

2

2022

ВОЈНО ДЕЛО

ISSN 0042-8426 ■ UDK 355/359
eISSN 2683-5703

ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИ НАУЧНИ ЧАСОПИС

ВОЈНО ДЕЛО

2

2022

ИНСТИТУТ ЗА СТРАТЕГИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА

ВОЈНО ДЕЛО

ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИ
НАУЧНИ ЧАСОПИС

БРОЈ 2/2022 ГОДИНА LXXIV април – јун *Издаје тромесечно*

UDK 355/359  ISSN 0042-8426  eISSN 2683-5703

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ У БЕОГРАДУ

РЕКТОР

ван. проф. др *Горан* Радовановић, генерал-потпуковник

ИЗДАВАЧКИ САВЕТ

- генерал-потпуковник ван. проф. др *Горан* Радовановић, Ректорат, Универзитет одбране у Београду, председник;
- пуковник ван. проф. др *Срђан* Благојевић, Војна академија, Универзитет одбране у Београду, заменик председника;
- пуковник доц. др *Иван* Вулић, дипл. инж., Ректорат, Универзитет одбране у Београду, члан;
- ван. проф. др *Јованка* Шарановић, Институт за стратегијска истраживања, Универзитет одбране у Београду, члан;
- пуковник *Мићо* Сувајац, Школа националне одбране, Универзитет одбране у Београду, члан;
- пуковник проф. др *Тихомир* Илић, научни саветник, Медицински факултет ВМА, Универзитет одбране у Београду, члан;
- потпуковник *Слађан* Ђорђевић, Ректорат, Универзитет одбране у Београду, члан

ИНСТИТУТ ЗА СТРАТЕГИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА

ДИРЕКТОРКА

ван. проф. др *Јованка* Шарановић

ГЛАВНИ УРЕДНИК

ван. проф. др *Станислав* Стојановић
Институт за стратегијска истраживања
Универзитет одбране у Београду
e-mail: stanislav.stojanovic@mod.gov.rs

ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

потпуковник мр *Владимир* Ристић
Институт за стратегијска истраживања
Универзитет одбране у Београду
e-mail: vladimir.ristic@mod.gov.rs
tel: 011/3603-484, mob. tel: 064/1900-160

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

- ванр. проф. др *Бранко* Крга, Факултет за дипломатију и безбедност, Универзитет Унион „Никола Тесла”, председник;
 - проф. др *Митар* Ковач, Факултет за пројектни и иновациони менаџмент, Универзитет Едуконс, Сремска Каменица, заменик председника;
 - проф. др *Владимир* Цветковић, Факултет безбедности, Универзитет у Београду, члан;
 - проф. др *Виолета* Рашковић Таловић, Факултет за међународну политику и безбедност, Универзитет Унион „Никола Тесла”, Београд, члан;
 - проф. др *Зоран* Павловић, Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, члан;
 - пуковник др *Дејан* Вулетић, научни сарадник, Институт за стратегијска истраживања, Универзитет одбране у Београду, члан;
 - пуковник доц. др *Саша* Деветак, Војна академија, Универзитет одбране у Београду, члан;
 - проф. др *Душко* Вејновић, Факултет безбједносних наука, Универзитет у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, инострани члан;
 - проф. др *Синиша* Таталовић, Факултет политичких знаности, Универзитет у Загребу, Република Хрватска, инострани члан;
 - проф. др *Марјан* Гуоровски, Факултет за безбедност – Скопље, Универзитет „Свети Климент Охридски” – Битољ, Република Северна Македонија, инострани члан;
 - проф. др *Изток* Подбрегар, Факултет за организационе науке, Универзитет у Марибору, Република Словенија, инострани члан;
 - пуковник проф. др *Alexandre* Herciu, Командни и штабни колеџ, Национални Универзитет одбране „Карољ Први”, Букурешт, Румунија, инострани члан;
 - пуковник ванр. проф. др *Zoltan* Jobbagy, Факултет за војне науке и обуку официра, Лудовика – Универзитет за јавне службе, Будимпешта, Мађарска, инострани члан;
 - потпуковник мр *Владимир* Ристић, Институт за стратегијска истраживања, Универзитет одбране у Београду – секретар
-

Адреса: Институт за стратегијска истраживања, (часопис *Војно дело*)
Вељка Лукића Курјака 1, 11000 Београд
e-mail: vojno.delo@mod.gov.rs
www.vojnodelo.mod.gov.rs

Рукописи се не враћају

Штампа: Војна штампарија – Београд, Ресавска 406

e-mail: vojna.stamparija@mod.gov.rs

С А Д Р Ж А Ј

<i>Драган</i> Бојанић Теоријско-методолошка анализа изазова, ризика и претњи у савременој теорији националне безбедности	I/1–17
<i>Милан</i> Миљковић <i>Драган</i> Јевтић <i>Слободан</i> Стојичевић Информациона димензија безбедносног окружења – основна обележја	I/18–40
<i>Бојан</i> Кузмановић <i>Срђан</i> Благојевић Теоријско-методолошки проблеми дефинисања појма „оружане побуне” као сложеног облика политичког насиља	I/41–54
<i>Душан</i> Пророковић Подела Косова и Метохије: реалност или заблуда?	I/55–74
<i>Драгиша</i> Јуришић Изазови војних операција у урбаном подручју	I/75–94
<i>Милена</i> Кнежевић Издаци и расходи за потребе одбране Републике Србије са посебним освртом на време пандемије COVID-19	I/95–112

C O N T E N T S

<i>Dragan</i> Bojanić The Theoretical and Methodological Analysis of Challenges, Risks and Threats in Modern Theory of National Security	II/1–17
<i>Milan</i> Miljković <i>Dragan</i> Jevtić <i>Slobodan</i> Stojičević The Basic Properties of the Information Dimension of the Security Environment	II/18–40
<i>Bojan</i> Kuzmanović <i>Srđan</i> Blagojević The Theoretical and Methodological Problems of Defining the Concept of “Insurgency” as a Complex Form of Political Violence	II/41–54
<i>Dušan</i> Proroković The Partition of Kosovo and Metohija: Reality or Delusion?	II/55–74
<i>Dragiša</i> Jurišić The Challenges of Military Operations in Urban Areas	II/75–94
<i>Milena</i> Knežević The Defence Expenditure and Spending of the Republic of Serbia with Special Reference to the COVID-19 Pandemic Period	II/95–112
Исправка/Correction	I-II/113

ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКА АНАЛИЗА ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ У САВРЕМЕНОЈ ТЕОРИЈИ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ*

Драган Бојанић**

Достављен: 14. 02. 2022.

Кориговано: 28. 02. и 24. 03. 2022.

Прихваћен: 30. 03. 2022.

Језик рада: Српски

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdelo2202001B

У савременим условима све је више неизвесности и непредвидивости, што утиче на потешкоће у управљању безбедношћу. У студијама безбедности појам опасности је централни појам. Безбедносне опасности се манифестују у облику изазова, ризика и претњи. Иако се ради о три различита „стања опасности”, у јавном дискурсу се најчешће користи синтагма „безбедносни изазови, ризици и претње” (БИРП), занемарујући чињеницу да сваки од ових појмова има своје значење, специфичности и одређено место у градацији, класификацији, али и приоритизацији безбедносних опасности. Предмет овог рада јесте анализа безбедносних изазова, ризика и претњи у оквиру стратегије националне безбедности, који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе. На основу анализе садржаја и компаративне методе разматран је међусобни однос ових појмова, односно суштина, природа и узроци угрожавања националне безбедности.

У раду је представљен проблем раздвајања категоријалних појмова националне безбедности. С тим у вези, предложена је теорија секторског приступа безбедности, као аналитички оквир, ради унапређења обухвата безбедносне динамике изазова, ризика и претњи, те на адекватан начин и њиховог суштинског раздвајања. Истраживање, такође, указује на то да су промене у безбедносним садржајима, ширењем и продубљивањем области, условиле промене технологије управљања која укључује управљање ризицима, али да није дошло до суштинске промене у целокупном концепту.

Кључне речи: *савремени сукоби, национална безбедност, изазов, ризик, претња, опасност и штета*

* Рад је део научноистраживачког пројекта „Физиономија савремених оружаних сукоба” који се реализује на основу Плана научноистраживачке делатности у МО и ВС за 2021. годину, број 2-2.

** Универзитет одбране у Београду, Институт за стратегијска истраживања, Београд, Република Србија, dragan.bojanic@mod.gov.rs

Увод

Савремени свет налази се у општем трагању за новим садржајима и формама сопствене безбедности, а тиме и трагању за успостављањем и изградњом најефикаснијих система одбране држава, савеза, региона. Постоји општа тенденција за побољшањем и развојем свих људских делатности, а тиме и напретком области одбране и безбедности. Кораци напретка не остварују се потпуно равномерно на свим континентима, регионима и државама. Њихова снага и брзина условљена је бројним политичким, економским, друштвено-историјским и безбедносним чиниоцима. На почетку треће деценије 21. века, људи, државе и региони заинтересовани су и забринути за своју судбину и безбедност.

Чињеница је да постоје бројни чиниоци и извори немира, претњи и угрожавања многих држава широм света и да на њих веома често нису имуне ни велике и моћне државе. Неретко се поставља питање да ли и саме државе чине све што им је у моћи да развију такве системе одбране који ће им обезбедити заштиту од разних видова БИРП-а на које у будућности могу наићи. У основи ових збивања више је кључних момената од којих је значајно порасла улога фактора политичког, економског, технолошког и информатичког развоја.

Одбрана подразумева организован одговор у смислу осујећивања, спречавања и умањења ефеката напада који представља друштвену акцију на рушењу државе.¹ Све државе су, кроз своју историју, тежиле да избегну положај жртве, па су због тога изграђивале и организовале одбрамбене функције у складу са карактером својих друштвено-политичких система.² Одбрана и безбедност одувек су представљале битне функције политике и политичког система, а њихов развој саставни је чинилац развоја политичког система. Концептуализација одбране једна је од најзначајнијих. Задаци државних органа на креирању националне безбедносне политике првенствено су усмерени ка утврђивању јединственог државног интереса који се, имајући у виду дефинисане интересе на пољу спољне политике и безбедности, мора уградити у безбедносни концепт и модел. Из концепта и модела безбедности следе безбедносне стратегије, које морају послужити дефинисању система одбране, као једне од најзначајнијих функција на пољу безбедности сваке државе. Суштински, ово питање се своди на моделовање превентивног, куративног и посткуративног деловања на БИРП.³

¹ Благојевић Срђан, Зоговић Михајло, Пајовић Миливоје, (2015), Политика односа са јавношћу у систему одбране, Војно дело 5/2015.

² Ибид.

³ Куративни облик деловања подсистема система безбедности је облик којим се отклањају узроци угрожавања и њихови носиоци на правно дозвољен начин. Посткуративно деловање је, по правилу, усмерено у више смерова: прво, на умањивање, отклањање и надокнаду (супституисање) остварене штете и, друго, у правцу предузимања делатности којима ће бити спречена или бар умањена могућност угрожавања и велике штете. Видети шире у: Gordić Miodrag, Termiz Dževad, Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, str. 432-433, ISBN 978-99955-99-02-7

Да би одбрана државе остварила своју основну друштвену функцију, примарни услов је да буде организована и да функционише као систем. Ова чињеница захтева свеобухватно систематско јачање целокупног система националне безбедности Републике Србије.⁴ Уместо појма „стратегија државе”, у теорији и пракси стратегијског промишљања врло често се користи појам „стратегија националне безбедности” (у даљем тексту: СНБ), који је нижег нивоа општости.⁵ Како би се држава оптимално припремила за суочавање са различитим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, доносиоцима одлука је потребан интегрисан, кохерентан и систематичан приступ, који ће им омогућити да класификују и упореде различите чиниоце угрожавања безбедности, да одреде приоритете и донесу адекватну и ефикасну одлуку у јачању одговарајуће припреме и изградње потребних капацитета. Истовремено, без јасног разумевања семантичког садржаја главних категорија теорије националне безбедности, односно БИРП-а, немогуће је изградити ефикасан систем за обезбеђивање националне безбедности државе, у чијем одсуству није могуће да се створе услови за одрживи економски раст и развој земље.

