу. Квантитативно, компанија је криза коштала готово 12 милијарди, док је губитак угледа фирме било немогуће бројчано изразити, али је нафтна компанија пала са првог на треће место у свету.

²¹ На свест о потреби (добре) кризне комуникације утицала је и трагедија у Бопалу, у Индији, 1984. године јер је овај догађај показао значај информисања јавности, пре свега из безбедносних разлога. С об-

њу производне компаније, анализе последица доброг и лошег комуницирања с јавношћу током кризе указале су на велики значај овог питања.

Војноорганизациони системи западних земаља, а посебно САД и Велике Британије, крајем осамдесетих година интензивирали су припреме и реализације комуникације у кризама. Ове армије су односе с медијима углавном усмериле на то како да представе ратове у којима је држава била страна у сукобу.²² Трагале су за најбољим начином сарадње са новинарима, како би медији пружили подршку ангажавању својих армија у ратовима ван државних граница. Али, део комуникације с јавношћу требало је да буде усмерен не само на оружани сукоб, него и на кризе унутар сопствених оружаних снага, које су пратиле ратовање (падови летилица, страдање услед „пријатељске ватре“, акције са великим цивилним страдањима, различите врсте угрожавања становништва, злоупотребе положаја професионалних припадника војске и слично).

Комуницирање има критичну улогу у укупним напорима одговора на кризу и као такво је увек део кризног менаџмента. Основни циљеви комуникације у одговору на кризу су: спречити или умањити штету, одржати активности организације и повратити углед.

Кризна комуникација може широко да буде дефинисана као давање информација јавности пре, током и после кризног догађаја. Она се понекад разматра као субспецијалност професије односа с јавношћу, која је створена да заштити и одбрани појединца, компанију или организацију која се суочила с јавним изазовом њеној репутацији. Међутим, ефикасан одговор на изазове кризе захтева више него уобичајену вештину професионалних стручњака за односе с јавношћу, јер тражи искуство највишег нивоа у области, као што је извештавање у истрагама, познавање ставова политике или карактеристика појединачне кризе.

Кризни комуникатори сматрају да је репутација организације често њена највећа вредност. Када је углед угрожен, заштита и одбрана постају важне активности. То је посебно карактеристично за данашње време свеприсутности медија. Када наступи криза, медијско извештавање може да преплави способност организације да ефикасно одговори на захтеве кризне ситуације. Да би изашла из кризе што мање оштећена, организација мора да антиципира своје реаговање и да одржи поверење. Сматрајући да је суочавање са претњом кризе од највећег значаја за организацију, многе од њих доводе искусне кризне комуникаторе да помогну у припреми плана или вођења процеса одговора на кризу.

Добро конципирана и припремљена кризна комуникација може да има значајну улогу у трансформацији изазова и неочекиваности које криза носи са собом у предвидљиви и адекватан одговор.

Кризна комуникација јавног сектора и друштвених организација мора, пре свега, да покаже одговорност заједнице за индивидуалне потребе и бригу за општедруштвене интересе. За јавни сектор је карактеристично да комуникација у кризним си-

зиром на то да је у питању била америчка фирма, трагедија је утицала на законодавну сферу у САД, а затим и у другим развијеним земљама. Године 1986. У САД је донет закон о планирању ванредних ситуација, у коме је посебно наглашено право јавности да зна, односно да добије праву информацију о кризи и њеним могућим последицама

²² У Пентагону и данас постоји „вијетнамски синдром“ односно схватање да су медији имали значајну улогу у америчком неуспеху у рату у Вијетнаму.

туацијама подразумева партнерство различитих врста организација у одговору на потребе чланова заједнице за информацијама, али и да захтева колективне напоре у бављењу искрслим проблемом.²³ Овај акценат на „ми“ ствара двосмерну комуникацију и развија партнерство између одређене организације или других надлежних организација и заједнице. Медији у таквим кризама испољавају и највећу спремност на партнерство.²⁴

Комуникација јавног сектора и приватних компанија разликује се, пре свега, у правној обавези давања информација. Државни органи и јавна предузећа обично имају процедуре којима се одређује слобода информисања и која инсистира на политици одговорној јавности. Медији могу и да захтевају одређене информације или стављање докумената на увид јавности. Јавни сектор, по правилу, има одредбе о начину саопштавања одређених типова информација, посебно оних које се односе на операције, безбедност, истрагу, жртве и њихове породице.²⁵

Приватне организације, напротив, могу да сматрају одређене информације властима и да их штите од јавног објављивања, што правдају тиме да неке информације представљају пословне тајне. Без обавезе да следе утврђену комуникациону политику, приватне организације често немају процедуру кризне комуникације, али зато могу да снесу консеквенце неадекватног одговора на кризу.

У одређеним кризама ове две врсте организација – јавна, односно државна институција и приватна корпорација треба да одговоре на исти инцидент.²⁶ При томе, оне морају да буду свесне информационих ограничења једна друге, али и да планирају, уколико је то могуће, заједничку обуку комуникационе процедуре да би ефикасно одговориле на кризне ситуације. Војна организација је у својим различитим мисијама усмерена на сарадњу са бројним другим организацијама, државним органима, приватним компанијама или цивилним сектором у решавању кризе и њеном представљању јавности. Уколико је криза већих размера и дужег трајања, препоручује се и формирање заједничког тима за кризну комуникацију.

Фазе кризне комуникације

Најадекватније је разматрати кризну комуникацију кроз три фазе – преткризну, током кризе и после кризе – јер се ове фазе и садржински и организационо разликују.

²³ То се најбоље огледа у кризној комуникацији током елементарних непогода. Када су земљотрес, поплаве или друге врсте елементарних непогода у питању, у решавање кризне ситуације и кризни менаџмент укључене су различите организације из јавног сектора, али и приватне компаније.

²⁴ *Handbook of Risk and Crisis Communication*, ed. R. Heath, D. O'Hail, Routledge, 2009, с. 7–8.

²⁵ У Сједињеним Америчким Државама јавне организације реагују на кризе користећи ICS / Incident Command System, према којем се кризама управља са пет функционалних подручја: 1. команда – централна локација управљања, 2. операције, 3. планирање/обавештавање, 4. логистика и 5. финансије и администрација. Виши комуникациони службеник ради у командној структури са другим менаџерима и може да се означи као лидер тима за кризну комуникацију.

²⁶ Такви су, на пример, инциденти које су узроковани људским фактором – загађења животне средине, пожари, експлозије и слично.

Преткризна комуникација

Кризна комуникација у фази пре кризе остварује се као *превенција* и *припрема*. Мада мали број комуниколога говори о превенцији,²⁷ логично је и прихватљиво мишљење да антиципаторни модел кризног менаџмента треба да се фокусира на проналажење и редуковање ризика,²⁸ односно на спречавање да се криза материјализује.

У току *превенције* за организацију је битно да идентификује и редукује ризике који могу да се развију у кризу. Тим за кризну комуникацију мора да створи комуникациону мрежу²⁹ да би сакупио што више информација о могућем ризику. Уколико организације, као што је случај са многим армијама, имају тим за комуницирање у кризним ситуацијама, његова је обавеза и праћење масмедија, посебно интернета, јер је и на тај начин могуће открити различите знаке ризика.

Ниједна организација не може да спречи све облике криза, јер одређен број и природу претњи и ризика није могуће елиминисати. Зато је веома битна компонента *припрема* организације за кризе. Израда плана за кризни менаџмент, као и вежбе за његову употребу и обучавање тима, чине основу припреме. За комуникаторе је веома битно да у овој фази припреме документе и информације о томе шта ради кризни тим. Један од основних садржаја у припремном периоду је обука једног члана тима као портпарола, који ће бити спреман да одговара на питања медија на конференцијама за штампу.

Обично се у овом периоду припремају поруке које могу да се употребе током кризе, као и шаблони – изјаве топ менаџмента или саопштења за јавност. Организације би требало да имају спремне три до четири кратке и јасне поруке, корисне и за коришћење у електронским медијима у време кризе.

Други значајан задатак у припремном периоду је остваривање сарадње са медијима. Кризни комуникатори треба да обезбеде информације о медијима и припреме листе контаката (назив медија, имена репортера, уредника и продуцента који извештавају или би желели да извештавају о организацији, уз што више контакт-информација).³⁰ У припреми организације за комуникацију у кризним ситуацијама даље треба заузети проактиван став према новинарима и уредницима.³¹

²⁷ Т. Coombs у тексту „Conceptualizing Crisis Communication in Risk and Crisis Communication“, у приручнику о комуникацији у ситуацијама ризика и кризе *Crisis Communication Handbook*, с. 100, помиње као такве комуникаторе Olaniran-а и Williams-а.

²⁸ Ризик може да се дефинише као могућност остварења непредвиђених и нежељених последица. Организације могу да имају припремљен менаџмент у ситуацијама ризика. Превенција има три облика: елиминацију ризика, редуковање могућности да се ризик манифестује и редуковање претње ризика.

²⁹ Комуникација о ризику је процес дијалога између организације и стејкхолдера. Они морају да буду упознати са ризицима које активност организација може да има и начином на који она покушава да контролише ове ризике.

³⁰ Значајно је редовно ажурирати контакт листу, јер медијски посленици често мењају посао, али и истражити све релевантне радио, штампане и телевизијске медијске изворе.

³¹ Методе и средстава које би требало применити у односима с медијима још у тој фази су: праћење извештавања медија о организацији, редовни контакти и посете медијским предузећима, позив медија на значајне догађаје у организацији и обуку за решавање кризних ситуација, посебно ако се организација бави безбедносним питањима, дистрибуција информација које су значајне за кризни менаџмент организације, али и реаговања на интересовање медија, као што су захтеви за интервјуима или посебним информацијама у вези са припремом организације за кризне ситуације.

У овом периоду могуће је утврдити и обезбедити и друге комуникационе канале, као што је претходна припрема посебног веб-сајта организације или посебног дела постојећег сајта за тип кризе са којом организација може да се суочи, као и припрема *интранет* сајтова на који приступ имају припадници и, евентуално, други корисници. Војна организација и поједини државни органи имају и систем за масовно обавештавање, који садржи све контакте запослених.

Уколико су најважнији аспекти кризног планирања и кризне стратегије и одлучивања претходно припремљени, тада брзина имплементације постаје једина брига са којом се суочавају менаџери и комуникатори када се криза појави.

Комуникација у одговору на кризу

Када се догоди криза, комуникациони план примењује се симултано са другим елементима одговора кризног менаџмента, као што су активности на отклањању штете и предузимању или нечињењу одређених поступака, како би физичко-техничке или друге последице кризе биле заустављане или отклоњене.

Кризна комуникација требало би да прати све оно што се преузима у решавању кризе. Без активности на спречавању или решавању кризне ситуације, менаџер кризне комуникације не може да упуту јавности или заинтересованим странама праве поруке.

У тој фази кризна комуникација садржи два релевантна кризна процеса: *сазнавање, односно прикупљање података о кризи и управљање реакцијама заинтересованих страна*.

Кризне траже информације. Менаџери и комуникатори прикупљају информације и претварају их у сазнање, односно свест о ситуацији, да би на основу тога могли да доносе одлуке о томе које акције да преузму и које поруке да формулишу и проследе као одговор на кризу.

Део разумевања ситуације јесте предвиђање како ће заинтересоване стране сагледати кризу и улогу организације у кризи, посебно уколико јој се приписује кривица. Разумевањем перцепције заинтересованих страна, кризни тим је спремнији да управља кризом, а тиме и да утиче на питања угледа организације.

Комуникација се, према томе, провлачи кроз цео процес кризног менаџмента будући да је потребно да се припреме и проследе информације о кризи, али и да се управља реакцијама заинтересованих страна.

Готово све кризе имају један заједнички елемент, који може и треба да се планира унапред, а то је како ће организација да комуницира са медијима током кризе. Медији су веза организације са јавношћу за време и после кризе и служе као критична инфраструктура која извештава о чињеницама у вези са кризом и прослеђује виталне информације одговорнима и јавности. Тим за кризну комуникацију треба да буде спреман да сарађује с медијима, да разуме како они функционишу, које су им предности или недостаци (радија, телевизије, штампе, интернета)³² да би успео што је могуће ефикасније да пренесе своју поруку.

³² Мада комуниколози тврде да нови медији увек потискују претходне, чињеница је да телевизија још није „уступила“ пред интернетом, чак и у развијеним информатичким друштвима. Илустративно је америчко ис-

Одговорни за кризну ситуацију у војноорганизационом систему треба да прихвате чињеницу да ће медији извештавати на основу доступних информација. Оглашавање кризних комуникатора или других надлежних у војној организацији је веома важно, јер војска није једини извор за извештача. За време кризе могу се појавити и други појединци или организације, можда опоненти и критичари, који желе медијима да пренесу поруке у вези са кризом.

Чињеница је да се у медијима никада не извештава о већини криза које се догађају у организацијама, чак и када су оне од општедруштвеног интереса. Некада се то догађа јер „прича“ није вредна објављивања, али често и зато што се организација бави ситуацијом довољно вешто да она остаје невидљива за штампу.

Криза, међутим, може да скрене пажњу медија и да буде информационо вредна. Али, уколико је њоме добро управљано, смањује се критичко извештавање и пажња медија кратко траје, а организација не угрожава свој углед, јер је за јавност битно да се увери да организација која је одговорна за ситуацију чини оно што друштво очекује.

Стална претња појаве кризних догађаја, који су данас безбедносно вишеслојни, увећала је интересовање и жељу јавности за умирујућом, али тачном поруком.³³

Велики број истраживања о овом, најважнијем делу кризне комуникације – како организовати одговор и шта учинити и рећи – своди се на четири савета: бити брз,³⁴ избећи одговор „без коментара“, бити ажуран и конзистентан – „говорити у један глас“ обично су најчешће разматрани аспекти форме одговора на кризу, мада постоје и анализирају се и неки други аспекти.

Најважније за кризу је деловати брзо. Стручњаци обично истичу значај „златног сата“, што значи да организација треба да одговори у року од шездесет или мање минута. Потреба за брзином је интензивирана употребом интернета. Криза ствара вакуум информација, а јавност и медији желе да знају шта се догодило и шта се догађа.

Информације би требало да буду ипак проверене, јер иначе могу да изазову додатне проблеме. Саветује се, такође, да треба избегавати изразе као што је „без коментара“ и да уместо тога портпарол или овлашћено лице могу да саопште да немају одговор на сва питања и да обећају да ће саопштити све релевантне информације чим их добију.

Организација, а посебно војна организација, не сме да шаље јавности и медијима контрадикторне поруке. То, међутим, не значи да само једна особа треба да говори у име

траживање (*Communication and Terrorism – Public Responses to 9/11* (2002), с. 17–23) о коришћењу медија од стране јавности у кризама каква је био терористички напад на Њујорк и Вашингтон. Утврђено је да је више од 50 одсто људи сазнало за напад посредством телевизије, док су осталима извор информација били пријатељи или сарадници, затим радио, штампа или чланови породице. Већина је, такође, оценила да је најкориснији медиј у ситуацији какав је терористички напад телевизија, затим дневне новине, а тек потом радио и интернет. Испитивање је показало да је интересовање за информације о нападу било снажно и неколико недеља после догађаја, а да је најчешћи извор и даље била телевизија.

³³ У последње време, посебно после велике кризе каква је био напад 11. септембра, догађају се парадоксалне ситуације. Медији у САД, али и у неким западноевропским земљама, изводили су промптни закључак о некој кризи као безбедносном инциденту, а надлежни су морали да доказују да он то није. То се посебно односило на наводне терористичке акте. Такав инцидент је била експлозија гаса у Њујорку 2002. године, или још увек неразјашњена наводна писма са антраксом, која су се појавила одмах после септембарског напада у неким градовима у САД.

³⁴ „Способност брзог одговора“ уведена је као тактика 1992. године, у председничкој кампањи Клинтон–Гор, а током два Клинтонова мандата у Белој кући редефинисали су је његови политички сарадници.

организације. Често је потребно да о кризи и у кризи говоре и различити експерти, као и део запослених који у својим срединама постају извор информација, што све мултипликује број „гласова“. Према томе, „говорити у један глас“ значило би да сви који говоре о војној организацији морају да имају исте податке и чињенице о којима могу да говоре.

Истраживањима различитих студија случаја дошло се до закључка да „исправно понашање“ организације подразумева више елемената.³⁵

- *Искреност* у признању да проблем постоји, посредством саопштења јавности, што делује на поверење и даје уверење да ће нешто бити учињено. Супротно понашање било би одбијање одговорности и прављење претпоставки о разлозима кризног догађаја, оптуживање других, посебно медија, да би се умањила критика или сакрио проблем.

- *Објашњење* подразумева да се брзо и кратко саопшти зашто је проблем настао и који су разлози или понашање довели до ситуације (чак иако постоје само делимичне ране информације). Неадекватним објашњењем ствара се конфликт око извора проблема, организација се представља као жртва, а други као извршиоци или тужиоци.

- *Посвећеност*³⁶ решавању кризе и дискусија о специфичним, позитивним корацима који ће бити предузети и којима ће се решити ситуација. То подразумева и јавно обећање да ће највећа активност организације бити усмерена на то да се сличне ситуације никада не догоде.

- *Изражавање кајања*: стална вербализација жаљења, емпатије, симпатије и чак непријатности. Организација мора да преузме адекватну одговорност што је дозвољено да се ситуација уопште појави, било да је у питању грешка или немарност. Лоше је ако организација преузима само условну одговорност и ограничава се само на бригу о одређеним категоријама угрожених.

- *Консултације и тражње помоћи и савета* од жртава, владе, заједнице која је погођена. Потребно је да се захтева учешће оних који су непосредно погођени и који могу да помогну да се остваре трајна решења и приступи који ће онемогућити да се појаве слични проблеми.

- *Надокнада*: савети стручњака су да је потребно да се пронађу начини да се плати надокнада чак већа очекивања заједнице или жртава. Када је војна организација у питању, као и други државни органи, надокнаде су утврђене нормативним актима.³⁷

Функције комуникације реализују се као три врста порука: *инструкције, прилагођавање и повратак угледа*.

Инструкционе поруке усмеравају заинтересоване на специфичне акције, односно говоре им шта да раде да би заштитили себе од кризе. То не мора да буде само физичка заштита, већ и многе друге врсте заштите, као што су загађења и друге опасности у животној средини. Војска поседује материје, оружја и оруђа која могу да представљају опасност за околину уколико дође до инцидента. Зато инструкције и треба унапред да буду припремљене.

³⁵ J. Lukaszewski: *Seven Dimensions of Crisis Communication Management: A Strategic Analysis and Planning Model*, *Ragan's Communication Journal*, доступно на www.e911.com/monos/A001/html

³⁶ У описивању посвећености организације решавању кризе, препорука кризним комуникаторима је да употребљавају следеће речи: саучешће, брига, време за одговор, обука, сарадња, спремност, безбедност, квалитетан рад, хероизам, усклађеност са законом (*Crisis Communications Handbook*, Jane's Information Group, UK).

³⁷ Висина надокнаде некада зависи од одлука судова. Војска Југославије била је суочена за различитом праксом, али и манипулацијама појединих судова, што је довело до друштвених проблема и финансијских губитка за Војску.

Поруке прилагођавања (*adjusting*), које се називају и позиционе поруке, омогућавају заинтересованима да се психолошки носе са ефектима кризе. Јавност треба да зна шта се догодило, а посебно шта организација чини да би одговорила на кризу. Публицитет добијају акције које је кризни менаџмент припремио да предузме у вези са одређеном кризом, али и најаве активности организације у заштити јавности од сличних криза у будућности.³⁸ Позиционе поруке у којима се разматрају узроци, ефекти и будућа решења прослеђују се медијима и јавности кроз саопштења, интервјуе и конференције за штампу. Посебан део ових порука је изражавање симпатије или бриге за жртве, мада увек постоји опасност да изражавање забринутости може да буде схваћено као (апсолутно) прихватање одговорности.

Комуникација као облик повратка или изградње угледа

Први приоритет сваке организације у случају кризе је заштита заинтересованих страна од физичког и психичког угрожавања, а не заштита угледа.³⁹ Етички би било погрешно и неодговорно започети кризну комуникацију, усмеравајући се само на репутацију организације, уколико стејкхолдери нису физички и психички збринуте. Тек када су ова питања „под контролом“, кризна комуникација може да се посвети заштити угледа, слике или карактера организације за време кризе. С обзиром на то да је највећи део истраживања у области кризне комуникације посвећен управо враћању угледа⁴⁰ организације, настале су и различите препоруке и савети о томе како кризни менаџери и комуникатори треба да користе одређену стратегију кризног одговора.

Карактеристика готово свих стратегија је да су засноване на теоријама које су изведене из различитих студија случаја, а не на научном истраживању, па зато не поседују механизам за предвиђање како ће заинтересоване стране реаговати на кризу у погледу претњи угледу организације које доноси криза.

Једна од првих стратегија која је предложена је *корпоративна апологија* – самоодбрана, у чијој је основи одбрана неког карактера накнадним оптужбама за лоше потезе.⁴¹ Сличан апологији је *Impression Management* – менаџмент импресије, који тврди да криза прети легитимности јер крши друштвене норме и да кризна комуникација треба да буде употребљена да би одржала или изградила легитимност.

Теорија обнове слике (*Image Restoration Theory*) јесте дескриптивна теорија која се користи да би се анализирали кризни случајеви. Њена главна тачка је утврђивање која је стратегија одговора употребљавана у којем случају и доношење закљу-

³⁸ Ове акције, међутим, не морају да буду брзе. Оне зависе од тога колико брзо је откривен узрок кризе, јер би без тога сва питања о акцијама обнове биле спекулације.

³⁹ Углед може да се дефинише као процена коју заинтересоване стране стварају о томе како организација задовољава очекивања која су заснована на њеном претходном понашању. Можда је најбоља илустрација изузетно висок и никад виши углед војске наше државе у јавности непосредно после бомбардовања НАТО-а. Јавност је оценила да је војска на најбољи могући начин бранила своју земљу.

⁴⁰ Углед омогућава важне потребе, као што су привлачење купаца, повећање интересовања за улагања, привлачење најбољих кадрова, мотивисање радника, повећање задовољства послом, стварање још позитивнијег медијског извештавања и позитивних финансијских извештаја.

⁴¹ *Handbook of Risk and Crisis Communication*, ed. R. Heath, D. O'Hair, Routledge, 2009, c. 105.

чака о користи те стратегије и у будућим случајевима. Комуникација је најбоље концептуализована као инструментална активност. Међутим, ова теорија не даје концептуалне везе између стратегије и елемената кризне ситуације.

Attribution Theory⁴² – теорија сагледавања полази од претпоставке да ће заинтересоване стране процењивати узроке кризе, односно да ли је узрок криза организација или екстерни фактори и да ли је криза резултат ситуационих фактора или нешто што организација не може да контролише. По овој теорији, људи ће тражити одговорност за негативне, неочекиване догађаје. Чак и са ограниченим информацијама заинтересовани ће одредити степен до ког је организација одговорна за кризу.⁴³

Полазећи од претходних теорија, амерички научници, међу којима је посебно ангажован био Тимоти Кумб (Timothy Coomb), развили су ситуациону теорију кризне комуникације, која идентификује елементе кризе који су битни за примену одређене стратегије у очувању угледа организације.⁴⁴

Теорија ситуационе кризне комуникације сматра да је врста кризе основ и оквир од ког треба поћи да би се дефинисао одговор. Она идентификује три типа/оквира за категоризацију кризе.

– Криза жртве, као што су природне катастрофе. Криза се лажним или штетним информацијама повезује са одређеном организацијом. У овој врсти криза организација има минималну одговорност.

– Случајна (акцидентална) криза, када је низак ниво одговорности организације. Последица је акцидентата, као што су, на пример, индустријски акциденти.

– Намерна (интенционална) криза, када је одговорност организације велика, као што су индустријски акциденти који су проузроковани људском грешком.

Ситуациона теорија такође користи три фактора за процену претњи које криза представља за углед: иницијална одговорност за кризу, историја кризе и претходна репутација.

Иницијална одговорност за кризу дефинисана је врстама криза. У случају природних катастрофа она (готово) да не постоји, док код случајно изазваних криза постоји низак ниво одговорности организације, а код намерних висок.

Историја криза и претходна репутација организације служе да модификују иницијалну претњу угледу. Организације које су биле погођене претходним кризама биће изложене већој претњи губитка угледа у актуелној кризи него оне које нису биле изложене кризи. Уколико су постојале раније кризе, заинтересоване стране биће склоне да другачије третирају врсту кризе – кризу жртве као случајну кризу, а случајну као намерну. Истраживања претходне репутације показала су да је ограничено веровање да добар претходни углед снажније штити репутацију за време кризе. Међутим, истраживања показују да лош претходни углед усложњава проблем повратка репутације, и да ће, као када је историја криза у питању, третирати кризу жртве као акциденталну – случајну, а акциденталну као намерну.

⁴² Социопсихолошка теорија која наглашава да актуелна самоперцепција особе снажно утиче на начин на који ће она да сагледа успех или неуспех својих актуелних напора и тако одреди своја будућа понашања.

⁴³ Handbook of Risk and Crisis Communication, ed. R. Heath, D. O'Hair, Routledge, 2009, c. 106.

⁴⁴ Handbook of Risk and Crisis Communication, ed. R. Heath, D. O'Hair, Routledge, 2009, c. 107.

Кређибилитет је заснован на претходном понашању организације. Када се догађају лоше ствари, прошло понашање се користи да се предвиде будуће акције. Међутим, претходно понашање само донекле помаже кређибилитету организације. Када је прошло понашање било адекватно и када је постојала спремност да се пружи помоћ, а садашње и будуће понашање не одговара овим очекивањима, долази до губитка угледа организације.

Када кризни менаџери и комуникатори процене претњу угледу, на основу ових фактора, они примењују стратегије договора на кризу којима указују на атрибуте кризе, умањују негативну перцепцију организације у кризи и мењају однос заинтересованих страна. На располагању им стоје следеће стратегије.

- Стратегија негирања – која тражи да се утврди било која веза између организације и кризе. Уколико организација објективно није укључена у кризу, она неће трпети било какву штету.

- Стратегија умањивања – која може да се примени код случајних криза и у којој се доказује да она није тако лоша као што медији извештавају и људи мисле и да организацији не недостаје контрола над кризом. Ако кризни менаџери имају солидне чињенице које подржавају ове тврдње, лоши ефекти кризе за углед организације су редуковани. Међутим, они и тада могу да доживе неуспех уколико су медији преплављени супротним тврдњама или уколико извешавање битно утиче на *on-line* информисање.⁴⁵

- Стратегија поновне изградње угледа – која треба да промени перцепцију организације и изгради нови углед. У реализацији те стратегије нуде се материјалне и друге форме помоћи жртвама, компензација и пуно извињење, показује се спремност на отворени разговор и дају одговори на сва питања, садржајно се сарађује с медијима и брзо се изнесе објашњења и промене, говоре се и раде ствари које су корисне за заинтересоване стране, посебно жртве и запослене и представљају се нове позитивне информације о организацији, уз подсећање заинтересованих страна на претходни добар рад и организација и криза се пореде са примерима у земљи и иностранству.⁴⁶ Ова стратегија примењује се на кризе које представљају озбиљну претњу угледу, односно на иницијалне кризе и случајеве који су удружени са честим кризама у прошлости и лошијом претходном репутацијом.

Рад са медијима у кризној комуникацији

У кризној комуникацији медији су критични елементи преко којих се заинтересованим странама упућују све значајне поруке – како инструкције, тако и све врсте позиционих порука. Медији су ти који ће директно утицати на процес решавања кризе и на углед организације. Они могу да буду подршка, али могу и пресудно да утичу на последице кризе.

⁴⁵ У тој врсти информисања – доступној свима – могуће је да преовладају поруке (конкурената, незадовољних, гневних) који негирају тврдње организације.

⁴⁶ Томе често прибегавају војне организације које користе податке, а посебно проценте о различитим врстама криза у другим земљама – броју експлозија у складиштима или фабрикама, броју падова ваздухоплова, смртним, разјашњеним и неразјашњеним случајевима.

Од почетка кризне ситуације, критично је артикулисати и понављати кључну поруку и одговарати на захтеве медија. Мада извештавање медија (углавном) не може да се контролише, напори тима за кризну комуникацију да информише медије охрабриће их да гледају на организацију као на први извор информација.

Уколико организација не обезбеђује информације, медији ће бити приморани да користе алтернативне изворе, који се можда не ослањају на чињенице. Када се дају јавна саопштења о инциденту, тим за комуникацију у кризним ситуацијама требало би претходно или истовремено да примени процедуре као што су прикупљање и провера информација, стварање порука и стратегије одговора на кризу и ангажовање најважнијих заинтересованих група као подршке организацији.⁴⁷

Мада однос организације и медија зависи од типа и озбиљности инцидента, интеракција са медијима идеално би требало да укључи следеће кораке: одговоре на медијске захтеве, мониторинг извештавања и реаговање на нетачности, слање саопштења, давање иницијалних интервјуа (телефоном и/или „у етар“) припремање и одржавање конференција за штампу, организовање додатних интервјуа.

У раду са медијима у кризној ситуацији треба поштовати општа правила односа са медијима, као што су квалитет саопштења за јавност, припрема и принципи организовања и садржаја прес конференција или правила о давању интервјуа и слично. Међутим, кризна ситуација захтева и неке специфичне активности и процедуре у раду са новинарима. То се односи, на пример, на могућност приступа месту догађаја, одржавање сталних, са унапред утврђеним временом, конференција за новинаре (у зависности од последица кризног инцидента), на сусрете са новинарима на отвореном, формирање здружених центара за кризну комуникацију или медијског пула.⁴⁸

За комуникацију са медијима битно је да се утврди сигурна раздаљина између медија и сцене догађаја да би се омогућила операција надлежних и безбедност професионалних комуникатора. Битна је, у зависности од типа догађаја, извесна контрола новинара и сниматеља, која се постиже издавањем посебних бецева и омогућавањем рада само акредитованим новинарима.

У инцидентима изазваним техничко-технолошким проблемима медији могу да имају ограничени приступ, уз евентуално коришћење медијског пула због безбедности професионалних комуникатора и њихове заштите од опасних материја и других опасности у близини места, али и да би се дозволило овлашћенима да спроводе операцију и да се жртве заштите од претеране пажње.

Принципи рада са медијима у кризним ситуацијама захтевају од кризних комуникатора усмеравање и понашање које није својствено стањима без криза. То се пре свега односи на брзину, посредовање верификованих информација, али и изражавање спремности на сарадњу, бриге (за жртве и потенцијалне жртве), показивање посвећености решавању кризе и слично. Медији ће тада знати да процене квалитет комуникације организације и својим извештавањем допринесу решавању кризе и очувању угледа организације.

⁴⁷ Најважније заинтересоване групе за војноорганизациони систем могу да буду национална влада и локална власт, њени припадници, чланови локалне заједнице, али и стручњаци и познаваоци система одбране (често називани „аналитичарима“), као и чланови невладиних организација.

⁴⁸ Медијски пул, иако непопуларан међу новинарима и уредницима, некада је једино решење за кризне ситуације. Он подразумева постојање ауторизованих сниматеља и фотографа – из саме организације или овлашћених медија – чији се материјали у вези са кризом стављају на располагање свим другим медијима.

Поруке у кризним ситуацијама

Поруке, стратегија и техника рада комуникатора у кризним ситуација зависе од карактера организације, али и од врсте кризе. Војне организације ће свакако упућивати различите поруке у односу на профитна и приватна предузећа, а оне ће зависити и од тога да ли су у питању природне катастрофе, кризе које је изазвао човек и механичко-техничке (случајне) кризе.

Природне катастрофе обухватају велики број организација из различитих сектора неке заједнице.⁴⁹ Током природних катастрофа јавност гледа у владу и службе за ванредне ситуације као на лидере у решавању кризе, али је улога припадника војске такође веома значајна у обезбеђивању информација у вези са ангажовањем у помоћи становништву и могућим утицајем кризе на операције и рад војне организације. Представници војне организације морају да сарађују у комуникацији са другим организацијама, а сви који су задужени за комуникацију морају да делују складно и да упућују адекватне поруке.

За време изненадних несрећа, организације морају да понуде заједници веома проактивне информације.⁵⁰ *тренутно доступне информације* – услови у околини и упозорења која се шаљу радио-телевизијом, on-line и штампаним медијима, као и на сајту организација које су ангажоване у природној катастрофи; *информације о претходној припреми* – припремљена храна, вода, батеријске лампе, радио-апарати, медицинске потрепштине; *ажуриране информације* – уверавање јавности о превентивним и другим корацима које организације, пре свега службе за ванредне ситуације и војска, предузимају; *додатне информације* – као што су дежурни телефони и специјални веб-сајт

Поруке које се упућују у природним несрећама углавном су инструкционе, а тон саопштавања мора да буде умирујући, али и довољно подстичући у односу на потребу широког ангажовања у решавању криза и умањивању жртава.

Догађаји које је изазвао човек, који представљају кризну ситуацију за војску, могу да се односе на тероризам и терористичке нападе, узимање талаца, побуне и оружане конфликте, саботаже или диверзије, али и на насиље у војној организацији и кризе као што су афере унутар организације (корупција, хапшења, догађаји са смртним исходом). Управљање несрећама које је изазвао човек примењује се на различите ситуације да би се заштитили напори спасавања, истрага и жртве. Ови инциденти могу да услове тешке психолошке ефекте на оне који реагују, заинтересоване или на јавност.

У комуникацији у кризама битно је водити рачуна и о осетљивости информација: обезбедити све доступне информације и објаснити зашто одговорни не могу да открију друге информације о спасавању, обнови, истрази или другим значајнијим питањима.

Кључне поруке морају да буду кратке, концизне поруке о емпатији, способности за одговор и решавање кризе, као и будућим корацима да би се обезбедио кредибилитет и ауторитет организација које су одговорне за решавање кризе.

⁴⁹ Уз војну организацију, то могу да буду дежурне и хидрометеоролошке службе, изабрани званичници различитог нивоа, службе као што су водовод, електродистрибуција, гасовод, телекомуникације, транспорт, предузећа, школе, медији.

⁵⁰ *Crisis Communication Handbook*, ed. L. Fernandez, M. Merzer, *Jane's Information Group*, UK, c. 119.

Инциденти изазвани случајно, односно механичко-технолошким оштећењима, могу да укључе производне или оперативне проблеме или акциденте у областима као што је транспорт, инфраструктура и/или на објектима. Комуникатор у оваквој кризној ситуацији треба да има информације о детаљима инцидента и догађају који је довео до њега, ко је укључен у инцидент и какве су непосредне последице за безбедносно, сигурносно и регулаторно стање у области која је захваћена инцидентом.

Тим или комуникатор морају да буду упознати за организационим операцијама и процедурама, посебно уколико треба да одговоре или потврде питања у вези са заштитом или обуком.

Инструкционе поруке треба да се односе, пре свега, на заштиту личне безбедности становништва, али је потребно упутити и поруке које говоре о посвећености организације решавању кризе.

Комуникациони канали

Поред медија, као главног комуникационог канала, кризне ситуације захтевају да се користе и други канали комуникације како би се главним заинтересованим странама упутиле поруке које омогућавају њихово ангажовање и подршку организацији у решавању кризе и очувању њеног кредибилитета. Најважнији актери су: жртве и њихове породице, запослени, односно припадници заједнице где се догађај збио или где организација делује, као и влада и изабрани званичници.

Канали комуникације могу да буду различити за различите групе актера. Када су породице жртава у питању, потребан је директан контакт како би се чланови породица обавестили пре него што се имена жртава објаве у јавности.

За време кризе комуникација са запосленима или припадницима неке организације је исто тако важна као и комуникација са спољним заинтересованим групама.⁵¹ Са њима постоји више начина комуникације: састанци, електронска пошта, билтени или интранет обавештења, писма, а у великим и просторно распршеним организацијама и телеконференције, које омогућавају великом броју запослених да директно чују овлашћене руководиоце.

Војна организација може да комуницира са заједницом – окружењем индиректно, посредством удружења локалне заједнице, изабраних руководилаца, локалних медија и својих припадника, који обично живе у окружењу, али може да користи и плакате, неформалне лидере заједнице, да одржава састанке на отвореном, упућује отворено писмо или поруке на посебно креираној страници – одговор на кризу на сајту организације.

Комуникација са владом, регулаторним и правним телима у кризама често резултира укључивањем истражних, правосудних или регулаторних власти. У тим случајевима организације се углавном понашају у складу са захтевима и инструк-

⁵¹ Постоје најмање три разлога зашто је правовремена и директна комуникација са припадницима организације или запосленима суштинска: 1. потреба запослених да чују важне информације од својих послодаваца, а не од медија, 2. могућност да спољни експерти објасне кризу и дају инструкције запосленима што може да умањи проблеме организације, као и 3. чињеница да су запослени носиоци порука организације у ширем окружењу и да морају да буду упознати са свим битним чињеницама.

цијама власти, показујући осетљивост за општедруштвене потребе. То се посебно очекује од војних организација.

Кључне поруке за заинтересоване стране морају да буду у сагласности са порукама које се прослеђују медијима за ширу јавност. Међутим, поруке за стејхолдере могу да укључе додатне информације и инструкције, као што је потреба да се припадници додатно ангажују или да промене начин рада.

Период после кризе

У периоду после кризе организације се враћају нормалним операцијама и криза има мањи приоритет. Међутим, још увек постоји потреба за комуникацијом и потреба да се из кризе нешто научи. У том периоду постоји потреба *follow up* комуникације са заинтересованим странама, која укључује нове податке о напретку у опоравку од кризе, акцијама које су предузете да се спречи нова криза, давању информација које су обећане током кризе, а на које није дат одговор, те обезбеђивање информација било ком органу који истражује кризу. Све кризе подразумевају истрагу, било да је воде државни органи или сама организација, што је најчешћи случај код војних организација. За веома значајне кризе организације желе да саме објаве резултате сопствене истраге. Овакве информације морају да буду дате у разумном року и да буду саопштене на разумљив начин.⁵²

Последња компонента комуникације у кризним ситуацијама је сагледавање „научене лекције“, односно шта је добро обављено, а шта би требало да се унапреди. Ова фаза некада је позната као *post mortem*, а њена кључна тачка је разматрање различитих аспеката кризне комуникације. Анализира се да ли су информације биле корисне у периоду одговора на кризу и ефикасност дисеминације различитих кризних порука бројним заинтересованим странама у току укупне кризне комуникације.

За све организације добро је да планирају да чим спроведу свој одговор на кризу или акцију то и забележе, јер је институционална меморија кратка. Критични део било код кризног одговора је да приступ о наученом буде „на месту“, тако да институција може да запамти грешке, успех и победу у реалном времену, односно истовремено са решавањем проблема. Већина криза не може да буде избегнута, али приступ „научене лекције“ упућује организацију која је прошла кроз кризу како да предвиди, ублажи или можда чак и редукује појављивање сличних ситуација.

Свака криза има и етичку димензију. Када постоје жртве, неко треба да се сматра одговорним. Јавност ће у периоду после кризе хтети да зна ко је одговоран за жртве.

Комуникација одговора на кризу је више изучавана него било који други аспект кризне комуникације, али још постоји много тога да се истражи. Недостатак истраживања заснованих на теоријама и нагласак на студијама случаја, које потичу из извора „из друге руке“, ограничиле су развој рада на истраживању повратка угледа.⁵³

⁵² У одговору на кризу често се најави да ће резултати истраге бити саопштени, али се то не учини. Професионални медији ће тражити саопштење о резултатима истраге.

⁵³ Студије случаја су засноване на медијским извештајима, а не на информацијама које директно потичу од људи који су укључени у процес кризног менаџмента. Други проблем са овим студијама случаја је тај да је савет само спекулација уколико није тестиран.

И поред ових недостатака, анализе засноване на студијама случаја стотина компанија и других организација, откриле су склоп понашања која су била противна изградњи поверења и очувању репутације и кредибилитета. Што је већа негативна природа инцидента и већи број жртава, веће су могућности за појаву неадекватног понашања. Добри кризни планови направљени су да би отклонили, антиципирани или елиминисали негативне аспекте понашања.

Комуникација у специфичним кризним ситуацијама

Специфичне кризне ситуације у војноорганизационим системима су карактеристичне, јер су оне истовремено кризне ситуације и за друштво у целини. То се првенствено односи на непосредну ратну опасност и ратно стање, али и на ванредно стање у обиму у којем се ангажује војна организација.

Ванредно стање

Ванредно стање (енглески: State of emergency, немачки: Ausnahmезustand) представља посебан правни режим који се заводи на целој или делу државне територије за време *непосредне ратне опасности или ванредних прилика насталих услед побуне, нереда, штрајкова, елементарних непогода и сл.* Надлежни органи једне државе у оваквим ситуацијама проглашавају ванредно стање на основу уставних и законских овлашћења, предузимају ванредне мере приправности или мобилизације, Војске и становништва, врше разна ограничења грађанских и личних слобода – ограничавање слободе кретања, збора и договора, штампе и слично; укидање одређених мирнодопских прописа и замена специфичним за одређену ситуацију, делимично или потпуно преношење цивилне управе у надлежност војних власти, проширивање надлежности војних судова и увођење преких судова.

Ванредно стање проглашава и укида законодавни орган (Скупштина), али законодавни системи неких земаља у овом погледу овлашћују и шефа државе, владу или неки други орган.⁵⁴ Устав Републике Србије и Закон о одбрани, када је реч о надлежностима, предвиђају да одлуку о увођењу ванредног стања доноси Скупштина Републике Србије, а ако она није у могућности да се састане, одлуку заједно доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.⁵⁵

Када се говори о кризном менаџменту у овим условима, првенствено треба сагледати сегмент који је довео до проглашења ванредног стања. Угрожавање безбедности као последица испољавања различитих садржаја конкретних деловања и могућност управљања и изазивања кризе умногоме поставља и низ нерешених питања. Појаве из домена социолошког угрожавања безбедности није могуће унапред претпоставити нити тачно одредити. Извори ове врсте угрожавања могу бити унутар и изван друштава – првенствено се мисли на глобални ниво.

⁵⁴ Војна енциклопедија, Редакција војне енциклопедије, II издање, књига 6, Београд, 1973, с. 131.

⁵⁵ Закон о одбрани, глава II, чл. 8 и 9, Београд, 2007.

Имајући у виду да карактеристике друштвених појава, њихова непредвидљивост, динамичност, испреплетеност и повезаност са многим чиниоцима умногоме усложњавају њихову идентификацију и предвиђање деловања, што изузетно отежава превентивно деловање, као фазу преткризног стања у нивоу постојања могуће кризе.

Са аспекта кризног менаџмента врло је важно превентивно деловање, пре завођења ванредног стања, као мере, односно активног деловања ради стварања повољних услова за спровођење одређених акција које се у неким „нормалним“ околностима не могу спровести.

Ако се посматра контекст безбедносног ризика, који претходи или на неки начин условљава завођење ванредног стања, у конкретном случају, за Републику Србију, од посебног су утицаја:

- сецесионистичке и сепаратистичке тежње и покушаји унутар државе;
- територијалне претензије суседних држава;
- тероризам;
- организовани криминал;
- међунационални и међуетнички конфликти;
- кризна жаришта и безбедносна нестабилност у суседним државама и могућност њиховог преливања;
- природне катастрофе;
- претња агресијом;
- економска и политичка нестабилност у држави;
- угрожавање основних принципа демократског развоја државе итд.⁵⁶

Ова класификација подложна је променама и може се дефинисати сходно другој врсти критеријума. То је полазни и најважнији критеријум за израду коначног предвиђања будућег догађаја, пројекције и деловања организације, државе или Војске у целини. Од суштинског је значаја идентификовање ових претњи,⁵⁷ њихова анализа и прогноза у циљу превазилажења и активног предузимања дефинисаних акција или мера.

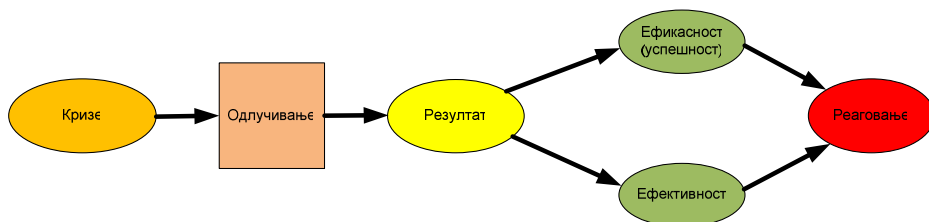
Кризни менаџмент у овим условима, када је реч првенствено о деловању Војске, базиран је на мерама реалне и објективне анализе познатих врста, облика и степена угрожавања, те анализи последица насталих услед угрожавања безбедности. Све адекватне процене стања претварају се у *операционализовани кризни менаџмент план* за конкретну акцију у датој ситуацији и спроводе се детаљно. То је суштинско питање и има приоритетни значај у процесу остваривања кризног менаџмента у условима ванредног стања. Конкретна израда дефинисаних задатака и одређених процедура прописује се за сваку конкретну активност у менаџмент кризном плану, кроз допуну и примену одређених правила о употреби јединица у разним условима које намеће конкретна ситуација. Врло је тешко предвидети апсолутно све мере и поступке, али у начелу је неопходно дефинисати оријентацију деловања у таквим условима.

⁵⁶ М. Ракић: *Безбедносна превентива*, Институт за политичке студије, Земун, 2006, с. 68.

⁵⁷ Под претњом се у овом случају подразумевају конкретни облици угрожавања безбедности.

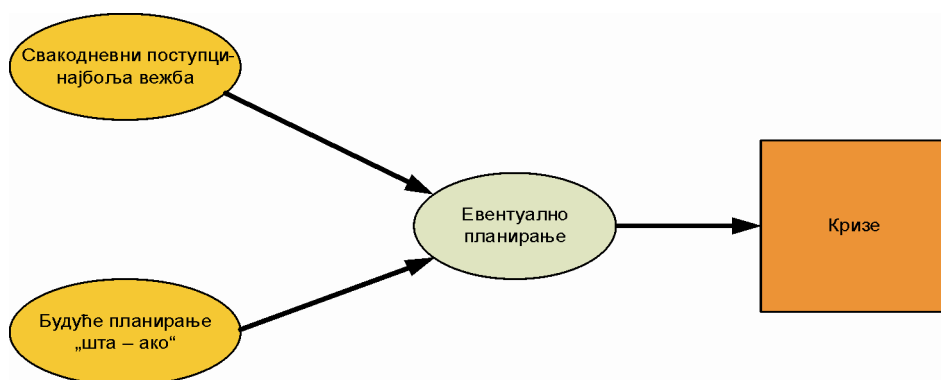
Важно за кризни менаџмент у дефинисаним условима ризика, изазова и претњи јесте примена дефинисаних норми из усвојених докуманата системског нивоа, почев од Стратегије одбране, Доктрине одбране, па до конкретних планова или кризних менаџмент планова, који се активирају у датом моменту и по њима се делује у ситуацији проглашења ванредног стања. У том случају не сме бити одступања између теорије и праксе, јер би такво стање било извор угрожавања безбедности, што би у пракси несумњиво имало велике последице.

У конкретном случају, када је у питању кризни менаџменту условима ванредног стања, како је већ дефинисано, он може бити последица непредвиђених догађаја или опасности које се директно одражавају. Важно је напоменути да се процес предузимања реализације предвиђених активности кризног менаџмента одвија кроз следеће процесе:



Слика 1 – Резултати одлука омогућавају ефикасан и ефективан одговор у условима ванредног стања

У овом смислу потребно је спроводити различите мере на свим нивоима и уз развијање информативног система и комуникација на свим нивоима ангажовања носилаца и непосредних извршилаца прописаних активности. Дефинисање сфере кризног менаџмента у случају ванредног стања треба да се спроводи на свим нивоима, од положаја и улоге грађана, па до непосредно дефинисаних носилаца одређених улога у конкретној ситуацији или ангажованих снага и средстава.



Слика 2 – Ношење са кризом почиње идентификацијом најбоље свакодневне процедуре и планирање за будућност „шта – ако“

У вези с тим, разумевање комплексности промена структуре кризе омогућава да се организујемо. Менаџмент алати могу се развијати у контролама и изради наређења, чак иако су парцијални. Кризни менаџмент је специфична мера предузета за ефикасно и ефективно решавање проблема изазваних одређеним догађајем, који је претходио увођењу ванредног стања. Кризни менаџмент укључује не само свакодневно идентификовање процедура, већ и планирање „шта ако се“ деси у целокупном евентуалном програмском планирању, што се најјасније види на слици 2. У том смислу комуникацијски процес с јавношћу је интегрални део кризног плана, што је већ раније поменуто.

Непосредна ратна опасност

Ратна опасност представља стање у којем се може наћи (или налази) једна или више држава, односно одређено подручје (већих или мањих размера), а које се карактерише мањим или већим степеном могућности отпочињања рата. Непосредну ратну опасност карактеришу: политички, економски, *војни притисци*, *провокације*, *демонстрације силе*, *психолошко-пропагандна* дејства и сл. Начелно јој претходи период затегнутости у односима између одређених земаља, али може наступити и изненадно. Скупштина Републике Србије наређује предузимање мера приправности ради прелаза на ратно стање.⁵⁸

Војни притисци представљају једно од средстава којим се испољава војна сила у међународним односима. Облици манифестације: извођење војних вежби и маневара у близини границе, повећање војних ефектива, опремање и наоружавање у знатно већим размерама него што је то потребно за одбрамбене сврхе, наглашена милитаризација друштва, провокације и изазивање инцидената на граници, иселјавање пограничног становништва и извођење фортификацијских радова, изградња војних база на туђим територијама и др. Све је то у функцији демонстрације силе и често представља увод у војну агресију. Циљеви су различити: економско и војно исцрпљивање држава према којима се примењује, стварање психозе повећане ратне опасности, разарање морално-политичке стабилности и кохезије суседних земаља, изазивање унутрашњих немира, подстицање на активности реакционарних, непријатељских, националистичких и сличних снага, изнуђивање одређених уступака и др. У савременим условима војни притисак је елемент ратне доктрине великих сила, нарочито према независним државама.⁵⁹

Демонстрације силе представљају, када је реч о војној терминологији, акције претећег или завађавајућег карактера ради застрашивања противника, како би се постигао одређени војни или политички циљ. Могу бити на копну, мору и у ваздушном простору. У миру обично се изводе у близини границе или у територијалним водама државе коју треба застрашити. Испољавају се на разне начине: груписањем ОС дуж границе, извођењем честих маневара, повредама ваздушног простора, слањем јачих ратних формација у близину земље која се покушава заплашити и др. Није допуштена међународним правом, јер су се чланице УН обавезале да међусобне спорове решавају мирним путем и одрекле се претње, односно употребе силе. Демонстрације су такође назив за борбене акције које се изводе ради прикривања стварних намера.⁶⁰

⁵⁸ *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, с. 512.

⁵⁹ *Исто*, с. 692–693.

⁶⁰ *Исто*, с. 100.

Провокације у међународним односима представљају изазивање граничних и других инцидената, демонстрација силе и предузимање сличних мера чији је циљ заоштравање односа, вршење политичких, војних притисака и присиљавање друге стране на одређене противмере. Најчешћи облици притиска су војне вежбе, маневри и друге војне активности у близини границе земље која се провоцира, повреда територије, ваздушног простора, територијалних вода, дипломатско-конзуларних представништава и сл. Могу бити и много суптилније, применом метода и средстава специјалног рата. Способност за ефикасно супротстављање и спречавање провокација битан су садржај одбрамбене способности.⁶¹

Психолошки рат представља скуп организованих мера и поступака које једна или више држава (обично потенцијални агресори) предузимају према становништву и ОС друге државе, како би утицале на свест, мишљење, схватање, осећање и понашање људи у миру и рату и тиме допринеле (олакшале) реализацију својих политичких, војних и других циљева. У суштини, то је планско коришћење пропаганде од стране агресора, којом се жели разорити унутрашња стабилност и кохезија земље према којој постоје непријатељске намере. Поред информативно-пропагандних средстава, обухвата и друге делатности: науку, технику, забаву, спорт и сл. Често има обележја грубог мешања у унутрашњу политику других земаља: обмањивање, дезинформација, шпијунажа, тероризам, економски притисци и демонстрација силе.⁶²

Ови елементи утичу на ангажовање Војске са аспекта повећања њених напрезања и изнуравања, а пре свега стварање напетости у друштву – држави и стварање релације неповерења у државно руководство.

Кризни менаџмент је у таквој ситуацији поље свог деловања дефинисао путем кризних менаџмент планова и оживотворава их кроз непосредно ангажовање војних састава, сходно адекватној процени руководства. Све зависи о каквој се врсти притиска ради и које се снаге ангажују. Војска, њени делови, ангажују се према утврђеним плановима, а своје активности остварују у духу дефинисаних упутстава о борбеној употреби јединица и наређењима претпостављених команданата и командира или претпостављених старешина, а сходно Закону.

Последице деловања и умањења одређених, односно непредвиђених опасности и облика испољавања притисака у случају непосредне ратне опасности, намећу питање умањења могућих последица у свим фазама настајања опасности. Основни предуслов за изналажење адекватних мера које треба спроводити налаже и строго поштовање одређених критеријума који су првенствено огледају у следећем:

- што пре идентификовати постојеће опасности и њихове могуће последице;
- који органи и јединице морају одмах реаговати и како усмеравати њихове активности;
- шта учинити да сви субјекти друштва спремно реагују на све појаве које их угрожавају, које документе припремити пре настанка опасности и које мере и активности предузети на отклањању извесних последица.

У конкретном случају неопходно је добро познавање извора, узрока и последица одређених врста притисака да би се изнашла одговарајућа решења имплементирана кроз одређене планове и активности јединица у наведеним ситуацијама, а

⁶¹ Исто, с. 477.

⁶² Војни лексикон, ВИЗ, Београд, 1981, с. 478.

која ће на ефикасан начин пружити заштиту јединицама и спречити утицај на њено извршавање задатака у таквој ситуацији. Начини ангажовања јединица у овим условима дефинисани су кроз обуку и оспособљавање јединица, односно наставне планове и програме обуке, а имају извориште у Доктрини обуке.

Ратно стање

Ратно стање представља, по међународном ратном праву, објаву рата или отпочињање непријатељстава између две или више држава. Правила међународног права која регулишу међународне односе у миру престају да важе или се суспендују, а на снагу ступају правила међународног ратног стања и неутралности. Проглашењем ратног стања на снагу ступају посебни унутрашњи прописи који битно мењају правни, управни и економски систем земље, ради спровођења што потпуније мобилизације свих извора за вођење рата. Ти прописи одражавају се на права и обавезе грађана. Прописима о народној одбрани, који се доносе за време мира, овлашћују се одређени органи да у ратном стању врше далекосежне захвате у свим сферама живота земље, да наметну одређене обавезе становништву (нпр. радне обавезе, обавезе евакуације, цивилну заштиту и сл.) организацијама и правним лицима, односно да суспендују и ограниче одређена права (и уставна) тих лица и организација. Законодавство сваке земље одређује који је орган надлежан да прогласи ратно стање. Код нас је то Народна скупштина или, у изузетним случајевима, председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Моменат кад је ратно стање проглашено по уставним прописима неке земље не мора се подударати с појавом рата по међународном праву. Оно може претходити рату или наступити после започињања рата. Мере предвиђене међународним ратним правом почињу са наступањем рата. У стању проглашења рата по унутрашњим прописима земље, кад рат још није почео, примењују се само две мере међународног ратног права које нису условљене постојањем рата (међународно право овлашћује државу да предузме извесне мере безбедности и пре отпочињања оружаног сукоба).⁶³

Међународно ратно право је део међународног права којим се за време рата регулишу односи међу државама, односно субјектима међународног права. Ово одређује међународна права и активности зараћених страна, као и права и дужности зараћених у односу на неутралне земље, и обрнуто. Предмет регулисања међународног ратног права је рат на копну, мору, ваздуху и надваздушном простору. Док је класично међународно ратно право регулисало само рат, тј. онај оружани сукоб који воде државе по претходној објави рата или недвосмислено манифестованој вољи да ратују, нови развитак међународног ратног права тежи да правилима ратног права потчини сваки оружани сукоб међународног карактера, који, с обзиром на употребљене снаге, интензитет непријатељстава и друга обележја нема све карактеристике рата. На унутрашње сукобе који избијају против законите власти једне земље не примењују се правила међународног ратног права. Под одређеним условима унутрашњи оружани сукоб може прерасти и у сукоб међународног карактера, па се тада примењују правила међународног ратног права.

⁶³ Војна енциклопедија, II издање, књига 8, Београд, 1974, с. 47.

Међународно ратно право посматра рат искључиво кроз постојећа, уговорна или обичајна правна правила, која га регулишу, односно ограничавају. Остали видови рата (војни, социолошки, друштвено-политички итд.) и његови проблеми су ван домета међународног ратног права.⁶⁴

Са овако дефинисаним ратним стањем и специфичностима који га детерминишу, поступци се у свакој ситуацији припремају и изводе према конкретној замисли. Употреба јединица реализује се према борбеним правилима, а сходно конкретној ситуацији. Особеност или карактеристика кризног менаџмента није у ситуацији извођења борбених дејстава, већ у елементима активности које претходе борбеним дејствима и, на крају, активностима након извођења борбених дејстава. То су кључни моменти које треба имати у виду када је у питању кризни менаџмент у овим условима.

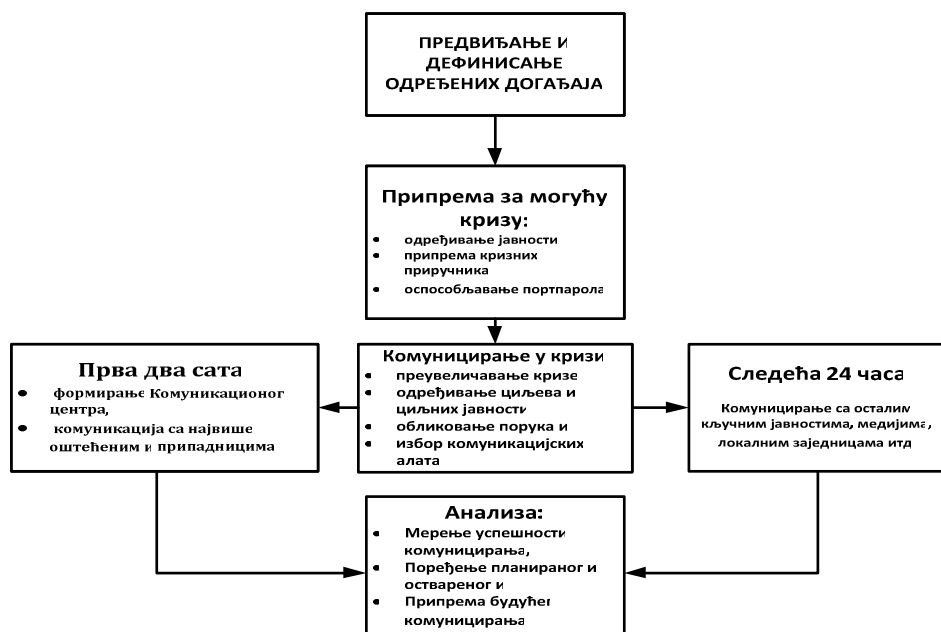
Кад се разматра питање ратног стања и активности које прате такво стање, неминовно је сагледати и елементе који прате рат као глобални ниво и елементе на нивоу државе. У оквиру рата не изводе се само класичне борбене активности, већ се јављају и други елементи који су карактеристични и за ванратно стање. То су подручја деловања људи, а и природе или околине, што недвосмислено упућује да се и тај аспект мора имати у виду.

Модел кризног комуницирања у специфичним условима

За успешну кризну комуникацију у условима специфичним за војноорганизационе системе могуће је применити модел који је приказан на шеми 1. С обзиром на то да у наведеним кризним ситуацијама, посебно непосредној ратној опасности и ратном стању, војна организација има највећу одговорност у управљању кризом, она има и специфичну надлежност у комуникацији с јавношћу. Од одговорног и тачног информисања, пласирања адекватних порука, заштите безбедности операције и њених учесника до коришћења разноврсних комуникационих канала којима се правовремено и објективно делује према заинтересованим странама у земљи и иностранству, умногоме зависи и успешно супротстављање безбедносним проблемима које доносе ове кризе.

За кризну комуникацију у специфичним условима неопходна је добра превенција и припрема у преткризном периоду. *Превенција*, пре свега, подразумева прикупљање обавештајних података и процене ризика, у чему учествују и стручњаци за комуникацију. Још значајнија је *припрема* за могућу кризу – формирање тима за кризну комуникацију, припрема информативног материјала (аудио-визуелног, писаног и другог), ажурних листа контаката и израда кризних приручника. Сарадња и координација са другим организацијама која треба да подстакне добре односе са становништвом, локалном заједницом и званичницима и другим цивилним чиниоцима данас је у надлежности цивилно-војне сарадње. У периоду припрема оспособљава се један или више портпарола за комуницирање с јавношћу у различитим кризама.

⁶⁴ Војна енциклопедија, II издање, књига 5, Београд, 1973, с. 376.



Шема 1 – Модел кризног комуникарања

Када дође до избијања специфичне кризне ситуације, започиње реализација унапред припремљеног плана. Међутим, могуће је да недостатак информација у првом моменту изазове преувеличавање кризе, па су због тога рад кризних комуникатора и упућивање првих порука јавности веома значајни у прва два сата. У том периоду очекује се ангажовање целог тима за кризну комуникацију, који поред сталних, обучених чланова, може да има и придодате чланове, као што су стручњаци за поједине области, преводиоци, ИТ стручњаци, консултанци за односе са јавношћу, сниматељи и фотографи и други.

У том периоду почиње са радом и кризни комуникациони центар, који омогућава да чланови тима за кризне комуникације могу да управљају унутрашњим и спољашњим комуникационим потребама. Овај центар ситуира се близу кључних подручја, као што је командно место или простор за прес конференције, чиме се обезбеђује да информације теку што брже.⁶⁵ С обзиром на карактер криза које могу да угрозе и комуникациони центар, унапред се обезбеђује и алтернативно место.

⁶⁵ Кризни центар треба да се опреми: телефонима са више линија, листом контаката (организације, власти, медији и друге заинтересоване групе), компјутерима повезаним са мрежом организације, као и приступом интернету, штампачима, факсовима, затим генераторима, батеријама, храном, водом и медицинским потрепштинама, спикерфоном за конференцијске позиве, великом таблом за излагање ажурираних информација и хронологије ситуације, тако да цео тим буде у току са развојем догађаја, затим телевизијским апаратима, кабловима или сателитском везом да би се пратило извештавање медија, канцеларијским материјалом и потребним документима.

Комуникациски тим започиње одмах селекцију и прилагођавање већ припремљених порука или, што није редак случај, приређује нове и адекватније и одабира комуникациске алате којима ће деловати према јавности (најчешће саопштења, изјаве и интервјуи или конференције за новинаре).

У ванредним ситуацијама комуникатори војне организације ће бити ангажовани у мери у којој су укључене и јединице и други делови војноорганizacionог система. Могуће је да тада они буду део тима или здруженог комуникационог центра у којем ће учествовати и представници других организација, најодговорнијих за решавање кризе. Карактеристичне кризне ситуације у ванредном стању су јавни протести и немири, који могу да прерасту у шире насиље. Одговорне организације морају да раде са медијима како би се обезбедило извештавање које ће у највећој могућој мери да сачува животе и имовину. Требало би, пре свега, избећи стално емитовање сцена насиља, што може да охрабри сличне акте или погрешно одреди ниво протеста.⁶⁶

Кључни процес у специфичним условима за војноорганizacionе системе представља рад и однос са медијима. Он је посебно значајан у ратном стању, када је цело друштво изложено социјалним, материјалним и психичким напрезањима.

Посредством медија прослеђују се поруке које су брижљиво припремљене и обликоване на основу прикупљених информација. Поруке треба да имају дејство на укупно становништво, али и на специфичне циљне групе, но у првим сатима посебно је значајно упућивање порука најугроженијима, жртвама и припадницима војне организације.⁶⁷ Кризни комуникатор треба посебно да буде свестан времена давања информације о одређеној операцији. Такве информације дају се тек када је операција завршена, а уколико је она различитим каналима саопштена раније, комуникатор треба да буде спреман за одговор – било да је у питању порука или директан деманти. Уобичајено је да се о завршеним операцијама дају информације које се односе на: локацију, величину ангажованих снага, њено трајање, последице, квантитет и квалитет ангажованог оружја и оруђа или нове технологије, уколико ти подаци нису поверљиви.

За новинаре је, по правилу, утврђена дистанца од зоне операције, да се не би угрозила операција или животи новинара. Уобичајено је да се медијским посленицима издају беџеви са свим битним подацима који су потребни за улаз у комуникациони центар или рад на терену. У ратним ситуацијама најчешће је увођење медијског пула, у којем се нуде видео-снимци или фотографије и које су припремили војни сниматељи или сниматељи изабраних медија (обично националне агенције).

У периоду после кризе, који у специјалним ситуацијама, као што је ратно стање, значи превазилажење кризне ситуације за цело друштво, неопходно је наставити са информисањем јавности и упућивањем различитих врста порука. Јавност би требало обавестити о укупним напорима система који су уложени да би се криза решила, последицама кризе по систем и друштво у целини, али и пружити информације које су биле недоступне током саме кризе. Кризни комуникатори и кризни менаџмент имају обавезу да на основу искуства унесу у планове искуства и измене, евентуално, кризно комуницирање.

⁶⁶ Саветује се избегавање снимања нереда и насиља из хеликоптера, јер такви извештаји повећавају слику нереда и указују изазивачима насиља на најрањивије локације.

⁶⁷ Поред масмедија, канали комуникације када су ове групе у питању могу да буду и директни контакти, посебни канали обавештавања, сусрети или састанци и слично.

Закључак

Кризна комуникација је значајна активност сваке организације у кризној ситуацији. Резултат тога је формулисање посебних теорија и понуда стратегија и техника, чији је основни циљ да у кризној ситуацији омогуће адекватну комуникацију с различитим врстама јавности. Кризна комуникација је, поред успешног управљања кризом, које враћа организацију у нормалне токове, неопходна да би организација изашла из кризе са што мањим последицама.

Јавност посебно критички доживљава кризе у организацијама као што су војно-организациони системи, који имају значај посебне друштвене институције и опште-друштвену улогу. Кризна комуникација војноорганизационог система, која је у различитим врстама кризе добро реализована, на више начина утиче на организацију – умањује перцепцију кризе у јавности, ствара поверење јавности и штити углед војске као друштвено одговорне институције.

Кризна комуникација захтева одговорну и што свеобухватнију реализацију у различитим фазама. У фази припреме и превенције неопходно је припремити план кризног комуницирања и кадрове који треба да се баве кризном комуникацијом. Такође, потребно је посветити пажњу и време обуци за њену реализацију. У периоду одговора на кризу неопходно је познавати различите форме и садржаје који омогућавају да организација утиче на адекватну перцепцију кризе у јавности и да се њоме заштити јавна, лична, па и национална безбедност, углед и друге потребе организације.

У војноорганизационим системима могуће су различите кризе, које је изазвао човек или су последица случајних акцидената, које су карактеристичне и за друге јавне или приватне организације, профитни или непрофитни сектор. Међутим, војне организације могу да се суоче и са кризама чији обим и јачина угрожавају становништво одређеног социјетета у целини, као што су рат или непосредна ратна опасност.

У понуђеном моделу кризног комуницирања војноорганизационих система у посебним ситуацијама анализирани су параметри значајни за кризну комуникацију у припремној фази, фази одговора на кризу и посткризној фази.

Литература

1. *Војна енциклопедија*, II издање, књига 8, Београд, 1974.
2. *Војна енциклопедија*, Редакција војне енциклопедије, II издање, књига 6, Београд, 1973.
3. *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981.
4. *Communication and Terrorism, Public and Media Responses to 9/11*, ed. Greenberg, Hampton Press, Inc, New Jersey (Stempel, Hargrove 17–26) Wakshlag (XIII–XV) 2002.
5. Coombs, T.: *Conceptualizing Crisis Communication in Handbook of Risk and Crisis Communication*, Routledge, 2009.
6. Coombs, T.: *Crisis Management and Communications*, Institute for Public Relations, 2007; доступно на www.instituteforpr.org/files/uploads/Coombs_Crisis2.pdf
7. *Crisis Communication Handbook*, ed. Fernandez L., Merzer M., Jane's Information Group, UK, 2004.

8. Crowther, D.: *Crisis Communication Planning Organizing and Completing a Plan That Works*; доступно на www.101publicrelations.com
9. *Закон о одбрани*, Глава II, чл. 8 и 9, Београд, 2007.
10. Lukaszewski, J.: *Seven Dimesnions of Crisis Communication Management: A Strategic Analysis and Planning Model*, Ragan`s Communicaion Journal, 1999; доступно на www.e911.com/monos/A001.html
11. Ракић, М.: *Безбедносна превентива*, Институт за политичке студије, Земун, 2006.
12. Seeger, M. T., Sellnow, T. L., Ulmer, R. R.: *Communication, organization and crisis* in: Roloff M. E (Ed) *Communication Yearbook*, 21, 1998.
13. *Handbook of Risk and Crisis Communication*, ed. Heath R., O`Hair D., Routledge, 2009.
14. www.mallenbaker.net

УНАПРЕЂЕЊЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ
У ЈАВНОМ СЕКТОРУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Милан М. Милуновић*

Генералштаб Војске Србије, Копнена Војска

Осим спровођења државне ревизије у Републици Србији, у току је и процес увођења интерне ревизије у целокупном јавном сектору. У оквиру вођења преговора о придруживању ЕУ, потребно је испунити и услове који подразумевају развој и успостављање децентрализоване функције интерне ревизије за целокупан јавни сектор, укључујући ту и потребна средства од ЕУ.

Наиме, контрола трошења јавних расхода, осим државном ревизијом, врши се и успостављањем система финансијског управљања и контроле, који обухвата: финансијско управљање и контролу, хармонизацију и интерну ревизију. Сходно томе, одвија се процес континуираног прилагођавања и примене регулативе и увођења интерне ревизије у свим институцијама јавног сектора РС.

У овом чланку обрађена је интерна ревизија, као кључни елемент система финансијског управљања и контроле, са циљем да се сагледа њено садашње стање и проблеми и да се изнађу решења за унапређење рада у будућем периоду.

Кључне речи: *финансијско управљање, контрола, интерна ревизија, унапређење.*

Увод

Да би утврдила да ли Србија испуњава услове усаглашености са правним тековинама ЕУ (*Acquis Communautaire*), наведене у поглављу 32. за вођење преговора о придруживању ЕУ, Европска комисија ће извршити процену целокупног система „Интерне финансијске контроле у јавном сектору“ („*Public Internal Financial Control*“ – *PIFC*) РС, укључујући и интерну ревизију.

Систем као основа концепта управљачке одговорности подразумева да руководиоци корисника јавних средстава сnose одговорност за успостављање и функционисање система *PIFC*, за утврђивање и реализацију постављених циљева, а систем треба да обезбеди подршку руководству у испуњавању тих циљева и превазилажењу ризика у пословању.

Циљ је да се регулатива и процес имплементације и функционисања интерне ревизије проблемски сагледају и да се изнађу решења за њихову примену и унапређење.

* Потпуковник Мр Милан М. Милуновић је начелник за финансије у Копненој војсци.

Уређење система финансијског управљања и контроле у јавном сектору РС

Концепт *PIFC* развила је Европска комисија, са циљем да земљама у процесу придруживања пружи помоћ у разумевању и примени добро развијених и ефективних система интерне контроле.

Закон о буџетском систему¹ у чл. 80–83. уређује интерну контролу у јавном сектору, која обухвата:

- финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава, („Financial management and control“ – *FMC*);
- интерну ревизију код корисника јавних средстава („Internal Audit“ – *IA*) и
- хармонизацију коју обавља Централна јединица за хармонизацију у Министарству финансија („Central Harmonisation Unit“ – *CHU*).

У контексту овог модела *FMC* и *IA* представљају систем интерне контроле и служе да обезбеде подршку руководству у испуњавању циљева организације. Да би се успоставио и развио свеобухватан и ефикасан систем *PIFC*, неопходно је обезбедити одржив развој три наведене кључне области.

Разлика између *FMC* и *IA* је у томе што је за систем *FMC* одговоран руководиолац организације, а интерни ревизори нису одговорни за успостављање система *FMC*, већ за процену функционисања система, потенцијалне слабости и давање препорука за побољшање и предузимање корективних мера.

На основу Закона о Влади² и Националног програма за интеграцију у ЕУ, Влада је донела Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС³ – Стратегија. Циљ Стратегије је да изнесе садашње стање и да кроз дугорочни Акциони план омогући успостављање и развој свеобухватног и ефикасног система *PIFC*, ради доброг управљања јавним средствима и усаглашавања са захтевима из поглавља 32 – Финансијска контрола, о придруживању ЕУ.

Потребно је, у складу са прописима и стандардима, обезбедити потпуну одговорност лица која воде јавне послове и управљају јавним средствима, да јавна средства чувају и користе економично, ефикасно и ефективно. Поред тога, Влада треба да обезбеди брже и квалитетније пружање услуга које је интегрисано, оријентисано на кориснике и концентрисано на резултате.

Да би се испунили ови захтеви, неопходно је да корисници јавних средстава и сви задужени за вођење јавних послова успоставе и одржавају одговарајућу структуру за управљање пословима и чување средстава која су им стављена на располагање. У Одлуци Савета ЕУ од 13. 2.2008. године, наведен је одређени број краткорочних и средњорочних приоритета везаних за финансијску контролу и остварење наведених циљева, и то:

- краткорочни приоритет:
- развити стратегију за интерну финансијску контролу у јавном сектору и

¹ Закон о буџетском систему „Сл. Гл. РС“, бр. 54/09, 73/2010 и 101/2010. чл. 1–114. стр. 1-64.

² Закон о Влади „Сл. Гл. РС“, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07 и 65/08).

³ Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС „Сл. Гл. РС“, бр. 61/09 стр. 3-28.

- развити процедуре и административне капацитете како би се обезбедила ефективна заштита финансијских интереса ЕУ;

- средњорочни приоритети:

- развити и примењивати принципе децентрализоване одговорности управљачких структура и функционално независне интерне ревизије у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом ЕУ,

- ојачати оперативне капацитете, функционалност и финансијску независност врховне ревизорске институције,

- развити процедуре и административне капацитете како би се обезбедила ефикасна заштита финансијских интереса ЕУ.

Сагласно наведеним приоритетима у Одлуци Савета Европске уније, донет је Национални програм интеграције,⁴ а усвајањем Стратегије Влада ће примењивати принципе интерне контроле и интерне ревизије, како на јавна средства под контролом Владе, тако и на фондове ЕУ на основу међународноприхваћених стандарда интерне контроле за јавни сектор⁵ и интерне ревизије⁶ и најбоље праксе ЕУ.