Предмет овог рада јесте стратегија националне безбедности, односно безбедносни изазови, ризици и претње који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе. Представљен је и прилог анализи основних категорија теорије националне безбедности: „изазов”, „ризик” и „претња”. На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, наведених у различитим изворима, аутор открива њихов садржај и суштину и долази до закључка да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов”, „ризик” и „претња”, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Од суштинске је важности да се изврши раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања, а затим и процене војних и невојних ИРП-а при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се у већини безбедносних проблема преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Овај аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе може бити успешно примењен у анализи манифестних облика угрожавања националне безбедности. Пошто је ризик мерљива вредност, применом концепта ризика (*risk-based concept*) постаје могуће створити методологију за објективну процену БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране, већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

⁴ О значају стратегије државе видети више у: Kovač Mitar, Marček Jan, (2013), Konzept und methodische Aspekte der Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie, Österreichische militärische Zeitschrift, 1/2013, pp. 34-47.

⁵ Ковач Митар, Марчек Јан, (2001), Теоријске основе стратегије државе, Зборник радова са симпозијума о војној науци, Научна изградњеност и чиниоци војне стратегије, Институт ратне вештине, Београд, стр. 40.

Анализа употребе појмова угрожавања безбедности

Извори опасности су у природи и друштву, а њени облици остварења су уништење или оштећење у некој мери. У друштвеној пракси сусрећемо се са природном и друштвеном опасношћу, а жива бића настоје нагонски, интуитивно и рационално да се заштите. Основни облик испољавања опасности јесте угрожавање постојања нечег или неког у датом стању. Угрожавање може бити остваривање само деловањем неке природне или друштвене силе која деструктивно делује на неку појаву, ненамерно или намерно, циљно и сврсисходно – дакле са намером да се изазову одређене последице по природу или по друштво, односно по човека. Одговор на два питања – од кога и од чега заштитити друштво и како усмерити систем безбедности – представља основу за сва друга деловања у области безбедности, јер се преко њих дефинише, класификује и објашњава настанак, трајање и деловање друштвено штетних и опасних појава у безбедносном смислу. У *кривичноправном погледу* угрожавање значи опасност. Значење опасности, у овом смислу, подразумева мању или већу могућност уништења или оштећења неког добра или вредности, угрожавање живота или здравља, при чему оно може бити конкретно или апстрактно. Појаве угрожавања безбедности у *социолошком смислу* везују се за друштвене сукобе. За Ејдуса (Филип Ејдус) основни појмови граматике безбедности су: *опасност* (оно што угрожава), *референтни објект безбедности* (оно што је угрожено), *субјект безбедности* (онај који штити) и *средства*, односно *мере безбедности* (начин на који штити). Он сматра да се опасност може манифестовати као изазов, ризик или претња (ИРП).⁶

Теоријски аспект теме овог рада непосредније се бави питањима угрожавања безбедности и односом према БИРП-у. Када говоримо о угрожавању безбедности, теорија ју је прво сврстала у тзв. безбедносне појаве, именоване као извори, облици и носиоци угрожавања.⁷ У истом контексту, професор Мијалковић (Саша Мијалковић) истиче синтагму БИРП у смислу односа ка појавама угрожавања безбедности, и артикулише следеће релације: (1) изазови безбедности одговарају изворима безбедности, (2) ризици безбедности су метаморфоза изазова у претњу безбедности и (3) претње безбедности, у суштини, јесу облици угрожавања безбедности.⁸

Полазећи од различитих научних, теоријско-методолошких и практичних становишта, могу се дефинисати, класификовати и објаснити различити извори и облици антидруштвеног деловања. У теорији се разликују три врсте извора угрожавања и угрожености, као што су: друштвени извори, природни извори и

⁶ Ејдус Филип, (2012), *Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои*, Службени гласник, Београд, 2012. стр. 39.

⁷ Види више: Стајић Љубомир, (2013), *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

⁸ Мијалковић, Саша, *Национална безбедност*, с. 110 у Форца Б., (2016), *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“, стр. 563-579.

техничко-технолошки извори. Према *секторима безбедности*, могуће је разликовати војне, политичке, социјеталне, економске и еколошке ИРП. Према *пореклу опасности*, разликују се оне опасности које су потекле унутар политичке заједнице – унутрашњи ИРП, од оних које су настале изван ње – спољни ИРП. Теоријски гледано, за сузбијање унутрашњих ИРП превасходно је задужена полиција, док је за спречавање угрожавања споља задужена војска. Међутим, према теорији глобалиста, који у питање доводе некада неприкосновену разлику између области унутрашње и спољне политике, све је мање ИРП који се на овај начин могу дефинисати. Традиционалних, односно војних ИРП све је мање. С друге стране, невојни облици угрожавања, као што су организовани криминал, тероризам, пандемије, енергетске и мигрантске кризе, промена климатских услова, добили су транснационални карактер. Све то доводи до преклапања безбедносних функција различитих делова сектора безбедности.

Према теорији реалиста, безбедност се првенствено остварује војним средствима. Њихово понашање мотивисано је жељом да акумулирају што више моћи ради достизања довољне безбедности,⁹ односно да би смањиле претње и обезбедиле свој опстанак и суверенитет као предуслов за остварење било којег циља који држава сматра вредним да се достигне, оствари и сачува. Либералисти сматрају да су међународне институције главни носиоци међународне безбедности, наглашавају значај институција и њихове сарадње, указују на све већу улогу недржавних чинилаца и субјеката. У оквиру тога, артикулишу да појединац (грађанин) све више постаје субјект међународне безбедности. Социококонструктивисти сматрају да су, због анархичног стања међународних односа, државе и даље кључни и референтни објекти безбедности, јер постојећи међународни односи, као и међусобне активности њихових субјеката, непосредно одређују понашање држава. Према њима, стварност је показала да се одређене појаве перципирају као претње без обзира на њихово стварно стање, што представља субјективну перцепцију ИРП-а у јавности. Карактеристично је да ова школа мишљења препознаје претње као главни садржај концепта безбедности.¹⁰

У позадини уоченог проширења, продубљивања и секторијализације безбедносног концепта, у овом раду презентује се преглед три објективне безбедносне опасности и субјективне безбедносне бриге, које су се у теорији и пракси (Стратегија националне безбедности Р. Србије) усталиле као синтагма: безбедносни изазови, ризици и претње (БИРП).¹¹ У складу са наведеним, у војној и невојној области (сектору) безбедности указује се на сву сложеност идентифи-

⁹ Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

¹⁰ Mitrovic M., Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, *Security and Defence Quarterly*, № 2/ 2021, vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

¹¹ Види више у: Илић Предраг, (2010), *Безбедносни изазови, ризици и претње, или чиниоци угрожавања безбедности*, Правне теме, Београд; и Форца Божић, (2016), *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“ стр. 564.

кације актуелних безбедносних изазова, ризика и претњи и потребу за њиховим раздвајањем. У прилог томе, може се истаћи проблем који је препознат у коментару Радне групе ЕУ, а односи се на критеријуме и методологију који су коришћени за идентификовање, рангирање и класификовање БИРП Републике Србије у нацрту Стратегије националне безбедности која је усвојена 2019. године, за поглавље 30. и 31. у процесу приступних преговора Републике Србије и ЕУ.¹² Стратегија националне безбедности представља систем комплементарних норми из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, правној, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима основних функција државе. Она је основа за интегрисано деловање снага безбедности у функцији остварења повољног стања безбедности државе кроз испољавање моћи државе у функцији заштите виталних националних интереса.¹³

Ка одређењу појмова изазов, ризик и претња

Полазна основа за успешно одређење и класификацију савремених БИРП у студијама безбедности јесте дефинисање референтних објеката – онога што се штити. Значајна су два референтна објекта: држава (и суверенитет) и појединац (друштво) и његов идентитет. Значење појмова „опасност(и)“, „изазов(и)“, „ризик(ци)“ и „претња(е)“ у речницима, енциклопедијама и уџбеницима нису у безбедносном смислу јасно и суштински одређени, нити прецизно међусобно разграничени. Оно што се жели артикулисати у овом раду јесте да се у „Стратегији националне безбедности Републике Србије“¹⁴ не прави разлика између безбедносних изазова, ризика и претњи, већ се о њима говори као о јединственој синтагми и категорији. У другом поглављу ове стратегије, које носи наслов „Изазови, ризици и претње безбедности“, најпре се констатује да они имају „комплексан карактер, па се са сличним садржајем, обимом и интензитетом могу испољити на глобалном, регионалном и националном нивоу“ и да „полазни критеријум у разматрању и навођењу ИРП јесте тежина последица по безбедност Републике Србије које би могле да настану у случају њиховог испољавања“. То указује на значај што прецизнијег одређења ИРП-а безбедности, јер би непрецизно предвиђање могло да одведе у немогућност адекватног одговора када се неки од БИРП-а испољи на референтне објекте безбедности.

¹² National convention on the EU working group for Chapers 30 and 31, (2018), Comments on Draft National Security Strategy, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

¹³ Ковач Митар, (2007), Теоријски и методолошки аспекти израде и примене стратегије националне безбедности, Војно дело, 3/2007, (UDK: 355.02.001.5/8 351.86.001.5), стр 37.

¹⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“, број 94/2019.

Такво стање у научно-стручном и теоријском и практичном смислу ствара приличну збрку, укључујући и могућност да је реч о синонимима, а то свакако нису. Док се појмом „опасност” углавном означава и подразумева актуелно и могуће опште угрожавање безбедности неке (једне) или свих (нечијих) виталних вредности или интереса, пре свега државе, таква „прецизност” не може да се констатује за наизглед просте појмове као што су ИРП, који су постали синтагматски.

Опасност представља објективно постојећу могућност негативног утицаја, услед чега се стање објекта може погоршати. Тако су, на пример, традиционални знаци спољне националне опасности: појава жаришта војно-политичке конфронтације; присуство регионалних и међународних криза и оружаних сукоба; стварање и енергично деловање блокова, коалиција; вођење психолошког рата; јачање војног присуства на предложеним поприштима рата; интензивирање обавештајних активности итд. Опасност је одређена присуством објективних и субјективних фактора који имају штетна својства. Конститутивна карактеристика опасности јесте њена потенцијалност, односно везаност за будућност.

Изазов је скуп околности, не нужно посебно претеће природе, али, наравно, захтева одговор на њих. Другим речима, изазови су појаве и процеси који тренутно не доводе у питање безбедност, али ако се не предузме низ конкретних мера безбедност ће у будућности бити тешко остварива или чак немогућа. У ствари, изазов је одређен постојањем индиректних негативних фактора који у свом развоју могу довести до конфликтне ситуације, значајно променити војно-политичку ситуацију и створити директну претњу по земљу. Ова околност претвара изазов у примарну категорију система „опасност – безбедност”. Према Ејдусу, „изазов је ситуација која некога или нешто ставља на пробу”.¹⁵ По Орлићу (*Дејан Орлић*), изазови су „потенцијални облици угрожавања стабилности и суверенитета државе и идентитета појединца и друштва”, односно „извориште ризика и претњи”. Према Мијалковићу то су штетне појаве, односно „природне појаве, друштвени односи и техничко-технолошки процеси чије је постојање (само по себи) деструктивно”. Из претходно наведеног може се констатовати да подсинтагма „безбедносни изазов” може да има и негативно и позитивно значење када се употребљава сама, а да у оквиру синтагме „безбедносни изазови, ризици и претње” има само негативно значење.

Ризик је, у свом најопштијем облику, могућност штетних и непожељних последица активности самог субјекта. Истовремено, то представља одређена ограничења у спровођењу планираних акција, због чињенице да није увек могуће унапред тачно предвидети како ће одређене појаве утицати на безбедност земље. Према Ејдусу: „Други тип опасности јесте *ризик*, који се може дефинисати као могућност губитка, повреде, стварања неугодне ситуације или уништења”.¹⁶ Орлић сматра да су ризици ближи, видљивији и јасније мерљиви облици

¹⁵ Ејдус Филип, (2012), исто, стр. 39.

¹⁶ Ибид.

угрожавања суверенитета и идентитета држава и друштва. Изворишта су безбедносних претњи, а ширина њиховог утицаја има јаснији појавни облик.¹⁷

Претња је најконкретнији и најнепосреднији облик националне опасности, настао сврсисходним деловањем непријатељских снага. Опасност и претња су различити нивои стања који нарушавају безбедност друштва. Као што показује анализа научне литературе о проблемима националне безбедности, термин „претња” се понекад користи без откривања његове суштине, као концепт познат свима а priori, или као скуп фактора описаних једноставним списком.¹⁸ Претња је стадијум екстремног заостравања противречности, непосредно претконфликтно стање, када постоји спремност једног од субјеката да примени силу против одређеног објекта ради постизања својих политичких и других циљева. Већина теоретичара је своје одређивање појма „претња” цитирала из речника, лексикона, енциклопедија и уџбеника међународних односа. У тој литератури „претње” се дефинишу као нечија свесна намера, могућност или способност да се некоме нанесе штета или какво друго зло. Некритичким усвајањем таквих дефиниција полазили су од њих у свом одређењу појма „безбедносне претње”. Она, као што се зна, често зависи и од неких природних и техничко-технолошких појава, стања, процеса и догађања, који се не могу назвати субјектима, тј. свесним чиниоцима, а могу итекако да запрете безбедности људи.

Као што се може видети, тумачење ових појава у односу на појам „ризика” претпоставља више додатних питања него што даје одговоре. Међутим, као што је већ наведено, изазов и претња представљају различите степене опасности. У овом случају, могуће је изградити следећи ред: изазов, ризик, претња. У овом односу, изазов није непосредна опасност, која није у потпуности структурирана и није у потпуности реализована, али на коју је ипак потребно одговорити. Сам ризик је добро дефинисана опасност, која, међутим, није толико хитна да би изазвала непосредне одбрамбене стратегије. Претња је најхитнија опасност која захтева хитну и енергичну акцију да би се неутралисала.

Очигледно, чак и на први поглед, „ризик” и „опасност” су различити појмови, иако су уско повезани један са другим. О овој вези сведоче и обична идеја ризика и семантичко значење ове речи. Дакле, у многим савременим речницима српског и страних језика „ризик” се тумачи као „могућност опасности, неуспеха”. У савременом колоквијалном говору и новинарству реч „ризик” такође често замењује реч „опасност”. Разлог за то лежи, пре свега, у чињеници да се ризик често тумачи прилично широко и једнострано, искључиво као могућност губитака, без прецизирања других битних обележја која карактеришу ову појаву. Штавише, то се огледа у концептима који карактеришу антитезу националне безбедности.

¹⁷ Орлић Дејан, (2004), *Појмовно одређивање изазова ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности*, Војно дело 3/2004, стр. 76-93.

¹⁸ Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. Administrative Consulting:(1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

Дакле, тренутно је у теорији и пракси обезбеђења националне безбедности успостављен следећи корелативни редослед: „изазов” – „ризик” – „претња”. Уопштено говорећи, он има за циљ да одражава процес растуће националне тензије, у зависности од природе усмерене оријентације и улоге субјективног фактора. Семантичко оптерећење сваког од њих има не мали практични значај, јер одражавају степен штете која се може нанети субјекту и објекту националне безбедности. Методолошка улога овог низа је у томе што концепти антитезе безбедности, поређани у логичан низ, прво, показују вишеслојност и вишеструкост оних ситуација које изазивају забринутост и узнемиреност људи, што их подстиче на акцију да заштите своје вредности; друго, наглашавају специфичности садржаја и карактеришу различите степене интензитета испољавања неповољних фактора. У прилог томе, интересантно је запажање професора Мијалковића, аутора уџбеника „Национална безбедност” (2009), да нерадо употребљава синтагму БИРП, сматрајући је једном од могућих класификација појава угрожавања безбедности. Тим напоменама он наводи и следеће запажање: „Иначе, угрожавања су градирана према критеријумима интензитета деструктивности и извесности наступања.” За Виотија (*Paul Viotti*), овај стално променљив појам о томе шта чини националну безбедност делимично је последица различитих схватања, преференција и размене гледишта међу доносиоцима одлука.¹⁹

Њихове разлике у гледиштима огледају се у погледу: а) степена реалности настанка штете као узрока „преласка” могућности у стварност; б) утицаја субјективних и објективних фактора; в) специфичног циљања утицаја на објекат. Садржај ових појмова не изазива посебне замерке, јер сваки од њих одражава суштинска обележја појава које дефинишу. Истовремено, има основа да се разјасни „смештај” концепта „ризика” у овој хијерархији. Према мишљењу аутора, чини се да значење садржано у појму „ризик” захтева другачији поглед на његов однос са појмовима „изазов”, „претња”.

У литератури постоји много дефиниција ризика у којима се он не „везује” само за активност субјекта. То би значило да се ризик манифестује не само као резултат деловања самог субјекта већ и у негативном развоју ситуације или настанку случајних нежељених догађаја. Аргумент се овде заснива на чињеници да је ризик увек повезан са оштећењем субјекта, а то је опасност. При томе, није толико важно да ли настаје као резултат активности самог субјекта, других субјеката или под утицајем фактора средине. Дакле, када се говори о ризику, обично се мисли на хипотетичку могућност да ће доћи до штете, односно реализације опасности. Са ових позиција ризик је фаза у развоју опасности. У овом контексту, ризик делује као нека врста манифестације опасности, услед сврсисходне активности самог субјекта.

Анализа и процена ИРП-а неизоставни су део активности националне безбедности. Истовремено, вреди обратити пажњу на чињеницу да ако се изазови (у мањој мери) и посебно претње обично јасно идентификују у различитим званичним

¹⁹ Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept Journal of Advanced Military Studies Volume 12, Number 1, pp. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

документима, онда се ризици у њима практично не одражавају. И то није случајно. У великој мери то је последица чињенице да субјект, када предвиђа или се већ „суочи“ са изазовима и претњама, почиње да преиспитује своје могућности и ризике у тренутној ситуацији на нов начин. Ризици, несумњиво, имају већу „покретљивост“ и кашњење, јер предмет обезбеђења националне безбедности, доношења и спровођења одређених одлука, може да повећа почетну неизвесност.

Чини се да је појам „ризика“ погоднији не за карактеризацију појава и процеса који су супротни стању заштићености од националне опасности, већ за карактеризацију ситуације избора субјекта безбедности. Према мишљењу аутора, у односу појмова који карактеришу антитезу националне безбедности, најприхватљивији је приступ у којем се ризик изводи из изазова и претње. Са ових позиција, најадекватнији и најцелисходнији, са становишта праксе организовања процеса обезбеђења националне безбедности, предлаже се „ризик“. И други аутори сматрају да „претњу“ треба напустити као дефинишући појам у креирању безбедносних концепата и политика и да треба користити термин „ризик“, јер он једини може да омогући „радикалнију реконфигурацију самог концепта безбедности“.²⁰ Овакав приступ, такође, отклања очигледну противречност између логичког и реалног. Сходно томе, аутор закључује да локација концепта „ризика“ са становишта формалне логике не може бити између појмова „изазов“ и „претња“. Поред тога, вреди обратити пажњу на уочену инверзну везу између ризика и других феномена антитезе безбедности. У дијаграму овај однос наглашава да ризик подразумева не само могућност настанка штете, већ и позитивне последице, као и активност субјекта да минимизира или спречи негативне последице.

Разматрање ризика као деривата опасности има аргументе и са епистемолошке тачке гледишта. Чињеница је да анализа и процена ризика у обезбеђивању безбедности у почетку захтевају идентификацију и разумевање опасности, али не и обрнуто: ризичну одлуку. Онај који одлучује и онај на кога одлука утиче сваки пут обележавају различите стране исте разлике и због тога се налазе у сукобу, јер на различите начине располажу својом пажњом и пажњом коју захтевају од других.

Дакле, концепт „ризика“ карактерише не само могућност негативних последица већ и одређену усмереност на успех у одсуству апсолутне извесности да се избегну губици у постизању циљева националне безбедности. Наравно, постоји нада да ће нове информације (или нова сазнања) повећати вероватноћу преласка из ситуације ризика у ситуацију веће безбедности. Међутим, није све тако једноставно. Често се дешава да што боље познајемо војне опасности и претње, и што је најважније њихове узроке, свест о ризику постаје дубља. Што су прорачуни рационалнији и детаљнији, то више неизвесности у погледу будућности, а самим тим и ризика, долази у наше видно поље, посебно у контексту војне конфронтације, која је у великој мери повезана са непредвиђеним ситуацијама и исходима.

²⁰ Corry O., Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrovic M., Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

Без сумње, политички ризик у обезбеђивању националне безбедности је проблем који се често превише политизује. Чињеница је да превисоки улози у задовољењу виталних потреба националне безбедности намећу значајан терет одговорности за ризик у доношењу војно-политичких одлука. Дакле, прихватање политичког ризика (или његово одбацавање) обично изазива не само довољно велике интелектуалне и моралне напоре већ је праћено и сукобом интересних група. С тим у вези, свака процена политичког ризика у обезбеђивању националне безбедности увек је била и остаје контекстуално одређена, што се најчешће изражава у тежњи субјекта да прецене (потцене) политички ризик одређене одлуке, као и у степену контролу над њим.

Уосталом, ризик је увек повезан са одговорношћу за донете одлуке, што значи да је политички погодније проблем тумачити као опасност, а не као ризик. Међутим, у научној заједници, међу стручњацима, концепт „ризика“ се све чешће користи када се анализирају проблеми обезбеђивања националне безбедности. Истовремено, очигледно је да што су веће неизвесности повезане са опасношћу, то је већи број ризика са којима се субјект обезбеђења националне безбедности мора суочити. У таквој ситуацији потребно је посветити повећану пажњу проблемима управљања ризицима, а не даље пречишћавати садржај опасности.

Иначе, овај аспект се огледа у студијама западних научника. Конкретно, британски аналитичар Стивен Евертс примећује да после хладног рата истраживачки центри земаља НАТО-а све више користе реч „ризик“ у својим проучавањима савремених војно-политичких реалности, док је раније реч „претња“ била најчешће коришћена. Сада постоје хиљаде нијанси сиве између беле и црне. Перцепција ризика актуелне војно-политичке стварности већ се огледа не само у мишљењима појединих истраживача већ и у званичним научним публикацијама.

Хамерстад и Боас тврде да „језик ризика не поставља узрочне обрасце између претњи и референтних објеката, већ наглашава, у Кантовој терминологији, 'услове могућности', где се ризик може превести у стварну штету".²¹ Схватање да ова штета може имати озбиљне последице по појединце, групе и друштво, доносиоце безбедносних одлука усмерава ка идентификовању ризика и креирању превентивних образаца који треба да спрече њихово штетно дејство. Тако и Димитријевић дефинише опасност као повећан ризик, који изједначава са могућношћу наступања штете (вредносни део). Он овде истиче и други део (спознајни) који се односи на вероватноћу да ће штета наступити.²² Постоји група аутора која сматра да „претњу“ треба напустити као дефинишући појам у креирању безбедносних концепата и политика, и да треба користити термин „ризик“, јер он једини може да омогући „радикалнију реконфигурацију самог концепта безбедности".²³ И Петерсен (*Karen Lund Petersen*)

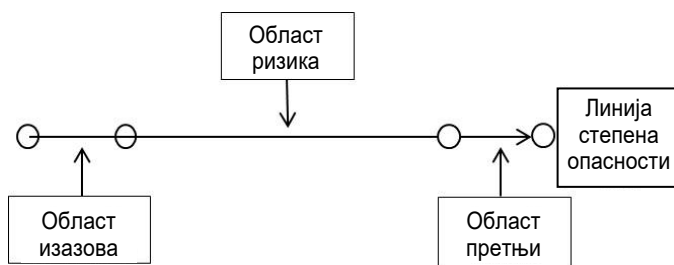
²¹ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, Cooperation and Conflict, 50(4) 2015: p 478.

²² Димитријевић Војин, (1973), *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд.