За управљање Фондовима ЕУ који ће бити додељени РС, Влада ће успоставити Национални фонд и Централну јединицу за финансирање и уговарање, као и механизме финансијске контроле који ће испунити захтеве Европске комисије везане за управљање пројектима.

Стратегију је припремило Министарство финансија уз помоћ пројекта техничке подршке „Интерна ревизија и интерна финансијска контрола у јавном сектору, фаза 2“, и она се ослања на низ опсежних консултација и анализа са министарствима, организацијама обавезног социјалног осигурања и експертима са других пројеката техничке подршке и на процену коју је *SIGMA*⁷ извршила у РС 2007. године, која наводи следеће:

Неопходно је даље разрадити механизме одговорности у оквиру државне управе. Потреба за институционалном реформом и унапређење административних капацитета прожима све секторе и нивое државне управе. Неопходна је припрема 'политике' *PIFC*, којом треба да се Стратегија спроведе на систематичан и методичан начин, између осталог кроз преиспитивање линије извештавања и одговорности свих корисника буџетских средстава и разматрање њихове суштине.

Стратегија се не бави развојем Државне ревизорске институције – ДРИ, јер она није део система *PIFC*, већ представља важан део процеса екстерне контроле Владе. Народна скупштина је усвојила Закон који регулише успостављање ДРИ у Србији и образовала Савет.⁸

Систем *PIFC* биће подложен сталним променама и развоју, за које ће *CHU* Министарства финансија предлагати Влади ажурирање Стратегије и Акционог плана.

⁴ Национални програм за интеграцију у ЕУ, донет закључком Владе 05 број 011-8132/2007-11 од 9. октобра 2008.

⁵ INTOSAI стандарди интерне контроле за јавни сектор (INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector).

⁶ IIA стандарди интерне ревизије (ECIIA Position Paper Internal Auditing in Europe).

⁷ Support for Improvement in Governance and Management – Подршка у побољшању управљања иницијатива OECD.

⁸ Закон о државној ревизорској институцији „Сл. гл.“ бр. 101/2005, 54/2007. 1-65. чл. стр. 1-30.

На основу Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система *PIFC*, у чл. 4–9 уређен је **систем** *FMC* који обухвата пет елемената: 1) контролно окружење, 2) управљање ризицима, 3) контролу, 4) информисање и комуникације и 5) праћење и процену система. Ове елементе дефинисала је Комисија спонзорских организација (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*).

Уређење интерне ревизије у јавном сектору РС

За успостављање и функционисање система *FMC* одговоран је руководиоца организације, а интерни ревизори нису одговорни за успостављање система *FMC*, већ за процену функционисања система, потенцијалне слабости и давање препорука за побољшање и предузимање корективних мера.

Интерна ревизија проверава да ли су програми и планови за извршавање послова из надлежности буџетских корисника заштићени од губитака, преваре или лошег управљања. Она брине и о томе да су управи увек на располагању поуздане и благовремене информације које се користе при извештавању, подршци и доношењу одлука.

Интерна ревизија као независна активност пружа објективно професионално мишљење саветодавног карактера, како би допринела унапређењу пословања организације. Она помаже организацији да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контроле и управљање организацијом.

У оквиру концепта *PIFC* интерна ревизија се третира као функција коју обавља овлашћена, организационо и функционално независна јединица интерне ревизије или интерни ревизор. Интерна ревизија треба да буде децентрализована и у потпуности организационо и функционално независна. Организациона независност подразумева да је независна од делатности у којој врши ревизију, да није део ниједног пословног процеса, односно организационог дела, а у свом је раду непосредно одговорна руководиоцу организације. Функционална независност подразумева да самостално, на основу процене ризика, одлучује о подручју, начину обављања и извештавању о обављеној ревизији.

Интерна ревизија врши независну, стручну и систематску процену система *FMC*, што подразумева ревидирање свих функција и процеса пословања и успостављених контрола. Она објективно прикупља, проверава, анализира, процењује информације и израђује извештаје за руководство на основу којих оно доноси одлуке. У средишту пажње интерне ревизије јесте оцена и провера функционисања система контроле, која се спроводи коришћењем програма ревизије заснованих на ризику.

Дакле, интерна ревизија обезбеђује стручно мишљење и препоруке, како би управљачки и контролни системи били успостављени у складу са правилима и стандардима, односно начелима доброг финансијског управљања.

Руководилац организације је одговоран за спровођење препорука интерне ревизије.

Интерна ревизија је нова професија коју обављају овлашћени интерни ревизори у јавном сектору (у даљем тексту: интерни ревизори) и она врши интерну ревизију у

сопственој организацији, а по споразуму и код оних организација које нису у обавези да имају интерне ревизоре. Посао интерних ревизора јесте да систематично и дисциплиновано врше процену и пружају уверавања и савете руководиоцима о ефективности управљања ризиком, адекватности и ефективности контрола и ефективности процеса управљања организацијом. Ради успостављања и развоја ове професије неопходно је обезбедити одговарајућу обуку, овлашћења, потребна финансијска средства и друге ресурсе. Зараде интерних ревизора не могу се одредити у нижем износу од нивоа зарада за ревизоре у ДРИ.

Интерна ревизија је дефинисана чланом 82. Закона о буџетском систему, којим је регулисано где се успоставља интерна ревизија, како се утврђују критеријуми за организовање, стандарди и методолошка упутства интерне ревизије, које су функције интерне ревизије и њена обавеза годишњег извештаја о раду *CHU*.

Интерна ревизија се успоставља код корисника средстава буџета РС и организација за социјално осигурање. Директни корисници средстава буџета успостављају одговарајуће облике интерне ревизије за кориснике буџетских средстава који су у њиховој надлежности. Директни корисници средстава буџета локалне власти имају обавезу да успоставе одговарајуће облике интерне ревизије.

Интерна ревизија се успоставља и у јавним предузећима која је основала РС, односно локалне власти, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, односно правним лицима над којима РС, односно локална власт има контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода.

Министар финансија прописује заједничке критеријуме за организовање и стандарде и методолошка упутства за поступање интерне ревизије и ближе уређује послове интерне ревизије у јавном сектору. Интерни ревизори су директно одговорни функционерима – руководиоцима корисника буџетских средстава.

„Функције интерне ревизије су:

1. провера примене закона и поштовање правила интерне контроле,
2. оцена система интерних контрола с обзиром на њихову адекватност, успешност и потпуност,
3. давање савета када се уводе нови системи, процедуре или задаци,
4. ревизија начина рада (перформанси) која представља оцену пословања и процеса, укључујући и нефинансијске операције ради оцене економичности, ефикасности и успешности,
5. успостављање сарадње са екстерном ревизијом,
6. вршење осталих задатака неопходних да би била постигнута сигурност функционисања система интерне ревизије.

Интерни ревизори су, при вршењу функције, обавезни да чувају тајност службених и пословних података. „Интерна ревизија је обавезна да доставља годишње извештаје о раду *CHU*, најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину“.⁹

Интерну ревизију детаљније уређује „Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ре-

⁹ Закон о буџетском систему „Сл. гл. РС“, бр. 54/09, 73/2010 и 101/2010. чл. 82, стр. 48.

визије у јавном сектору“.¹⁰ Правилник се примењује у складу са одредбама Закона о буџетском систему, а садржи одредбе које су систематизоване у осам поглавља.

У Основним одредбама прописана је садржина Правилника и регулисано је код кога се обављају послови интерне ревизије, што се у свему не поклапа са одредбама члана 82. новог Закона о буџетском систему. Наиме, интерну ревизију и њене одговарајуће облике успостављају директни корисници средстава буџета РС за кориснике буџетских средстава. Међутим, тако није прописано обављање интерне ревизије у члану 1. Правилника о интерној ревизији, донетог на основу чл. 67. пређашњег Закона о буџетском систему. То значи да се интерна ревизија успоставља и код индиректних корисника средстава буџета РС, од датума доношења новог Закона о буџетском систему, односно од датума његове примене, тј. од 25. јула 2009. године.

У члану 2. дефинисани су термини који се користе са одређеним значењима. Сагледавањем ове одредбе произилази да она није у супротности са одредбама Закона о буџетском систему.

У другом поглављу овог правилника регулисано је успостављање и организација интерне ревизије.

Према члану 3. прописано је да се интерна ревизија успоставља код субјеката интерне ревизије из члана 1. овог правилника. Она се не мора успоставити код директних корисника средстава буџета РС који у својој надлежности немају индиректне кориснике средстава буџета, а имају мање од 200 запослених.

Интерна ревизија успоставља се код 18 субјеката интерне ревизије, који су набројани. Овај став је подложен изменама и прилагођавању сходно Закону о министарствима.¹¹

У складу са чланом 4. Правилника послове интерне ревизије обављају: *ЧНУ* и јединице, службе, односно други организациони облици за интерну визију у субјектима јавног сектора.

По овом питању, Закон о буџетском систему је шири, јер у чл. 82 регулише да директни корисници буџета РС успостављају одговарајуће облике интерне ревизије за индиректне кориснике буџетских средстава који су у њиховој надлежности, те би правилник требало допунити.

Два или више корисника средстава буџета предузећа и других правних лица код којих се обављају послови интерне ревизије могу организовати заједничку јединицу за интерну ревизију.

Изузетно, када не постоје услови за организовање за интерну ревизију, послове интерне ревизије може обављати ревизор, код једног или више субјеката ревизије.

У ставу пет предвиђена је могућност да директни корисници средстава РС успоставе интерну ревизију ако процене да је то потребно.

Дата је могућност да интерну ревизију могу успоставити и индиректни корисници средстава буџета и индиректни корисници средстава Републичког завода за здравствено осигурање.

Јединица за интерну ревизију обавља интерну ревизију свих организационих делова субјекта ревизије, програма, активности и процеса, укључујући и кориснике средстава ЕУ.

¹⁰ Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, донео министар финансија, „Сл. гл. РС”, бр. 82/2007. 1–36. чл., стр. 1–18.

¹¹ Закону о министарствима, „Сл. гл. РС”, бр. 65/08, који је у примени од 5. јула 2008.

Јединица за интерну ревизију оног субјекта ревизије који је одговоран за управљање заједничким међусекторским програмима и пројектима, координира рад јединица за интерну ревизију субјекта ревизије који учествују у овим програмима и пројектима.

Према члану 6. правилника, руководиоца субјекта ревизије одговоран је за успостављање и обезбеђење услова за одговарајуће функционисање интерне ревизије у складу са Законом и правилником. Руководилац субјекта ревизије може да образује ревизорски одбор, као саветодавно тело у вези са питањима интерне контроле и ревизије, у складу са Међународним стандардима интерне ревизије.

Према члану 7. правилника, јединица за интерну ревизију и интерни ревизор функционално и организационо су независни и директно одговорни руководиоцу субјекта ревизије. Функционална независност успоставља се тако што јединица за интерну ревизију независно саставља план интерне ревизије, независно спроводи интерну ревизију и независно подноси извештаје о обављеним ревизијама. У организационом смислу независност се успоставља у односу на друге организационе делове субјекта ревизије.

Руководилац интерне ревизије и интерни ревизор не може да обавља, нити му се може доделити обављање било које друге функције и активности, изузев активности интерне ревизије. Они су независни у свом раду и не могу бити отпуштени или премештени на друго радно место због изношења чињеница и давања препорука у вези са интерном ревизијом.

У трећем поглављу правилника регулисани су послови, стандарди и методологија интерне ревизије.

Сходно члану 8. интерна ревизија је независна и објективна активност давања стручног мишљења и савета. Функције интерне ревизије нису мењане из члана 67, став 7. старог Закона.

Према члану 9. интерна ревизија се обавља у складу са Међународним стандардима интерне ревизије и прописима којима се уређује интерна ревизија у РС.

У складу са чланом 10. интерни ревизори су дужни да се у свом раду придржавају повеће интерне ревизије, етичког кодекса, приручника којим се успоставља методологија рада и инструкција које у складу са Законом доноси министар финансија. Сложенији субјекти ревизије могу, због специфичности свог пословања, донети додатна упутства за вршење интерне ревизије и да разраде методе које се користе у поступку ревизије.

У складу са чланом 11. ревизорски процес у појединачној ревизији садржи етапе: планирање ревизорског задатка, провере, извештавање и праћење активности примене датих препорука.

Ревизија се обавља ревизијом система, ревизијом усаглашености, физичком ревизијом, ревизијом информационих технологија и анализом.

Четврто поглавље Правилника односи се на права и одговорности руководиоца интерне ревизије и интерних ревизора.

У складу са чланом 12. интерне ревизије и интерни ревизори имају право на неограничени приступ руководиоцима, запосленима и средствима субјекта ревизије који су у вези са спровођењем ревизије, приступ свим информацијама, поштујући њихов ниво поверљивости, приступ свим расположивим документима и евиденцијама у субјекту ревизије, право да захтевају од одговорних лица све неопходне податке, прегледе, мишљења, документе или неку другу информацију у вези са ревизијом.

Према члану 13. руководиоца интерне ревизије, поред права из члана 12. овог правилника, има и следећа права, која уједно представљају и обавезу:

1) да извештава руководиоца субјекта ревизије о свим важнијим стварима везаним за спровођење ревизије;

2) да предложи руководиоцу субјекта ревизије ангажовање експерата, чија су посебна знања и вештине везани за спровођење ревизије потребне у њеном поступку.

Сагласно члану 14. руководиалац интерне ревизије и интерни ревизор дужни су да чувају тајност података и информација које су им стављене на располагање у поступку ревизије.

Чланом 15. прописана је одговорност руководиоца интерне ревизије. Чланом 16. прописане су обавезе руководиоца интерне ревизије о достављању извештаја руководиоцу субјекта ревизије.

Руководилац интерне ревизије обавезан је да сарађује и координира рад са екстерном ревизијом.

У складу са чланом 17. руководиалац интерне ревизије утврђује програм за оцену квалитета рада јединице за интерну ревизију. Интерно оцењивање укључује сталне прегледе извођења активности ревизије и периодичне прегледе кроз само оцењивање. Екстерно оцењивање спроводи, бар једном у пет година, организација која је упозната са праксом интерне ревизије и Међународним стандардима интерне ревизије.

Чланом 18. регулисано је да руководиалац интерне ревизије и интерни ревизори треба да поседују одговарајуће знање, како би били способни да препознају индикације преваре и присуство било којих услова за омогућавање превара. Када су идентификовани индикатори преваре, интерни ревизори треба да обуставе поступак ревизије и одмах обавесте руководиоца интерне ревизије, који ће одмах обавестити руководиоца субјекта ревизије. Уколико руководиалац субјекта ревизије не предузме потребне радње након обавештења наведеног у ставу 2. овог члана, руководиалац интерне ревизије обавештава надзорни одбор или ревизорски одбор, ако је такав одбор основан.

У петом поглављу правилника садржане су одредбе о условима за обучавање кадрова руководиалаца интерне ревизије и интерних ревизора.

Интерни ревизор, поред услова прописаних законом и актом о систематизацији радних места, мора да има најмање три године искуства на пословима ревизије, финансијске контроле или рачуноводствено-финансијским пословима и положен испит за овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору. Испит се полаже по програму који доноси министар финансија и пред комисијом коју образује министар финансија.

Руководилац јединице за интерну ревизију мора да испуњава услове из члана 19. овог правилника и да има најмање седам година искуства на пословима ревизије, финансијске контроле или рачуноводствено-финансијским пословима, а не може бити лице које је било запослено на радном месту са руководећим овлашћењима у области финансијског управљања у субјекту ревизије у последњих пет година.

У шестом поглављу правилника регулисане су одредбе о планирању, спровођењу и извештавању интерне ревизије.

Чланом 21. утврђено је да се интерна ревизија обавља према:

- 1) стратешком плану за трогодишњи период;
- 2) годишњем плану;
- 3) плану појединачне ревизије.

Стратешки план доноси се до краја текуће године за следећи трогодишњи период, а годишњи план интерне ревизије доноси се до краја текуће године за наредну

годину. Припрему стратешког плана врши руководиоца интерне ревизије, на основу консултација са руководиоцем субјекта ревизије и другим руководиоцима у субјекту ревизије. Стратешки и годишњи план интерне ревизије и њихове измене одобрава руководиоца субјекта ревизије.

Према члану 23. годишњи план припрема руководиоца интерне ревизије сваке године на основу стратешког плана.

На основу члана 24. измене стратешког и годишњих планова врше се на основу процене ризика, на предлог руководиоца интерне ревизије.

У складу са чланом 25. свака појединачна ревизија обавља се на основу припремљеног плана којим се детаљно описују предмет, циљеви, трајање, расподела ресурса, ревизорски приступ, технике и обим провера. Интерни ревизор припрема план појединачне ревизије и са њим повезане програме, којима се детаљно описују ревизорски поступци. Овај план одобрава руководиоца јединице интерне ревизије.

Интерна ревизија започиње уводним састанком са руководством субјекта ревизије, а обавља се утврђивањем, анализирањем, процењивањем и документовањем података довољних за давање стручног мишљења о постављеним циљевима ревизије.

Ревизорски извештај саставља се за сваку обављену ревизију и мора садржати: резиме, циљеве и обим ревизије, налазе, закључке и препоруке, детаљни извештај, као и коментаре руководиоца субјекта ревизије. Након завршетка свих планираних провера ревизорски тим о резултатима ревизије упознаје руководиоца субјекта ревизије на завршном састанку ради усаглашавања ставова, након чега ревизорски тим припрема нацрт извештаја, који се доставља субјекту ревизије. Нацрт извештаја може садржати препоруке којима се предлаже унапређење постојећег начина рада и пословања субјекта ревизије, односно отклањање неправилности, грешака или недостатака који су уочени у поступку ревизије.

Према члану 27. одговорно лице субјекта ревизије може да упутити одговор на нацрт извештаја о обављеној ревизији, који садржи примедбе са доказима, сугестије и друга запажања у вези са нацртом извештаја, у року који не може да буде дужи од осам дана од дана пријема нацрта извештаја.

Уз одговор на нацрт извештаја субјекат ревизије доставља план активности за извршење датих препорука (у даљем тексту: план активности).

Према члану 28, након истека предвиђеног рока за достављање одговора на нацрт извештаја, ревизорски тим припрема коначни извештај ревизије. Ревизорски тим у коначном извештају може да измени своје налазе, закључке или препоруке, уколико оцени да су чињенице на које се указује у одговору одговорног лица субјекта ревизије оправдане или сам процени да је из других разлога то неопходно.

Руководилац субјекта ревизије одлучује на који начин ће се поступити по препорукама из извештаја ревизије и предузима активности за извршење препорука.

Према члану 29. субјекат ревизије дужан је да ревизорском тиму достави извештај о извршењу плана активности, у року предвиђеном у извештају о ревизији. Руководилац интерне ревизије може одлучити да се изврши контролна ревизија ради сагледавања степена извршења препорука ревизије.

Чланом 30. прописана је обавеза руководиоца интерне ревизије у вези са припремом годишњег извештаја о раду интерне ревизије. Овај извештај садржи:

1. обављене ревизије и евентуална ограничења и друге разлоге неиспуњења плана,

2. главне закључке у вези са функционисањем система за финансијско управљање и система контроле унутар субјекта ревизије, као и дате препоруке ради унапређења пословања субјекта ревизије.

Годишњи извештај о раду интерне ревизије доставља се *CHU*, најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

Индиректни корисници средстава буџета који имају установљену интерну ревизију, годишњи извештај о раду интерне ревизије за претходну годину достављају надлежном директном кориснику средстава буџета до 20. јануара текуће године, чија интерна ревизија припрема збирни годишњи извештај.

У седмом поглављу правилника садржане су одредбе о интерној ревизији програма и фондова ЕУ.

Према члану 31. интерна ревизија програма и фондова ЕУ обухвата проверу пословања на основу одговарајућег узорка трошкова карактеристичних за струковни фонд и кохезиони фонд, резултате тих провера и издавање сертификата или декларације о завршеном пројекту или програму. Издати сертификати и декларације морају се заснивати на процени система за управљање и контролу, резултатима претходних провера и, када је неопходно, на додатним проверама трансакција.

Према члану 32. ревизија програма и фондова ЕУ спроводи се у складу са међународно прихваћеним стандардима ревизије, одредбама међународних уговора за коришћење средстава и одговарајућим прописима из области управљања и контроле средстава структурних, кохезионих и претприступних фондова ЕУ.

Осмо поглавље правилника регулише прелазне и завршне одредбе.

Према члану 34. лица која немају положен испит за овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору, а испуњавају остале услове (радно искуство наведено у чл. 19. и 20. Правилника), могу обављати послове овлашћеног интерног ревизора, односно руководиоца јединице за интерну ревизију (без положеног испита најдуже три године од дана када је министар финансија образовао комисију).

На основу члана 35. корисници средстава буџета, организације обавезног социјалног осигурања, јавна предузећа и друга правна лица су, према одредбама Закона и овог правилника, имала обавезу да успоставе интерну ревизију најкасније до 31. децембра 2007. године, што није урађено.

Оцена постојећег стања и унапређење интерне ревизије у јавном сектору РС

Новим законом о буџетском систему из 2009. године уведена је обавеза успостављања децентрализоване функције интерне ревизије у јавном сектору, али функције интерне ревизије нису потпуно и ваљано успостављене и заживеле у свим предвиђеним субјектима.

Правилником¹² је уређен делокруг рада интерне ревизије, ближе су утврђени критеријуми успостављања и организације, послови, стандарди и методологија, права и одговорности и услови за обављање послова руководиоца интерне ревизије и интерних ревизора, планирање, спровођење и извештавање интерне ревизије.

У свом раду интерни ревизори примењују метод ревизије система. На основу процене ризика сачињавају стратешки и годишње планове рада, које одобравају руководиоци корисника јавних средстава. На основу годишњих планова рада утврђују се циљеви и опсег рада за сваку појединачну ревизију. Интерни ревизори врше оцену адекватности и успешности система контроле који служе организацији да оствари опште циљеве: економично и ефикасно коришћење средстава; поштовање установљених политика, процедура, закона и прописа; заштиту имовине и интересе организације од губитка свих врста, укључујући и преваре, неправилности или корупцију; интегритет и поузданост информација, рачуна и података. Функционална независност успостављена је независним планирањем, спровођењем и извештавањем о обављеним интерним ревизијама, а организациона независност успостављена је у односу на субјекте ревизије. Интерни ревизори су директно одговорни руководиоцима јавних субјеката.

Поред Правилника урађен је и Приручник за интерну ревизију, који је усаглашен са консултантима са пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2“ и коришћен је у обуци интерних ревизора. У тачки 6.1.2. Стратегије дат је приказ Приручника за интерну ревизију, који се састоји од четири дела:

1. Први део – Принципи, стандарди и политике интерне ревизије представља упутство за кључна питања политике која се тичу управљања интерном ревизијом и рада на интерним ревизијама;

2. Други део – Ревизија система, објашњава кораке које треба следити приликом ревизије система;

3. Трећи део – Вештине интерне ревизије, представља смерницу за низ интерперсоналних вештина и техника које интерни ревизори треба да знају и

4. Четврти део – Алатке (инструменти) за интерну ревизију, садржи основне ревизијске алатке и друга упутства која треба да олакшају обављање неких од најчешћих ревизија.

У тачки 6.2 Стратегије дефинисан је приказ потребних активности за успостављање и унапређење интерне ревизије. На почетку се истиче да приоритет за РС представљају развој и успостављање децентрализоване функције интерне ревизије за цео јавни сектор, укључујући и средства ЕУ. Ради остварења овог циља потребно је унапредити законодавни оквир о интерним финансијским контролама у јавном сектору, што је већ учињено доношењем новог Закона о буџетском систему. Преостаје да се ураде одређене мање измене и допуне Правилника, чиме ће се појаснити дефиниције, међусобни односи и јасно разграничити главни елементи интерне финансијске контроле у јавном сектору, како би се подигла свест руководилаца о њиховој улози у управљачкој одговорности у новом систему децентрализације.

¹² Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, донео министар финансија, „Службени гласник РС“, бр. 82/2007. чл. 1–36. стр. 1–18.

У оквиру обуке интерних ревизора, а ради успостављања нове професије интерне ревизије, консултант са пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2“ спровели су обуку за предаваче – инструкторе, коју су похађали запослени из Одељења интерне ревизије Министарства финансија. Обучени домаћи инструктори из Одељења интерне ревизије, заједно са консултантима у 2007. години, спровели су седам циклуса обуке којом је обухваћено 155 полазника из 48 организација јавног сектора. Обука је подељена на четири модула:

1. Увод у интерну ревизију.
2. Ревизорске вештине.
3. Вештине вођења разговора и извештавање интерних ревизора.
4. Ревизија информационих система и концепти проневере.

Консултант су за 30 полазника из јавног сектора одржали тродневни информативни семинар из области интерна ревизија претприступних и постприступних фондова ЕУ. У току 2008. године предавачи – инструктори из Одељења интерне ревизије Министарства финансија одржали су, кроз четири циклуса, обуку за интерну ревизију у јавном сектору из области „Практична примена алата интерне ревизије“ за 94 полазника из 24 организације у областима: планирање и припрема буџета, извештавање и рачуноводство, јавне набавке, плате, приходи, информациони системи и израда стратешког и годишњег плана ревизије. Такође, спроведена је практична обука на радном месту којом је обухваћено 12 корисника јавних средстава са 68 полазника и израда сертификационе шеме за интерне ревизоре.

Обуке по питању интерне ревизије и финансијског управљања и контроле изводи и у текућој 2011. години, *СНУ* Министарства финансија.

Успостављање интерне ревизије код корисника јавних средстава на Републичком нивоу још тече. Најчешће слабости су: нису именовани руководиоци интерне ревизије; нису усвојене повеље интерне ревизије и правилници о раду интерне ревизије; почетне величине и структуре одељења интерне ревизије нису одређене и усаглашене са руководиоцима корисника јавних средстава; нису припремљени и одобрени средњорочни и годишњи планови рада интерне ревизије; стандарди, етички кодекс и ревизорска методологија се недовољно разумеју, постепено се усвајају, а примењују се парцијално.

Потребне активности на успостављању и унапређењу *IA*, подразумевају приоритет за РС, да се развије и успостави децентрализована функција интерне ревизије за цео јавни сектор, укључујући и средства ЕУ.

Успостављање децентрализоване функције интерне ревизије започело је обуком интерних контролора директних корисника буџетских средстава Републике и ООСО и њиховом прерасподелом на послове интерне ревизије (интерни ревизори). Ради даљег спровођења реформе потребно је, тамо где то већ није учињено, именовати руководиоце интерне ревизије који треба да са руководиоцима корисника јавних средстава утврде и усагласе повељу, правилник о раду, почетну величину и структуру јединица за интерну ревизију. У складу са проценом ризика, руководиоци интерне ревизије припремиће средњорочни и годишњи план рада интерне ревизије и доставити га руководиоцу корисника јавних средстава на одобрење, како је то регулисано у Приручнику за интерну ревизију.

Процена потреба за обуком интерних ревизора захтева да *CHU* изради План и распоред обуке кандидата за стицање звања овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору за све нивое корисника јавних средстава. Тачан број интерних ревизора који је потребан да се обезбеди функција интерне ревизије у 62 најзначајнија корисника јавних средстава на републичком нивоу може се утврдити након оцене потреба засноване на ризицима, што је комплексан процес који захтева детаљну оцену циљева, ризика и система у оквиру сваке организације. У оквиру пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2“ консултанти су предложили да се код 62 корисника јавних средстава на републичком нивоу успостави функција интерне ревизије са око 200 интерних ревизора, чија обука је вршена у току 2010. године. Ради обезбеђења одговарајућег квалитета рада интерних ревизора успоставиће се сертификациона шема за стицање звања овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору.

Ради примене стандарда, принципа етичког кодекса и ревизорске методологије, потребно је да се врши редовна процена потреба за обуком, која ће се континуирано обезбеђивати у складу са смерницама *CHU*.

Интерну ревизију, као нову професију, треба учинити довољно атрактивном одговарајућим зарадама, системом награђивања и обезбеђењем обуке и осталих ресурса неопходних за рад и професионално усавршавање. Водећу улогу у обезбеђењу и обуци кадрова треба да има *CHU* Министарства финансија.

Хармонизација финансијског управљања и контроле и интерне ревизије

Кључно обележје модерног финансијског управљања јесте да се процес доношења одлука и одговорност поставе што ближе самој операцији/радњи, на ниже организационе јединице – *subsidiarity*.¹³ То подразумева кретање од централизоване контроле, где се све одлуке доносе и надзор врши на централном нивоу Владе, уобичајено у Министарству финансија, ка децентрализованој контроли, где одлуке доносе и надзор врше појединци одговорни за пружање услуга које захтева претпостављени у односу на подређени ниво одлучивања.

Предности оваквог приступа су двојаке:

а) Руководство и запослени у организацији су у бољој позицији да схвате утицај и последице одређених одлука.

б) Кроз пружање услуга руководство и запослени осећају већу „својину“ над услугама уколико имају одређену контролу и одговорност за одлуке које доносе.

Одговорност за финансијску контролу се децентрализује, али путем централно регулисаног оквира, кроз механизам реалне хармонизације у Министарству финансија.

Сходно члану 83. Закона о буџетском систему, хармонизацију *FMC* и *IA* врши *CHU*, чији је делокруг рада уједно проширен. Међутим, хармонизација и координација *FMC* и *IA* је у почетној фази развоја. Наиме, сада је прецизније дефинисан опсег хармонизације, што значи да се хармонизују финансијско управљање и контрола и интерна ревизија. То подразумева да хармонизација финансијске контроле не

¹³ *Subsidiarity* – принцип по којем најмање јединице одређене организације имају овлашћења да доносе одлуке.

постоји као нешто што је издвојено, већ да се та хармонизација односи на *FMC*, као један сегмент и *IA* као други сегмент хармонизације.

У другом ставу прописани су послови које обавља *CHU*, у којима је, у поређењу са тачком 3. из члана 66. претходног закона, изостављено „и вођење регистра интерних ревизора и повеље интерне ревизије“, што значи да је делокруг рада *CHU* у тој тачки проширен.

У последњем ставу утврђено је да министар финансија прописује програм за стручно образовање и услове и поступак сертификаковања, односно полагања испита за стицање професионалног звања овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору, стручно оспособљавање, усавршавање и стимулативно награђивање запослених на пословима *CHU* и даје смернице и упутства за обављање претходно наведених послова који су у надлежности те јединице.

На основу ове одредбе може се закључити да је министар финансија, још у складу са одредбама пређашњег Закона о буџетском систему, донео Правилник о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору.

Међутим, овим Правилником није регулисано, на пример, питање стимулативног награђивања запослених на пословима *CHU*.

Хармонизација и координација *FMC* и *IA* кроз централно усклађивање у јавном сектору је у почетној фази развоја. Наведене функције вршиће *CHU* обезбеђењем јединственог приступа *FMC* и *IA* у целокупном јавном сектору.

У складу са најбољом праксом ЕУ, развијеном и у земљама кандидатима за придруживање ЕУ, *CHU* треба да: потврђује квалитет и независност функција, пружа подршку у развоју *FMC* и *IA*, израђује прописе, методологије за процену ризика, појасни деловање у случају откривања неправилности или превара, припрема приручнике и упутства за израду ревизорских трагова (*audit trails*)¹⁴, као „центар стручности“ да врши обуку за руководиоце и запослене, прати добру праксу и међународне стандарде. Тренутно је *CHU* формирана са две групе – за *FMC* и *IA*, које имају одвојене надлежности. Руководилац *CHU* подноси извештаје о стању и напретку *PIFC* директно министру.

Од ресурса су потребни кадрови са одговарајућим искуством и знањем, одговарајуће зараде, обука, овлашћења, финансијска средства и др. Тренутно *CHU* врши обуку руководиоца и осталих запослених, да би се *FMC* и *IA* до краја увели у свим субјектима јавног сектора. Руководилац и запослени у *CHU* треба да поседују неопходно искуство и квалификације, да су посвећени и да разумеју захтеве *FMC* и *IA*, како би у потпуности могли да одговоре обиму и сложености послова на спровођењу реформе *PIFC*.

Припрему прописа у области *PIFC* вршило је Одељење за интерну ревизију Сектора за буџетску инспекцију и ревизију Министарства финансија. Битна новина прописана овим изменама јесте дефинисање појмова, раздвајање надлежности и прецизирање функција интерне контроле, интерне ревизије и буџетске инспекције и прописивање обавезе успостављања *CHU*. Поред осталог, Одељење је учествовало у припреми Нацрта закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, усагла-

¹⁴ *Audit trails* – Ревизорски траг је евиденција која обухвата целокупну документацију и показује пословну промену у свим њеним фазама, са могућношћу да се прати од сумарних збирова, па све до појединачних детаља и обратно.

шен је Приручник за интерну ревизију са консултантима са пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2.” Наведени предлог приручника тестиран је у пракси Одељења за интерну ревизију Министарства финансија и подељен је полазницима обуке, а предлог приручника за *FMC*, базираног на *INTOSAI* стандардима за интерну контролу који су сачинили консултанти, подељен је полазницима обуке. *CHU* је одговорна за израду нацрта прописа из области *PIFC*, односно за разраду и примену методологије и стандарда везаних за *FMC* и *IA*.

Координацију и хармонизацију стручног усавршавања и сертификације интерних ревизора, обуку за руководиоце и запослене, врши *CHU*, која је задужена за припрему и вођење програма сертификације овлашћених интерних ревизора у јавном сектору, као и за обезбеђивање обуке која ће интерне ревизоре усавршити у вештинама које су им неопходне да би били у току са најновијим „трендовима“ у интерној ревизији. *CHU* ради на развијању „тимског духа“ кроз организовање стручних скупова, као и мање формалних радионица и семинара путем којих ће промовисати високе стандарде и подстицати размену идеја и добре праксе.

Именовање руководиоца *CHU* претпоставља да то лице поседује неопходно искуство и квалификације, као и посвећеност и разумевање захтева интерне финансијске контроле и интерне ревизије у јавном сектору, како би покренуло и спроводило промене везане за побољшање *FMC* и *IA* у РС. Да би се показала важност коју Влада придаје овој позицији, руководиоца *CHU* имаће директан приступ министру финансија. Од осталог кадра, *CHU* треба да буде попуњена кадровима са одговарајућим искуством и знањем како би у потпуности могла да одговори обиму и сложености послова на спровођењу реформе *PIFC*.

Ради гаранције независности целокупне функције *IA*, *CHU* треба да пружа смернице, савете и подршку интерним ревизорима који се суочавају са притиском да обављају послове који нису у њиховој надлежности и који се суочавају са тешкоћама у примени њихових најважнијих препорука.

У склопу годишњег извештавања *CHU* о стању *PIFC* ради отворености и мерења напретка имплементације и развоја *PIFC*, *CHU* ће, на основу два упитника, захтевати да корисници јавних средстава изврше самопроцену *FMC* и *IA*. На основу анализе добијених одговора из годишњих извештаја, *CHU* ће сачињавати консолидовани годишњи извештај о стању *PIFC* за министра финансија, који ће га проследити Влади.

Мрежу *PIFC* са осталим учесницима *CHU* може остварити повезивањем и организовањем редовних састанака, радионица, коришћењем интернет странице или издавањем часописа ради разматрања питања од значаја за *PIFC*. Иако адекватно интерно повезивање представља приоритет за оптимално функционисање *CHU*, једнако је важно и екстерно повезивање. Оно се односи не само на сарадњу са ДРИ, већ и на приватне организације за интерну ревизију, професионална тела која се баве ревизијом и рачуноводством, као и релевантне академске институције у земљи, али и у иностранству. Такође је важно и повезивање са *CHU* из других земаља, при чему се заједнички проблеми на успостављању и спровођењу *PIFC* могу решавати разменом искустава. Везу и сарадњу система *PIFC* и ДРИ одржаваће Министарство финансија преко *CHU*. Њихова блиска сарадња и конструктивни дијалог је од суштинске важности за остваривање свеобухватног и ефективног система управљања јавним средствима.

Разматрање радњи које се предузимају против значајних неправилности и превара не спада у потпуности у састав *PIFC*. Један од пројеката у блиској будућности имаће за циљ целокупно разматрање ове области. Неопходно је интерне ревизоре и главне учеснике укључене у *PIFC* упознати са начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара.

Ради унапређења интерне ревизије у наредном периоду потребно је сагледати и унапредити постојеће контролно окружење, као и целокупан законодавни оквир.

Контролно окружење

Контролно окружење представља „оквир“ који утиче и у којем се развија систем *PIFC* и у оквиру њега интерна ревизија. Институционални оквир у контролном окружењу чини:

- Народна скупштина;
- Влада;
- Државна ревизорска институција;
- Министарство финансија (са свим својим институцијама);
- министарства и други органи државне управе, као што су нпр. у оквиру појединих министарстава организоване инспекцијске службе, које обављају послове инспекцијског надзора у складу са законима и подзаконским актима;
- Управа за јавне набавке;
- Комисија за заштиту права понуђача;
- Републичка дирекција за имовину Републике Србије;
- локална самоуправа, која је у надлежности служби за буџетску инспекцију и интерну ревизију на локалном нивоу, као и органа локалне самоуправе;
- организације обавезног социјалног осигурања и друге институције.

Законодавни оквир

Реформом интерне финансијске контроле и интерне ревизије у јавном сектору у РС, која је започета је 2002. године, усвајањем Закона о буџетском систему и доношењем низа подзаконских аката, успостављена је интерна ревизија на централном нивоу у Министарству финансија са задатком да обавља интерне ревизије у јавном сектору.

Изменама и допунама Закона о буџетском систему, из октобра 2006. године, прописана је обавеза да корисници јавних средстава успоставе одговарајуће системе интерне контроле (сет правила и процедура и одговорности свих запослених), да се успостави организационо и функционално независна децентрализована интерна ревизија и обезбеди хармонизација методологије и стандарда за *FMC* и *IA* у јавном сектору, формирањем *CHU* у Министарству финансија.

Дакле, на основу Закона о буџетском систему, а ради развијања и примене *PIFC*, као свеобухватног система интерне контроле, донети су подзаконски акти, од којих су најзначајнији:

- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гл. РС“, број 82/07);

- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору („Сл. Гл. РС“, број 82/07).

- Правилник о заједничким основама, критеријумима и задацима за рад финансијске службе директног корисника буџетских средстава („Сл. Гл. РС“, број 123/03);

- Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања („Службени гласник РС“, бр. 51/07 и 14/08);

- Уредба о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС“, бр. 125/03 и 12/06);

- Приручник за финансијско управљање и контролу;

- Приручник за интерну ревизију.

Осим наведених, битни су и следећи кључни прописи:

- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција;

- Закон о раду;

- Закон о платама у државним органима и јавним службама;

- закони из области обавезног социјалног осигурања;

- Закон о јавним набавкама;

- Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.

Дакле, на основу законодавног оквира, потребно је потпуно успоставити организационе структуре, описе послова и критеријуме за праћење радних учинака и оцењивање за послених, начин делегирања радних задатака и линије извештавања у систему *PIFC*.

Такође, Акциони план, уз Стратегију, представља план активности везаних за развој *FMC* и *IA* у јавном сектору и обухвата: заједничке активности, активности везане за *IA* и за спровођење *FMC*, а планиран је да се реализује у периоду од октобра 2009. до децембра 2014. године. Нажалост, касни се у његовој реализацији. За успостављање система *PIFC* потребно је да сви субјекти у јавном сектору направе своје планове и да их реализују.

Закључак

Да би успостављање и јачање система *PIFC* и, у оквиру њега *IA*, било у складу са општеприхваћеним стандардима, у наредном периоду потребно је:

- формирати јединице за интерну ревизију,

- дограђивати прописе и процедуре везане за *PIFC* – ажурирати секундарне и терцијарне прописе као што су правилници, приручници, стандарди за интерну ревизију, етички кодекс, шаблоне стандардних описа послова, упутства и осталу неопходну регулативу,

- развијати *CHU* у Министарству финансија,

- давати смернице за потпуно успостављање и развијање *IA*,

- развити стратегију обуке лица задужених за *PIFC* и за сертификавање интерних ревизора у јавном сектору,

- успоставити механизме сарадње и праћења развоја *PIFC*,

- реализовати у потпуности активности за *PIFC* предвиђене акционим планом у свим субјектима јавног сектора.

Систем *PIFC* биће подложен сталним променама и развоју. Како би се систем имплементирао, *CHU* преко Министарства финансија треба да предлаже Влади унапређење Стратегије и Акционог плана, да врши обуку, да предупредује и решава проблеме, да пружа помоћ и даје усмерења у раду и да предлаже адекватна решења за успостављање и унапређење система *PIFC*, а посебно интерне ревизије.

Жељено стање јесте да се уз адекватно руковођење, квалитетно пословање и спровођење интерне контроле, интерна ревизија, у суштини, мање бави ревизијом интерних контрола, а више посвећује ревизији пословања и да даје препоруке руководству ради унапређења свих функција и целокупног пословања. На тај начин смањиће се ризици у пословању и помоћи руководству у квалитетнијем доношењу одлука.

Литература

1. Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07 и 65/08.
2. Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/2010 и 101/2010. чл. 1–114. стр. 1–64.
3. Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007. 1–65. чл., стр. 1–30.
4. INTOSAI стандарди интерне контроле за јавни сектор (INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector).
5. IIA стандарди интерне ревизије (ECIIA Position Paper Internal Auditing in Europe).
6. Чанак, Ј. (уредник): Буџетско рачуноводство у функцији реформе државне управе и хармонизација прописа, *VII Саветовање професионалних рачуновођа буџетског рачуноводства*, издавач CPPC, Београд, 2009, стр. 290.
7. Национални програм за интеграцију у ЕУ, донет закључком Владе 05 број 011–8132/2007–11 од 9. октобра 2008.
8. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 82/2007. чл. 1–16. стр. 1–6.
9. Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, донео Министар финансија, *Службени гласник РС*, бр. 82/2007. чл. 1–36. стр. 1–18.
10. Правилник о заједничким основама, критеријумима и задацима за рад финансијске службе директног корисника буџетских средстава, *Службени гласник РС*, бр. 123/2003, чл. 6 стр. 2.
11. Support for Improvement in Governance and Management – Поддршка у побољшању управљања иницијатива OECD.
12. Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 61/09 од 04.08.2009. стр. 3–28.
12. Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, *Службени гласник РС*, бр. 10/2004, 04/2007, 84/2007. чл. 1–18. стр. 1–4.
13. Уредба о буџетском рачуноводству, *Службени гласник РС*, бр. 125/2003, 12/2006. чл. 1–21. стр. 1–11.

ХОЛИСТИЧКИ МАРКЕТИНГ У ФУНКЦИЈИ
ТРЖИШНЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ ПРЕДУЗЕЋА
ИЗ СЕКТОРА НАМЕНСКЕ ПРОИЗВОДЊЕ

Слободан Т. Панић*

Народна банка Србије, Завод за израду новчаница и кованог новца

Обим и брзина промена које се дешавају у друштвено-економском окружењу такви су да се може рећи како је једина константа модерног времена константност промена. Државна предузећа у Србији, заједно са другим привредним субјектима и друштвом у целини, захваћена су овим таласом. Турбулентност окружења диктирају глобални процеси као што су глобализација, либерализација и снажан техничко-технолошки развој. Прилагођавање новој реалности представља императив за све привредне субјекте, независно од типа власништва. Талас реформи посебно је изражен у јавном сектору и спроводи се са циљем да се повећа ефикасност овог стратешки важног сектора. Промене су кренуле у Великој Британији почетком 80-их година прошлог века, али су се веома брзо прошириле на САД и постале глобалан процес. Данас не постоји ниједна земља на свету која реформи јавног сектора не посвећује највећу пажњу. Поједине земље, управо захваљујући успешном реформисању јавног сектора, зауставиле су неповољне трендове и обезбедиле динамичан привредни раст (пример Јужне Кореје). Приступ и модалитети у појединим земљама се разликују, али је крајњи циљ исти – смањити утицај државе на пословање државних предузећа, смањити или потпуно укинути финансирање ових субјеката из буџета и оспособити их за самосталан живот на тржишту. Кроз пословну ефикасност државних предузећа држава настоји да поправи властиту алокативну ефикасност. Ово питање је од највећег значаја за земље у транзицији, које реформи јавног сектора спроводе у много тежим условима, мењајући истовремено друштвено-политички и економски систем, изграђујући тржишне институције и мењајући систем вредности који је постојао деценијама. Овај рад има за циљ да, кроз теоријску анализу и емпиријско истраживање, укаже на један од могућих начина реструктурисања државних предузећа у Србији. Модел тржишне трансформације полази од чињенице да јавни сектор у привреди, осим традиције, има и респективан кадровски потенцијал, опрему и логистику, које треба ставити у функцију. Тржишна трансформација државних предузећа представља креативну алтернативу отпуштању запослених и нарочито је

* Мр Слободан Т. Панић директор је Дирекције продаје НБС-ЗИН; slobodan.panic@nbs.rs.

важна у ситуацији када је незапосленост постала највећи социо-економски проблем и главна негативна последица транзиције. Излазак државних предузећа на домаће и инострано тржиште једина је права провера њихове укупне ефикасности и најбоља припрема све будуће активности државе и менаџмента.

Кључне речи: *реструктурисање, државна предузећа, тржишна трансформација, холистички маркетинг, турбулентност окружења, ефикасност.*

Увод

Основна карактеристика државних предузећа у Србији која нису започела процес тржишне трансформације јесте настојање да се под окриљем државе избегну промене, или бар да се сведу на најмању могућу меру. Користећи аргументе као што су: стратешки значај ових предузећа за функционисање целе заједнице, ризик од претварања државних монопола у приватне, вођење социјалне политике кроз депресиране цене и друге повластице, важна позиција ових система на тржишту као великих купаца и партнера, страх од масовнијег отпуштања, социјалних тензија и сл., држава и сама ЈП правдају *status quo* као, ако не најбоље, онда бар најмање лоше решење у тренутним околностима. У државама попут наше, где је питање успостављања економске и политичке стабилности једнако отворено већ 20 година, такав однос према реформама у јавном сектору има одлично упориште. За разлику од других држава, где је јавни сектор одавно престао да буде баласт и уместо тога доприноси развоју друштва, у Србији и даље постоји оштра подела између две опције – једне, која заговара одлагање реформи због потенцијалних ризика и друге, која у промени власништва види универзални лек и најбрже решење за нагомилане проблеме са којима се суочавају државна предузећа. И као што игнорисање проблема и чекање „повољнијег тренутка“ ретко доносе добар исход, тако и приватизација без јасно утврђених правила има веће шансе да увећа проблем него да га реши. Најбоља потврда за то је недавно завршена приватизација друштвених предузећа, која је произвела низ проблема и озбиљне друштвене дисторзије.

Одређени број државних предузећа у Србији схватио је да и у постојећим оквирима, ма колико они били уски, постоји могућност за значајно повећање ефикасности пословања, а будући да се она може објективно мерити једино на тржишту, определила су се за излазак на тржиште, тј. за трансформацију по тржишном моделу. Овај концепт има више позитивних исхода. Најпре, ради се о постепеном процесу подизања свих параметара пословања, чиме се искључују радикални потези и не производе тензије. Кроз активно учешће на тржишту предузеће стиче неопходна искуства у раду и управљању, инвестира у нове процесе и технологије, уводи савремене методе рада, смањује унутрашњу бирократију и уводи низ организационих промена како би повећало конкурентност на домаћем и иностраном тржишту. Захваљујући томе, државно предузеће смањује губитке и зависност од финансирања из буџета, а у следећој фази остварује профит и генерише приходе у државну касу. Таква предузећа значајно повећавају своју вредност и привлаче пажњу стратешких партнера, чиме се стварају претпоставке за успешну власничку трансформацију. Тржишна трансформација државних предузећа

јесте креативна и профитабилна алтернатива отпуштању запослених, због чега таква одлука, по правилу, добија неподељену подршку запослених и шире заједнице. Државна предузећа која се успешно позиционирају на тржишту престају да буду приоритетан проблем који држава треба да решава, већ се њихов будући статус одређује било кроз процес пажљивог избора стратешког партнера (уз могућност да држава задржи део власништва над предузећем), било кроз додатно стимулисање тржишних активности уз задржавање државног власништва. Тржишна трансформација представља најбољи вид припреме државног предузећа за приватизацију (уколико држава планира такво решење), јер обезбеђује да се предузеће прилагоди на нов начин пословања без већих траума. У случају да излазак државног предузећа на тржиште буде неуспешан, држава добија јасан сигнал за предузимање радикалних потеза.

Читав низ промена и активности које су неопходне за успешан прелазак државних предузећа на тржишни модел пословања обједињено је у концепту холистичког маркетинга. Ново маркетиншко окружење у 21. веку захтева од предузећа, независно од типа власништва, другачији начин организације и нови, свеобухватнији однос према заинтересованим странама. Традиционални маркетиншки оквир постаје превише узак. Потребно је обезбедити широку, интегрисану перспективу, која уважава сложеност маркетиншких активности и међузависност ефеката. Осим традиционалног маркетинга, који се у новом концепту назива интегрисани маркетинг, концепт холистичког маркетинга има још три компоненте: маркетинг односа, интерни маркетинг и друштвено-одговоран маркетинг. Маркетинг односа има за циљ развијање блиских, дугорочних односа са свим појединцима и организацијама које могу директно или индиректно да утичу на успех маркетиншких активности предузећа. Изграђујући узајамно задовољавајуће односе са клијентима, добављачима, дистрибутерима и осталим партнерима, као и са запосленима и делом јавности која је заинтересована за пословање предузећа, маркетинг односа ствара снажне економске, техничке и друштвене везе међу заинтересованим странама.¹ Крајњи резултат маркетинг односа јесте изградња јединствене имовине која се зове маркетинг мрежа. Она се састоји од компаније и њених подржавајућих стејхолдера, са којима је изградила обострано корисне односе. Конкуренција се више не одиграва међу компанијама, већ између маркетинг мрежа, а награда припада оној компанији која је успела да изгради бољу мрежу.² Развој снажних односа захтева разумевање потреба, циљева и интереса различитих група и реалну процену њихових могућности и ограничења.

Универзалност концепта холистичког маркетинга потврђује и пракса државног предузећа „Техничко-ремонтни завод“ Крагујевац. Техничко-ремонтни завод (у даљем тексту Завод) јесте специјализована војна установа у саставу Министарства одбране РС, која за потребе Војске Србије извршава редовне задатке на генералном ремонту и техничком одржавању убојних средстава. После шест деценија рада и низа признања које је добио од овлашћених организација, Завод заузима лидерску позицију на Балкану у пословима одржавања убојних средстава.

Као и већина предузећа из сектора наменске производње, Завод је из времена СФРЈ наследио предимензиониране капацитете (у складу са потребама тадашње државе) и

¹ Philip Kotler, Kevin Lane Keller: *Marketing Management* 12, Data Status, Beograd, 2006, s. 16–24.

² James C. Anderson, Hakan Hakansson, Jan Johanson: „Dyadic Business Relationships within a Business Network Contexts”, *Journal of Marketing*, 15. 10. 1994, s. 1–15.

традиционалну организацију, базирану на доминантној улози државе у планирању и реализацији свих најважнијих процеса. Бурне промене у Европи 80-их година, које су резултирале распадом Варшавског пакта, из корена су измениле геополитички положај Југославије, што се директно одразило на место и улогу наменске индустрије. Деведесетих година велика Југославија се распала, што је додатно редуковало потребе државе за производима и услугама из овог сектора. Са друге стране, тржиште наоружања и војне опреме је све мање дириговано и контролисано од државне администрације. Све више на унутрашњем, а нарочито у спољнотрговинском пословању, промет наоружања и војне опреме постаје слободно тржиште под утицајем економских закона понуде и тражње. Нови закони који регулишу спољнотрговинско пословање усклађени су са правилима Светске трговинске организације и прописима ЕУ, а имају за циљ либерализацију у овој сфери пословања. Речју, тешко да је било који сектор привреде доживео тако драматичне промене у толико кратком року, као што је то случај са наменском индустријом у Србији. Са једне стране отворена је могућност да Завод понуди своје услуге иностраним корисницима и домаћем тржишту које до сада није било корисник (нове врсте производа и услуга), али се истовремено отвара простор и за конкуренцију у земљи.

Процес транзиције комплетно мења физиономију наменске производње, која је деценијама егзистирала на затвореном, планском и централизованом моделу пословања. Време када је држава обезбеђивала предузећима наменске индустрије посебан статус и права, уговарала послове, обезбеђивала ресурсе, пласман и наплату, одавно је завршен. Ове организације су, као и остатак привреде, пред дилемом „опстати или нестати“. У таквим околностима менаџмент Завода определио се за реструктурисање предузећа по моделу тржишне трансформације, ослањањем на квалитет услуга, традицију и, пре свега, квалитетан технички и кадровски потенцијал. Амбиције Завода на тржишту иду у смеру наставка и унапређења сарадње са Војском Србије и МУП РС, али је приметан и велики заокрет ка цивилном програму и иностраном тржишту, са циљем да ово предузеће постане регионални центар Југоисточне Европе за уништавање сувишних убојних средстава.

Вишак капацитета који је настао смањењем обима посла за Војску Србије, Завод употребљава допунским производним програмом за цивилно тржиште, које чине: услуге галванске заштите метала, механичка обрада метала, складиштење експлозива и пиротехничких средстава, производња шампињона, обрада дрвета (израда кошница за пчеле, израда транспортних палета и специјалне дрвене амбалаже, производња канцеларијског намештаја, кућица за псе, метеоролошких заклона и сл.), испорука неколико делова за возила „Заставе“ – Крагујевац, штампарске услуге и др.

Идеја о тржишној трансформацији предузећа садржана је у пет од седам тачака којима се дефинише промењена визија Завода:

- трансформисати Завод према потребама тржишта;
- запослити све расположиве капацитете;
- освојити нова тржишта у земљи и иностранству;
- реструктурирати део ремонтних капацитета из војног у цивилни програм;
- извршити трансформацију Завода из војнодоходовне установе у предузеће;
- заштитити интересе запослених;
- освојити нове технологије производње и ремонта муниције и минско-експлозивних средстава.

Задовољство купаца је у првом плану политике квалитета, која је основ нове политике предузећа. Она је формулисана на једноставан начин и недвосмислено је оријентиса-

на ка тржишту: „Завод ће усмеравати своје активности ка обезбеђењу и сталном унапређењу квалитета рада и испуњавању захтева корисника услуга и ка побољшању најважнијих перформанси организације. Квалитет производа и услуга, уз повећану ефикасност и економичност пословања, представља најважнији приоритет Завода. Он планира да гради партнерске односе са организацијама које имају исту или сличну оријентацију.“

Визија коју прокламује Завод, пре свега, ослања се на запослене и рачуна на њихов пуни допринос. Она у потпуности уважава интересе свих заинтересованих страна: купаца, добављача и осталих пословних партнера запослених, друштвене заједнице и државе. Широко постављен концепт визије Завода је од нарочите важности, ако се има у виду природа основне делатности предузећа. При дефинисању визије водило се рачуна о институционалном оквиру (стање у окружењу, законска решења, захтеви и потребе заинтересованих страна, развојна стратегија и сл.) и о економском оквиру (расположиви ресурси, инвестиције, планирање, управљање), како у садашњем тренутку, тако и у будућности. Визија предузећа, у том смислу, није трајна и непроменљива, већ је и динамичка детерминанта коју је потребно преиспитивати и дограђивати у складу са променама, како би била јасна и примењива.

Дефинисањем, преиспитивањем и ажурирањем политике и стратегије руководство настоји коректно да антиципира даљи развој предузећа и усагласи га са новим суштински измењеним условима пословања. Из ситуације где држава интегрише све најважније функције у односу на Завод (планирање, развој, власничка и управљачка функција и држава као једини купац), кроз процес реструктурисања Завод добија статус предузећа и већину својих активности усклађује са захтевима и законима тржишта.

Руководство Завода развило је ефикасан систем интерне комуникације у предузећу, чији је првенствени циљ саопштавање дефинисане политике и стратегије, усклађивање захтева свих заинтересованих страна и упознавање запослених са оперативним циљевима и резултатима пословања. Имајући у виду основну делатност предузећа, систем информисања мора да уважава и безбедносни аспект информисања, како у односу на конкуренцију, тако и у односу на систем одбране земље.

Већина послова у Заводу има карактер тимског рада, јер су радне операције следљиве, а коначан производ је резултат затвореног циклуса већег броја узајамно повезаних операција. Све анализе, предлози и доношење различитих одлука врше се на нивоу колегијума директора, стручног колегијума, Одбора за квалитет и Одбора за развој нових производа. Тимски рад покреће читав низ позитивних процеса у организацији:

- размена знања и идеја је бржа и непосредна;
- боља размена практичног искуства;
- подиже се иновативност и креативност запослених;
- постиже се на виши ниво индивидуалне и колективне дисциплине и одговорности;
- подиже се ниво мотивације запослених;
- код радника се развија осећај сигурности и припадности организацији;
- повећава се продуктивност рада;
- изграђује се лојалност запослених и смањују се нежељене флукуације.

Следећи практична искуства успешних домаћих и страних компанија, Завод је увео тзв. *браинсторминг* радионице, као посебан вид тимског рада и размене искустава. У малим групама организују се интензивне стручне расправе, спонтане и ничим ограничене размене мишљења стручних лица из различитих области, са циљем да се дође до нових идеја или решења за текуће и неочекиване проблеме.

Лидерство је један од најважнијих покретача развоја сваке организације, без обзира на врсту делатности и тип власништва. У државним предузећима која се налазе у сложеном процесу реструктурисања по моделу тржишне трансформације, улога лидера је од пресудног значаја за успех реформе. У свим кључним фазама процеса управљања у Заводу, као што су: дефинисање мисије, визије, политике и стратегија, планирање, реализација, анализирање и спровођење корективних мера, успостављање односа са најважнијим заинтересованим странама, контрола примене закона, креирање организационе културе, афирмација тимског рада, подстицање иновативности у организацији, друштвено одговорно понашање предузећа и др., јасно се препознаје утицај лидера. У погледу руковођења инсистира се на личном примеру, потпуном преузимању одговорности и мерљивости резултата.

Завод је свој систем менаџмента изградио на процесном приступу, са извршеном јасном идентификацијом процеса. Процеси су подељени на кључне и помоћне (пратеће), али је очигледна њихова међусобна повезаност. Сви процеси од значаја за квалитет Завода одвијају се према документованим процедурама. У Заводу се на организован начин спроводи праћење, мерење, анализа и унапређење, са циљем да се обезбеди усаглашеност производа, усаглашеност система менаџмента квалитетом и стално побољшање ефикасности управљања.

Због природе делатности Завода, осим циљева квалитета, апсолутни приоритет ставља се на све аспекте безбедности (заштита живота и здравља запослених, заштита информација, очување животне средине), контрола квалитета процеса.

Управљање пословним системом и системом квалитета врши се сагласно захтевима стандарда JUS ISO 9001:2001 и стандарда SNO 9000:1997 и SNO 9010:2005 (што одговара НАТО публикацији AQAP 2110). Правилником о квалитету, мисијом и визијом Завода јасно су дефинисане све заинтересоване стране о којима предузеће мора да води рачуна на систематизован и формализован начин. То су: држава као власник, купци производа и услуга, друштвено окружење, добављачи и запослени. За разлику од ранијих времена, када је организација правила дугорочне планове а на тржишну утакмицу се није ни мислило, пред данашњим менаџментом налази се сложен задатак да разуме, антиципира и стално прати промене у држави и ширем окружењу, дешавања на циљном домаћем и иностраном тржишту и да, пре свега, разуме транзициони процес у којем се друштво налази.

Руководство Завода је схватило да су две најгоре ствари које могу да се десе једном предузећу – да га напусте најстручнији људи и да изгуби најважније купце. Завод је успоставио и успешно развија систем за прикупљање повратних информација од корисника. Као извор информација о задовољству купаца служе:

- упитници за процену потреба и захтева купаца;
- анкетање купаца;
- рекламације купаца на квалитет производа и услуга;
- директна комуникација са купцима.

Завод је успоставио систем којим се захтеви и очекивања корисника преводе у специфичне захтеве, који се усмеравају ка функцијама развоја квалитета и технолошког развоја, са циљем да буду уграђени у карактеристике будућег производа. Брзина реаговања на захтеве купаца значајно је смањена. У оквиру Завода је отворен продајни салон, како би се олакшала куповина и омогућила продаја физичким

лицима. Кроз рад на сопственој *SWOT* анализи Завод редовно процењује властите слабости и предности, шансе и претње из окружења и сходно томе прилагођава властиту стратегију. Једна од базичних стратегија је стално иновирање производног програма, које се ослања на квалитетан кадровски потенцијал, као основну компетитивну предност Завода. Само у периоду од 2003. до 2006. године број новоо-својених производа повећан је четири пута.

Како би се обезбедио континуитет отварања нових тржишта (пре свега иностраних) и алтернативних видова производње, у Заводу је формиран Одбор за развој нових производа. Док се на домаћем тржишту акценат ставља на нове производе и услуге из тзв. цивилног програма, у међународну утакмицу предузеће улази освајањем нових технологија које су, пре свега, усмерене на техничко одржавање специјалне муниције и минско-експлозивних средстава (МЕС), где Завод има амбиције да постане регионални центар за демилитаризацију муниције и минско-експлозивних средстава. Прву велику проверу у том смеру представљао је међународни пројекат демилитаризације 1.404.819 противпешадијских мина, који је Заводу поверила евроатлантске агенција NAMSA и који је реализован у рекордном року, током 2007–2008. године. Директор Одељења за контролу наоружања Главног штаба НАТО Мајкл ди Мигенс дао је тим поводом следеће саопштење: „За само годину дана уништено је милион противпешадијских мина или 73% од укупне количине. То је велики посао и ви сте га обавили одлично. Ово је до сада највећи пројекат НАТО у Србији. Очекујем да овим путем и наставимо“. Убрзо су уследила још два велика уговора за ремонт комплекса муниције за две земље чланице НАТО, који су добијени на међународним тендерима. Извозни пројекти, посредством Југоимпорт СДПР-а, реализовани су и у Египту, Алжиру, Мјанмару, Бугарској и Македонији. Уз помоћ таквих пројеката Завод убрзано остварује своју визију регионалног лидера у пословима демилитаризације опасне, неперспективне и расходоване муниције, која је остала након скорашњих ратова на овим просторима. Реагујући на захтев Војске Србије да се подигне тактичка могућност артиљеријских јединица, Завод је у сарадњи са другим учесницима освојио технологију израде модерне, модификоване муниције повећаног дмета. Реч је о потпуно оригиналном решењу, које представља велику извозну шансу, а интересовање показују и армије неколико великих и развијених земаља.

Систем управљања квалитетом, према захтевима стандарда SNO 9010:2005, усклађен је са НАТО публикацијом AQAP 2110, што обезбеђује компатибилност и доприноси извозним амбицијама предузећа. Захтеви инотржишта наоружања и војне опреме су изузетно строги, због чега се посебан акценат ставља на контролу квалитета и сарадњу са експертским организацијама, као што су Војнотехнички институт, Техничко-опитни центар и друге установе Војске Србије.

При разматрању укупне проблематике продаје наоружања и војне опреме на светском тржишту, не може се заобићи чињеница да они представљају извозну робу посебне врсте. Та посебност огледа се у томе што за њен промет у међународним оквирима не важе у потпуности класични тржишни закони, већ продаја зависи и од става и одлука водећих држава и међународних организација (пре свега Уједињених нација). Руководство Завода пажљиво прати и процењује промене политичког и законодавног амбијента, како би биле донето одговарајуће одлуке у наставку на иностраном тржишту.

Главни ослонац Завода за реализацију мисије предузећа и најјачи потенцијал за остварење визије јесу запослени. Радници су свесни неминовности промена које доноси транзиција и потребе да се што пре изврши ново позиционирање фабрике у односу на новонастали тржишни амбијент. Примерена одговорност и дисциплина у раду код већине запослених постала је радна и карактерна особина, по којој се запослени препознају у свом окружењу. Скоро да не постоји случај да је запослени у Заводу својим понашањем, у предузећу и ван њега, довео у питање властити углед и имиџ Завода као организације.

У циљу изградње и подстицања друштвено одговорног понашања и корпоративне културе, Завод је усвојио Кодекс запослених. Он представља модел размишљања, образац понашања и подстиче развој моралних вредности. Инсистирањем на његовој доследној примени подиже се потенцијал организације и усаглашавају њене вредности са системом вредности окружења. Кодекс понашања најмање једном годишње преиспитује највише руководство, а са њим су упознати сви запослени. Интерес друштва Завод препознаје и штити на различите начине – од тога да редовно уплаћује све обавезе према држави, до обезбеђивања највишег степена заштите здравља запослених и безбедности на раду и стриктне примене мера за заштиту животне средине. Изузетан пример одговорног понашања јесте већ поменути посао демилитаризације више од 1,4 милиона противпешадијских мина током 2006. и 2007. године, што је уједно и највећи економски пројекат НАТО у Србији до данас. Осим што су остварени врло конкретни економски резултати добијањем 110 тона експлозива, који ће се користити у комерцијалне сврхе, 750 тона гвозђа за различите индустријске намене, преко 60 тона пластике за цивилне потребе и преко 100 тона других секундарних сировина, избегнуто је уништавање експлозијама на отвореном, чиме је спречено да се стотине милиона кубних метара отровних гасова ослободи у атмосферу. Уклањањем овог вида оружја, у складу са Отавском конвенцијом коју је потписала 151 држава, Завод и наша држава дали су крупан допринос глобалној безбедности, за шта су добијене бројне похвале из земље и из света. Завод је, такође, веома ангажован у пословима проналажења, тријаже и уништавања бројних неексплодираних убојних средстава заосталих после НАТО бомбардовања.

Друштвено одговорно понашање у Заводу манифестује се и кроз израду и примену процедура којима се на најмању могућу меру своди угрожавање животне средине. Изграђено је постројење за неутрализацију технолошке воде, превођењем токсичног у шестовалентни хромни отпад и његово лагерења до даље изградње, контролисано се спаљују поједини елементи убојних средстава или се детонирају под строго контролисаним условима. Освојена је технологија за безбедно превођење веома отровног белог фосфора из специјалне муниције у сировину за производњу фосфатних ђубрива и др. Строго се примењују мере и средства ХТЗ. Бављење проблематиком заштите животне средине превазилази оквире самог предузећа. Од екстерних партнера (добављачи, кооперанти и др.) Завод захтева примену поступака и процедура којима се подиже квалитет заштите животне средине.

Тржишно опредељење Завода могуће је пратити и кроз константан раст учешћа тзв. „цилног програма“ у укупној реализацији.

Учешће „цилног програма“ (ЦП) у укупној реализацији

Година	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Учешће ЦП у реализацији (%)	0,16	1,02	2,9	2,95	10,69	8,69	4,26

Јачање развоја овог сегмента пословања представља трајну оријентацију, која је уграђена у развојне и стратешке планове овог предузећа. Цивилни програм се не доживљава као конкуренција основној делатности, већ као прилика за подизање укупне ефикасности организације.

Још један важан показатељ озбиљности настојања предузећа да успе на захтевном домаћем и међународном тржишту јесте рад на увођењу нових производа који су намењени тржишту.

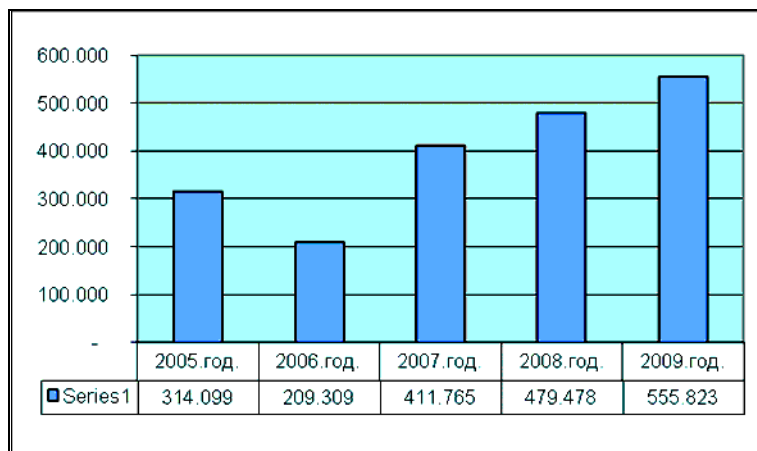
Новоосвојени производи намењени тржишту

Година	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Број новоосвојених производа	2	3	6	8	11	13	10

Политика стимулисања иновативности запослених очигледно даје резултате, јер се број нових производа који су прихваћени од купаца у посматраном периоду вишеструко повећао. У складу са захтевима Интегрисаног система менаџмента, Завод је, закључно са септембром 2010. године сертифицивао следеће системе менаџмента: SNO 9000:1997; SNO 9010:2005 (који је адекватан НАТО публикацији AQAP 2110), ISO 9001:2008; ISO 14001:2005; ISO 18001:2008; ISO IEC 27001 (увођењем овог система менаџмента Завод је постао лидер у привреди Републике).

Нова фаза у извозној оријентацији Завода јесте продаја *know-how*, укључујући пројектовање и изградњу капацитета у иностранству. Захваљујући томе, током 2010. године, у условима изразите рецесије и у ситуацији када већина предузећа има проблем вишка запослених, запослио је 150 нових радника. У Заводу се упоредо ради на увођењу робота који би заменили људски рад у процесима где је безбедност запослених највише угрожена.

Финансијски резултати пословања, мерено кроз укупне приходе, бележе константан раст после 2006. године.



Кретање укупних прихода у.000 динара

У истом периоду Завод је успевао да обезбеди покриће укупних трошкова приходима из пословања и да послује позитивно. У структури укупних прихода, приходи од продаје у периоду 2005–2009. године учествују од 92 до 97 одсто.

У жељи да упореде властити ниво пословне изврности са најбољим организацијама из групе „великих предузећа“ у Србији, Завод је 2006. и 2007. године конкурисао за националну награду „Оскар квалитета“. Прве године предузеће је добило највишу оцену из критеријума „политика и стратегија“ и „људски ресурси“, а годину дана касније из области „људски ресурси“ и „задовољство запослених“. Оба пута Завод је у укупном пласману био други, чиме се и формално сврстао у сам врх приредне елите у Србији, а концепт тржишне трансформације државног предузећа потврђен је као погодан модел за повећање укупне ефикасности.

Литература

1. Kotler, P.; Keller, L., K.: *Marketing Management* 12, Дата Статус, Београд, 2006, с. 16–24.
2. James C. Anderson, Hakan Hakansson, Jan Johanson: „Dyadic Business Relationships within a Business Network Contexts“, *Journal of Marketing*, 15. 10. 1994, с. 1–15.
3. Стиглиц, Е. Џ.: *Економија јавног сектора*, 2. издање, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2008.
4. Монографија *60 година ТРЗ Крагујевац – Завод кроз време*, ТРЗК, 2010.
5. Пријава за награду „Оскар квалитета 2007 године“.
6. Извештаји о пословању Завода у периоду 2004–2009 године.
7. Емпиријска истраживања обављена у ТРЗК током 2010. године.

СПЕЦИФИЧНОСТИ КРИЗНОГ ОДЛУЧИВАЊА¹

Желимир Кешетовић и Ивица Љ. Ђорђевић
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Аутори анализирају специфичности кризног одлучивања, при чему посебну пажњу посвећују тенденцији централизације кризног одлучивања као начину на који се бирократске организације прилагођавају кризним ситуацијама. Разматрају се и алтернативе централизацији кризног одлучивања. Аутори оцењују да централизација кризног одлучивања има озбиљне недостатке, услед чега су неки истраживачи препоручивали алтернативне путеве структурирања кризног одговора, нарочито у међуорганизацијском окружењу. Они закључују да ови алтернативни модели могу помоћи избалансираној процени функционалности и дисфункционалности централизације, те да се анализом могу утврдити лични, организациони и међуорганизацијски предуслови за ефективан кризни менаџмент у различитим ситуацијама.

Кључне речи: *криза, кризни менаџмент, кризно одлучивање, централизација.*

Увод

Одлучивање је саставни део свих основних функција менаџмента и односи се на процес у којем менаџер – појединац или колективно тело – на основу процене ситуације – предвиђања развоја стања, појава и догађаја – бирајући између неколико алтернатива доноси одлуку о даљим правцима акције организације као целине или њених појединих организационих јединица и чланова. Одлука је крајњи резултат процеса одлучивања.²

Понашање људи у процесу доношења одлука предмет је истраживања из различитих перспектива. Из психолошке перспективе, потребно је истражити индивидуалне одлуке у контексту потреба, преференција и вредности појединца. Из когнитивне перспективе процес доношења одлука мора се посматрати као трајни процес интегрисан у интеракцију с окружењем. Из нормативне перспективе анализа индивидуалних одлука бави се логиком доношења одлука и рационалношћу, као и инваријантним избором којем она води.³ С обзиром на важност и сложеност одлу-

¹ Текст је настао у оквиру рада на пројекту: 47107 „Безбедност и заштита организовања и функционисања васпитно образовног система у Републици Србији (основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства“, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

² James Reason, *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p.12

³ Daniel Kahneman, Amos A. Tversky, *Choice, Values, Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

чивања, развила се цела теорија одлучивања која истражује овај процес из различитих аспеката.⁴ Одлучивање се може посматрати као: право на одлучивање, информацијски процес, решавање организацијских проблема и мисаони процес.

Логичко одлучивање је важан део свих професија утемељених на науци, у којима специјалисти примењују своје знање у одређеном подручју како би донели исправну одлуку. Тако, на пример, лекарске одлуке укључују постављање дијагнозе и избор одговарајуће терапије.

Нека истраживања, међутим, показују да у ситуацијама у којима постоји повећан временски притисак, високи улози или висока неизвесност, експерти уместо структурираних приступа радије користе интуитивно одлучивање, сагласно приступу познатом као *одлучивање препознавањем прве прихватљиве одлуке* (engl. *recognition primed decision – RPD*). Будући да се ради о начину одлучивања који се често примењује у ванредним, односно кризним ситуацијама, описаћемо га нешто детаљније. *RPD* представља модел доношења брзих и ефективних одлука у суочавању са сложеним ситуацијама. У овом моделу одлучилац прикупља могуће правце деловања, упоређује их с ограничењима која намеће ситуација и бира први правац деловања који, с обзиром на постојећа ограничења, није одбачен. *RPD* је описан у различитим групама, укључујући медицинске сестре, заповеднике ватрогасаца, играче шаха и трговце на берзи. Он добро функционише у условима временског притиска, када се располаже делимичним информацијама, а циљеви нису јасно дефинисани. Ограничен је тиме што доносиоци одлука морају имати богато искуство како би могли исправно да препознају скривене карактеристике проблема и моделе решавања. Такође, услед неуобичајених или погрешно утврђених околности ситуације, може изостати препознавање прихватљиве одлуке. Постоје три варијације у *RPD* стратегији.

У првој варијацији одлучиоци препознају ситуацију као типичну: сценарио у којем су познати и детаљи ситуације и детаљи релевантног правца деловања, тако да се она заправо своди на „Ако... онда...“ реакцију. Одређена ситуација, захваљујући својој типичности, водиће до тренутног правца деловања. Вероватније је да ће искуснији доносиоци одлука имати знање о нетипичним ситуацијама и успостављеним правцима деловања у овој варијацији *RPD* стратегије.

Друга варијација догађа се када доносилац одлуке постојећу ситуацију оцени као непознату и онда бира један од познатих правца деловања. У том смислу она има облик „Ако (???)... онда...“, што је фраза која упућује да одлучилац има знања у специфичним правцима деловања, али му недостају сазнања и параметри саме ситуације. У циљу спречавања могућих компликација и гомилања погрешних информација, одлучилац пажљиво моделује могуће детаље ситуације и онда бира најповољнији познати правац деловања. Искусни доносиоци одлука вероватније ће исправно моделовати ситуацију која није сасвим позната и стога брже изабрати одговарајуће правце деловања.

⁴ James Stein, *The Right Decision: A Mathematician Reveals How the Secrets of Decision Theory*, McGraw Hill, New York et al, 2010; Michael D. Resnik, *Choices: An Introduction to Decision Theory*, University of Minnesota, Minneapolis, MN 1987; Itzhak Gilboa, *Theory of Decision under Uncertainty*, Cambridge University Press, Cambridge et al, 2009; Herman Chernoff and Lincoln E. Moses, *Elementary Decision Theory*, Dover Publications Inc, New York, 1986; Morton A. Kaplan, *Decision Theory as Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

У трећој варијацији доносиоцу одлука је позната ситуација, али не и исправан правац деловања, па стога користи менталне експерименте и симулацију грешака да би развио најефективније правце деловања. Облик ове варијације је „Ако... он-да... (???)” и у њему одлучилац моделује нове и неуобичајене правце деловања. Он испитује различите правце деловања, док не дође до онога који изгледа најпримеренији циљевима и приоритетима које намеће ситуација.

Будући да у *RPD* моделу одлучилац нема времена, он ће изабрати први правац деловања за који изгледа да је примерен ситуацији. Вероватно је да ће искусни доносиоци одлука брже развити нужни правац деловања, будући да се њихово стручно знање може брзо употребити за одбацивање непримерених праваца деловања.

Одлучивање препознавањем прве прихватљиве одлуке посебно је важно за руководиоце или службенике у службама за хитно поступање, као што је полиција, јединице за заштиту и спасавање, противпожарну заштиту и друге. Њега користе и искусни и они с мање искуства у доношењу одлука. Овај модел развијен је као узор за организације приликом доношења важних одлука које могу утицати на ситуације у којима се губе или спасавају људски животи.⁵

Специфичности кризног одлучивања

Кризне ситуације нису догађаји којима се једноставно препуштамо, већ опасни догађаји који од одговорних институција и особа захтевају хитно доношење одлука. Управо је доношење одлука један од елемената за дефинисање кризе. Схватање кризе као „прилике у којој се доносе одлуке” преовлађује у школској литератури о управљању кризом, а најчешћи медијски имиџ кризе је управо слика командне собе, трагичне дилеме и одлучног вође који влада ситуацијом, што значи да доноси кључне одлуке. Овде се одлучивање, међутим, из низа објективних и субјективних разлога, у битним карактеристикама разликује од одлучивања у нормалним, некритичним условима.

У кризним ситуацијама мора хитно да се донесе исправна одлука, чији је циљ заустављање или барем умањивање губитака људских живота и/или материјалних ресурса, заштита критичне инфраструктуре од које зависи функционисање државе и друштва, односно појединих организација и збрињавање страдалих. Но, у условима нејасних околности, у којима нема довољно информација, а онда у кратком року почињу пристизати бројне, понекад и контрадикторне, доста је тешко донети ефикасну одлуку. Дакле, поред недовољног увида у оно што се тренутно догађа, кризни менаџер нема ни довољно времена за анализу ситуације и најбољих решења, али, с друге стране, има огромну одговорност јер од његове исправне и право-времене одлуке о томе шта најпре треба да се предузме и ко је задужен да то уради, зависи даљи ток догађаја и димензије његових последица. Све то, уз често присутне тешке моралне недоумице, за доносиоце одлука представља озбиљан професионални изазов, али и изузетно стресну ситуацију у психолошком и етичком смислу. Поред тога, у решавање криза, особито оних чије размере надилaze грани-

⁵ Gary A. Klein, *Sources of Power: How People Make Decisions*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1998, pp. 1–30.

це појединачне организације и/или локалне заједнице, регије и земље, укључује се већи број учесника, на различитим нивоима и са различитим овлашћењима, унутрашњим хијерархијским односима и структуром, организацијском културом и мање или више јасно и прецизно дефинисаним међуорганизацијским односима, при чему их је све потребно координирати и уклопити у складан систем, који даје адекватан кризни одговор.

Често се у операцијама одговора на кризу преувеличава значај и улога највиших политичких функционера. Они, наравно, у кризи доносе најважније одлуке, али то чине и други службеници и значајни људи изван владе, односно људи на оперативним позицијама који у већини криза обликују кључна начела реаговања.

Кризе суочавају лидере с избором, при чему је ситуација таква да:

- одлуке имају значајне последице – утичу на темељне вредности и интересе заједница, а цена и добрих и лоших избора је висока у друштвеном, политичком, економском и људском смислу;

- садржи праве дилеме, које могу да се разреши само кроз компромисне или трагичне изборе, при чему све опције могу значити губитке;

- збуњује, јер суочава лидере с великим неизвесностима о природи проблема, вероватноћом будућег развоја и могућим последицама различитих решења;

- избори се морају направити релативно брзо – постоји временски притисак, без обзира да је ли стваран, опажен или самонаметнут, што значи да се неки од опробаних и тестираних метода припремања, одлагања и доношења политички тешких одлука не могу применити.⁶

С обзиром на то вође се налазе у тешком положају, јер свако од њих очекује путоказ за акцију и смањивање неизвесности својим избором, да превладавши властиту анксиозност усмере расположиве капацитете на начин за који се само могу надати да је прави и примерен ситуацији и околностима.⁷

Ипак, вође најчешће не доносе саме кризне одлуке, већ се одлучивање одвија у мањим групама, у којима политички и бирократски лидери у међусобној интеракцији једногласно или већински долазе до заједничке одлуке. Ове групе су углавном институционално успостављене ради руковођења кризама, будући да већина кризних планова утврђује услове за окупљање колегијалних тела која координирају реаговање на кризу. Управо ови кризни тимови постају критичне чворишне тачке великих и сложених мултиорганизацијских и међувладиних мрежа, које настају у одговорима на кризе. Доношење кризних одлука у малим групама, у условима високог притиска и тешких последица, има одређене предности, али и извесне недостатке. Предности се односе на већу интелектуалну и когнитивну способност групе у односу на било којег појединца, а проблеми су везани за сукобе и конформизам као најзначајније факторе који ометају квалитет групног одлучивања и бирања, отежавајући појединцима у групи дељење и успешну употребу информација у саветовању

⁶ Arien Boin, Paul t Hart, Eric Štern, Begnt Sandelijus, *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010. s. 46.

⁷ Неке вође прихватају доношење тешких одлука као део свог посла, док је други тешко доносе одлуке под притиском, сматрају то мучним послом и плаше се неуспеха. Тако је председник САД Хари Труман био спреман да доноси тешке одлуке без обзира на њихове политичке последице, док је Џими Картер подлегао притисцима.

лидера и доношењу колективних одлука. Уколико групну динамику карактеришу сукоби, таква група се под притиском кризе може распасти, док се у другим групама потенцира оданост лидеру и очување групног јединства, а критике, неслагања и међусобна оптуживања се одлажу док криза не прође.⁸

И једна и друга крајност имају погубан утицај на одлучивање: превише сукоба паралисаће процес одлучивања, док с друге стране, превише конформизма уклања корисне препреке које спречавају доношење лоших одлука и безобзирни авантуризам. Могућност за појаву ових крајности повећава се с високим степеном неформалности интеракција унутар кризних група. Наиме, у тим условима обично не стају процедурална правила и институционална заштита које стабилизују редовне начине вођења политике. Напуштање ових оквира може да подстакне нову и креативну праксу, али, с друге стране, повећава и групну рањивост. Навешћемо неке најзначајније рањивости о којима говоре Ариен Боин и сарадници.⁹

У новоформираним координационим групама или кризним тимовима често су чланови релативно слабо упознати с правилима игре и оним што се од њих очекује, високи извршни службеници имају мало искуства с кризама и ретку прилику да је увежбавају, а постоји велика вероватноћа да људи окупљени око стола не буду увек међусобно блиски, будући да немају искуство групног рада,¹⁰ услед чега се јавља оно што су неки аутори називају „синдром нове групе“.¹¹ Несигурни у свој статус и забринути да не постану жртвени јарци, чланови оваквих група могу избегавати изражавање мишљења које се разликује од ставова вође или друге моћне особе у групи. Такође, овакво понашање може бити производ „лажне кохезије“, засноване на настојању чланова групе да одрже свој положај у кругу моћи и престижа. Због тога процес групног одлучивања може бити изложен колективном незнању, илузорној једногласности, самоцензури и другим облицима групног размишљања (*groupthink*).¹² Ваља истаћи да не развијају све нове групе овај синдром. Хоће ли до његове појаве доћи, у првом реду зависи од тога да ли се лидери активно мешају како би поделили улоге, поставили норме и успоставили правила која од самог почетка охрабрују широко и отворено учешће чланова, остављајући по страни питања извангрупног статуса.

У дуготрајним кризама чланови кризних тимова који заједно раде и трпе притисак постају међусобно блиски и могу постати жртве „синдрома бункера“, тј. тенденције ка изолацији од својих организација и спољног света, доживљавајући своју групу као заклон од притисака кризе и недоумица у поступању с њом, без спремно-

⁸ Hannes Adomeit, *Soviet risk-taking and crisis behaviour*, Allen and Unwin, London, 1982, p.39.

⁹ Видети опширније у: Arien Boin et al, *учмо*, с. 46–53.

¹⁰ Упркос томе службеници желе да буду у кризним координационим центрима због симболичке предности, јер присуство у језгру управљања потврђује њихов значај.

¹¹ Нпр. Erik Stern, *Probing the plausibility of newgroup syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs*, in: Paul 't Hart, Eric Stern and Bengt Sundelius (eds.), *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997, pp. 153–89.

¹² Тенденција групног мишљења односи се на претерану сагласност којој теже чланови релативно блиско повезаних елитних група, постајући жртве неоснованог али заразног оптимизма у вези са својом способношћу да успешно сагледају кризу, док они чланови који не деле ту „илузију нерањивости“ осећају спутаност да говоре отворено о својим сумњама и несигурностима о правцу деловања коме група и/или њени лидери дају предност. О томе опширније у: Paul 't Hart, *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994; Paul 't Hart, Eric Stern and Bengt Sundelius, *Ibid*.

сти да своје схватање кризе усклађују с променама њене перцепције које се догађају у спољном свету. Цена колективног смањења стреса може да буде умањење способности процене стварности.¹³

Кризе могу довести и до снажних унутрашњих сукоба будући да високоризичне околности представљају катализатор за постојеће напетости између службеника или њихових организација. У тим условима чланови групе могу да користе своје информације и стручност пре као оружје или штит у текућим беспштедним борбама него за то да помогну групи као целини, како би дошла до разумних одлука. Део тог процеса су гласине, цурење информација, прећуткивање и изокретање чињеница, али и покушаји да се формирају или расформирају уже подгрупе унутар групе, као и борба за наклоност вође и покушаји да се уништи кредибилитет супарника ради придобијања његове пажње. Коначно, кад чланови ових исполитизованих група почну да губе наду у изнаглажење успешног решења за кризу, они ће се усредсредити на то да сачувају себе, а не групу.

Када се на папиру састављају кризни тимови, поштују се процедуре и функционални захтеви. Међутим, у стварности се у игру укључују личне потребе вође, осећања и прорачуни, који обично утичу на то ко је током кризе у том кругу, а ко је изван њега. Вође се, наиме, окружују људима (и институцијама) у које имају поверење, те могу намерно да покушају свођење, проширење или монтирање састава унутрашњег круга на други начин, тако да придобију сагласност за оне правце деловања којима и они сами дају предност и да одбију присталице супарничких гледишта. Агенције које се традиционално налазе ниско у бирократској хијерархији могу бити непримећене или занемарене, без обзира на њихов реални значај у успешном реаговању на кризу.

Од карактера и природе односа појединаца и институција, односно агенција укључених у управљање кризом, које постоје пре него што је настала сама криза, зависи хоће ли претерани конформизам или деструктивна борба утицати на кризни тим. Од утицаја је и то да ли се актери познају и поштују ли једни друге, постоји ли међу њима поверење и сматра ли се група сигурним или опасним местом и слично. Такође, важна је и структура одговорности у оквиру кризног тима. Уколико чланови групе осећају да уопште неће бити одговорни, или да је одговорна група као целина, они ће бити склонији показивању конформистичког понашања. Међутим, када су свесни индивидуалне одговорности за оно што су рекли или урадили током кризе, имаће опрезније, а можда и продорније ставове.¹⁴

Да би се умањио групни конформизам и групни сукоб, те да би кризни тим добро функционисао, потребно је испуњење неколико услова. Нарочито је значајно раније заједничко искуство појединаца и институција у решавању кризних ситуација, разуман степен узајамног поверења, те прецизно разграничене надлежности, чиме се умањују конкуренција, ривалство и борба међу укљученим људима и/или организацијама, а јасно утврђују овлашћења – ко води, па према томе и доноси коначне одлуке, а ко саветује, те тако има обвезу „да каже истину властима“ чак и кад је неугодна.

¹³ Irving L. Janis, *Groupthink*, Houghton Mifflin. Boston, 1982.

¹⁴ Marceline B. R. Kroon, Paul 't Hart, and Dik van Kreveld, „Managing group decision making processes: Individual versus collective accountability and groupthink“, *International Journal of Conflict Management* 2: 1991, pp. 91–115.

Нарочито су значајне институционалне процедуре састављања група и утврђивања начина групног одлучивања, јер оне помажу руководиоцима кризних група да мудро користе свој ауторитет стварајући услове за оптимално дељење информација, сарадњу и отворену дискусију, а да не подлегну искушењу доминирања или чак манипулисања групним процесом.¹⁵ Најпознатија процедура зове се вишеструко заступање (eng. *multiple advocacy*), у којој руководиоци стварају ситуацију сличну оној у судници, у којој присталице различитих предлога имају прилику да бране своју опцију пред неутралним „судијом“, односно модератором који води процес и чији је циљ да осигура присуство значајних актера и експерата, као и расположивост свих значајних информација и гледишта у циљу развијања успешне и ефикасне расправе и промишљања пре него што се донесе одлука.¹⁶

Но чак и у најбољим околностима утицај хијерархије увек је присутан у групама с јасном структуром ауторитета, тако да ће неки чланови групе анализирати опредељења вође након догађаја и говорити оно што мисле да он жели да чује, или ће барем избегавати да кажу оно што мисле да он не жели да чује.¹⁷

Централизација кризног одлучивања као бирократско прилагођавање на кризну ситуацију

Велики је број студија које показују да се у кризама догађа померање према вишим нивоима одлучивања, тако да се скала одговорности прилагођава скали утицаја. Када криза погоди подручје које се простире преко више административних надлежности, координацијска овлашћења померају се на регионалне, националне или, као у неким типовима криза у Европи, транснационалне нивое власти.¹⁸

Често се верује да процес доношења одлука, којим се руководи одговором на кризу, мора и треба да буде *централизован*.¹⁹ Операције управљања кризом изводе се на оперативном нивоу, а изнад њега неколико тимова за кризно одлучивање активно анализира ситуацију и одлучује које акције треба предузети и када. Тимови за доношење одлука функционишу у хијерархијској структури. Вођа кризног тима извештава вођу тима на следећем организационом нивоу. За сваку кризу постоји одговарајућа структура заповедања и контроле, с једним оперативним заповедником на врху. Заповедање и контрола генерално су прихваћени као најбољи начин за поступање с критичним и комплексним проблемима.

Осим тога, ова теза о централизацији потенцира да јавност жели да зна „ко је главни“ за време кризе. Међутим, у стварности ефикасан кризни одговор зависи од већег

¹⁵ Видети, на пример, Janis (1982), *Ibid*; 't Hart (1994), *Ibid*; 't Hart et al. (1997) *Ibid*.

¹⁶ Alexander L. George and Erik K. Stern, „Harnessing conflict in foreign policy making: From devil's to multiple advocacy”, *Presidential Studies Quarterly* 32, 2002, pp. 484–508.

¹⁷ Arien Boin, Paul 't Hart, Erik K. Stern, Begnt Sandeljus, *Ibid*, s. 53.

¹⁸ Sara Larsson, Eva-Karin Olsson and Britta Ramberg (eds.), *Crisis Decision Making in the European Union*. Swedish National Defence College, Stockholm, 2005.

¹⁹ Paul 't Hart, Uriel Rosenthal, and Alexander Kouzmin, „Crisis decision making: The centralization thesis revisited”, *Administration and Society*, 25, 1993, pp. 12–45.

броја људи у неколико мрежа. На политичко-стратешком нивоу напори да се радикално централизују овлашћења за доношење одлука изазива више сукоба и проблема него што их решава, будући да ремети уходане и успостављене обрасце ауторитета.

У демократским друштвима постоји принцип поделе власти. Политичке вође и институције деле власт једни с другима, централна влада дели део власти с наднационалним органима (нпр. ЕУ, УН и сл.) и нижим нивоима власти (окрузи, регије, провинције, покрајине, локална самоуправа). Поред тога, држава дели власт и с друштвеним групама, удружењима и приватним корпорацијама, па и с невладином организацијама. Уколико не постоји изузетна потреба за драстичним мерама, као што је нпр. рат, актери у мрежи која треба да да одговор на кризну ситуацију, којима су овлашћења битно сужена *ad hoc* централизацијом у корист вишег ауторитета, у најмању руку неће бити мотивисани за уступање својих ресурса и да се покоре директивама које стижу из центра.

Кризно одлучивање догађа се у мултиагенцијским и мултидисциплинарним тимовима у бирократском политичком контексту.²⁰ Организације у јавном сектору (државна управа, јавна предузећа, агенције с јавним овлашћењима и др.), а донекле и велике компаније, у пословном свету организоване су по бирократском принципу и обављају послове на устаљен и рутински начин, у складу са прецизно утврђеним правилима и јасно дефинисаним хијерархијским односима у оквиру организације. Такође, кључне организације које су укључене у управљање кризама, као што су полиција, ватрогасне службе, локалне заједнице, владине агенције и министарства, по својој структури и природи су бирократске организације.

Холсти наводи да је у бирократском окружењу процес доношења одлука врло ограничен законским и формалним нормама.²¹ Ова ограничења повећавају рационалност одлучивања, али носе и одређене слабости, као што је постојање уске интересне перспективе посматрања по принципу „на каквој позицији стојиш зависи од тога где седиш“ (eng. *where you 'stand' depends on where you 'sit'*). Сваки члан кризног тима осећа себе, пре свега, као представника своје организације, па тек онда као члана кризног тима. Розентал је развио теорију о начину како се успостављају међусобни односи владиних агенција и министарстава, коју назива бирократска политика или бирополитика (eng. *bureaucratic politics/bureaupolitics*). Бирократско политичко понашање догађа се у следећем окружењу:

- 1) постоји много актера у арени у којој се формира политика;
- 2) актери имају различите, па и међусобно супротстављене интересе;

²⁰ Концепт бирократије најдетаљније је развио Макс Вебер, који сматра да је она за велике организације идеалан организациони модел. По Веберу, идеално-типски бирократија се базира на 7 принципа: посао је служба која се обавља стално (континуирано); посао је ограничен инперсоналним критеријумима, а службеници располажу овлашћењима неопходним за обављање поверене функције, укључујући и стриктно ограничена и дефинисана средства принуде и услове њихове примене; одговорности и овлашћења сваког службеника део су вертикалне хијерархије власти, која укључује право на контролу и улагање жалбе; службеници не поседују своје ресурсе за обављање поверених функција, већ одговарају за употребу организационих ресурса; службени и приватни посао и приход су строго раздвојени; службеници не поседују постављење у смислу да га могу продавати, уступати или наслеђивати; службени посао се обавља на темељу писаних докумената. Главне позитивне карактеристике бирократије су ефикасност и предвидивост, док су главни недостаци неиновативност и нефлексибилност, те је као таква, примерена само стабилним условима пословања. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Collier Macmillan Publishers, London, 1947.

²¹ Ole R. Holsti, „Crisis management“ in: Betty Glad, *Psychological Dimensions of War*, SAGE Publications, London, 1990, p. 118.

- 3) ниједан актер нема доминантан утицај;
- 4) одлуке представљају у првом реду компромисе;
- 5) коначни исходи одлука углавном нису усмерени ка претходном стварању услова за њихову ефикасну примену.²²

Према Розенталу, ова врста понашања догађа се и кад је у питању управљање кризама. Све три битне карактеристике кризе – озбиљна претња, временска стиска и висока неизвесност – не уклапају се у образац по којем бирократија функционише. Наиме, ни са једном озбиљном претњом не може се поступати на бирократски начин. Уочени недостатак времена за доношење хитних одлука не уклапа се у врло издиференциран бирократски образац доношења одлука на различитим организационим нивоима. Захтеви хитног доношења одлука и хитног одговора на ситуацију нису у складу с формалним и дуготрајним бирократским процедурама. Такође, тешко је помирити високи степен неизвесности с бирократским предусловом предвидљивости.²³ Због свега тога кризне ситуације представљају прави изазов за бирократско организовање и комуницирање. Тако, кризно доношење одлука изискује ад хос прилагођавање бирократске структуре и културе. Истакнут пример овакве адаптације је централизација одлучивања, која може имати облик:

- концентрације власти у рукама малог броја руководиоца;
- концентрације моћи доношења одлука у рукама централне владе, у односу на ниже нивое политичко-територијалне организације (регија/округ, локална самоуправа);
- трагања за јаким вођом и прихватања неког облика кризне владе.

Мале групе

Истраживачки увиди указују да у међународним кризама, али и онима које се догађају у оквирима корпорација, критичне одлуке доноси мали број људи с извршним овлашћењима, који се налазе на највишим функцијама уз помоћ најближих саветника.²⁴ Дакле, структуру одлучивања чине мале групе, а сам процес одлучивања врло је неформалан. Како наводи Адомеит, у условима временске стиске „кључни играчи у тиму ће се саветовати само с највештијим, најмоћнијим и оним саиграчима у које имају највише поверења. Критицизам, неслагање и узајамно оптуживање морају сачекати док се криза не заврши“.²⁵ Имајући ово у виду, аналитичари се окрећу групној динамици како би објаснили правац и исходе кризног одлучивања у оквиру политичких и војних елита.²⁶

Анализа кризом подстакнутог групног одлучивања покренула је низ озбиљних питања која се односе на квалитет кризног одлучивања. Прва брига односи се на физичко и

²² Uriel Rosenthal, Paul 't Hart, and Alexander Kouzmin, „The bureaupolitics of crisis management“, *Public Administration*, 69, 1991, pp. 211–233.

²³ Paul 't Hart, Uriel Rosenthal, and Alexander Kouzmin, 1993, p. 15.

²⁴ Npr. John P. Burke & Fred I. Greenstein, Larry Bernman and Richard Immerman, *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989; Patric Lagadec, *States of emergency*, Butterworths, London, 1990.

²⁵ Adomeit, 1982, p.39.

²⁶ Zeev Maoz, *National choices and international processes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

ментално стање највиших доносилаца одлука који су заступљени у кризној групи, будући да они раде под интензивним и, понекад, дуготрајним притиском. У том смислу, знања о уобичајеним обрасцима одговора на стрес и проблеме од особитог су значаја за разумевање кризног одлучивања. Повезано с тим, низ питања се усмерава на величину, састав и перформансе групе за одлучивање. Групна динамика и политичка манипулација могу, на пример, повећати опасност систематског искључивања важних стејкхолдера из утврђивања политике.²⁷ Посебно треба истаћи опасност стресом индуковане деструктивне групне динамике, са којом се суочавају групе за кризно одлучивање, која се манифестује у феномену групног мишљења, односно колективном избегавању проблема како би се сачувало јединство групе. Трећа група проблема односи се на преоптерећеност улазним подацима с којом се суочавају мале групе. Наиме, кризни догађаји изазивају праву експлозију података и комуникација, при чему су подаци с терена често непотпуни, неповезани, противречни и захтевају додатне провере. Истовремено, настају гласине које одлучиоце могу одвести на погрешан пут, а медији и јавност захтевају информације. У овако хаотичном информационом контексту малим групама кључних доносилаца одлука потребни су добри тимови, адекватна обрада података и стратегија надзора ситуације, што често недостаје.²⁸

Све то упућује на проблем руковођења, односно лидера, те истраживање личности и интерперсоналног стила виших менаџера између себе и према свом окружењу, кључним политичким саветницима и оперативним руководиоцима.²⁹ Неки аутори предлажу шири приступ, који се усмерава на развијање алтернативних путева организовања и управљања групним процесом да би се постигло висококвалитетно саветовање и просуђивање у суочавању с константним притисцима који произлазе из кризе.³⁰

Централна влада

У студијама криза и катастрофа добро је описана концентрација власти и активности у рукама централне владе на рачун других јединица политичко-територијалне организације, која је широко присутан феномен, иако се јављају његове значајне варијације условљене (суб)културним разликама.³¹ До ње може доћи ситуацијски и спонтано, то јест на *ad hoc* начин. Овај процес може бити формалан и формализован, као што је то у САД, где је за координацију деловања у ванредним ситуацијама, након званичног проглашења катастрофе на одређеном подручју, одговорна Федерална агенција за управљање ванредним ситуацијама (FEMA).³²

²⁷ P. 't Hart, 1994, *Ibid.*

²⁸ Karl W. Deutsch, „Crisis decision making: The information approach“, in: Daniel Frei, (Ed.), *Managing international crises*, Sage, London, 1982, pp. 1–22.

²⁹ Ureil Rosenthal and Paul t Hart, *Managing terrorism: The South Mollucan hostage taking*, in: Ureil Rosenthal, Michael T. Charles, and Paul 't Hart, (Eds.), *Coping with the crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, Il, 1989, pp. 367–194.

³⁰ Burke, J. & Greenstein, F., *Ibid.*, 1989.

³¹ Thomas E. Drabek, *Human system responses to disaster: An inventory od socological findings*, Springer, New York, 1986.

³² Wiliam Waugh, *Terrorism and emergency management*, Dekker, New York, 1989.

У неким административним системима потреба за концентрисаним и хијерархијски контролисаним административним акцијама чини интегрални део службене правне дефиниције катастрофе. Међутим у пракси током кризних догађаја који се не уклапају јасно у правне дефиниције, централна влада може да оклева у преузимању одговорности, чак и када постоји очигледна забринутост и последице које се распростиру по целој националној територији. Проблем налагања одговарајуће структуралне мешавине административних одговора на сложене кризне догађаје показао се током катастрофе у Чернобилу, када су многе западноевропске владе биле веома збуњене.

Административна централизација има значајне последице будући да упоредно са захтеваном или незахтеваном спољном помоћи и додатним ресурсима долази и политичка централизација и мешање и уплитање централне владе, које може да поремети односе између различитих нивоа власти дуго након што је криза угашена. Друга манифестација централизације односи се на релативне предности и недостатке модела одговора на националним нивоима и оних модела у којима доминира субнационални одговор. Они се могу значајно разликовати у смислу ефективности, прихватљивости и одговорности пред јавношћу. Током кризе могу се јавити напетости између субнационалних и националних дефиниција кризе, које могу одражавати суштинске разлике у мишљењима и интересима које се односе на начин одговора на кризу.³³

Кризна влада

Перципирана потреба за прилагођавањем владања кризној ситуацији може наћи исходиште у различитим облицима кризног владања. Овај облик централизације може варирати од опортунистичког посезања за моћи одлучивања од стране плебисцитарног вође до нормативне и законске доктрине кризне владе предвиђене у Уставу.

Кризе могу да појачају осећај потребе за јаким вођством и спремношћу за доношењем одлука. Од чланова представничких тела очекује се да не ометају владу критичким расправама током кризне ситуације. Тајност и доношење одлука у затвореним круговима има тенденцију да се прошири и на демократске зоне равнодушности. Кризе могу да захтевају доношење кризне легислативе – закона и уредби и да ставе демократску аутентичност на пробу. Војне напетости и тероризам могу да дају подстицај знатном повећању моћи малог броја, ионако већ моћних, функционера.³⁴

Критични услови могу заиста да доведу до различитих облика такозване „уставне диктатуре“. У случају ратне претње, побуне или несташнице основних сировинских ресурса, потреба за успостављањем „нормалности“ може да поприми драматичне разmere и повећа притисак јавности да се склоне у страну законске сложености које подразумева систем кочница и равнотеже (*check and ballance*) и поделе власти, односно фрагментирана влада. Коначно, често се на централном нивоу власти догађа померање са доминантно цивилног на доминантно војни кризни одговор.

³³ *Ibid.*

³⁴ Paul Wilkinson, *Terrorism and the liberal state*, Macmillan, London, 1985.

Како се интензитет кризе појачава, очекивани и актуелни степен директног парламентарног надзора над операцијама одговора на кризу опада. Од представничких тела очекује се да се уједине и стану иза извршних. У доктринама кризне владавине претпоставља се да док су напетости високе, парламент треба да буде у позадини. Парламентарни и судски активизам, нормални за трипартитну поделу власти, током кризе могли би, по мишљењу аналитичара и политичара, да ометају одговорне власти и умање легитимитет потребан за спровођење далекосежне кризне политике. Очигледно да се ризик од деспотизма извршне власти прихвата уместо супротног ризика – њеног развлашћивања и неактивности у суочавању с кризом.

На оперативном нивоу, организација, заповедање и контрола агенција које су важне у управљању кризама (полиција, ватрогасци, хитна медицинска помоћ, војска) такође показују сличну тенденцију у правцу централизације. Она укључује директно оперативном вођство највиших функционера. Тако, на пример, у полицијским операцијама великог обима у случају посебних догађаја, као што је одржавање јавног реда и мира, полицијске службе почињу да функционишу по војном моделу, са стриктно пирамидалном командном структуром и јединством командовања као руководећим начелом. С овом функционалном хијерархијом поклапа се и хијерархија информисања и комуницирања, тако да се оперативци на нижим нивоима упућују само у оно што је нужно да знају, а да нису свесни ширег контекста и значаја њихових акција, што је све у функцији очувања контроле над операцијом која је у рукама највиших функционера.

Алтернативе централизацији кризног одлучивања

Паул 'т Харт и сарадници указују на значајне емпиријске алтернативе централизацији кризног одлучивања, наглашавајући да треба разликовати стратешки и оперативни ниво кризног менаџмента, што је могуће учинити на два начина.

Први је да се посматра хијерархијски и географски положај оних који доносе одлуке. У овом смислу стратешки ниво односи се на највише функционере, најчешће изабране политичаре и њихове највише саветнике, док оперативни укључује линијске менаџере и агенције које спроводе утврђену политику, односно изводе операције на терену на првој линији. Постоје значајне разлике у перспективи између ова два нивоа акција које су условљене бројним факторима. Њихова физичка и социјална дистанца у односу на актуелне догађаје и перцепција временског притиска су различити. Актери на два нивоа имају различит степен знања о оперативном и социополитичком окружењу. Иако локално присуство може да буде кључ оперативне ефикасности, успешан кризни менаџмент на стратешком нивоу захтева продубљено разумевање ситуације у јавности и у политичкој сфери.³⁵

Одлучиоци и њихови избори могу да се разликују и на основу њиховог актуелног значаја у обликовању смера догађаја и општег приступа функционера кризном одговору. У том смислу стратешко доношење одлука односи се на изборе (или њихов недостатак), постављање кључних параметара за интервенцију, док се оперативне одлуке фокусирају на техничке аспекте и детаље имплементације. Ова функ-

³⁵ 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A., *Ibid*, 1993, p. 19.

ционална перспектива оставља могућност да се велике стратешке одлуке о управљању кризом могу заправо доносити и на нижим нивоима власти.

Концепт оперативног и стратешког кризног одлучивања и разлике у перцепцијама, интересима, организацијским структурама и политикама које га прате, те пропратни ефекти раздаљине и времена, захтевају приоритетно место на агенди кризних истраживања. Уграђене административне тензије између ова два нивоа кључни су фактор у обликовању природе и степена централизације у кризном одлучивању. На овом месту ћемо, на трагу Паула 'т Харта и сарадника, навести обрасце кризног одговора који се јављају у пракси, а који показују да теза о централизацији кризног одлучивања има ограничену примену.

Неформална децентрализација

Лет свемирског брода Аполо 13 умало се катастрофално завршио када је на њему, услед кумулативног ланца механичких проблема, дошло до експлозије која је погодила виталне системе и напајање електричном енергијом неопходном за контролу висине летилице, што је могло довести до њеног топљења услед деловања сунчеве енергије. Настао је раскорак у перцепцији догађаја између контролора лета у НАСА-и (који су желели да се мисија настави и изврши свој задатак слетања на Месец) и посаде на броду (који су доживели експлозију и били непосредно свесни причињеног оштећења и претњи за успех мисије). Криза је коначно решена поступним препуштањем одлука контроле лета у корист посаде свемирског брода, као непосредних оператера који су одлучили да летилицу врате на Земљу. Оно што се одиграло заправо је била неформална децентрализација одлучивања, која је омогућила равноправнију синергијску интеракцију између контролора и оператера. Стриктно планирана и централизована „рутина“ контроле лета трансформисана је у синтетичку испреговарану мешавину стратешких и оперативних иницијатива и сарадње. Иако вероватно врло неструктурирана и трошковно неефикасна, оваква бочна структура одлучивања била је витална у мобилисању максимума креативности и експериментисања потребних за управљање збуњујућим проблемима, који су настали након експлозије у условима временског теснаца.

Два фактора кључно доприносе неформалној децентрализацији. Прва важна детерминанта је временски притисак на оперативном нивоу. Друга се односи на преоптерећеност централног управљачког нивоа, која онда призива неформалну децентрализацију. Тако је у америчком решавању Јомкипурског рата и настајуће кризе пошто је Израел опколио Прву египатску војску, уз претњу да Совјети интервенишу да би спасили своје савезнике, кључну улогу имао саветник за националну безбедност Хенри Кисинџер. Наиме, председник Ричард Никсон, потпуно преокупиран скандалом, Вотергјет прихватио је Кисинџерову одлуку да Совјетима запрети нуклеарном одмаздом.

Формална децентрализација

Поред приказане неформалне, постоје и бројни примери формалне децентрализације кризног одлучивања, који могу да буду и резултат учења из кризе, али могу бити и производ антиципирања екстремних рањивости, које су повезане с централизацијом одлучивања, с обзиром на то да у високоцентрализованим системима поремећај у јед-

ном делу система може да има кумулативни ефекат. Најупечатљивији пример примене ове врсте анализе рањивости на административне и политичке ситуације јесте нуклеарно ратовање, при чему је кључни фактор поново временски притисак.

У страху од совјетског првог нуклеарног удара по САД, Американци су усвојили двосмерну стратегију која укључује и децентрализацију овлашћења за лансирање нуклеарног противудара, тако да је један број оперативних војних заповедника, углавном на америчким нуклеарним подморницама, добио овлашћење да у случају напада на САД изврши контранапад на СССР.

Трећи и можда најрадикалнији удар на идеју централизованог кризног управљања долази из студија бирократске политике. Било би наивно веровати да у кризним условима раније постојеће бирократске напетости бледе и нестају уступајући место механичким и рационалним облицима централизације и тесне координације у планирању и примени неопходних мера. Напротив, у кризним условима бирократске политичке напетости управо се интензивирају. За многе агенције које су значајне у кризи, актуелне кризне епизоде представљају кључни тест њиховог разлога постојања и легитимитета, те сврхе даљег опстанка. Уколико у кризи изгледају неефикасне или некомпетентне, та криза може да означи крај агенција као што су организације цивилне заштите, специјалне полицијске јединице или медицински тимови за хитне случајеве. Зато ове агенције у кризи желе да се максимално истакну, уз сарадњу или без ње с другим агенцијама укљученим у кризни одговор. Друго, доносиоци стратешких одлука у бирократским агенцијама могу прилично хладно да антиципирају прерасподелу особља и буџетских ресурса након кризе, када између актера који су били укључени наступа битка за доминантну дефиницију ситуације и евалуацију њихових перформанси. Исход овог такмичења у „управљању утисцима“ може да буде од кључног значаја за посткризне интерорганизацијске односе. Треће, бирократска политика може једноставно, из кризом подстакнутог сусрета органа власти и агенција које немају искуство заједничког рада, међуорганизацијску координацију делом да претвори у проблем, уместо да буде део решења у кризним операцијама.

Примери бирократске политике у управљању кризама добро су документовани, од сукоба око процедура заштите и спасавања између различитих националних тимова позваних да помогну након земљотреса у Сан Салвадору, деструктивног надметања између војних служби у планирању спасилачке мисије у Ирану, те посткризног ривалитета и оптуживања између полиције и органа локалне самоуправе након немира у Брикстону итд.

Бирократска политика подразумева да у управљању кризама ретко постоји само један ефективни центар моћи и доношења одлука. Уместо тога, оно што влада у кризним ситуацијама заправо ради како би контролисала ситуацију јесте скуп распршених активности и резултанта често веома сложених и дуготрајних међуорганизацијских ценкања. Ово не значи да центри одлучивања, који су формално предвиђени у кризним плановима или у законским одредбама, не постоје. Међутим, они често нису чврсте и компактне јединице, већ само место окупљања различитих стејкхолдера, од којих сваки промовише различите приступе и приоритете онога што је неопходно да се уради. У најмању руку чак и у оквиру истог центра одлучивања не може се увек очекивати једногласност, већ могу да се јаве неслагања и ценкања. Коначно, може да се појави и широки јаз између одлука донетих у кризним центрима и актуелне реализације кризних операција у оквиру једне и између различитих служби и организација које делују на терену.

Бирократска политика може служити за ометање или повећање квалитета кризних операција. Потребна је дубља анализа да би се установило под којим околностима се догађа једно или друго. Бирократска политичка перспектива упозорава аналитичаре на чињеницу да покушаји централизације одлучивања могу наићи на широко противљење и отпоре на терену. Једна је ствар посматрати централизоване структуре које су предвиђене и успостављене, али потребна је пажљива анализа којом би се проценила фактичка актуелна структура процеса кризног управљања на делу.

Избегавање одлучивања

Концентрисани на кључне одлуке, истраживачи криза понекад заборављају да је и недоношење одлука могућа опција. Ток кризе не обликује се само доношењем одлука, већ и њиховим изостанком: такозване „не-одлуке“ одређују ток догађаја исто као и промишљена политика. Могу да се разликују следећи облици недоношења одлука током криза: (1) одлуке које нису донете; (2) одлука да се не одлучи и (3) одлука да се не делује.

Недонесене одлуке

Добар пример недонесене одлуке је кризна ситуација на стадиону Хеисел у Бриселу, приликом сукоба навијача торинског „Јувентуса“ и „Ливерпула“ у финалној утакмици европског фудбалског купа. Када су британски хулигани напали италијанске навијаче настала је масовна паника и у стампеду је погинуло 39, а рањено 450 гледалаца. Накнадна анализа показала је да су узроци трагедије у мрежи пропуста и критичких превида у припремама за одржавање јавног реда и мира и безбедности, које су пре утакмице обавиле белгијских власти, фудбалски савез и ривалске полицијске агенције на подручју Брисела.

Током развоја кризе неколико недонесених одлука обликовало је кризни одговор. Недонесене одлуке фокусирају се на праћење излазних информација како је криза настајала. Није било конзистентне стратегије за управљање поплавом телефонских позива, јер су стадион звали уплашени рођаци и пријатељи италијанских навијача, који су трагедију пратили уживо на телевизији. Није донета одлука о стратегији односа с медијима. Неформална група функционера окупљених у ВИП ложи никада није размотрила идеју о прекиду ТВ преноса.

Одлука да се не одлучи

Други тип избегавања одлучивања илуструје дилема с којом се суочио белгијски министар унутрашњих послова током Хејселске кризе – наставити утакмицу или не. Он је одлучио да остане у Бриселу у свом апарману и да не оде на стадион, препустивши одлуке органима власти који су били присутни на стадиону. Он је одлучио да се не меша, иако је локалне функционере уверио да ће лично сносити одговорност какве год они одлуке донесу. Проценивши да су они на терену били у бољој позицији за процену шта треба урадити, министар је свесно и експлицитно одлучио да се не укључи у доношење одлука. Ову су позицију оштро критиковали и медији и парламент, и управо су те критике показале како је јака нормативна доктрина интервенције. Критичари се нису бавили функ-

ционалношћу или нефункционалношћу министрове одлуке да не одлучи, већ је њихова озлојеђеност заправо показала колико може бити важна симболичка акција у мобилисању масовне подршке или критицизма у ситуацијама управљања кризом.

Намерно суздржавање највиших одлучилаца може да произведе различите последице на оперативном нивоу кризног менаџмента. Оно може да допринесе хаосу, али може да представља и освежавајуће одсуство политичког мешања у оперативне послове.

Одлука да се не делује

И трећи тип избегавања одлучивања може да се илуструје на примеру хејселске трагедије. Судске власти позване су на стадион одмах након трагедије. Судска стратегија идентификовања и хапшења одговорних могла је да буде интегрални део службеног одговора на кризу. Дошавши на лице места, јавни тужилац и министар правосуђа консултовали су се с полицијским командирима. Акутни проблем био је треба ли покушати хапшења на лицу места. С обзиром на мањак људства и оперативне компликације хапшења појединаца у агресивној гомили, они су невољно одлучили да их држе у обручу. И ова одлука да се не делује била је у средишту јавних контроверзи у данима након кризе и поставила је позорницу за дуг, сложен, скуп и делимично успешан кривични прогон главних криваца уз помоћ видео-трака и сарадње с британском полицијом.

Ваља имати у виду да не постоји самоевидентни кризни менаџмент руковођен општим принципима акције и ефективности. Перцепција претње, временске стиске и пожељности акције у односу на нереаговање су субјективне конструкције, производи расправе, пре него очигледне премисе. Из тога следи да нереаговање није, како га традиционалне доктрине сматрају, лоша ствар и да не одражава мањкавости у одговору политичких одлучилаца и организација. Нереаговање може бити производ рационалне калкулације руковођене различитим перцепцијским и стратешким премисама. У том смислу индикативан је пример Кубанске кризе из 1962. године, када је председник Кенеди сматрао да ракете с нуклеарним главама на Куби представљају значајну стратешку претњу САД и стога захтевају хитан одговор, а министар одбране Макнамара је приметио да нема битне разлике да је ли ракета упућена на САД лансирана из Москве или с Кубе. Његова интерпретација је превладала и САД су прихватиле стратегију калкулисаног нереаговања, што је можда свет спасило од трећег светског рата.

Парализа

Парализа се односи на ситуацију у којој су они који утврђују политику и други кризни актери затрпани догађајима до те мере да нису у стању да предузму било какву акцију, те се догађаји одвијају сами од себе. Психолошки ефекти великог стреса, посебно ако се он продужава кроз одређени период времена, могу да доведу до поремећаја понашања и пасивности.

Персонализована парализа у литератури је означена као „административна регресија“, која се односи на тенденцију појединих јавних службеника да у условима кризе напусте своја радна места и посвете се својој, односно сигурности своје породице.³⁶

³⁶ U. Rosenthal, 1984.

Конечно, парализа може да буде узрокована недостацима у конструкцији саме организације. Као што је већ речено, многе кризне агенције стриктно су централизоване и хијерархијске како би биле ефикасне, што не мора увек и да буде случај. Тако је током критичних 25 минута сукоба навијача на Хејселу један број полицајаца и нижих команди жандармерије посматрао опасан развој ситуације, али нису предузели ништа јер нису имали наредбе за предузимање конкретне акције, већ само прилично опште инструкције које се односе на ванредне ситуације, док истовремено нису били у могућности да успоставе контакт са командом жандармерије. Такође, жандармеријски ланац командовања није допуштао прескакање хијерархије и директну комуникацију нижих заповедника с вишим нивоима заповедања ради инструкција. Будући да је благовремена интервенција изостала, катастрофа се више није могла избећи.

Ситуациона доминација

Под одређеним околностима доктрина централизације узмиче пред изузетним притисцима реалне ситуације. Ова врста функционалног прилагођавања делимично се догађа услед недостатка прецизних планова, који би иначе поставили централизован одговор. Суочени с озбиљном претњом и временским притиском, актери на оперативном нивоу бивају присиљени да премосте и заобиђу формална правила консултација и заповедања и морају директно да одговарају на дату ситуацију. Овакви примери могу се наћи у скоро свакој кризи.

Нарочито проблематичан облик ситуацијски условљеног оперативног одговора на кризу је ако се он даје у контексту високоризичних постројења, као што су нуклеарне електране или петрохемијска постројења. Тако у случајевима Острва Три Миле и хемијске катастрофе у Бопалу оперативне импровизације нису допринеле ублажавању ефеката катастрофе. Слична је ситуација и код ситуацијске доминације која се често догађа током демонстрација у градовима и грађанских нереда. Под притиском неочекиваног масовног насиља, структуре полицијског командовања и комуникација се урушавају, отварајући пут импровизацији на нижим нивоима, што некада може да доведе до прекомерне употребе силе или неовлашћеног повлачења с полицијских линија. Такође, ситуацијска доминација може да резултира брзом и ефикасном акцијом оперативаца на нижим нивоима (полицајаца, ватрогасаца, спасилаца) или њиховим примереним уздржавањем од акције.

Стратешко избегавање

Перцепција кризе и пратеће потребе за интервенцијом делимично су обликовани организацијским филтерима и политичким интересима. Под одређеним околностима потенцијални кризни актери могу настојати да се, колико год је могуће, дистанцирају од кризног догађаја. Суочени с нарастајућим притиском кризе, доносиоци одлука могу да се запитају јесу ли они и њихова организација способни да се ефикасно носе с њом. У неким случајевима могу да процене како су изгледи за успех минимални и могу да покушају избегавање личне одговорности за акције с потенцијално далекосежним после-

дицама, које могу лоше да се одразе на њих у евалуацијама након кризе. Један од облика овог дистанцирања је стратешко избегавање, односно континуирано инсистирање на томе да главна одговорност за управљање одређеном кризом лежи на другим агенцијама. Дobar пример су индустријски спорови, у којима актери покушавају постојеће неспоразуме да редифинишу и представе као проблем јавног реда и мира, пребацујући тиме терет одговорности на централну владу, полицију или правосудје.

Уместо закључка – Ка могућем моделу кризног одлучивања

На основу изложеног могло би се закључити како су специфични облици кризних интервенција пре епизоде које треба објаснити и анализирати него унапред задати или неизбежни обрасци по којима треба поступати из перспективе централизованог и концентрисаног одговора. У којој ће се мери појавити нека од описаних алтернатива централизованом одлучивању током конкретне кризе, према 'т Харту и сарадницима зависи од бројних фактора, као што су: стратешки, у односу на оперативни ниво одговора; степен временског притиска; личне карактеристике главних актера; организацијске структуре и праксе; као и најобичнија инфраструктурна ограничења, као што је расположивост одговарајућих комуникацијских капацитета. Ови аутори покушали су да утврде кључне варијабле у обликовању кризног одговора у настојању да развију прелиминарни модел образаца кризног одлучивања. По њима, кључне су три варијабле: степен перципираног временског теснаца, као независна варијабла и оперативни наспрот стратешког нивоа одлучивања и преткризна структура одлучивања, као посредујуће варијабле.³⁷

Временски притисак

Доносиоци одлука, групе и организације укључене у управљање кризом разликују се по степену перцепције временског притиска у кризним ситуацијама. Структуре кризног одговора и његови доминантни модалитети делимично су резултанта перцепције времена које је расположиво за одговор. Када је степен перципираног временског притиска висок, прихватају се оне структуре које омогућују хитан одговор, што обично условљава већу улогу *ad hoc* импровизације. Када је степен перципираног временског притиска низак, јавља се више формализован и детаљније испланиран модел одговора.

Ниво одлучивања

Временски притисак различито се доживљава на стратешким и оперативним нивоима и на различите начине обликује кризне одговоре. На оперативном нивоу временски притисак је генерално директнији и недвосмислено видљивији, захтева-

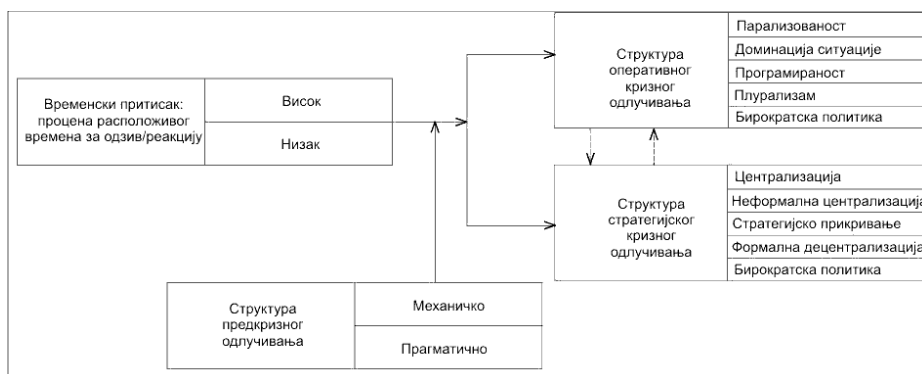
³⁷ P., 't Hart, U. Rosenthal, and A. Kouzmin, Ibid, 1993.

јући готово тренутни одговор. На стратешком нивоу перцепција времена је ублажена бригом за шире и дугорочне последице догађаја. Само када дође до директног кратког споја с оперативним актерима, стратешки одлучиоци изложени су сличној беспоговорној ситуационој доминацији.

Преткризна структура

Друга посредна варијабла односи се на систем одговора у преткризној организацијској структури, која може бити механичка и прагматична. Механичке структуре укључују рутински оријентисану бирократску хијерархију и формални ланац заповедања и комуникације. Прагматичне структуре обично су повезане с неком врстом матрице или пројектне организације. Организације чије преткризне структуре наликују прагматичном типу имаће мање тешкоћа у прилагођавању на кризне догађаје. Импровизовани и децентрализовани одговори на кризом индуковани временски притисак биће сматрани мање проблематичним и биће бржи и ефективнији него у централизованим организацијама.

На основу ових варијабли 'т Харт и сарадници понудили су осам истраживачки плодних хипотеза, које се у суштини свODE на следеће. Уколико је у кризи степен перципираног временског притиска висок, а преткризни систем структуре власти механички, стратешки кризни менаџмент ће настојати да додатно централизује кризни одговор, а оперативни ће имати карактеристике парализе. Уколико је, пак, преткризни систем власти прагматичан, стратешки кризни менаџмент ће имати карактеристике неформалне децентрализације или стратешке доминације, а оперативни ће карактерисати ситуациона доминација. Уколико је временски притисак мали, а преткризна структура механичка, стратешко одлучивање ће карактерисати централизација и бирократска политика између агенција, а оперативни програмирана имплементација и, такође, бирократска политика између агенција. Уколико је, под истим условима, преткризна структура прагматична, стратешко одлучивање карактерисаће формална децентрализација и бирократска политика, а оперативно плуралистичка имплементација и, такође, бирократска политика. Генерални оквир ових хипотеза приказан је на слици 1.



Слика 1 – Схематски приказ могуће структуре кризног одлучивања
(Извор: 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A., 1993.)

Из наведених хипотеза произлази општија претпоставка о појави бирократске политике у кризном одлучивању. Вероватноћа појављивања ове врсте политике повећава се с повећањем времена које је на располагању за одлучивање. Насупрот томе, потреба за хитном акцијом (када су у питању сати и минути) привремено ставља по страни међуагенцијске разлике. Знатно је теже развити хипотезе о различитим обрасцима избегавања одлучивања, које се може јавити под свим изнетим околностима. Међутим, може се претпоставити да ће се први тип избегавања одлучивања (недоношење одлука) појавити у ситуацијама интензивне бирократско-политичке конфронтације која резултира пат позицијом, екстремним временским притиском и доминацијом, када одлучилац пати од личне или институционалне слабости, као што је парализа.

Свакако ваља имати у виду да три наведене кључне варијабле никако не исцрпљују спектар критичних фактора. Нису без значаја националне, локалне или институционалне културе и субкултуре, које су тешко ухватљиве и мерљиве у емпијском истраживању,³⁸ као и управљање ризиком у различитим организацијама, које се разумева помоћу концепта „безбедносне културе“.³⁹

Конечно, треба нагласити и то да се доминантни структурни образац одговора на кризу може мењати како се сама криза током времена развија. У случају споро развијајућих криза, почетна тенденција да се оне слабо процене или претња умањи воде избегавању одлучивања. Како се осећај кризе развија, јављају се и позиви да се на њу одговори. Изучавање ових случајева нужно у анализу уводи лонгитудиналну динамичку перспективу.

Наведени хипотетички оквир нуди и друге истраживачке могућности. Он отвара ширу тему нормативне процене различитих структура и режима кризног менаџмента, где се, из чисто функционалистичке перспективе, уочавају јасне предности и недостаци. На пример, циљ стратешке централизације је повећање контроле највишег менаџмента над кризним операцијама, које носи високи ризик и може да наведе актере на дисфункционално понашање, као што је превелики опрез, смањење компетентности која се односи на конкретан проблем или парализа одлучивања, будући да онај ко има моћ одлучивања није увек и најстручнији.

Испоставља се као очигледно, дакле, да централизација одлучивања, која се предвиђа у кризним плановима, има озбиљне недостатке, због чега су неки истраживачи препоручивали алтернативне путеве структурирања кризног одговора, нарочито у међуорганизацијском окружењу. Ови алтернативни модели могу да допринесу уравнотеженој процени функционалности и дисфункционалности централизације. Даља анализа може да утврди личне, организационе и међуорганизационе предуслове за ефективан кризни менаџмент у различитим ситуацијама. Употребом сета процедуралних и/или садржајних квалитативних критеријума, за сваки структурални образац могли би да се утврде успешни и неуспешни случајеви управљања

³⁸ О начину како културне разлике обликују ставове према ризику, припремама и одговоре на кризу више у Alexander Kouzmin, „Crisis/disaster management“, *Asian Review of Public Administration* 2(1-2)(1990); Roberth Roth, „Cross cultural differences on disaster response“, *America Biheivioral Scientist*, 13, 1970, pp. 440-451.

³⁹ Nick F. Pidgeon, „Safety culture and risk management in organizations“, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 22(1), 1991, pp. 129-140.

кризама, чиме би се тестирале хипотезе које се односе на структуралне и процесуалне детерминанте успеха и неуспеха. Резултат овакве анализе представљао би важан допринос прескриптивној теорији кризног менаџмента.

Литература

1. Adomeit, Hannes: *Soviet risk-taking and crisis behaviour*, Allen and Unwin, London, 1982.
2. Boin, Arien; t Hart, Paul; Štern, Eric; Sandelijus, Begnt: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010.
3. Burke, John P.; Greenstein, Fred I.; Bernman, Larry and Immerman Richard; *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989.
4. Drabek, Thomas E.: *Human system responses to disaster: An inventory of sociological findings*, Springer, New York, 1986.
5. George, Alexander L. and Stern, Erik K.: „Harnessing conflict in foreign policy making: From devil's to multiple advocacy”, *Presidential Studies Quarterly* 32, 2002, pp. 484–508.
6. Gilboa, Itzhak: *Theory of Decision under Uncertainty*, Cambridge University Press, Cambridge et al, 2009.
7. Janis Irving L., *Groupthink*, Houghton Mifflin. Boston, 1982
8. Glad, Betty; *Psychological Dimensions of War*, SAGE Publications, London, 1990.
9. Kaplan, Morton A.; *Decision Theory as Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
10. Klein, Gary A.: *Sources of Power: How People Make Decisions*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1998.
11. Kroon, Marceline B. R.; t Hart Paul and Kreveld van Dik: „Managing group decision making processes: Individual versus collective accountability and groupthink”, *International Journal of Conflict Management* 2, 1991, pp. 91–115.
12. Lagadec, Patric; *States of emergency*, Butterworths, London, 1990.
13. Larsson, Sara, Olsson Eva-Karin and Ramberg Britta. (eds.): *Crisis Decision Making in the European Union*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2005.
14. Maoz, Zeev, *National choices and international processes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
15. Pidgeon, Nick F.: „Safety culture and risk management in organizations”, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 22(1), 1991, pp. 129–140.
16. Reason, James: *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
17. Resnik, Michael D.: *Choices: An Introduction to Decision Theory*, University of Minnesota, Minneapolis, MN, 1987.
18. Kahneman, Daniel and Tversky, Amos: *Choice, Values, Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
19. Kouzmin Alexander, „Crisis/disaster management”, *Asian Review of Public Administration* 2, (1–2), (1990).

20. Rosenthal, Uriel; 't Hart, Paul and Kouzmin, Alexander: „The bureaupolitics of crisis management“, *Public Administration*, 69, 1991, pp. 211–233.
21. Rosenthal, Uriel; Charles, Michael T. and 't Hart, Paul. (Eds.): *Coping with the crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, 1989.
22. Roth, Roberth: „Cross cultural differences on disaster response“, *America Biheivioral Scientist*, 13, 1970, pp. 440–45.
23. Stein, James: *The Right Decision: A Mathematician Reveals How the Secrets of Decision Theory*, McGraw Hill, New York et al, 2010.
24. 't Hart, Paul: *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
25. 't Hart, Paul; Stern, Eric and Sundelius Begnt (eds.): *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.
26. 't Hart, Paul; Rosenthal, Uriel and Kouzmin Alexander: „Crisis decision making: The centralization thesis revisited“, *Administration and Society*, 25, 1993, pp. 12–45.
27. Frei, Daniel (Ed.): *Managing international crises*, Sage, London, 1982.
28. Chernoff, Herman and Moses, Lincoln E.: *Elementary Decision Theory*, Dover Publications Inc, New York, 1986.
29. Čupić, Milutin; Novaković, Tihomir; Svilar, Milica: *Generatori i aplikacije sistema za podršku odlučivanju. 1, Osnove sistema za podršku odlučivanju, softveri dBASE, soft-ver lotus 1–2-3, softver expert choice*, Naučna knjiga, Beograd, 1992.
30. Waugh, William: *Terrorism and emergency management*, Dekker, New York, 1989.
31. Weber, Max: *The Theory of Social and Economic Organization*, Collier Macmillan Publishers, London, 1947.
32. Wilkinson, Paul: *Terrorism and the liberal state*, Macmillan, London, 1985.

КВАЛИТЕТНО КАДРОВАЊЕ У СЛУЖБИ ПРЕВЕНЦИЈЕ МОБИНГА

Љубомир Ђ. Баровић

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука
– Катедра за социјални рад

Мобинг је патолошка комуникација на радном месту, која може имати врло озбиљне последице по жртве мобинга: од пролазних, трајних поремећаја, па до самоубиства. Он има много облика и није увек јасно видљив и препознатљив. Са мобингом се свакако суочавају готово све војске света, иако је мало истраживања која су се озбиљно позабавила тиме. Промене у Војсци Србије, професионализација и транзициони период у земљи могу имати утицај на развој мобинга. Као мера превенције, у раду се разматра кадровање, односно избор људи за командне, руководеће и лидерске позиције у војсци. Полазећи од чињенице да неке по структури своје личности чешће постају мобери, у раду се елаборира идеја да се у циљу превенције такви људи не постављају на одговорне дужности.

Кључне речи: *мобинг, војска, професионализација, кадровање, селекција, превенција, лидер.*

Увод

Доношење Закона о спречавању злостављања на радном месту подстакло је велики број стручњака да се баве превенцијом и спречавањем мобинга.¹ Наведеним прописом предвиђена је забрана злостављања на раду и у вези с радом, мере за спречавање злостављања и унапређење односа на раду, поступак заштите лица изложених злостављању на раду и друга значајна питања. Под злостављањем, у смислу овог закона, подразумева се „свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца, које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор“.

Мобинг није нова појава. Она одавно постоји као облик злостављања на радном месту, али је релативно скоро дефинисана.² О размерама мобинга говоре многи

¹ Скупштина РС донела је овај закон, који је објављен 26. маја 2010. године у *Службеном гласнику*, бр. 36/2010.

законски акти донети у различитим државама, који предвиђају санкције у случајевима мобинга и многа интерна правила која спречавају мобинг. У складу са наведеним законом, сви припадници Војске упознати су са својим правима везаним за заштиту од ове појаве. Злостављање на радном месту укључује нападање, понижавање, малтретирање и изолацију особе, а све са крајњим циљем да се она потпуно елиминише из колектива, или да се једноставно прогласи параноичном или лудом. Жртва мобинга може постати свако, без обзира на пол, године живота, социјални статус, спољашњи изглед, степен образовања или професионалну позицију. Ипак, искуства показују да су жене чешће жртве мобинга од мушкараца.

Мобинг се појављује тамо где нема доброг лидерства, односно где је менаџмент неспособан и незаинтересован за процес рада. Имајући у виду често драстичне последице по психичко и физичко здравље жртве мобинга, али и трошкове судских процеса који уследе, јасно је да је најбољи начин борбе против мобинга, као и код сваке патологије, превенција. Један од најзначајнијих видова превенције је квалитетно кадровање, односно критеријуми за селекцију људства за одређене руководеће и лидерске положаје.

Појам и манифестације мобинга

Мобинг је патолошка (непријатељска и неетичка) комуникација на радном месту, коју систематски упућује једна или више особа углавном ка једној особи, која је током мобинга изложена психичком злостављању и стављена у беспомоћну и безизлазну ситуацију, где је задржана средствима константних активности мобинга. Активности мобинга су веома фреквентне (барем једном седмично) и одигравају се током дужег временског периода. Због велике учесталости и дуготрајности непријатељског понашања, ово малтретирање доводи до велике менталне, психосоматске и социјалне патње.

Реч мобинг, од енглеске „mobbing“, јесте кованица од глагола „to mob“, што значи простачки напасти, насрнути.³ Често се повезује и са речју „bully“ (силеција, насилник, злостављати, кињити). [1, 2]

Генерално, ради се о новодефинисаном, али облику злостављања на радном месту који одавно постоји. Мобинг има много подоблика, али у суштини подразумева стално нападање, понижавање, злостављање и изолацију, све до тачке када особа изложена мобингу једноставно више не може да функционише на радном месту, а све са крајњим циљем да се она потпуно елиминише, или да се једноставно прогласи параноичном или лудом.

² Први ову тему обрађује Бродски; у: Brodsky, C. M., *The harassed worker*, Lexington Books, D. C. Health and Company, Toronto, 1976.

³ Овај својерсни психотероп, иако је постојао деценијама кроз историју људског привређивања, први је уочио, формулисао и дијагностиковао 80-их година прошлог века шведски психолог немачког порекла проф. др Хајнц Лејман (**Heinz Leymann**). Реч „мобинг“ др Лејман је употребио из етиологије Конрада Лоренца (**Konrad Lorenz**), који је описао понашање неких врста животиња, где група мањих јединки организовано напада и истерује из заједнице или убија већу јединку. Касније, проучавајући шта деца могу да ураде једно другом, овај шведски лекар позајмљује Лоренцову терминологију и веома деструктивно понашање мале групе деце против најчешће једног детета назива мобингом. Пратећи традицију терминологије оваквог понашања раних осамдесетих, када је уочио слично понашање на радном месту, др Лејман му даје име мобинг.

Мобинг може бити вертикални и хоризонтални. Вертикални мобинг догађа се када претпостављени злоставља једног подређеног, или једног по једног док не уништи целу групу,⁴ или када једна група подређених злоставља претпостављеног (што се догађа у 5% случајева). Најчешће је мобер особа која има формалну моћ.

Хоризонтални мобинг одвија се између запослених на једнаком положају у хијерархијској организацији. Осећај угрожености, љубомора и завист могу да подстакну жељу да се елиминише неки колега, поготову ако постоји услов да његова елиминација води напретку у каријери. Често жртва ове врсте мобинга може бити неко ко се истиче по квалитету и преданости послу и радним задацима. Хоризонтални мобинг је и кад читава група изабере једног радника, жртву, на којој жели да докаже да су снажни и способнији. [3]

О мобингу се говори када непријатељске активности постану учестале и током дужег временског периода, са циљем да се неко узнемирава и мучи. Према ефектима које имају на жртву, може се издвојити пет категорија напада.

Напад на могућност адекватног комуницирања означава ситуацију када надређени или колеге ограничавају могућност изражавања жртве. Жртва се прекида или игнорише у разговору, одбијају се и вербални и невербални контакти са њом, избегавају се погледи и сл. Надређени користи позицију моћи да би онемогућио жртву да изнесе свој став, одбрану, мишљење, чак и кад је формално то од ње затражено.

Напад на могућност одржавања социјалних односа подразумева друштвену изолацију жртве. Нико јој се не обраћа, сви игноришу њено постојање, премешта се у просторију далеко од колега или руководиоца, не позива се на заједничке састанке, не позива се да учествује на заједничким прославама, дружењима и сл.

Напад на личну репутацију подразумева неосноване и лажне приче о жртви и њеном пословном и приватном животу, оговарање, исмевање (нпр. у вези евентуалне хендикепираности жртве, личних склоности, порекла или начина говора), негативне коментаре личних карактеристика жртве итд.

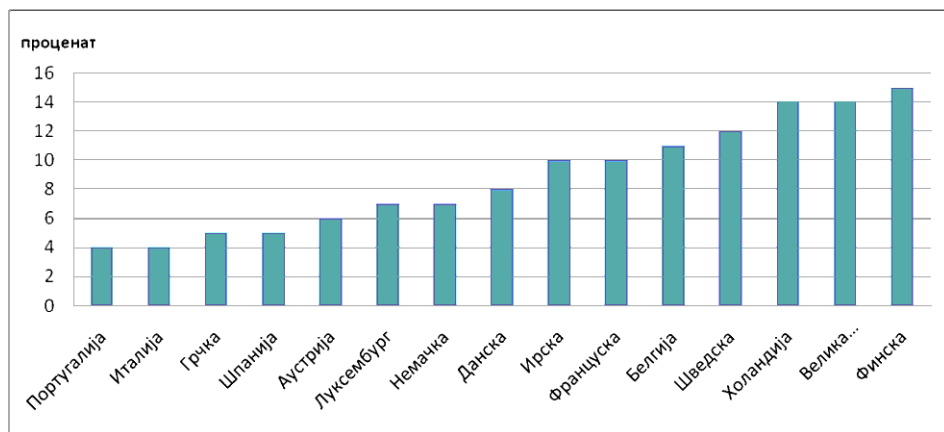
Напад на квалитет професионалног рада чине сталне и неосноване критике и приговори, вређање, потцењивање, претерана контрола, стална кажњавања и ниска оцена рада која није оправдана. Жртви се не дају радни задаци и одузимају средства за рад, нпр. рачунар, телефон („синдром празног стола“), или јој се задају задаци који превазилазе њене квалификације. Задаци су преједноставни или прекомпликовани и захтевају од жртве способности које нема (циљ је натерати жртву да погрешити или је понизити), затрпавање задацима са веома кратким роковима („синдром пуног стола“), као и стално мењање радних задатака.

Напад на физичко здравље дешава се када се жртва присиљава да обавља задатке који нарушавају или угрожавају њено здравље (рад без заштитних средстава, рад без одмора), не допуштају јој се годишњи одмори или слободни дани, приговара јој се коришћење боловања или се боловања контролишу.

Истраживања у развијеном делу Европе показала су да је број оних који се осећају угњетаваним на послу у сталном порасту и да се тренутно креће око 2,5 одсто. Само у Немачкој 1,2 милиона запослених су жртве мобинга, а сматра се да је око 1.000 самоубистава узроковано злостављањем на радном месту, док штета по при-

⁴ Зато се још назива и босинг („bossing“).

вреду државе, изражена новчано, износи 24 милијарде евра. Казне у западноевропском законодавству крећу се између годину дана затвора и новчане казне од 15.250 евра. Поред тога, у Немачкој телефонске линије за помоћ жртвама мобинга бележе до 2.000 позива дневно, а отворене су и клинике за рехабилитацију жртава. Истраживања још показују да је преко половине запослених у Европи незадовољно односима на послу. На следећем графикону⁵ приказане су претпоставке о појави мобинга у неким европским земљама. Проценти се крећу од 4% у Италији, па до 14% у Великој Британији и Холандији, те 15% у Финској. [5]



Ова међународна истраживања потврдила су да се мобинг најчешће догађа у државној управи – 14%, а потом у школству и здравству – 12%. Реално је претпоставити да је у нашим условима тај проценат знатно већи, мада се тиме нико систематски не бави. Промене настале у периоду транзиције, промена власничке структуре и највећа стопа незапослености у региону дају простор претпоставци да су размере појаве мобинга на послу много шире него што их може обухватити било које истраживање, јер се жртве мобинга боје да свој проблем изложи јавности. Оне су у страху од још интензивнијег некажњеног злостављања и осуде окружења што су се усудиле да лоше говоре о ауторитетима, а посебно су у страху од губитка посла.

Психијатри, али и многи други лекари, кажу да се са проблемом мобинга сусрећу већ дуго, али да је он тек скоро добио и своју дијагнозу. Какве је размере у свету попримио мобинг говоре многи законски акти донети у многим државама, претежно развијеним, који предвиђају санкције у случајевима мобинга. Његову распрострањеност илуструју и многа интерна правила у мултинационалним компанијама која спречавају мобинг.⁶

⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, EU 2000.

⁶ На пример, немачки произвођач аутомобила Фолксваген увео је правило којим се мобинг спречава, чак и по цену отказа за оне који свој посао раде добро али неког на било који начин злостављају. Једноставно, у Фолксвагену су свесни да само нормална радна средина може донети жељене пословне резултате.

Перманентна изложеност мобингу драстично угрожава здравствено стање жртве, а последице мобинга су веома озбиљне и могу трајно да наруше здравље особе.⁷ На психичком плану јављају се депресија, анксиозност, кризе плача, осећај деперсонализације, напад панике, социјална изолација, емоционална отупљеност. Од соматских симптома најчешћи су главобоља, поремећај спавања, вртоглавица, проблем са варењем, хипертензија, хипергликемија, срчани проблеми, кожне промене. Ту су и промене у понашању: агресивност, пасивизирање, повећано конзумирање разних стимуланса, алкохола, цигарета, лекова, као и сексуални поремећаји. Није редак случај да се код жртве развије посттрауматски стресни поремећај, или чак да дође до самоубиства. [6]

Једно од истраживања др Лејмана било је фокусирано на симптоме које су имале жртве мобинга. Истраживање је обухватило 2.428 запослених, а анализа је установила да је њих 350 било предмет мобинга. Запослени су одговарали на питања која су се односила на бројне симптоме стреса који су изабрани из неуролошке анкете Одељења за неурологију при шведском „Националном одбору Института за истраживање здравља рада“. За сваки симптом интервјуисана особа је морала да изабере да ли је наведени симптом имала у последњих 12 месеци: (1) врло често или константно, (2) често, (3) мање често или ретко, (4) никад. Даља статистичка анализа симптома које су имале мобирани жртве у истраживању др Лејмана из 1992. године показује да је прикладна психијатријска дијагноза за жртве, како је он утврдио, ПТСП – Посттрауматски стресни поремећај и генерална анксиозност. Статистичко процесуирање укључивало је и фактор анализу симптома. Као резултат се може навести следећа табела симптома.

ГРУПА 1		ГРУПА 2	
Сметње у памћењу	0,5	Ноћне море	0,6
Проблеми у концентрацији	0,5	Болови у стомаку	0,6
Депресија	0,5	Дијареја	0,7
Апатичност	0,6	Повраћање	0,7
Раздражљивост	0,7	Мучнина	0,8
Обична нестрпљивост	0,7	Губитак апетита	0,6
Агресивност	0,6	Кост у грлу	0,5
Осећај несигурности	0,6	Плач	0,5
Осетљивост на препреке	0,8	Усамљеност, изолованост	0,6
ГРУПА 3		ГРУПА 4	
Болови у прсима	0,6	Бол у леђима	0,7
Знојење	0,6	Бол у задњем делу врата	0,7
Сува уста	0,5	Бол у мишићима	0,6
Лупање срца	0,6		

⁷ Већина мобираних запослених (истраживање у Шведској указује на проценат од 10–20%) заврши са озбиљним обољењем или почини самоубиство. Др Лејман у свом истраживању из 1987. истиче да свако 6. до 15. самоубиство званично забележено у шведској статистици (од свих 1.800 сваке године) може бити проузроковано мобингом. Од жртава који су се налазили на Лејмановој клиници. 80% њих проживели су самоубилачке мисли, 25% од њих имало је покушај самоубиства.

Недостатак даха	0,7		
Тешкоће са крвним притиском	0,8		
ГРУПА 5		ГРУПА 6	
Проблем са успављивањем	0,6	Слабост у ногама	0,6
Испрекидан сан	0,7	Малаксалост	0,6
Прерано буђење	0,7		
ГРУПА 7			
Несвестица	0,8		
Дрхтавица – грозница	0,6		

Здравствене сметње и симптоми деле се у три групе: промене на психичкој и емоционалној сфери, промене на телесно-здравственом плану и промене у понашању.

Промене у психичкој и емоционалној сфери подразумевају: депресију, анксиозност, кризе плача, осећај деперсонализације, напад панике, социјалну изолацију, емоционалну отупљеност.

Промене на телесно-здравственом плану су: главобоља, поремећај спавања, вртоглавица, проблем са варењем, хипертензија, хипергликемија, срчани проблеми, кожне промене.

Промене у понашању су: агресивност, пасивизација, повећано конзумирање разних стимуланса, алкохола, цигарета, лекова, као и сексуални поремећај.

Дијагноза која се јавља као последица мобинга призната је у светској здравственој организацији под називом „Посттрауматски стресни поремећај“, а то је довољно добар разлог да се мобинг схвати крајње озбиљно.

Жртве се нађу у пролонгираном стресу и пролонгираним трауматичним ситуацијама. Уместо кратке, акутне и нормалне реакције на стрес, која се може смирити након неколико дана или седмица, жртвина реакција се константно обнавља. Појављују се нове трауматичне ситуације и извори страхова током којих жртва проживљава кршење права које даље поткопава њено самопоуздање и психичко здравље. Неретко друштвене ситуације за овакве особе садрже не само тешке психичке трауме, него и екстремно пролонгирано стресно стање, што озбиљно угрожава њихово друштвено-економско постојање. [7]

Мобинг у армијама у свету

Упркос очекивањима и чињеници да све војске света, као и друге радне организације, имају проблема са малтретирањем и мобингом, свега је неколико систематских научних студија публиковано у научној литератури. Недостатак таквих истраживања је изненађујући с обзиром на чињеницу да Сједињене Америчке Државе и Велика Британија убедљиво доминирају друштвеним областима науке, а обе земље имају велике војске. Такође, изненађујуће је и то да скандинавске земље имају традицију унапређења либералних, егалитарних односа и лидери су у истраживању насиља у школи и на радном месту, а ипак и у војскама ових земаља нека лица пате од малтретирања и мобинга, о чему има веома мало података и истраживања.