²³ Corry Олаф, (2012), Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrovic Miroslav, Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

сматра да концепт ризика постаје све важнији за студије безбедности – престижући „безбедност“ и „претње“ као владајуће концепте.²⁴ При томе, ризик не поставља директне узрочно-последичне обрасце између претњи и референтних објеката, према којима се манифестује, већ наглашава „услове могућности“ у којима би ризик могао да прерасте у стварну штету.²⁵ Према практичарима безбедности, ризик је мерљива вредност; применом концепта ризика (*risk-based concept*) постаје могуће створити методологију за објективну процену БИРП-а по безбедност државе. Када је реч о мерењу у друштвеним наукама, оно је „процедура систематског утврђивања квантитативног својства неке појаве дефинисаним и одговарајућим мерама и мерилима“.²⁶ Од 2007. године холандска влада примењује вишекритеријумски метод рада при изради стратегије националне безбедности, као и друге земље које су већ развиле такве стратегије, укључујући Немачку, Финску и Канаду.²⁷

Сходно томе, Божанић и остали су у свом раду анализирали два приступа за идентификацију ИРП-а. Први, безбедносни приступ по којем је „карактеристично везивање ИРП за степен опасности. Према коме се изазов везује за врло мали степен опасности по референтни објекат. Ризик се везује за већи степен опасности по референтни објекат, али са нагласком да деловање те опасности још увек није извесно, већ да опасност постоји у одређеном проценту. На крају, претња је скоро извесна опасност која захтева хитну реакцију.“²⁸ То је графички приказано на линијском дијаграму опасности (слика 1).



Слика 1 – Графички приказ изазова, ризика и претњи у односу на степен опасности²⁹

²⁴ Petersen Karen Lund, (2012), Risk: A field within security studies, European Journal of International Relations 18(4) 2012: 693–717.

²⁵ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, op. cit.

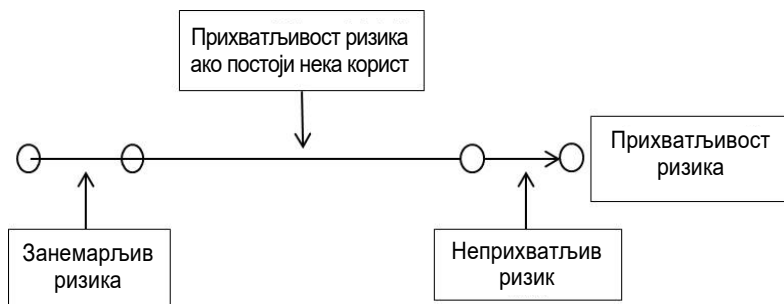
²⁶ Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, (2003), Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд, стр. 571.

²⁷ Mennen M.G. & van Tuyll M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, Journal of Risk Research, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

²⁸ Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, str. 245-252.

²⁹ Ибид.

Други приступ – менаџмент ризика „као централни појам има ризик, док се претња обично посматра као нешто што може да утиче да се степен ризика повећа. Тако се претња представља као један, али не једини фактор који утиче на процену ризика. На сличан начин као и на претходној слици могуће је дефинисати и ризик (слика 2). У овом случају кључни елеменат је одређивање степена прихватљивости ризика.”³⁰



Слика 2 – Графички приказ ризика у односу на степен прихватљивости³¹

Према линијском дијаграму на слици 2, категорија „ризик” одређује вероватноћу последица по референтни објект, која може да варира у зависности од специфичних услова ситуације, а ако упоредимо са сликом 1. „изазов” представља прихватљив ризик, док је „претња” степенована као неприхватљив ризик. На основу наведеног могуће је формирати вишекритеријумски модел секторског приступа и извршити рангирање појава угрожавања безбедности по степену опасности и дефинисати БИРП. Ово дефинисање могуће је извести преко интервалне скале, у оквиру интуитивног мерења које је погодно применити у друштвеним наукама, а своди се на оцену угрожености (обима, саства, усмерености, интензитета, вероватноће у настајању штете одређене врсте и обима).³²

Секторски аналитички оквир олакшава да се различите безбедносне динамике организују и концептуално разликују како би ова комплексна друштвена стварност била боље и лакше схваћена.³³ Секторски приступ и анализа војних, политичких, информационих, економских, социјалних и еколошких аспекта представља јединствену безбедносну агенду савременог приступа анализи националне безбедности и даје оквир за идентификовање чиниоца угрожавања безбедности, односно БИРП-а.

³⁰ Ибид.

³¹ Ибид.

³² О примени мерења у друштвеним наукама видети шире у: Арџина Ђерић Вера, (2021), Методологија истраживања у политичким наукама, Српска политичка мисао, бр. 1, год. 28. вол. 71, Институт за политичке студије, Београд, 2021, УДК 303:32.01, стр. 273-292.

³³ Ејдус Филип, (2012), исто, стр. 39.

Закључак

Једна од карактеристика теоријског и методолошког проучавања проблематичних питања теорије националне безбедности јесте недостатак јединственог приступа при употреби основних појмова и категорија који чине основу ове теорије. За студије безбедности појам опасност је централни појам. Без разумевања појма, класификације, процеса конструкције и перцепције БИРП-а, немогуће је систематско разумевање било које безбедносне динамике. Дакле, присуство мање или више усаглашених ставова о односу појмова „опасност“, „изазов“, „ризик“ и „претња“ може се повећати делотворност теоријског, методолошког и практичног утемељења целокупне политике националне безбедности. Наведена визија о међузависности појмова који се разматрају може послужити као одређена методолошка помоћ у овом процесу.

На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, представљених у различитим изворима, може се закључити да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Циљ овог рада био је да се предложи раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања и процене војних и невојних изазова, ризика и претњи при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се, у већини безбедносних проблема, преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе предложен је за анализу манифестних облика угрожавања националне безбедности. Примена аналитичког оквира могућа је у оквиру вишекритеријумског математичког модела. Пошто је ризик мерљива вредност, применом овог концепта повећава се објективност идентификације и процене БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

Литература

[1] Арежина Ђерић Вера, (2021), Методологија истраживања у политичким наукама, Српска политичка мисао, бр. 1, год. 28. вол. 71, Институт за политичке студије, Београд, 2021, УДК 303:32.01.

[2] Срђан Благојевић, Михајло Зоговић, Миливоје Пајовић, (2015), Политика односа са јавношћу у систему одбране, Војно дело, Институт за стратегијска истраживања 5/2015.

[3] Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, str. 245-252.

[4] Brauch H.G., (2011), *Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. In: Brauch H. et al. (eds) *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 5. Springer, Berlin, Heidelberg.

- [5] Gordić Miodrag, Termiz Dževad i Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, ISBN 978-99955-99-02-7
- [6] Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept Journal of Advanced Military Studies Volume 12, Number 1, pp. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>
- [7] Димитријевић Војин, (1973), Појам безбедности у међународним односима, Савез удружења правника Југославије, Београд.
- [8] Ејдус Филип, (2012), Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои, Службени гласник, Београд.
- [9] Corry Олаф, Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrovic M., Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>
- [10] Јовановић Милош, Методологија проценивања изазова ризика и претњи Републици Србији, у: Тематска монографија, *Интегрална безбедност Републике Србије* (Теоријски аспект), 2017.
- [11] Журеевич К. М. (2013), *Современные аспекты научных трактовок угроз национальной безопасности*. Региональные проблемы преобразования экономики, 2013, 1 (35)), 390-400. <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-aspekty-nauchnyh-traktovok-ugroz-natsionalnoy-bezopasnosti>
- [12] Kovač Mitar, Marček J., (2013), Konzept und methodische Aspekte der Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie, Österreichische militärische Zeitschrift, 1/2013, pp 34-47.
- [13] Ковач Митар, Марчек Јан, (2001), Теоријске основе стратегије државе, Зборник радова са симпозијума о војној науци, Научна изграђеност и чиниоци војне стратегије, Институт ратне вештине, Београд, 2001.
- [14] Ковач, Митар, Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, Свет књиге, Београд, 2003.
- [15] Кравчук Алексей Андреевич, (2016), Категории „вызов“, „опасность“, „угроза“ в теории национальной безопасности // Вестник Забайкальского государственного университета, Т. 22. № 11. С. 65–74.
- [16] Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, (2003), Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд.
- [17] McLean Craig, Patterson Alan, Williams John, (2010), Risk Assessment, Policy-Making and the Limits of Knowledge: The Precautionary Principle and International Relations, 23 (4): 2010.
- [18] Mennen M.G. & van Tuyll M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, Journal of Risk Research, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>
- [19] Mitrovic Miroslav, (2021), Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[20] Mitrovic Miroslav, (2021), Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, Security and Defence Quarterly, № 2/ 2021, vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

[21] Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, Cooperation and Conflict, 50(4), 2015: 475–491.

[22] Орлић, Дејан, (2004), Појмовно одређивање изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности, Војно дело, 3 Институт за стратегијска истраживања.

[23] Petersen Karen Loud, Risk: (2012), A field within security studies, European Journal of International Relations 18(4).

[24] Стајић, Љубомир, (2013), *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

[25] Стојковић Билјана, *Методологија процењивања изазова, ризика и претњи за потребе стратегијског менаџмента у области безбедности*, Безбедност 3/2013, стр. 36-51.

[26] Сушкова Ирина Алексеевна, (2018), *Соотношение и взаимосвязь понятий «вызов», «опасность», «угроза», «риск»*, Экономическая безопасность и качество, № 4 (33), Научно-практический журнал, ISSN 2618-6780.

[27] Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

[28] Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. Administrative Consulting;(1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

[29] Форца Божидар, (2016) *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“ стр. 563-579.

Документи

[30] National convention on the EU working group for Chapers 30 and 31, Comments on Draft National Security Strategy, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

[31] Стратегија националне безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“, број 94/2019.

Резиме

У основи, сваки облик организације власти предвиђа систем одбране са функцијама које обезбеђују одвраћање од угрожавања, као и супротставање разним видовима и облицима угрожавања основних друштвених вредности. Предмет овог рада јесте стратегија националне безбедности, односно

безбедносни изазови, ризици и претње који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе.

Аутор је извршио анализу основних категорија теорије националне безбедности: „опасност“, „изазов“, „ризик“ и „претња“. На основу дефинисања и упоредне анализе ових категорија, представљених у различитим изворима, он открива њихов садржај и суштину и долази до закључка да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, сваки од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно штете. Сходно томе, уочено је да се у Стратегији националне безбедности Републике Србије не прави разлика између безбедносних изазова, ризика и претњи већ се о њима говори као о јединственој синтагми и категорији. Како је овај документ основа за интегрисано деловање снага безбедности, у функцији заштите виталних националних интереса, проблемско питање указује на значај што прецизнијег одређења ИРП безбедности, јер би непрецизно предвиђање могло да онемогући адекватан одговор када се неки од безбедносних изазова, ризика и претњи испољи на референтне објекте безбедности.

На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, представљених у различитим изворима, може се закључити да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Циљ рада био је да се предложи раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања и процене војних и невојних изазова, ризика и претњи при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се, у већини безбедносних проблема, преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе предложен је за анализу манифестних облика угрожавања националне безбедности. Примена аналитичког оквира могућа је у оквиру вишекритеријумског математичког модела. Пошто је ризик мерљива вредност, применом овог концепта повећава се објективност идентификације и процене БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ, значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

Кључне речи: *савремени сукоби, национална безбедност, изазов, ризик, претња, опасност и штета*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



ИНФОРМАЦИОНА ДИМЕНЗИЈА БЕЗБЕДНОСНОГ ОКРУЖЕЊА – ОСНОВНА ОБЕЛЕЖЈА*

Милан Миљковић**

Драган Јевтић***

Слободан Стојичевић****

Достављен: 01. 01. 2022.

Језик рада: Српски

Кориговано: 15. 02. 2022 и 07. 03. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 06. 04. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdela2202018M

Информациону димензију савременог безбедносног окружења карактерише сложеност, преобиле неструктурираних информација и бројни сукоби који се воде путем информационог ратовања, што отежава анализу ове димензије. Модерна информациона технологија омогућила је свим учесницима у сукобу, пре свега недржавним актерима, да утичу на глобалну информациону димензију, а самим тим и на безбедносно окружење. Имајући у виду да у домаћој војној теорији до сада није представљена свеобухватна класификација и анализа информационе димензије безбедносног окружења, чланак има за циљ да представи, анализира и синтетизује актуелне стране теоријско-доктринарних приступа у вези с овим питањем.

Упоредна анализа и синтеза презентованих доктринарних приступа анализе информационе димензије указује на то да та анализа не може бити свеобухватна и функционална у војном смислу, уколико, осим анализе елемената, области, нивоа, актера и њихових способности деловања у информационој димензији, не обухвата и методе за анализу претњи и могућег деловања противника у информационој димензији.

* Рад је израђен као део научног пројекта Школе националне одбране „Војвода Радомир Путник“, Универзитета одбране у Београду, под називом „Неутралност и стратешко одвраћање“, у делу пројекта који разматра теоријске и практичне основе одвраћања у информационој димензији сукоба.