Једна норвешка студија бавила се проучавањем малтретирања и шиканирања у војсци у једној бази у Норвешкој. [8] Истраживала се лична перцепција војника и објашњења насилног понашања у војсци. Реч је о феноменолошкој студији, која је кроз упитнике и анализу личног доживљавања припадника војске покушала да утврди врсту, учесталост, циљне групе које су изложене малтретирању, али и да предложи начине за отклањање ових појава.

Укупно 12% испитаника изјавило је да су били злостављани од других војника у војсци, 53% је изјавило да су били сведоци насиља у војсци. Од 81 младих одраслих који су били злостављани у војсци, 50% њих никада раније није било злостављано. Налази студије указују и на то да је нетачно веровање да је малтретирање некако изазвано личношћу жртве, њеним манирима, навикама, говором, изгледом, телесним карактеристикама или другим трајним особинама. Највише насиља трпели су најмлађи припадници војске, као и они припадници чије су компетенције и способности слабије. Додељивање задатака војницима који су очигледно неспособни за његово извршење умањује њихову ефикасност, фрустрира колеге на истом послу, и тиме повећава вероватноћу шиканирања мање способног члана тима. Дакле, малтретирање може да буде последица пропуста да се процени нечија способност код додељивања одговарајућих задатака, функција, одговорности. Управо је овај сегмент код кадрована кључан.

Природно је да се и у војним организацијама, као и у другим социјалним институцијама, може искусити злостављање, малтретирање и мобинг. Оваква понашања, посебно у војскама, веома су забрињавајућа зато што су млади људи издвојени из уобичајеног окружења и увежбавају се за специфичне вештине, имају приступ оружју и осталој опреми. Кад се осете злостављаним, они не могу једноставно да напусте ситуацију. У ствари, озбиљни инциденти малтретирања и злостављања некад резултирају смрћу или самоубиством, како извештавају армије широм света.⁸

Чињеница је да је веома мало извештаја о мобингу у војскама, што је и разумљиво. Треба рећи да мобинг у војсци није увек лако доказив, нити се људи лако усуђују да то питање покрену. Пре свега, разлог је у томе што претпостављени оцењује радни учинак потчињеног, одлучује о предлогу за прекоманду, школовање, напредовање, тако да би свака пријава о евентуалном мобингу могла да се окрене против саме жртве. Поред тога, ту је и ланац командовања: претпостављени преноси добијено наређење на потчињеног, који је овај дужан да изврши.

Извештаји од пре неколико година из немачке војске скренули су пажњу јавности да се поближе заинтересује за мобинг у војсци. [9] Но то не значи да се такве ствари дешавају само у Немачкој. Док је немачка влада покушавала да испита до краја исказе да официри на обуци прелазе границе злостављајући војнике у кампу у западној Немачкој, демонстрирајући талачку ситуацију на младим регрутима, британско министарство одбране покушало је да се избори са последњим тврдњама о постојању мобинга у њиховој армији. У центру ових оптужби била је смрт четири млада регрута који су обучавани у касарни Дипкат (Deerpark) између 1995. и 2001. године, а чије су породице тражиле независну истрагу због сумње да су регрути у тој касарни били за-

⁸ Bivens, 1995; Cermak, 1992/1997; Cvrcek, 1992/1997; Dyomin, 1998; Fisher, 1995; Hytten & Tande, 1985; Lenny, 1949; McCoy, 1995; Sodownik & Fok, 1997; Walsh, 1998; Wilcox, 1997. према www.humiliationstudies.org/.../RudminOstvikBullyingNorwegianArmy.pdf

страшивани и малтретирани. Извештаји су указали на постојање мобинга, а разоткрили су 173 извештаја о силовању, расизму и батинама.

Број војника који су спремни да открију инцидент, а који говоре о мобингу у војсци, у порасту је. Тако су војници аустријске армије шокирали јавност откривањем тортуре кроз обуку. То је документовано видео-записом на којем се види да су регрути скинути и вучени по земљи. Поред физичког, ту су и видови психолошког злостављања, какви су различити облици вербалне деградације, вређања и слично.⁹

На питање да ли се у војскама налази већи број мобера и насилника, психолог Патрик Тисингтон, који је проучавао ове појаве, одговара да не сматра да војска посебно привлачи насилнике. Међутим, он сматра да због физичких карактеристика посла ефекти мобинга у војсци могу бити драматичнији, посебно због чињенице да жртва не може лако да напусти угрожавајућу ситуацију и да оде кући (ово се односи на армије у којима постоји обавезно служење војног рока, али су чињенице једнако применљиве и на професионалну војску).

Како је већ речено, ефекти мобинга често су драматични и одражавају се на свим животним пољима жртве, а опоравак је тежак и неизвесан. Имајући у виду - све ове последице, најбоља је превенција. Једна од значајних мера превенције је квалитетна селекција људи на одређеним положајима.

Промене у ВС од утицаја на облике мобинга

Последње године карактеристичне су по бројним променама у војсци. У првом реду је професионализација војске и укидање војне обавезе. Отворена су бројна радна места за професионалне војнике. Истовремено, повећан је број жена у војсци на местима професионалних војника, које пролазе обуку и налазе своје место у систему одбране. Мешовитост састава свакако је новина у нашој војсци, које многе може дочекати неспремним у свакодневном раду, али може покренути личне отпоре према оваквим променама у институцији која је вековима била мушка. То даје простора доказивању да су мушкарци јачи пол и самим тим предодређени за војни позив. Ако се узму у обзир налази Виктимолошког друштва Србије, по којем су жене и најчешће жртве мобинга, јасно је да има разлога за опрез.

Већ поменуто истраживање норвешких аутора указује да жене у војсци могу да буду још једна високо ризична група, иако сами аутори наводе да то заслужује посебну пажњу због разликовања сексуалног узнемиравања од насилништва. У америчкој студији на војном узорку Розен и Мартин (1999) извештавају да је 30% жена и 8% мушкараца осећало да су били сексуално узнемиравани. Насупрот томе, норвешка студија извештава да је само 1% жртава злостављања описало инцидент као сексуално узнемиравање. Наизглед веома различити налази између норвешке и америчке студије могу бити последица чињенице да је Норвешка много мање сексистичко друштво него САД (Hofstede, 1980).

⁹ Малколм Торн, који води организацију „Forces Helpline“, тврди да физички ужаси, какви су терање регрута да гледају кроз прозор обешени о пертле чизми или купање леденом водом помешаном са људским излучевинама, што се и даље ради у неким војскама, нису ништа слабији од менталног мобинга који истом силином ломи човека. [11]

Можда је период реформисања војске најкарактеристичнији по постепеном смањивању броја јединица, тако да су и припадници ВС и сами осетили проблеме транзиције у којој се налази цела земља. Ако се институција, радна организација, компанија суочава са економском кризом, смањење људства понекад постаје неопходно. Запослени који имају изнадпросечне способности обично имају веће шансе да задрже свој посао. Мање способни запослени може да се потруди и повећа властити учинак или да нарушава ефекат рада радника којег доживљава као ривала, на пример клеветатама или саботажама. Ако појединац не може да надмаши конкурента због својих слабијих способности, примениће ову другу стратегију. Структурална ограничења, актуелизован страх за радна места и бојазан од губитка посла, страх од гашења јединице, уз низак стандард и тешко проналажење посла у цивилству, даје простора стратешком мобингу, типичном за транзициони период, чиме се, између осталог, решава и проблем вишка радника.¹⁰ Страх од губитка посла или положаја појачава се тиме што се свака, па и минорна грешка третира као озбиљна повреда радне дисциплине, док се истовремено не обезбеђују потребни услови за рад, нити стимулација у виду материјалне надокнаде. Када се томе додају претње кажњавањем, јасно је да овде имамо пример перманентног стреса. Тај страх често зауставља мобираних у покушају остваривања права, у тражењу заштите од стране надлежних институција, па се угрожавајуће стање може наставити, што може да има веома озбиљне последице. Истовремено, обим посла припадника се повећава, јер све мање људи обавља дужности и послове које је раније обављао већи број људи. Није редак случај да се припадници војске ангажују и на задацима који су испод њихових квалификација, да им се померају планирани годишњи одмори, да не могу да користе слободне дане, а све због потребе јединице.

Дискриминација и малтретирање запосленог могу да се јаве у различитим облицима и нису одмах видљиви. Савремени услови пословања захтевају другачија правила понашања, што се обично регулише кодексима, који могу да садрже и одредбе које су наизглед усмерене на неко одређено правило понашања, а у суштини су параван да се запосленом у сваком тренутку може ставити на терет неки пропуст или да му се изрекне опомена пред отказ или решење о отказу. У тим случајевима свака, и најмања грешка третира се као повреда радне обавезе и радне дисциплине; очекује се да запослени буду непогрешиви аутомати, без обезбеђења потребних услова за рад, стимулисаности за посао повећањем плате или напредовањем у послу, као наградом за добар рад и коректан однос са колегама. Уместо тога стоји претња кажњавањем и отказом. Напетост и тензија у радном окружењу која се ствара, на пример, кратким роковима за реализацију задатака, нејасним надлежностима, изостајањем признања и учесталијим санкцијама и кажњавањима, смањују капацитете појединца за конструктивно решавање сукоба, а истовремено стварају и плодно тле за развој мобинга. Такав рад под психичком пресијом не само да није стимулативан, већ доводи до хроничног стреса и нарушавања здравља.

¹⁰ На основу Галуповог истраживања, констатовано је да 60% запослених у Србији живи у огромном страху од губитка посла, те је на тај начин страх главни покретачки механизам за психолошко малтретирање и понижавањем, тј. мобинг.

У сваком приручнику који је намењен запосленима, а има за циљ да заустави мобинг на радном месту, може се наћи да је улога синдиката веома битна као подршка, ослонац и као институција која штити права радника.[12] Задатак представника синдиката је да предузима све потребне радње у циљу поштовања колективног уговора (како општег, тако и појединачног), организује едукацију чланства о начинима и мерама препознавања и елиминацији мобинга, омогућује жртви мобинга слободу мисли и изражавања у медијима; тачније он је тампон зона између жртве и мобера. Иако је синдикално организовање у војсци законски омогућено, чињеница је да оно није заживело и самим тим ова врста подршке у борби против мобинга у војсци бар за сада не постоји.

Треба напоменути још једну веома важну новину у војсци, а то је лидерство. Колико се значаја у војсци посвећује овој новој појави у руковођењу говоре подаци да се она интензивно проучава последњих година, а као предмет изучава се на курсеви у савршавања припадника Војске Србије. Лидера треба схватити у значењу први, водећи, најбољи, у складу са чиме је лидерство нарочит облик вођења својствен појединцима који су предводници. Лидерство представља нови облик у руковођењу, за који се тврди да омогућава најбоље резултате у пословању. Позиције првих и главних подофицира у нашој војсци су, поред осталих, карактеристичне лидерске позиције. По својој дефиницији, лидер није само одговоран за извршење постављеног задатка, већ и за људство и средства која су му додељена. Водећи рачуна о додељеном задатку и циљу својих претпостављених, он усмерава, мотивише, подучава и подржава људе у свом тиму или им дозвољава да задатке обављају самостално.[13] Због чињенице да лидер ствара климу, организује посао, утиче на тим, на односе у њему, даје пример и има менторску улогу, јасно је колико је избор људи за све лидерске позиције у војсци важан, јер сам лидер својим понашањем може утицати на развој ситуације мобинга.

Личност мобера

Под термином „мобер“ подразумевају се особе које психолошки, морално, сексуално и на друге начине малтретирају, злостављају и на све друге начине покушавају да елиминшу особе за које сматрају да им сметају. Мобери су лоше интегрисане личности, са ниским самопоуздањем, оријентисани на моћ и доминацију, некомпетентни на послу и често имају и велике породичне проблеме. [14, 15]

Психолози тврде да су мобери особе са поремећајем личности. То су мање способне, али моћне особе, без капацитета за љубав, игру, креативност, давање и дељење, као и емпатију прем другим особама. Њима се лако придружују слабе личности (полтрони), у страху да не постану жртве мобинга, идентификују се са агресором, стају на његову страну очекујући личну корист.

Агресивност је у тесној вези са патологијом. Личности склоне агресији изграђују сопствене обрасце понашања, које временом дорађују и усавршавају. Такве особе „хране“ се страхом и понизношћу жртви. Колико више негативног достигну, толико им је задовољство веће. Стално се осећају угроженим због оних који су способнији и паметнији, и према тим особама усмеравају патолошку љубомору. Готово по пра-

вилу мобери су неспособни, неталентовани појединци који се стално осећају угрожено. С обзиром на то да не могу да се наметну ни интелектом ни својим способностима, користе силу као једини аргумент.

Из несигурности иде и тежња мобера да оствари контролу чак и на безначајним догађајима, користећи при том различите методе. Претерана контрола ствара осећај угрожености и страха код контролисаних. Најмањи пропуст потчињеног поприма велике размере и разлог је за даље злостављање и кажњавање.

Мобери мобингом прикривају немоћ у некој другој сфери свога живота (најчешће приватног), формирајући око себе групу у којој доказују своју моћ и важност на рачун жртве. Често, злостављајући, осећају се инфериорно (иза сваке препотенције постоји нека импотенција). На тај начин осигуравају доминантну позицију или склањају, одстрањују оног који им стоји на путу успеха. Неретко то чине из личног страха да неће бити цењени и да ће сами постати нечија жртва. Неки злостављачи то раде свесно, са намером да нашкоде другоме и да га присиле да напусти радно место. Мобер својом агесијом скреће пажњу са себе и своје неспособности на наводно неодговорне запослене, а у циљу задржавања своје позиције моћи. [16]

Ново истраживање Британског психолошког друштва потврдило је оно што већина радника дуго сумња – више од половине пословних менаџера има психопатске тенденције. Истраживање је показало да многи аспекти психопатског понашања, као што су манипулативне склоности, доприносе пословном успеху менаџера. Резултати су показали да већина менаџера, иако су самоуверени и елоквентни, пате од недостатка емпатије, себични су и непредвидиви.

Познавање карактеристика личности мобера веома је битно приликом кадрована, јер благовремено препознавање потенцијално проблематичних особа спречава њихово постављање на лидерске позиције.

Шта може учинити кадрована

У командном ланцу веома је битно квалитетне старешине поставити на права места и управо у томе је одговорност људи који су задужени за кадрована у војсци. Стручњак за питање мобинга др Весна Балтазаревећ наводи да је највећи проблем лоша кадровска политика, јер су на руководећим местима људи који нису дорасли том положају, указавши да је најважнији узрок који утиче на појаву мобинга негативна кадровска селекција. Самим тим може се претпоставити да би квалитетно кадрована смањило појаву мобинга, али и других негативних појава.

Превенција мобинга започиње пажљивим разматрањем унапређивања. Ситуација у којој се промовишу само они који себе афирмишу, а не они који најбоље сарађују са другима, већ представља подстицај за мобинг. Дакле, они који управљају људским ресурсима веома су одговорни за превенцију мобинга, јер адекватним избором људства за одређене дужности, нарочито руководеће, спречавају стрес, конфликте, али и мобинг.

Кључ за ефикасну борбу, чак превенцију мобинга, јесте избор људи на командним и лидерским, односно руководећим позицијама. У нашој средини постоји опасна пракса да се избор кандидата за ова места препусти оним особама којима је

потребна моћ над другим људима, а не онима које су најпогодније за одређени посао, које су оријентисане на добро урађен задатак и које се не гурају напред. Људи којима је неуротично потребна моћ склони су да користе моћ за повређивање људи за сопствено себично задовољење. Када је таква особа лидер, тада задатак, посао, објективни захтеви ситуације нису предмет интересовања.

Превенција мобинга почиње пажљивим разматрањем унапређења, односно постављења на одговорне дужности. За руководеће, лидерске и командне дужности у војсци користе се тзв. интерни извори регрутовања, односно бирају се они који већ раде у Војсци и налазе се на одређеним дужностима. Постављања се најчешће врше унапређењем и постављењем. Предности попуњавања руководећих позиција путем интерног регрутовања су бројне:

- већа поузданост у процени кандидата за одређени положај;
- познавање вештина и способности кандидата;
- кандидат добро познаје јединицу и начин рада у њој;
- мотивација запослених, ако се ради о преласку на вишу позицију и
- мањи трошкови регрутовања и селекције.

Ове предности долазе до изражаја само када се при избору за одређено место укључе сви релевантни субјекти за процену и предикцију успешности кандидата за одређено место. Међу њима свакако значајно место има психолог, који може да процени подесност особе за одређену дужност, у складу са њеним способностима, особинама личности, али и са другим значајним показатељима. Психолог прави процену и на основу уклопљености појединца у колектив, начина на који особа функционише према подређенима и надређенима, како мотивише људство, колико је цењена у колективу, да ли има предрасуда које су од значаја за њено функционисање у јединици (односно према женама у војсци, према националним, верским, сексуалним мањинама и друго). Поред тога, инвентари личности могу указати на пожељне и непожељне особине кандидата.

Поред низа пожељних способности и особина доброг лидера, какве су: воља, самодисциплина, иницијатива, добра процена, самопоуздање, интелигенција, културна свесност, самоконтрола, све више аутора указује на значај емоционалне интелигенције и емпатије, чије је присуство предуслов одсуства мобинг понашања. Лидери са израженом емоционалном самосвесношћу способни су да препознају како њихова осећања делују и на њих и на резултате организације. [17] Искрени су и аутентични, отворено говоре о својим емоцијама, са великим убеђењем говоре о визији којом се руководе. Прецизна самопроцена омогућује лидеру тачан увид у своје могућности, способности и ограничења. Ова способност помаже му у препознавању када да затраже помоћ и у избору вештина које треба развити.

Емпатија омогућава лидеру усаглашавање са бројним сигнаlima из пословног окружења. Лако препознаје емоционално стање и расположење запослених, иако долазе из различитих средина и култура. Емпатија му омогућава да буде пажљив слушацац, који успева да саосећа са запосленима. Емоционално интелигентан лидер може прекинути и заменити неко непријатно и неприкладно расположење другим, које је погодније за решавање настале ситуације. Емоционална интелигенција му омогућава способност којом може да повећава мотивацију запослених за обављање потребних задатака у јединици.

Способност мобилисања емоција на различите начине може допринети решавању различитих проблема. Резултати бројних истраживања указују да емоције, суптилно али систематски, утичу на неке компоненте и стратегије решавања проблема. Емоционална интелигенција омогућава ефикасност у планирању, али и у организовању активности и успостављању самоконтроле у организацији.

Анализа лидерства и његовог утицаја обухвата проучавање улоге лидера у групама и тимовима и како лидер доприноси њиховом успеху. Анализира се утицај и моћ лидера, начин комуникације и мотивације чланова на групном нивоу, колико је посао добро организован, колико су чланови посвећени у извршавању радних улога, степен међусобног поверења и слично. Посебан значај и улога лидера огледа се у фази имплементације организационих промена. Садржај и циљеви промена зависе од свих учесника у процесу, а не од вишег ауторитета који подређене само користи у њиховом спровођењу. Лидерство, дакле, није пасиван однос издавања, примања и извршавања наређења и задатака.

Избор за лидерске позиције у војсци веома је значајан фактор превенције мобинга и стога одговоран и захтеван посао, јер такве позиције дају знатну моћ особама на тим местима. Кохерентност групе може се посматрати као осећај заједништва и припадности групи. Да ли ће доћи до идентификације припадника са својом јединицом у многоме зависи од кадра који је на лидерским позицијама у јединици. Особа која је најподеснија да буде лидер је особа која најбоље уочава објективне захтеве ситуације и која стога може успешно да обави задатак и решава проблеме, односно да успешно води групу.

Већ је констатовано да агресивно продорни људи управо не би требало да имају моћ лидера. Дакле, поуздан критеријум за процену и избор кандидата за лидера је управо тај колико неко жели да буде лидер. Ако особа не жуди за лидерством, то је елеменат у његову корист. Ако се особа бори за лидерску позицију, онда је то веома важан аргумент против ње, због којег би требало да се запитамо да ли је она прави избор. Опасна је пракса да се руководеће и лидерске позиције препусте људима којима је моћ потребна ради моћи саме. Професор психологије Адриан Фурнхам изјавио је: „Чувајте се појединаца који су атрактивни, добро образовани, елоквиентни, храбре и самоуверене вође. Пазите на њих јер те особине могу бити манифестација више нарцизма, него способности“. Практика је показала да нарцистичне особе умеју да се наметну, јер оне желе моћ, желе дивљење од других, склони су прецењивању властитих вредности. Међутим, проблеми се највише виде у контакту са другима, нарочито кад је таква особа на позицији моћи. Такве особе искоришћавају друге и користе све што могу у односу са сарадницима.

Лош лидер ствара недовољно јасне ситуације, не пружа информације, лоше управља људима и ствара лоше међуљудске односе, изазива конфликте или их игнорише док не ескалирају. Све то представља подлогу за развој мобинга. Са друге стране, добар лидер има добар увид у ситуацију, успешан је у обављању задатака, али и води људе ка циљу. Он не налази задовољство у поповању, понижавању и угрожавању других, јер не жели моћ ради ње саме. Он је одговоран и за себе, али и за људе које води. Према литератури, за разрешење конфликта потребан је јак лидер. Ово у неким ситуацијама може бити тачно, али остаје нејасно шта се тачно може сматрати под термином „јак“. Међутим, и сам избор лидера може довести до

конфликта, јер група може имати одређено очекивање какав лидер треба да буде. Ако се лидер не понаша онако како се од њега очекује, то може довести до високих тензија и конфликта у групи.¹¹ Веома много случајева мобинга било је посматрано у вези са лошим особинама лидера.

Лидерске позиције у војсци често су уско везане за менторство. У стицању практичних радних способности свакако је веома важна улога ментора. Његов задатак је да новопримљеним припадницима у сталном и непосредном контакту:

- пружи информације како се ради,
- дозволи да појединац сам уради посао,
- пружи повратну информацију о томе како је појединац урадио посао и
- да подршку и корективне инструкције.

Ако се лидери понашају доминантно и супериорно према људству, ако верују да је једини начин да се послови обаве тако што ће кажњавати, претити губитком посла, укорима, ако су уверени да ауторитет расте са застрашивањем свих и да то доводи до бољег обављања посла, као поледицу често имамо развој мобинга, опадање морала и слабију продуктивност на послу.

Анализирајући факторе од утицаја за настанак мобинга, многе студије су показале да изузетно лоша организација рада и лоше руковођење представљају значајан фактор.¹² Одатле произлази да су организационе способности изузетно битне, не само у ефикасности у извршавању задатака, већ и у превенцији мобинга. Зато и оне морају да буду значајан критеријум при избору људи на командне и лидерске позиције. Да би могао да делује рано и превентивно, претпостављени мора бити способан да чита знакове развијајућег процеса мобинга.

Полазећи од чињенице да мобинг често настаје као ескалација конфликта који није на време решен, јасно је да претпостављени може да погреши у препознавању проблема, или пак да и сам учествује у малтретирању. Било да игнорише ситуацију или да активно учествује у процесу мобинга, претпостављени својим (не)чињењем доводи до ескалације и даљег продубљивања проблема, што директно угрожава жртву у процесу злостављања. Особе на руководећим, лидерским дужностима морају имати осетљивост на социјалне интеракције, у смислу препознавања и адекватног реаговања у ситуацијама када конфликтна ситуација може да прерасте у мобинг. Неспособност за емпатију и неосетљивост за друге чини их и неосетљивом на конфликт, што значи да неће бити у стању да реагују на време. Са друге стране, такве особе избегавају одговорност и кривицу често сваљују на друге, тако да их и то чини веома непожељним арбитрима у конфликтним ситуацијама. Презиру чврсте особе и не поштују права других. Честе су и параноидне тенденције: сматрају да су стално нападани и угрожени, а у ствари су они ти који су угрожавајући.

Треба имати на уму да радно место не треба мешати са другим ситуацијама у животу. Радно место је увек регулисано правилима понашања. Једно од тих правила захтева ефективну сарадњу, контролисану од претпостављеног. Увек постоји опасност за настанак конфликта, али, према правилима понашања на радном месту,

¹¹ Ефективност било ког одређеног стила вођства (лидерства), или чак да ли је лидер уопште потребан за разрешење конфликта, зависи од одређеног конфликта и од способности чланова групе да разреше конфликт сами.

¹² Becker 1995; Kihle 1990; Leymann 1992; Niedl 1995.

конфликт мора бити разрешен у циљу стварања ефикасне продуктивности. Једна од обавеза претпостављеног је да реши ситуације овакве врсте. Занемаривањем ове обавезе, а претпостављени у недостатку знања о управљању конфликтом то често раде, уместо да се конфликт претвори у ефикасну продуктивност, он ескалацију конфликта претвара у процес мобинга. У својим раним фазама мобинг је често знак да се конфликт који се тиче организације радних задатака пренео на лични и приватни ниво. Ако је конфликт „приватизован“, или ако мотив који стоји иза његовог даљег развоја почиње да проширује дубље неслагање између две особе, онда је конфликт који се тиче радних задатака створио ситуацију у којој запослени има обавезу да прекине конфликт. Када конфликт у својој ескалацији једном досегне ово стање, безначајно је за то кривити нечије карактерне особине. Ако је конфликт прерастао у процес мобинга, одговорност примарно лежи на командном кадру, јер управљање конфликтом није спроведено у циљу разрешавања конфликта или због недостатка организационе политике која би могла да реши конфликтне ситуације.

Закључак

Друштвени и психолошки напад на радном месту може имати апсолутне правне, друштвене, финансијске и психичке последице на жртву. Отуд феномен мобинга треба посматрати као напад на људска права жртве. Неки примери мобинга имају врло трагичне судбине, укључујући и кршења основних људских права, што је у већини друштава санкционирано већ дуги временски период.

Догађаји у свакој радној организацији, па и у војсци, сувише су компликовани, изненадни, промене су честе, па је питање да ли мобинг икада може да буде потпуно елиминисан. Међутим, ризик настајања мобинга може се умањити. Како резултати показују, појединачне козметичке мере имају мало смисла у спречавању мобинга. Најбољи начин борбе против сваке патологије је превенција, па је тако и код мобинга. Кључан фактор за спречавање мобинга на свим нивоима јесте избор стручних и квалитетних лидера и командног кадра, којима је интерес војске, јединице, али и запослених на првом месту, који се уместо доминантног опредељују за сараднички образац понашања, а уместо наредби бирају дијалог са запосленима.

У овом раду разматран је критеријум избора људи на лидерским позицијама, као једна од мера превенције мобинга, али и отвара питање нужности учешћа психолога и сродних стручњака у избору људи који се постављају на командне или лидерске дужности, између осталог и по особинама личности.

Литература

1. en.wikipedia.org/wiki/Mobbing 17. 05. 2011.
2. www.mobbing-srbija.com/stajetomobbing.htm 22. 06. 2011.
3. Kostelić-Martić, A.: *Mobing: psihičko maltretiranje na radnome mjestu (kako prepoznati mobing, kako se obraniti i kako ga spriječiti)*, Školska knjiga, Zagreb, 2005.
4. Brodsky, C. M.: *The harassed worker*, Lexington Books, D. C. Health and Company, Toronto, 1976.

5. www.eurofound.europa.eu/ewco/reports/TN0502TR01/TN0502TR01.pdf 10. 07. 2011.
6. Leymann, H. (1998). *The Mobbing Encyclopedia*, www.leymann.se 10.07.2011.
7. Међународна организација рада (ILO) (1998) When working becomes hazardous, S. 2, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/magazine/26/violence.htm> 10.07.2011.
8. Bullying and Hazing Among Norwegian Army Soldiers: Two Studies of Prevalence, Context, and Cognition. Kristina Østvik, Floyd Rudmin, Tromsø, Norway, MILITARY PSYCHOLOGY, 2001, 13(1), 17–39 Copyright © 2001, Lawrence Erlbaum Associates, Inc. 12.07.2011.
9. Tamsin Walker, DW-WORLD. DE When Bullies Enter the Military 08.12.2004. 01.07.2011.
10. www.humiliationstudies.org/.../RudminOstvikBullyingNorwegianArmy.pdf 01.07.2011.
11. www.forces-helpline.com/ 15.07.2011.
12. *Mobing i kako ga sprečiti*, Priručnik za regionalne poverenike UGS „Nezavisnost“, 2009.
13. Симендић, Марија: *Лидерство*, неауторизована скрипта за усавршавање подофицира у ВС, 2010.
14. Baltazarević, V.: *Mobing – komunikacija na četiri noge*, Pančevo, Mali Nemo, 2007.
15. Lik mobera. Autor: dr Vesna Baltazarević Postavljeno: 28.12.2008. [lik-mobera. www.stetoskop.info/Lik-mobera-3087-s9-content.htm](http://lik-mobera.stetoskop.info/Lik-mobera-3087-s9-content.htm) 30.06.2011.
16. The nature and causes of bullying at work StaÊle Einarsen University of Bergen, Norway International Journal of Manpower, Vol. 20 No. 1/2, 1999, pp. 16–27.
17. Goleman, D.; Bojacis, R.; Maki, E.: *Emocionalna inteligencija u liderstvu*, Adižes, Novi Sad, 2006.
18. Krivični zakonik Republike Srbije, *Službeni glasnik R. Srbije*, broj 85, 2005.
19. Stojković, D., Ćirović, M.: „Psihološki pritisci na lica u radnom odnosu ili pripadnika određene društvene grupe – mobing – od teorije do realnosti, *Pravni život*, vol. 56, br. 12, 2007, s. 873–882.
20. Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu. *Službeni glasnik RS*, broj 101, 2005.
21. <http://www.mobbing-usa.com/> 01.07.2011.

УПРАВЉАЊЕ РАДНОМ ЕФЕКТИВНОШЋУ ЗАПОСЛЕНИХ

Зоран Стевановић и Ранко Лојић*
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Радна ефективност и ефикасност су незаобилазни чиниоци опстанка и успеха сваке организације, укључујући и војну. Због тога се њиховом проучавању и могућностима унапређења придаје велики значај. У најједноставнијем смислу, успешност у некој делатности зависи од тога колико је сложена, ко је обавља и како се оцењује. Евалуација се све мање разматра као једина компонента процене успешности запослених у остваривању постављених циљева. Нови концепт третира евалуацију као један сегмент функционалног модела названог радна ефективност. Управљање радном ефективношћу запослених обухвата одређивање радних циљева које треба остварити, обуку запослених, вредновање учинка и награђивање према оствареним резултатима. Организације изналазе и развијају различите методе, како би на најбољи начин управљале радном ефективношћу запослених.

Транспарентно су приказани појам ефективности и ефикасности, као и разлике између њих. Поред тога, анализирани су радни циљеви, обука запослених, евалуација и награђивање.

Кључне речи: *ефективност, ефикасност, радни циљеви, обука, евалуација, награђивање.*

Увод

У животу сваког човека рад има велики значај. У процесу обликовања људске личности он утиче на развој човековог самопоуздања. Радом се човек може афирмисати, постићи признање и тако допринети свом осећају сигурности. Рад не представља само средство већ и природну потребу човека. Нагон за одржавањем „присиљава“ човека да радом осигурава свој опстанак. Потреба за радом код човека постоји и онда када се не ради о одржавању егзистенције и о повећању материјалне добити. Њиме човек може задовољити и своје емоционалне потребе. Он је основа успеха у људској заједници. У раду човек проналази своје личне амбиције, задовољава жеље, фантазије и стремљења. Рад добија праву вредност тек када човек у њега уноси све најбоље и највредније што поседује у себи, што је могуће

* Пуковник др Ранко Лојић је доцент на Војној академији.

ако у раду проналази задовољење своје нагонске потребе да кроз корисну активност изрази себе.

Своју потребу за радом човек остварује у организацији. Она настоји да сваком запосленом пружи могућност да оствари све своје потребе и испољи личне потенцијале. Са друге стране, настоји да, користећи расположиве ресурсе у виду људских, материјалних, економских и технолошких, оствари постављене организационе циљеве.

Појам ефективности и ефикасности

У разматрању успешности најчешће су присутна два појма: ефективност и ефикасност. Исак Адигес је ове појмове објаснио користећи се примером из тениса: „Ударац лоптицом у противничко поље је доказ да је одлука да се лоптица удари била ефективна, јер је лоптица завршила тамо где је и требала (у противниковом пољу). Ипак крајњи циљ је да се оствари ефикасност. Да би то урадио, тенисер мора да научи да држи рекет и правилно покреће тело. Тренер систематизује тенисерову игру тако што лоптицу на тренингу шаље увек у истом правцу. То тенисеру помаже да развије правилне покрете и да се креће на начин који омогућава да се лоптица удари са максималним учинком и најмањом потрошњом енергије. Стога, ако тенисер пребацивањем лоптице у противничко поље освоји поен и уколико је при томе утрошио најмању количину своје енергије, онда га то чини и ефикасним“.

Свака организација се труди да развије ефикасне методе, како би на најбољи начин управљала радном ефективношћу запослених. Управљати значи доносити одлуке. Управљање радном ефективношћу обухвата праксе помоћу којих руководиоци утврђују посао и циљеве одређеног лица, развијају његове вештине и способности, процењују да ли је његово понашање усмерено ка остваривању циљева и затим га награђују на начин који би требао да одговара потребама организације.¹ Управљајући радном ефективношћу ми, заправо, усмеравамо понашање запослених и обогаћујемо њихов радни потенцијал, како би утицали на постизање потребног нивоа или повећање радне успешности. Управљањем радном ефективношћу има за циљ да се њиме идентификују и сви фактори који утичу на учинак запослених.

Радна ефективност је усмерена на што боље остварење постојећих потенцијала у једној организацији. Уколико смо ефективни можемо бити и ефикасни. Али, резултат ефективности не мора увек да буде ефикасност. Ефикасност опредељује и материјално-техничка база. Да би неко био ефикасан мора бити ефективан, док је немогуће бити ефикасан а да се не буде ефективан. Може се бити ефективан, а да се не буде ефикасан. Најбољи пример ефективности и ефикасности може се видети у систему ПВО, где добро познавање и руковање системима ПВО одбране не опредељује нашу ефикасност, већ ефективност. Али, уколико се располаже савременим ПВО системима, великог домета и прецизности, можемо говорити о могућој ефикасности.

Можемо закључити да радна ефективност обједињује неколико сегмената, и то: *постављање циљева, обуку, евалуацију и награђивање.*

¹ Dessler, G.: *Основи менаџмента људских ресурса*, Дата статус, Београд, 2007, стр. 183.

Радни циљеви

Циљеви представљају нешто што треба остварити. Они могу да буду дефинисани као норме или као одређени радни задаци. Када говоримо о циљевима, морамо знати да и код њих постоји градација по обиму, важности и слично. Циљеви који се постављају вишим инстанцама (топ менаџменту) општији су, док су циљеви који се постављају мањим организационим јединицама конкретнији и својим обимом представљају део виших циљева. Колико је значајно добро формулисати и поставити циљ, исто толико је битно тај циљ саопштити и пренети запосленом на разумљив начин. Неформално се каже да би неко разумео циљ треба му исти циљ рећи на три различита начина. Један део циљева, у општем смислу, дефинисан је описом радног места. Поред циљева који су дефинисани описом радног места, пред запослене се постављају и други циљеви, уколико то потребе захтевају.

Приликом постављања циљева неопходно је придржавати се одређених упутава. Она су дефинисана тзв. „SMART“ принципом. Овај принцип подразумева узимање у обзир следећих компоненти које би требало да конфигуришу у сваком постављеном циљу:

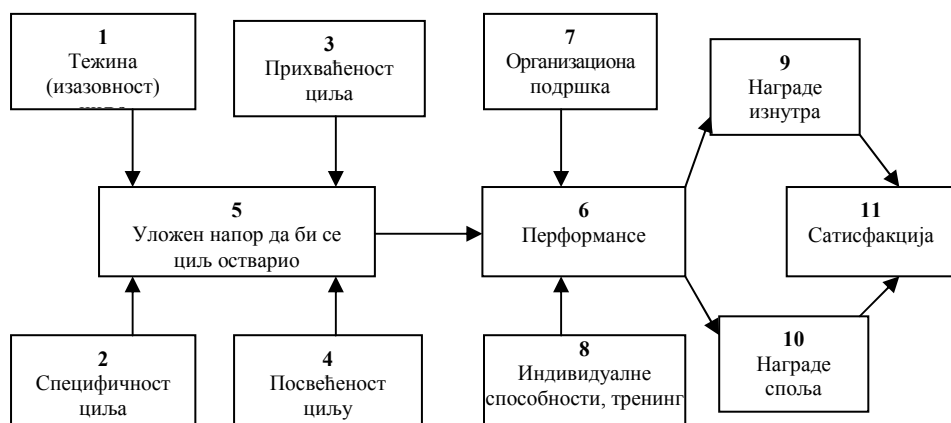
– specific	⇒	специфичност;
– measurable	⇒	мерљивост;
– achievable	⇒	достижни;
– relevant	⇒	релевантни;
– timely	⇒	правовременост.

Према овом принципу циљеви треба да буду:

- специфични и уско дефинисани;
- мерљиви (Када год је могуће треба да се дефинишу мерљиви циљеви. Најбоље је ако постоји могућност квантитативног дефинисања циљева. Постављањем циљева општег и немерљивог типа „дај све од себе“ изазива се забуна код запослених и не постижу се мотивациони ефекти. За постављање циљева потребно је одредити тачно дефинисане рокове до када се морају остварити. Рокови се морају добро предвидети и испланирати, како се њиховим неадекватним постављањем не би утицало на почетно незадовољство запослених);
- изазовни и остварљиви (Изазовност и остварљивост је карактеристика која запослене мотивише да уложе напоре у остваривању циљева, ако спознају да су им циљеви достижни. Овом приликом морамо добро проценити способности запосленог и колико су компетентни да успешно одговоре захтевима постављених циљева. Неоствариви и лако оствариви циљеви немају мотивациони потенцијал).

Циљеви су корисни само у оној мери у којој су запослени мотивисани да их остваре. Отуда циљеви имају двоструки значај, јер се њима остварују организационе замисли, а могу се користити као фактор за мотивисање запослених.

Поступак постављања циљева може се приказати шематски на следећи начин (слика 1).



Слика 1 – Постављање циљева

(извор: Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић-Миликић, Б.: Организација, Економски факултет, Београд, 2006, стр. 277).

Колико је битно добро конципирати циљеве, исто толико је значајно да се придобије посвећеност запослених за остваривање циљева. Руководиоци морају да обезбеде амбијент у којем ће запослени прихватити постављене циљеве и бити посвећени њиховом остваривању. Запослени треба да доживе циљ као разуман и праведан. Сваки осећај да у постављеном циљу постоји експлоататорских особности, резултираће неприхватањем. Циљеви се најбоље прихватају ако руководиоца пружа подршку у њиховом остварењу. За остваривање циљева неопходно је обезбедити и адекватну подршку у виду новца, опреме, времена, помоћи и слично. Организација увек треба да настоји да пружи што бољу подршку у остварењу постављених циљева. Било каква перцепција у виду онемогућавања испуњења циљева од стране организације или неког другог субјекта може да резултира негативним последицама.

Обука запослених

Поред обиља литературе која се бави обучавањем, тешко је наћи јасну дефиницију појма обуке, а да се она не везује за појмове васпитања, образовања и наставе. Несумњиво да за то постоје јаки разлози, а најбитнији је да се ради о сложеним, међусобно условљеним, готово јединственим процесима. Тражећи одговор на питање: „Шта је обучавање?“, незаобилазно се срећемо са појмом васпитање. Под тим појмом подразумева се свеукупни утицај на формирање личности у складу са постављеним циљем. Васпитање је најшири педагошки појам који обухвата и прожима како образовање и наставу, тако и све друге педагошке утицаје.

Резултати васпитног процеса су развијање физичких и психичких потенцијала и формирање одређеног погледа на свет, али исто тако и стицање знања, вештина и

навика. Док прва два утицаја називамо васпитање у ужем смислу, последњим дефинишемо појам образовања. Образовање је процес стицања и развијања знања, моралних вредности и схватања, која се користе у свим областима живота. То је део васпитања и у традиционалној педагогији се готово у потпуности поклапа се појмом интелектуалног васпитања. Образовање је процес, али и резултат тог процеса. Циљ је развој опште компетентности и формирање образаца кооперативног понашања. Оваква уопштеност, а тиме и разноврсност циљева, омогућава уважавање индивидуалних разлика.

За разлику од образовања, обука се односи на ограничена поља активности. Циљеви обуке су сасвим специфични и јасно одређени и тиме настоје да индивидуалне разлике сведу на најмању могућу меру. Обука подразумева „системско развијање склопа понашања који чине ставови, знања и вештине који се захтева од појединца да би на одговарајући начин извршио задатак или посао“ (Glossary of Training Terms, 1971). У Војсци се обука дефинише као: „плански и организован процес стицања знања, вештина и навика и развијање психофизичких и интелектуалних способности и моралних својства личности, којима се припадницима Војске оспособљавају за извршење наменских задатака у миру и рату“.

Сваком обуком настојимо да стекнемо одређена знања, вештине и навике. Шта, заправо, представљају ови појмови?

Знање је прави одраз објективне стварности у човековој свести. Тај одраз у нашој свести има форму представа, појмова, судова и закључака утемељених на основу миленијумског искуства човечанства. Од ширине и дубине наших знања зависи и наша квалификација, јер тако регулишемо свој однос према свету. Систематско и научно знање првенствено се стиче кроз наставу. Садржаји се дефинишу одређеним наставним програмима, а њихова вредност за практичну примену зависи од степена усклађености научних сазнања са објективним потребама реалних ситуација примене. Знања се полазницима не могу „улити у главу“, предати или поклонити, нити их они могу прихватити, примити или добити без напора. Знања се стичу само улагањем властитог интелектуалног напора. Тај процес свесног и активног стицања и задржавања знања, карактеристичан за људе, дефинисан је процесом „учења“.

Вештина је, честим понављањима, стечена психомоторна способност која нам омогућава да лакше, брже и тачније вршимо неку радњу. Полазне основе за стицање вештина су стечена знања, јер се прво мора сазнати како се нешто ради да би то знање могло, кроз увежбавање, постати вештина. На том путу ка вештини покрети и радње морају задовољити следеће карактеристике:

- да се изводе брзо и без сувишних радњи и покрета;
- да се изводе складно, без сувишног напора;
- да буду прецизни са што мање грешака, и
- да не захтевају значајно размишљање.

У војној професији често се бавимо обуком која се тиче стицања моторних вештина. Постоји неколико важних психолошких момената при стицању моторних вештина:

- потребно је упознати се са вештином која се жели научити (То се најчешће постиже посматрањем тренера који демонстрира вештину, чиме се ствара визуелна

представа радње. Демонстрирање вештине може се вршити и успорено, на разделе, како би се лакше уочили њени битни елементи);

– бројна понављања су карактеристична за стицање моторних вештина (У почетку вежбања понављањем се откривају прави покрети и координација. Такође, долази до појаве сувишних покрета и повећане напетости мишића. Касније се поједине радње повезују у складну целину, њихово извођење аутоматизује. Трагање за правим покретима врши се на основу визуелне представе);

– постојање повратне информације (Ово је врло битна информација на основу које се повећава успешност у овладавању вештинама. До повратних информација делом долази и сам субјект, а делимично их добија и од других особа, при чему су најважније информације које даје стручно лице, тренер).

Навика је коначни резултат увежбавања. То је аутоматизована вештина. Тешко је одредити када престаје вештина, а постаје навика. Навика нам омогућава да са најмањим утрошком енергије брзо и тачно обавимо неку радњу, не размишљајући о њој. То не значи да навика подразумева изостајање сваког напора, нити апсолутно искључивање свести. И навика се може контролисати и исправљати, али је њен аутоматизам (значајно умањење свести) чини тешко променљивом.

Свака обука има својих специфичности и ограничења. У основи сваке обуке је:

- повећање радне ефективности;
- повећање квалитета рада;
- откривање људског и радног потенцијала запослених и
- мотивација и усмеравање запослених.

Циљ сваке обуке јесте да запослени што боље усвоје знања, вештине и навике. Због тога морамо имати у виду да се људи међусобно разликују по особинама личности које поседују. Те особине личности, у различитом степену, могу да утичу на успешност обуке. Неопходно је и да располажемо потребним знањима о специфичностима обуке и њеним ефектима на различите старосне групе, као и специфичностима обуке која произилази из полних разлика. Најчешће разлике огледају се у менталним, сензорним и психомоторним способностима (слика 2).

ПОЛ	Жене	Мушкарци
СПОСОБНОСТИ		
Сензорне	слушна стимулација	визуелна стимулација
	осетљивост чула мириса и укуса	
Психомоторне	спретност и прецизност покрета	брзина и снага покрета
Интелектуалне	способност коришћења речи	нумеричка способност
	способност механичког памћења	фактор резоновања

Слика 2 – Разлике код полова у погледу сензорних, психомоторних и интелектуалних способности

(извор: адаптирано према Никола, Р.: Психологија личности, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1994, стр. 34).

Евалуација (вредновање учинка запослених)

У српском језику има много синонима који се односе на превод речи евалуација, па се тако говори о вредновању извршења, вредновању учинка или оцењивању перформанси.

Након што смо запосленом поставили циљеве које треба да испуни и извршили адекватну обуку (уколико је била потребна) следећа радња у процесу управљања радном ефективношћу јесте евалуација. Једна од од многих дефиниција евалуације гласи да је то процес организованог и континуираног праћења, вредновања, усмеравања и прилагођавања резултата рада и радног понашања запослених, ради остваривања организационих циљева.² Полазна основа за спровођење евалуације јесу циљеви које запослени треба да оствари. Циљеви сваког запосленог дефинисани су описом послова и радних задатака, који, стога, представљају полазни документ у процени учинка. Опис послова и радних задатака представља резиме задатака, дужности и одговорности који се стављају пред запосленог, за конкретно радно место. Сходно великој динамици у животу организације, запосленом се могу дефинисати или привремено поставити нови циљеви, који су у складу са његовим квалификацијама, а који се могу вредновати поступком евалуације.

Циљ евалуације није само да се оцени успешност запослених у обављању одређених задатака, већ и да се запослени охрабре и да им се помогне у подизању њихове радне успешности. На тај начин им омогућавамо да развију све своје потенцијале и овладају новим вештинама које им могу бити од користи при обављању свакодневних радних обавеза или могу послужити као добре референце у даљем напредовању. Тако евалуацијом не оцењујемо само нечији допринос, већ и мотивационо делујемо на запослене.

Евалуација нам може послужити и као начин да се запослени, као појединац, тим или организација у целини, подстакну на перманентно усавршавање. Тако се могу утврдити њихове развојне потребе. Евалуација организацији даје информацију о доприносу који је запослени остварио, а са друге стране пружа информацију запосленом о томе како су радили у поређењу са постављеним стандардима организације. О томе како је запослени радио треба да се добије повратна информација. Она може указати на потребу за стицањем додатних компетенција неопходних за повећање његове ефективности. Исто тако, запослени може постати свестан грешака које прави у радном процесу, а чијим кориговањем би поправио свој радни учинак. Запослени су увек свесни чињенице да им резултати рада могу омогућити напредовање у струци (професионално напредовање) или могућност напредовања у линији руковођења (напредовање у каријери).

Предуслов успешне имплементације евалуације јесте да запослени зна и разуме шта се од њега очекује и да у складу с тим постоји сагласност и сарадња са његовим надређеним. Са једне стране, не постоји битнија кадровска активност, а са друге не постоји осетљивија активност која може имати несагледиве последице по организацију. Зато евалуација омогућава да се у организацији имплементира поштовање моралних принципа и правичност. Понекад се у пракси занемарују прин-

² Лојић Р., Кулић Ж., *Менаџмент људских ресурса*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 209

ципи тачности и поштења, па руководиоци евалуацију користе у своје личне сврхе, не би ли себи створили жељено окружење. Како би се показала корелација између правичности и етике неопходно је да сви у организацији (и они који оцењују и они који се оцењују) добро познају принципе евалуацији и да буду јасно и недвосмислено дефинисани. Оцене о нечијем раду треба да су донесене на законит начин, да су правичне, одбрањиве и тачне.

За сврху оцењивања могло би се најједноставније рећи да представља тежњу за постизањем прописаних радних стандарда. Стандарди су искази који описују понашање у одређеној ситуацији. Уколико се постигну прописани стандарди можемо говорити о радној успешности. Међутим, сваку успешност прате и потенцијални проблеми. Најчешћи проблеми који се јављају у достизању стандарда радне успешности настају због непостизања датог обима посла, незадовољавајућег квалитета обављеног посла, прекорачења задатих рокова, проблема у комуникацији са руководиоцем, колегама, итд. Због тога сваки руководилац треба да истражи разлоге незадовољства запосленог. Не треба заборавити да откривање разлога представља велики удео ка успешном решавању проблема. Том приликом треба утврдити да ли су запосленом дате одговарајуће смернице и да ли је пружена адекватна помоћ, да ли има личних проблема који га ометају, да ли је схватио шта се од њега тражи, да ли се ради о томе да не располаже потребним способностима или не поседује одређене вештине.

Евалуација може помоћи при: доношењу квалитетних одлука у вези са запосленима; правилном и праведном награђивању или одређивању варијабилног дела плате (ако је концепцијом зараде омогућено). Када се утврде разлози радне неуспешности или смањене успешности, следећи корак представља дефинисање метода за повећање радне успешности и планирање потребног времена за превазилажење уочених недостатака.

Ко врши вредновање у организацији?

Када неке дајемо право да вреднује нечији рад дајемо му и одређени ауторитет. Оцењивање не представља пријатну ситуацију, ни за оног ко оцењује ни за оцењивано лице. Нарочито се лоше прихвата оцењивање које спроводе „старији“ запослени. Међутим, оно је незаобилазни део процеса управљања радном ефикасношћу. Приликом дефинисања лица које врши оцењивање треба обратити пажњу да ли је оцењивачу омогућен увид у рад оцењиваног лица, да ли оцењивач поседује компетенције из делокруга посла који процењује и да ли има одређено знање о процесу оцењивања.

Евалуацију најчешће могу да врше:

1. непосредни руководиоци који вреднују подређене;
2. подређени који вреднују надређене;
3. колеге који вреднују једни друге и
4. комбиновани оцењивачи.

1) У првом случају, када надређени вреднују подређене, полази се од претпоставке да је надређени лице које поседује потребне компетенције да може да процени рад подређених и да има увид у његов рад. Своје оцењивање надређени треба да

поткрепе чињеницама, како би оно било што објективније. Због тога је пожељно водити дневник о сваком запосленом. Дневници служе за праћење рада запосленог и омогућава оцењивачу да у динамичном окружењу не направи превид и заборави неке од чињеница у раду запосленог. Ради поштовања принципа објективности оцена прво- претпостављеног требало би да прђе ревизију виших организационих инстанци како би постала валидна и била саставни део досијеа запосленог.

2) Подређени могу да оцењују претпостављене. Ово није тако чест пример, али се користи у појединим организацијама. У зависности од дефинисаног система оцењивања, оцена подређених може имати већи или мањи утицај на укупну оцену надређеног. Иначе, овај систем је користан у ситуацијама када су односи између подређених и надређених критични и често конфликтни и када овакав вид оцењивања захтева од надређених да више пажње и одговорности испоље према подређенима. Међутим, уколико клима у организацији није таква да се овај начин вредновања доживљава као општеприхваћен, могу се јавити проблеми. Надређени могу постати мање захтевни и толерантнији према радној неуспешности не би ли оставили добар утисак код запослених. Са друге стране, подређени могу надређене оцењивати dobrим оценама, због страха од њихове одмазде или умесности и убеђења да је њихов надређени неко ко је добар самим тим пошто је њихов руководилац. Имплементацијом овог концепта омогућује се да запослени боље прихвате оцењивање. Тиме организација свим запосленима недвосмислено шаље поруку да не постоје дупли стандарди и да ни руководиоци нису изузети од критичке процене.

3) Вредновање које врше колеге може да има позитивне ефекте. Истраживања која су спроведена о овом начину оцењивања указала су на позитивне ефекте у повећању радне ефективности. Међутим, велики утицај на оцену колеге могу да представљају лични ставови о оцењивачу. Уколико се ради о особи са високим компетенцијама и добрим статусом у групи, колективу, свакако да ће његова оцена имати ефекта у свести оцењиваног. Али, ако је ситуација обрнута, оцењивано лице ће процес евалуације доживети као формалну административну активност, а оцена његовог колеге може представљати мотив за развој конфликтне ситуације.

4) У новије време примењују се концепти оцењивања 360 степени и концепт самопроцењивања. Самопроцењивање подразумева да запослени сами себе процењују у односу на постављене циљеве. Основни проблем је у томе што запослени себи обично дају више оцене него што то објективно заслужују. Овим концептом оцењивања запослени показују више интересовање за оно што раде. Концепт оцењивања 360 степени подразумева да на коначну оцену запосленог утичу информације које се добијају из више извора: од претпостављених, подређених, сарадника на истом хијерархијском нивоу (колега) и од себе самог. Основна сврха је да се прикупе информације из свих окружења у којима појединац испољава своје радне активности. Постоји више опречних мишљења о концепту оцењивања 360 степени. Једна група присталица тврди да су побољшања, која је овај концепт узроковао, мала. Они указују и на повећане трошкове који прате овај концепт евалуације. Потребно је да људи који дају и примају информације буду обучени за то.

Када смо дефинисали ко врши оцењивање, дефинишемо и време (циклус) оцењивања. У литератури су прихваћена два основна модела одређивања циклуса оцењивања.

У првом моделу почетак циклуса се везује за почетак рада запосленог у организацији, док крај представља одређени период од дана запослења. Овај модел је доста критикован, јер не обезбеђује исте услове оцењивања за све субјекте. Уколико су резултати организације лошији, тенденције показују да евалуација резултира нижим оценама и обратно.

У другом моделу сви запослени се оцењују у исто време, а најчешће крајем календарске године. Сматра се да је овај модел много бољи од претходног, а омогућује и компарацију перформанси запослених.

Функције евалуације

Сходно значају и месту које заузима у управљању радном ефективношћу запослених и као једна од кадровских активности, евалуација има бројне функције. Али, најзначајније су две функције: 1) евалуација као средство за развој запосленог, и 2) евалуација као управљачко средство.³

1) Као средство за развој запосленог, евалуација нам омогућава да на основу процене и оцено нечијег рада увидимо његове квалитете и потпуније сагледамо компетенције. На основу постигнутих резултата, као и личних амбиција запосленог, можемо планирати његову каријеру. Надређени, на основу резултата евалуације, може саветодавно да утиче на запосленог, указујући му на могућа побољшања његовог радног концепта, а тиме и на подизање свеукупне радне ефективности. Неки запослени имају изражену жељу за напредовањем у каријери и испољавају амбициозност. У овом случају руководиоци могу допринети испуњењу њихових потреба, тако што ће им у разговору указати на могућности напредовања и корацима које треба да предузму да би остварили своје амбиције. На тај начин се додатно мотивишу да боље раде. Евалуација може да укаже на потребе за обуком ради побољшања радне ефективности.

2) Као управљачко средство, евалуација нам даје оцено које одређују функционисање других система у организацији. Тако је систем награђивања у корелацији са оценом извршења. Уколико су оцено боље, следе награде, повећање плате и слично. Међутим, уколико су оцено лошије, као последица јављају се санкције. Циљ повезаности система награђивања са нивоом извршења јесте да се запослени мотивишу да раде боље.

Систем евалуације треба да буде јасан, разумљив свим запосленима у организацији и правичан. Када се евалуацији приступа формално, њени ефекти на повећању радне ефективности су неприметни, а могу резултирати и могућностима за развој непријатељских ситуација на релацији оцењивач – оцењивани. Због тога се у свакој организацији велика пажња поклања пројектовању система евалуације. Као такав он мора да одговори одређеним захтевима који представљају принципе доброг система евалуације. Ти принципи су: 1) валидност, 2) поузданост, 3) непристрасност и 4) практичност.⁴

1) Валидност представља оцењивање релевантних чинилаца посла. Оцењивање треба да буде ослобођено свих спољних и небитних утицаја и требало би да мери оно што тврди да мери. Посао треба да буде обухваћен у целини. Ако бисмо

³ Орлић Р., *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд, 2005, стр. 306.

⁴ Орлић, Р.: *оп. цит.* стр. 309.

процењивали рад једног официра који обавља дужност професора на Војној академији, релевантна мера његове процене био би квалитет његових предавања. Мера би била непотпуна ако не би укључила бављења научноистраживачким радом, објављене радове и слично. Ако бисмо оцењивали познавање садржаја неопходних за командовање јединицама, онда би оцена била загађена овим садржајем.

Ако бисмо разматрали рад официра који своју дужност обавља у јединици (трупи), свакако да би једна од релевантних мера била познавање садржаја неопходних за командовање јединицом. Мање значајне биле би његове предавачке склоности, док би мера бављења научноистраживачким радом била загађујући садржај.

2) Поузданост представља степен слагања оцењивача. Уколико се више оцењивача слаже око оцене, поузданост је висока, а ниска ако се не слажу. Поузданост зависи од концепта оцењивања (ко кога оцењује). Тако је запажено да ако се оцењивање врши са истих хијерархијских нивоа, степен слагања је већи, а ако се хијерархијски нивои разликују, степен слагања је мањи. Адекватним тренингом могу се постићи побољшања у повећању поузданости.

3) Непристрасност представља поштовање једнакости свих запослених и смањење субјективизма оцењивача. У процесу евалуације оцењивачи се могу наћи у неприлици да своје запослене оцењују на основу пријатељско-дужничких односа. Међутим, оно што се не сме заборавити јесу консеквенце које могу имати овакве субјективне, нечињеничне процене. Оне се могу одразити у виду смањења угледа и ауторитета оцењивача, нарушавања радног амбијента, до потпуног урушавања система евалуације. Како су и оцењивачи људи, склони грешкама, лошим проценама и перцепцијама, јавља се потреба за дефинисањем и познавањем најчешћих грешака у процесу евалуације. Испољавање личног става и осветничког односа према оцењиваном лицу може имати далекосежне последице.

4) Практичност се односи на рационално коришћење времена и средстава у процесу пројектовања система евалуације. Притом мора да буде једноставан за коришћење и прихватљив за запослене.

Врсте система евалуације и основни методи евалуације

У вредновању извршења врло је битан избор система за вредновање извршења. Постоје три основне врсте информација о вредновању извршења: 1) вредновање засновано на особинама запослених, 2) вредновање засновано на понашању и 3) вредновање засновано на резултатима.⁵

1) Вредновање засновано на особинама запослених користи се за вредновање личности и личних особина запослених. Особине које се вреднују су: способност доношења одлука, лојалност, вештина комуницирања, иницијативности друго. За овај систем вредновања карактеристично је да се добија одговор на питање КО је запослени, а не шта и како ради. Овај систем вредновања је доста критикован и ужива репутацију неадекватног система вредновања. То је, пре свега, због тога што се личне особине запослених не могу довести у корелацију са понашањем запослених на послу. Човек своје особине

⁵ Орлић, Р.: *оп. цит.* стр. 313.

различно манифестује у зависности од окружења у којем се налази. Личне особине људи су релативно трајне категорије, које се врло мало могу мењати током времена. Оцењивањем личних карактеристика запослених не могу се обезбедити повратне информације запосленом на основу којих би могао да поправи своју ефективност.

2) Вредновање засновано на понашању примењује су у ситуацијама када је организацији битно како се посао обавља. Тежиште је да се процени КАКО запослени раде на послу. Овај систем евалуације је поузданији од претходног, јер се његовом применом може добити повратна информација о томе како запослени обавља посао и шта треба да уради не би ли поправио извршење. Оно што представља и ограничава употребу овог система јесте немогућност да се дефинишу и укључе сва понашања која су битна за обављање посла.

3) Вредновање засновано на резултатима. У овом случају се не разматра понашање запослених и начин на који су постигли резултат. Овај приступ се, углавном, концентрише на квантитативне показатеље који су дефинисани одређеним стандардима радне успешности или неуспешности. Када оцењујемо физичку оспособљеност, руководимо се стандардима и постигнутим резултатима. Филозофија оцењивања рада је прилично једноставна. Оцењивано лице треба да претрчи одређену дестинацију и, сходно постигнутом времену, на основу дефинисаних таблица за оцењивање, добија одређену оцену. Међутим, шта ће се десити уколико временске прилике не погодују постизању оптималних резултата (дување ветра, неповољни метеоролошки услови и слично)? То указује на проблеме примене овог система. Први проблем јавља се у виду загађености од стране спољних утицаја (ветар и друго). Други недостатак тиче се тога да је доста тешко дефинисати стандарде за велику већину послова. Као нуспродукт овог система вредновања јавља се фаворизација личног над колективним. Запослени су више оријентисани ка властитим резултатима и тиме занемарују тимски рад и неговање колективног духа. Иако пружа егзактне показатеље, не добија се информација која указује на то како унапредити рад запосленог.

За сваки посао у организацији неопходно је дефинисати одређене димензије које ће бити предмет вредновања. У пракси се најчешће користе следеће димензије:

- квалитет;
- квантитет;
- поштовање временских рокова;
- трошкова ефикасност;
- самоиницијатива;
- комуникација са колегама;
- компетенције;
- представљање организације у друштву;
- преузимање одговорности;
- активности ван обавеза утврђених описом посла;
- однос према имовини организације;
- интерперсонални утицај;
- самосталност у раду.

Све методе вредновања могу се поделити у две категорије: објективне и субјективне. Објективне мере вредновања извршења заснивају се на квантитативним показатељима, док се субјективним мерама оцењују особине, понашања или резултати.

Најчешће коришћене објективне мере су: мере производње, мере продаје, кадровски подаци, тестови извршења и мере извршења организационе јединице.

Са аспекта војне делатности и сходно природи посла, у евалуацији се више користе субјективне методе. У основи ових процена јесте перцепција. Свако ко посматра нечији рад може да га оцењује и да вреднује његов степен извршења. Овим мерама могу се мерити личне особине и понашање запослених. Најчешће апострофирани проблеми овог метода евалуације односе се на субјективност у проценама. Људи различито опажају друге људе и манифестације њиховог понашања, па сходно томе постоји могућност за неслагање у проценама. Обука може допринети већој реалности оцењивања. Све методе субјективне процене могу се груписати у две категорије: 1) компаративне процедуре (рангирање, поређење парова, принудна дистрибуција) и 2) апсолутне стандарде (графичке скале за оцењивање, тежинске контролне листе, бихевиоралне скале процене, технике критичних догађаја).

1) Компаративне процедуре имају за циљ да запослене рангирају од најбољег до најлошијег, по одређеним критеријумима. Као и све друге методе и компаративне процедуре имају своје предности и недостатке. Са техничког аспекта примене, њихова употреба је прилично једноставна. Оно што представља њихову предност јесте да су добре при доношењу одлука о додели награда и одлука о напредовању. Најчешће истицани недостаци компаративних процедура односе се на субјективност оцењивача, коју је тешко поткрепити валидним доказима, и што нам не дају разлоге у извршењу међу запосленима. Технику поређења парова условљава број људи у организацији (организационој јединици), јер уколико је он велики одузима пуно времена. Али је свакако погодна за организације са мањим бројем запослених. Техника принудне дистрибуције је добра, јер оцењиваче „присиљава“ да се одлуче за тражење процента „изванредних“. Тиме они праве разлику међу запосленима, али имају могућност да више запослених сврставају у одређену категорију. Међутим, истраживања су показала да ова метода лоше утиче на самопоуздање запослених, јер на пример тимови високих перформанси морају да се одрекну једног дела запослених.

Компаративне процедуре могу допринети објективности свеукупног система евалуације, али их треба комбиновати са другим методама. Њихова функционалност је највише изражена приликом одлучивања о додели награда.

Када поредимо запослене међусобно, можемо закључити ко је од групе поређењем најбољи. Али шта ако је група неефективна? Да ли је најбољи онај ко је најбољи од најлошијих? Да би се превазишли ови проблеми, вредновање се може вршити на основу апсолутних стандарда.

2) Апсолутни стандарди представљају систем вредности који се односи на извршење посла. На овај начин могу се адекватно поредити и запослени који не припадају истим организационим јединицама. Извршења се бројчано оцењују и тиме је могуће да запослени добије повратну информацију о свом раду.

Поставља се питање да ли је све положаје у организацији могуће вредновати наведеним стандардима? На неки начин, формално гледано, могуће је. Због природе посла који обављају, одређене организационе целине условљавају посебан приступ приликом евалуације. Примера ради, да ли је потребно да једном генералу проверавамо физичку припремљеност или ватрену обученост? Свакако да можемо, али то није релевантан садржај његовог посла. Са друге стране, визионарство, вођство, колико брзо уочава и решава проблеме, способност доношења стратегијских одлука и слично, садржаји су који би могли да представљају релевантне чиниоце његовог посла.

Након вредновања радне успешности запосленог, резултате треба да продискутујемо са запосленима, како би они имали јасну представу о томе како на њих гледају њихови надређени. Један од циљева евалуације јесте и да се пронађе адекватно решење за побољшање степена извршења запосленог. Ситуација у којој се руководиолац и запослени састају није нимало пријатна, јер руководиолац треба чињенично да објасни оцену резултата нечијег рада, а запослени је свестан да мора имати „меру“ у емоционалним реакцијама уколико није задовољан својом оценом, јер му будући третман у организацији највише зависи од непосредно надређеног. Оно што у овој обострано „непријатној“ ситуацији може бити од користи јесу способности да руководиолац успостави неформалну атмосферу са запосленим и да успе да га увери да жели да му помогне у превазилажењу уочених недостатака. Уколико се интервју о резултатима вредновања претвори само у формално потписивање саопштене оцене, и систем евалуације биће дискредитован, безначајан и формалан у свести запослених.

Систем евалуације може бити ефективан и неефективан. За систем можемо рећи да је ефективан уколико се користи за развој кадрова. Уколико се користи као вид претње запосленима, изазивајући код њих страх (од отказа и слично), онда је неефективан.

У евалуацији се изричу и субјективни судови о оцењиваним лицима. У перцепцији судова могу се јавити грешке. Евалуацију можемо посматрати са становишта когнитивне прераде информација у којој појединац треба да добије информацију о запосленом, да је запамти у својој меморији, позове информацију када му је потребна, измери је и укомпонује у оцену о извршењу. У овом процесу обраде информација могу се јавити следеће грешке:

- грешке због нејасних стандарда (Јављају се уколико је скала за процену отворена за различита тумачења. Тако, на пример, ако за квалитет рада на скали дефинишемо оцене само као „одличан“, „добар“, „задовољава“, „слаб“, дошло би до различитог тумачења сваког оцењивача);

- грешка обзирности која се јавља када оцењивачи своје запослене вреднују вишим оценама него што је реално њихово извршење;

- грешка строгости која се јавља када оцењивачи оцењују запослене нижим оценама него што то заслужује њихово извршење;

- грешка средишње тенденције (Јавља се када оцењивач све запослене оцењује тако да је њихова просечна оцена блиска средњој вредности на скали оцењивања. Овде не постоји разлика између доброг и лошег извршења);

- грешка хало ефекта (Настаје када оцењивач оцењује већи број особина запосленог. Она се огледа у скоро индентичним оценама у свим садржајима оцењивања. Оцењивач није у стању да направи разлику међу запосленима у садржајима у којима их оцењује);

- предрасуде (Представљају тенденцију оцењивача да поједине карактеристике запосленог утичу на оцену, без обзира на степен његовог стварног утицаја. Те карактеристике могу бити: старост, пол, национална припадност и друго).

Грешке се јављају као резултат случајности или намере. Никада се не сме заборавити чињеница да колико оцена говори о запосленом, чак можда и више говори о самом оцењивачу.

Евалуација у организацији има своје предности и недостатке. Предности евалуације огледају се у: повећању радне мотивације, правилној дистрибуцији награда, усклађивања развоја запослених са постигнутим радним резултатима, планирање

и усклађивање потреба за обуком. Недостаци евалуације огледају се у: урушавању организационе културе, умањењу мотивације запослених, стварању лошег имиџа организације у друштву (проблеми око регрутације кадрова), губљењу времена и новца, изостајању очекиваних ефеката, нејасној потреби за обуком, тужби појединаца, погоршању односа у организацији.

Награђивање

Управљање радном ефективношћу запослених завршава се процесом награђивања. Када смо измерили радне перформансе запосленог, морамо наградити или санкционисати његов рад. Запослени организацији нуди специфично понашање које јој је потребно, како би остварила своје циљеве, у замену за материјална добра или услуге. Циљ система награђивања је да се адекватно плати уложени труд и напор запосленог и да се мотивише у повећању радне ефективности.

Развијање система награђивања једна је од најкомплекснијих активности у управљању људским ресурсима. Приликом пројектовања и развијања система награђивања мора се имати у виду следеће: 1) веза са извршењем, 2) препознавање индивидуалних разлика, 3) препознавање организационих чинилаца и 4) континуирано праћење.⁶

1) Веза са извршењем. Награђивање мора да буде условљено постигнутим перформансама (резултатима евалуације). Ако наградом желимо да подстакнемо повећање напора запосленог, онда он мора да увиди препознатљиву условљеност награде од уложеног напора. Награде морају да буду правичне.

2) Препознавање индивидуалних разлика. Потребе запослених су различите и, сходно томе, и награде треба да се руководе потребама запослених. Овом приликом нам могу помоћи разне мотивационе теорије које дефинишу људске приоритете. Свакако да запосленом коме су угрожене егзистенцијалне потребе, плакета о признању за рад и допринос не представља адекватну награду. Нека материјална награда би, евентуално, имала много бољи ефекат на побољшање његовог учинка.

3) Препознавање организационих чинилаца. План награђивања мора се развијати у складу са организационим ресурсима, а превасходно финансијским, који имају тачно дефинисана средства која могу да одвоје у ову сврху. Проблем се може јавити код организација која се финансирају из буџета. Код ових организација део система надокнаде који се односи на плате је дефинисан. Проблем представљају друге надокнаде (бонуси и слично) које зависе од тренутног стања „државне касе“. Зато је и њихово планирање у неком дугорочнијем периоду готово немогуће, па ова врста награда не може бити конзистентна у организацији.

4) Континуирано праћење представља процес праћења о начину спровођења система награђивања. Награде утичу и на формирање ставова код појединаца, па провером њиховог ефекта у пракси треба да се установи основна сврха система награђивања – подстицај на боље извршење.

⁶ Орлић, Р.: *оп. цит.* стр. 353.

Врсте награда

Систем награђивања обухвата новац, материјална добра или услуге које послодавац обезбеђује запосленима као надокнаду за уложени рад. Основна улога система награђивања у организацији јесте да усклади индивидуалне потребе запослених и афирмише организациону културу у којој је запосленима стало до успеха организације у којој раде. Све награде које запослени добијају у организацији могу се поделити на:

- материјалне награде (односе се на систем зарада) и
- нематеријалне награде (поштовање, изазован посао, захвалнице, плакете и сл.).

Материјалне награде обухваћене су системом зарада. Систем зарада обухвата два облика зарада: директне и индиректне. Директне облике зараде чине: основна плата, повећање основне плате ради одржавања куповне моћи и зараде које зависе од перформанси. Најважнија нематеријална награда за запослене је ПОШТОВАЊЕ.

Значај награђивања

Систем награђивања својом комплексношћу захтева свеобухватан приступ. Реперкусије које могу настати његовим неадекватним конципирањем или лошом применом могу у великој мери условити функционисање организације. Систем награђивања је важан елемент за све запослене у организацији. Неки други сегменти радне ефикасности нису од подједнаке важности за све запослене (похађање тренинга није битно свим запосленима, јер не желе сви да се самоактуелизују). Али, свим запосленима је важно колика им је основна плата, да ли морају плаћати преглед код лекара и сл.

Циљ система награђивања јесте да се запослени додатно мотивишу како би остварили што боље резултате. Мотивација је битан чинилац радне ефикасности запослених. Запослени се могу мотивисати и правичношћу, под којом се подразумева расподела награда на основу значаја и „вредности“ посла који запослени обавља.

Добар систем награђивања може нам омогућити добру регрутацију кандидата. „Добар глас далеко се чује...“, па и позитивни ставови запослених о систему награђивања утичу на популарност матичне организације у друштву. На основу информација које добијају из окружења, људи формирају своје ставове о некој организацији. Много је лакше да се ефикасно утиче на формирање става него да се након формирања врши његово мењање.

Флукуација је нешто што свака организација жели да смањи на најмању могућу меру. Није само висока зарада основ за напуштање организације. Зарада је свакако битан чинилац који конфигурише у човековом животу, али и други бенефити су од великог значаја.

Брига о запосленима огледа се и у бризи за стандард својих запослених. То је нарочито карактеристично за државе са високом стопом инфлације и нестабилношћу, у које се може уврстити и наша земља.

Уколико запослени имају могућност адекватног организовања (синдикати) и коришћења мера које произилазе из њихове организованости (преговарање, штрајк и друго) може се очекивати да врх менаџмента поклони већу пажњу овој проблематици.

Закључак

Сваки запослени, својим радом, доприноси радној ефективности организације. Руководиоци морају да дијагностикују узроке слабијег учинка и, на основу тога, пронађу адекватна средства за њихово побољшање. Слаб учинак може бити резултат различитих фактора (лоше конципираних циљева, потребе за обуком и сл.), а квалитет се може постићи једино добро обученим и мотивисаним кадром.

Основу механизма за управљање радном ефективношћу представља препознавање и поступање у складу са концептуалним садржајима система радне ефективности. Ради тога је неопходно:

- јасно дефинисати циљеве и радне задатке сваком запосленом;
- добро познавати запослене, њихове способности и, у складу с тим, делегирати радне задатке;
- промовисати обуку као саставни део радног процеса и успоставити адекватне механизме контроле обучености запослених;
- систем евалуације примењивати и пропагирати у духу правичности и искључивој заснованости на резултатима рада, уз што мању присутност загађујућих чинилаца;
- запосленима омогућити помоћ и подршку у постизању што бољих резултата;
- систем награђивања ускладити са постигнутим резултатима;
- не „штедети“ и бити „шкрт“ на наградама, јер колика год била представља средство којим се подстиче залагање запослених;
- саветовати, подржати и омогућити развој запослених;
- неговати добре међуљудске односе и организациону културу засновану на вредностима узајамног поштовања и колегијалности.

У процесу управљања радном ефективношћу конфигурише више одвојених, али међусобно условљених процеса. Сви процеси су суштински битни за успешно управљање радном ефективношћу. Међутим, имајући у виду природу и „одјек“ који има, евалуација се намеће као једна од најбитнијих активности. Упоређујући систем евалуације у систему одбране са другим системима евалуације, недвосмислено се намеће потреба за унапређењем концепта евалуације у систему одбране, како би он испунио функцију која се пред њега и поставља.

Литература

1. Петковић М., Јанићијевић Н., Богићевић Миликић Б.: *Организација*, Економски факултет, Београд, 2006.
2. Лојић Р., Кулић Ж.: *Менаџмент људских ресурса*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.
3. Dessler, G.: *Основи менаџмента људских ресурса*, Дата статус, Београд, 2007.
4. Орлић, Р.: *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд, 2005.
5. Рот, Н.: *Психологија личности*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1994.

ДОМЕТИ АГРЕСИЈЕ СЕЛЕФИЈА НА НЕИНТЕГРИСАНОМ ДЕЛУ БАЛКАНА

Милан Мијалковски
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Традиционално нестабилни Балкан задржао је многа експлозивна обележја и на почетку овог (21) века, посебно на простору Босне и Херцеговине, Црне Горе, Македоније и Србије, које нису адекватно укључене у европске и евро-атлантске структуре. У раду су размотрене и изложене поуздане чињенице о томе да се на овом, неинтегрисаном делу Балкана спроводи ефективна специфична агресија селефија (радикалних исламиста), чија је узданица терористичка Ал Каида, а крајњи циљ успостављање Балканског калифата (Балканистан), као део замишљене јединствене светске државе муслимана (Ума). Због малих изгледа да њихова агресија буде ефикасно онемогућена, предвиђа се суморна будућност читавог Балкана, чак и уколико у догледно време све његове државе буду потпуно интегрисане у ЕУ и НАТО.

Кључне речи: *Балкан, селефије, вехабије, тероризам, Ал Каида.*

Увод

Различити нивои интегрисаности земаља југоисточне Европе у европску безбедносну архитектуру на почетку 21. века треба да забрину, а не брину, све искрене поборнике европских вредности, међународног мира и безбедности. То првенствено због тога што је овај део Европе, познат као Балкан, у безбедносном смислу задржао многе рецидиве из прошлости, сажете у синтагми „буре барута“. Међу бројним узроцима који су допринели стицању и одржавању такве његове експлозивности, наглашен значај имале су континуиране неконвенционалне и кампањске конвенционалне агресије ванбалканских хегемона на простору Балкана, које су, поред осталог, снажно подстицале поједине балканске народе да и геноцидом отимају територију других народа. Стога је основано претпоставити да док све земље Балкана не буду потпуно интегрисане у европске и/или евро-атлантске безбедносне структуре, постоји могућност поново да буде запаљен фитиљ балканског „бурета барута“. У ствари, могуће су спољне агресије и/или оружани сукоби између балканских народа.¹

¹ „Хрватска је пред новим ратом, Балкан ће поново експлодирати у насиљу, то је само питање времена. Такозвана међународна заједница сама је запалила пламен етничког сукоба“, писао је 20. маја 2011. у *Вашингтон тајмсу* Џефри Кунер, амерички колумниста који се често бави земљама бивше Југославије.

У вези са тим, посебно треба имати на уму да се на Балкану у претходне две деценије (а и данас) одвија специфична ефективна агресија селефија (радикалних муслимана), чију узданицу представља терористички колективитет Ал Каида, а крајњи циљ је успостављање Балканског калифата, као део замишљеног пројекта – Ума. Многе релевантне чињенице поуздано потврђују успешност селефистичке агресије на Балкану. Упркос томе, у оптицају су недопустиви превиди, схватања и оцене које маргинализују или потпуно игноришу ову опасност. Тежиште Ал Каиде усмерено је против земаља које нису чланице ЕУ и НАТО (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија и Србија), а приоритетно је усмерено против респектабилне циљне групе – око пет милиона муслимана-ханефија.

Селефије (за њихово означавање у теорији преовлађује термин „вехабије“, нап. аут.) су усклађеном применом суптилно-агресивних делатности успеле да „реисламизују“ око 10 одсто муслимана (Бошњака и Албанаца) на Балкану и учвршћују постигнуте успехе. Ти муслимани, „конвертити“, чине велики напор да преосталим муслиманима (90 одсто) наметну прихватање изворног или чистог (политичког) ислама. У том смислу, стварају разноврсне проблеме исламским верским заједницама у региону и представљају безбедносни проблем државама Балкана. Један такав изведен терористички напад и неколико осујећених напада у 2010. години на Балкану у довољној мери упозоравају на њихову фанатизованост и способност за примену насиља, као и очевидну нестрпљивост у погледу постизања својих циљева. Стога је сврха овог рада да реалистично упозори на одмакlost постојеће фазе селефијске агресије, као озбиљне претње безбедности, првенствено за неинтегрисане државе Балкана и евентуално да подстакне примарне жртве мжна предузимање одговарајућих противмера.

Неке чињенице о незбринutom делу Балкана

Појам Балкан у литератури се различито дефинише. У географском смислу најчешће се изједначава са Балканским полуострвом. У динамичној и углавном трагичној историји народа Балкана државне границе су често мењане. Данас се на Балкану налази десет држава (Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Црна Гора, Грчка, Хрватска, Македонија, Румунија, Србија и Словенија) и квазидржава „Косово“. Огромна измешаност народа и религија на Балкану (православље, католицизам и ислам), коју су често карактерисали неповерење, спорења и оружани сукоби, поред осталог, спутавала их је да успоставе државе по принципу „нација-држава“. У њиховим међуетничким, међуверским и међудржавним сукобима наглашену улогу имали су ванбалкански хегемони.

Оваква обележја Балкана испољена су у последњој деценији 20. века, када је насилно разбијена мултинационална Југославија и драстично актуелизован његов геополитички значај. Изазоване штетне последице само су делимично саниране и зато, у блиској будућности, није изгледна његова адекватна стабилност. Верује се да се због тога данас за овај нестабилни део Балкана у политичко-дипломатском речнику употребљава термин Западни Балкан,² где спадају Албанија, Босна и Хер-

² Милољуб Сретеновић: „Геополитички положај Западног Балкана“, *Војно дело*, Пролеће/2010, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2010, с. 53–75.

цеговина, Црна Гора, Македонија, Хрватска и Србија. Очигледно, реч је о недефинисаном политичком простору на којем су се у блиској прошлости одвијали оружани сукоби, а политичко-безбедносна ситуација ни данас није стабилна. Етничко-верске тензије, екстремизам, тероризам, организовани криминал и корупција су карактеристични безбедносни проблеми ових држава.

Наведене чињенице и различити нивои интегрисаности држава овог региона у ЕУ и НАТО (Албанија и Хрватска су 1. априла 2008. године постале чланице НАТО, док су друге државе Западног Балкана само симболично „збринуте“ у оквиру НАТО Програма „Партнерство за мир“), указују на неодрживост термина Западни Балкан, односно неопходан је нови термин за неинтегрисане државе. Реч је, пре свега, о четири „слабе и незбринуте“ државе које су суочене са бројним и разноврсним политичким, економским, социјалним, етничким, верским и безбедносним проблемима, које нису у стању да самостално успешно реше. Сумњичава подршка коју добијају од неких моћних међународних фактора за решавање тешко решивих проблема, код њих систематски потврђује сазнање о сопственој (тренутној?) „изопштености“ из породице европских народа, односно да нису ваљано „збринуте“. Иако су свесне да њихова „збринутост“ у оквиру НАТО или ЕУ не би аутоматски отклонила постојеће изазове и претње њиховој националној безбедности, приоритетно рачунају на позитиван психолошки ефекат, као прекретницу мењања на боље своје унутрашње стабилности и свог међународног положаја. Имајући то на уму, сматрамо да је за простор који обухватају Србија, Македонија, Црна Гора и Босна и Херцеговина адекватнији термин **неинтегрисани или „незбринуте“ део Балкана**.

Све државе на неинтегрисаном делу Балкана су републике некадашње комунистичке Југославије, а у безбедносном смислу функционишу по систему спојених судова. Напросто, суочене су са истоветним или сличним безбедносним изазовима и претњама, чији су локални актери у вишеструком дослуху са ванбалканским међународним и недржавним чиниоцима. У таквим околностима **селефије** и њихово милитантно језгро **Ал Каида** остварују успешан продор међу становништво муслиманске вероисповести у овом делу Балкана. Реч је о циљној групи, односно објекту напада од око пет милиона људи („вероодступници“), односно 43,7% грађана Босне и Херцеговине, 20,7% грађана Црне Горе, око 29% грађана Македоније и око 20% грађана Србије, углавном на Косову и Метохији.

Република Србија је по површини и броју становника³ највећа држава на неинтегрисаном делу Балкана. Суочена је са многим проблемима, а без преседана је проблем у вези са одбраном њеног територијалног интегритета (Према Резолуцији 1244 Савета безбедности УН Косово је саставни део Србије, међутим око 70 држава грубо ју је прекршило својом сагласношћу са одлуком албанских сепаратиста да Србији отму Косово).

Република Босна и Херцеговина,⁴ са постојећим уставним уређењем. призната је 21. новембра 1995. године Дејтонским мировним споразумом и састоји се од два

³ У Србији, без Косова, живи 7.498.000 људи, од чега су 82,9% Срби, 3,9% Мађари, 1,8% Бошњаци, 1,4% Роми, 0,9% Хрвати, 0,8% Албанци и остали. На Косову живи око 2.000.000 људи (подаци су приближни јер су Албанци бојкотовали изборе 1991. године, нап. аут.), од чега су око 77% Албанци, 13,3% Срби, 1,7% Црногорци и остали (*Атлас државе света*, Младинска књига, Београд, 2005, с. 166).

⁴ Број становника је 3.720.000, од чега су 43,7% Бошњаци, 31,4% Срби, 17,3% Хрвати и 7,6% остали (Исто, стр. 24).

ентитета – српског (Република Српска) и бошњачко-хрватског (Федерација БиХ), а екстремисти агресивно покушавају да ревидирају њено уређење.

Република Македонија⁵ прогласила је независност 1991. године, али има озбиљан спор у вези са именом (оспорава га Грчка), а на унутрашњем плану са албанским сепаратистима, који су под снажним утицајем вехабија.

Република Црна Гора⁶ постала је независна 2006. године, а изражен унутрашњи проблем је то што је број Црногораца мањи од 60% укупног становништва.

Циљ селефија/вехабија – Балкански калифат

Ради ваљане идентификације циљева и суштине агресије вехабија на Балкану, неопходно је најпре имати на уму неке кључне чињенице о исламу као религији, а потом о исламу на Балкану. Треба поћи од чињенице да у исламу данас егзистирају седам мезхеба (праваца)⁷ – правних школа које су у функцији разумевања текстова Курана. Муслимани на Балкану вековима следе Ханефијски мезхеп, али на измаку 20. века на Балкан су почели да пристижу мисионари, познати као вехабије или селефије,⁸ који су следбеници Ханбелијског мезхеба и пропагирају да су они на правцу добрих претходника (селефу салих).

Суштина веровања селефија и вехабија је да су они заступници изворне религије и аутентичне исламске цивилизације, док су остали муслимани застранили са правог пута ислама. У складу с тим истичу да је њихова визија ислама једино прихватљива а они спасена скупина, док су следбеници других мезхеба новотари (вероодступници). Њихова ултимативна порука „Ко сумња у ово (Ханбелијски мезхеп) он је неверник“⁹ и сугестија да се „сумња отклања беспоговорним прихватањем њиховог учења, а уколико се пружа отпор, дозвољена су сва средства за његово сламање“, ¹⁰ поуздано указују да таквом својом искључивошћу представљају опасност по безбедност муслимана следбеника других мезхеба и, наравно, грађана других вероисповести и атеиста.

Текст о вехабизму који је штампан у званичном органу Исламске заједнице за БиХ, у којем се, осим осталог, каже: „Њихов верски, социјални и политички принцип

⁵ Број становника је 2.056.000, од чега су 62,4% Македонци, 25,2% Албанци, 3,9% Турци, 2,7% Роми, 1,8% Срби, 0,5% Власи и остали (Исто, с. 105).

⁶ Број становника је 620.145, од чега су 40,6% Црногорци, 30% Срби, 13,7% Муслимани, 7% Албанци и остали (Исто, стр. 32).

⁷ „Зејдијски мезхеп, Ханефијски мезхеп, Маликијски мезхеп, Сафијски мезхеп, Ханбелијски мезхеп, Шиитски мезхеп и Ибадијски мезхеп“ (Хасан Али Секкаф, *Вехабизам/Селефизам*, Сребрено перо, Сарајево, 2005, с. 26–28).

⁸ „Чињеница је да нема разлике између селефија и вехабија и да су то два различита једне кованице. Сви они верују у исте догме и носе исте идеје. Унутар арапског полуострва то су вехабије ханбелије, док се ван њега то назива селефизам“ (Исто, с. 33).

⁹ Исто, с. 39.

¹⁰ Тај став датира из 12. века, када је Мухамед б. Абдул-Вахаб придобио следбенике који су веровали да је свако ко не верује у оно што он каже вероодступник, и да су његова крв и иметак дозвољени, што подразумева да је дозвољена његова егзекуција и конфисковање имовине.

своди се на паролу: Или ћеш бити вехабија или ћемо те убити, отети ти иметак и поробити укућане“,¹¹ разоткрива суштину тог екстремистичког учења у исламу. У том смислу, њихова стратегија и тактика ради наметања свог мишљења следбеницима других учења у исламу представља изражену безбедносну претњу. Карактеристичне методе¹² су: **изоација новотара** (њиховим следбеницима се забрањује да читају књиге других мезхеба или да чују њихово мишљење, да се упознају и друже са њима и слично); **смутња и ширење гласина о супарницима** (пребацују својим неистомишљеницима да су новотари, да су непријатељи ислама, да су Јевреји и убачени међу муслимане да их покваре, веровање да су неверници и слично); **свађа, туча, деструкција и оружани обрачун** (прибегавају тучи и разарању ради затирања противничког мишљења, убијају друге, односно употребљавају физичку силу као средство за наметање веровања и застрашивање неистомишљеника међу муслиманима); **фалсификују дела исламске баштине** и друге.

На таквој искључивој и агресивној доктрини створена је Ал Каида, која сматра да „једина прихватљива форма цихада јесте оружана борба, а ислам је борбена религија и увек се наметао силом“¹³ ради успостављања исламске државе, односно претварање читавог света у земљу ислама (дар ал ислам), где би на снази био један закон (шериијат) и један владар, наследник Мухамеда и представник Алаха. То је потврдио утицајни вехабија Ахмед ибн Нафи из Меке, када је пре почетка рата у БиХ (1992), позивајући муслиманске земље да помогну босанско-херцеговачким муслиманима, рекао: **„Пред нама је успостављање калифата на Балкану, јер је Балкан пут ка освајању Европе... Знајте, према томе, браћо да време ради за нас. Калифат је пред вратима“**.¹⁴ У складу са том идејом, пре две деценије многи припадници вехабија и Ал Каиде, наоружани радикалним идејама и пушкама, упутили су се на Балкан, који је представљао „само једно од попришта њихове борбе за освајање подршке муслиманских народа широм исламског света“, где су „помешали своју крв са крвљу Босанаца“.¹⁵ Не постоје прецизни подаци о размерама инвазије Ал Каиде у БиХ. Процене указују да је реч од 10.000 до 12.000 муџахедина који су били организовани у посебне војне саставе или у саставима тзв. Армије БиХ учествовали у терористичким и борбеним дејствима.¹⁶

¹¹ То је вехабизам, „Препород“, Сарајево, 1. 11. 1991, с. 18.

¹² Хасан Али Секкаф, н. д., с. 130–135.

¹³ Цитирано према Н. I. Amr., „Legitimite et revolution en islam, le debat ouvert par L/ Obligation absent“, у: *Peuples mediterraneens*, Pariz, br. 21/1982. О томе видети и у: Милољуб Јефтић, *Savremeni džihad kao rat*, 3. издање, Никола Пашић, Београд, 2001.

¹⁴ Изјава професора политичких и правних теорија бањалучког Правног факултета др Николе Поплашена у вези са програмом Партије правог пута, која је основана 2010. године у БиХ „с намером да реафирмише вредности ислама“ (Боро Марић, „Ислам као политички програм“, *Политика*, Београд, 22. 5. 2010).

¹⁵ Из писма Осаме бин Ладена о статусу цихада у БиХ, датаног са 26. јули 2002. године, које је објавио Пентагон, коришћењем базе података америчке војне обавештајне службе. Садржај писма је интерпретиран у неким медијима (Есад Хеџимовић, „Ал Каида је ратовала у БиХ“, *Дани*, Сарајево, 17. 3. 2006).

¹⁶ „У питању колико је било страних муџахедина у БиХ, свакако је изнимно важно мишљење последњег заповедника одреда Ел Муџахедин Абу Ал Маалија, који је рекао да је правих муџахедина у Босни било 5.000 до 6.000“ (Ивица Мливиончић, *Ал Каида се калила у Босни и Херцеговини*, Наша огњишта, Томиславград, 2007, с. 127).

Њихов први ешелон дошао је на Балкан са приоритетним задатком да „реисламизује“ балканске муслимане, који „ништа не знају о исламу“. Абу Абд ал Азиз, први вођа муџахебина у БиХ, кренуо је из Кабула на Балкан са четири ветерана авганистанског џихада – да подучава „заблуделе босанске муслимане истинском исламу, а то је нешто што се не сме поништити“.¹⁷ Касније је изјављивао да је такво ангажовање било изазовније него у борбеним дејствима и сматрао да би **„најгори сценарио била ...мешовита држава или мешовити парламент или мешовита влада муслимана и хришћана“**. Будући да су успели да придобију респектабилан број муслимана на Балкану за вехабијско схватање ислама, као и да се број њихових поборника систематски повећава, њихов успех је очигледан, а тиме и претња безбедности Балкана, првенствено јер су створили поуздану базу за регрутовање припадника тзв. „беле“ Ал Каиде, који су претходних година на Балкану и ван њега покушали да изведу или су извели терористичке нападе. О каквој је врсти претње безбедности мултиетничком Балкани реч довољно говори став првог председника најбројније вехабијске организације у БиХ Аднана Пеза: **„Нема коегзистенције са католицима и православцима, као ни са муслиманима атеистима“**.¹⁸

Процене указују да се у БиХ број Бошњака „реисламизираних“ у духу вехабизма креће од 10 до 20 одсто од укупног броја, односно између 200.000 и 400.000 људи,¹⁹ док се број Албанаца у Македонији и Србији (Косово и Метохији²⁰) који су прихватили вехабизам процењује на око 200.000, а Бошњака вехабија у Црној Гори и Србији²¹ на неколико стотина.

Независно од тога да ли је процењени број вехабија на неинтегрисаном делу Балкана прецењен, потцењен или реалистичан, имајући на уму да су пре двадесет година то били само појединци, одражава важан помак у реализацији плана селекција и Ал Каиде²² на успостављању исламистичке државе на Балкану. Наиме, балкански и ванбалкански радикални исламистичко-терористички колективитети у до-

¹⁷ Џон Р. Шиндлер, *Несвети терор*, Службени гласник, Београд, 2009, с. 118.

¹⁸ Према: *Нови лист*, Ријека, 30. 12. 2002, с. 3.

¹⁹ Према резултатима истраживања агенције „Prism Research“, око 3,3 одсто муслимана у БиХ активно и дословно следи вехабијско учење, док је око 12,9 склоно да прихвати то учење (укупно 16,9 одсто). Међутим, будући да се вехабизму противи, директно или индиректно, тек око 67 одсто муслимана у БиХ, евидентно је већи постотак присталица вехабизма. У том контексту је и анализа америчког дневног листа *Boston Globe*, у којој се наводи да следбеници вехабијског учења чине око 20 одсто муслимана у БиХ (Оливер Потезица, *Вехабије између истине и предрасуде*, Филип Вишњић, Београд, 2007, с. 183).

²⁰ Процене указују да је на Косову и Метохији око 80.000 и у Македонији између 5.000 и 10.000 Албанаца прихватило вехабизам, а имајући у виду да на молитве долазе искључиво мушкарци који представљају многољудне породице, број Албанаца вехабија процењује се на око 200.000, што у односу на два милиона Албанаца чини око 10 одсто становништва (*Косово бачва барута*, текст истраживачког тима, објављен дана 29. 12. 2008. године на сајту www.necenzurisano.com.)

²¹ У извештају „Међународне кризне групе“ са насловом *Српски санџак – Још увек заборављен*, поред осталог се наводи да у Санџаку има 300–350 вехабија, али да је само око 50 њих активно (International Crisis Group, „Serbia /s Sandžak – Still Forgotten“, *Europe Report*, No. 162, Brisel, 8. april 2005).

²² Ефикасном оперативном ангажованошћу обавештајних служби неких западних земаља у првим годинама овог (21) века у Авганистану, Ираку и БиХ дошло се до тајног документа „План Ал Каиде 2020“, којим је предвиђела да у том периоду „реисламизује“ муслимане на Балкану и оствари респектабилне успехе у Европи. Реч је о документацији која садржи преко 10.000 страница планираних активности, разврстаних у седам фаза, које планира да реализује до 2000. године.

слуху са Ал Каидом процењују да имају идејне, финансијске, инфраструктурне, програмске, образовне и кадровске ресурсе на Балкану који им омогућавају да ефикасно спречавају стабилизацију политичког, економског и безбедносног стања у свим државама Балкана, укључујући и могућност да изазову оружане конфликте ширих размера. Уверени су да ће у остваривању својих циљева, као и у блиској прошлости, имати подршку моћних западних хришћанских земаља, које заслепљене својим тренутним геополитичким интересима нису у стању(?) да разоткрију њихову подвалу или је региструју али потцењују. У складу с тим, сматрају да ће у оквиру пројектоване исламистичке државе до 3000. године на простору од Атлантика до Урала најпре успоставити „Балкански калифат“ или „Балканистан“ („стан“ на арапском језику значи место, простор, област и отуда називи Курдистан, Пакистан, Авганистан, Туркменистан...), одакле ће, потом, успешније „освајати“ Европу.

Терористичка компонента вехабијске агресије на Балкану

Наслов текста *Није сваки вехабија терорист, него је сваки терориста вехабија*,²³ као и неки осујећени и изведени терористички напади вехабија на Балкану, представљају реалистичан путоказ за сагледавање садржаја и ефеката агресије поборника вехабијског покрета на овом простору. Реч је о томе да вехабије агресивно и успешно спроводе „идеолошки тероризам“,²⁴ који повремено испољавају на „практичан начин“ и тиме представљају изражену безбедносну претњу региону.

Балкан за вехабије представља важно поприште офанзивног цихада за наметање изворног ислама, јер сматрају да балкански муслимани (Бошњаци и Албанци) практикују ислам који одступа од изворног ислама. У складу с тим, покушавају да промене њихов верски (ханефијски) идентитет и успоставе нови систем вредности, попут оног у Саудијској Арабији. Међутим, будући да немају адекватну моћ да убеди балканске муслимане да се одрекну форме ислама коју већ вековима практикују и суочавају се са отпором, ради његовог сламања употребљавају и насиље, познато као тероризам. Реч је о сложенем процесу којег су покренули такозвани увезени цихадисти²⁵ (ванбалкански муџахедини и

²³ Елдар Хаџовић, *БХ Дани* (Сарајево), бр. 452, 10. 2. 2006.

²⁴ „Селефије и вехабије не прихватају дијалог, дискусију и друго мишљење од остатка муслимана (тај остатак представља преко 95% укупног броја муслимана, нап. аут.), него настоје разним облицима терорисања сузбити дијалог и отпор, те не признају да постоје друге исламске школе... Они рабе и упражњавају два облика тероризма: идеолошки и практични... **Идеолошки тероризам** се очитава у оптуживању људи да су починили неверство или новотарију у вери, да су неистомисљеници, непријатељи Суннета и Божије једноће... **Практични тероризам** који има више обележја, као што су насиље над неистомисљеницима... зна прерастати у оружани сукоб као што се догодило у Пакистану, Авганистану, Јемену, Алжиру итд.“ (Хасан Али Секкаф, *Вехабизам/Селефизам – идеолошка парадигма и историјски коријени*, Сребрно перо, Сарајево, 2005, с. 138).

²⁵ За означавање муслимана који у складу са селефијским тумачењем ислама предузимају одређени облик насиља против особа других верских и политичких уверења, у оптицају су бројни термини: исламисти, исламски фундаменталисти, радикални исламисти, милитантни исламисти, тврдокорни исламисти, милитантни цихадисти, насилни екстремисти, ултраконзервативни салафити, радикално политички исламисти, муџахедини, терористи, исламски ратници, Алахои ратници или војници, исламски терористи, религиозни фанатици, терористички настројени исламисти, цихадисти и сличних. Неки експерти

мисионари), а данас агресивно реализују домаће вехабије – Бошњаци и Албанци који су прихватили њихов начин практиковања ислама.

Комплекс њихових усклађених походних делатности условно се може разврстати у верско-индоктринарне,²⁶ пропагандне,²⁷ финансијске,²⁸ регрутне²⁹ и **терористичке**, а представљају део такозваног глобалног цихада, чији су први ешелон милитантни колективитети а њихова узданица Ал Каида. Циљеви поборника тог цихада формулисани су у „Повељи исламске борбе“,³⁰ у којој се прети насиљем свима („вероодступницима и неверницима“) који одбијају да прихвате божје законе и послушност Богу. Евидентно је да вехабије на Балкану доследно уважавају поруке „Повеље“, будући да показују оперативну способност за извођење терористичких напада на Балкану и ван њега (схема 1). Стога је основано претпоставити да уколико агресија коју спроводе не буде ефикасно надзирана, Балкан може постати поприште међумуслиманских сукоба сличних онима у Алжиру, Пакистану, Јемену и другим земљама, с једне, а тиме ће бити максимално угрожена безбедност балканских земаља, са друге стране.

Анализа неких случајева **екстремистичко-терористичког** испољавања вехабија у 2010. години на Балкану (схема 1) разоткрива да су она резултат вишегодишњих темељних припрема и да поборници овог покрета представљају озбиљну безбедносну претњу државама у региону и међународној заједници. То посебно због тога што сматрају да је и најопаснији облик тероризма (самоубилачки) легитиман методом борбе за постизање политичких циљева.

сматрају да ради бољег разумевања суштине њиховог насиља „треба се фокусирати на прецизне дефиниције којима се служе сами терористи, утемељене првенствено на идеји цихада. Стога би најприкладнији и најтачнији термин био, и јесте, цихадисти“ (Валид Фарес, *Цихад у будућности*, Народна књига – Алфа, Београд, 2008, с. 77).

²⁶ Не признају уleme и исламске верске заједнице муслимана на Балкану, не признају матичну (секуларну) државу, намећују нови начин обављања молитве у џамијама и верских обреда у свакодневном животу, покушавају да отимају џамије, изграђују своје џамије, оснивају образовне установе, формирају вехабијске изоловане заједнице (џемате) и друге.

²⁷ Штампалу и дистрибуирају књиге и друге писане, аудио и и видео материјале у којима величају вехабизам, отварају радијске и телевизијске програме, користе интернет за регрutowaње нових чланова, упућују претње особама које пишу, штампају и дистрибуирају материјале који нису у складу са вехабијским практиковањем ислама, организују предавања, семинаре, округле столове, личним изгледом и облачењем (брада, краће панталоне...) препоручују другима како треба да изгледају и понашају се и сл.

²⁸ Преовлађујуће делатности финансирају путем невладиних и добротворних организација и имућних појединаца из Саудијске Арабије, Катара и из других земаља, формирају исламска предузећа и банке, „перу новац“, прикривају изворе и утрошак средстава пристиглих у виду хуманитарне помоћи итд.

²⁹ Под видом месечне новчане помоћи сиромашним муслиманима, придобијају их да прихвате њихово практиковање ислама, формирају разна удружења и невладине организације, организују јавне кампове за екстремне спортове где оспособљавају своје чланове за војно деловање, упућују поједине чланове у ванбалканске земље да „бране ислам“ и др.

³⁰ Реч је о документу који је италијанска полиција (1998) нашла у Исламском културном центру у Милану, у којем пише: „Ми Муслимани добили смо задатак да спроведемо Божји закон на земљи и да не дозволимо да иједна група на земљи влада мимо Божјих закона. Боримо се против сваког ко се томе не приклони и ко одбије послушност (Богу). Борба нам је наметнута ...како бисмо успоставили калифат, осветили Палестину, Шпанију, Балкан... Наши непријатељи су: хришћани, Јевреји, апостати, они који обожавају краву и ватру, наши секуларни владари... Цихад је уведен како би се проширила Божја религија и уништио сваки господар који не обожава Бога...“ (Еван Колман, *Цихад Ал Каиде у Европи*, Алтерс, Београд, 2006, с. 21).

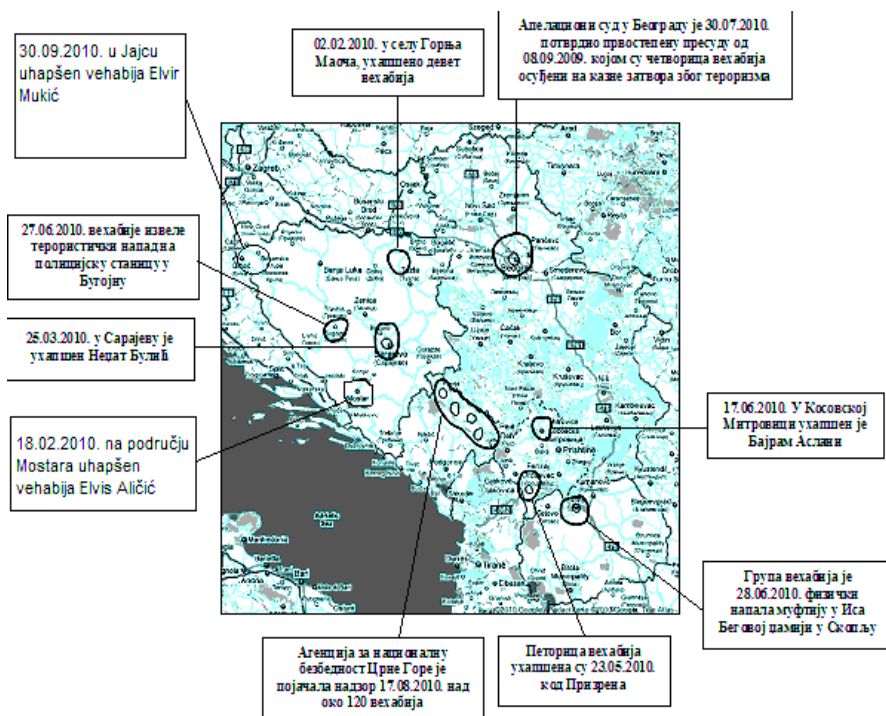


Схема 1 – Нека испољавања „идеолошког и практичног“ тероризма вехабија у 2010. години на незбринутом делу Балкана
(Извор: аутор)

Потенцијални терористи у џемату Горња Маоча

У ноћи између 1. и 2. фебруара 2010. године у здруженој полицијској операцији БиХ у селу Горња Маоча, недалеко од Тузле, ухапшена су деветорица вехабија³¹ због основане сумње да су од 2002. године, у оквиру вехабијске заједнице, формирали злочиначку организацију са циљем угрожавања територијалне целовитости БиХ, напада на уставни поредак и изазивања расне или верске мржње, раздора и нетрпељивости. Током хапшења и претреса њихових просторија заплена је 18 пиштоља, седам пушака, 30 оквира за пиштољ, 40 рачунара и лаптопова. Ухапшенима је одређен једномесечни притвор.

Поборници вехабизма су у неколико заселака тог места организовали живот по шеријатском праву, односно својеврсну своју државу у држави. На прилазима своје

³¹ Лишени су слободе: Нусрет Имамовић (39), Елдин Имамовић (34), Џемал Казаферовић (25), Сафет Барчић, Едис Боснић, Џевад Хоџић, Хајрудин Рибић, Сенад Миџић и Мерсед Чекић (Боро Марић, „Удар на упориште вехабија“, *Политика*, Београд, 3. 2. 2010).

„државе“ успоставили су контролне пунктове, на којима су легитимисали сваку њима непознату особу, а унутар ње спроводили разноврсне делатности, тежишно верско-индоктринарне, и пропаганде и образовне (радила је школа према програму Јордана). Ту су долазиле и држале предавања вође неких џемата из Аустрије – Мухамед Порча,³² Неџат Балкан (за сарајевски „Сафф“, 2007. године, изјавио је да је „сваком муслиману џихад ... постао обавеза“) и Аднан Бузар,³³ а верује се и да су се ту скри-вале и особе које се због тероризма налазе на међународним потерницима.

О каквој је врсти џемата (џемат – локална муслиманска заједница, општина) реч ука-зује констатација и поруке њеног вође Нусрета Имамовића, саопштене у августу 2009. на једном скупу у том месту: „Горња Маоча је најбољи пример како се може радити и пуно урадити у прављењу исламске, шеријатске државе. Браћа у Горњој Маочи су најбољи пример одрицања оних који верују само у Алаха... Муслиман који верује у Алахов закон, а поштује и државне законе, само је напола муслиман. Тек када дубоко заневерује у све друге законе осим Алаховог, тек тада је прави муслиман“.³⁴ Имамовић је на вехабијском порталу „Пут вјерника“, 12. децембра 2008, одговарајући на питање једног посетиоца о самоубилачким терористичким нападима, односно да ли је грех опасати се динамитом и разнети међу групом неверника, одговорио: „Овакав вид борбе не сматрамо забрањеним, али исто тако не мислимо да га треба користити као што се користи класично уби-чајено оружје, него само у изузетним приликама и ситуацијама“.

Расположива сазнања указују да вехабијска заједница у Горњој Маочи предста-вља само једну од многих у БиХ³⁵ и да је повезана је са вехабијама изван БиХ. Као вехабијска упоришта у БиХ, углавном размештена на међуентитетској линији Феде-рације БиХ и Републике Српске, помињу се: село Железно Поље код Зенице, Ме-хурићи код Травника, Каменица недалеко од Теслића и друга. Бошњаци који су формирали овакве џемате представљају безбедносни ризик за подстицање међу-националних сукоба, сматра Есад Хећимовић, новинар из Зенице, и упозорава да је група из Горње Маоче повезана са нападима на Србе и Хрвате у околини Брчког, нападима на новинаре или ширење мржње.³⁶

³² Имамовић је живео у Бечу и често путовао на релацији Аустрија – Босна и био је повереник Мухамеда Порче, хоџе босанске џамије у 12. бечком округу. Порча се школовао за хоџу у Саудијској Арабији. Према писању бечког *Стандарда*, које су пренеле бањалучке *Независне новине* (7. 2. 2010), „Самостална заједница муслимана у Бечу, коју предводи хафиз Мухамед Порча могла би да постане расадник вехабија које долазе из БиХ“

³³ Бошњак Аднан Бузар 1988. године оженио се Палестинком, кћерком Абу Нидала, некада најтраженијег терористе на свету. На рачунима Нидалове супруге (Бадија Халил) у швајцарским банкама било је 18 милиона долара. Део тог новца је одблокиран и Бадија је подигла осам милиона долара и наводно од тог новца се финансирају вехабије у БиХ, писао је сарајевски недељник *Слободна Босна* у марту 2007. године.

³⁴ Према: *Слободна Босна* (Сарајево), пренела *Политика*, Београд, 6. фебруар 2010.

³⁵ „Горња Маоча је само врх леденог брега, односно пародија оног што се у БиХ дешава већ 20 година и што представља највећу претњу њеној безбедности. Места сличних Горњој Маочи у БиХ има много и ако се она не нађу на мети надлежних органа, онда стање безбедности у БиХ, дугорочно гледано, неће бити добро“, изјавио је новинару београдске *Политике* (5. 2. 2010) председавајући Заједничке комисије за одбрану и безбедност БиХ Бранко Зрно.

³⁶ Новинар загребачког *Вечерњег листа* средином септембра 2005. боравио је у Горњој Маочи и у објављеном тексту навео је да су вехабије рекле да су „Хрвати најгора врста крсташа и да их треба што пре потаманити“, те да вехабије сневају о дану када ће „Алахова војска“ поразити „крсташе – синове мајмуна и свиња“ и ући кроз врата Ватикана и Рима и запретили да „када Алахова војска крене из Босне према Риму проћи и кроз Хрватску“, па ће Хрвати тада „осетити Алахову моћ“.

Бивши војни контраобавештајац Микајло Митровић упозорио је у вези са тзв. Унијом џемата, осим осталог: „Унија исламских џемата у БиХ настала је као одраз незадовољства вехабија и Активне исламске омладине проценом ре-исламизације БиХ коју је започео Изетбеговић постављањем реиса Церића и довођењем страних плаћеника – муџахедина. Незадовољство је такође изражено и због резултата рата. Наиме, очекивали су да ће БиХ бити исламска, а не демократска, либерално-грађанска држава. Унија џемата је паралелна Исламска заједница, са седиштем у Бечу. Џемати који признају наводно паралелну Исламску заједницу, организовани су у шездесетак места, у оба босанско-херцеговачка ентитета, а њихове активности су разноврсне активности типа 'излета' и боравка у природи где се организују извиђања, стрељаштва, борилачке вештине и слично... Унија џемата је уствари њихова база за регрутовање кадра за потребе Ал Каиде. Одавде се уствари и врши попуна такозване беле Ал Каиде“.³⁷

И многе друге чињенице о вехабијама указују на то да је реч о потенцијалним терористима. На пример, припадници Државне агенције за истраге и заштиту (СИПА) БиХ су, 18. фебруара 2010, на подручју Јабланице и ширег подручја Мостара (ФБиХ) запленили 54 килограма експлозива, неколико пиштоља и већу количину пушчане муниције и у вези с тим ухапсили Елвиза Аличића, познатог као Абу Џафир, припадника злогласне муџахединске јединице „Ел Муџахид“. Аличић се сматра следбеником вехабија, а јавности је познат од 2006. године када је хапшен због претњи да ће дићи у ваздух крст на брду Хум изнад Мостара. Тада је признао да је од одређених особа афро-азијског порекла још 2004. године добио 9.000 долара за тај терористички напад, ради освете за хапшење у Јабланици и изручења Египту Шеика Имада.³⁸

Код активисте вехабијског покрета у Јајцу (Федерација БиХ) Елвира Мукића приликом хапшења (30. септембра 2010), пронађена је и одузета одређена количина оружја и војне опреме.³⁹

Према сличном (босанском) моделу организовани су и вехабијски џемати на читавом Балкану. Тако се у опширном тексту под насловом „Шефхет Краснићи на челу вехабијске паравојске изазива рат на Косову“,⁴⁰ поред осталог, наводи да вехабије у Сарајеву представљају 1–2 одсто становништва, а у Приштини чине више од 20 одсто становништва, односно да је Краснићијев џемат највећи муслимански џемат на Западном Балкану. Констатује се да су вехабије на Косову „не само верски, већ и социјални и политички покрет“ и да тај покрет води приштински вехабијски имам Шефхет Краснићи, који је на Косову данас оно што је Хитлер био у Немачкој 1933. године. Краснићијев џемат обухвата око 15 одсто Албанаца из Приштине, а уз њега постоје и други, мањи вехабијски џемати. Њему на молитву долази око 10.000 Албанаца, а покрет Шефхета Краснићија не скрива идеолошке сличности са Ал Каидом и међународним џихадистичким покретом, чиме је европски континент добио снажно терористичко упориште.

³⁷ Владо Азиновић, Маја Бјелајац, *Исламска радикализација – стварност или фатаморгана*, 19. 11. 2007 (<http://www.danas.org/content/article/719739.html? page=1&s=1&x=1# relatedInfoCont...>).

³⁸ Сања Бјелица, „Пронађен експлозив, приведене вехабије“, *Политика*, Београд, 19. 2. 2010.

³⁹ Претресом куће именованог пронађене су аутоматске пушке, пиштољ, муниција, ручна бомба, ручни бацач граната РПГ, одређена количина експлозива, шест маскирних војних тактичких прслука и мобилни телефони (НН, „Ухапшен вехабија Елвир Мукић“, *Независне новине*, Бања Лука, 1. 10. 2010).

⁴⁰ Домагој Маргетић, Истраживачки тим. Necenzurisan.com 05. 10. 2004. (<http://www.lupus-istina.com/forum/viewtopic.php?p=30579&sid=OaIbdcae3d049337...>).

Први озбиљан коментар феномена Шефхета Краснићија објавио је интернет портал www.pesenyurisano.com, на хрватском језику, 29. децембра 2008. године, у вези са говором мржње косовских вехабија против мале римокатоличке заједнице на Косову (чини око 3 одсто становништва), у смислу да католицима као „неверницима, прави муслимани не смеју допустити да живе у њиховој земљи“. Имајући на уму да су албански екстремисти етнички очистили Косово од Срба, прете истребљењем Хрвата и припремају се за обрачун са Албанцима шиитима који чине око 20 одсто албанске популације, стварна намера (крајњи циљ је успостављање вехабијске велике Албаније, као део Калифата) несумњиво је да вехабије на Косову представљају велику претњу читавом Балкану, јер би се оружани међумуслимански албански сукоби на Косову прелили ван тог простора.

На такву опасност указују и многе друге информације. Тако су петорица вехабија (два држављанина БиХ и три држављанина Србије), чланови хуманитарне организације „Искреност“, ухапшена 23. маја 2010. године код Призрена, Косово. Приликом хапшења заплењено је пет пушака „калашњиков“, три пушке, два пиштоља, муниција, панцири, униформе, пет рачунара и друга опрема.⁴¹ Минхенски *Zidojče sajtung* писао је (30. јула 2010) да вехабије делују на Косову, да су косовске власти недавно морале да затворе једну џамију у региону Дренице и да избаце имама који је дошао из Албаније јер је пропагирао радикални ислам. У вези са агресивношћу вехабија констатује: „Колико су фундаменталисти агресивни, показује случај либералног теолога Ксабира Хамитија који је претучен пошто је критиковао вехабије и рекао да не сматра да је ношење мараме главни приоритет за жене“, као и да је косовски муфтија Наим Трнава запретио да ће поднети тужбу против привремене владе Косова пред Европским судом за људска права јер је недавно забранила ношење мараме у основним и средњим школама.

Малобројни поборници вехабијског покрета у Црној Гори (око 120 у општинама Плав, Гусиње, Рожаје и Бијело Поље), према писању подгоричког дневника *Дан* (19. август 2010), под надзором су Агенције за националну безбедност те земље, а примају значајна финансијска средства од неких исламских хуманитарних организација. Међутим, проблем је много сложенији у Македонији, где је крајем јуна 2010. група вехабија, предвођена бившим хоџом Рамаданом Рамаданијем, за време молитве физички напала скопског муфтију Ибрахима Шабанија у Иса Беговој џамији, у ширем центру Скопља.⁴² Након инцидента Исламска верска заједница Македоније објавила је да у земљи постоје вехабије које „малтертирају и радикализују грађане исламске вероисповести“ и затражила помоћ власти и полиције.

⁴¹ Ухапшени су Идриз Биљбијани, Мустафа Имери и Исмаил Скендери, који имају држављанство БиХ, као и Албанци Хадит Мифтари и Арменд Календари, припадници вехабијске секте активне у околини Призрена. Идриз Биљбијани дошао је у Призрен после велике акције полиције БиХ против вехабија у Горњој Маочи, почетком фебруара 2010. године. Иначе, у мају 2009. косовска полиција је, на захтев власти САД, ухапсила четири особе оптужене за везу са радикалним исламистима, Шабана Дилија, Бајрама Беришу и Илџаза Исламија, као и америчког држављанина Бекима Казија (<http://www.depo.ba/vijesti/7718>).

⁴² Вехабије преузели три џамије у Скопљу, Форум Пут вјерника, (<http://www.putvjernika.com/forum/vijesti>)

Америчко-балкански исламистички терористички колективитет

Медији су 18. јуна 2010. године објавили вест да је антитерористичка јединица козовске полиције, под надзором тужиоца ЕУЛЕКС-а и пет агената ФБИ, претходног дана у Косовској Митровици ухапсила Бајрама Асланија, кога су власти из САД (Северна Каролина) оптужиле за подршку терористима. Већ сутрадан Аслани је, наводно због недостатка доказа, пуштен из притвора. Наизглед, реч је о исхитреној противтерористичкој мери, а у суштини Аслани представља кључну карику међу припадницима двеју терористичких група – једна на територији САД, а друга у Србији (схема 2).

Ко је, у ствари, Аслани?

Апелациони суд у Београду потврдио је (30. јула 2010) првостепену пресуду Специјалног суда којом су четворица вехабија, 8. септембра 2009. године, осуђена на казне од четири до осам година затвора, односно Адис Мурић (21) и Бајрам Аслани (28) осуђени су на по осам година, Неџат Булић (33) на седам и Енес Мујановић (19) на четири године затвора (Неџат Булић и Бајрам Аслани су осуђени у одсуству).

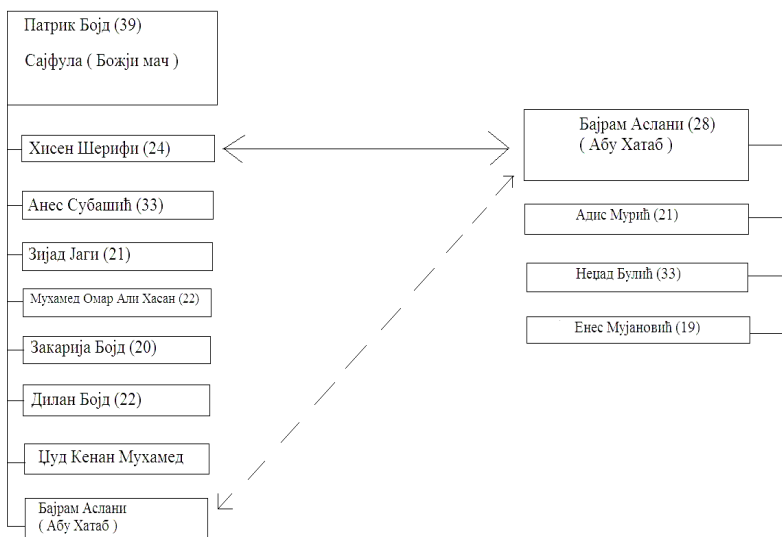


Схема 2 – Аслани
(Извор: аутор)

Они су од маја до септембра 2007. године на територији Новог Пазара (Србија) створили злочиначко удружење ради стицања верске и политичке моћи на територији Србије, БиХ и Македоније.⁴³ Седиште те групе било је у Новом Пазару и Косовској Ми-

⁴³ Према: *Политика*, Београд, 31. 7. 2010.

тровици. Суд је утврдио да су криви за удруживање ради противуставне делатности и тероризма. Чланови групе обучавали су се за управљање авионима и успостављали везе са истомишљеницима у БиХ, Македонији, Албанији, Грузији и Сирији. Из иностранства су набили велике количине оружја, муниције и експлозивних средстава и планирали су убиства полицајаца у Новом Пазару. Заплењени су компакт дискови са снимцима убиства америчких војника у Авганистану и Ираку, као и руских војника у Чеченији, те снимци бомбаша самоубица и материјал у којем се позива на џихад.

Неџат Булић ухапшен је 25. марта 2010. године у Сарајеву (ФБиХ) на основу Интерполове потернице и одређен му је екстрадициони притвор,⁴⁴ а Бајрам Аслани ухапшен је 17. јуна 2010. у Косовској Митровици, али га је судија ЕУЛЕКСА сутрадан ослободио, наводно, због недостатка доказа.⁴⁵

Претпоставља се да се Аслани „крио“ од српских власти на Косову, где се нашао и у тренутку када су власти САД, 27. јула 2009, ухапсиле седам особа из Северне Каролине, укључујући једног Бошњака из БиХ (Анес Субашић, 33) и једног Албанца из Србије, са Косова (Хисен Шерифи, 24), који су осумњичени за планирање терористичких напада на Косову, у појасу Газе и Јордану.⁴⁶ Члан те групе Бајрам Аслани, Албанец са Косова, избегао је хапшење, а расположива сазнања указивала су на његову вишеструку повезаност са Хисеном Шерифијем, истакнутим чланом те групе. Хапшење је избегао и Џуд Кена Мухамед, за кога се верује да се склонио у Пакистан.

Вођа те терористичке групе био је Патрик Бојд, који је стекао искуство у базама радикалних исламиста у Авганистану и Пакистану од 1989. до 1992. године и искористио га за формирање сопствене организације, која би тренирала терористе, прикупљала новац и изводила нападе ван граница САД. Према седам тачака оптужнице, чланови те „ћелије џихада“, сви држављани САД, оптужени су за заверу за набавку материјала за подршку терористима, за заверу за убиство, киднаповање и рањавање људи у иностранству, како би се укључили у џихад. Бојд и Шерифи су након оптузени да су припремали напад на базу маринаца у Квинтику у Вирџинији.⁴⁷

Према оптужници, Хисен Шерифи, емигрант са Косова, добио је дозволу за стални боравак у САД крајем јула 2008. године. Пошто га је претходно шеф групе (Бојд) обучао у руковању „калашњиковом“, отпутовао је из Рајлија у С. Каролини у Приштину, на Косову, да би узео учешће у џихаду и „вратио се у САД у априлу 2009. године, како би прикупио добровољце и новац за муџахедине“, односно „да би учествовао у

⁴⁴ http://www.seebiz.eu/sr/politika/u/sarajevu_uhapsen_odbegli_vehabija,72072.html (datum vesti 25.3.2010).

⁴⁵ Иако је Бајрам Аслани од српског суда осуђен на затворску казну за кривично дело тероризам, ухапшен је по налогу тужилаштва САД због сумње да је планирао терористичке акције у САД и на Косову. Конкретно, амерички тужилац за источни округ Северне Каролине оптужио га је за два кривична дела – пружање материјалне подршке терористима, пружање подршке тероризму или завери за убиство, киднаповање, онеспособљавање или наношење повреде особама или наношење штете имовини у иностранству. Оптузени је тражио од људи у САД новац да би купио земљиште на Косову и изградио базу у којој би се складиштили оружје и муниција за терористичке акције. (<http://www.naslovi.net/> 2010. 06. 17/mondo/zbog_terrorizma_u_SAD_uhapsen_Bajram_Aslani)

⁴⁶ Према: *Глас Српске*, Бања Лука, 28. 7. 2009.

⁴⁷ „Ова хапшења показују да овде и широм САД, међу нама, живе људи спремни да убијају“, изјавио је специјални агент ФБИ Овен Харис репортерима листа *Њуз енд обсервер* из Ралија, главни град С. Каролине (27. 7. 2009), а државни јавни тужилац Џорџ Холдинг упутио је овакво упозорење: „Терористи и њихови подржаваоци су немилосрдни и упорни у покушајима да убијају и рањавају невинне људе широм планете“.

насилном цихаду“. Шерифи је 26. новембра 2008. послао поруку шефу групе у којој се каже да „све иде по плану“, „да има добре вести“ и да му је „Алах отворио пут“,⁴⁸ што је доживљено као опис ангажованости за цихад. После повратка у САД (5. априла 2009), да би „прикупио средства и људство за муџахедине“, на једном приватном кампу, са члановима групе „увежбавао је војну тактику и употребу оружја“.

Верује се да је Шерифи, заједно са Бајрамом Асланијем под надимком Абу Хатаб, планирао да на Косову успостави оперативну базу за милитантни цихад. Аслани је у ту сврху примио чек од Шерифија у износу од 15.000 долара, али је ухапшен пре него што је тај новац предао на Косову. Аслани је тражио новац од људи у САД да би купио земљиште на Косову и изградио базу у којој би складиштили оружје и муницију за терористичке акције.

Бошњак Анес Субашић се са породицом 1993. године преселио у Немачку, а одатле у САД.⁴⁹ За Субашића се у оптужници, поред осталог, наводи да је учествовао у „координираној конверзацији за слање двојице цихадиста у иностранству“ и да је предузимао радње за мобилизацију, као и за „прибавања новог пасоша“ Бојду.

Терористички напад у Бугојну – важна фаза вехабијске агресије на Балкан

У снажној експлозији, у 04.50 часова 27. јуна 2010. године, поред зграде Полицијске станице у Бугојну, БиХ, погинуо је један полицајац, а тешко је повређено више особа, од којих најтеже једна службеница полиције.⁵⁰ Полиција је ухапсила осам особа осумњичених за овај терористички напад, а Суд БиХ одредио је једномесечни притвор Насеру Палисламовићу, организатору терористичког напада, Харису Чаушевићу, непосредном извршиоцу напада и тројици који су Палисламовићу помагали да се скрива од полиције – Емину Османагићу, Неџаду Кешку и Харису Шпагу.

Установљено је да је експлозивну нараву (око 15 килограма експлозива) поставио и активирао Харис Чаушевић⁵¹ (то је и сам признао), а са њим је у припремању и извршењу терористичког напада учествовао Насер Палисламовић.

Јавност је обавештена да је Харис Чаушевић припадао радикалној групи вехабија, на свом фејсбук профилу је ставио слику на којој пише да се „Алах спрема за победу“, био је регистрован у безбедносним службама као могући припадник терористичких група, у фебруару 2006. године у Бугојну вербално је напао високог званич-

⁴⁸ Хисенов комшија Питер Адлер приметио је да се дошљак са Косова нагло променио пре неколико година када је почео, приликом одласака у џамију, да „облачи традиционалну муслиманску одећу, док су остали чланови његове породице постали врло американизовани“ (Момчило Пантелић, „Терористичка веза у САД од Пакистана до Балкана“, *Политика*, Београд, 29. 7. 2009).

⁴⁹ Јасмин Смајић, близак пријатељ Субашића и Шерифија, испричао је америчким новинарима да је годинама посматрао своје пријатеље како постају све религиознији, посебно када су се зближили са Патриком Бојдом, вођом групе (НН, „Субашић у притвору до завршетка суђења“, *Глас Српске*, Бања Лука, 11. 8. 2009).

⁵⁰ Према: *Политика*, Београд, 3. 2. 2010. и *Дневни аваз*, Сарајево, 2. 20. 2010.

⁵¹ Чаушевић је покушао да побегне са лица места, али је убрзо ухапшен. Експлозивну нараву активирао је даљинским управљачем, а приликом хапшења бацио је бомбу на полицијску патролу и том приликом лакше ранио пет полицајаца.

ника БиХ претњом увођења „талибанског режима и калифата“ у БиХ, упућивао је позиве на џихад, претио „неверницима и противницима ислама“ итд. Харис Чаушевић дружио се са Насером Палисламовићем и обојица су подржавали и промовисали теоквир идеологију, за коју су карактеристични изразито радикални и екстремни исламски ставови, односно залаже се за друштвено уређење на нормама шеријата. Реч је о поборницима који сматрају да сваки муслиман који живи у друштву уређеном по нормама различитим од оних које они виде као исламске престаје да буде муслиман, јер је одабрао систем вредности који није муслимански. Такво своје опредељење потврдили су приликом првог суочавања са судијом. Наиме, Палисламовић није желео да устане пред судијом, јер уколико би то учинио, како је објаснио, „престао бити муслиман“, а у вези са додељеним адвокатом по службеној дужности рекао је: „Утрпали сте ми овог човека без мог знања. Он мени не треба, мени је Алах довољан“.⁵²

О главним актерима терористичког напада у Бугојну (Чаушевић и Палисламовић) изнете су многе чињенице које, поред осталог, указују на њихову повезаност са особама – члановима група осумњичених за тероризам у БиХ претходних година, чиме је потврђен континуитет вехабијске агресије на Балкан и дослук њених носилаца са Ал Каидом (схема 3). Реч је о повезаности са Ријадом Рустемпашићем у општини Бугојно, који је осумњичен за тероризам и са члановима своје групе ухапшен 2008. године. Чаушевић и Рустемпашић често су виђани у општини Бугојно како проналазе заостале mine, из којих су вадиле експлозив, док су Палисламовић и Рустемпашић у фебруару 2007. године покушавали да на подручју Бугојна купе већу количину експлозива, спорогорећег штапина, аутоматских пушака и муниције.

Суд БиХ укинуо је 15. октобра 2010. године притвор Ријадом Рустемпашићу (33), Абдулаху Ханџићу (30) и Едису Велићу (30) и одредио им мере забране – кућни притвор⁵³ (они су, са још две особе ухапшени 20. марта 2008. и осумњичени за тероризам, недозвољено поседовање експлозива и војне опреме). Тужилаштво БиХ уложило је жалбу на поменућу одлуку суда, уз напомену да је реч о опасној групи људи који се терете за тешко кривично дело тероризма,⁵⁴ удруживања ради чињења кривичних дела и неовлашћеног промета оружјем и војном опремом.

Оптужени Ријад Рустемпашић организовао је групу чији су чланови постали и оптужени Абдулах Ханџић, Едис Велић, Мухамед Рустемпашић и Едис Строил. Група је набављала и поседовала оружје, експлозив и различите производе двојне намене, подобне за изразу импровизованих експлозивних направа, видео-снимке обука за руковање оружјем и за борбена деловања. Намеравали су да изврше бомбашке нападе на катедралу у Сарајеву и фрањевачки манастир у Фојници, те да припреме нападе на снаге НАТО-а у БиХ и контингент Оружаних снага БиХ који је требало да буде упућен у Авганистан.

⁵² Станишић Драган, „Од терориста страхују и судије и тужиоци“, *Политика*, Београд, 6. 7. 2010.

⁵³ Небојша Томашевић, „Суд БиХ пустио терористе на слободу“, *Глас Српске*, Бања Лука, 16. 10. 2010.

⁵⁴ Председавајући Заједничке парламентарне комисије за надзор над радом Обавештајно-безбедносне агенције БиХ Мирко Околић, у вези са одлуком Суда БиХ да на слободу пусти осумњичене, оценио је да су „опасни људи који никако не би требало да буду на слободи“ и да је зачуђујућа порука коју Суд БиХ шаље Европи и јавности, а члан Експертског тима Југоисточне Европе за борбу против тероризма Џевад Галијашевић констатовао да је „Суд БиХ главни заштитник терориста и једна од најважнијих карика у Ал Каидином ланцу у овом делу Балкана“ (*Исто*, 16. 10. 2010).

Изведен ТЕРОРИСТИЧКИ НАПАД на Полицијску станицу у Бугојну, 27. јуна 2010. године. Убијен један полицајац и рањено више особа;
ОСУМЊИЧЕНИ: Насер Палисламовић, Харис Чаушевић, Емин Османагић, Неџад Кешко и Харис Шпаго;



Спречени ТЕРОРИСТИЧКИ НАПАДИ на катедралу у Сарајеву, фрањевачки манастир у Фојници, снаге НАТО-а у БиХ и контингент Оружаних снага БиХ предвиђен за упућивање у Авганистан
ОСУМЊИЧЕНИ И ЛИШЕНИ СЛОБОДЕ 20. марта 2008. године: Ријад Рустемпашић, Абдулах Ханџић, Едис Велић, Мухамед Рустемпашић и Едис Строил



Спречени САМОУБИЛАЧКИ ТЕРОРИСТИЧКИ НАПАДИ на дипломатска представништва у Сарајеву земаља чији војници су ангажовани у Авганистану
ОСУЂЕНИ су 10. јануара 2007. године у Сарајеву за кривично дело тероризма:
– Мирсад Бекташевић, на 15 година затвора;
– Абдулкадир Цесур, на 13 година и четири месеца затвора;
– Бајро Икановић, на осам година затвора;
– Сенад Хасановић, на две и по године затвора и
– Амир Бајрић, на две године затвора.

Схема 3 – Акције веџабија
(Извор: аутор)

Иначе, оптужени Ријад Рустемпашић је током рата био припадник злогласне муџахединске јединице „Ел Муџахид“, где је завршио курс за прављење импровизованих експлозивних направа. Познат је као радикални исламиста, који је после рата прошао обуку у једном од кампова у Саудијској Арабији, а по повратку у БиХ организовао је поменућу групу. Године 1996. био је осумњичен за бројне нападе на Хрвате у Бугојну, ФиХ. Извесно време је провео у Аустрији, а 2000. године покушао је, али није успео, да се придружи терористима у Чеченији.

Најозбиљнија истрага против Рустемпашића вођена је током противтерористичке операције „Максимус“, крајем 2005. године. Ту групу чинили су Швеђанин босанског порекла, турски држављанин и два држављанина БиХ. Суд БиХ у Сарајеву изрекао је 10. јануара 2007. казне четворици припадника „Максимуса“ оптужених за кривично дело тероризма. Мирсад Бекташевић (20) осуђен је на 15 година, Абдулкадир Цесур (22) на 13 година и четири месеца, Бајро Икановић (31) на осам година затвора и за кривично дело недозвољено држање експлозивних средстава, Сенад Хасановић (20), на две и по године затвора.⁵⁵ Раније, на основу признања кривице и нагодбе са тужиоцем, на две године затвора осуђен је Амир Бајрић, који је набавио експлозив Бекташевићу, Цесуру и Икановићу.

⁵⁵ „Када су извођени из суднице Суда БиХ у Сарајеву, Бекташевић и Икановић су узвикивали 'Алаху екбер', несумњиво да потврде ко су и у чији суд једино верују“ (Боро Марић, „У затвор са осмехом“, *Политика*, Београд, 12. 01. 2007).

Неке чињенице, саопштене приликом изрицања пресуде Бекташевићу, Цесуру и Икановићу, аргументовано потврђују обим и карактер терористичке претње БиХ и многим ванбалканским земљама. Наиме, Бекташевић и Цесур допутовали су у БиХ у септембру 2005. и у сарадњи са Бајром Икановићем, Амиром Бајрићем и Сенадом Хасановићем припремали самоубилачке терористичке нападе на дипломатска представништва земаља у Сарајеву чији војници су у Авганистану. Приликом претреса стана наведених лица пронађено је: 19.482 грама експлозива и три тротилска метка од 100 грама, као и други предмети – детонаторска каписла, тајмери, самоубилачки прслуци и видео-трака, снимљена само неколико сати пре хапшења, на којој три мушкарца траже опроштај од Бога због своје „жртве“. Важан материјални доказ који указује да су планирали такве нападе била је пронађена видео-касета, која садржи начин израде импровизоване експлозивне направе. Аудио-снимак садржаја те траке јасно указује да су осумњичени припремали и планирали самоубилачке терористичке нападе, што је потврђено и форензичарским вештачењем у лабораторији ФБИ у Вашингтону. На видео-касети, поред осталог, Бекташевић говори: „Алаху екбер. Овдје се браћа припремају за нападе. Показују нам ствари које ће користити за народ. Ова браћа су спремна да нападну. Иншалах они ће напасти Al-Qufar, који убијају нашу браћу муслимане у Ираку, Авганистану и многим другим земљама. Ово оружје ће бити употребљено против Европе, против оних чије снаге су у Ираку и Авганистану. Ова два брата, они су предали своје животе да удовоље Алаху, да помогну својим браћама и сестрама. Они су муслимани, њихови сати долазе. Они су спремни да нападну зато немојте мислити да смо Вас заборавили. Ми смо овде и ми планирамо и имамо све спремно. Ово је порука за вас“, а на аудио-запису забележене су следеће речи: „Самоубилачки напад је ефикасно оружје јер уноси панику међу непријатеље. Ништа не може посејати страх као оно што се догодило у Вашингтону, Палестини... Због тога, одазовите се цихаду и крените. Муслимани вас зову у помоћ, морате кренути“.

Ухапшени су 19. и 20. октобра 2005. године због сумње да су починили кривично дело припремања тероризма. Суд БиХ тада је одредио притвор од 30 дана Мирсаду Бекташевићу, родом из Црне Горе а шведском држављанину и турском држављанину Абдулкадиру Цесуру, а држављанина БиХ Икановића пустио је на слободу.⁵⁶ Поводом хапшења тројице потенцијалних терориста, полиција Данске саопштила је да осумњичени припадају мрежи која је планирала да изведе терористичке нападе у Европи,⁵⁷ напомињући да је противтерористичка операција данске полиције повезана са истрагом у БиХ. С тим у вези наведено је да је Бекташевић, док је боравио у Шведској, под псеудонимом Максимус, преко интернета одржавао везу са вођом Ал Каиде у Ираку Мусабом

⁵⁶ НН, „Спречена планирана терористичка акција у БиХ – притворени шведски и турски држављани“, *Дневни Аваз*, Сарајево, 23. 10. 2005.

⁵⁷ Четворица Данаца муслиманске вероисповести, старости између 16 и 20 година, ухапшена су 27. октобра 2005. у Копенхагену и одређен им је притвор до завршетка истраге, 16. новембра, изјавио је портпарол полиције Јерн Бро. У становима ухапшених заплењени су компјутери, компакт-дискови, радикална муслиманска литература, мобилни телефони и 200.000 круна. „Имали смо времена за надзор, али чини се да је њихов план био у завршној фази“, рекао је Бро и додао да је на кратко ухапшено 25 људи, али је само четворици одређен притвор јер се сумња да је мрежа којој припадају планирала да изведе терористичке самоубилачке нападе негде у Европи (Агенција Танјуг, пренела *Политика*, Београд, 29. 10. 2005).

ал Заркавијем. На Бекташевићевом рачунару био је и фолдер, написан арапским словима, из чијега је садржаја евидентно да је у септембру 2005. основана ћелија Ал Каиде за Северну Европу. Такође, утврђено је да је одржавао везу са својим сарадницима у Данској, од којих је добио новац за набавку експлозива.

У вези са осумњиченима за тероризам, један међународни званичник близак истражи, који желео да остане анониман, казао је да су чланови те групе желели да регрутују потенцијалне бомбаше самоубице из постојећих имигрантских заједница на Западу: „Они су индоктринирани тако да мисле да за свој народ могу да буду веома значајни. Млади су, осетљиви и могуће је да немају право гласа у заједници у којој живе“.⁵⁸ То је потврдила и мајка некадашњег „Босанца“, натурализованог Шведђанина Мирсада Бекташевића (Ханифа), изјавом да њен син никада раније није био религиозан, али је у Шведској почео да иде у џамију, где су га заврбовала тројица људи – један Палестинац из Сирије, Курд и Сомалијац, који су и направили од њега „радикалног верника“. У том смислу је и констатација немачког експерта за Балкан Франца Лотара Алтмана, који је поводом хапшења трочлане групе у Сарајеву у изјави за радио *Дојче Веле* (27. 10. 2010) рекао да „постоје назнаке да се недавно хапшење три особе осумњичене за припремање терористичких напада у БиХ може посматрати као деловање Ал Каиде у тој земљи“.

Наведене чињенице и извештај директора Обавештајно-безбедносне агенције БиХ Алмира Џува на седници Заједничке комисије за одбрану и безбедност Парламента БиХ (11. 7. 2010) у вези са терористичким нападом на полицијску станицу у Бугојну, указују на ниво угрожености безбедности Балкана тероризмом вехабија, односно одмакlost и ефективност селефијске агресије у овом предворју Европе. Наиме, Џуво је констатовао: „У БиХ вреба опасност од око 3.000 потенцијалних терориста припадника вехабијског покрета, од којих је 97 одсто локално становништво, док је 30 до 40 странаца. Изузетно су добро опремљени, и то много боље него полиција. Видим потенцијалну опасност од 3.000 особа које у сваком моменту могу направити терористички акт који ће имати много веће последице од овог у Бугојну. Харис Чаушевић и Насер Палисламовић, осумњичени као починиоци терористичког напада на полицијску станицу у Бугојну, припадају радикалним групацијама селефија у БиХ“.⁵⁹

Закључак

Непромишљено насилно уништење бивше комунистичке, мултиетничке, мултиверске, мултикултуралне и несврстане Југославије у последњој деценији 20. века, поред осталог, има за последицу то да је на Балкану данас око 10% муслимана (око 500.000 Бошњака и Албанаца) ханефија „реисламизирано“, односно конвертирало на правцу добрих претходника (селефу салих) који себе сматрају јединим заступницима изворног (политичког) ислама, док су остали муслимани застранили са

⁵⁸ *Њујорк Тајмс*: „О радикалној исламској ћелији у БиХ – Царство за терористе“, пренела *Политика*, Београд, 5. 12. 2005.

⁵⁹ Према: *Дневни Аваз*, Сарајево, 13. 7. 2010. и *Глас Српске*, Бања Лука, 12. 7. 2010.

правог пута ислама. У складу са тим, селефије агресивно покушавају да осталим муслиманима (око 90%) на Балкану наметну своје практиковање ислама. Тероризам представља важан аспект њиховог ангажовања. Упркос томе, примарне жртве (нападане државе), али и моћни ванбалкански чиниоци ангажовани у балканским збивањима, из необјашњивих разлога не успевају ефикасно да зауставе селефијску агресију. На то указује функционисање њених ешелона, посебно првог ешелона – локалне милитантне групе, у дослуху са терористичком Ал Каидом, који свакодневно постижу „невидљиве“ и видљиве резултате. С обзиром на то да поседују оперативну способност да изводе систематске терористичке нападе, укључујући и самоубилачке, као и побуњеничка дејства, те да у томе имају, односно могу имати несебичну подршку невладиних и владиних субјеката (на пример, Ирана), тиме не би било дестабилизационо само предворје Европе познато као Балкан, већ и међународна заједница.

Размотрен узорак повезаности селефијских милитантних скупина на неитрегрисаном делу Балкана са терористичком Ал Каидом представља само врх пирамиде њихових постојећих могућности, које ће се, верује се, повећавати у наредном периоду. Уколико државе Балкана ургентно не преиспитају и не унапреде своју одбрану од „незауостављиве“ агресије терористичке Ал Каиде, чак и њихова евентуална интеграција у ЕУ или НАТО, или у обе наднационалне структуре, која није изгледна у скорије време, неће битно утицати на њихову стабилност. То првенствено због тога што је крајњи циљ „реисламизираних“ Бошњака и Албанаца супротан уједињеној Европи – успостављање „Балканског емирата“ као дела јединствене исламистичке државе у свету, па ће у складу њим, као и до сада, настојати да га остваре офанзивним џихадом.

Литература

1. Али, Х.: *У мрежи зла – међународни тероризам и Ал Каида*, Глас Српске, Бања Лука, 2007.
2. Бабановски, И.: *ОНА терористичка паравојска во Македонија*, Веда, Скопље, 2002.
3. Бодански, Ј.: *Неки то зову мир – у ишчекивању рата на Балкану*, Просвета, Ниш, 1998.
4. Галијашевић, Џ.: *Ера тероризма у Босни и Херцеговини*, Филип Вишњић, Београд, 2007.
5. Гађиновић, Р.: *Отимање Косова и Метохије*, Графолик, Београд, 2004.
6. Дрецун, М.: *Алахови ратници – балканска база глобалног џихада*, Драслар партнер, Београд, 2008.
7. Цветковић, Н.: *Под заставом џихада о учешћу иностраних добровољаца у БиХ 1992–95*, НИУ „Штампа“, Добој, 2005.
8. Елзесер, Ј.: *Како је џихад стигао на Балкан*, Јасен, Београд, 2006.
9. Јефтић, М.: *Савремени џихад као рат*, Никола Пашић, Београд, 2001.
10. Колман, Е.: *Џихад Ал Каиде у Европи – авгано-босанска веза*, АЛТЕРА, Београд, 2006.

11. Маргетић, Д.: *Исламистички тероризам на југу Европе*, Атлас, Загреб, 2006.
12. Мијалковски, М.: *Терористи „спавачи“ у Србији и Црној Гори*, Војни информатор, НИЦ, Војска“, Београд, 1–2, 2004.
13. Мијалковски, М. и Дамјанов, П.: *Тероризам албанских екстремиста*, НИЦ „Војска“, Београд, 2002.
14. Мливончић, И.: *Ал Каида се калила у Босни и Херцеговини*, Наша огњишта, Томиславград, 2007.
15. Мустафић, И.: *Планирани хаос 1990–1996*, Удружење грађана „Мајке Сребренице и Подриња“, Сарајево, 2008.
16. Хећимовић, Е.: *Гариби – муџахедини у БиХ 1992–1999*, Фондација Сина, Зеница, 2006.
17. Хофман, Б.: *Унутрашњи тероризам*, Народна књига/Алфа, Београд, 2000.
18. Потежица, О.: *Вехабије између истине и предрасуда*, Филип Вишњић, Београд, 2007.
19. Сејџмен, М.: *Терористичке мреже*, АЛТЕРА, Београд, 2006.
20. Секаф, А., Х.: *Вехабизам/Селефизам*, Сребрно перо, Сарајево, 2005.
21. Сретеновић, М.: „Геополитички положај Западног Балкана“, *Војно дело*, пролеће 2010, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2010.
22. Шиндлер, Џ., Р.: *Несвети терор – Босна, Ал Каида и успон глобалног џихада*, Службени гласник, Београд, 2009.

ЕКОЛОШКИ ПОЈМОВИ
У ПРОЦЕНИ СИТУАЦИЈЕ

Мирослав Б. Павловић*

Факултет за менаџмент некретнина, Београд

Нарастање еколошке свести пропорцијално је схватању и разумевању чињенице да су капацитети животне средине ограничени и да човек ради опстанака сопствене врсте мора контролисано да користи природне ресурсе и да у природу уноси нове производе. Он је све више утицао на компоненте природе експлоатисањем природних ресурса, те враћањем у природу загађујућих материја, гасова, буком, објектима. Војска својом делатношћу значајно доприноси загађењу природе, мазивима, горивима, буком. За сада нека законска решења ослобађају Војску од одговорности. Закон о заштити од буке у животnoj средини, члан 1 став 2, гласи: „Одредбе овог закона не односе се на буку која настаје на радном месту и у радној околини, буку која настаје у превозном средству, буку која потиче од војних активности на армијским полигонима и...“ [1,1]¹ То указује да војска није ослобођена одговорности за прављење буке у касарнама, при проласку кроз насељено место ради изласка на полигоне, а реално је очекивати да се у будућности ограничи и бука на полигонима који су у близини насељених места. Све то указује да и Војска мора да почне да се бави еколошким питањима.

Еколошка знања развијала су се парцијално, у оквирима посебних научних области, при чему је свака од њих развијала сопствену терминологију. Екологија спада у групу биолошких наука, али потребу да се њом баве имају и друге науке (географске, правне, економске, грађевинске, урбанистичке...). Проблем настаје када свака од наука развија свој систем еколошких појмова, термина.

Циљ овог текста није да арбитрира између дефиниција појмова који се срећу у биолошкој, географској или правно-економској терминологији, већ да појасни и предложи коришћење најприкладнијег термина блиског војној – војногеографској терминологији. Анализом доступне литературе и речника конструисано је еколошко стабло термина који се користе и дат је одговарајући синоним у војногеографској терминологији. Ценимо да ће објашњени термини допринети ефикасности у раду појединаца, команди и штабова.