** Школа националне одбране „Војвода Радомир Путник“, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија, milanmiljkovic04011@gmail.com

*** Војна академија, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија.

**** Институт за националну стратегију, Нови Сад, Република Србија.

Може се закључити да само свеобухватна анализа структуре и актера информационе димензије може да пружи војним снагама информације о могућности њеног обликовања, односно могућности да деловањем кроз ову димензију утичу на потенцијалне противнике и тиме допринесу остваривању војних циљева и циљева националне безбедности.

Кључне речи: *информациона димензија, анализа, PMESII и ASCOPE метода, шаблон информационог деловања противника*

Увод

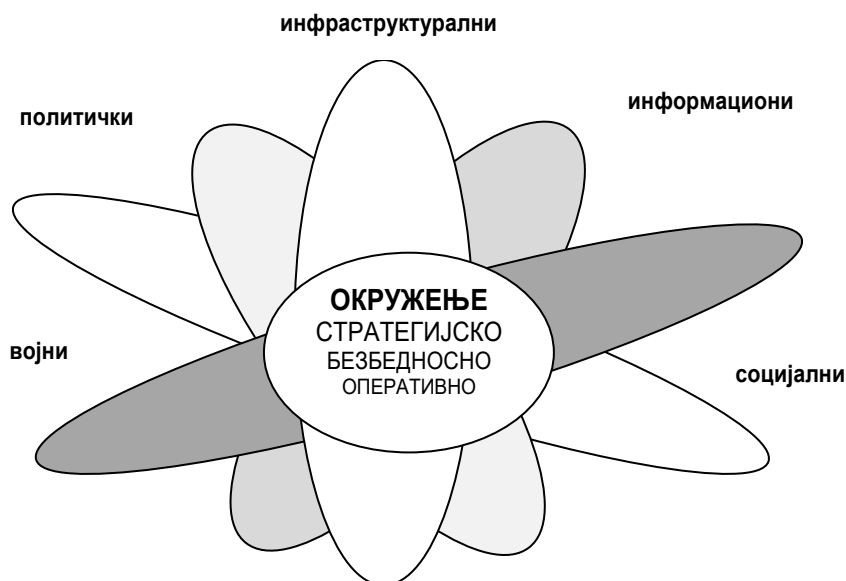
За државу и њен систем националне безбедности, безбедносно окружење је област у којој руководство државе и делови система безбедности сарађују или долазе у сукоб са другим државама или актерима ради унапређења стања националне безбедности. Анализа безбедносног окружења спроводи се ради сагледавања стања и трендова спољних и унутрашњих чинилаца окружења и њиховог утицаја на безбедност државе. Сагледавају се појединачни, кумулативни и хибридни утицаји војног, политичког, економског, информационог, социјалног, технолошког и других чинилаца који на различите начине утичу на безбедност државе.¹ Сваки наведени чинилац ствара специфичну димензију безбедносног окружења.

Актуелну фазу развоја и безбедности савременог друштва карактерише све већа улога информационе сфере, која представља скуп информација, информационе инфраструктуре, субјеката који прикупљају, формирају, шире и користе информације, као и система за регулисање насталих друштвених веза.² Информациона сфера се разматра као информациона димензија безбедносног окружења, која, као системски фактор у животу друштва, активно утиче на стање политичких, економских, одбрамбених и других компоненти безбедности националних држава. Одбрана сваке државе у савременом добу суштински зависи од заштите националних интереса у информационој димензији безбедносног окружења, а у будућем току технолошког напретка ова зависност ће се још повећавати.³

¹ Дејан Стојковић, „Израда стратегијских докумената Републике Србије у области безбедности и одбране”, *Војно дело*, 6/2018, стр. 180.

² *Доктрина информационој безбедности Российской Федерации* (утврђена Указом Президента РФ № 646 от 5 декабря 2016 г., <https://СоветБезопасностиРоссийскойФедерации>, Доктрина информационој безбедности Российской Федерации (scrf.gov.ru))

³ *Доктрина информационој безбедности Российской Федерации*, утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. N Пр-1895, <https://ДоктринаИнформационнойБезопасностиРоссийскойФедерации> (утв. Президентом РФ от 09.09.2000 N Пр-1895) (утратила силу) | ГАРАНТ (garant.ru)



Слика 1 – Врсте окружења и чиниоци (димензије) окружења⁴

Информациона димензија је хетерогена глобална средина у којој људи и аутоматизовани системи посматрају, оријентишу се, одлучују и делују на основу података, информација и знања. Својом функцијом, као каналом за утицај на доношење одлука у сукобима, информациона димензија је кључна компонента безбедносног окружења. Карактерише је свеprisутност различитих медија, хиперповезаност актера, тако да данашња информациона димензија омогућава комуникацију и размену информација без преседана.⁵ Савремене војне снаге морају да буду свесне информационе димензије, кроз континуирани процес њеног нагледања и анализе, као и могућности да деловањем кроз ову димензију утичу на потенцијалне противнике.

Основна обележја информационе димензије безбедносног окружења

Информациона димензија се дефинише као скуп појединаца, организација или система за прикупљање, обраду или дистрибуцију информација. Информациона димензија прожима и превазилази границе копна, мора, ваздуха, свеми-

⁴ Слика прилагођена према шеми оперативног окружења из *Доктрине Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010, стр. 101.

⁵ US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov)

ра и сајбер простора.⁶ Поједина обележја савремене информационе димензије, као што су преобилје информација, неструктуриране информације, проблематична вредност информација и ниске компетенције корисника информација, отежавају сагледавање и процену безбедносног окружења.⁷

Доносиоци одлука у савременим сукобима суочавају се са феноменом „преобилја информација“ који је узрок растућих проблема са стварањем тачних обавештајних упозорења и честих пропуста обавештајних структура, тако да главни проблем који доводи до обавештајних пропуста није недостатак информација, већ „поплава информација“.⁸ Засипањем информацијама постиже се ентропијски ефект у самом процесу обавештавања, тј. долази до „обавештајног слепила“.⁹

Такође, савремена информациона димензија довела је до трансформације савремених сукоба, чија обележја додатно отежавају правилно сагледавање безбедносног окружења. Један од основних видова савремених сукоба је информационо ратовање, које се користи ради деловања на непријатељске информације и информационе системе, као и изворе информација противника, али и на промену начина мишљења противничке стране.¹⁰ Примарни циљ информационог ратовања јесте процес доношења одлука противничког руководства. Технолошким развојем информационог окружења развијају се и начини утицаја на противника и вођења информационог рата.¹¹

Анализа и разумевање информационе димензије је предуслов за њено обликовање ради адаптације будућих услова у којима ће изводити војне активности. Сходно томе, у војним доктринарним документима САД, НАТО и Руске Федерације презентоване су одредбе у вези с анализом елемената, области, нивоа, актера и способности у информационој димензији. Наведени приступи и методе њене анализе биће представљене у даљем тексту.

⁶ Милан Миљковић, Драган Јевтић, „Сукоби у информационом простору из угла савремене војне мисли у Руској Федерацији – искуства за безбедност Републике Србије“, *Национални интерес*, Београд, број 2021/2, стр 108.

⁷ Tomasz Kacala, „Military Leadership in the Context of Challenges and Threats Existing in Information Environment“, *Journal of Corporate Responsibility and Leadership*, <https://www.researchgate.net/publication/297751621>, 08/12/2021.

⁸ Milan Miljkovic, Vangel Milkovski, „Challenges facing information environment in contemporary conflicts“, *Archibald Reiss Days 2020*, Belgrade, 18-19 November 2020, Thematic conference proceedings of international significance, University of Criminal Investigation and Police Studies Belgrade, 2020, <http://esku.kpu.edu.rs/dar/article/view/230/117>, 08/11.2021.

⁹ Милан Миљковић, „Изазови у раду обавештајних служби у информатичком добу“, *Безбедност* 3/2020, стр. 148.

¹⁰ Милан Миљковић, Драган Јевтић, „Сукоби у информационом простору из угла савремене војне мисли у Руској Федерацији – искуства за безбедност Републике Србије“, *Национални интерес*, Београд, број 2021/2, стр 107.

¹¹ Нежданов Игорь Юрьевич, *Технологии информационных войн в интернете*, <https://studylib.ru/doc/2333221> Технологии информационных войн в интернете (studylib.ru), 25/12/2021.

Анализа елемената и области информационе димензије

Као што је наведено, информациона димензија се дефинише као скуп информација, информационе инфраструктуре, субјеката који прикупљају, формирају, шире и користе информације, као и система за регулисање насталих друштвених веза.¹² Наведене одредбе из Доктрине информационе безбедности Руске Федерације из 2016. године представљају уједно ставове о основним елементима информационе димензије. Слични ставови наводе се и у америчкој војној теорији која дефинише информациону димензију као скуп индивидуа, организација и система који скупљају, обрађују, шире и реагују на информације.¹³ У суштини, информациона димензија обједињује опипљиве физичке елементе (комуникационе системе и др.) и неопипљиве елементе (информације).

У складу са наведеном класификацијом, елементе информационе димензије разматрала је америчка корпорација РАНД¹⁴ у документу „Рedefинисање информационог ратовања војске у бежичном свету“ у којем се наводи да информациону димензију чине и две делимично укрштајуће компоненте: друштвене мреже и сајбер простор.¹⁵ Оцењује се да социјалне везе људи путем друштвених мрежа свакодневно расту и по релевантности и по утицају, утичући и на еволуцију савременог сукоба.

Изнетим теоријским и доктринарним одређењима представљени су ставови о основним елементима информационе димензије и извршена њена класификација на три подскупа елемената, што је довољно за почетну структуралну анализу ове димензије.

Питање даље класификације и анализе информационе димензије наставља се образлагањем теоријско-доктринарног приступа који је прихваћен и у западној и источној војној теорији, као и у нашој доктринарној теорији, а то је приступ који класификује и анализира главне области информационе димензије.¹⁶ Војнодоктринарна теорија САД и НАТО, као и наша доктринарна документа, наводе да информациону димензију чине три области: физичка, информациона и сазнајна.¹⁷ Америчка војна теорија износи да, у оквиру информационе димензије, учесници у сукобу мо-

¹² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ № 646 от 5 декабря 2016 г., <https://СоветБезопасностиРоссийскойФедерации>, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (scrf.gov.ru))

¹³ US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov)

¹⁴ РАНД корпорација је америчка непрофитна организација која реализује истраживања и анализе за оружане снаге САД.

¹⁵ Isaac R. Porche III, „Emerging Cyber Threats and Implications“. *RAND Corporation* Santa Monica, CA, 2016. <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT453.html>, приступљено 07.03.2022.

¹⁶ Упореди: AJP-3.10, NATO, Allied Joint Doctrine for Information Operations, 2015. стр. I-2; US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment, June 2016, - DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov); *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010, стр. 101.

¹⁷ *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010, стр. 101.

гу да очекују изазове кроз три међусобно повезане области: 1) *физичке области*, коју чине системи за командовање и комуникацију, као и пратећа инфраструктура која омогућава појединцима и организацијама стварање ефеката у вези са информацијама, 2) *информативне области*, сачињене од самог садржаја информација, укључујући начин на који се прикупљају, обрађују, складиште, дистрибуирају и штите и 3) *когнитивне области*, које чине ставови, уверења и перцепције оних који преносе, примају, реагују на информације или делују на основу њих.

Табела 1 – Анализа елемената и области информационе димензије

ОБЛАСТИ	ЕЛЕМЕНТИ АНАЛИЗЕ ИНФОРМАЦИОНЕ ДИМЕНЗИЈЕ
Физичка	– Физички свет и његов садржај, посебно онај који омогућава и подржава размену идеја, информација и порука. – Информациони системи и физичке мреже. – Комуникациони системи и мреже. – Људи и људске мреже. – Лични уређаји, ручни уређаји и графички кориснички интерфејс за друштвене медије. – Мобилни телефони, лични дигитални асистенти и графички корисник друштвених мрежа – интерфејси.
Информативна	– Садржај информација. – Квалитет и квантитет информација. – Токови информација. – Прикупљене, обрађене, ускладиштене, дистрибуиране, приказане и заштићене информације. – Софтвер за апликације за друштвене медије.
Когнитивна (сазнајна)	– Утицај информација на човекову вољу. – Контекстуалне информације и доношење човекових одлука. – Нематеријална улога, као што су морал, вредности, поглед на свет, свест о ситуацији, перцепције и јавна мишљења, веровања, емоције, систем вредности. – Менталне калкулације као одговор на стимулусе, попут допадања нечему у друштвеној заједници – медијска апликација.