Кључне речи: *Биотоп, животна средина, биоценоза, геосфера, топографски простор, географски простор, простор.*

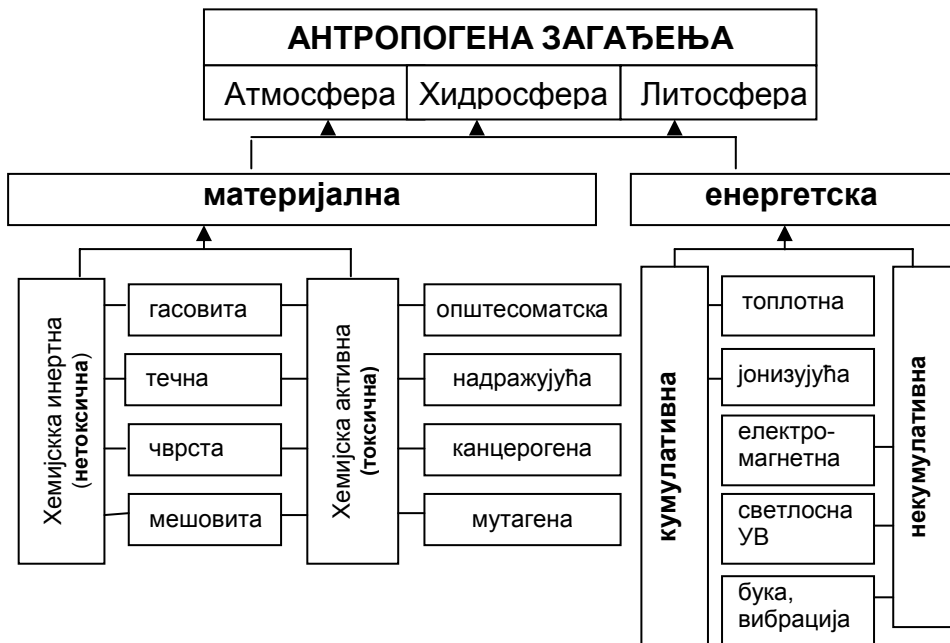
* Проф. др. Мирослав Б. Павловић је пуковник у пензији; ради као наставник и декан на Факултету за менаџмент некретнина у Београду.

¹ [1,1] Прва бројка означава редни број под којим се налази извор у списку литературе из ког узет цитат, а друга означава страницу.

Увод

Човечанство свакодневно испуњава природне пределе различитим видовима техничких елемената и конструкција, утицај човека све више се уграђује у природну средину² у којој живи. Човек све више утиче на компоненте природе, експлоатисањем природних ресурса, те враћањем у природу загађујућих материја, гасова, као и буке, објеката (зграде, фарме, саобраћајнице). Капацитети природе да прихвати и апсорбује загађујуће материје постају све мањи [1,53]

Убрзани техничко-технолошки развој и достигнућа у разним научним и примењеним дисциплинама, нарочито последњих деценија двадесетог века, имала су за последицу и одговарајући напредак у стварању новог наоружања и војне опреме. То је проузроковало и многе измене у техници ратовања. Већ проналазак барута и његова примена у ратовању су први елементи загађења природне средине. Увођењем мотора са унутрашњим сагоревањем у војне јединице, као превозног и борбеног средства, додатно се повећава количина загађујућих материја у природној средини. Замислите тенк који ствара димну завесу и буку. Осим тога, развијена су и бројна убојна средства која мењају климу, повећавају енергију у датом простору, производе јонизујућа зрачења и сл. У том смислу треба размотрити слику 1 и по аналогији сагледати која загађења производи војска у миру и рату.



Слика 1 – Врсте загађења животне средине (по Дуганову, 1988)

² Појам средина у овом раду користи се у смислу окружења, амбијента и не треба га повезивати са геометријским поимањем, јер то захтева и дефинисање периферије.

Проблему еколошких загађења Војска је посвећивала пажњу у одређеној мери. До сада је обавезно водила рачуна о правцу дувања ветрова при употреби димних средстава, бојних отрова, првенствено да не би нанела губитке сопственим јединицама и становништву, а мање се бринуло о биљкама и животињама у зони дејства. Трансформација друштва у првој деценији 21. века значајно утиче на схватања, делатност и процене Војске. Војне процене и планирање задатака морају предвиђати степен угрожавања и заштиту природе. За решавање ових задатака мора се овладати и терминологијом из области екологије и усагласити је са већ постојећом војном терминологијом.

За дефинисање еколошких термина не постоји званични речник или појмовник. Први сусрет са еколошким терминима најчешће је преко Википедије, слободне енциклопедије. Међутим, аутори Википедије указују да њихови чланци не цитирају изворе и истичу да су могуће и нетачности у формулацији. Зато је неопходно потражити друге изворе.

Један од извора еколошких појмова на који се може наићи дат је у пројекту Друштва еколога Србије – *Мали еколошки речник* [3].³ Речник је урађен за потребе једнодневнoг семинара – радионице за уреднике и новинаре – о извештавању из области заштите животне средине, под називом „За боље разумевање“. Дефиниције појмова прилагођене су постављеној теми семинара и обрађено је 286 појмова.

Регионални центар за животну средину за Централну и Источну Европу, Канцеларија у Србији, израдио је материјал под називом „Водич кроз практичну примену Архуске конвенције и Мали еколошки речник“. У Речнику су обрађена 123 појма из области екологије.

Закон о заштити животне средине (Сл. гл. Р. С., бр. 135/04) садржи посебно поглавље, Значење израза, у којем је објашњено 25 израза из области екологије. Законска регулатива из области екологије – пре дефинисања законских права, обавеза и процедура – дефинише изразе. Постоји још неколико могућих извора информација о еколошким појмовима (наведени у списку литературе) – „Грађевинска књига“ је издавач за два велика енглеско-српска речника из ове области, а страна фирма „Еко Димец“ још једног.

Све то указује на неопходност да се и за војне потребе обради значење појединих еколошких термина. У овом чланку биће разматрани термини који су у вези са терминима биотоп, животна средина, геосфера, биоценоза, а у односу на познате војногеографске термине – земљиште (топографски простор), географски простор, простор.

Земљиште (топографски простор) – биотоп – екосистем

Човек живи и ради у релативно ограниченом простору, који се често назива месним простором (село, град). Мале војне формације запоседају, контролишу и дејствују на месним просторима за које се у војној терминологији до данас углавном користио појам *земљиште*. Имајући у виду да се у географији под појмом земљиште подразумева горњи растресити слој Земље, тј. педолошки покривач, јасно је да се овај традиционални појам мора заменити адекватнијим, појмом *топографски простор*⁴. Наш завичај је топографски простор. Чине га природни и вештачки објекти –

³ У списку литературе наведени су називи и других речника од редног броја 3 до 8. Аутор овог чланка не позива се на све изворе, али их даје у списку литературе као могућу информацију за истраживаче.

⁴ Грчки, *topos* – место, крај, околица, предео, *grapho* – црта бележи, описује.

физичко-географске и друштвено-географске појаве, које су каузалне – међусобно се условљавају, преплићу и утичу на људске активности и активности војске. Природни објекти су рељеф, хидрографија, педолошки и геолошки састав, метеоролошке појаве и процеси и вегетација. Вештачки објекти су сви објекти које је човек изградио, путна структура, привредни објекти, насеља и друго. Друштвено-географске појаве су друштвена уређења и односи међу људима, васпитни, психолошки, политички, економски и физички. Дакле, основна просторна јединица за рад, дејство и одмарање војске и мањих групација становништва је топографски простор.

Екологија, као научна дисциплина, појавила се 1868. године.⁵ У почетку је била нека врста историје природе и њеног описивања као поддисциплине зоологије. Почетком педесетих година двадесетог века дошло се до закључка да је екологији потребна основна јединица за проучавање, па се тада као јединица усваја *екосистем*.⁶ [9,7]

Екосистем је схваћен као ентитет који је јасно означен у простору и времену, са свим организмима који га настањују, физичким условима климе и тла, као и међусобним односима организама и физичке средине. У речницима који су наведени у литератури запажа се следећа дефиниција: „Екосистем. Интегрисан сложен и динамичан систем који сачињавају биотоп (животно станиште) и биоценоза (животна заједница) између којих се успостављају односи акције (утицај биотопа на биоценозу), реакције (утицај биоценозе на биотоп) и коакције (узајамни утицај међу члановима биоценозе)“. [4,51]

Ова дефиниција екосистема уводи још два појма која треба појаснити: биотоп и биоценоза. Ради лакшег схватања објашњења треба пратити слику 2.

Биотоп (грчки, *bios* – живот, *topos* – место) јесте део насељеног животног простора земље, који се одликује специфичним комплексом еколошких фактора. Чини га нежива природа – рељеф, воде, земљиште (тло), температура и светлост. Под рељефом се подразумевају сва узвишења, удубљења и заравни на физичкој површини земље, који имају одређену надморску висину и нагиб страна. Под водама се подразумевају све подземне и површинске воде, а под земљиштем горњи растресити слој земљине коре. Под температуром се подразумева степен загрејаности ваздуха, тла и воде, који омогућавају развој биљног и животињског света. Под светлошћу се схвата светлост коју емитује Сунце, која је неопходна за процес фотосинтезе. Дакле, биотоп је основ за настајање и развијање живих бића.

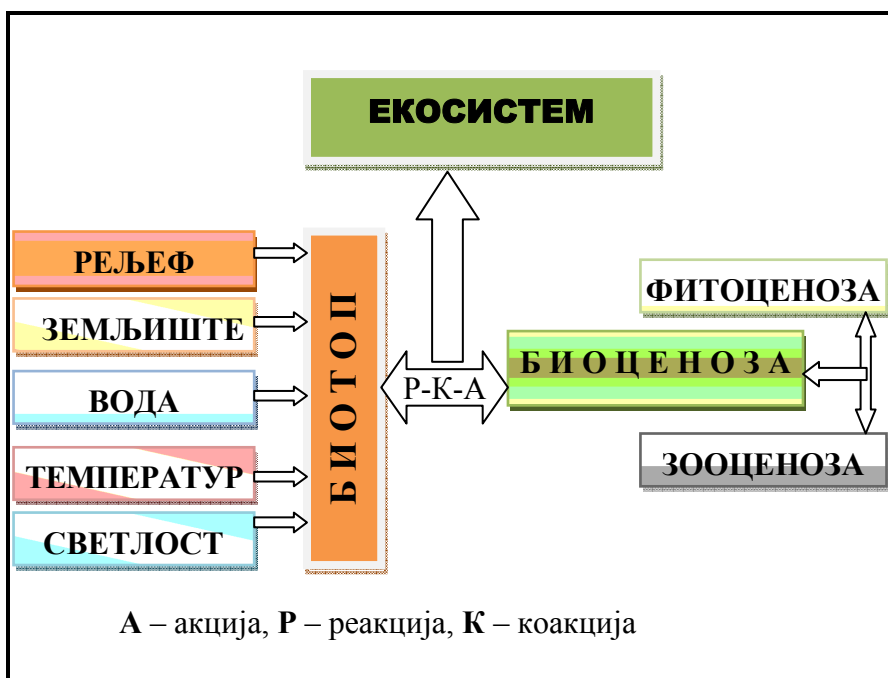
Биоценоза (грчки, *bios* – живот, *koinos* – заједнички) јесте заједница живих бића, биљака, животиња и микроорганизама. Биоценозу чине фитоценоза и зооценоза. Биоценоза се настањује на биотопу, а у коакцији са биотопом ствара екосистем.

Посматрајући простор у геометријском смислу, топографски простор и биотоп се просторно поклапају. На биотопу, као неживој природи, одвијају се процеси између биотопа и живе природе, чија је резултанта екосистем. Војска се са својом живом силом уклапа у екосистем. То би значило да еколошки појам екосистем одговара термину топографски простор. Међутим, топографски простор обухвата и продукте људ-

⁵ Ernst Haeckel: *Natural history of creation*. У литератури [1,6]се може наћи и податак да је у питању Хелово дело из 1866., под називом *Generaalle Morphologia organismen*.

⁶ Овај термин 1935. године предложио је енглески еколог Tansley: еко-средина, систем-међузависност, а коначно је усвојен тек 1953, по објављивању књиге *Основе екологије* Југина Одума.

ске делатности: материјалне (зграде, изграђени путеви...) и друштвене (породица, комшилук, месна заједница...). Појам топографски простор садржи елементе неживе (биотопа) и живе природе (биоценозе), као и објекте и односе које је створио човек. Основне тактичке јединице живе, бораве и дејствују у топографском простору и својим дејством могу дограђивати или девастирати екосистем биотопа. Дакле, уз мање војне формације могу се везивати еколошки термини биотоп и екосистем, али се не могу изједначавати јер је појам топографски простор шири по значењу.



Слика 2 – Екосистем

Географски простор – животна средина

Географски простор је тродимензионални омотач Земље у којем се прожимају четири сфере: литосфера, хидросфера, атмосфера и биосфера, укључујући и промене које у тај простор уноси човек (техногене и друштвене). Према неким ауторима, тај простор је омеђен по висини до 15 km (просечна величина тропосфере⁷), а по дубини (хидросфере и литосфере) до 5 km. То су границе до којих је човек уочио знаке живота.

⁷ Тропосфера је најнижи и најбоље проучен слој атмосфере. Њена дебљина у умереним ширинама износи 10–12 km, у области полова 8–9 km, а у екваторијалном појасу 15–18 km [10,149].

Сама дефиниција географског простора сугерише да је он нешто више од биосфере. Циљ овог рада био је да се нађе еколошки појам који у квантитативном смислу одговара термину географски простор. С том намером је израђена слика 3.

Атмосферски процеси (суша, ветровитост, лавине...)	ПРИРОДНИ ПРОЦЕСИ	ПРИРОДНА СРЕДИНА БИОСФЕРА	ЖИВОТНА СРЕДИНА - ЕКОСФЕРА (ГЕОГРАФСКА СРЕДИНА)
Хидросферни процеси (поплаве, безводност, ерозија...)			
Литосферски процеси (земљотреси, вулкани, клизишта...)			
Гравитација	ЕНЕРГО СФЕРНИ ПРОЦЕСИ		
Радијација планете			
Магнетизам			
Електрицитет			
Звук			
Фитоценозе	ГЕОБИОЦЕНО- ЗНИ ПРОЦЕСИ		
Зооценозе			
Микробиоценозе			
Земљиште и биљке, микроорганизми – едафон			
Атмосфера и други елементи биоценозе – климатоп			
Машине – оруђа за рад	ТЕХНОГЕНА СРЕДИНА	АНТРОПОГЕНА СРЕДИНА	
Синтетички материјали			
Објекти (зграде, саобраћајнице...)			
Социо-економски односи (породица, школа, држ. уређење...)	ДРУШТВЕНА СРЕДИНА		
Психо-физички односи (васпитање, образов., ратовање...)			

Слика 3 – Географски простор – животна средина, екосфера

Анализом слике 3. уочава се да постоје природна средина и изграђена средина (коју је изградио човек), која је названа антропогена средина.

Природну средину чине: природни процеси (атмосферски, хидросферни и литосферни) и енергосферни процеси (гравитација, земљина радијација, магнетизам, природни електрицитет и звук). Све су то процеси неживе природе.

Процеси живе природе су геобиоценозни⁸ процеси: фитоценозе, зооценозе, микробиоценозе, земљишта и воде у садејству са биљкама, тзв. едафонски процеси и климатопски, који представљају садејство атмосфере са биљкама, животињама и микроорганизмима.

Човек по природи свог настанка припада живој природи, па је на слици због тога граница између антропогене и природне средине дата испрекиданом линијом. Човек као најсавршенија животињска врста створио је две особене целине; техногену и друштвену сферу. Под техногеном средином треба подразумевати делатност човека на изради машина и оруђа за рад, објекте и саобраћајнице којима црпи природне ресурсе и мења природну средину, а ствара комфорније услове за живот његове врсте. Поред тога, човек ствара и синтетичке материјале којима загађује природну средину и угрожава свој комфор. Друга средина коју човек ствара је друштвена средина, у којој остварује социо-економске односе, као што су породични односи, партијско удруживање, школски системи, државна уређења и слично. У овој средини човек остварује утицаје на друге људе кроз васпитање, образовање и применом физичке силе – ратовањем. Сви ови облици делатности утичу на квалитет простора у ком човек живи, као и на природну средину у целини.

Биосфера не обухвата антропогену средину, јер она опсеже делове атмосфере, литосфере, хидросфере насељене живим бићима, чија их животна активност битно мења – то је врхунско јединство живе и неживе природе. Први део ове дефиниције у целини се поклапа са дефиницијом географског простора, а други део дефиниције не обухвата појам биосфере.

У еколошком смислу природну средину – биосферу и антропогену средину обухвата појам животна средина – екосфера.⁹ Овде треба бити обазрив јер се често под појмом животна средина подразумева простор у којем живи човек. Према нашем познатом екологу С. Станковићу, „...животна средина је природни оквир у коме сва жива бића живе и делују многоструко повезана узајамним утицајима“. [9,8]

„Животна средина је целокупно окружење, физичко и биолошко, живо и неживо, природно, култивисано и дограђено, социо-политичко, културно и естетско, које је временски одређено у прошлости и будућности. Ово спољашње окружење у интеракцији је са унутрашњим окружењем човека, које чине потребе и аспирације, осећања очекивања и представе“. [4,53]

„Животна средина јесте скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот“. [12,29]

Ове дефиниције недвосмислено указују да више тактичке јединице и јединице оперативног и оперативно-стратегијског нивоа командовања дејствују на географском простору који је у еколошком смислу животна средина.

⁸ У литератури из области биолошких наука ови процеси називају се биогеоценозни, а овај појам ни у једном облику не постоји у наведеним речницима.

⁹ У [8] аутор се позива на La Mont Cole-a, који је у делу *The ecosphere*, из 1958, животну средину назва екосфером.

Простор – геосфера

Појам *простор* спада у основне категорије људског сазнања, а његовим поимањем и дефинисањем бавили су се још филозофи старе Грчке. Према већини научника који се баве просторним наукама, дефинисање простора значило је давање основног обележја простору људског деловања, с једне стране и односу човека према конкретном простору, с друге стране. Простор у којем човек живи део је универзалног, бескрајног простора, али за њега он је ограничен сазнањем и могућношћу опажања.

Слојеви ЛИТОСФЕРЕ дубљи од 5 km, а који утичу на формирање рељефа	ГЕОСФЕРА
Слојеви АТМОСФЕРЕ који су преко 15 km удаљени од литосфере, а утичу на животну средину	

Слика 4 – Геосфера

Геосфера обухвата целокупну екосферу, животну средину и превазилази границе у литосфери преко 5 km у дубину, као и у атмосфери преко 15 km. Она се простира до оних дубина и висина са којих су могући утицаји на формирање рељефа и живота на планети. У геосферу улазе сва та пространства, без обзира да ли у њима има живота или не.

У војном смислу ова сфера је битна за планетарна и интерконтинентална дејства, као и за утицај на спровођење нуклеарних проба, које остављају утицај на живот на планети.

Закључак

Недостатак званичног речника еколошких појмова данас се надомешћује тако што свако дефинише значење појмова које ће користити. Тако и законска регулатива из области екологије почиње дефинисањем значења појмова. На интернету се могу наћи бројни еколошки речници појединих еколошких друштава, школа, па и државних институција.

У овом чланку пажња је задржана на три најзначајнија војногеографска појма и приказани су сродни термини који сада фигурирају у географској, биолошкој и еколошкој литератури.

Недвосмислено се може закључити да ниже и основне тактичке јединице борава у топографском простору који је садржајно шири од основних еколошких појмова: екосистем и биотоп. Дакле, ниже тактичке јединице у еколошком смислу поседају биотоп, као просторну целину неживе природе, а својим дејством изграђују или нарушавају екосистем тог биотопа.

Оперативни и оперативно-тактички састави дејствују у географском простору, који се поклапа са еколошким појмом животна средина – екосфера.

Планетарна дејства одвијају се у простору, што је у еколошкој терминологији геосфера.

Наравно ово је условна подела, те тако и ниже тактичке јединице својом активношћу могу нарушити екосистем биотопа, што у крајњем значи нарушавање квалитета животне средине.

Литература

1. Закон о заштити од буке у животној средини, *Службени гласник Републике Србије*, број 36, 2009.
2. Љешевић, А., М.: *Животна средина села и ненастањених подручја*, Географски факултет, Институт за животну средину и ГИС, Београд, 2005.
3. Група аутора, *Мали еколошки речник*, Друштво еколога Србије, <http://www.des.org.yu/archive/projekti/meresnik.htm>, 1. децембар 2010.
4. Ђорђевић, С. и Катић, М.: *Водич кроз практичну примену Архуске конвенције и Мали еколошки речник*. РЕЦ, Београд, 2004.
5. Група аутора: *Енглеско-српски речник из области животне средине и одговарајуће међународне правне регулативе*, ОЕБС и предузеће за менаџмент консалтинг и трговину, Еко Димец, <http://www.ekodimes.co.yu/> 01.децембар 2010.
6. Група аутора: *Еколошки речник*, енглеско/српски, 40.000 израза, Грађевинска књига, Београд 2006.
7. Група аутора: *Речник термина заштите животне средине*, енг./срп. – срп./енг., 5.000 појмова, Грађевинска књига, Београд, 2005.
8. Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
9. Ђукановић, М.: *Еколошке димензије у израђивању простора*, Институт за документацију заштите на раду, „Едвард Кардељ“, Ниш, 1984.
10. Ракићевић, Т.: *Општа физичка географија*, Научна књига, Београд, 1981.
11. Павловић, М.: *Регионална војна географија I*, Војна академија Војске Југославије, Београд, 1999.
12. Закон о заштити животне средине, *Службени гласник Републике Србије*, број 135, од 24. децембра 2004.

МЕСТО И УЛОГА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПОЛИТИЦИ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Драгољуб Тодић

Мегатренд универзитет, Факултет за међународну економију

У раду се анализира питање места и улоге „животне средине“ у политици безбедности Републике Србије. Основу анализе представљају најзначајнији стратешки документи у области животне средине, безбедности и одбране, као и релевантни прописи Републике Србије. Указује се на изворе угрожавања безбедности животне средине, место и улогу „безбедности“ у прописима у области животне средине, место и улогу „животне средине“ у прописима у области безбедности и одбране, безбедносне аспекте и значај међународних уговора у области животне средине, као на и однос „животне средине“ и енергетске безбедности.

Кључне речи: *животна средина, безбедност, извори угрожавања безбедности, међународни уговори, стратешки документи, национални прописи у области животне средине, енергетска безбедност.*

Увод

Место и улога „животне средине“ у безбедносној политици Републике Србије одређени су на општи начин у више стратешких докумената. У том смислу основним опредељењима политике националне безбедности могу се сматрати она која су садржана у ставу да је Република Србија „опредељена да развија и унапређује све аспекте безбедности, а нарочито „еколошку“, поред „људске, социјеталне, енергетске, економске и других садржаја интегралне безбедности Републике Србије“.¹ (подвукао аутор). Због тога се посебан значај посвећује стварању услова за

¹ *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Влада Републике Србије, Београд, 2009, с. 14. У овој анализи остављају се по страни шире димензије безбедносне политике, укључујући и чињеницу да је Народна скупштина Републике Србије усвојила *Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије* (26. 12. 2007) којом је проглашена „војна неутралност Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука о том питању.“ (тачка 6). Видети: - http://www.parlament.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=360&t=O# Сагледавање могућих импликација „војне неутралности“ на стање животне средине и политику у области животне средине могло би - представљати предмет посебног истраживања.

унапређење људске безбедности, која наглашава заштиту економске, еколошке, здравствене, политичке и сваке друге безбедности појединца и заједнице.²

Полазно становиште на којем се заснивају решења из Стратегије је да је у области „глобалне безбедности“, „безбедност из претежно војне сфере проширена и на друге области, првенствено економску, енергетску, социјалну и еколошку“.³ Стратешки значај „заштите животне средине“, поред унапређења образовања, науке, научноистраживачког рада, културе и других области друштвеног живота, као и њихово усклађивање са стандардима Европске уније, експлицитно је дефинисан у делу Стратегије националне безбедности који се односи на „политике у другим областима друштвеног живота“.⁴

Посебан значај за остваривање унутрашње безбедности имају „изградња и јачање модерног и јединственог система заштите и спасавања“.⁵ Садржај активности и циљеви у области животне средине од значаја за националну безбедност дефинисани су као „отклањање последица изазваних НАТО бомбардовањем“⁶ и на заштиту и очување природних ресурса који могу бити угрожени неконтролисано експлоатацијом“. Кључним начином за достизање ових циљева сматра се „интегрисано управљање и контрола планског коришћења природних ресурса и обезбеђивање поштовања међународних конвенција о заштити животне средине“, односно „усвајање међународних стандарда у тој области“.

Извори угрожавања безбедности животне средине

Сагледавање места и улоге животне средине у безбедносној политици Републике Србије подразумева (релативно) поуздану идентификацију извора угрожавања безбедности животне средине,⁷ како са становишта спољних (глобалних, регионалних) изазова, тако и са становишта националних ризика у животној средини.

а) Глобалне и регионалне безбедносне изазове повезане са животном средином⁸ требало би, превасходно, тумачити у контексту укупних економских, друштво-

² У делу који се односи на „економску политику“ констатује се да су важни предуслови за смањење стопе сиромаштва и незапослености и учешћа сиве економије у укупној економији државе и стимулисање развоја малих и средњих предузећа континуирана улагања у пољопривреду, развој туризма и јачање институционалних и законских оквира везаних за квалитет животне средине. *Ibid*, с. 20.

³ *Ibid*, с. 2, 34.

⁴ *Ibid*, с. 25.

⁵ „Развијањем одговарајућих капацитета друштва за управљање кризама и организовањем грађана и ефикасним системом информисања стварају се услови за ефикаснију заштиту живота, здравља и - имовине грађана и очување животне средине.“ *Ibid*, с. 23.

⁶ *The Consequences of NATO bombing for the Environment in FR Yugoslavia*, Federal Ministry for Development, science and the environment, Belgrade, 2000.

⁷ У вези са овим се може поставити и питање перцепције јавности. Добијени резултати CESID-овог истраживања из 2009. године показују да у перцепцији највећих проблема у Србији, еколошки проблеми и заштита животне средине немају велики значај: тек 3% испитаника сматра да је овај проблем највећи. Видети: <http://www.ekoforum.org/index/vest.asp?viD=3267>

⁸ Када су у питању климатске промене као глобални проблем видети: *Climate change and its possible security implications*, (2009). Report of the Secretary-General, United Nations, General Assembly, A/64/350, 23 September [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/509/46/PDF/N0950946.pdf?](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/509/46/PDF/N0950946.pdf?OpenElement) OpenElement. Accessed 9 December 2009.

них, историјских итд. специфичности Републике Србије и држава региона Југоистичне Европе, којем Република Србија припада, укључујући и последице оружаних сукоба у последњој деценији 20. века и НАТО бомбардовања СР Југославије 1999. године. У суштини треба имати у виду да се о „малим“ привредама,⁹ чији је ниво међусобне сарадње изузетно низак, а ниво сарадње са ЕУ знатно већи,¹⁰ где доминантни економски проблеми укључују висок ниво незапослености, значајан ниво трговинске неравнотеже, пораст спољног дуга, висок ниво разлика у нивоу развијености између појединих региона и између грађана, висок ниво државне интервенције, укључујући и субвенције, висок ниво „сиве“ економије, значајан удео становништва који живи испод линије сиромаштва итд., са свим консеквенцама које поједине од наведених карактеристика могу да имају као претпоставке и извори угрожавања безбедности животне средине. Све земље Западног Балкана су у транзицији и прошле су, или пролазе, кроз процес приватизације, што има значајан утицај и на, између осталог, питање одговорности за штету у животној средини.¹¹ Посебан проблем представља чињеница да су економије региона углавном засноване на пољопривреди, експлоатацији природних ресурса и индустрији, што све скупа значајно доприноси нерационалној експлоатацији природних ресурса и загађивању животне средине.¹² Модели неодрживе производње и потрошње држава Западног Балкана имају значајне консеквенце на актуелно стање у области животне средине и перспективе решавања ових питања.¹³

Иако су у проценама стања животне средине у различитим документима идентификовани различити изазови са којима се суочавају поједине државе региона,¹⁴ у

⁹ *Europe's Environment, Forth Assessment*, European Environment Agency, Copenhagen, 2007, p. 390

¹⁰ 31. Koyama, Y.: *South Eastern Europe in Transition, A Quest for Stabilization of the Region after the Breakup of the Former Yugoslavia*, Japan: Niigata University, 2003, p. 185–187. Изгледа да CEFTA споразум (2006), без обзира на своје циљеве, није значајније променио стање у овој области.

¹¹ Постоји генерална перцепција да је корупција у приватизацији значајно утицала на актуелно и будуће стање животне средине у региону, односно остваревању циљева заштите животне средине од стране приватизованих компанија. Постоји негативна перцепција јавности према приватном сектору и односу приватизованих предузећа према животној средини, за које се сматра да су своје профитне циљеве значајним делом остварују на рачун циљева у области животне средине. *Gallup Balkan Monitor Insights and Perceptions: Voices of the Balkans – 2009 Summary of Findings*, in Partnership with the European Fund for the Balkans. http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2009_Summary_of_Findings.pdf Accessed 20 November 2009. p. 8. Видети и: *Environmental Policy in South Eastern Europe*, UNDP, Belgrade, 2007, p. 78. Када су у питању слабости држава као претњи безбедности видети: Костићковица, Д.: „Слабости државе на западном Балкану као претња безбедности: приступ Европске уније и глобална перспектива“, *Безбедност западног Балкана*, бр. 7–8/2008, с. 10–16.

¹² Ипак, и даље се верује да су значајне предности држава региона управо природни ресурси (шуме, биодиверзитет, минерални ресурси, воде итд.), поред људских ресурса. *Environmental Policy in South Eastern Europe*, UNDP, Belgrade, 2007, p. 19.

¹³ Видети опширније: *Environmental trends and perspectives in the Western Balkans: future productions and consumption patterns*, Copenhagen, EEA Report, No. 1/2010.

¹⁴ Видети нпр: *Albania – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2002; *Bosnia and Herzegovina – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2004; *Bosnia and Herzegovina – Depleted Uranium in Bosnia and Herzegovina*, Post Conflict Environmental Assessment, UNEP, Nairobi, 2002; *Croatia – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 1999; *Montenegro – Environmental Perfor-*

националним извештајима о остваривању миленијумских циљева у државама Југо-источне Европе посебно се наглашавају питања повезана за загађивањем ваздуха и вода, односно стања заштићених подручја.¹⁵ Најзначајнијим ризицима у области животне средине који су повезани са утицајем на здравље људи у региону означени су загађеност ваздуха и вода, неадекватно управљање отпадом, хемикалијама и отпадним водама и неодговарајућа професионална безбедност и безбедност саобраћаја.¹⁶ Регион је изложен загађивању због рада тешке индустрије, функционисања рударског сектора, интензивне пољопривреде без реалних процена утицаја на људско здравље, због недостатка инфраструктуре у области вода итд.¹⁷ Такође, регион је изложен значајном утицају природних катастрофа као што су земљотреси, поплаве, пожари, суше, клизишта итд.¹⁸

б) Мада у званичним извештајима о стању животне средине Републике Србије безбедносни аспекти појединих питања нису експлицитно разматрани, релевантност стања у појединим областима животне средине за расправу о изворима угрожавања безбедности животне средине није потребно посебно доказивати (акциден-ти, емисије у ваздух и воду, управљање отпадом, промене климе, утицаји на шуме и биодиверзитет итд).¹⁹

Стратешки документи у области животне средине

Извори угрожавања безбедности животне средине различито се одређују у појединим стратешким документима, при чему је могуће идентификовати и неке заједничке елементе. Тако, на пример, иако се „безбедност“ у Националном програму заштите животне средине експлицитно помиње само у деловима који се односе на

mance Review, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2007; *Serbia – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2007; *Serbia and Montenegro – Depleted Uranium in Serbia and Montenegro, Post-Conflict environmental assessment in the Federal Republic of Yugoslavia*, UNEP, Nairobi, 2002; *Serbia and Montenegro – From Conflict to Sustainable Development: Assessment and Clean-up in Serbia and Montenegro*, UNEP, Nairobi, 2004; *Yugoslavia – The Consequences of NATO bombing for the Environment in FR Yugoslavia*, Federal Ministry for Development, science and the environment, Belgrade, 2000; *Yugoslavia – Environmental Performance Review*, Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, New York and Geneva, 2003; *Kosovo under UNSCR 1244/99 – The Kosovo Conflict – Consequences for the Environment and Human Settlements*, UNEP, Nairobi, 1999.

¹⁵ *National Millennium Development Goals: a framework for action – Europe and the CIS*, Regional MDG Report, UNDP, Bratislava, 2006, p. 49.

¹⁶ Видети опширније: *Environment and Security Consultations in South Eastern Europe*, Skopje, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 23–24. September 2004, UNEP, UNDP, OSCE, NATO Final Report. <http://www.envsec.org/see/pub/Final%20Report%20from%20the%20EnvSec%20Consultations%20in%20SEE.pdf>. Accessed 15 November 2009. *Europe's Environment, Forth Assessment*, European Environment Agency, Copenhagen, 2007, p. 118.

¹⁷ *Environment and Security-Transforming Risks into Cooperation, The Case of Central Asia and South Eastern Europe*, UNEP, UNDP, OSCE, 2003, p. 16.

¹⁸ Видети опширније: *South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme* World Bank, ISDR, 2008.

¹⁹ Видети неке назнаке у претходном делу рада који се односи на „Стање животне средине и циљеве политике Републике Србије у области животне средине“.

хемикалије, хемијске удесе, јонизујућа и нејонизујућа зрачења, енергетику и транспорт,²⁰ није могуће ваљаним аргументима спорити став да и значајан део других питања од значаја за стање животне средине има, или може имати различите безбедносне импликације.²¹ У Стратегији одрживог развоја на неколико места се упућује на значај „безбедности“, где се, између осталог, процењује да достизање жељеног друштвеног благостања у Републици Србији отежавају и различити безбедносни ризици.²² Процењује се, када су у питању кризне ситуације које погађају Републику Србију, да се организационе и кадровске слабости на националном нивоу пресликавају на локалну ситуацију.²³ Република Србија оптерећена је наслеђем лошег стања бројних хемијских постројења, њиховим процесима трансформације, стихијском урбанизацијом, неадекватним спровођењем мера превенције и приправности, као и неадекватним одговором на удесе на свим нивоима (од предузећа до Републике Србије). Због свега тога постоји повећан безбедносни ризик по здравље и живот људи и угрожавање животне средине.²⁴

У делу стратегије који се односи на пољопривреду процењује се да ће „стварање позитивних социјалних ефеката кроз примену концепције обједињеног сеоског развоја створити многоструко позитивне екстерне ефекте у политичком, демографском, културном, чак и безбедносном смислу.“²⁵ У делу који се односи на транспортну инфраструктуру приоритетним се сматра израда јединственог информационог система транспорта, институционално јачање управљања транспортним системима сходно препорукама ЕУ, обезбеђивање стабилних извора средстава за реконструкцију, одржавање и изградњу транспортне инфраструктуре, те модернизација техничке основе да би се повећала безбедност свих видова транспорта.²⁶ Посебно се наглашава питање „безбедности хране“, односно потреба установљављања и даљег јачања нових националних лабораторија и центара, и то пре свега националне лабораторије за воде и ваздух, за земљиште и минералне ресурсе и безбедност хране.²⁷

²⁰ *Национални програм заштите животне средине*, *op. cit.*, с. 17, 47, 49, 50, 54, 56, 57, 65, 70, 77, 78, 91, 96, 107, 134, 142, 146.

²¹ Ипак, поузданија анализа подразумева претходно дефинисање критеријума релевантности појединих питања у области животне средине за процену стања безбедности.

²² *Национална стратегија одрживог развоја*, Влада Републике Србије, Београд, 2008. с. 45. Отуда се безбедност све више одређује у пресеку способности државе да својим механизмима заштити права и слободе појединца и друштвених група од претњи које су према њима усмерене. Питање друштвене безбедности или сигурности у правом смислу пре је питање одрживости социјалних ентитета с различитим идентитетом који снажније креира понашање неке друштвене групе, односно појединца у њој него границе државне територије.

²³ Без обзира на прихваћену политику децентрализације, не постоје ефективни планови приправности на несреће, нити је утврђена одговорност надлежних субјеката локалне заједнице. Очекује се да ће се негативан тренд настанка и последица кризних ситуација наставити с повећањем рањивости становништва и инфраструктуре услед урбанизације, привредног и друштвеног развоја у угроженим подручјима. *Национална стратегија одрживог развоја*, *op. cit.*, с. 45.

²⁴ *Ibid*, с. 95. Видети и *Стратегију увођења чистије производње у Републици Србију*, *op. cit.*, с. 31.

²⁵ *Ibid*, с. 106.

²⁶ *Ibid*, с. 110.

²⁷ *Ibid*, с. 115.

Вероватно најкомплексније одређење безбедносних ризика дато је у Стратегији просторног развоја, где се „безбедносни ризик“ посебно разматра у односу на хемијску индустрију,²⁸ повећање конкурентности пољопривредне производње,²⁹ здравствену безбедност и квалитет хране,³⁰ нерешено питање чврстог и течног отпада, бројне појаве које угрожавају здравље и безбедност становништва,³¹ заштиту од природних непогода и технолошких удеса,³² управљање хазардима,³³ усмеравање размештаја будућих производних погона и критеријуме безбедности окружења и екосистема,³⁴ развој путног система,³⁵ безбедност саобраћаја,³⁶ снабдевање насеља водом и хигијенску безбедност одрживог коришћења свих локалних капацитета,³⁷ одбрану од поплава и регулацију река (заштиту од вода),³⁸ поштанске услуге³⁹ и нови модел територијалне организације.⁴⁰

У Стратегији управљања отпадом констатује се да проблеми управљања отпадом нису једнако и равномерно изражени у свим локалним самоуправама и активности на увођењу интегралног система не одвијају се истим интензитетом, већ првенствено зависе од могућности појединих локалних самоуправа. Истовремено се процењује да овакав некохерентни систем не може адекватно да функционише, а промене оваког стања у правцу примене савремених санитарних и безбедних начина поступања са отпадом, не могу се очекивати без значајних материјалних средстава.⁴¹ Од конкретних проблема у области управљања отпадом отпад контаминан дуготрајним органским загађујућим супстанцама (ПОПс) изазива посебну забринутост будући да „не постоји безбедно складиштење РСВ отпада“.⁴²

²⁸ *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020*, op. cit., с. 19. На основу доступних података из различитих извора процењено је да је у периоду од 1996. до 2004. године било око 100 удеса у Републици Србији. Последице готово свих удеса могу се класификовати као занемарљиве или мале, са изузетком једног удеса при експлозији цистерне са амонијаком. Највећи број удеса догађа се на подручју Београда, Панчева, Крушевца, Лознице, Шапца, Новог Сада и Прахова, где се налазе највећи погони хемијске и петрохемијске индустрије. Око 30 до 50% хемијских удеса догађа се током железничког и друмског транспорта опасних материја, често у густо насељеним градским зонама. Територија Србије повремено је угрожена због могућих прекограничних ефеката хемијских и нуклеарних удеса у суседним земљама: Румунији, Мађарској, Хрватској, Босни и Херцеговини. Ibid, с. 11. За податке у 2009. години видети *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2009. годину*, op. cit., с. 144–145.

²⁹ *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020*, op. cit., с. 84.

³⁰ Ibid, с. 87. У *Стратегији за биолошку разноврсност Републике Србије са акционим планом 2010–2017 – Нацрт* – посебно се наглашава улога агробиодиверзитета у повећању производње и безбедности хране, смањењу притиска на различите, укључујући и рањиве екосистеме, шуме и угрожене врсте, с. 20.

³¹ *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020*, op. cit., с. 95.

³² Ibid, 113, 215.

³³ Ibid, 114, 216.

³⁴ Ibid, 152.

³⁵ Ibid, 162, 221.

³⁶ Ibid, 164.

³⁷ Ibid, 168.

³⁸ Ibid, 169.

³⁹ Ibid, 176.

⁴⁰ Ibid, 180.

⁴¹ *Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019*, op. cit., с. 24.

⁴² Ibid, с. 30. Процењује се да се у Републици Србији произведе 460.000 t/годишње опасног индустријског отпада, укључујући: отпадна моторна уља 106.000 t/годишње, мешане органско-водене емулзије

Стратешки документи у области безбедности

Стратешки документи у области безбедности (или у вези са безбедношћу) место и значај животне средине експлицитно дефинишу на неколико места и у вези са различитим безбедносним ризицима. Најопштији скуп појава угрожавања безбедности обухвата „елементарне непогоде и хемијске, биолошке, нуклеарне, техничке и технолошке несреће“, који су према проценама из Стратегије одбране Републике Србије „стална безбедносна претња за Републику Србију, њено становништво, материјална добра и животну средину“.⁴³

Међу „изазовима, ризицима и претњама безбедности у Стратегији националне безбедности посебно се разматрају *„Неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине“*, које је „већ достигло озбиљне размере“.⁴⁴ Прекогранични аспекти безбедности и *„последнице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа*, као и *угрожавање животне средине и здравља грађана* услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације, стални су безбедносни ризици за Републику Србију, њено становништво и материјална добра“, а посебно се указује на то да „животну средину додатно угрожавају и објекти са високим степеном ризика у земљама региона, као и привредни објекти са технологијом која не задовољава међународне еколошке стандарде“.⁴⁵

Прописи у области животне средине и безбедност

У зависности од дефинисаних вредносних елемената појма националне безбедности, односно предмета заштите, комплетно законодавство у области животне средине може се сматрати, на различите начине, елементом система безбедности и то како са становишта циљева, тако и са становишта инструмената и механизма за њихово остварење. Ово без обзира на то што се основни прописи у области жи-

257.000 t/годишње, остали опасан отпад (медицински отпад, органски и неоргански опасни отпад из индустрије, PCB отпад итд.) 97.000 t/годишње. Не постоје постројења за третман и одлагање опасног отпада, нити одговарајући простор за складиштење. Опасан отпад привремено се складишти у неодговарајућим складиштима (од којих нека постоје и више деценија), што представља велики ризик од загађења животне средине. *Стратегија увођења чистије производње*, оп. cit., с. 36.

⁴³ *Стратегија одбране Републике Србије* („Службени гласник РС“, број 88/09 и „Службени војни лист“, број 31/09) http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678, с. 6. Истовремено, у делу који се односи на „структуру система одбране“ предвиђено је да се заштита и спасавање реализују кроз осматрање и обавештавање, заштиту и спасавање људи, заштиту и склањање материјалних добара и очување животне средине.

⁴⁴ То се првенствено односи на прекомерну експлоатацију шума, неконтролисано располагање енергетским потенцијалима, обрадивим земљиштем и изворима питке воде, загађивање ваздуха, водених токова и земљишта и неконтролисано одлагање отпада. Поред ненадокнадиве материјалне штете, таквим поступањем изазивају се неповољне промене у макро и микроклими и озбиљно угрожава право људи на живот у здравој средини. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, оп. cit., с. 10. Слично и у образложењу на с. 35.

⁴⁵ *Ibid*, с. 10. У детаљнијој анализи место и улога животне средине морали би бити сагледани и са становишта бројних других стратешких докумената (Стратегија безбедности и здравља на раду, Стратегија јавног здравља, Национална стратегија за борбу против организованог криминала, Стратегија друштвено одговорног пословања итд.), али и реалног значаја и остваривања прокламованих циљева у појединим областима.

вотне средине⁴⁶ не одређују посебно у односу на питање „безбедности“, иако садрже различите одредбе које су повезане са појединим аспектима безбедности или су њихови основни предмети регулisaња таквог карактера да се може, у вези са њима, говорити о специфичним безбедносним питањима.⁴⁷

Неколико основних принципа политике у области животне средине има за свој циљ, између осталог, спречавање, односно минимизирање штетних утицаја одређених активности на животну средину и здравље људи и отуда тумачење смисла и садржаја ових принципа може бити од значаја за дефинисање карактера веза између животне средине и безбедносне политике. Неки од принципа (принцип превенције, принцип предострожности, принцип да штета треба да буде спречена на извору настајања, принцип загађивач-плаћа, принцип одговорности, принцип спречавања производње (настанка) отпада и минимизирања штетних ефеката отпада итд.) заслужују посебну пажњу, иако и више других принципа може имати одређене импликације на безбедносне аспекте различитих активности у области животне средине.

Међународни уговори у области животне средине и безбедност

Иако би се о значају међународних уговора у области животне средине за безбедносну политику могло говорити у контексту целине проблематике коју ови извори права регулишу, за део међународних уговора ова расправа има основни значај. Ако се пође од става да није потребно посебно доказивати безбедносне импликације прекограничних акцидентата, онда неколико међународних уговора има посебан значај: Конвенција о забрани усавршавања, производње и стварања залиха бактериолошког (биолошког и токсичног) оружја и о њиховом уништавању (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 43/74); Конвенција о физичкој заштити нуклеарног материјала (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 9/85); Конвенција о раном обавештавању о нуклеарним несрећама (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 15/89); Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса (*Службени гласник РС*, број 42/09); Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 11/86); Протокол уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на велике даљине о дугорочном финансирању Програма сарадње за праћење и процену прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху на велике даљине у Европи (ЕМЕР) (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 2/87); Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађујућим супстанцама (*Службени гласник РС*, број 42/09); ротердамска Конвенција о процедури претходно информисања сагласности за неке хемикалије и пестициде у међународној трговини, 1998 (*Службени гласник РС*, број 38/09); базелска Конвенција о контроли прекограничног кре-

⁴⁶ Питање квалитета ових прописа представља посебно питање и оно се може непосредно довести у везу са различитим безбедносним изазовима, а нарочито се разматра квалитет њиховог спровођења.

⁴⁷ На пример: Закон о хемикалијама, Закон о биоцидним производима, Закон о управљању отпадом, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, Закон о заштити од буке у животној средини итд.

тања опасног отпада и о његовом одлагању (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 2/99); Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, Еспо, 1991 (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 102/07), Картагена протокол о биолошкој заштити уз Конвенцију о биолошкој разноврсности, са анексиста (*Службени лист СЦГ* – Међународни уговори, број 16/05) итд.⁴⁸

Осим тога, значајан део међународних уговора који за своје предмете регулисања имају питања која се односе на управљање прекограничним ресурсима (воде, природа, ваздух итд.) има, или може да има одређене безбедносне импликације, као што су: Конвенција о сарадњи за заштиту и одрживо коришћење реке Дунав (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 2/03); Бечка конвенција о заштити озонског омотача (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 1/90); Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 16/90); Амандмани на Монреалски протокол о супстанцама која оштећују озонски омотач (*Службени лист СЦГ* – Међународни уговори, број 24/04); Оквирна конвенција УН о промени климе (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 2/97); Кјото протокол уз Оквирну конвенцију УН о промени климе, 1997 (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 88/07); Конвенција о међународној трговини угрожених врста дивље фауне и флоре (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 11/01); Конвенција о биолошкој разноврсности (*Службени лист СРЈ* – Међународни уговори, број 11/01); Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта Европе, Берн, 1979 (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 102/07); Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, Бон, 1979 (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 102/07); Конвенција УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, број 102/07) итд.

Прописи у области безбедности и одбране и животна средина

Прописи у области безбедности и одбране садрже извесне одредбе које се односе на област животне средине, на основу којих би се могло закључивати о месту и улози животне средине у безбедносној политици.⁴⁹ Тако, на пример, један од

⁴⁸ Конвенција о заштити од опасности тровања бензолом (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 16/76), Конвенција о спречавању и контроли професионалних ризика проузрокованих канцерогеним супстанцама и агенсима (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 3/77), Закон о забрани експерименталне са нуклеарним оружјем у атмосфери, космосу и под водом (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 11/63); Уговор о забрани смештаја нуклеарног и другог оружја за масовно уништавање на дно мора и океана и њихово подземље (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 33/73), Конвенција о заштити радника од професионалних ризика у радној средини проузрокованих загађењем ваздуха, буком и вибрацијом (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 14/82), Конвенција о заштити на раду, здравственој заштити и радној средини (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 7/87), Конвенција о службама медицине рада (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 14/89), Конвенција о безбедности приликом коришћења азбеста (*Службени лист СФРЈ* – Међународни уговори, број 4/89) итд.

⁴⁹ Овде се указује само на неке најзначајније прописе. Иначе, детаљнија анализа морала би обухватила и читав низ других прописа у области безбедности или од значаја за област безбедности.

основних циљева дефинисаних у Закону о одбрани (*Сл. гласник РС*, бр. 116/07) јесте заштита грађана, материјалних добара и животне средине, поред одвраћања од напада и супротстављања војним и невојним изазовима, ризицима и претњама безбедности земље (члан 2. став 2). Одбрана земље остварује се, између осталог, и предузимањем мера и активности на заштити и спасавању људи и материјалних добара и животне средине у ратном и ванредном стању (члан 5. тачка 3). Министарство одбране обавља послове који се односе, између осталог, на планирање, организовање, доношење правила и прописа и контролу заштите ресурса одбране, и то: заштите од пожара, безбедности на раду, здравља и заштите животне средине, у складу са законима којима се уређују те делатности (члан 14, став 2. тачка 39). Ради осматрања, раног упозоравања и узбуњивања грађана, надлежних органа, привредних друштава, других правних лица и предузетника у зони угрожености и снага заштите и спасавања, као и откривања и праћења свих врста опасности које могу угрозити здравље и живот људи, животну средину, материјална, културна и друга добра, организује се систем осматрања, обавештавања и узбуњивања (члан 79).⁵⁰

У члану 2. став 2. Закона о војсци (*Сл. гласник РС*, бр. 116/07) област животне средине помиње се у контексту могућности да председник Републике или министар одбране, по овлашћењу председника Републике, може одлучити да Војска Србије надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом.

Иако не садржи одредбе о животној средини, Закон о полицији (*Сл. гласник РС*, бр. 101/05) садржи више одредаба које се односе на заштиту живота и здравља људи, личне безбедности људи, заштиту имовине итд. Према одредбама члана 10, полицијски послови обухватају, између осталог, „1) безбедносну заштиту живота, права, слободе и личног интегритета лица, као и подршку владавини права; 2) безбедносну заштиту имовине;“... 5) одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је она неопходна итд.”⁵¹

Закон о ванредним ситуацијама (*Сл. гласник РС*, бр. 111/09) за свој основни предмет регулисања има, између осталог, систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа (елементарне непогоде и друге несреће) (члан 1). Основни задаци система заштите и спасавања, у смислу овог закона, између осталог, јесу спасавање и пружање помоћи, под чиме се подразумевају оперативне активности које се предузимају у циљу спасавања људи, материјалних добара и животне средине (члан 3. тачка 4).⁵²

⁵⁰ Иначе, права и дужности грађана у вези с њиховим учешћем у заштити и спасавању људи, материјалних, културних и других добара и животне средине и мере и активности које предузимају органи цивилне заштите, уређују се законом (члан 80).

⁵¹ Полиција пружа помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, правним и физичким лицима у случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања (члан 2, ст. 3).

⁵² Поред тога, експлицитне одредбе о животној средини садржане су у дефиницијама израза које Закон користи у члану 8 (ванредна ситуација, техничко-технолошка несрећа – удес, катастрофа, ванредни дога-

Животна средина и енергетска безбедност

Место и улога животне средине у безбедносној политици на посебан начин су одређени значајем који се различитим аспектима заштите животне средине придаје у оквиру енергетске политике и међународне сарадње у области енергетике.⁵³ При том се, као општи оквир, има у виду да су питање енергетске (не)зависности и са тим повезана питања безбедности једна од основних карактеристика савременог света и да је Република Србија највише зависна од увоза нафте и природног гаса, будући да тражња вишеструко превазилази домаће капацитете.⁵⁴ Нормативно посматрано, осим прописа ЕУ којима се непосредно регулише област енергетике, а који садрже одредбе које директно упућују на поједине елементе политике у области животне средине, за Републику Србију посебан значај имају одредбе Уговора о оснивању енергетске заједнице, и то из најмање два разлога.⁵⁵ Један је садржан у чињеници да је Република Србија чланица овог међународног уговора,⁵⁶ а други произлази из садржаја његових одредби, и то како у делу који се односи на „безбедност“, тако и у делу који се односи на животну средину.⁵⁷

Улога животне средине дефинисана је у Глави III (*acquis* о заштити животне средине) где је, између осталог, прописана обавеза уговорних страна да имплементирају „*acquis communautaire* о заштити животне средине у роковима за имплементацију таквих мера прописаних у Анексу II овог Уговора“ (члан 12), као и обавеза да након ступања на снагу Уговора, изградња и рад нових производних постројења мора бити у складу са „*acquis communautaire* о заштити животне средине“ (члан 15). При том се посебно указује на Кјото протокол (члан 13), Директиву Савета 96/61/ЕЦ која се односи на интегрисано спречавање и контролу загађивања животне средине (члан 14). Иначе, за потребе Уговора, „*acquis communautaire* о заштити животне средине“ обухвата следеће прописе: Директиву Савета 85/337/ЕЕЦ о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину са изменама и допунама из Директиве Савета 97/11/ЕЦ и Директиве Европског парламента и Савета 2003/35/ЕЦ, Директиву Савета 1999/32/ЕЦ која се односи на смањење садржаја сумпора у појединим течним горивима и која мења и допуњује Директиву

ђај, опасност, процена ризика, овлашћена правна лица), затим члану 12 (учешће Министарства одбране у пружању помоћи у заштити и спасавању), члану 46 (процена угрожености), члану 71–73 (заштита од техничко-технолошких несрећа), члан 75 (обавештење о удесу), члан 79 (план заштите од удеса), члан 85 (заштита од поплава), члан 103 (систем осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања) итд.

⁵³ За неке назнаке о појму „енергетске безбедности“ видети: Ј. Радоман: „Секуритизација енергије као увод у енергетску безбедносну дилему“, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 4/2007, с. 36–44.

⁵⁴ Овде се не улази посебно у овај шири аспект расправе, јер он захтева знатно више простора. За извесне назнаке видети, на пример, М. Симурдић: „Гасна криза и енергетска безбедност“, *Међународна политика*, 2009, вол. 60, бр. 1133, с. 48–58.

⁵⁵ Видети опширније: Б. Лепотић Ковачевић, А. Ковачевић, *Водич кроз ЕУ политике – Енергетика*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.

⁵⁶ Уговор о оснивању Енергетске заједнице између Европске заједнице и Републике Албаније, Републике Бугарске, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Црне Горе, Румуније, Републике Србије и Привремене мисије УН на Косову, у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 62/06.

⁵⁷ Видети опширније: Д. Тодић, „Енергетска безбедност и међународне интеграције Србије“, *Правни живот*, бр. 9/2008, година LVII, књига 519, с. 467–483.

93/12/ЕЕЦ, Директиву Европског парламента и Савета 2001/80/ЕЦ о ограничавању емисија одређених загађујућих материја у ваздух из великих ложишта и члан 4(2) Директиве Савета 79/409/ЕЕЦ о очувању дивљих птица.

Уговор се одређује према питањима безбедности на неколико различитих начина, тј. садржи одредбе које регулишу различите аспекте безбедности. Поред алинеје 13. преамбуле⁵⁸ Уговора, то су чланови 2, 5, 23, 29, 35⁵⁹–39 итд. „Сигурност снабдевања“ предмет је уређивања у посебној глави III Уговора. Чланом 29. прописана је дужност страна уговорница да у року од једне године од дана ступања на снагу овог Уговора усвоје извештаје о сигурности снабдевања. Утврђено је да овакви извештаји треба нарочито да описују диверсификацију снабдевања, технолошку безбедност и географско порекло увезених горива. Они се достављају Секретаријату и морају да буду доступни свим странама уговорницама, а ажурирају се сваке друге године. На сигурност снабдевања односи се и члан 35. Уговора, којим је утврђена могућност да Енергетска заједница може усвојити „мере ради подстицања развоја у областима обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности“. При том се узимају у обзир њихове предности у погледу неколико критеријума. Поред сигурности снабдевања, посебно се узима у обзир заштита животне средине, разлози „друштвене кохезије и регионалног развоја“.⁶⁰

Закључак

Целовито сагледавање места и улоге животне средине у безбедносној политици Републике Србије подразумева доследно уважавање и анализу утицаја неколико кључних чинилаца, од којих се најзначајнијим чине: актуелно стање животне средине и утицај стања животне средине на безбедносну политику, везе између појединих питања из области животне средине и економског развоја Републике Србије, односно утицај решавања питања животне средине на остваривање циљева економског развоја, перспективе и правци европских интеграција Републике Србије, глобални приоритети у савременој политици и праву животне средине, геостратешки положај Републике Србије итд. Елементе за дефинисање улоге животне средине у безбедносној политици Републике Србије треба тражити, највећим делом, у тачкама преплитања релевантности

⁵⁸ У алинеји 13. преамбуле Уговора о оснивању Енергетске заједнице експлицитно је формулисана „жеља“ страна уговорница да „унапреде сигурност снабдевања јединственог регулаторног простора“, а дефинишу се и начини остваривања.

⁵⁹ Могућност предузимања мера ради подстицања развоја у области обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности предвиђена је као право Европске заједнице (члан 35). При том се узима у обзир „предност обновљивих извора енергије у погледу сигурности снабдевања, заштите животне средине, друштвене кохезије и регионалног развоја“. „Мрежне Енергије или околности када је угрожен интегритет система на датом територији“ посвећен је члан 36. у оквиру Главе BII Уговора („мере заштите“).

⁶⁰ Интересантно је да билатерални Споразум између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде (*Службени гласник РС* – Међународни уговори, бр. 62/06) већ у првој алинеји наглашава „тежњу“ двеју страна да „подрже повећање енергетске сигурности“. Као основа такве тежње утврђени су: обезбеђење континуираних испорука гаса и нафте из Руске Федерације у Републику Србију, обезбеђење њиховог транзита у треће земље, обезбеђење производње нафтних деривата на територији Републике Србије и њихове реализације. Слична формулација садржана је и у образложењу за доношење Закона о потврђивању споразума. Видети: http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=479&t=Z, 16.09.2008.

проблема животне средине за безбедносну политику, односно безбедносних импликација одређених проблема животне средине на унутрашњем и међународном плану.

Може се закључити да су место и улога животне средине у безбедносној политици Републике Србије, ако за основу анализе узмемо стратешке документе Републике Србије, начелно одређени кроз више елемената. Такође, нормативни оквири места и улоге животне средине у безбедносној политици одређени су већим бројем прописа у области државне управе, животне средине, безбедности итд. Питање међусобне усклађености појединих елемената из стратешких докумената и националних прописа, као и питање реалних импликација дефинисаних и прописаних опредељења, заслужују посебну и детаљну анализу. Међународно-правни оквири места и улоге „животне средине“ у безбедносној политици Републике Србије одређени су актуелним стањем чланства Републике Србије у међународним уговорима у области животне средине. На сличан начин посебан значај имају енергетски аспекти безбедности и учешћа Републике Србије у међународним уговорима у овој области.

Литература

1. Вукасовић, В.: *Еколошка безбедност—једно од кључних питања сарадње на Балкану*, у Стојковић, М., Дамиан, А. (ур.): *Савремени процеси и односи на Балкану*, Институт за међународну политику и привреду, Центар за међународне студије – Факултет политичких наука, Београд, 1997, с. 257–276.
2. Vuković, M.: „Security and environment: How to connect them?“, *Теме*, vol. 32, iss. 4, pp. 691–712.
3. *Depleted Uranium in Serbia and Montenegro, Post-Conflict environmental assessment in the Federal Republic of Yugoslavia*, UNEP, Nairobi, 2002.
4. *Environment and Security Partnerships: Conflict and the Environment*, ECE/BELGRADE. CONF/2007/26.
5. *Environment and Security-Transforming Risks into Cooperation, The Case of Central Asia and South Eastern Europe*, UNEP, UNDP, OSCE, 2003.
6. *International Law and the Baia Mare Cyanide Spill*, Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, Szentendre, 2001.
7. *Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2009. годину*, Министарство животне средине и просторног планирања, Агенција за заштиту животне средине, Београд, 2010.
8. Карагаћа, М.: „Стратегија националне безбедности – компромис између стварног и могућег“, *Међународна политика*, бр. 1136/2009, с. 5–16.
9. Myers, N.: Environmental Security Concerns: Sources, in Stec, S., Baraj, B., (ed.) *Energy and Environmental Challenges to Security*, Proceedings of the NATO Advanced Research Workshop on Energy and Environmental Challenges to Security, Budapest, 21–23 November 2007, (pp. 41–56) AA Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2009.
10. *Nacionalna strategija održivog razvoja* (2008), Vlada Republike Srbije. Beograd. <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/assets/download/Nacionalna-strategija-odrzivog-razvoja-Republike-Srbije.pdf> (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 57/08).
11. *Nacionalni program zaštite životne sredine* (2010), Vlada Republike Srbije, Beograd. <http://www.ekoplan.gov.rs/src/7-Ostala-dokumenta-127-document.htm> (15. juni 2010); („Službeni glasnik RS“, broj 12/10).

12. *Prva (Inicijalna) nacionalna komunikacija Republike Srbije*, nacrt, (UNFCCC), Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Beograd, 2010.
13. <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Prva-nacionalna-komunikacija-Republike-Srbije-972-c46-content.htm>
14. Симурдић, М.: „Гасна криза и енергетска безбедност“, *Међународна политика*, 2009, vol. 60, бр. 1133, с. 48–58.
15. Snoy, B., Baltes, M.: *Environmental Security: A Key Challenge for the OSCE*, pp. 314–316. <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/07/SnoyBaltes-en.pdf>. Accessed 25 October 2009.
16. *South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme*, ISDR, World Bank, 2008.
17. *Стање људске безбедности у Србији 2005–2006*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.
18. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Влада Републике Србије, Београд, 2009 („Службени гласник РС“, број 88/09 и „Службени војни лист“, број 31/09) http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
19. *Стратегија одбране Републике Србије*, Влада Републике Србије, Београд, 2009 („Службени гласник РС“, број 88/09 и „Службени војни лист“, број 31/09) http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
20. *Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009–2013–2020*, Министарство животне средине и просторног планирања, Републичка агенција за просторно планирање, Београд, 2009
21. http://www.rapp.gov.rs/media/New%20Folder/STRATEGIJA_PRRS.pdf
22. *Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019*, Влада Републике Србије, Београд, 2010. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
23. *Стратегија увођења чистотије производње у Републици Србији*, Влада Републике Србије, Београд, 2009 http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
24. Тодић, Д.: „Оквирна питања односа међународне безбедности и безбедности животне средине“, *Војно дело*, Београд, Но. 5–6/99, с. 47–63.
25. Тодић, Д.: *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008.
26. Тодић, Д.: Енергетска безбедност и међународне интеграције Србије, *Правни живот*, бр. 9/2008, с. 467–483.
27. Todić, D., Social and Environmental Issues related to security in SEE countries, *International Regulation Implementation for Environmental Security in South-Eastern Europe*, Springer, Venice International University, 2009, pp. 43–59.
28. Todić, D., Vukasović, V.: *Regional Security and International Legal Regulation of Water Protection and Use – The Case of Serbia*, in: Stec, S., Baraj, B. (Eds.): *Energy and Environmental Challenges to Security*, AA Dordrecht: Springer. 2009, pp. 141–156.
29. Хампсон, Ф. О.: „Вишезначност појма људске безбедности“, *Људска безбедност*, бр. 1/1, Факултет безбедности, Београд, 2003, с. 9–34.
30. *Climate change and its possible security implications*, Report of the Secretary-General, United Nations, General Assembly, A/64/350. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/509/46/PDF/N0950946.pdf?OpenElement>; Accessed 9 December 2009.
31. *The Consequences of NATO bombing for the Environment in FR Yugoslavia*, Federal Ministry for Development, science and the environment, Belgrade, 2000.

ВОЈСКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

Миле Ракић**

Институт за политичке студије у Београду

Милијана Ђорђевић***

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Свака савремена држава, у оквиру своје безбедносне политике и Стратегије безбедности, једним од најзначајнијих задатака сматра заштиту животне средине на својој територији. У том процесу наилази се на бројне проблеме, у које се убрајају и недостаци капацитета субјекта безбедности, како у квалитативном, тако и у квантитативном смислу. То је нарочито изражено у условима настанка ванредних ситуација. Међутим, као субјекат безбедности и најважнији субјекат одбране земље, Војска Србије се може, пре свега у мирнодопским условима, користити у заштити животне средине. То је нарочито пожељно у екстремним условима угрожавања животне средине. То није приоритетни задатак војске, али досадашња пракса недвосмислено указује да је њено ангажовање имало изузетне резултате. Међутим, ангажовање војске на заштити животне средине има и недостатака, које је неопходно превазићи како би била у могућности да допринесе општем развоју друштва као део безбедносног (заштитног) капацитета Републике Србије.

Кључне речи: *политика, војска, животна средина, Србија, капацитети.*

Субјекти безбедности – значајан капацитет општег развоја друштва

Војска Србије је државна организација, специфичан државни капацитет, која има право на употребу силе, укључујући расположиво наоружање, како би заштитила земљу од стварне или перципиране претње. Несумњиво је да међу субјектима система безбедности Војска Србије¹ заузима значајно место. Она такође

* Рад је настао у оквиру научног пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ (бр. 179009), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

** Др Миле Ракић је виши научни сарадник Института за политичке студије у Београду.

*** Др Милијана Ђорђевић је доцент на Факултету политичких наука у Београду.

¹ Војска Србије је организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Председник Републике или министар одбране, по овлашћењу председника Репу-

има значајно место и улогу у општем развоју државе у квалитативном и квантитативном смислу. Војска представља део безбедносних капацитета Републике Србије, има своју наменску улогу, али може се употребити и у условима мирнодопске угрожености земље. Мотиви и начин организовања војске, у смислу мобилизације људи и материјалних средстава, варирају од државе до државе, идентично као и позиционирање војске у условима рата, али и мира. Но без обзира на све специфичности условљене локалним контекстом, могуће је идентификовати основне карактеристике војних снага својствених свим системима. Пре свега, она представља војну силу која је у обавези да операционализује државну одбрамбену политику. Међутим, како одлуке у сфери одбрамбене политике доносе политичари на начин утврђен уставом и законима сваке државе, њено спровођење и ангажовање подразумева стручно војно знање и војни апарат који се могу применити и у мирнодопским условима у остварењу задатака у оквиру система безбедности, у конкретном случају у области заштите животне средине.

У суштини наука која се бави системом безбедности, а нарочито релевантне војне науке, указују на два типа задатака војске у савременом друштву, односно постмодерну улогу и задатке војске: а) традиционалне борбене задатке и б) нове неборбене задатке, односно операције које се разликују од ратних. Ови нови задаци војске односе се, пре свега, на наметање и одржавање стабилне безбедности, а компатибилна је са постмодерним војним вредностима као што су стабилна безбедност на глобалном нивоу, мултикултурална, војна, привредна сарадња и др. Дакле, очигледно је да је улога војске данас у отварању према новим типовима задатака и новим мисијама. Међутим, преузимање тих нових улога не искључује основни задатак војске – борбене операције. Због тога је могућа прецизнија интерпретација и одређење нових, проширених задатака, а не само збир досадашњих задатака. У том контексту данас је неопходно трагати и за могућим ограничењима у развоју нових „постмодерних“ цивилно-војних односа и очекивања од објективно нове улоге војске у савременом друштву.

Нема сумње да војска представља пример тзв. секторске институције усмерене према деловању на специфичном подручју и нормативно изоловане од других развојних институција. У литератури се неретко изражава и њена улога у модернизацији друштва, као и многобројне могућности развојне компатибилности војног и цивилног сектора.

Војска Србије је по својим основним задацима такође „секторска“ институција. Међутим, с обзиром на то да су национална одбрана и национална безбедност деловањем бројних и различитих друштвених фактора по пореклу изван уског круга војне стварности, намеће се питање о улози Војске Србије у обликовању и подстицању националне стратегије развоја. Нарочито је у том смислу од значаја неколико специфичних области промена које нису уско повезане са одбрамбеном способношћу, али директно утичу на изградњу и одржавање развојног имунитета земље: област образовања, област привредног развоја, развоја локалне самоуправе, област животне средине итд.

блике, могу одлучити да Војска Србије надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединице локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом. Употреба Војске Србије ван граница Републике Србије уређује се законом.

Чињеница је да се данас на већем делу територије Србије развој локалне самоуправе суочава са великим бројем тешкоћа. Многе од тих проблема неопходно је системски анализирати. За развој локалне средине неопходан је специфичан сплет подстицајних фактора, који се не може свести на конвенционалну привредну политику, него захтева својеврсну иновативност целокупног друштва (система). Такав приступ омогућио би да се истражи на који се начин и Војска Србије може појавити као фактор развоја на локалном нивоу. Тако би се, на пример, као један од националних циљева и циљева на локалном нивоу могао означити циљ заштите животне средине. Иако се остварењем овог циља баве специфичне локалне и национална политика, досадашње искуство указује да успех заштите често захтева тзв. „транссекторску“, односно регионалну и међурегионалну сарадњу, у којој би Војска Србије могла узети значајну улогу као равноправан учесник еколошки изграђене развојне политике. Бављење питањем нове улоге војске у националној развојној стратегији још увек представља пионирски посао, који захтева да се ова институција разматра из нетипичне перспективе. У сваком случају, то представља изазов за војску и војне структуре, као и за јавност чија је перцепција војске и друштва често лимитирана управо главном (стратегијском и оперативном) употребом и улогом војске. Међутим, несумњиво је да бројне промене задатака, организације и улоге савремене војске указују на чињеницу да она може имати и има огромну улогу у остваривању тзв. неборбених задатака, а нарочито када се ради о хуманитарним задацима: пружању прве помоћи цивилном становништву у случајевима катастрофа и несрећа. Са аспекта ових невојних задатака може се говорити и о сличности Војске Србије и војске других држава, које су такође прихватиле нове неборбене задатке.

Војска и локална самоуправа

У дугорочном плану развоја Војске Србије понуђен је, уз друге значајне планове, и план територијалног размештања јединица и команди. Како се војска у перспективи развија као професионална војска, војска по уговору (да се не заборави и резервни састав), поставља се питање да ли ће војска бити у могућности да изврши све задатке који су јој намењени. То пре свега због смањења броја припадника војске на око 0,2–0,4 одсто популације. Из тих разлога склонији смо веровању да се о улози Војске Србије у развоју локалне средине не може озбиљно говорити.

Насупрот том ставу, овом приликом чини нам се неопходним да изнесемо и неколико чињеница које се просто намећу. Тако се, што се тиче територијалног распореда насеља, становништва и активности (у протеклом периоду) у Србији, издвајају развијени центри (градови) и руралне средине.

У многим малим, локалним срединама локално становништво је немоћно аутономно подстицати и усмеравати на веће промене у сопствену корист. Обећања да ће „невидљива“ рука тржишта поправити тренутно стање и отклонити постојећу асиметрију по многим значајним питањима до сада су се показала само као пуке жеље. Због тога је развој локалне самоуправе, те њено добијање на значају, дугорочни су и приоритетан задатак сваке стратегије развоја Србије.

Директна импликација те чињенице погађа безбедност на локалном нивоу. Несумњиво је да су привредно слабо развијена подручја погодна за разне облике злоупотребе, у дијапазону од парapolитичких до криминалних.²

У специфичном српском територијалном контексту мањак безбедности на нивоу локалне самоуправе лако се претвара у механизам који јача структурне поремећаје. Рачуна ли се са таквим могућностима, а оне објективно нису само у сфери теорије, питање о улози Војске Србије у развоју локалне самоуправе измешта се на положај где му је загарантована барем легитимност сувишног питања.

Улога Војске Србије у развоју локалне средине не мора се изводити само уз присуство неке војне јединице или команде на том подручју, односно не мора се користити ни целокупни (расположиви) капацитет војне јединице на одређеном подручју.

Овај утицај војске може се остварити на неколико начина. У значајније се убрајају:

- демографско-социјални утицај, који је последица свакодневног живота и потреба једне групе војника у неком насељу или мрежи насеља. Ова група утиче на друге, локалне групе захваљујући својим локалним демографским обележјима, као и социјално-културним обележјима;

- функционални утицај, који се огледа у коришћењу технике – потреба за изградњом инфраструктуре;³

- схватање безбедности⁴ по којем војска по својој организованости, опремљености, професионалном хабитусу у највећем броју случајева може у локалном окружењу да смањи или потпуно елиминише ризике;

- симболичан утицај – који се огледа у чињеници да се неретко кроз присуство војне јединице или војне технике на локалном нивоу становништву говори о важности тог подручја, и то за потребе у ширем оквиру националних циљева и тежњи. Овакав приступ повратно се може претворити у специфичан извор интересантности подручја, нпр. ако су нека посебна значења јединице спојива са појединим обележјима или слојевима локалне традиције или памћења итд. Међутим, неопходно је имати на уму да војно присуство на неком локалитету може бити извор негативних симболичних конотација (случај касарни на територији КиМ пред агресију НАТО-а);

- одређене добити, с обзиром на то да се војска служи разним полигонима и постројењима за које се може доказати да у животној средини на локалном нивоу изазивају и одређена загађења. Такође и кроз изнајмљивање и коришћење одређених објеката или ресурса од стране војске или од локалне самоуправе итд.

Чињеница је да војска није власништво локалне самоуправе, због чега јој се улога у развоју локалне средине не може наметнути као примарна обавеза. За подстицање развоја локалне самоуправе постоје други механизми и учесници. Међутим, посред-

² Чињеница је да су се управо на Космету, у подручјима где је била мала насељеност српског становништва и на којима није била присутна војска, полиција и други субјекти безбедности, успоставила упоришта организоване шиптарске терористичке организације.

³ На овом месту готово је немогуће у потпуности набројати колико је војска помогла или изградила путева на подручју Србије, изградила или помогла изградњу објеката од значаја за одржавање културних манифестација, пружила помоћ при изградњи остале инфраструктуре на нивоу локалне самоуправе итд.

⁴ Безбедност се најчешће одређује као одсуство ризика, без обзира да ли се ради о ризику чији је извор деловања из друштвеног миљеа, природног процеса или из миљеа неочекиваног али могућег сплета околности.

ни интерес и допринос развоју локалне средине не може се апсолутно одвојити од војске. Чињеница је да тај интерес не може бити искључива основица за фундаментална развојна решења. Улога и допринос војске у развоју локалне средине може послужити као извор додатног мерила квалитета појединих решења. Ако се имају на уму малобројност и територијална покретљивост Војске Србије, као пројектована важна обележја, мање је вероватно да ће војска утицај на развој на локалном нивоу остваривати на демографско-социјалним обележјима својих припадника. Знатно објективнијим се чини да ће се тај утицај остваривати на основу промена у функционалној мрежи локалног (регионалног) простора или степена безбедности, као последица војних инвестиција. Дакле, не треба рачунати да ће Војска Републике Србије бити главни и одговорни носилац развоја на локалном или регионалном нивоу, већ само један од могућих (присутних) социјалних актера у развоју неког подручја.

Војска Србије и животна средина

Заштита животне средине у социјалном деловању огледа се на два начина. Први начин показује како се заштита животне средине обликује као пракса окончавања „класичне“ индустријске парадигме и пракса отварања алтернативних путева и образаца развоја друштва. Други начин указује на чињеницу како се заштита животне средине користи као основа друштвеног легитимисања учесника развоја. С обзиром на то да је поверење међу друштвеним учесницима нужна претпоставка успешног развоја, трајно је отворено питање како обликовати и одржавати поверење. У том контексту пракса и циљеви заштите животне средине јављају се као моћни оријентир и помагала. У ствари, ради се о чињеници да је животна средина у најширем смислу заједничко добро, па његова заштита директно циља на успостављање нужног степена животне и друштвене правде у процесима промене и развоја. Посматра ли се животна средина на скицирани начин, заштита животне средине захтева од учесника да обуком обликују нову парадигму друштвеног развоја и да се еколошки легитимишу у односима са другим учесницима развоја. Подршка еколошки оријентисаним праксама и учесницима друштвеног развоја долази из политичке сфере.

Многи примери указују на чињеницу да је праксу угрожавања животне средине⁵ и програме њене заштите наметнула нужност међудржавне сарадње. Тако је међународна заједница директно мотивисана да учествује у појединим еколошким програмима. У пракси Уједињених народа до сада су се обликовали многи програми надахнути потребом за заштитом животне средине и остваривањем алтернативних облика и смерова друштвеног развоја (УНЕП 2008. година).

Осим у назначеном контексту, војна организација се са праксом заштите животне средине специфично суочава у области безбедности, односно са делом расположивог војног капацитета. Будући да је успостављање и одржавање безбедности један од средишњих циљева деловања војног система, суочавање са оним аспектима еколошке

⁵ Животну средину угрожавају бројне и разноврсне опасности, којима се човек супротставља у границама својих умних и техничких могућности. Све опасности које угрожавају животну средину могу се сврстати у две основне групе: мирнодопске и ратне. Миле Ракић, Милијана Ђорђевић, Драган Јовашевић: *Демократија и животна средина*, ИПС, Београд, 2008, с. 69.

практике који су повезани с појединим врстама безбедности је обавезно. Несумњиво је да је на првом месту борба против тероризма, као претње глобалној безбедности. Тај смер деловања нарочито утиче на јачање научних истраживања и проналажење савремених (специјалних) метода откривања и заштите од нуклеарног, хемијског и биолошког оружја. На сродном су трагу и истраживања којима је циљ одговор на питање о успешним начинима заштите основне техничке инфраструктуре (енергија, комуникације....), као и превенција од појединих облика еколошког тероризма.

Друго подручје стварања посебних ризика представља подручје деградације природне основе. Процеси као што је „раст пустиње“, ерозија тла, загађеност водотокова, пожари, уништавање необновљивих добара, директно утичу на развојне и безбедносне прилике у локалној средини и на односе у регионима и између њих, као и у другим друштвеним и политичким заједницама. Са овим тематским питањима о квалитету заштите животне средине директно је повезан и начин изграђивања и одржавања система производње хране.

Треће подручје јесте подручје изградње и планирања насеља. Нису посредни само програми заштите од земљотреса, мада су они међу најзначајнијим, него и програми свеобухватних анализа грађевинске основе и начина грађења, како би се за поједина подручја понудили оптимални приступи изградњи и управљању насељима.

Заштита животне средине је тако у НАТО-у стекла изузетну важност и постала приоритет. У НАТО-у се унапређењем и истраживањем заштите животне средине бави Одбор за изазове модерног друштва, који окупља и кроз посебне програме координира рад националних агенција, а пружа и могућност размене знања и искустава између свих ангажованих учесника. За Србију је то важно из више разлога, а свакако се један од њих односи на то да ће НАТО у својим будућим дејствима свакако размишљати и о заштити животне средине. Због тога је у Србији неопходно усвајање и спровођење неколико приоритета: безбедност у целокупном систему саобраћаја у Србији; контрола извора и залиха воде за пиће, те вода река и језера; развој дијагностичких метода и поступака у оквиру борбе против појединих облика тероризма итд. Дакле, очигледно је да су неки приоритети директно повезани са заштитом животне средине (физичке и социјалне); други се доводе с њом у индиректну везу. Због тога је заштита животне средине уврштена у одредбе Устава Србије, што има веома реално утемељење.

Добром превенцијом Србија може избећи, односно допринети смањењу бројних и разноврсних угрожавања животне средине. Истине ради на овом месту треба изнети и чињеницу да животна средина у Србији није толико и тако загађена и угрожена као у најразвијенијим државама, а нарочито као у појединим земљама из окружења. На другој страни, полазећи од нужности заштите, стварају се нова упоришта развојне рационалности, а тако и изгледи нове парадигме друштвеног развоја. При томе није бескорисна чињеница што је једно од подручја где су интенције Европске уније најјасније и најдоследније подручје заштите животне средине, па се, ако ништа друго, могу ваљано користити и механизми подршке већ изграђени у институционалној структури Европске уније.

Посебна област обликовања и развоја „еколошке политике“ Војске Србије налази се у кругу стварања специфичних учинака у животној средини које сама војска (делом свог укупног капацитета), користећи одређене облике техничког и организацијског деловања, изазива и ствара. У том случају војска се наспрам животне средине може означити као „специфична корпорација“, која технички и организационо обликује своје деловање, развија свој „профил“ у односу на животну средину.

Ипак, у Србији је релативно мали број систематских истраживања која настоје да одговоре на питање како се у јавности војска перципира као специфичан еколошки учесник. Друго питање било би иманентније за саму војску, а односи се на унутрашње капацитете и однос према животној средини и њен став (перцепцију) према истој. Ово недвосмислено указује на потребу континуираних истраживања могућности да се Војска Србије обликује као еколошки заинтересовани друштвени и развојни учесник (субјект), макар само укључивањем дела свог расположивог капацитета за ове потребе. Сасвим је очигледно да ће, у складу са тим, она морати да развија и специфичну истраживачку праксу (студије утицаја на животну средину), као и лоцирања и изградње сопствених капацитета и погона на локалном нивоу.

У том смислу функција војске у односу на животну средину мора стално да се модификује, односно војска мора да изграђује нове ставове и односе према животној средини на свим нивоима. Ваља имати на уму да се утицај војске на друштвени развој различито остварује на барем три нивоа: националном, регионалном и локалном.

Неки од услова ангажовања војске на заштити животне средине

Чињеница је да када се говори о односу војске и државне политике, односно државе, па и о односу војске и животне средине,⁶ постоје одређени односи и подела рада. Улога и задаци војске у држави детерминисани су државном политиком. Улога војске је, поред заштите интегритета и целовитости земље, и одбрана устава, односно легалног облика државе, а из тога произилази и њена улога у заштити животне средине. Међутим, војска не може бити политички партнер државном врху, као што не сме развијати ни идолопоклонство војног врха према државном врху. Ово стога што, персонално посматрано, састав државног врха је променљив, а функција војске је константна, па и са аспекта односа према заштити животне средине.

Међутим, деполитизација војске, по нашем мишљењу, не представља дистанцирање од државне политике (на пример, политике према животној средини) и ратоводства, него дистанцирање од страначке припадности и од страначких политика. Дакле, деполитизација не може да значи дистанцирање од обавеза у учешћу војске у заштити животне средине или одбране уопште. Војска мора бити департизована, у смислу да не зависи ни од једне политичке партије, па ни владајуће. У суштини, политика је ван делокруга војне стручности. Међутим, данас постаје очигледно да војна организација, пре свега у развијеним и економски јаким државама, добија улогу модерне силе у функцији одржавања или стварања пожељних међународних односа. Ова трансформација је последица великих социјалних и техничко-технолошких промена у другој половини 20. века. Овим променама захваћени су сви аспекти војне професије и војне организације, и то:

⁶ У литератури је присутно више различитих дефиниција којима се одређује појам животне средине. Определили смо се за дефиницију „да је животна средина јединствен систем међусобно повезаних фактора, чинилаца (природних, вештачких, хемијских, физичких, биолошких) који окружују човека, у коме он живи, ствара услове живљења себи и другима“. Миле Ракић, Милијана Ђорђевић, Драган Јовашевић: *Демократија и животна средина*, ИПС, Београд, 2008, с. 52.

војни ауторитет, обележја војне струке, политичка едукација, индоктринација и њихов однос према политичкој сфери. Нова техничко-технолошка револуција је, поред низа друштвених промена, утицала и на смањење разлика између „војног“ и „цивилног“. Ипак, ово поистовећивање (изједначавање) не може ићи у недоглед, јер то напросто не дозвољава специфичност војне организације и сама улога војске, тј. приоритетно оспособљавање за вођење оружане борбе. Међутим, „савремена улога војске налаже да претња употребом или употреба војне силе треба да буду веома пажљиво усклађени са политичким циљевима који се желе остварити. Због тога политички циљеви и војни фактори не могу бити разматрани независно једни од других на било ком нивоу војног деловања. Војни професионалац мора бити обучен и осетљив на невојна, пре свега политичка, разматрања војне активности и учествовати у формулисању политике циљевима“.⁷

Међутим, када се говори о улози војске са аспекта животне средине, може се перципирати неколико индикативних чињеница. Тако се војска може посматрати као загађивач животне средине и као учесник очувања и развоја животне средине.

Чињеница је да је војска (војни објекти) до сада најчешће посматрана као главна могућа мета борбених дејстава. Као таква, објективно је представљала потенцијалну или стварну опасност по животну средину на локалном нивоу. Највећи број употребљених различитих борбених средстава за време НАТО агресије код нас био је на војним објектима. И данас су неки делови на Косову и Метохији неприступачни за човека због заосталих убојних средстава или радиоактивности. Такође, због употребе различитих борбених средстава у неким деловима земље повећан број оболелог становништва и животиња. Ако се посматра наоружање неких војно развијених држава и садржај и врсте њихових борбених средстава (располагање нуклеарним, хемијским и биолошким борбеним средствима), онда се може казати да војска спада у групу највећих могућих намерних загађивача животне средине.

Међутим, са аспекта могућности позитивног утицаја војске на животну средину такође је могуће издвојити неколико чињеница:

- војска је данас несумњиво добила и улогу стварног актера развоја друштва;
- војска данас има и неборбену улогу значајну за развој земље;
- утицај војске у развоју земље, у нашем случају у развоју животне средине, данас се различито остварује, на три нивоа: националном, локалном и регионалном;
- војска је најпозванија, материјално и кадровски, за откривање и отклањање дејстава НХБ средстава;
- јединице војске распрострањене су на целој територији Србије;
- јединице војске су веома мобилне за извођење свих облика и радњи у одбрани и заштити земље;
- употреба војске могућа је у свим временским, метео и другим условима;
- војска по питању одбране остварује узајамне односе са цивилним институцијама, као и са становништвом;
- данас је војска отворена за сарадњу са војним организацијама и институцијама других земаља и по питању заштите животне средине;
- војсци је потребна пракса заштите животне средине у мирнодопским условима.

⁷ Janowic M.: *The Professional Soldier, a Social and Political Portrait*, The Thee Press of Glencoe, A Division of the Crowell-Collier, Publishing Company, 1961.

Да би војска успешно спроводила и извршавала своје задатке и обавезе, било да се ради о мирнодопским или ратним задацима, неопходно је познавање њене детерминанте, као и реалних и потенцијалних последица те детерминисаности.

Између друштва и државне структуре, са једне, тевојне организације, са друге стране, постоји природна повезаност. Свака војна акција, па макар се радило и о акцијама на заштити животне средине, мора да кореспондира са политичким циљем који се том акцијом жели остварити. Због тога је потребно војног стручњака и професионалца образовати интердисциплинарно и оспособити га за успешно обављање не само чисто војних послова, већ и за обављање послова који су у непосредној вези са политиком, односно политиком заштите животне средине. Војник мора да познаје политички систем државе којој служи, а посебно положај војске у њему и начин његовог функционисања. У нашем случају неопходно је инсистирати на наукама које су неопходне за разумевање улоге и значаја животне средине за човека и значаја човека за животну средину. Војни професионалац мора уважавати демократске односе и односе земље у којој служи према животној средини, односно схватати животну средину као вредност коју је потребно бранити.

Конципирање безбедносне и одбрамбене политике земље, као и политике заштите животне средине, превасходно је политичко питање. Међутим, војне науке и војна професија преплићу се са војном политиком, па је потребно наћи одговор у ком степену и на који начин војна наука и војна професија могу помоћи државној политици заштите животне средине.

Како би Војска што боље испуњавала задатке заштите животне средине, неопходно је претходно те задатке бар поменути у Стратегији националне безбедности и Стратегији одбране.

У циљу остваривања задатака у заштити животне средине неопходно би било: извршити анализу постојећег стања на локалитету (простору) на којем се јединица налази или ће се налазити; где желимо да будемо по питању заштите животне средине (који ниво) у односу на могућности, потребе, али и стандарде у другим државама; анализирати начин остварења постављених и задатака. Такође, неопходно је за сваку војну јединицу одредити: циљ/еве (превентивне и операционалне), величину (*цела јединица или део јединице*), средства (*технику*), задатке, локацију ангажовања итд.

С обзиром на све то, поставља се питање да ли су наше војне јединице тако организоване да се могу употребити и адекватно одговорити захтевима које намеће нпр. ванредно стање, елементарне непогоде,⁸ а нарочито на питање које се односи на могућност угрожавања (заштите) животне средине.

Сагледавајући нека искуства из наше ближе прошлости може се казати да у већини случајева нисмо одмах у стању (иако се ради о војним јединицама) да одговоримо на оно што захтева ванредно стање, па тако ни када се ради о захтевима за заштиту животне средине.

⁸ Елементарне непогоде и хемијске, биолошке, нуклеарне, техничке и технолошке несреће стална су безбедносна претња за Републику Србију, њено становништво, материјална добра и животну средину. Негативне последице ових појава могу да захвате и угрозе територије суседних држава, а исто тако се могу са територија суседних држава проширити на Републику Србију и угрозити њену територију и становништво. Стратегија одбране Републике Србије, 2009, 4100309.042.doc/

Без обзира што су све војне јединице изузетно одговорне и професионално обавиле све претпостављене задатке у свим ванредним приликама (недавне поплаве и земљотрес у Краљеву), чињеница је да:

- војна организација и формација није приоритетно прилагођена условима и ситуацијама коју намеће тренутак у којем живимо;
- увежбаност и опремљеност привремених састава је на доста нижем нивоу него што би морала да буде код таквих ситуација;
- систем командовања се у тим случајевима изузетно усложњава, јер поред приоритетних војних (борбених) задатака нису до краја дефинисане обавезе, задаци и одговорност војних јединица;
- усложен је систем веза због повећања учесника у отклањању последица;
- опремљеност војних јединица потребном специјалном опремом за ванредне ситуације, а нарочито за ситуације угрожавања животне средине је недовољна.

Код употребе, односно ангажовања војних јединица, посебна пажња мора се посветити одлучивању, односно нормативно (прецизно) се мора регулисати надлежност у употреби снага, као и садејство војних јединица за ванредне прилике, односно за прилике угрожавања и заштите животне средине.

Закључак

Конципирање безбедносне и одбрамбене политике земље, изградња неопходних капацитета и политике заштите животне средине првенствено су политичка питања. Међутим, војне науке и војна професија преплићу се са војном политиком, па је потребно наћи одговор на питање у ком обиму (капацитету) и на који начин војна наука и војна професија могу помоћи државној политици заштите животне средине. Мотиви и начин организовања војске у смислу мобилизације људи и материјалних средстава (капацитивности) варира од државе до државе, на исти начин као и позиционирање војске у условима рата, али и мира. Но, без обзира на све специфичности условљене локалним контекстом, могуће је идентификовати основне карактеристике војних снага својствених свим системима. Војска Републике Србије пре свега представља војну силу, која је у обавези да операционализује државну одбрамбену политику. Међутим, како одлуке у сфери одбрамбене политике доносе политичари, на начин утврђен уставом и законима сваке државе, њено спровођење и ангажовање подразумева стручно војно знање и војни апарат, који се могу применити и у мирнодопским условима у остварењу задатака у оквиру система безбедности, у конкретном случају у области заштите животне средине. Однос између војске и друштва коме она служи је комплексан. Он у највећој мери зависи од самог карактера друштва, али и од конкретне перцепције улоге војске, која опет зависи од перцепције постојања спољне и унутрашње претње безбедности. Значај дела овог односа дефинише и сама војска и њена перцепција о сопственој улози и значају.

Између друштва и државне структуре, на једној, и војне организације, на другој страни, постоји природна повезаност. Свака војна акција, па макар се радило и о акцијама на заштити животне средине, мора да кореспондира са политичким циљем који се том акцијом жели остварити. Због тога је потребно војног стручњака и

професионалца, односно део капацитета субјеката безбедности, па тако и део капацитета војске, образовати интердисциплинарно и оспособити га за успешно обављање не само чисто војних послова, него за обављање оних послова који су у непосредној вези са политиком, односно политиком заштите животне средине.

Осим у назначеном контексту, војна организација, односно део расположивог војног капацитета, специфично се суочава са праксом заштите животне средине у области безбедности. Будући да је успостављање и одржавање безбедности један од средишњих циљева деловања војног система, суочавање са оним аспектима еколошке праксе који су повезани с појединим врстама безбедности данас постаје обавезно.

Полазећи од нужности заштите, стварају се нова упоришта развојне рационалности, а тако и изгледи нове парадигме друштвеног развоја. При томе, корисно је што је једно од подручја где су интенције Европске уније најјасније и најдоследније управо подручје заштите животне средине, па се механизми подршке, већ изграђени у институционалној структури Европске уније, могу ваљано користити.

Литература

1. Battistelli F.: „Peacekeeping and the Postmodern Soldier“, *Armed Forces and Society*, 23, 1997.
2. Janowic M.: The Professional Soldier, a Social and Political Portrait, The Thee Press of Glencoe, A.: *Division of the Crowell-Collier*, Publishing Company, 1961.
3. Manigart P.: *Restructuring of the Armed Forces*, у: Caforio G.(ur): *Handbook of the Sociology of the Military*, New York: Kluwe Academic – Plenum Publishers, 2003.
4. Берберовић Љ.: *Еколошка криза*, Сарајево, 1980.
5. Геншер Д.: „Место и улога војске у демократским цивилним друштвима“, *Полемос*, бр. 4, Загреб, 2001.
6. Ђорђевић М.: *Проблематика заштите животне средине у програмима неких политичких партија у Србији*, Екологија, Београд, 2005.
7. Ђорђевић М., Ракић М.: *Опасности од акцидентне појаве амонијака*, Зборник радова са међународног саветовања заштите од пожара и експлозије, Виша техничка школа у Новом Саду, Нови Сад, 2002.
8. Јовашевић Д.: *Заштита животне средине*, Београд, 2005.
9. Јолџић В.: *Еколошка политика*, Београд, 2008.
10. Надић Д.: *Екологијизам и еколошке странке*, Службени гласник, Београд, 2007.
11. Пандуревић В.: *Социологија војске*, Универзитет у Српском Сарајеву, 1999.
12. Радиновић Р., Илић Р.: *Стратегијска документа и војна неутралност Републике Србије*, Зборник радова, Центар за развој међународне сарадње, Вршац, 2010.
13. Ракић М., Ђорђевић М., Јовашевић Д.: *Демократија и животна средина*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
14. Ракић М., Ђорђевић М.: *Делимична деконтаминација У-238 и могућности угрожавања животне средине са аспекта безбедности*, Ветеринарски факултет у Београду, Зборник радова са међународног саветовања, 2001.

15. Ракић М., Ђорђевић М.: *Превенција угрожавања животне средине у функцији развоја друштва*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
16. Ракић М.: „Безбедност и/или безбедносна превентива“, *Војно дело*, Београд, јесен 2010.
17. Стратегија националне безбедности Републике Србије, Београд, 2009.
18. Стратегија одбране Републике Србије, Београд, 2009.
19. Тодић Д., Вукасовић В.: *Еколошка криза у свету и одговорност међународне заједнице*, Београд, 2002.
20. Тодић Д., Вукасовић В.: *Међународне организације и међународна сарадња у области заштите животне средине*, Београд, 1999.
21. Устав Републике Србије, 2006.
22. Чавошки А.: *Основи еколошког права Европске уније*, Београд, 2007.

ШИРЕЊЕ НАЦИОНАЛСОЦИЈАЛИСТИЧКЕ
ПРОПАГАНДЕ НА ТЕРИТОРИЈИ ДУНАВСKE
БАНОВИНЕ ТОКОМ 1940. ГОДИНЕВладимир Баровић и Дејан Пралица¹
Универзитет у Новом Саду, Филозофски факултет

У раду се анализира проблем ширења нацистичке пропаганде на подручју Дунавске бановине, где је живела многобројна немачка национална заједница. На основу истраживања наводе се примери инцидената и сукоба на националној основи, који су последица успешне нацистичке пропаганде, коју је смишљено организовао и спроводио Културбунд. Такође, наводе се примери организовања системске обуке младих припадника немачке мањине у Дунавској бановини, који су били авангарда у ширењу националсоцијалистичке пропаганде. Аутори су користили историјске изворе првог реда, до којих су дошли архивским истраживањима, а послужили су да структурално објасне проблем који се обрађује.

Кључне речи: *пропаганда, нацизам, Немци, Дунавска бановина, индоктринација, инциденти.*

Увод

У нашој послератној историографији о војвођанским Немцима веома је мало писано. Обично се констатовало да су они, као народни непријатељи, са немачком војском – Вермахтом својевољно отишли из земље. У духу социјалистичке острашћености, по аутоматизму су колективно оптуживани за ширење „фашистичких идеја“, уз давање паушалних, неутемељених оцена. Мало је радова који су се систематично и на научно прихватљив начин бавили војвођанским Немцима, а посебно начином на који су они нацификовани. Оно што је посебно недовољно обрађено јесте систем пропаганде, под којим су припадници немачке мањине постали симпатизери или активни припадници националсоцијалистичког покрета, у његовим разним организационим варијацијама. Да би одређена национална мањина, као што је немачка, делимично постала „народносна заједница у националсоцијалистичком духу“ било је потребно много систематичног рада и пропагандних напора, који су имали одређен систем и методе. Такође је занимљиво истражити како је на то реаговао словенски живаљ, односно „државни народ“, како су називани Срби, Хрвати и Словенци у Краљевини Југославији. Потребно

¹ Аутори су доценти на Одсеку за медијске студије Филозофског факултета Универзитета у Новом Саду.

је испитати и инциденте, сукобе и провокације, који су били последица пропаганде и острашћености која је владала у тим предратним временима.

Територија Дунавске бановине, која се углавном поклапа са подручјем данашње Аутономне покрајине Војводине, није случајно узета у разматрање, јер су припадници немачке националности чинили велики део становништва тог подручја. Према попису од 31. јануара 1921. године у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца живело је 12.017.313 становника, од којих се, према подацима Д. Бибера, 513.472 или 4,21% изјаснило да им је немачки језик матерњи, док Ј. Мирнић за исти попис наводи број од 505.710 грађана који су се изјаснили као Немци.² Пре, а нарочито након доласка нациста на власт, изношен је у ондашњој немачкој историографији податак да у Југославији живи од 600.000 до 700.000 хиљада Немаца, што је свакако преувеличан број. Треба нагласити да је први попис у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца као реперну тачку за националну припадност узео матерњи језик на основу којег се уписивала и националност.³ Највећи број југословенских Немаца живео је на територији ондашње Дунавске бановине, тј. данашње Аутономне Покрајине Војводине (Банат, Бачка и Срем). У Бачкој је било 22% Немаца (173.058) и већином су били концентрисани у јужној и југозападној области овог региона. Од 11 срезова Бачке немачка народна група била је у већини у Оџацима (54%), Бачкој Паланци (54%) и Кули (51%). Највећи број Немаца био је настањен у сеоским срединама (84%), али је и у градовима Бачке живео одређен број представника те мањине: у Новом Саду (6.486), Сомбору (2.996) и Суботици (2.475).⁴ У Банату су Немци живели претежно у насељима у југоисточном делу регије – око Панчева, Беле Цркве, Вршца, у средишњем делу око Зрењанина (Великог Бечкерака) и у северном делу у Великокикиндском округу. У Срему је немачко становништво било настањено у подручју Земунa, Нове Пазове, Инђије, Руме и Сремске Митровице. По резултатима пописа из 1921. године, на територији Баната, Бачке и Барање живело је 316.579 Немаца, с тим што их је у Срему било 49.345 (или 14% становништва), мада поједини аутори износе различите податке. И сама власт нове Краљевине СХС, због поратних комуникационих, саобраћајних и других проблема није имала сасвим прецизан статистички преглед становништва државе.⁵

Културбунд и пропагандна индоктринација

Окупљањем свих војвођанских односно југословенских Немаца, Културбунд је до 1940. године постао организација свих Немаца који су као мањина живели у Краљевини Југославији. Тиме је Културбунд створио добру претпоставку за своје жељено идео-

² Biber Dušan, *Nacizam in Nemci v Jugoslaviji 1933–1941*, Ljubljana, 1966, 12.; Мирнић Јосип, Немци у Бачкој у Другом светском рату, Нови Сад, 1974, 25.

³ Аутори који наводе тако велик број су: Paul Rohrbach, *Deutsches Volkstum als Minderheit*, Berlin, 1926, 56.; Otto Boelitz, *Das Grenz- und Auslandsdeutschtum, seine Geschichte und seine Bedeutung*, München, Berlin, 1926, 75. Theodor Grentup, *Das Deutschtum an der mittleren Donau in Rumänien und Jugoslawien*, Münster, 1930, 20.

⁴ Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. јануара 1921, Сарајево, 1932, 356–363. Имамо и друге податке о статистичкој слици ондашње Војводине: „У Банату, Бачкој и Барањи било је тада око 35% Срба, према 27,9% Мађара и 23,5% Немаца, а у Срему знатно више 46,3%“. Душан Попов, Српска штампа у Војводини 1918–1941, Нови Сад, 1983, 53.

⁵ Biber, n. d., 17.

лошко усмеравање, јер то је било веома тешко ако није било широке народне базе из које ће стасати нове нацификоване генерације, а постојала је сасвим реална могућност индоктринације зрелих људи са мање-више формираним ставовима. За тај посао морала је постојати озбиљна пропагандна мрежа која је ишла преко јавних медија, али и путем тајних канала, као и кроз обавештајни рад. Треба нагласити да су војвођански Немци у великој мери били аполитични; више их је занимало стање у амбару или штали, него у народној скупштини. То, наравно, не значи да нису марили за политику, али су се, као добри домаћини, пре свега, бринули за своју економску базу. Пошто националсоцијализам није био једноставан за разумевање недовољно образованим Немцима, Културбунд је морао поступно да почне са идеологизацијом и то првенствено преко медија, које су националсоцијалисти зналачки користили. „У вези наводне нарочите наклоности широких маса Подунавских Немаца према националсоцијализму довољно је тек рећи да они с обзиром на политичку незаинтересованост једва да су разумели о чему се на идеолошком пољу ради. Како је њима ствар представљена: могли су се информисати и оријентисати нпр. кићеним пропагандистичким извештајима немачких радио-станица које су се јасно чуле и код нас, и на хвалоспевним сликама недељних новости у биоскопима, које су остављале добар утисак. Томе треба придодати немачке илустроване листове – изузетно читане, нарочито по селима“.⁶ Тако је гледао на лагану нацификацију Културбунда некадашњи његов члан са временске дистанце од 60 година, али треба нагласити да је ондашња немачка популација, осим пропагандних радио-емисија из Рајха и квалитетних илустрованих новина, имала добре помоћнике у самим вођама и члановима Културбунда, који су на разне начине вршили идеолошку индоктринацију. Поједини извори сведоче о томе да је још 1936. године било тајног организовања ради пропагандног деловања чланова Културбунда, што је посебно било евидентно међу омладинском популацијом уз туторство старијих „обновитеља“ – домаћих пропагатора нацизма у оквиру југословенског Културбунда. О том усменом пропагандном деловању речито сведочи полицијски извештај: „Што је најважније приликом извиђаја установљено је то, да се између омладинаца сазивање и договарање не води никаква кореспонденција већ се све то свршава само усмено не желећи никакве материјалне жртве за путовање и трошкове. Ово је најбољи доказ да је рад илегалан. Код Милера Адама и Милера Рудолфа (обновитељски агитатори, прим. аутора) у Старим Шовама, прошле године затицане су ноћне тајне седнице, а из Нови Шова Хауг Јакоб, стар 28 година, је исто у прошлој години био 4 месеца у Немачкој о немачком трошку, где се изгледа усавршавао за ову пропаганду а као главни помоћник и духовни вођа у Новим Шовама је Петри Јован, општински ветеринар, који има ближе 50 година“.⁷

Пресељење Немаца из Бесарабије

Почетком 1940. године руководство Културбунда није одмах предузело драстичне мере као што би била антисемитска кампања, већ је кренула постепена индоктринација која је имала за циљ упознавање најширих маса са националсоција-

⁶ Ненад Стефановић, Један свет на Дунаву, Београд, 2003, 60.

⁷ Архив града Новог Сада, Фонд среско начелство, Нови Сад (1924–1941) ф.174 пов. 89/937.

лизмом као „народном идеологијом“ и нечим што се подразумева као немачки поглед на свет, који је увек постојао у том народу, али је сада само уобличен у нацистичкој партији. Такав приступ показао се као веома ефикасан у Рајху, па је делотворна хипнотичка терапија почела да се примењује и на војвођанске Немце. Једна од првих манифестација заједништва са свим европским Немцима у духу националсоцијализма почела је да се реализује у време лета и јесени 1940. године када су од августа до октобра Немци из Бесарабије пребацивани у Рајх. Постојале су две прихватне станице у Земуну и Прахову, где су фолксдојчери прихватани и даље транспортовани за Немачку, а осим манифестације јединства била је то прилика и за приснији контакт са нацистима из Рајха. Приликом те акције пребацивања у Вршцу је дошло до једног инцидента када је камион који је носио веш за земунски логор зауставила полиција. Камион је претресан око један сат, а за то време се око пратње аутомобила окупила маса Срба, па је због усијане атмосфере могло доћи до нечега озбиљнијег. „Гомила која се окупила око аута заузела је претећи став према пратњи аутомобила, а нарочито бивши четник Мита Марила који је узвикнуо: „Побите ове немачке псе! Не трпимо да они у нашој земљи жаре и пале!“⁸ Због тог инцидента немачки посланик у Београду је поднео усмени протест Министарству спољних послова. Конвоје бесарабијских Немаца логистички је обезбеђивао „Допунски уред борбеног СС-а“ (*Erganzungsamt der Waffen SS*), који је у прихватне станице послао своје СС лекаре.⁹ Поред тога што су се бавили медицинском делатношћу они су разговарали са домаћим Немцима, а вршили су и регрутацију за војне формације СС-а. За фолксдојчере СС је био посебно заинтересован, јер је имао јединице које су окупљале поједине народности, а током рата биле су стваране и формације од Немаца из појединих области окупиране Европе. Они фолксдојчери који су већ били „националсоцијалистички свесни“ одлазили су у Немачку и укључивали се у есесовске војне формације, а Густав Халвакс (назван је Хорстом Веселим банатских Шваба) био је један од првих војвођанских есесоваца. Постоје подаци да су већ у јесен 1940. године добровољци из југословенске фолксдојчерске групе приступали СС трупам и то елитној телесној гарди Адолфа Хитлера (Леиб-Стандарте Адолф Хитлер), јединици из које ће касније настати прва дивизија борбеног СС-а.¹⁰ То је био само један од видова индоктринације, мада је највећи пропагандни ефекат постигнут током самог пресељења бесарабијских фолксдојчера које су медији представили као манифестацију свенемачког јединства.

Културбунд је у акцији прихватања ангажовао 10.243 своја члана који су при томе добровољно радили 1.001.122 радна сата, а као добровољне прилоге војвођански Немци су дали 55 вагона пшенице и 8 вагона других намирница.¹¹ Систематска идеолошка индоктринација и нацификација посебно је спровођена међу омладином, па су често одржавана предавања и организована омладинска логоровања на којима су говоре држали истакнути националсоцијалисти: Авендер, Мецгер, Алтај-

⁸ Архив Војводине, Краљевска управа Дунавске Бановине (даље: АВ КУДБ), пов. II/2 бр. 16353/1940, извештај банског инспектора Милутина Игошанца.

⁹ Ј. Мирнић, н. д., 68.

¹⁰ Louis de Jong, *Die deutsche Funfte Kolonne im 2. Weltkrieg*, Veröffentlichungendes Instituts für Zeitgeschichte, Stuttgart, 1959, 215.

¹¹ Ј. Мирнић, н. д., 54.

гер и Шпрајцер. Постоје назнаке да су деловале и илегалне ћелије „Хитлерјугенд организације омладинског другарства“ (*Hitler Jugend Kameradschaft*), а једна таква ћелија деловала је у гимназији у Новом Врбасу.¹² У тајне организације Хитлерјугенда улазили су они који су већ имали најмање годину и по стажа у Културбунду, а сама организација била је устројена на фирерпринципу и пружала је потпуну националсоцијалистичку обуку. Чланови тих омладинских нацистичких дружина били су индоктринирани паролама: „Фирер је увек у праву“, „Програм НСДАП (нацистичке партије – прим. аут.) за тебе је догма“, „Право је оно што је то за НСДАП, па према томе и за Немачку и твој народ – корисно“. ¹³ Индоктринацијом је управљао „проверени“ обновитељ Јакоб Лихтенбергер, који је био шеф Омладинског уреда Савезног руководства Културбунда, а он се побринуо да нацификација буде потпуна, с тим што је центар тог школовања био Футог.

Пропагандни скупови и курсеви

Најпознатији збор и пропагандни курс нацистичке идеолошке наставе за омладину одржан је у Футогу од 3. до 10. јула 1939. године, где се окупило 126 немачких студената из свих крајева државе. Лихтенбергер је у свом омладинском листу „Стваралачка омладина“ (*„Schaffende Jugend“*) представио лик и дело новог нацистичког омладинца: „У чему се огледа нови приступ целокупном омладинском раду. Пре свега у спровођењу основне претпоставке данашњег немачког васпитања омладине – 'младе треба да воде млади'... Ко верује да је постао вођа омладине у селу само да би носио титулу с којом ће више 'импоновати' девојкама, или само да би играо важну улогу, ко не схвата дух времена и запоставља многе важне задатке омладинског рада, тај смета, треба га одстранити па нека оснива куглашко или картарошко друштво... Не желимо да васпитавамо идеалисте сањаре него људе који ће снагом надахнућа овладати тешкоћама живота“. ¹⁴ То је подразумевало да, поред пропагандног и идолошко-теоријског, омладинци стекну и практична знања која ће служити правом нацисти, а то су, пре свега, војне вештине: извиђање, патролирање, балистика, склапање оружја, оријентација у простору, скицирање терена и др. Ти „едукативни“ наставни програми реализовани су, углавном, у току лета на отвореном, па је тако 1940. године организовано једномесечно логоровање немачке омладине на Фрушкој гори, а средином августа је у Торжи одржан националсоцијалистички омладински камп, који је трајао недељу дана. ¹⁵ На тим скуповима чест гост био је Шпрајцер, културбундашки руководиоца (гаулајтер) за Бачку, који се посебно трудио да нацистичке погледе на свет пренесе војвођанској фолксдојчерској омладини. Нарочита пажња посвећивана је едукацији националсоцијалистичких омладинских лидера који су до краја 1940. године похађали 25 курсева, где је било 767 слушалаца, а 15 курсева је организовано за женске омладинске руководиоце (423 полазнице). Девојке су ишле и

¹² Архив Војноисторијског института, Београд, фонд: Бивша југословенска војска даље БЈВ, к-1, ф 3, д. 10.

¹³ Ј. Мирнић, н. д. 60.

¹⁴ *Schaffende Jugend*, 1, 1940, članak „Neue Arbeit“.

¹⁵ Ј. Мирнић, н. д., 58–59.

на летња, такозвана „гау“ (покрајинским) логоровања (61 омладинка), а поред редовних активности које подразумевају и вежбе из физичког васпитања обавезно су држани часови идеолошке наставе. Омладинци који су то „заслужили“, били су послати у Рајх на додатно идеолошко усавршавање, а Одсек јавне безбедности контролисао је њихова писма, јер се из те кореспонденције јасно види ефекат нацистичке пропаганде: „Један младић који је активно радио у корист народне групе пише једном свом другу, такође нашем држављанину и коме каже: 'Ми радимо пуном паром. Завидим теби што си у могућности, да нашег Фирера можеш чешће видети. Али када ми будемо наш посао завршили, тада ћемо и ми заједно са вама који сте тамо (у Немачкој – прим. аут.) уживати у благостању, свесни да је наш Фирер стално уз нас. Посао напредује, али то велико дело изискује много труда од нас, да би се оно и остварило'. Из овога се види какав је рад на омладинским курсевима и какав се дух подржава тамо и најзад каквом су идејом обузети сви Немци – омладинци који активно раде на терену“.¹⁶ У полицијским извештајима се махом констатује да је сличних акција било и раније, али мање, а све активнија нацистичка, посебно омладинска делатност, објашњава се великим Хитлеровим спољнополитичким успесима. То су елементи који су по процени ондашњих полицијских експерата утицали охрабрујуће на омладинце који се образују у нацистичком духу.

Културбунд је посвећивао пажњу и женама, тзв. немачким мајкама које су имале запажену улогу у нацистичкој пропаганди. Пошто су и оне биле чланови Културбунда, за њих је 1. фебруара 1940. године оформљен посебан огранак „Женски уред“ (Фрауенамт), чији шеф је била Труде Кремлинг, а 19. марта те године вођа Културбунда Сеп Јанко је наредио да се појачају организациони напори на успостављању женске мреже културбундовских подружница. Након формирања женских одељења немачке националне организације почела је индоктринација и тог дела популације фолксдојчера саобразно улози коју су нацисти давали жени у свом погледу на свет. Отварани су такозвани курсеви за „школовање мајки“ на којима су жене добијале упутства како да очувају немачку нацију, како да одрже чистоту аријевске крви, васпитавају омладину у националсоцијалистичком духу. Ту је био још читав низ пропагандних расистичких идеолошких премиса, које су наглашавале важност жене као носиоца биолошке аријевске снаге народа.¹⁷ Женски уред се брзо ширио, тако да је средином 1940. године формирано 46 женских одељења, крајем те године деловало их је 97, да би до марта 1941. године било оформљено 128 женских организација у месним културбундашким групама.¹⁸ Тако је смишљеним и поступним деловањем дошло до нацификације свих делова немачке националне заједнице у Војводини, с тим што треба нагласити да је сама националсоцијалистичка идеологија за широке сељачке немачке масе била умногоме симплификована, јер је било важно да се културбундаши науче паролама, основним ставовима нациста и свакодневним флоскулама које су се могле прочитати у нацистичкој штампи.

Поред антисемитизма, који је редовно био заступљен на часовима идеолошке наставе, нацистички предавачи су нападали бољшевизам, либерализам, масонерију, а

¹⁶ АВ КУДБ, Отсек јавне безбедности, пов. ИИ/2 бр. 2863, 1. април 1939.

¹⁷ Deutsches Volksblatt, 9. 03. 1941, članak „Frauenarbeit wie wir sie sehen“.

¹⁸ Deutsches Volksblatt, 19. 01. 1941, članak, „Die Deutsche Frau in der Volksgemeinschaft.“

од почетка рата и енглеску плутократију и француску „болесну“ демократију. Због већинског словенског живља и добрих односа са југословенском владом, на чему је инсистирало вођство Рајха, није се много говорило о германској аријевској биолошкој надмоћи над Словенима и другим „подљудима“, али се на вишим курсевима и то сервирало полазницима, који су имали више идеолошко образовање. Преусмеравање Културбунда по систему фирерпринципа изведено је крајем 1939. и почетком 1940. године када је укинута демократска форма избора председника и функционера, а по новом систему је и сам Сеп Јанко од 1940. године постао „вођа немачке народне групе“ у Југославији, са титулом вође народне групе „Volksgruppenfuhrera“, чиме је дато до знања да су фолксдојчери прихватили систем који влада у Трећем рајху. На основу тог фирерпринципа, почело је обједињавање свих немачких струковних организација у Југославији које су стављене под окриље Културбунда. По угледу на Рајх, где су све струковне коморе организоване под вођством националсоцијалистичких удружења, ради што обухватније нацификације, Културбунд почиње са формирањем својих удружења тог типа. Удружење млинара формирано је 17. јануара 1941, удружење архитеката, инжењера и грађевинских предузимача 26. јануара исте године, столари су добили своју струковну организацију 19. јануара. Непосредно пред априлски рат 1941. године у Културбунд је укључено и Удружење немачких лекара (*Bezugsgenossenschaft der deutschen Arzte*). Када су настала струковна удружења архитеката, инжењера и предузимача, она су одмах добила задатак од Културбунда да израде идејне скице нових месних домова у којима би се у маниру нацистичке идеје народне заједнице одвијао целокупан народни живот.¹⁹ Једнообразно деловање у оквиру Културбунда подразумевало је, наравно, и поштовање фирерпринципа унутар струковног удружења, у којем није могло бити расправе са струковним вођом, који је затим био обавезан на послушност надређеном односно „фолксгрупенфиреру“.

Да је немачка народна група почела да улази у добровољну изолацију у односу на друге нације у Војводини сведочи и податак да је у Бачкој формирана покрајинска немачка лига (Гау лига), под којом су биле три срење лиге, а постојао је и посебни „Савез немачких фудбалских друштава“, тако да су војвођански Немци имали у идеолошком смислу помало секташки (у комунистичком значењу те речи) приступ свом народном организовању.²⁰ Ради комплетног организовања немачке народне групе пришло се припајању свих могућих немачких друштава културбундашким месним групама. Тако су при свакој месној групи деловале читаонице, ловачка и певачка друштва, црквени хорови, културна и разна хуманитарна друштва, а њихова имовина постала је имовина Културбунда као врховне организације југословенских Немаца.

Пошто је у Културбунду било много мушких чланова у зрелим, па и позним годинама, може се закључити да је и њиховом идеолошком образовању посвећена одређена пажња, у складу са националсоцијалистичком теоријом да сви морају бити добри националсоцијалисти, јер иначе нису добри Немци. Старије генерације биле су идеолошки „обрађиване“ преко летака, прикладне штампе и филмских биоскопских новости, а уношење националсоцијалистичке литературе било је, у зависности од воље власти, дозвољено само у случају да не вређа интересе неке земље саве-

¹⁹ Deutsches Volksblatt, 19.03.1941, „Aufruf des Gewerbeamtes“.

²⁰ Исто, 09.01.1941, „Grundung des deutschen Fussballgauerverbandes Batschka“.

знице Југославије, али је, такође, због строге неутралности, било забрањено растурање литературе увредљиве по „г. Хитлера и Трећи рајх“. Иако морамо нагласити да је националсоцијалистичка идеологија у првом реду за циљну групу имала омладину, и старије генерације које су учествовале у Првом светском рату добро су „загреване“ занимљивим ратним фото-причама у којима је немачка војска успешно ратовала. Добра репортажа са ратишта обнављала је старе ратничке успоме-не из аустријских регименти, јер се у пропагандном нацистичком величању рата могао препозати ратнички дух из времена хабзбуршке династије.

Инциденти на идеолошкој и националној основи

Да је Културбунд имао веома успешну пропаганду међу војвођанским Немцима најсликовитије сведоче извештаји државне и војне управе који, како је почео Други светски рат, бивају све учесталији, а односе се на понашање грађана немачке националности. Међу фолксдојчерима била је честа појава да се на улици јављају „немачким поздравом“ (Хајл!) и дижу руку увис, ученици у школама одбијали су послушност наставнику српскохрватског језика, а често су облачили црне дубоке чизме и једнообразну одећу која је подсећала на Хитлерове смеђекошуљашке из СА одреда.²¹ Још у марту 1939. године познати банатски нациста Густав Халвакс је на збору у Каравукову одржао говор који је са идеолошког аспекта објашњавао прави задатак Културбунда, што је посебно узнемирило окружне власти у Оџацима. Окружни начелник је забележио оцену делатности немачке националне организације: „Преко Културбунда се најинтензивније шири немачка националсоцијалистичка пропаганда и како се такво деловање дозвољава, наша немачка мањина се организовала до те мере, као што је у судетском подручју, да би могла тако организована предузети и штетљиву акцију“.²² Почетком априла 1939. године, окружни начелник у Апатину је предлагао да се забране такозване забавне вечери Културбунда које то у суштини и нису, већ се, по његовим речима, радило о нацистичким политичким манифестацијама. На збору у Парабућу у исто време (16. априла) Густав Халвакс захтевао је да се немачкој мањини призна посебан положај у Краљевини Југославији, што су Немци све до Априлског рата упорно тражили.²³

Да је нацистичка пропаганда међу члановима Културбунда успешно изведена говоре и разни испади који доказују да је од идеолошке индоктринације до агресивног деловања у складу са идеологијом кратак пут. У априлу 1939. године у Новом Врбасу националсоцијалистички немачки омладинци су разбили прозоре на синагоги уз узви-ке: „Јеврејске свиње, смрдљиви чивути!“, у селу Дероње, поред Оџака, дошло је до туче српске и немачке омладине, у Старом Сивцу поред Сомбора избио је сличан сукоб у којем су Срби разбили прозоре на немачким кућама, а у селу Мраморку код Ковина домаћи нацисти су на соколском дому нацртали кукасте крстове.²⁴ О веома оштрим сукобима младића на националној основи писала је и штампа на српском је-

²¹ ВИИ, БЈВ, к-1, ф.5, док. 6.

²² D. Biber, n. d., 197.

²³ Исти.

²⁴ Билтен Министарства унутрашњих послова за април 1939. године, Београд, 1939.

зику, па тако лист „Дан“ под насловом „Крвав обрачун између две групе младића у Станишићу“, доноси: „У кафани Матије Шлемера дошло је до страховите крваве туче између две групе младића. У кафану је дошло девет младића Срба који су тражили да вечерају. У суседној одаји лумповало је једно друштво немачких младића. У једном тренутку ушао је у кафану, из суседне собе, Михајло Шнајдербек који је узвикнуо: 'Хајл Хитлер!'. Тада је дошло до страховите туче... После завршеног крвавог обрачуна када су стигли општински стражари у кафани су лежали на поду Шнајдербек са распореним трбухом и кафеција Матија Шлемер који је такође био рањен ножем у трбух. Још један младић Немац био је такође рањен као и један младић Србин“.²⁵ Пошто се радило о тешком сукобу који је имао и националну позадину, власти су из Новог Сада послале шефа кривичне полиције Маленчића, а како се каже у извештају, поведена је енергична истрага о том инциденту. У градском парку у Вршцу ратар Карло Хам је са друштом од 20 Немаца изазивао српске младиће добацујући им: „Сви ће Срби данас напоље из парка преко плота јер је овај парк немачки“, а уз то је викао и „Хајл Хитлер!“, што је био уобичајен начин нацистичког провоцирања.²⁶

Како је под утицајем нацистичке пропаганде идеолошка заслепљеност расла, а вера у „аријевску надмоћност“ све више долазила до изражаја, тако су и војвођански Јевреји постајали мета напада па су у ноћи 20. јануара 1940. године у Апатину исписани графити мржње. На кућама свих јеврејских грађана те вароши освануле су поруке: „Јевреји морају из Апатина“, „Напоље са Јеврејима у Палестину“, „Јевреји су наша несрећа – срамота за нашу расу“.²⁷ Демонстрација јединства и националсоцијалистичке опредељености била је манифестована још 28. и 29. маја 1939. године када се окупило 20.000 Немаца на збору у Апатину, на којем је поручено да немачки народ жели да живи по својим законима, а судећи по полицијским извештајима културбундаши су вођству полагали и заклетву следећег садржаја: „Ми се за цео век признајемо за Немце, признајемо идеологију националсоцијализма, њен поглед на свет је и наш поглед и никакве старе фразе не могу нас променити, тако нам Бог помогао“.²⁸ На том збору приказан је читав нацистички фолклорни репертоар са марширањем дугих колона младића једнообразно обучених и праћених бубњевима и фанфарама, а на трибину са које су се обраћали говорници окачена је нацистичка паролa: „*Treue, Blut und Boden*“. Поред апатинског збора одржан је и збор банатских Немаца у Лазареву, где је било око 5000 учесника којима се обратио познати домаћи нациста Авендер, који на крају говора салутира на карактеристичан нацистички начин. Како се Културбунд ширио и јачао, тако је снажило и самопоуздање његових идеолошки извежбаних чланова који су национални понос помешали са расистичком и нацистичком идеологијом, па је сваки напад на националсоцијализам тумачен као напад на немачку националност. У складу са нацистичким погледом на свет, по успостављању Бановине Хрватске, за вођу хрватских фолксдојчера постављен је, 3. септембра 1939. године, Бранимир Алтгајер, који је од Мачека добио гаранције да ће Немци у школству и култури имати иста права као и Хрвати.²⁹

²⁵ Дан 05.05.1938.

²⁶ АВ КУДБ, пов. ИИ/2, бр. 16353/1940 извештај банског инспектора Милутина Игошанца.

²⁷ Ј. Мирнић, н. д., 57, фуснота 34.

²⁸ D. Bibner, n. d., 198.

²⁹ Slawonischer Volksblatt, 06.09.1939.

Док је нацификација ишла узлазном путањом, а испади нациста и њихова пропаганда били све евидентнији, југословенске власти биле су све блаже и толерантније према националсоцијалистима. Председник југословенске владе Драгиша Цветковић дао је 5. септембра 1939. амнестију свим ухапшеним и осуђеним Немцима у Дунавској и Дравској бановини, а њоме је обухваћено 2300 Немаца. Амнестирани су, углавном, били новчано кажњавани због нацистичких испада, а немачки посланик Фон Херен захвалио је властима због амнестије.³⁰ Југословенска влада редузела је тај корак због почетка Другог светског рата и жеље да се приближи Трећем рајху, а постојала је и опасност од италијанског напада, па је било важно бити у добрим односима са Хитлером, мада је имао утицаја и унутарполитички фактор који се огледа у споразуму Цветковић–Мачек и формирању нове хрватске бановине. Чињеница је да је Трећи рајх признавао примарне интересе Италије у Југославији (и на Медитерану), али се немачки врх бојао Мусолинијевог напада на Југославију који би могао разбуктати пожар на Балкану у виду интервенције Совјетског Савеза или британских експедиционих трупа.

Нацификовани Културбунд, поред ширења пропаганде, спремао се и за војне операције без обзира на верност коју су формално исказивале његове вође. Фолксдојчери из непосредне близине седишта Дунавске бановине, Новог Сада, организовали су ноћне војне вежбе 22. и 23. јуна 1940. године на потезу од Петроварадина до Сремске Каменице, на којима су увежбаване класичне војне радње.³¹ Било је и комунистичких противакција и напада на нацистички организовану немачку омладину, о чему сведочи инцидент из марта 1940. године, који се догодио у Вршцу. У градску апотеку „Шиц“, чији је власник био један од вођа вршачких националсоцијалиста Ханс Шиц, ушла је једна група Немаца, туриста из Рајха, које је при уласку Шиц поздрављао хитлеровским салутирањем. „Истовремено се у немачком крају града припремала једна група од 100 младих 'хитлерјугенда' у униформама за дефиле кроз град, да би манифестовали своју 'снагу' пред туристима из Рајха који су чекали у апотеци".³² Преко пута апотеке била је Учитељска школа, у којој је деловала организација СКОЈ-а, чији су чланови на подстрек Олге Радишић Петров одлучили да се супротставе организованом дефилеу нацистичке омладине. „На све Олгине речи, одмах су неки узели из магацина пољопривредни алат, који им је уступио столарски инструктор и магационер, па су формирали ударну групу и пресрели групу 'хитлерјугенда', напали је и растерали на све стране не стигавши да изврше парадну пред гостима из Немачке. Но то није било све. Револт ђака/омладинаца Учитељске школе пренео се тада и на саму групу у апотеци. Полетеле су каменице у излог апотеке, а гости су са својим домаћином једва спасли бекством у 'Касину' – тадашње седиште нациста. Тако је будношћу антифашиста и енергичном акцијом чланова СКОЈ-а онемогућена још једна фашистичка манифестација у Вршцу".³³ У наведеном случају радило се о сукобу две идеолошки потпуно супротстављене групације, при чему су скојевци употребили силу против нацистичке омладине, тако да је после о свему водила истрагу полицијска управа, која је констатовала да у Вршцу постоји јак комунистички покрет. Иначе, у Вршцу је било и других инцидената поводом којих је не-

³⁰ Deutschem im Ausland, 22. Jg. 1939, 622–623.

³¹ АВ, КУДБ., II управно одељење, пов. 10836/1940.

³² Панчевац, 1. ИВ 1961, страна 5, текст К. Митровића

³³ Панчевац, 1. ИВ 1961, страна 5, текст К. Митровића

мачки посланик у Београду оштро протествовао у југословенском министарству спољних послова: „Код становништва у Вршцу завладало је велико узбуђење што се закључује из напада на немачки 'Турнплац' – вежбалиште и немачку апотеку Ханса Шица. На вежбалишту су непознати младићи учинили више кварова, а сем тога да је у Сали вежбалишта написано 'Доле са Хитлером' и убијамо вас (фотографије)“.³⁴ У ноћи између 25. и 26. септембра десетак српских момака ушло је у немачко вежбалиште и исписивало пароле, („у к...ц са Хитлером“) што је припаднике Културбунда посебно иритирало, а органи власти су морали спроводити истрагу против изгредника.

Националсоцијализмом прожет Културбунд није мировао, већ се паравојне активности обављају током целог лета 1940. године, па су такве радње регистроване у јулу у околини Пригревице, док је у јесењем периоду (октобар) исте године немачка омладина у Будисави изводила војне вежбе на коњима.³⁵ Константно уношење милитаристичког духа био је крајњи исход потпуне нацификације Културбунда која је наступила са почетком треће фазе врбовања у ту организацију, а поред великих успеха у уклањавању војвођанских Немаца, Културбунд је остварио и висок проценат идеолошки образованих нациста који ће спремно служити својој идеологији и, наравно, Хитлеровој ратној машинерији када то буде потребно. Да је постојала јасна идеолошка свест, видеће се после мађарске окупације Бачке након априлског слома Краљевине Југославије. Тада је велики број Немаца одбијао да служи у хонведима (домобрани), тј. у регуларној мађарској војсци, којој су били дужни да се одазову као грађани Мађарске, па су бежали у немачке трупе. Пошто нису имали немачко држављанство, војвођански фолксдојчери су у највећем броју случајева упућивани у „*Waffen SS*“ (борбени СС), у којем се није много гледало на административна ограничења, већ на идеолошку обојеност, односно националсоцијалистичку свест (у почетку рата услов за улазак у СС, поред нацистичке идеологије, била је и висина, односно сваки есековац је морао бити висок бар 169 центиметара, а за Хитлерову телесну гарду критеријуми су били још ригорознији). Надање новог руководства Културбунда, на чијем челу је био Јанко, у потпуности су била оправдана, па се може закључити да је велики број фолксдојчера прихватио националсоцијалистичко учење, али је то посебно важило за омладину, која је била авангарда националсоцијализма код војвођанских Немаца. За такво образовање у нацистичком духу „најзаслужнија“ је успешна пропаганда и индоктринација.

Занимљив пример нацистичког дивљања била је сахрана уредника „*Batschkaer Zeitung*“ Матијаса Гаса, који је умро у дубокој старости, а на погребу 3. марта 1941, због екстремног нацистичког става покојника ниједан католички свештеник није хтео да га сахрани по црквеном обреду. То је проузроковало реакцију нациста који су поразбијали прозоре католичке цркве у Апатину, што је била нацистичка освета за увреду нанету драгом им покојнику, који није много марио за хришћанску духовност.³⁶ Нацисти су постали све слободнији, па је тако у Вепровцу почетком децембра 1940. године председник месне групе Јохан Крамер са 60 јуришника напао локалног свештеника, што је команда жандармеријског пука у Новом Саду, 11. децембра, окарактерисала као један од нацистичких изгреда.³⁷

³⁴ АВ, КУДБ, пов. ИИ/2, бр. 16353/1940, извештај банског инспектора Милутина Игошанца.

³⁵ АВ, КУДБ, Отсек јавне безбедности, пов. 16761/1940.

³⁶ ВИИ, БЈВ, к -1, ф 4, док. 36.

³⁷ АВ, КУДБ, Одсек јавне безбедности, пов. 19829/1940.

Закључак

У раду су наведени примери семинара, скупова, као и тајне кореспонденције, чији је циљ био ширење нацистичке пропаганде међу домаћим Немцима, односно грађанима Краљевине Југославије који су живели на подручју Дунавске бановине. Различите скупове и зборове, као и карактеристично нацистичко облачење, па чак и војне вежбе и полувојничку организацију југословенске власти су толерисале јер нису желеле да се замерају северном суседу, односно Немачкој која је од аншлуса Аустрије, 1938. године, била на границама Краљевине Југославије. И поред тога, полицијски органи Дунавске бановине помно су пратили дешавања у немачкој мањини, односно Културбунду као врховној организацији, која је окупљала скоро све Немце у Војводини.

Југословенски органи су, и поред званичне политике сарадње са Немачком, нацистичку припаганду оцењивали као опасну по државу и њену безбедност. Управо су многобројни инциденти, наведени у овом истраживању, и настали као непосредна последица нацистичке пропаганде која се стручно и организовано спроводила у оквиру Културбунда, тј. немачке националне организације, устројене на фирер-принципу.

Сви наведени поједини инциденти, који су не само национално већ и идеолошки мотивисани, могу послужити као добар приказ успешне пропаганде, која је имала за циљ пуну нацификацију Културбунда. Та индоктринација била је извршена у свим сегментима живота и рада војвођанских фолксдојчера, јер је националсоцијалистички поглед на свет имао амбицију да апсолутно управља животом „народне заједнице“, у овом случају војвођанског Културбунда. Треба нагласити да је у немачкој националној заједници у Дунавској бановини остао одређен број појединаца који нису прихватили нацистичку идеологију, али и поред тога није постојао организован отпор нацистичкој пропаганди и делатности. Ни унутар Културбунда нису сви Немци били једнако инфичирани нацистичком идеологијом. Неки су је прихватили због помодарства, неки из користи, а неки други зато што су морали. Да нису сви били убеђени нацисти, говори податак да је за време Другог светског рата било одбијања позива за мобилизацију у нацистичке војне формације: „Око 70 људи из Францфелда одбило је да се јави (фебруара 1942. – прим. аут.) на позив помоћне полиције (*Hipo-Hilfspolizei*). Гестапо их је одвео у непознатом правцу“.³⁸ И поред наведеног примера можемо закључити да је таквих случајева било мало и да је већина војвођанских фолксдојчера била индоктринирана националсоцијалистичком идеологијом, што ће се најбоље видети по избијању априлског рата 1941. године. Сматрамо да је потребно извести структурално истраживање тог проблема, јер сложена историјска питања треба пажљиво испитати, „без гнева и пристрасности“. Надамо се да је овај рад само један мали допринос свеобухватнијем испитивању и анализирању сложених проблема, које историја ових простора намеће пред оне који се суочавају са нашом ближом прошлошћу.

³⁸ Н. Стефановић, н. д., 82.

Литература

1. Архив Војводине, Краљевска управа Дунавске Бановине, Нови Сад.
2. Архив Војноисторијског института, Београд, фонд: Бивша југословенска војска.
3. Архив града Новог Сада, фонд средско начелство, Нови Сад (1924–1941).
4. Билтен Министарства унутрашњих послова за април 1939. године, Београд, 1939.
5. Biber, D.: Nacizem in Nemci v Jugoslaviji 1933–1941, Ljubljana, 1966.
6. Deutsches Volksblatt.
7. Deutschum im Ausland, 22. Jg. 1939.
8. Jong, de, L.: Die deutsche Funfte Kolonne im 2. Weltkrieg, Veroffentlichungendes Instituts fur Zeitgeschishte, Stuttgart, 1959.
9. Boelitz, O.: Das grenz-und Auslanddeutschum, seine Geschishte und seine Bedeutung, Munchen, Berlin, 1926.
10. Rohrbach, P.: Deutsches Volkstum als Minderheit, Berlin, 1926.
11. Schaffende Jugend.
12. Slawonischer Volksblatt.
13. Grentrup, T.: Das Deutschum an der mittleren Donau in Rumanien und Jugoslawien, Munster, 1930.
14. Мирнић, Ј.: Немци у Бачкој у Другом светском рату, Нови Сад, 1974.
15. Стефановић, Н.: Један свет на Дунаву, Београд, 2003.
16. Попов, Д.: Српска штампа у Војводини 1918–1941, Нови Сад, 1983.

ШКОЛОВАЊЕ И УСАВРШАВАЊЕ КАДРА ЗА ПОТРЕБЕ ГЕОДЕТСКЕ СЛУЖБЕ ОД ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА ДО ДАНАС

Саша Т. Бакрач, Славиша Татомировић,
Радоје Д. Банковић и Мирко Борисов
Генералштаб војске Србије, Војногеографски институт

Процес основног школовања и усавршавања кадра за почетне војногеодејске дужности покреће се априла 1945. године. Од тада до данас основно школовање завршило је 1.026 лица, претежно официрски кадар.

Од 1950. године и касније, поред основног школовања и усавршавања, део кадра углавном је завршавао: курсеве, специјализације, више војне школе и последипломске студије из геодејске или географске области.

У раду се анализира и истиче значај ових активности, како за процес кли период, тако и за будуће потребе, првенствено Војногеографског института, а затим геодејске службе у целини. Анализа указује и на то да се овај процес карактерише изразитом разноликошћу. Последња и малобројна генерација официра инжењера геодејске службе завршила је школовање 2005. године. Будућност Војногеографског института и геодејске службе у целини највише је условљена квалитетом и квантитетом садашњег и будућег кадра.

Кључне речи: школовање и усавршавање, официрски кадар, геодејска служба, Војногеографски институт.

Увод

Рад сагледава историју школовања и усавршавања кадра за потребе војне геодејске службе и анализира њихов утицај на статус и извршавање задатака службе. Предметом рада обухваћено је високостручно школовање и усавршавање у периоду од Другог светског рата до данас.²

* Аутори раде у Војногеографском институту и у овом тексту износе личне ставове.

¹ Повремено је спроводено средње и више школовање. Школован је технички кадар за обављање картографских и цртачко-граверских радова, школовало се за стицање звања инжењера геодезије и графичког инжењера, за стручно звање геоматар-картограф и др.

² У Краљевини Југославији официри геодејске службе школовали су се у Нишкој и Вишој геодејској школи. У оквиру ВГИ и Школског одсека организовани су и курсеви за ниже и више чиновнике геодејске струке, Курс за усавршавање родова за геодејску струку и Картографско-графичку школу за спрему вештака.

Адекватно и правовремено попуњавање Војногеографског института и осталих установа и јединица кадром доприноси не само одржавању и јачању геодетске службе, већ и извршавању наменских задатака у Војсци, што представља основну хипотезу рада.

Главни део рада чини тематска целина која се односи на процес основног школовања и усавршавања кадра, којим се углавном оспособљавао будући геодетски официрски кадар. Високостручан геодетски официрски кадар обезбеђивао се и редовним или ванредним школовањем на факултетима у грађанству. Мали број официра геодетске службе усавршавао се на некој од високих војних школа, као што су Командно-штабна академија (КША) или Школа националне одбране (ШНО). Део кадра завршавао је и последипломске студије у некој високошколској геодетској или географској установи, као и мањи број специјализација. У периоду од 1985. године Војногеографски институт,³ као извршни орган службе, попуњавао се и кадровима из грађанства (техничари, инжењери и др.).

На крају сваке целине, из угла историјске дистанце и стручног сагледавања, даје се кратка анализа са елементима критичког закључивања. У закључку рада даје се опширнија анализа претходног и тренутног стања геодетске службе и изводе закључци у контексту постављеног циља и главне хипотезе.

Основно школовање кадра

Школовање кадрова за обављање превасходно војних геодетско-географских задатака код нас и у већини земаља света које имају развијену војну геодетско-географску делатност је континуиран процес. Процес се, најчешће, спроводио и спроводи кроз специјализоване школе и наставне програме војног или цивилног карактера. Постојала је традиција да се део кадра школује и у иностранству.⁴

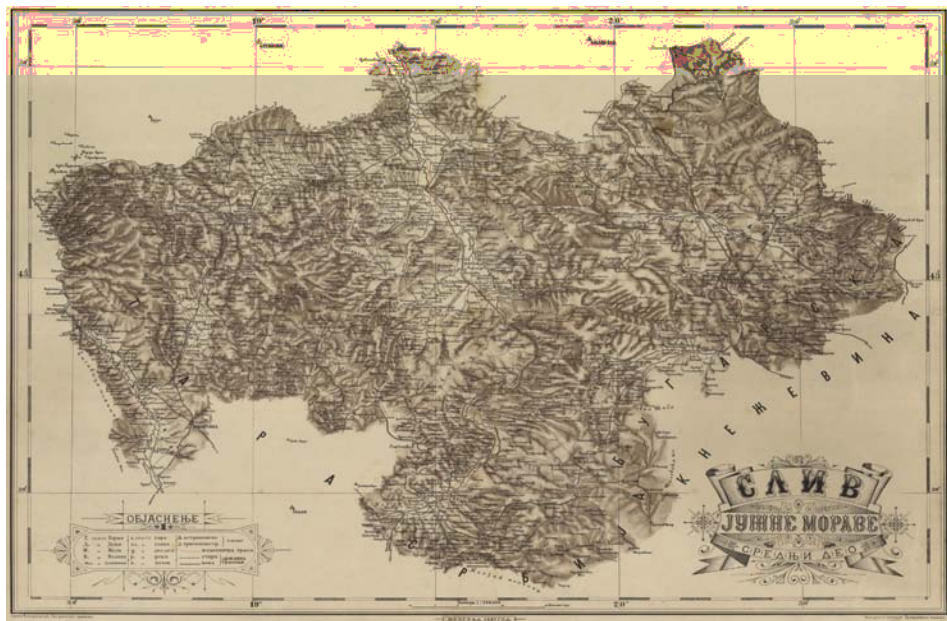
Наша прошлост и традиција војног геодетско-географског школовања⁵ најбоље је илустрована кроз бројне производе (радове) и имена од стручног и научног зна-

³ Корени данашњег Војногеографског института сежу из 1876. године, када је у српској војсци формирано *Географско одељење Главног Ђенералштаба*, једно од три одељења, које је 1884. године подељено на четири одсека (географско-статистички, тригонометријски, топометријски и топографски) и радионицу. У Краљевини Југославији, почетком 1920. године формиран је као *Географски институт Главног Ђенералштаба*, а од 16. априла 1923. године добија по први пут име *Војногеографски институт*. Уредбама од 29.1.1929, 08.5.1936, и 23.10.1940. године третиран је различито – као орган Министарства војске и морнарице или као орган Главног Ђенералштаба. Капитулацијом Југословенске војске Краљевине Југославије престао је да ради. Од 15.11.1944. године поново се успоставља под називом *Војни географски институт народноослободилачке војске Југославије*. После реорганизације од 1. 3.1946. године, преименован је у *Географски институт Југословенске армије*, а почетком 1952. године назив му је промењен у *Географски институт Југословенске народне армије*. Од 1963. године поново носи име *Војногеографски институт* (ВГИ).

⁴ Тако се академик Стеван П. Бошковић школовао 7 година у Санкт Петербургу, од 1892 до 1899. године.

⁵ У Краљевини Југославији официри геодетске струке школовали су се у Нижој и Вишој геодетској школи. У оквиру Војногеографског института спровођени су и курсеви за усавршавање официра родова за геодетску струку, курсеви за ниже чиновнике геодетске струке, као и школовање за картографско-графичку спрему вештака.

чаја за ове области. Карта Слив Јужне Мораве у размери 1:300 000 из 1878. године (слика 1), први топографски премер Краљевине Србије у размери 1:50 000 из 1881–1891. године, стварање и развијање геодетске основе и топографског премера (слика 2), научни радови академика, геодетског ђенерала Стевана П. Бошковића и многих других, само су део богате ризнице којом располаже садашња геодетска служба.



Слика 1 – Карта размера 1:300 000 Слив Јужне Мораве

Основно школовање и усавршавање кадра за потребе војногеодетских дужности и геодетске службе од краја Другог светског рата па до данас вршено је кроз одговарајуће наставне установе. То су биле:

- Геодетско војно училиште – Школа за активне геодетске официре, од 1945. до 1954. године,
- Картографска официрска школа, од 1953. до 1955. године,
- Геодетска официрска школа, од 1953. до 1956. године,
- Геодетска војна академија, од 1961. до 1964. године,
- Војна академија Копнене војске – смер геодетске служба, од 1976. до 1995. године и
- Војнотехничка академија Војске Југославије и Војна академија – смер геодетска служба, од 1995. до 2005. године.



Слика 2 – Детаљ са првог топографског премера Краљевине Србије на којем учествује академик ђенерал Стеван П. Бошковић

Геодетско војно училиште

При крају Другог светског рата и прве две-три послератне године у саставу Југословенске армије Краљевине Југославије налазило се релативно мало геодетског кадра. То су претежно били геодетски официри и геометри бивше Југословенске војске.

Да би се надоместио тај недостатак кадра формирано је Геодетско војно училиште. Ова школа је отпочела са радом 1. априла 1945. године, а од маја 1950. године преименована је у Школу за активне геодетске официре. До септембра 1954. године школовање је завршило 726 полазника (*питомаца*). На три смера: топографском, картографском и репродукцијском произведено је 14 класа. Из топографског смера изашло је 297 потпоручника, а из картографског и репродукцијског смера 210 заставника геодетске службе.⁶ Од 1949. године успостављен је и течај за картографске цртаче и произведено 219 питомаца кроз 5 класа. Свршени питомци прве генерације произведени су у чин војног службеника, док су остали (4 класе) завршетком школовања распоређивани на радна места као грађанска лица на служби у Југословенској народној армији (ЈНА).

⁶ Школовање у Чехословачкој је почетком друге године наставило 10 питомаца, који су тамо остали до Резолуције информбироа.

Потребно је истаћи да је школовање кадра у Геодетском војном училишту започело у изузетно неповољним условима смештаја питомаца и извођења наставе (просторије, опрема и наставни кадар). Питомци су прво били смештени у зграду Географског института на Калемегдану, затим у зграду „палилулске“ основне школе (угао Таковске и 27. марта), а затим у баракама на Калемегдану у којима су били ратни заробљеници, а од маја 1946. године у зграду предратне реалне гимназије на углу Тадеуша Кошћушког и Узун Миркове улице. У јесен 1947. године проблем просторија за смештај и наставу решен је пресељењем у Земун у касарни на Светосавској улици. Војногеографски институт се од 1956. налази на локацији у улици Мије Ковачевића 5 на Карабурми (слика 3).

Пракса је показала да је, упркос општој немаштини и проблемима са којима се суочавала ова школа, постигнута масовност и квалитет произведених кадрова, а службу су ценили и подржавали политичко и војно руководство. То потврђује реализација многих великих пројеката и подухвата ондашњег времена⁷ који су остали темељ реализације и данашњих задатака.



Слика 3 – Зграда у којој је смештен Војногеографски институт од 1956. године

⁷ Најзначајније дело био је други топографски премер Југославије (1948–1967) у размери 1:25 000 (TK25) са екидистанцијом од 10 м и израда државне топографске карте у овој размери. Карте су израђиване у *Gaus. Krigerovoј* пројекцији, а њоме је добијен основни извор за израду осталих – изведених топографских карата ситнијег размера (1:50 000, 1:100 000, 1:200 000, итд.).

Картографска официрска школа

Обимност спровођених теренских радова и потреба за превозињем прикупљених података у карту као финални производ била је добро препозната и преточена у формирање ове школе.

Школа је отпочела са радом 1. децембра 1953. године. Школовање је трајало до 1. децембра 1955. године и спроведено је у Географском институту ЈНА (садашњем ВГИ). Ово двогодишње школовање једне класе питомаца похађало је 26 војних службеника и грађанских лица, који су раније завршили течај картографских цртача. Школу је завршило 17 уписаних питомаца који су произведени у чин потпоручника геодетске службе – картографске специјалности.

Може се закључити да је ова школа била одраз повећаних потреба за високостручним кадром картографске специјалности, препознавања будућих задатака, као и успешног планирања.

Геодетска официрска школа

Слично као у картографској официрској школи, недостатак официрског кадра геодетске специјалности био је повод за покретање школовања и формирање Геодетске официрске школе. Школа је отпочела са радом 5.11.1953. године. У трајању од по две године, две класе слушалаца – питомаца су се школовале. Школа је са 31. октобром 1956. године произвела 46 официра геодетске службе – геодетске специјалности. Наставни планови и програми за обе школе спровођени су у складу са потребама службе и конкретне специјалности.

Геодетска војна академија

Ова школа отпочела је са радом 1. новембра 1961. године и радила је до 27. октобра 1964. године. Геодетска служба и у овом времену није била формално-правно конституисана, јер није постојао други руководећи орган. Иако надлежности ВГИ у погледу вођења службе нису биле прописима регулисане, тадашње руководство, на челу са генералом Драгославом Петровићем Горским, имало је доминантну улогу и координирало је радом тада постојећих органа и представника службе у ЈНА.⁸ Покретање ове школе проистекло је из планова ВГИ, а Академија је организацијско-формацијски била у саставу Војногеографског института.

Из ове школе изашла је једна класа (генерација) 14 официра потпоручника геодетске службе. Настава се спроводила према посебно припремљеном наставном плану и програму на Војној академији Копнене војске у Београду.⁹ Практична обука

⁸ Постојали су следећи органи и представници ГдСл: група геодетских официра у саставу I управе ГШ, Војногеографски институт, Хидрографски институт ЈРМ, појединци у командама РВ и ПВО и командама армија на пословима снимања и дистрибуције карата и појединци у војним школама.

⁹ Укупно је реализовано 4978 наставних часова, од којих је 63% припадало стручним, а 37% општевојним и другим предметима и активностима (возачки испит, физичко вежбање, страни језици и др.)

из геодезије и графичког премера организована је сваке школске године у оквиру логоровања питомаца академије.

Након Геодетске војне академије долази, по први пут, до дужег прекида школовања – наредних десет година. То је имало директног одраза на бројно стање ВГИ¹⁰ и целе службе. Највероватнији разлози томе били су: константна економска оскудица и технолошки развој испољен већом продуктивношћу и мањом потребом за радним местима.