Према Доктрини информационих операција НАТО-а, физичка област је област стварног света у којој се реализује међусобна интеракција појединаца, нација, култура и цивилизација; она укључује и људе, писане медије, предајнике, информационе и комуникацијске системе. Информациона област је усмерена на информације (енг. *data centric*) и представља везу између физичке и сазнајне области. Сазнајну област (енг. *human centric*), која је усмерена на људе, Доктрина НАТО назива психолошким доменом који обухвата перцепције, разумевање, веровање, емоције и систем вредности. На ове елементе утичу различити чиниоци попут: личних и културолошких веровања, норми, мотивације, осећања, искуства, морала, образовања, менталног здравља, идентитета и идеологија.¹⁸

¹⁸ AJP-3.10, NATO, Allied Joint Doctrine for Information Operations, 2015. стр. I-2.

Западна војна теорија оцењује да сазнајна област чини најзначајнију компоненту информационе димензије, јер се ефекти у физичкој и информационој области на крају региструју као утицај на људску когнитивну област, што чини да ова област представља централни објекат анализе и мету приликом извођења активности у информационој димензији.¹⁹

Наведеним доктринарним ставовима извршена је другачија класификација информационе димензије на три области, објашњена је њихова функција и међусобни однос, и истакнута важност когнитиве (сазнајне) области. Детаљнији доктринарни прикази елемената анализе области информационе димензије, који су представљени у табели 1, дају основу за дубљу структуралну анализу ове димензије.

Анализа нивоа информационе димензије

Према америчким доктринарним погледима, информациона димензија безбедносног окружења у структуралном смислу има свој глобални, национални и војни контекст, односно ниво.²⁰

Висока стопа развоја и примене интернета и електронских медија довела је, на прелазу у нови меленијум, до формирања глобалне информационе инфраструктуре и простора. Заједно са копном, морем, ваздухом и свемиром, ову информациону димензију активно су користиле војне снаге развијених земаља за решавање широког спектра војних задатака.²¹ Глобална информациона инфраструктура представља глобално повезивање комуникационих мрежа, рачунара и база података које корисницима чине доступним огромне количине информација. Она не подразумева само физичке објекте који се користе за складиштење, обраду и представљање информација. Особље које доноси одлуке и рукује пренетим информацијама чини критичну компоненту глобалне информационе инфраструктуре.²² У анализи глобалног контекста полази се од сагледавања повезаности конкретне информационе димензије са глобалном, где се посматра повезаност актера конкретног безбедносног окружења са глобалним медијима, страним владама и међународним политичким телима, посебно са онима који могу имати негативан утицај на активност безбедносних снага. Посебно се

¹⁹ US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov)

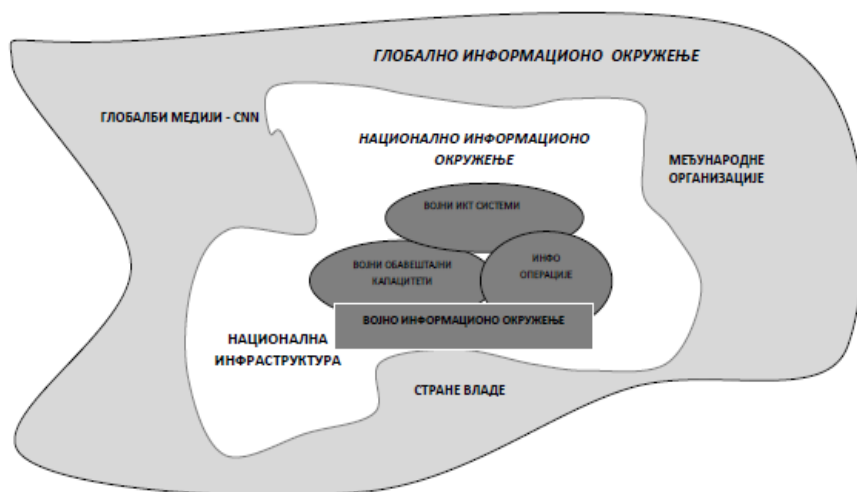
²⁰ Упореди: *Planner's Handbook for Operational Design*, Joint Staff, J-7, Joint and Coalition Warfighting Suffolk, Virginia, 7 October 2011, p A-14; *Information Operations, FM 100-6*, Headquarters, Department of the Army, p. 1-2; *Information Operations, Joint Publication 3-13*, 20 November 2014, p. GL-3, [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/JP 3-13, Information Operations \(jcs.mil\)](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/JP%203-13_Information%20Operations.pdf)

²¹ Концептуальные взгляды на деятельность вооруженных сил Российской Федерации в информационном пространстве, Министерство обороны Российской Федерации, 2011 г. стр. 3.

²² Упореди: *Global Information Infrastructure*, [https://itlaw.fandom.com/wiki Global Information Infrastructure](https://itlaw.fandom.com/wiki/Global_Information_Infrastructure), The IT Law, Fandom; *Joint Doctrine for Information Operations (Joint Pub. 3-13)*, U.S. Joint Chiefs of Staff, Oct. 9, 1998, at I-13 and I-14.

анализира противничка способност пробоја евентуалне информационе блокаде коју успостављају безбедносне снаге, као и међународна подршка противничком комуникационом и информационом систему.

Национална информациона инфраструктура представља националну интерконекцију комуникационих мрежа, рачунара и база података која корисницима ставља на располагање огромне количине информација.²³ Особље у држави које доноси одлуке и рукује пренесеним информацијама чини критичну компоненту националне информационе инфраструктуре.²⁴ Национална информациона инфраструктура је по природи и сврси слична глобалној, али се по обиму односи само на национално информационо окружење, које укључује сву владину и цивилну информатичку инфраструктуру.²⁵ У делу анализе националног информационог система противника сагледавају се техничке и друге способности националних комуникационих организација, национална радио, телевизијска и интернет инфраструктура. Анализира се и способност утицаја на глобалну и регионалну информациону димензију, као и карактер власничког капитала националних и регионалних медија: да ли су, и у ком проценту, власници интернет сервера, рутера и провајдерских услуга.



Слика 2 – Нивои (контексти) информационе димензије

²³ National information infrastructure, US DoD Definition, https://www.militaryfactory.com/dictionary/military-terms-defined.php?term_id3588 national information infrastructure (US DoD Definition) (militaryfactory.com)

²⁴ *National Information Infrastructure (NII)*, <https://itlaw.fandom.com/> National Information Infrastructure | The IT Law| Fandom ; *Joint Doctrine for Information Operations (Joint Pub. 3-13)*, U.S. Joint Chiefs of Staff, Oct. 9, 1998, at at GL-7 and GL-8

²⁵ *Ibid*, I-14.

Војна информациона инфраструктура је мрежа комуникационих мрежа, рачунара, софтвера, база података, апликација, али и објеката и људи и других могућности који задовољавају потребе за информацијама војних снага и снага одбране у миру, кризним ситуацијама и у рату.²⁶ При анализи војнокомуникационе инфраструктуре и димензије испитују се карактеристике противничког одбрамбеног информационог система, његова локација, хардверски и софтверски стандарди његових телекомуникационих система и способности одбрамбеног информационог система за извођење информационог ратовања и операција, као и способности за прикупљање релевантних обавештајних информација. У вези с том способношћу, посебно се анализира да ли је противник развио доктринарно-нормативне аспекте информационог ратовања, да ли је изградио организацију и саставе за информационо деловање, као и да ли има довољно људских и материјалних ресурса за такво дејство.

Иначе, америчка доктринарна теорија указује на то да се савремене војне снаге суочавају са проблемом експанзије глобалног информационог окружења, али и са ширењем националне и војне информационе инфраструктуре. С тим у вези, наводи се да традиционалне границе између држава, између војних и политичких домена, као и између војних и цивилних домена, постају све нејасније у информационом добу. Због прекограничне природе и архитектуре глобалних информационих мрежа у којима информације теку више или мање слободно преко државних граница, и у којима националне информационе инфраструктуре постају неодвојиви делови глобалне информационе инфраструктуре, политичке границе, као и границе између војне и цивилне сфере постају порозне. Ширење бојног простора на виртуелни простор и на људску перцепцију доводи до већег учешћа цивилних снага у савременим сукобима. По будућем сценарију ратовања, класичан војни сукоб више није крајњи чин, јер информациона димензија пружа много ниже трошкове и боље услове за тајно покретање сукоба.²⁷

Ставови о класификацији и анализи нивоа информационе димензије на глобални, национални и војни, иако се делом усмеравају на анализу техничке карактеристике инфраструктуре, дају нови квалитет, указујући на критичан значај међусобне повезаности ових нивоа, посебно везе са глобалним нивоом, имајући у виду његов значај и утицај на однос светског јавног мњења према сукобу, као и на важност људи као критичним елементом анализе. Додатни квалитет представљају ставови о потреби анализе способности у оквиру војног нивоа, за извођење информационог ратовања и утицаја на глобалну информациону димензију, са тежиштем на постојање доктринарно-нормативне теорије, организације и састава, људских и материјалних ресурса за информационо деловање.

²⁶ Упореди: *Capstone Requirements Document: Global Information Grid 70 (GIG)*, JROCM 134-01, U.S. Joint Forces Command, Aug. 30, 2001; *U.S. DoD Information Technology Security Certification and Accreditation Process (DITSCAP)*, U.S. Department of Defense, DoD Instruction 5200.40, Dec. 30, 1997.

²⁷ Myriam Dunn, *Information Age Conflicts A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment*, Zurich, November 2002, P 38-39, https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ZB_64.pdf/ Information Age Conflicts (ethz.ch)

Анализа способности актера информационе димензије

Теоретичари наводе да се актери информационе димензије могу поделити на неколико група, на основу својих интересовања и активности. То су: *појединци* којима нове технологије пружају прилику без преседана да постану директно укључени у јавне комуникације, затим *медији* који користе традиционалне и нове канале за масовне комуникације, *приватне компаније* које прикупљају и одржавају информације, нудећи или продајући приступ њима, *државне и локалне институције, предузећа* која користе комуникационе канале за маркетинг и одржавање веза са својим клијентима, *разне интересне групе* (укључујући политичке странке, јавне организације и удружења) и други *недржавни актери* који комуницирају са својим учесницима и присталицама.²⁸

Приликом разматрања актера, у доктринарној војној теорији се наводи да је један од главних изазова у савременој информационој димензији и кључни покретач активности у њој драматична и стална дифузија информација и технологија коју користе како појединци, мањи и недржавни актери, тако и државе.²⁹ Ниска цена активности које се спроводе у информационом окружењу, било путем друштвених медија, формалне штампе, сајбер активности или неким другим средствима, дала је недржавним и мањим актерима на међународном плану одређене предности и опције за деловање о којима су могли само да сањају пре 20 година. Дифузија моћи употребом информационе технологије омогућила је појединцима и групама да утичу на глобалну информациону сферу. Способност информационог деловања ради друштвених и политичких промена некада је била ексклузивна способност држава. Међутим, данас и појединци имају способност да креирају, трансформишу и шире информације на глобалном нивоу како би мобилизовали друштвене и политичке активности и промене.

Брзо ширење информација доводи у питање способност неких држава да контролишу своје становништво и одржавају унутрашњу политичку стабилност.³⁰ Приступ информацијама и информационим платформама, готово у реалном времену, пружа јавности могућност и платформу за оспоравање легитимитета активности државних органа у кризним ситуацијама. Ови јавни форуми могу да утичу на јавно мњење и да наметну јавну оцену да је активност безбедносних снага неприхватљива пракса, као

²⁸ Inta Brikše, *The information environment: theoretical approaches and explanations*, p 383-384. Brikše I (2006). In: Informācijas vide Latvijā: 21. gadsimta sākums. Rīga: Zinātne, pp. 368–415. Available at: https://www.szf.lu.lv/fileadmin/user_upload/szf_faili/Petnieciba/sppi/mediji/inta-brikse_anglu.pdf

²⁹ Joint Concept for Operating in the Information Environment (JCOIE), United States Department of Defense, 25 July 2018

³⁰ Robert Ehlers, *Making Old Things New Again: Strategy, the Information Environment, and National Security*, January 3, 2017. <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/1/3/making-old-things-new-again-strategy-the-information-environment-and-national-security>, 25/10/2021.