Важно је истаћи да је током 1964. године у Војногеографском институту, до сада на највишем нивоу, верификован значај научноистраживачког рада.¹¹ Тако је у оквиру Одељења за геофизику формиран Одсек за научне анализе. Одсек је 1971. године прерастао у Одељење за научноистраживачки рад¹² (НИР) са чак три одсека, што представља преседан у досадашњој историји ВГИ и службе у целини.

Може се закључити да је дотадашњим школовањем створена потребна маса *интелектуалног капитала*¹³ као предуслов бављења и развоја научноистраживачког рада, што је и резултирало формирањем Одељења за НИР. Такође, важно је истаћи да је Војногеографски институт у том периоду набавио бројну и савремену опрему, што је значајно утицало на процес школовања и усавршавања кадра, извршавање наменских задатака и јачање службе у целини.

Војна академија Копнене војске – Геодетски смер

Прекинути процес основног школовања обновљен је 1974. године. На Војној академији Копнене војске (ВА КоВ) школовало се 7 класа, све до 1995. године. Школовање је трајало 4 године – 2 године општег (заједничког) и 2 године специјалистичког дела.¹⁴ Теоретска настава изводила се у кабинетима ВА КоВ, а практична настава једним делом у кабинетима, а другим делом у производним јединицама ВГИ и кроз теренску обуку на полигону (слика 4).

Школу је завршио 121 питомац у чину потпоручника геодетске службе. Војну академију КоВ – Геодетски смер завршиле су следеће класе питомаца:

- 31. класа 1978. године, 28 официра геодетске службе,
- 33. класа 1980. године, 29 официра геодетске службе,¹⁵
- 35. класа 1982. године, 16 официра геодетске службе,
- 37. класа 1984. године, 12 официра геодетске службе,
- 40. класа 1987. године, 16 официра геодетске службе,

¹⁰ До 1980. године бројно стање ВГИ се смањило преко 50% са 836 лица из 1960. године на 414 лица.

¹¹ Научноистраживачки рад у ГдСл институционално је заживео од 1920. године формирањем *Географског института Главног Ђенералштаба*.

¹² Садашње стање говори да је Војногеографском институту наметнуто укидање Одељења за НИР.

¹³ Опширније видети: Милачић В., *Интелектуални капитал*, Београд, 1999.

¹⁴ Заједничко школовање од четири семестра углавном се односило на војностручне, друштвено-политичке и природно-математичке предмете. Специјалистичко школовање је, такође, трајало четири семестра и састојало се од 16 предмета, са укупно 2360 часова.

¹⁵ Са 33. класом школовање су завршила и три припадника оружаних снага Замбије.

- 46. класа 1993. године, 12 официра геодетске службе и
- 47. класа 1995. године, 9 официра геодетске службе.¹⁶

Анализирајући овај период школовања, лако се закључује да се одржавао континуитет, али да је бројност свршених официра била у почетку делимично задовољавајућа, а касније са недовољним и опадајућим трендом.¹⁷ Важно је истаћи да је одабир питаца (кандидата) за геодетски смер на овој школи био такав да су, по правилу, после двогодишњег заједничког општег школовања, одабирани они кандидати који су били најбољи или међу најбољима по просеку оцена у својим класама.¹⁸



Слика 4 – Детаљ са топографских радова током логоровања питаца 47. класе Војне академије КоВ

¹⁶ Девет официра 47. класе КоВ, који су 1995. унапређени у чин потпоручника ГдСл, школовали су се по први пут до тада 5 година.

¹⁷ Генерално гледано, у војскама европских земаља од укупног бројног стања 0,3% чини геодетско-географски-картографски кадар. У нашој Војсци тај проценат тренутно износи око 0,14%.

¹⁸ После друге године школовања 47. класа КОВ – геодетска служба имала је просек оцена преко 9,00. Школовање су завршили са просечном оценом 8,58, што представља и најбољи успех у досадашњем академском школовању које је започело на Геодетској војној академији 1961. године.

Војнотехничка академија ВЈ и Војна академија

Идеја за континуираним петогодишњим школовањем, коју је руководство ВГИ заговарало још од раних седамдесетих година, остварила се 1995. године. Тако је 52. класа (једанаест) официра 2000. године завршава школовање започето 1995. године.¹⁹ Последња генерација до сада школовала се на Војној академији – Одсеку логистика, на смеру геодетска служба од 2000. до 2005. године. Академију завршава 12 официра 125. класе.²⁰ Школовање је, као и код претходне две класе, трајало 5 година и састојало се од општег (две године) и специјалистичког дела (три године).

Овакав облик петогодишњег школовања показао се оправданим, пре свега у стручном смислу, због приближавања и изједначавања са осталим високим школама –факултетима. Стицање звања дипломираног инжењера показало се као подстицај, али и као оправдање стручности свршених официра поручника геодетске службе.

Од 2005. године основно школовање није настављано. Геодетска служба од тог периода није се обнављала ни новим високошколованим кадром пријемом из цивилства. Овај период, који има тенденцију да се настави, представља период дуже стагнације у школовању кадра за потребе геодетске службе.

Са поузданошћу се може изнети заједнички закључак за основно школовање да су остварени резултати (просек оцена) одговарали постављеним и високозахтевним критеријумима током школовања. Томе у прилог говоре подаци приказани у табели 1.

Табела 1 – Преглед основног школовања кадра

Школа	Период	Број класа	Број свршених полазника	Успех
Геодетско војно училиште	1945–1954.	3 смера/ 14 класа	507	4,16
Картографска официрска школа	1953–1955.	1	17	3,46
Геодетска официрска школа	1953–1956.	2	46	3,91
Геодетска војна академија	1961–1964.	1	14	врло добар
Војна академија КОВ	1974–1994.	7	121	8,30
Војнотехничка академија и Војна академија	1995–2005.	3	23/32	8,06

¹⁹ Школовање је трајало 5 година, а састојало се од општег (две године) и специјалистичког дела (три године).

²⁰ Од школске 2000/01. означавање класа Војне академије везано је за почетак рада Артиљеријске школе (основана 18. 3.1850. године у Крагујевцу).

Допунско школовање кадра

Допунско усавршавање геодетског кадра у досадашњем периоду било је организовано кроз следеће активности: курсеви, школовање на високим војним и цивилним школама и специјалистичко и последипломско усавршавање. Допунским школовањем је и 1998. године 9 потпоручника геодетске службе²¹ стекло диплому Војнотехничке академије Војске Југославије (ВТА ВЈ) и звање дипломираног инжењера геодезије. У досадашњој историји школовања ова класа питомаца геодетске службе остаје јединствен случај, јер су стекли две дипломе.

Курсеви

У протеклом периоду организовани су бројни и разноврсни курсеви на којима се, углавном, усавршавао официрски кадар. Курсеви су били организовани по потреби и спроводили су се, углавном, у ВГИ. Мањи број курсева био је организован у иностранству или у некој од домаћих цивилних установа.

У значајније курсеве могу се убројати:

– Виши картографски курс, од 1949. до 1955. године, који је завршило 77 полазника у 6 класа,

– Виши репродукцијски курс, од 1952. до 1954. године, који је завршило 13 полазника у две класе,

– Курс геодетске астрономије, од 3.1.1952. до 1.11.1952. године, који је завршило 13 полазника,²²

– Фотограметријски курсеви: од 1950. до 1958. године – 6 курсева²³, укупно је завршило 122. геодетска официра и 13 војних и грађанских лица.

Од 1950. до 2011. године 20 геодетских официра и један војни службеник оспособљени су за радове на аерофотограметријском снимању земљишта из авиона. Обука за сваког аерофотографа – летача организована је у сарадњи са Ратним ваздухопловством и Војном академијом.

Повремено су поједини геодетски стручњаци упућивани у иностранство на краћу или дужу фотограметријску обуку (Швајцарска, Француска, Холандија и Немачка). Ове курсеве је до 2000. године завршило укупно 18 геодетских официра и један ВКВ радник.

²¹ Питомци су школовање започели 1990. године у оквиру 47. класе КоВ. Након две године општег, школовање настављају у оквиру смера Геодетска служба. Почетком 1995. године бивају премештени у састав Војнотехничке академије Војске Југославије као 15. класа ГдСл, где и завршавају школовање, али са дипломом Војне академије КоВ и звањем потпоручник ГдСл. Због разлике (десет испита) коју је требало положити, организовано им је допунско школовање у трајању од две године.

²² Ова група старешина је након завршетка курса стажирала годину дана на Астрономској опсерваторији у Београду. То је дало добру основу за непосредно извођење астрогеодетских мерења на територији целе бивше СФРЈ.

²³ Курсеви су трајали од 3 до 6 месеци.

Остали курсеви за припаднике геодетске службе били су организовани ради оспособљавања за разноврсне активности: картографско-литографске, репродукцијске, геодетске и програмерске. Посебна група спровођених курсева јесу курсеви страних језика, којих је било више и на различитим нивоима.²⁴

Показало се да је овакав облик школовања био подстицан посебним потребама службе. Искуства говоре да су курсеви утицали на боље радне резултате у извршавању задатака, посебно при примени нових технологија и захтева конкретног времена.

Школовање на високим војним и цивилним школама

Део кадра геодетске службе усавршавао се и проширивао своја знања школовањем на некој од цивилних стручних школа. Најчешће су то била ванредна школовања.

Мали број официра геодетске службе завршавао је више школовање у некој од војних школа. Командно-штабну академију, закључно са 2005. годином, завршило је 9 официра, а до 1985. године Вишу политичку школу – 5 официра.

Од 1.10.1956. до 1.10.1962. године радила је Виша војна геодетска академија коју је кроз две класе слушалаца и трогодишње школовање завршило 35 официра. Тај кадар био је намењен за највише командне и руководеће дужности у служби.

Високостручан кадар за потребе геодетске службе обезбеђивао се још и редовним или ванредним школовањем на појединим цивилним факултетима. Студије на неком геодетском факултету завршило је укупно 75 лица. Од овог броја било је 63 официра и 12 грађанских лица.²⁵ У статусу редовног студента било је 15 официра, а осталих 48 завршавали су ове студије уз редован рад у служби.

Звање дипломираног географа стекло је 18 официра, а 8 их је дипломирало на економском, правном, шумарском или неком другом факултету. Већина је ове студије завршила у периоду од 1961. до 1970. године.

Анализирајући протекли период, може се закључити да је школовање на високим војним школама било интензивније у ранијем периоду, нарочито до 1962. године, те да је кадар припреман школовањем за највише командне и руководеће дужности. Касније се то знатно смањило, тако да од 2005. године фактички није било представника геодетске службе на некој од високих војних школа.²⁶ Подаци говоре да је у периоду од 1970. године било само неколико официра ГдСл на цивилним факултетима, а од 1995. године (када је уведено петогодишње основно школовање) није било таквих примера.

²⁴ Током 2002. године три припадника службе школовала су се 8 месеци у Енглеској. Тренутно се у Војногеографском институту одржава курс енглеског језика.

²⁵ То су претежно били стипендисти који су после дипломирања постали активни официри геодетске службе.

²⁶ Односи се на професионална војна лица која су запослена у ВГИ.

Специјалистичко и последипломско усавршавање

У периоду од 1945. године до краја 2005. године припадници геодетске службе²⁷ укупно су одбранили: 6 специјалистичких радова, 30 магистарских радова и 17 доктората. Тренутно у Војногеографском институту ради 1 специјалиста, 3 магистра и 5 доктора наука, а 2 официра су у процесу докторског усавршавања. Од овог броја, статус наставног звања доцента и асистента имају по 3 официра.

Ван ВГИ, а у саставима МО и Војске, налази се: 2 доктора и 4 магистра наука и један специјалиста, који нису распоређени на пословима из домена геодетске службе. У прилог томе, истиче се да тренутно и дужи низ година уназад не постоји управни орган, који би кординирао радом ВГИ, осталих органа и припадника службе. Тиме се многи задаци одлажу или успоравају, а проблеми су пренети на ВГИ, који не може да их реши сопственим снагама или са додељеним нивоом компетенција.

Закључак

Анализа школовања и усавршавања кадра за потребе геодетске службе од Другог светског рата до данас представљала је и представља потребу са којом су се сусретале претходне, али и садашње генерације геодетске службе. То је важно због сагледавања укупног процеса, а затим и бројних других разлога који утичу на развој службе. Овај рад, заснован на стручно заснованој анализи, отвара могућност обједињеног прегледа (синтезе), слободног и критичког закључивања.

Први закључак проистиче из чињенице да је протекли период по предметном разматрању био успешан. Остварени радни резултати потврда су успешно спровођеног процеса школовања и усавршавања. Онда када је планирање школовања било у доброј вези са плановима и задацима службе, остварени су и најбољи резултати.

У прилог другом закључку иду бројке као одраз величине пројектованог и оствареног. Неспорно је да су пројектовања била више у корелацији са потребама него са временом. Када се од геодетске службе тражило пуно, била је повећана и примарна потреба за школовањем кадра.

Из претходног закључка наметнуто је питање, као носилац следећег закључка – да ли је протекли период школовања и усавршавања одговарао објективним потребама? Наиме, видљива је несразмерност времена са величином – бројем одшколованог кадра. Приметно је да је у првим деценијама било прекобројно, а у последњим малобројно произвођење кадра. На пример, из војних школа до 1956. године изашло је 570, од тада до 1985. године 98, а од тог периода до данас свега 60 официра геодетске службе. Из овог односа, уважавајући чињеницу смањења потреба због смањења државне територије, може се закључити да је било пропуста у пројектовању – планирању. Остаје отворено питање да ли су економска криза током 90-тих и касније, распад бивших држава, а и непрепознавање улоге и задатака геодетске службе били разлози заостајања у планирању школовања!

²⁷ Односи се само на припаднике службе који су радили и раде у ВГИ или у управном органу службе. Постоји извесан број припадника који су стекли ова звања, а напустили су органе службе.

Следећи закључак је према карактеру проблема и најкомплекснији. Односи се на тренутно стање високообразованог официрског кадра геодетске службе који највећим делом ради у ВГИ као не само главном већ скоро и једином носиоцу послова. Занемариво је мали број официра који раде у другим установама и јединицама МО и Војске на пословима из надлежности службе. Стога се може закључити да је тренутно стање алармантно, како у погледу функционисања – извршавања наменских задатака, тако и опстанка – будућности службе.

Генерално, може се рећи да је тренутно стање попуњености установа и јединица Војске Србије на свим нивоима официрима геодетске службе одраз вишегодишњих, па и деценијских пропуста у општем планирању и неспровођењу основног школовања. Као једино могуће решење креаторима политике и планирања у МО и ГШВС предлаже се да, у што краћем периоду, изнађу начин за адекватно попуњавање кадра.

Изузев појединачних али значајних примера школовања кадра у иностранству на престижним училиштима између два светска рата, период после Другог светског рата по питању школовања кадра био је доста аутархичан. Изузетак су чинили малобројни специјалистички курсеви. Садашње време, у складу са савременим потребама струке и ради постизања што већег квалитета образованог кадра, трансфера и интеракције знања, намеће потребу да се део кадра школује у иностранству.

На крају, истиче се жеља, али и обавеза, да се настави са традицијом и очува име наше геодетске службе у будућности. Тако ће можда средином овог века њени припадници писати на сличну тему. Надамо се да ће им овај рад послужити као корисна полазна основа.

Литература

1. Гађиновић, Р.: Методолошки процес у писању научног рада, Војно дело, Београд, 2010.
2. Група аутора, Српско војно школство, Министарство одбране, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010.
3. Група аутора, Војна енциклопедија 3, стр. 200–201 и Војна енциклопедија 10, стр. 567, Војноиздавачки завод, Београд, 1972.
4. Чоловић, Г.: Школовање и усавршавање официра Геодетске службе у ЈНА у периоду од 1945. до 1956. године, Војногеографски институт, Београд, 1987.
5. Чоловић, Г. и др.: Геодетска служба у српској војсци, Војногеографски институт, Београд, 1995.
6. Милачић В.: Интелектуални капитал, Машински факултет Универзитета у Београду, Београд, 1999.
7. Монографија Војногеографског института за период 1985–1995. године, књига 1, 2 и 3, Београд, 1996.
8. Монографија Војногеографског института за период 1998–2004. године, Београд, 2006.
9. Прилози за монографију Војногеографског института за период 1995–1997. године, Београд, 1998.
10. Петерца, М. и Чоловић, Г.: Геодетска служба у ЈНА, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1987.

ТЕРОРИЗАМ: НЕИСЦРПНИ ИЗВОР
НАУЧНОГ ИНТЕРЕСОВАЊА

Младен Бајагић*

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

У узаврелом, умреженом, згуснутом, динамичном и међузависном свету XXI века,¹ човек као појединац, друштва и државе, међународно и глобално окружење, сусрећу се са најтежим облицима угрожавања безбедности на свим нивоима. На крилима глобализације, као доминантног светског процеса, која истовремено подстиче политичке интеграције и економске фрагментације,² и других регионалних и локалних политичких, социјалних и економских динамика, нама знани традиционални изазови и претње безбедности досегли су нове нивое моћи и иновирали форме свог испољавања, са немишљеним последицама по благостање, свестран и слободан развој људске цивилизације.³ У односу на препознате глобалне процесе, савремену безбедносну стварност одликују најтежи облици примене насиља у политичке сврхе и на националном и на међународном плану. Уз унутардржавне (унутрашње), етнички и верски мотивисане насилне сукобе,⁴ последњих неколико деценија дошло је и до снажног бујања тероризма који је, у свим аспектима свог деловања и испољавања, постао глобална претња безбедности. Ме-

Радослав Гаџиновић: *Тероризам у политичкој и правној теорији* (друго допуњено издање), Медија центар „Одбрана“, Београд, 2011.



* Др Младен Љ. Бајагић је ванредни професор на Криминалистичко-полицијској академији у Београду. Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

¹ Keohane, Robert O., Nye, Joseph S. (2001) *Power and Interdependence* (third edition), New York: Longman; Rosenau, James N. (1999). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press.

² Nye, Joseph, S. Jr. (1999). *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (Third edition), New York: Longman, p. 211.

³ Упореди: Caldwell, Dan and Williams, Robert E., Jr. (2006). *Seeking Security in an Insecure World*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc; Elke Krahmann (ed) (2005). *New Threats and New Actors in International Security*. New York: Palgrave Macmillan Ltd.

⁴ Stefan Wolff (2006). *Ethnic Conflict: A Global Perspective*. New York: Oxford University Press Inc.

ђутим, тероризам као један од најзначајнијих друштвених, односно социолошких, политичких и правних феномена,⁵ није продукт садашњег доба, његово јављање као метода и тактике политичке борбе вуче корене још из античког доба, све до данас, како то уочава и проф. др Радослав Гађиновић у својој монографији „Тероризам у политичкој и правној теорији“ (друго допуњено издање) објављене 2011. године у издању реномиране куће Медија центар „Одбрана“ из Београда.

На трагу познатих и научно верификованих сазнања о тероризму као сложену и тешко дефинишућем друштвеном и политичком феномену, проф. др Радослав Гађиновић се појављује као аутор другог допуњеног издања ове монографије, која је први пут објављена 2010. године под истим насловом. Ово самостално, концептуално и садржајно иновирано научно дело у свим својим елементима потврђује да је истраживање тероризма тежак и исцрпљујући, али друштвено и научно наглашено потребан и оправдан истраживачки задатак и подухват за сваког научног радника. Иако изучавање тероризма као старе-нове глобалне и асиметричне претње безбедности⁶ захтева мултидисциплинаран и интердисциплинаран научни приступ, односно уочавање, узрочно-последичну анализу и објашњење свих његових градивних и дефинишућих елемената, као и свеобухватно појашњавање кључних аспеката деловања савремених терористичких ентитета, аутор ове монографије Радослав Гађиновић не само да испуњава све научнометодолошке захтеве обраде овако сложене друштвене теме и феномена, већ нас, као предане читаоце овог научног штива, уводи у свет порекла настанка тероризма, сложене и тешко објашњиве лавиринте психолошког профила терориста, узроке, циљеве и мотиве терористичких организација, комуникационе аспекте тероризма, и друге значајне одреднице тероризма као глобалног феномена.⁷

Научна монографија аутора Радослава Гађиновића „Тероризам у политичкој и правној теорији“ има 546 страница надахнутог истраживачког текста који, за разлику од сличних радова, који покушавају да осветле феномен тероризма у дугу историјском контексту, на сасвим нов начин уводи читаоце у свет исконских претњи и страхова по људску цивилизацију и њене основне вредности, али и моделе и механизме којима се ова претња безбедности може превентивним и репресивним методима држава и међународних организација и институција правовремено и ефикасно сузбијати.⁸ Не бежећи и од најтежих и најсложенијих методолошких и категоријално-појмовних проблема у вези објективног и непристрасног тумачења и објашњења унутрашње структуре тероризма, али и појмова који су у блиској вези са овим феноменом, аутор нам нуди заиста богат садржај који, на свеобухватан, научно фундиран и језички садржајан и разумљив начин, уводи читаоце у свет (етимологију и феноменологију) савремених претњи безбедности.⁹

⁵ Уопеди: Stephen Vertigans (2008). *Terrorism and Societies*. Burlington: Ashgate Publishing Limited.

⁶ Ekaterina Stepanova (2008). *Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects*. SIPRI Research Report No. 23. Stockholm Oxfors University Press.

⁷ Уопеди: David L. Altheide (2006). *Terrorism and the Politics of Fear*. Lanham: ALTAMIRA PRESS; Jason Franks (2006). *Rethinking the roots of terrorism*. New York: Palgrave Macmillan Ltd; James M. Lutz and Brenda J. Lutz (2008). *Global Terrorism* (second edition). New York: Routledge.

⁸ Eric Rosand [et al.] (2008). *The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Subregional Bodies: Strengthening a Critical Partnership*. New York: Center on Global Counterterrorism Cooperation.

⁹ Terriff, Terry, Croft, Stuart, James, Lucy, Morgan, Patrick M., *Security Studies Today*, Cambridge: Blackwell Publishers Inc., Polity Press, 2001.

Монографију, односно њен интегрални текст, чини шеснаест проблемских делова (целина): „Уводна разматрања“ (9–15), „Порекло савременог тероризма“ (15–41), „Дефинисање савременог тероризма“ (41–78), „Унутрашњи тероризам - класификација“ (78–119), „Циљеви, мотиви и узроци савременог тероризма“ (119–131), „Облици савременог тероризма“ (131–177), „Тероризам као акт комуникације“ (177–191), „Начин деловања терористичких организација“ (191–204), „Профил терористе“ (204–215), „Међународни (спољни) тероризам“ (215–241), „Антитероризам-правно организациона делатност државе“ (241–250), „Превентивне антитерористичке мере правне државе“ (250–339), „Репресивне антитерористичке мере правне државе“ (339–358), „Борбене антитерористичке мере структура безбедности правне државе“ (358–388), „Антитерористичке мере државе на простору испољавања терористичких активности“ (388–432), „Антитерористичке правно организационе мере Уједињених нација“ (432–462), и „Закључна разматрања“ (462–471). Посебан научноистраживачки квалитет овој монографији дају и Прилози на крају текста (471–547), који су посвећени најпознатијим и мање познатим терористичким ентитетима у свету, као и најпознатијим терористима. Коначно, богата и референтна истраживачка грађа дата у „Библиографији“ помогла је аутору да успешно реши многе недоумице, и пружи оригиналан научни допринос свеобухватном сагледавању природе, узрока, мотива, циљева, и других битних карактеристика тероризма кроз његов историјски развој, све до савременог периода.

О сваком научном раду, његовој научној и практичној вредности у целини, увек се има много шта рећи. У том смислу се аутору морају упутити све похвале, јер се ради о научном делу које је последица дуготрајног, плодног и драгоценог напора посвећеног истраживача и стручњака који своје научно интересовање везује за питања безбедности и различите организационе, функционалне, просторне и културолошке чиниоце угрожавања појединаца, различитих друштвених група, друштва и држава у целини, где је тероризам у самом центру пажње. На темељу постојећих научних достигнућа аутор даје изражен лични допринос разумевању савременог тероризма, јер јасно указује на то да се ради о политички мотивисаном насиљу, чиме га несумњиво сврстава у категоријално-појмовни апарат политичких наука, али и правних наука, јер, како аутор тврди „тероризам је, осим политичког, и посебан правни појам (*delictum sui generis*), а његова историја је у тесној вези са историјом политичког деликта, што значи да је политички мотив извршиоца услов да би се нека радња означила као терористичка“. То је, по аутору, и једина дефиницијска компонента која раздваја тероризам од обичног криминала. Обухватајући и истражујући тематику тероризма у политичкој и правној теорији, аутор, на методолошки утемељен начин, залази вешто и у област науке о међународним односима, коначно и безбедносних наука,¹⁰ које свој процват и доживљавају крајем XX и почетком XXI века.

Због темељног, надахнутог и иновативног приступа истраживању свих аспеката савременог тероризма у који Гађиновић улаже све своје интелектуалне, научне и списатељске потенцијале, значајно је издвојити и посебно нагласити поједина поглавља овог дела која, својим садржајем и дубином научне анализе, пружају нова сазнања и, на темељу детаљног и свестраног сагледавања феномена тероризма, указују на многе проблеме са којима се сусрећу сви актери који теже да буду активни укључени у све видове борбе против тероризма.

¹⁰ Ann E. Robertson (2007). *Terrorism and Global Security*. New York: Facts On File, Inc; Terriff, Terry, Croft, Stuart, James, Lucy, Morgan, Patrick M., *Security Studies Today*, Cambridge: Blackwell Publishers Inc., Polity Press, 2001.

Оцењујући да изучавање проблематике савременог тероризма представља посао пун неизвесности, научног ризика, али и храбрости, изазов који носи велику одговорност, јер научна и стручна јавност и друштво уопште очекују нове научне искораке, аутор већ у уводу исправно указује на то да је цивилизација у XXI веку угрожена непредвидивим порастом броја терористичких организација у свету, које теже да овладају глобалним простором. Зато се, како аутор закључује, тероризам „не сме делити на велики и мали, наш или њихов – сваки тероризам представља праву пошаст“ против кога сви субјекти међународног живота морају покренути искрену и конкретну антитерористичку активност. Први задатак у том смеру по аутору је реафирмација основних принципа међународних односа, од којих је најзначајнији принцип суверене једнакости држава, и реафирмација значајно нарушених принципа међународног права, које је последњих година у евидентној кризи, због често насилног и арогантног понашања светских сила.

Већ у првим поглављима ове монографије аутор излаже у историјском контексту многе до сада непознате чињенице о пореклу и коренима¹¹ тероризма, где се, пре свега, издваја тзв. „концепт директне акције“ у Америци, програмски и акциони оквир тероризма с почетка XX века, развој доктрине терористичког деловања у манифесту „Филозофија бомбе“, и др. У поглављу које се бави дефинисањем савременог тероризма, аутор се исправно критички осврће на чињенице да најмоћније државе у свету одлажу или избегавају да, у сарадњи са свим другим државама, дефинишу тероризам универзално као међународни злочин, пре свега због двоструких стандарда, који се јављају као последица различитих политичких интереса и циљева. Наиме, аутор оправдано сматра да је тероризам планетарна појава, али и критикује присутност и изненађујуће различита мерила на основу којих се он појмовно одређује. И поред ових чињеница, аутор вредно и предано упућује читатеља на мноштво разноврсних академских/научних и административних покушаја свестраног дефинисања тероризма, што је посебна вредност ове монографије. Из огромног броја академских дефиниција аутор методолошки вешто успева да издвоји управо оне елементе тероризма који га јасно одређују као политички мотивисано насиље. То су, пре свега: сам акт насиља (свесна и намерна употреба насиља и/или претња насиљем); незаконит и криминалан чин; политичка, верска и етничка мотивисаност; политички циљеви и порука; злочиначки карактер, непредвидивост, суровост и безобзирност; стварање атмосфере страха, ужаса, панике и неповерења; невини (намерне или насумичне) цивилне жртве; његова јавност и жеља за публицитетом. Како уочава и аутор, академске дефиниције препознају и следеће конститутивне елементе тероризма: метод, средства, тактику, самовољу, безличност, насумичност, уцену, принуђивање, непостојање дискриминације, навођење на послушност, и др. На трагу ових научних сазнања о појму тероризма, аутор констатује да је неопходно узети у обзир следеће чињенице да би се тероризам што прецизније и свестраније дефинисао: терориста врши насиље или прети насиљем, он је неизбежно политички мотивисан (*animos terrorandi*) и припада некој организацији, акције терориста су усмерене ка далекосежним психолошким последицама (терористи није важна сама мета напада колико политички одјек акције), тероризам је претежно тајна активност, смртоносан је, убитачан и технолошки модернизован и разарајући; захтеви терориста никада нису реални и на закону засновани, они су увек незаконити, терористичке акције су детаљно испланиране, усмерене су на тзв. меке мете (недужни цивили) и изводе су у време када ће постићи највеће ефекте, итд.

¹¹ Franks, Jason. (2006). *Rethinking the Roots of Terrorism*. New York: Palgrave Macmillan.

Водећи нас постепено ка појединачном разјашњењу сваког градивног елемента тероризма, аутор се мора посебно похвалити за поглавље под насловом „Тероризам као акт комуникације“, у којем анализира однос између *тероризма* и *медија*, односно указује на тежње терориста да утичу на аудиториј и преко медија остваре пропагандне и психолошке циљеве, при чему медијски пропраћен „политички одјек акције“ приближава терористе остварењу задатих политичких циљева. Наиме, истраживачки донети у области изучавања тероризма, где се евидентно доказао и аутор овог дела, упућују да се, због утицаја на аудиториј, тежње за публицитетом, односно обраћања светској јавности путем мас медија, преузимањем одговорности за злочине и вршећи отворену пропаганду ради стицања политичких истомишљеника, тероризам развио у посебну врсту комуникације, у жељи да утиче на понашање других учесника у глобалном комуникацијском простору. Тероризам данас има огроман публицитет и утицај на истомишљенике и саме терористе, док с друге стране изазива страх и ужас код најшире јавности. Комуникацијски простор коме се модерни терористи обраћају личи, како аутор исправно закључује, на згуснуту мрежу оних који су мете терористичких аката, јавности, чланова терористичких ентитета и потенцијалних и стварних симпатизера. Дакле, тероризам је постепено освајао медијски простор, да би почетком XXI века постао моћно медијско оружје. Освајањем глобалних информационих мрежа тероризам је постао једна од најатрактивнијих медијских тема, што му је и био стратешки циљ, због чега се настојање за публицитетом, комуникацијом са свим учесницима у медијском простору и сматра стратешком компонентом савременог, односно глобалног тероризма.¹² На трагу са знања о медијској компоненти тероризма, коју аутор исправно сматра изузетно значајном, и у светски актуелним научним анализама тероризма се говори да терористичке тежње за публицитетом и освајањем глобалног медијског простора утичу на појаву и развој „медијског тероризма“ (*media-oriented terrorism*), што је један од пресудних разлога да се тероризам редефинише и у оквиру комуникационе теорије симбола (*symbolic communication theory*). Због тога се данашњи „спектакуларни терориста“ (*terrorist spectaculars*) најбоље анализира кроз концепт „медијског догађаја“, при чему је добијање пажње од медија, јавности и политичких одлучилаца *raison d'être* модерног тероризма, сакривен иза шокантног насиља.¹³ Јер, терористички акт ништа не значи ако није пропраћен у јавности, односно ако му медији нису дали жељени публицитет. Такође, агресивним медијским наступом терористи настоје усмерити пажњу људи на своје постојање, политичке мотиве и циљеве, у жељи да противнике доведу у стање панике, ужаса и разарајућег страха, а могуће истомишљенике убеди у своје „искрене и исправне намере“ и добију од њих подршку за политичко деловање путем примене насиља.¹⁴ Јер, тероризам није само пука терористичка акција, он се потпуно остварује кроз постизање психо-

¹² Упореди: Garrison, Arthur H. (2004). Defining Terrorism: Philosophy of the Bomb, Propaganda by Deed and Change Through Fear and Violence. In *Criminal Justice Studies* Vol. 17, pp. 259–279.

¹³ Nacos, Brigitte L. (1994). *Terrorism and the Media: From the Iran Hostage Crisis to the World Trade Center Bombing*. New York: Columbia University Press., p. 8.

¹⁴ Упореди: Tosini, Domenico. (2007), Sociology of Terrorism and Counterterrorism: A Social Science Understanding of Terrorist Threat. In *Sociology Compass*, Vol 1/2, p. 667.

лошко-пропагандног циља. Другим речима, како сматра аутор овог дела, није довољно само извршити терористички акт, нужно је са њим упознати што шири круг људи, по могућности целокупну светску јавност, што је, како знамо, одлика деловања и глобалне терористичке мреже Ал Каиде (*Al Qaeda*) и других терористичких организација на почетку XXI века.

Иако већину истраживања савременог тероризма карактеришу и покушаји да се изврши његова што прецизнија класификација, аутор посебну пажњу поклања и овом питању, где су аналитичка строгост и прецизни принципи класификације битна одлика његових напора у том смеру. На тим премисама аутор говори о „интризичко мотивисаном циљном тероризму, тероризму мотивисаном идеологијом, и сепаратистичком и религијском тероризму“, а у овом приказу посебно издвајамо *религијски тероризам*, под којим аутор подразумева врсту насиља коју покрећу верски мотиви, што је и разлог да се у анализи овог вида тероризма мора узети у обзир веза тероризма и религије у облику политичке теологије, с обзиром на то да се ради о злоупотреби религије с циљем остваривања политичких циљева. У овом виду тероризма аутор исправно види најдугочечији и најопаснији извор насиља у XXI веку. Наравно, све наведене класификације тероризма аутор анализира на примерима деловања многих терористичких организација, све до глобалне терористичке мреже Ал Каиде.

Разматрање узрока тероризма увек је један од најтежих истраживачких подухвата. Пракса је да се о тероризму често говори само у контексту његових последица, као и мера којима се он мора сузбијати. Међутим, праве и ефикасне борбе против тероризма нема без указивања на његове стварне узроке, како тврди и аутор овог дела. У научној литератури посвећеној тероризму често се указује да постоје три основна задатка у његовој анализи: његов опис (*description*), објашњење (*explanation*) и предлог мера (лекови) за његово сузбијање (*prescription*), односно, утврђивање појма и градивних елемената тероризма; узрока који одређене ентитете наводе да своје циљеве настоје остварити (и остварују) терористичким актима и утврђивање мера (превентивних и репресивних) којима се може сузбити тероризам на глобалном плану.¹⁵ На трагу ових аналитичких постулата, Радослав Гађиновић наводи веома широк и детаљан списак могућих узрока јављања тероризма као облика политичког насиља, од којих се посебно издвајају: геополитичке, класне, верске, и политичке противречности; економске и социјалне разлике, национална неожиљеност, односно екстремни национализам и шовинизам, колонијална и неоколонијална зависност, нерешена етничка структура и нерешене границе држава, верска застрањеност – фундаментализам, хегемонизам свих врста; крутост система, закона и прописа, осећај угрожености, паника, нетолеранција, економска и политичка криза, проблеми идентитета; итд. Узроци тероризма су, дакле, сложени и многоструки, и не могу се једноставно уочити ако се не изврши детаљна и свеобухватна анализа свих аспеката развоја друштва и држава, али и света у целини, и дубински не проникне у све динамике које одликују глобализовану стварност XXI века. За такву анализу аутор такође заслужује све наше похвале, јер је проицњи-

¹⁵ Упореди: Kegley, Charles W. Jr. (ed). (2003). *The New Global Terrorism: Characteristics, Causes, Controls*, New Jersey: Prentice Hall.

во и критички храбро изнео заиста релевантан списак узрока који непосредно или посредно утичу на јављање и бујање тероризма у савременим условима.

Други део монографије аутор посвећује антитероризму, као општем стратегијском оквиру превентивног, најпосле и репресивног деловања на плану сузбијања тероризма. Иако се о сваком поглављу посвећеном овим проблемима аутору може изрећи много похвала за уложени труд, по актуелности се посебно издваја део који говори о улози преговарачких тимова у спречавању терористичких акција, теми која је понајмање до сада обрађивана у сличним истраживачким покушајима. Полазећи од општег оквира преговора и њихове класификације, као и стилова и тактика преговарања, аутор се посебно задржава на питању преговарачног процеса, који је у многим ситуацијама кључно опредељујући за ефикасну антитерористичку акцију. При томе упозорава да се преговарачки циклус с терористима не може потпуно преузети из класичних начина преговарања. Наиме, сматра аутор, потребно је развијати посебну методологију рада преговарачких тимова, у којој се треба придржавати неких основних постулата, као што су: јасно разграничење задужења сваког члана тима, детаљан план, организован и поступан рад, критичка анализа окончањог процеса преговарања с терористима, итд. Ова заиста детаљно и свеобухватно разрађена упутства аутора о преговарању са терористима имају велику практичну вредност за све антитерористичке јединице које се суочавају или се тек могу суочити са талачким или другим посебно опасним терористичким режијама, у којима су превасходно угрожени људски животи.

У односу на претходно издање, аутор у овом допуњеном издању монографије по први пут проблематизује улогу полиције и војске у борбеним антитерористичким мерама, што је оригинални допринос концепту и стратегији антитероризма у савременим условима. Имајући у виду развој и улогу полиције и војске као традиционалних субјеката система безбедности државе, аутор се бави и анализом урбаних и руралних антитерористичких мера, антитерористичких мера на пловним путевима и мера у међународном ваздушном саобраћају, где храбро и отворено указује на многе проблеме са којима се сусрећу носиоци антитерористичких мера у овим условима, али и веома проницљиво препознаје стратешке могућности и тактичке моделе њиховог успешног деловања. У том смислу ово научно дело има посебну употребну вредност не само за будућа истраживања тероризма и антитероризма, већ и за акционо деловање свих носилаца антитерористичких активности и на националном и на међународном плану, коначно и за међународне организација задужене за мир и безбедност у свету. Такође, за све који се баве проблематиком правне науке и безбедности веома је драгоцен и научна анализа репресивних антитерористичких мера правне државе, као и антитерористичких мера Уједињених нација, где се посебно издваја ауторова критичка анализа имплементације антитерористичких докумената који су донети под окриљем Уједињених нација током XX и почетком XXI века.

Надахнуто истраживање феномена савременог тероризма и антитерористичких мера и активности аутор завршава закључним разматрањима, која одишу његовом израженом способношћу сублимације целокупног текста са неколико извршних мисли. Свакако се издваја она у којој наглашава да „тероризам као злочин против безбедности неће нестати логиком спонтаности“. Зато се и борба против тероризма не

може замислити без активног учешћа свих појединаца, и друштва и државе у целини, који кроз различите форме акционог деловања могу ублажити терористичке претње у будућности. При томе аутор упозорава да ни превентивно деловање у овом правцу неће донети жељене резултате ако се не узму у обзир и сва досадашња, а посебно актуелна научна истраживања овог феномена, као и цео корпус антитерористичких правних аката (резолуција и конвенција) који ће обавезати све демократске државе да активно сарађују у борби проти тероризма. Јер, као што синтетички закључује аутор, „сваки терористички акт је политички мотивисан и негација је демократије“ а, с обзиром на то да је „демократија ствар одговорности, а не ствар права“ и да представља „стицање слободе“, антитероризам је постао област која ставља демократију као такву пред историјски испит.

Овом монографијом Радослав Гаћиновић даје огроман и значајан допринос научно-истраживачком фонду о феномену тероризма код нас и у свету, јер његове анализе, синтезе и прогнозе о актуелним исходиштима и дефинишућим оквирима овог феномена, као и могућим облицима, мерама и активностима којима се тероризам може сузбијати на националном плану и у међународним односима, значајно употпуњују и иновирају досадашња сазнања о овој глобалној претњи безбедности. Стога се ово научно дело препоручује свима који се баве сложеним питањима и проблемима даљег опстанка људске цивилизације, односно питањима везаним за слободу, демократију, благостање, мир и друге универзалне вредности које, поред осталог, темељно угрожава и савремени тероризам.

S U M M A R I E S

Militarization of Arctic – the Future That Has Already Begun

Marko Filijović

In the past decade the Arctic region has attracted the attention of the international political and academic public. The reasons for this are primarily the identified hydrocarbon and other natural resources, which have, due to ice cover melting caused by climate changes, finally become accessible. In order to secure these resources, but also to defend their national borders, the so-called Arctic states – Canada, the Russian Federation, the United States of America (USA), Norway, and Denmark – have initiated, some of them individually, and some in a joint effort, a militarization process of the region. Considering that the afore-mentioned states include some of the world's most powerful states, the issue of the military build-up in the Arctic area has been articulated as one of the most significant issues concerning both the regional and the international security in general.

Key words: *Arctic, militarization, Arctic states, the Russian Federation*

National Strategic Crisis Management - A Comparison of the Swiss Approach to Nine Reference Foreign States

Bruno Suter

The paper presents a comparison of the Swiss model of the crisis management to that of four neighboring countries and to that of Sweden, the Great Britain, Australia, Canada and the USA. The comparison is made in the scope of quantitative indicators ("marking of what exists and what does not") in the areas of process, infrastructure, strategy and education.

In conclusion, the author provides suggestions for the improvement of the Swiss model of the crisis management at the federal level.

This text was published in the Swiss magazine *Military Power Revue*, No. 3/2009.

Key words: *Switzerland, crisis management, strategy, model, comparative analysis*

Defense and Security in the Hungarian Constitution

Mladen R. Tišma

Former Republic of Hungary (as of January 1, 2012, the country will officially be known as Hungary) is the northern neighbor of the Republic of Serbia. Although Hungary was one of the first countries in the world to embrace then alluring ideas of communism by establishing a short-lived Hungarian Soviet Republic, it was at the same time one of the first to follow the road of abandoning that system. Hungary is one of the first East-European and for-

mer Warsaw Treaty member states to become a full member state of NATO. This country of long-lasting statehood got its first written constitution by the mid 20th century, namely in 1949, when communists came to power. However, this constitution has gained its full affirmation as the supreme law of the country after the downfall of the single-party system and the huge 1989 revision. A new, democratic constitution, called the Fundamental Law of Hungary, was enacted in the spring of 2011. The paper discusses constitutional provisions of the old and the new Hungarian constitutions related to armed forces and their concept, composition, tasks and missions; democratic and civilian control over the military; national military service, states of emergency, as well as those related to police and other security services. Both old and new constitutional provisions are detailed, and represent a basis for future legislative elaboration through cardinal (organic) and ordinary laws, with limitations preventing the abuse that may occur with general provisions included in some other constitutions. The Hungarian constitution maker has particularly addressed the issue of constitutional-law regulation of the different states of emergency, which is an exception in the comparative constitutional law.

Key words: defense, security, Constitution, Hungary, armed forces, national military service, states of emergency.

New NATO Strategic Concept – “Active Engagement, Modern Defense”

Miroslav Glišić

The paper presents a new NATO strategy, adopted at the Lisbon Summit by the end of 2010. To present the continuity of the development of the Alliance's post-Cold War strategies and their orientation to an all-encompassing approach to the security, the paper first presents the strategies developed during the last two decades – the 1991 Strategic Concept (Dialogue and Cooperation Strategy) and the 1999 Strategic Concept (Cooperative Security Strategy). Then the paper presents the conditions of creation and development of the 2010 Strategic Concept (Active Engagement, Modern Defense Strategy). Finally, the paper analyzes the statements of the 2010 Strategic Concept, concerning the further development of NATO as a collective defense organization, the most efficient political-military apparatus for the crisis management and the improvement of stability through the development of different cooperation program initiatives. The paper also addresses the initial conditions providing for the implementation of the new strategy, which are reflected in a number of decisions made at the meetings of the Ministers of Defense and Internal Affairs of the NATO member states, following the Lisbon Summit.

Key words: NATO, strategic concept, collective defense, crisis management, cooperative security.

Semantic-Lexicographic Aspects of the Notion of Security

Predrag Ilić

In this paper an effort has been made to determine the origin and meaning of the term 'security', as well as of all its synonyms and related words in the Serbian and other languages that have originated from the Serbo-Croatian – the former common language. Although the use of these terms is a matter of social convention, to make the convention in this area very precise is considered to be a very important issue preceding

the determination and explanation of the notion of security. Therefore, this paper is an attempt made in this direction, starting from a criticism of other authors' attempts and using the best known dictionaries and lexicons of the Serbian and Serbo-Croatian languages.

Key words: *security, safety, non-danger, semantics, synonyms.*

Coup d'Etat as a Modality of Illegal Political Struggle

Marko Parezanović

The paper analyzes a coup d'état as a specific way of seizing the power and political might in a certain society or a state. Since long ago until today, coups have been a political reality and one of the most efficient ways of illegal seizure of power. While historical processes have contributed in time to changes in manifestations of this complex political-security phenomenon, the essence has in fact remained the same and comes down to the establishment of political-economic and military-security domination in internal political and international relations. Apart from operational determination, the coup d'état phenomenon is treated also through a level of cohesion of political, military and intelligence-security entities in conducting the overturning action, with an emphasis on their conspiratorial and scheming activities. With a view that a coup d'état may have both national and international character, it may cause an overflow of the conflict in certain areas, thereby definitely making the political processes even more complex in a broader geopolitical and geo-economic sense. That is why the activities conducted during a coup d'état are carried out under the conditions that may, by their character and their executors, be different enough and cannot be reduced to one common denominator, in spite of the fact that their goals may even be equal or similar. Coup d'état consists of a number of phases, although possible inter-phases may be thought of, which may theoretically be articulated in connection with the circumstances of the coup d'état execution. Coup d'état is never an act or expression of will of one man, such as the leader of the overturning action, but a form of collectively conducted and executed military-political activity where each of the conspirators has his own interests for taking part in it.

Key words: *coup d'état, power, overturn, conspiracy, armed forces*

Armed Insurgency

Miodrag Gordić and Goran D. Matić

The selection of this paper's topic has been primarily motivated by recent events in North Africa (Libya, Egypt, Algeria ...) and non-existence of theoretically clear differentiation of the notions of insurgency in the security sense from the notion of armed insurgency in a sense of the criminal law, which causes different consequences in practice ranging from inadequate strategic-doctrinal approach to the issue of delineation of responsibilities in specific situations in the field. The prevention of armed insurgency should be an accomplishment of a range of political, economic, social, police, military, diplomatic, and other measures to preclude or remove the causes of armed insurgency occurrence.

The objective of the afore-mentioned measures is to incorporate the political ideas intended to achieve the armed insurgency effects, into a legal, primarily political, dialogue leading to a compromise.

Key words: *armed insurgency, insurgency, society, state, politics, security, criminal law.*

Control of Trade and Transfer of Small Arms and Light Weapons

Kristina Radojević, Vanja Rokvić and Željko Ivaniš

The term 'small arms and light weapons' (SALW) refers to conventional weapons that are relatively cheap and easily available, simple to use and maintain. These weapons are a widely spread threat to the security of states, communities and individuals. These are main weapons used in most of conflicts and armed insurgencies. The control of trade in SALW is one of the ways to stop the illegal spreading of these weapons, which may also contribute to precluding the armed conflicts. The paper gives a short overview of international initiatives concerning the illegal trade and transfer of SALW.

Key words: small arms and light weapons, illegal transfer of weapons, arms trade control, arms trade treaty.

Position of Women in the Security Sector of the Republic of Serbia

Biljana Stojković

The paper deals with the development procedure of the National Action Plan for the implementation of the UN Security Council Resolution 1325 – Women, Peace and Security in the Republic of Serbia (2010–2015). Data are also provided on the methodology and results of action research that preceded the development of the aforementioned document. Within six months only, a gender analysis had to be made, for the first time in the security sector of the Republic of Serbia, on the basis of indicators that had still to be identified and selected. Nonetheless, the research contributed to finding a possibility and ways for improvement of the existing situation through the idea of the action plan and the elaboration of objectives, measures, activities, activity leaders and their partners, scheduled time limits, required resources, etc., for the implementation of the gender equality policy in practice of the security sector of the Republic of Serbia, based on the existing national legal, political, strategic, and action documents, study of foreign experiences and results of the gender equality implementation in the security system. Some results of this research were published in recently adopted National Action Plan for the implementation of the UN Security Council Resolution 1325 in the Republic of Serbia (2010–2015), and the paper explains how these results were obtained.

Key words: women, peace, security, law, gender, equality, plan, models, methods, indicators, analyses, statistics.

Principles of Counter-Insurgency Operations: From A Theoretical Model to Implementation

Robert Mikac and Antonija Buntak

The end of the Cold War has erased the fear of a global conflict between the two blocks and a direct clash of two major powers' armed forces, but has brought a multitude of faster and more dynamic occurrences. While through the period of the Cold War the main threat

to international security came from states, the present period is marked with asymmetrical threat sources from non-institutional subjects. The world of today's war operations is marked with the conflict of two extremes – a modern, conventional army on one side, and numerically and technologically inferior insurgents. The paradox of such conflicts lies in the fact that military superiority of conventional armed forces is insufficient to win a victory. Much more is needed for victory. This has been especially obvious in the recent conflicts at the beginning of 21st century, where allied forces are unable to overcome militarily inferior adversaries. The main problem for the conventional forces is that counter-insurgency operations feature greater unpredictability, uncertainty, vagueness, different measures of success, and an adversary that refuses to fight in a conventional and open conflict, as compared to the operations that they had prepared for during the Cold War. In the field, there is a different symmetry where, as Henry Kissinger excellently observed: "a conventional army loses if it doesn't win, while guerilla wins if it doesn't lose".

The aim of the article is to analyze the nature of counter-insurgency operations, from the aspect of the social sciences, and to identify the necessary principles to which architects of operations should adhere to create a premise for a final success.

Key words: *counter-insurgency operation, the USSR, the USA, France, the Great Britain, insurgents, local populace, allies, centers of gravity.*

Neutrality and Cyber Warfare

Dragan D. Mladenović, Mirjana S. Drakulić and Danko M. Jovanović

Due to its specific nature, cyber warfare significantly differs from earlier forms of warfare. Its nature is defined by resources, methods, techniques, military doctrines, and rules. The attacker's ability to hide and use the same resources and methods, just as in the case of cyber criminal and intelligence activities, makes its international regulation very complex. The existing rules of the law of armed conflicts may be applied to cyber warfare generally, but due to the impossibility to determine the identity of the attacker and the governmental responsibility for the attack, it is difficult to apply them in practice. Cyber warfare poses many threats to international peace, and one of the most significant is the violation of neutral status of states during the conflict and spreading of the conflict out from the cyber area to the physical area. Cyber attacks during the 2008 armed conflict between Russia and Georgia did not reach the level of armed conflict, but they provided a possible model of future complex interstate conflicts including a component of cyber warfare and their impact on neutrality during the conflict. For the international legal regulation of the neutrality of states during a cyber conflict it is necessary to determine the true nature of the cyber warfare, make an analogy with the existing rules of neutrality, and find new and original solutions corresponding to the nature of cyber warfare.

Key words: *cyber warfare, neutrality, cyber security, cyber space, cybernetic warfare, law of armed conflicts.*

Military Patent System – Situation and Prospects

Obrač Čabarkapa, Marina Dunjić and Dalibor Petrović

The paper points to the significance of inventive activity, namely the military patent system, for strengthening the overall defense capabilities of our country. The military patent system's long tradition is corroborated by certain research results outlined in the paper.

The central task of the military patent system is the protection of classified patented innovations. For an average reader to better understand the purpose of the military patent system, the paper presents basic notional explanations concerning the inventive activity as an important segment of the scientific activity; an invention and a classified invention; technical improvement; an innovation; a patent; a small patent; and a military patent.

The paper presents a brief overview of the current situation of the inventive activity, which is characterized by good normative-legal arrangement and harmonization with the regulations referring to this government sector; established high-quality procedure of testing the classified applications for innovations in the defense system, as well as the external applications; declining number of applications and granted innovations per year; insufficient knowledge of the area of the protection of all forms of industrial property, and in particular the inventions of the defense system members; absence of education programs for defense system members in this area; and creation of innovations not based on the scientific methodology application.

The prospects of further development of the military patent system are unimaginable without knowledge and education of personnel. Consequently, a joint action of a number of defense system entities is needed to enhance the awareness of the inventive work importance, in particular as regards the protection of intellectual creativity products.

Key words: inventive activity, innovation, classified invention, patent, test procedure, protection of patented inventions.

Risks of Non-Military Security Threats Relevant for the Third Mission of the Army of Serbia

Zoran Keković, Nenad Komazec and Zoran Jeftić

Serbia and its Army are undergoing a process of reassessment of functional requirements and capabilities to respond to non-military threats to the security. In line with national, European, and Euro-Atlantic security priorities, preventive use of forces is an imperative of modern use of military resources in facing the assessed threats. The paper does not discuss separately non-military threats to the security of the Republic of Serbia as contained in strategic and doctrinal documents, or assess the risks from individual threats, which are the subject of more comprehensive future analyses and research. The authors above all point to the importance of multi-risk assessment and the analysis of scenarios of preventive actions within the scope of the third mission of the Army, taking into consideration the specificities of the Republic of Serbia. As regards the assumed risks of natural disasters, terrorism and insurgencies, the next task is to analyze functional requirements and capabilities of the Army of Serbia using the GAP analysis and other methods and techniques of risk assessment as bases of decision-making process.

Key words: risk assessment, natural disasters, terrorism, insurgencies, Army of Serbia, preventive actions.

Traffic Service in Support of Movability of the Army of Serbia

Dragiša Zinaja and Miloš Arsić

Modern forces need to be capable of rapid deployment to the area of operation and, in doing so, of preserving the required level of performance to conduct the operation itself. In this connection, the movability is a key term in the system of

operational capabilities, which, among other factors, depends also on the organization level of the traffic support system. Through theoretical determination of the notion of movability of the forces and their traffic support, mutual correlation is determined, which is applied to the definition of the place and role of the traffic service in the movability of the Army of Serbia.

Key words: *movability, traffic support, movability of the military.*

Crisis Communication in Military Organization Systems

Ksenija Đurić Atanasievski and Samed Karović

Crisis communication is a specific section of the public relations and, at the same time, an important aspect of the crisis management. This type of communication is of high importance for preserving the reputation of an organization in the crisis situations. Crisis communication contributes also to reducing the negative consequences of the crisis for people and the environment.

The paper discusses the phases of crisis communication, as well as the theories and techniques obtained through the research in this area. It especially points out the importance of the crisis communication for military organization systems and emphasizes the characteristics of crisis communication implementation in them. It presents the crisis situations specific for military organization systems and offers a model of communication in such crises.

Key words: *crisis management, crisis communication, military organization systems, theory of crisis communication, crisis communication model.*

Improvement of Internal Audit in the Public Sector of the Republic of Serbia

Milan M. Milunović

As part from the government audit being carried out in the Republic of Serbia, the process of introducing the internal audit in the entire public sector is also in progress. Within the scope of negotiations for joining the European Union, the requirements concerning the development and establishment of the decentralized function of internal audit for the entire public sector, including the required resources from EU, are to be fulfilled as well.

Namely, government expenditures control is carried out also, beside the government audit, by establishing a system of financial management and control, involving the financial management and control, harmonization, and internal audit. Accordingly, the process of continuing adjustment and application of regulations and introduction of internal audit is underway in all institutions of the public sector of the Republic of Serbia.

This paper deals with the internal audit, as a key element of the financial management and control system, with a purpose of observing its current condition and problems and finding the solutions for improving its performance in the future.

Key words: *financial management, control, internal audit, improvement.*

Holistic Marketing in Support of the Market Transformation of Enterprises in the Dedicated Production Sector

Slobodan T. Panić

The scope and the rate of changes occurring in the social-economic environment are such that it may be said that the only constant of the modern time is the constancy of change. The state-owned enterprises in Serbia, together with other business entities and the society in general, are affected by this wave. The turbulence of the environment is driven by global processes such as the globalization, liberalization, and intense technical and technological development. The adjustment to the new reality is an imperative for all business entities, regardless of their type of ownership. The reform wave is particularly manifest in the public sector and conducted with an aim to improve the efficiency of this strategically important sector. The changes were initiated in the Great Britain in early 1980s, but they rapidly spread to the USA and became a global process. Today there is no country worldwide which fails to address the greatest attention to the public sector. It is exactly owing to the reform of the public sector that some countries stopped unfavorable trends and made a dynamic economic growth possible (for example, South Korea). The approach and modalities of individual countries are different but the end goal is the same – to reduce the influence of the government on the business operations of state-owned enterprises, reduce or completely stop financing these entities from the budget, and prepare them for independent subsistence on the market. Through the business efficiency of state-owned enterprises, the state seeks to improve its own allocative efficiency. This is a matter of the greatest importance for transition countries, which carry out the public sector reform in much more difficult conditions, changing at the same time their social-political and economic system, building the market institutions, and changing the system of values that has existed for decades. Through a theoretical analysis and empirical research, the paper aims to point to one of possible ways of restructuring the state-owned enterprises in Serbia. The market transformation model proceeds from the fact that the public sector in the economy has, apart from the tradition, also a respectable personnel potential, equipment, and logistics, which should be put into action. The market transformation of the state-owned enterprises is a creative alternative to dismissal of employees, and is especially important in the situation where the unemployment has become the greatest socio-economic problem and the main negative effect of the transition. The state-owned enterprises' access to domestic and foreign markets is the only true check of their overall efficiency and the best preparation of all future activity of the state and management.

Key words: restructuring, state-owned enterprises, market transformation, holistic marketing, turbulence of the environment, efficiency.

Specific Features of Crisis Decision Making

Želimir Kešetović and Ivica Lj. Đorđević

The authors analyze specific features of the crisis decision making, addressing special attention to the trend of the centralization of crisis decision making as the way how bureaucratic organizations adjust to crisis situations. Alternatives to the

centralization of crisis decision making are also discussed. The authors find that the centralization of crisis decision making has serious deficiencies, and consequently some researchers recommended alternative ways of structuring the crisis response, especially in inter-organizational environment. They conclude that these alternative models may help a balanced evaluation of functionality and dysfunctionality of the centralization, and that the analysis may identify personal, organizational and inter-organizational prerequisites for effective crisis management in different situations.

Key words: *crisis, crisis management, crisis decision making, centralization.*

Quality Personnel Selection in Support of Mobbing Prevention

Ljubomir Đ. Barović

Mobbing is a pathologic communication in the workplace, which may have severe consequences for mobbing victims: from transient disturbances, to permanent disturbances, and to suicide. Mobbing has many forms and is not always clearly visible or recognizable. Almost all armies of the world evidently face mobbing, although few studies have seriously addressed this issue. Changes in the Army of Serbia, professionalization and the transition period of the country may have influence on the advance of mobbing. As a prevention measure, the paper discusses the personnel selection, i.e. appointment of people to command, management and leadership positions in the military. Proceeding from the fact that someone becomes a mobber more often due to the very structure of one's personality, the paper elaborates the idea that for the sake of prevention such people should not be appointed to responsible duties.

Key words: *mobbing, the military, professionalization, personnel selection, selection, prevention, leader.*

Management of Employee Work Effectiveness

Zoran Stevanović and Ranko Lojić

Work effectiveness and efficiency are unavoidable factors of survival and success of any organization, including the military one. Consequently, their study and possibilities have been ascribed great value. In the most simple sense, successfulness in an activity depends on how complex it is, who performs it, and how it is evaluated. Evaluation is ever less considered as the only component of the assessment of employees' successfulness in accomplishing the objectives set. A new concept treats the evaluation as one segment of the functional model called work effectiveness. The management of employee work effectiveness involves setting the work objectives to be accomplished, training of the employees, performance evaluation, and rewarding according to the results achieved. Organizations are seeking for and developing different methods in order to manage the employee work effectiveness in the best possible manner.

The paper transparently presents the notions of effectiveness and efficiency, as well as differences between the two. Additionally, it analyzes work objectives, training of employees, evaluation and rewarding.

Key words: *effectiveness, efficiency, work objectives, training, evaluation, rewarding.*

Reaches of Salafi Aggression on the Unintegrated Part of the Balkans

Milan Mijalkovski

The traditionally unstable Balkans has still kept its many explosive features at the beginning of this (21st) century, particularly in the area of Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Macedonia and Serbia, which are not adequately included in European and Euro-Atlantic structures. The paper discusses and presents reliable facts that in this unintegrated part of the Balkans specific aggression of Salafis (radical Islamists) has been conducted, who rely on the terrorist Al-Qaeda and whose final goal has been to establish the Balkan caliphate (Balkanistan), as a part of an imagined united world state of Muslims (Umma). Since there is little chance that their aggression will be efficiently precluded, gloomy future is predicted for the entire Balkans, even if all Balkan states are fully integrated in EU and NATO in the foreseeable future.

Key words: *the Balkans, Salafi, Wahhabis, terrorism, Al-Qaeda.*

Ecological Terms in the Situation Assessment

Miroslav B. Pavlović

The growth of environmental awareness is proportionate to the understanding and comprehension of the fact that the capacities of the environment are limited and that the man need, for the sake of his own species' survival, to use the natural resources and introduce new products into the nature in a controlled manner. He has ever more affected the natural components through exploiting the natural resources and putting back into the nature pollutants, gases, noise, structures. The military activity significantly contributes to the pollution of the nature by oils, fuels, noise. So far, some legal solutions exempt the Army from the responsibility. The Law on Environmental Protection against Noise, Article 1, paragraph 2, reads: "The provisions of this Law do not apply to the noise made in the workplace and in the work environment, the noise made in a transport vehicle, the noise generated by military activities on army ranges and ...". This means that the Army is not exempt from the responsibility of causing noise in the barracks, or when passing through an inhabited place to go out to the ranges, and it is realistic to expect in the future that the noise will be reduced also on the ranges in the vicinity of the inhabited places. All the above points to the fact that the Army also has to become involved in addressing the environmental issues.

Knowledge of the ecology has developed in portions, within the scope of separate scientific fields, and each of them developed its own terminology. Ecology belongs to the group of biological sciences, but also other sciences (geographic, legal, economic, civil engineering, urban ...) need to deal with it. The problem arises when each of the sciences develops its own system of ecologic notions and terms.

This paper does not aim to arbitrate between the definitions of terms found in biological, geographical, or legal-economic terminology, but to clarify and suggest the use of the most appropriate term related to the military terminology and military-geographic terminology. Using an analysis of available literature and dictionaries, an ecologic terms tree has been designed for the terms used, and matching synonyms given in the military-geographic terminology. The authors believe that the explained terms will contribute to the work efficiency of individuals, commands and headquarters.

Key words: *biotope, the environment, biocenosis, geosphere, topographic area, geographic area, area.*

Place and Role of the Environment in the Security Policy of the Republic of Serbia

Dragoljub Todić

The paper analyzes the matter of the place and role of the “environment” in the security policy of the Republic of Serbia. The bases of the analysis are the most significant strategic documents in the area of the environment, security and defense, as well as the relevant regulations of the Republic of Serbia. The paper also points to the sources of threats to the environment security; the place and role of the “security” in the regulations related to the area of the environment; the place and role of the “environment” in the regulations related to the area of security and defense; security aspects and importance of international treaties related to the area of the environment; as well as the relation between the “environment” and the energy security.

Key words: the environment, security, sources of threats to the security, international treaties, strategic documents, national regulations related to the area of the environment, energy security.

Army of the Republic of Serbia and Environmental Protection

Mile Rakić and Milijana Đorđević

In the scope of its security policy and the Security Strategy, any modern state considers the environmental protection on its territory as one of the most important tasks. In this process, many problems are met, including the shortage of capacities of the security entities, in the sense of both quality and quantity. This is particularly manifest under the conditions of emergency situations. However, as a security subject and the most important subject of the country's defense, the Army of Serbia may, primarily in peacetime conditions, be involved in the environmental protection. This is especially desirable in extreme conditions of threats to the environment. This is not the Army's priority task, but the practice so far has clearly proved that its involvement has had extraordinary results. However, the Army's involvement in the environmental protection has also its deficiencies, which need to be overcome so that the Army may be able to contribute to general development of the society as a part of the security (protective) capability of the Republic of Serbia.

Key words: policy, the Army, the environment, Serbia, capacities

National-Socialist Propaganda Spreading on the Territory of the Danube Banovina during 1940

Vladimir Barović and Dejan Pralica

The paper analyzes the problem of Nazi propaganda spreading in the area of the Danube Banovina, where numerous German national community lived. Based on research, examples of nationality-based incidents and conflicts are cited, which were the consequence of successful Nazi propaganda, deliberately organized and conducted by Kulturbund. Also, examples are cited of organizing the systemic training of young members of the German minority in the Danube Banovina, who were a vanguard in national-

socialist propaganda spreading. The authors have used the first rate historical sources, which they have found by searching the archives, and which have served to structurally explain the problem being treated.

Key words: propaganda, Nazism, Germans, the Danube Banovina, indoctrination, incidents.

Education and Advanced Training of Geodetic Service Personnel since World War II until Today

Saša T. Bakrač, Slaviša Tatomirović and Radoje D. Banković

The process of basic education and advanced training of personnel for *initial military geodetic duties* was launched in April of 1945. Since back then until now, the basic training was completed by 1026 persons, mostly of officer ranks.

As of 1950, and later on, in addition to the basic education and advanced training, a part of the personnel mainly completed courses, specialist's training, higher military schools, and postgraduate studies in the areas of geodesy and geography.

The paper analyzes and emphasizes the importance of these activities, both for the former period and for future needs of the Military Geography Institute primarily, and also of geodetic service in general. The analysis shows that this process is characterized by manifest diversity.

The last and small generation of officers, geodetic service engineers, completed their education in 2005. The future of the Military Geography Institute and the geodetic service in general is largely conditioned by the quality and the quantity of the existing and the future personnel.

Key words: *education and advanced training*, officer personnel, geodetic service, the Military Geography Institute.

Војно дело“ је општевојни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије и представља отворени форум за публикување и стимулисање иновативног промишљања и критичку размену искустава о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране, у националном и међународном домену.

Чланци „Војног дела“ фокусирају се на компаративне и мултидисциплинарне теме које обрађују кооперативну националну, регионалну и глобалну безбедност, демократско управљање одбраном, цивилно-војне односе, формулисање стратегије безбедности и планирање одбране, тероризам, контролу наоружања, управљање кризама и чување мира.

Чланци, обима до 1,5 ауторски табак (24 странице формата А4 са по 1.800 карактера, са белинама између речи), достављају се Редакцији „Војног дела“ електронском поштом на адресу vojno@mod.gov.rs (формат А4, фонт – *Times New Roman*, величина 12, проред – један ред). Чланак треба да садржи: наслов, име аутора, назив установе аутора, сажетак, кључне речи, увод, разраду, закључак, списак литературе и резиме.

Наслов треба да одражава тему чланка, а речи које га чине треба да буду прикладне за индексирање и претраживање. Ако таквих речи нема у наслову, пожељно је да се придода и поднаслов.

Име аутора и електронска адреса. Наводи се пуно име, средње слово, презиме аутора и лична интернет адреса у институцији у којој је аутор запослен. Уколико има више аутора, наводи се само електронска адреса једног, обично првог аутора.

Назив установе аутора. Наводи се пун (званични) назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је обавио истраживање. У сложеним организацијама наводи се укупна хијерархија (на пример, Војна академија, Катедра друштвених и економских наука, Београд). Бар једна организација у хијерархији мора бити правно лице. Назив установе испишује се иза имена аутора. Функција, чин и звање аутора се не наводе.

Сажетак представља кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. Треба да садржи термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су: циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има од 100 до 250 речи и треба да се налази између заглавља (наслов, име аутора и назив институције) и кључних речи, након којих следи текст чланка.

Кључне речи јесу термини или фразе које адекватно представљају садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати ослањајући се на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен унутар да-те научне области (за науку уопште то је листа кључних речи *Web of Science*). Број кључних речи не може бити већи од 10, а учесталост њихове употребе треба да буде што већа. У чланку се пишу непосредно након сажетка, односно резимеа.

Захвалница. Назив и број пројекта, односно назив програма у оквиру којег је чланак настао, као и назив институције која је финансијала пројекат или програм, наводи се у посебној напмени на сталном месту, по правилу при дну прве стране чланка.

Претходне верзије рада. Ако је чланак у претходној верзији био изложен на званичном скупу у виду усменог саопштења (под истим или сличним насловом), податак о томе треба да буде наведен у посебној напмени, по правилу при дну прве стране чланка. Чланак који је већ објављен у неком иностраном часопису одговарајућег репомеа може се публиковати у „Војном делу“ једино у преводу на српски језик, уколико се тиме обогаћује национални академски корпус текстова.

Текст и језик чланка. Текст чланка мора да садржи увод, раду и закључак. Текући наслови у тексту се не нумеришу. Рад може бити написан на српском, енглеском, немачком, француском или руском језику. Текст мора бити језички и стилски дотеран, систематизован и без скраћеница (осим стандардних).

Табеларни и графички прикази. Фотографије, цртежи, графикани и табеле треба да буду јасни, прегледни и погодни за репродукцију. Треба их радити у програмима *Word*, *Corel* или *Excel* и поставити на жељено место у тексту. Уколико графички и табеларни прикази нису оригинално ауторово дело потребно је навести извор из којег је преузимање извршено.

Навођење (цитирање) у тексту. Начин позивања на изворе у оквиру чланка мора бити једнообразан. У самом тексту, на месту на којем се врши позивање, односно цитирање, у угластим заградама обавезно треба написати редни број извора из одељка литература.

Напомене (фусноте) пишу се при дну стране на којој се налази текст на који се односе. Могу садржати мање важне детаље, допунска објашњења, назнаке о коришћеним изворима (на пример, научној грађи, приручницима), али не могу бити замена за цитирану литературу.

Листа референци (литература). Цитирана литература обухвата, по правилу, библиографске изворе (чланке, монографије и сл.) и наводи се искључиво у засебном одељку на крају текста чланка,

у виду листе референци. Референце се набрајају редоследом којим се наводе у тексту и не превode се на језик рада. Библиографски податак за књигу садржи презиме и иницијале имена аутора, назив књиге, назив издавача, место и годину издања. Библиографски податак за часопис садржи презиме и име аутора, наслов чланка, назив часописа, број и годину издања, као и број странице. Наслови цитираних часописа наводе се у оригиналном, пуном или скраћеном, али никако у преведеном облику. При навођењу интернет сајта као литературе наводи се пуна електронска адреса странице која се цитира и датум када се последњи пут приступило тој страници. Обавезно је позивање на литературу у самом тексту, навођењем броја у угластим заградама. Бројеви треба да одговарају списку литературе који је дат у засебном одељку, при крају чланка.

Резиме. Ако је рад написан на српском језику пожељно је да се, поред сажетка на српском, даје и сажетак у проширеном облику на енглеском језику – као тзв. резиме (*summary*). Он се наводи на крају чланка, након одељка литература. Потребно је да буде у структурираном облику, а његова дужина може бити до 1/10 дужине чланка (опширнији је од сажетка на српском језику). Почетак резимеа може бити преведени сажетак на српском језику (са почетка чланка), а затим треба да следе преведени главни наслови, поднаслови и основе закључка чланка (литература се не преводи). Потребно је да се преведе и део текста испод наслова и подналова, водећи рачуна да он буде пропорционалан њиховој величини, а да одражава суштину. За резиме на енглеском језику Редакција обезбеђује лектуру.

Категорија (тип) чланка. У „Војном делу“ публикују се научни чланци који се разврставају у категорије:

- оригиналан научни рад (у којем се износе претходно необјављивани резултати сопствених истраживања научним методом);
- прегледни рад (који садржи оригиналан, детаљан и критички приказ истраживачког проблема или подручја у којем је аутор остварио одређени допринос, видљив на основу аутоцитата);
- кратко или претходно саопштење (оригинални научни рад пуног формата, али мањег обима или прелиминарног карактера);
- научна критика, односно полемика (расправа на одређену научну тему, заснована искључиво на научној аргументацији) и осврти.

Изузетно, у неким областима, научни рад у часопису може имати облик монографске студије, као и критичког издања научне грађе (историјско-архивске, лексикографске, библиографске, прегледа података и сл.), дотад непознате или недовољно приступачне за научна истраживања. Радови класификовани као научни морају имати бар две позитивне анонимне рецензије.

Такође, у „Војном делу“ се публикују и прилози ваннаучног карактера, уколико пружају информацију значајну за академску заједницу. То могу бити:

- стручни рад (прилог у којем се нуде искуства корисна за унапређење професионалне праксе, али која нису нужно заснована на научном методу);

- информативни прилог (уводник, коментар и сл.);

- приказ (књиге, рачунарског програма, случаја, научног догађаја, и сл.).

Сви радови подлежу анонимној стручној рецензији, а објављени радови и стручне рецензије хоноришу се према важећим прописима Министарства одбране Републике Србије.

Подаци о аутору. Аутор је, приликом достављања чланка Редакцији, дужан да достави и пропратно писмо у којем треба да наведе:

- о којој врсти чланка се ради,

- податке о аутору: име, средње слово, презиме, чин, звање, и-мејл адреса, адреса послодавца (или војна пошта), ЈМБ грађана, кућна адреса, општина становања, телефонски број на радном месту и код куће, број мобилног телефона, жиро рачун и назив банке.

Уредник

МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

- Браће Југовића 16, 11000 Београд •
- Телефон: (011) 3201-995, војни 23-995 •
 - Телефакс: (011) 3241-009 •
- Текући рачун: 840-312849-56 • ПИБ: 102116082 •
- Број потврде о евидентирању за ПДВ: 135328814 •

ПОЗИВ НА ПРЕТПЛАТУ ЗА 2011. ГОДИНУ

Претплаћујемо се на часопис:

бр. примерака

1. „Војно дело“

Годишња претплата 1.400,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923051

2. „Војнотехнички гласник“

Годишња претплата 896,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923054

3. „Нови гласник“

Годишња претплата 1.600,00 динара

Приликом уплате позвати се на број: 122742312923053

Претплатне цене важе до 31. 12. 2011. године.

Број примерака издања која се наручују уписати у наруџбеницу, а примерак наруџбенице са доказом о извршеној уплати на горе наведени текући рачун послати на горе наведену адресу.

Купац тел.:

Место

Улица бр.

Потпис наручиоца

М. П.

Ликовно-графички уредник
мр *Небојша* Кујунџић
nebojsa.kujundzic@mod.gov.rs

Језички редактор
Добрила Милетић, професор
мр *Наташа* Николић, професор

Техничко уређење
Звезда Јовановић

Преводацац на енглески језик
Душанка Пивљанин, професор

Тираж 900 примерака

Штампа: ВОЈНА ШТАМПАРИЈА БЕОГРАД, Ресавска 40б

УДК – Народна библиотека Србије

ВОЈНО ДЕЛО је општевојни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије који излази тромесечно. Представља отворени форум за презентовање и стимулисање иновативног промислања о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране. Гледишта и ставови аутора изложени у ВОЈНОМ ДЕЛУ не одражавају нужно званичну политику или став Министарства одбране Републике Србије и Владе Републике Србије. Сви текстови у овом издању смеју се репродуковати, у делу или целини, без претходног тражења одобрења. Редакција ВОЈНОГ ДЕЛА задржава право редиговања текстова.