и да повећавају осетљивост јавности на колатералну штету.³¹ Често се догађало да су легитимне снаге биле неспремне и неспособне да одговоре на велику количину вишеканалних информационих дејстава и пропаганде која се шаље путем текста, видеа, звука и слика које се шире путем интернета, друштвених медија, сателитске телевизије и традиционалних медија.

Прилагодљиви недржавни актери вешто користе информације како би стекли предност у односу на државне актере. То захтева разумевање информационе димензије и активности које се спроводе у њој, односно активности информационог ратовања.³² Због свега наведеног, при анализи актера информационе димензије посебно се анализира њихова способност извођења активности информационих ратовања и операција, као што је приказано у табели 2.

Табела 2 – Способности и активности којима актери делују у информационој димензији

Врсте ИО активности	Активности	Циљне групе/циљеви	Циљ активности	Ко спроводи активност
Електронско ратовање	Електронски напад	Физички/информациони	Уништити, ометати, одлагати	Појединци, владине институције, војска
	Електронска одбрана	Физички	Обезбедити коришћење електромагнетног спектра	Појединци, компаније, владине институције, војска
	Подржавајуће активности	Физички	Идентификовати и лоцирати претњу	Војска, обавештајни органи
Компјутерске мрежне операције	Компјутерске нападне операције	Физички/информациони	Уништити, ометати, одлагати	Појединци, владине институције, војска
	Компјутерске одбрамбене операције	Физички/информациони	Заштитити компјутерску мрежу	Појединци, компаније, владине институције, војска
	Компјутерске обавештајне операције	Информациони	Прикупити информацију из компјутера и компјутерске мреже противника	Појединци, владине институције, војска
Психолошке операције	Психолошко пропагандне активности	Когнитивни	Утицај на емоције, понашање и одлуке противника	Компаније, владине институције, војска
Војно обмањивање	обмањивање	Когнитивни	Обманути	Војска
Оперативна безбедност	Безбедност сопствених операција	Когнитивни	Негирати	Компаније, владине институције, војска
Блиске активности	Цивилно-војни односи	Когнитивни	Утицај	Владине институције, војска
	Јавни послови	Когнитивни	Информисати	Владине институције, компаније
	Јавна дипломатија	Когнитивни	Информисати	Владине институције

³¹ Colin S Gray, *Recognizing and understanding revolutionary change in warfare: The Sovereignty of Context*. Carlisle, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1 February 2006. <https://ssi.armywarcollege.edu/2006/pubs/recognizing-and-understanding-revolutionary-change-in-warfare-the-sovereignty-of-context>. 01/11/2021.

³² Joint Concept for Operating in the Information Environment (JCOIE), United States Department of Defense, 25 July 2018

Америчка војна теорија дефинише информационе операције као координацију пет централних активности којима се делује у информационој димензији. Те активности су: психолошке операције, војно обманивање, оперативна безбедност, електронско ратовање и компјутерско-мрежне операције.³³

Презентована анализа актера информационе димензије, иако у основи има структурални прилаз, квалитативним ставовима о способностима појединаца и недржавних актера у односу на државне актере и војне снаге, даје додатни квалитет и функционални аспект анализе информационе димензије, указујући на важност анализе способности деловања у информационој димензији, као и на недостатке и слабости државних актера у овим активностима.

Анализа информационе димензије уз употребу PMESII и ASCOPE матрице

Војске и обавештајно-безбедносне службе западних земаља користе различите комбинације модела како би унапредиле перцепцију окружења.³⁴ Ови модели, који су углавном засновани на анализи „инструмената националне моћи“, познати су по акронимима DIME, DIMEFIL, ASCOPE и PMESII.³⁵

Метод за анализу безбедносног окружења, односно оперативног окружења када се ради о војним снагама, назван PMESII, представља холистички приступ за анализу окружења који је развило Министарство одбране САД ради унапређења анализе спољашњег окружења и развијања бољих стратегија према безбедносним претњама у Ираку и Авганистану.³⁶ Приручник Оружаних снага САД за извођење борбених операција у иностранству, под називом FM 3-0, значајно се фокусира на употребу модела PMESII за анализу спољних чинилаца који

³³ Милан Миљковић, *Посебност информационих операција у раду савремених обавештајних служби*, Факултет Безбедности, Београд, 2016, стр. 29-30.

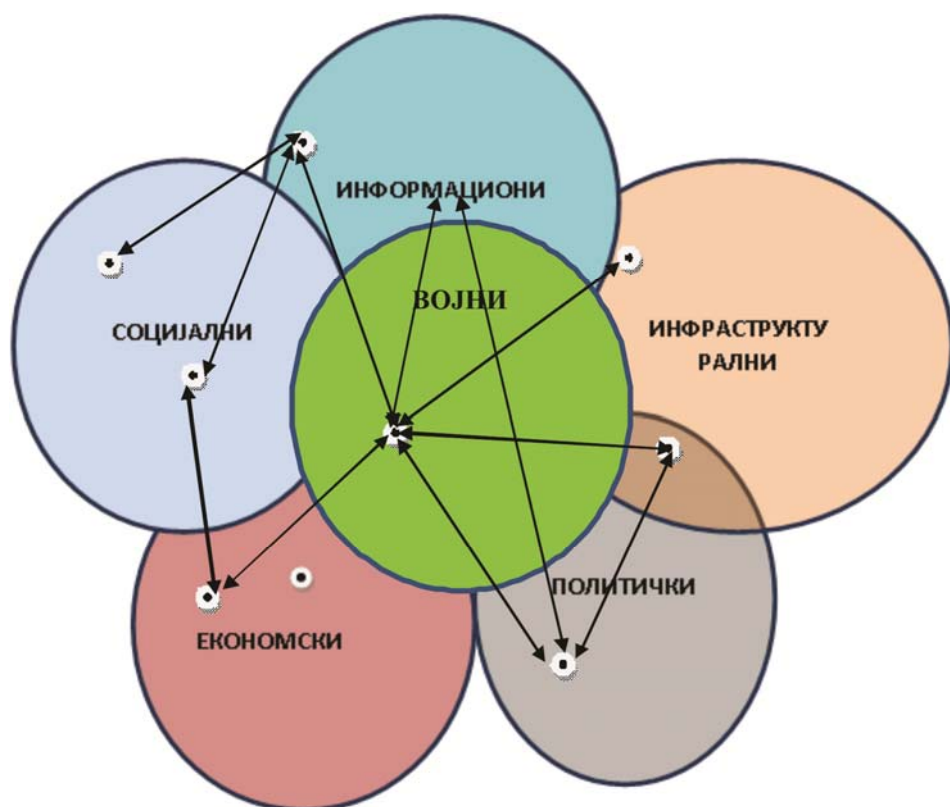
Посебност информационих операција у раду савремених обавештајних служби (mpn.gov.rs) <https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/8473>.

³⁴ Види: Fred Bruls and A. Walter Dorn, „Human Security Intelligence: Towards a Comprehensive Understanding of Complex Emergencies“, *Open Source Intelligence in the Twenty-First Century New Approaches and Opportunities*, https://walterdorn.net/pdfHumanSecurityIntel_Bruls-Dorn_OSI-Book_Palgrave-Macmillan_June2014.pdf; Jack Kern, 'Understanding the Operational Environment: The Expansion of DIME, Military Intelligence (2007)', Vol. 33, No. 2, p.1., [https://www.proquest.com/docview/Understanding-the-Operational-Environment:The](https://www.proquest.com/docview/Understanding-the-Operational-Environment-The) - ProQuest, 21/12/2021.

³⁵ Акроними: DIME (*diplomatic, information, military and economic*, тј. дипломатски, информациони, војни и економски); DIMEFIL (*diplomatic, information, military, economic, financial, intelligence and law enforcement*, тј. дипломатски, информациони, војни, економски, финансијски, обавештајни и правни), ASCOPR (*areas, structures, capabilities, organizations, people and events*, тј. области, структуре, способности, организације, људи и догађаји) и PMESII (*political, military, economic, social, information and infrastructure*, тј. политички, војни, економски, друштвени, информациони и инфраструктурни).

³⁶ *Researching with pmesii-pt analysis*, Researching with PMESII-PT Analysis, DINFOS Pavilion, Article

могу да утичу на америчке војне операције.³⁷ Овај модел постао је и стандард за анализу спољњег окружења мировних операција које спроводе земље чланице НАТО-а.³⁸ Чинилац, односно димензија коју истражује модел PMESII јесте и информациона димензија.



Слика 3 – Безбедносно окружење као „систем система” са међусобним везама³⁹

Филозофски посматрано, ова метода има посебан значај јер посматра безбедносно окружење као „систем система” који се налазе у међусобној у интеракцији. Другачије речено, посматра се интеракција информационе димензије са осталим димензијама безбедносног окружења. Доктринарна теорија указује на то

³⁷ Види: US Army, Field Manual 3-0: Operations (Washington, DC, 2008).

³⁸ Метода *PMESII* је једна од неколико техника анализе безбедносног окружења, укључујући: *SWOT* анализу (снага, слабост, прилике, претње), *PESTLE* анализу (политички, економски, социјални, технолошки, правни и еколошки) и *QUEST* анализу (техника брзог скенирања околине).

³⁹ Исто.

да информациона променљива приказује природу, обим и ефекте појединаца, организација и система који прикупљају, обрађују, шире или делују на информације у безбедносном окружењу. Информационо окружење разматра формална и неформална средства комуникације међу људима, као и употребу ефекта глобалног информационог окружења на одређено безбедносно окружење. Примери питања који се користе за анализу веза са информационом променљивом су: каква је природа јавних комуникационих медија, колико је контролисано или отворено информационо окружење и које су могућности противника за вођење информационог ратовања у наведеном операционом окружењу.⁴⁰

Метода PMESII често се комбинује са методом ASCOPE. Комбиновање ова два модела у матрици пружа користан алат за војне снаге ради бољег разумевања и анализирања безбедносног окружења. Иначе, модел ASCOPE се користи за анализу цивилног аспекта безбедносног окружења у следећим димензијама:

– *области*: анализа утицаја кључних цивилних подручја на војне операције и обрнуто;

– *структуре*: анализа физичке инфраструктуре, као што су зграде, мостови, путеви, железнице и комуникациони торњеви;

– *способности*: анализа способности које су потребне у окружењу за одржавање и унапређење живота, као што су храна, хитне службе и здравствена заштита;

– *организације*: анализа присуства, активности и организационог састава невојних група и институција у окружењу с обзиром на њихов утицај на становништво, војне мисије и обрнуто;

– *људи*: анализа невојних лица у окружењу у смислу мишљења, деловања и политичког утицаја;

– *догађаји*: анализа догађаја у окружењу који утичу на становништво, војне операције, невојне организације, верске и националне празнике и изборе.

Због сложености табеле, и теме чланка, биће приказана само информацио-на димензија анализирана према моделу ASCOPE.

Табела 3 – Анализа информационе димензије помоћу модела ASCOPE⁴¹

Анализа информационог фактора – модел ASCOPE	
Области	– Подручје које покрива емитовање државне телевизије – Подручје у којем постоји досег друштвених медија – Подручје у којем се користи метод „од уста до уста” – Подручје где се користе „графити”

⁴⁰ *Operational Environment and Army Learning*, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 26 November 2014, p 1-6, <https://armypubs.us.army.mil/doctrine/index.html>

⁴¹ *The conduct of information operations*, ATP 3-13.1, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 04 October 2018, p. 2-6., <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-13-1.pdf>. 01/11/2021; *The application of COIN doctrine and theory*, A Counterinsurgent's Guidebook, Counterinsurgency Training Center – Afghanistan, KABUL, Version 2: November 2011, p 12. <https://info.publicintelligence.net/CTC-A-COIN-Guidebook.pdf>. 11/12/2021.

Структуре	– Торањ за мобилну телефонију – Антена или објект за емитовање ТВ и радио-програма – Физичка структура за интернет – Поштанске услуге – Штампарија
Способности	– Медијске операције – Штампане новине – Платформе за друштвене медије – Стопа писмености – Обавештајне агенције – Приступ интернету
Организације	– Медијске агенције – Агенције за односе са јавношћу и испитивање јавног мења – Групе и агенције за социјалне медије – Новинске агенције
Људи	– Доносилац политичких одлука – Старешине – Верске вође – Личности од утицаја на интернет форумима (<i>influencer</i>)
Догађаји	– Цензура – Објављивање важних догађаја и датума – Лансирање важних вести преко интернета – Брифинг за штампу – Прекид емитовања програма

Метода PMESII, иако се у основи заснива на анализи елемената информационе димензије, представља нови квалитет анализе, јер приказује природу, обим и ефекте појединаца, организација и система који прикупљају, обрађују и делују у информационом окружењу. Примена модела ASCOPE обогаћује анализу, имајући у виду да познате елементе анализе сагледава на квалитетно другачији начин, као и да уводи „догађаје од значаја за информациону димензију” као елемент анализе. Ове методе помажу у бољем организовању, синтези и примени информација као кључном делу стратешког размишљања и одлучивања.

Анализа претњи и могућег деловања противника у информационој димензији

После наведених приступа структуралне анализе, анализираће се доктринарни приступ функционалне анализе информационе димензије који помаже да се боље и сликовитије представи утицај информационе димензије на активности војних снага, као и да се идентификују потенцијалне претње и рањивости

које војне снаге могу да искористе у сукобу, односно да се од њих заштите.⁴² Овај модел анализе садржи четири фазе:

- дефинисање информационе димензије,
- описивање ефеката информационе димензије,
- процену информационе ситуације и претње, и
- утврђивање праваца деловања противника у информационој димензији.

У оквиру фазе дефинисања информационе димензије, идентификују се обележја све три њене сфере (физичке, информативне и когнитивне) унутар зоне дејства сопствених снага, и то оне које могу утицати на сопствене снаге, односно које могу негативно да утичу на токове сопствених операција и на процес доношења одлука сопственог командног кадра. У ту сврху анализирају се следећи елементи информационе димензије:

- *терен (и време)*, који са физичког, географског и атмосферског аспекта утиче на садржај и проток информација,
- *становништво*, где се проучавају демографски и језички фактори,
- *друштвене структуре*, где се идентификују неформалне социјалне и друштвене мреже,
- *државна (органи власти) и војна информационо-комуникациона инфраструктура*, за потребе командовања, као и за потребе доношење одлука државних органа,
- *цивилна информациона и комуникациона инфраструктура*, која преноси информације кроз цело информационо окружење,
- *медији у зони операције* који могу утицати на дејства сопствених и противничких снага,
- *независне и невладине организације*, чији се ставови разликују од званичних.

У оквиру друге фазе описивања ефеката информационог окружења, анализирају се обележја информационог окружења која су идентификована у првом кораку, ради утврђивања њиховог утицаја на сопствене и противничке активности у свакој димензији. Као и раније, и у овој фази тежиште је на опису могућег утицаја активности противничких снага, терена и временских прилика, као и цивилног фактора, на активности сопствених снага. У овој фази је важно да се утврде могућности информационог деловања непријатељских снага, концептуални и доктринарни ставови везани за информационо деловање, односно способности за утицај на информациону димензију. Описивање начина на који цивилно окружење може да утиче на сопствене и противничке операције помаже да се изаберу и одреде циљеви сопственог информационог деловања (информациони напад, одбрана или стабилизација) или одговарајућа комбинација деловања. Табела 4 илуструје анализу могућег утицаја медија, становништва и комуникационе инфраструктуре на све три сфере информационе димензије.

⁴² *The conduct of information operations*, ATP 3-13.1, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 04 October 2018, p. 2-1., <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-13-1.pdf>. 01/11/2021.

Табела 4 – Пример анализе могућег утицаја медија, становништва и комуникационе инфраструктуре на области информационе димензије⁴³

Медији	Сазнајни	Медијске куће имају генерално позитиван став према нашим безбедносним снагама и операцијама.
	Информациони	Вести медијских кућа покривају око 68% популације и тежишно извештавају о случајевима криминала, корупције и социјалним проблемима.
	Физички	Радио-инфраструктура је застарела, постоји мањи број сателитске опреме, присутна је комбинација стационираних и покретних антена за мобилну телефонију.
Становништво	Сазнајни	Постоји делимична подршка владајућој партији. Нема отворене подршке акцијама безбедносних снага.
	Информациони	Становништво увелико размењује информације методом „од уста до уста“, а највише је заинтересовано за економска и социјална питања.
	Физички	75% популације су Срби, а 25% остали. 65% посто популације живи у градским срединама.
Информационо-комуникациона инфраструктура	Сазнајни	Становништво има делимично поверење у инфраструктуру.
	Информациони	Због непоуздане инфраструктуре размена информација је отежана, па становништво у великој мери размењује информације путем нетехничких средстава.
	Физички	Ограничена земљана комуникациона мрежа, због чега се користи мобилна телефонија као замена. Торњеви мобилне телефоније су мете напада због чега су несигурни.

У оквиру трећег корака спроводи се *процена информационе ситуације и претњи у информационој димензији*. У овој фази анализирају се могућности противника за информационо деловање, његови доктринарни принципи, тактике и технике, укључујући и начин на који распоређују своје снаге за деловање у овој димензији. У идеалном случају, анализа деловања противника у информационој димензији заснована је на моделовању или шаблонирању. Два уобичајена алата која се користе јесу утврђивање шаблона информационог деловања противника и анализа његових „центара гравитације”. Шаблони информационог деловања противника су резултат пажљиве анализе његових способности, његове рањивости, доктринарних принципа и пожељних тактика, техника и поступака који заузврат воде ка развоју модела информационог деловања противника. Они се представљају визуелно (на карти или дигиталној мапи), уз поштовање основних доктринарних принципа информационог деловања противника и обично обухватају три различита шаблона:

- шаблон доношења одлука или размене информација противника,
- шаблон информационе инфраструктуре противника и
- шаблон примене доктрине информационог деловања противника.

⁴³ *The conduct of information operations*, ATP 3-13.1, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 04 October 2018, p. 2-11., <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-13-1.pdf>. 01/11/2021.

Шаблон доношења одлука противника приказује „чворове и везе људи” које он користи за размену информација, са посебним нагласком на начине на које политички и војни руководиоци примају и размењују информације. За израду овог шаблона потребно је разумевање организационих структура противника, важних веза и међусобних односа кључног особља које утиче на процес доношења одлука. Шаблон информационе структуре противника приказује средства које он користи за размену информација. Шаблон доктрине информационог деловања противника моделује начин на који он распоређује или користи своје информационе ресурсе и могућности.

Четврти корак анализе представља *утврђивање праваца деловања противника у информационој димензији* и обухвата поступак у шест корака који укључују: идентификовање вероватних циљева противника и жељеног крајњег стања у информационој димензији, идентификовања свих могућих варијанти његовог деловања у информационом димензији, евалуацију и степеновање по значају сваке варијанте тог деловања, детаљно моделовање и разраду сваке варијанте његовог деловања, утврђивање циљева противничког информационог деловања за сваку варијанту, и утврђивање података који су потребни противнику да би започео планирање сваке варијанте деловања.

Иако шаблони деловања противника уважавају доктринарне принципе противника, његове уобичајене методе и обрасце деловања, они морају да прикажу како он може информационо да делује прилагођавајући своје снаге, способности и доктрину конкретном оперативном окружењу. У табели 5 приказан је пример шаблона информационог деловања противника.

Табела 5 – Пример шаблона информационог деловања противника

ШАБЛОН ИНФОРМАЦИОНОГ ДЕЛОВАЊА ПРОТИВНИКА	
Циљеви информационог деловања противника: – Спречити супротну страну да прикупља обавештајне податке. – Деградирати противнички командни и информациони систем. – Подстаћи незадовољство цивила код противника.	
Јавне информације	Задатак: У медијима истицати колатералне грешке и употребу неприлагођене силе од стране противничких оружаних снага. Циљ: Дискредитовати мисију противничке коалиције. Метод: Међународни медији, локални радио и ТВ.
Пропаганда	Задатак: Утицати на јавно мњење (расељене цивиле). Циљ: Изазвати ометање коалиционих операција. Метод: Штампани пропагандни материјали, АМ радио-програма, ХУМИНТ агенти.
Електронско ратовање	Задатак: Ометати радио-везе противничких оружаних снага на тактичком нивоу противника. Циљ: Спречити прикупљање података сопственим снагама у првој линији. Метод: Јединица за електронско ратовање.
Специјалне операције	Задатак: Нападати командна места противника. Циљ: Успорити офанзивне операције противника. Метод: Директна акција, артиљеријска ватра.

Представљени приступ анализе претњи и могућег деловања противника у информационој димензији представља квалитетнију анализу, имајући у виду да њени резултати треба да идентификују потенцијалне могућности, претње и рањивости у информационој димензији које војне снаге могу да искористе у сукобу, односно да се од њих заштите. Посебно се истиче значај анализе шаблона који се односи на доношење одлука противника, као и утврђивање могућих праваца његовог деловања у информационој димензији.

Закључак

У досадашњој домаћој војној теорији није извршено свеобухватно сагледавање обележја, као ни класификација и анализа савремене информационе димензије безбедносног окружења. Наиме, у нашој доктринарној теорији извршена је само класификација информационе димензије на когнитивну, физичку и информациону област, при чему су укратко описани елементи ових области, без дубљег сагледавања њихових међусобних веза и односа. То не представља довољну основу за квалитетну анализу која ће војним снагама дати основе за њено упознавање и процену вероватног начина информационог деловања противника. Страна доктринарна литература пружа више примера класификације и анализе информационе димензије, различитих нивоа квалитета.

Када је у питању опште обележје информационе димензије, може се закључити да њена сложеност и вишедимензионалност отежавају процену безбедносног окружења. С тим у вези, анализа саме информационе димензије помаже да се боље и сликовитије идентификују претње, али и потенцијалне информационе могућности које војне снаге могу да искористе у сукобу.

Сагледавање страних теоријско-доктринарних приступа класификације и анализе информационе димензије указује на то да један део приступа представља парцијалне структуралне анализе, пружајући сагледавање само елемената и области, само нивоа, или актера и њихових способности деловања у информационој димензији, уз низак ниво анализе њихових међусобних односа и веза, што их чини недовољно функционално применљивим за војне снаге. Позитивно је то што наведени приступи указују на значај когнитивне области информационе димензије као најважнију и уједно централну област анализе и мете информационог деловања. Приступ који у структуралном смислу сагледава глобални, национални и војни контекст информационе димензије доноси додатни квалитет, јер се њиме сагледава међусобни однос ових нивоа, као и релевантни противнички капацитети и способности.

Анализа актера информационе димензије, квалитативним ставовима о способностима појединаца и недржавних актера у односу на државне актере и војне снаге, даје додатни квалитет и функционални значај, указујући на важност анализе способности деловања у информационој димензији, као и на недостатке и слабости државних актера у овим активностима.

Примена методе PMESII, иако се у основи заснива на анализи основних елемената информационе димензије (субјеката, система и организација), представља квали-

тетну анализу јер приказује природу, обим и ефекте појединаца, организација и система који прикупљају, обрађују и делују у информационом окружењу. Такође, представља користан алат за дубље разумевање и анализу информационе димензије у којој се налазе безбедносне снаге, поготово ако су у противничким окружењу. Примена модела ASCOPE обогаћује анализу, имајући у виду да познате елементе анализе сагледава на квалитетно другачији начин, као и да уводи „догађаје од значаја за информациону димензију” као елемент анализе. Ове методе помажу у бољем организовању и синтези информација као кључног дела стратешког размишљања и одлучивања.

Доктринарни приступ који се усмерава на анализу претњи и могућег деловања противника у информационој димензији представља функционалну анализу која садржи четири фазе, и то: 1) дефинисање информационе димензије, 2) описивање ефеката информационе димензије, у којој се користи PMESII и ASCOPE матрица, 3) процену информационе ситуације и претње, у оквиру које се утврђује могући шаблон и доктрина информационог деловања противника у конкретној ситуацији и 4) утврђивање праваца деловања противника у информационој димензији.

Може се закључити да само свеобухватна анализа, која сагледава елементе, области, нивое, актере и њихове способности деловања у информационој димензији, као и анализу претњи и могућег деловања противника у тој димензији, може да пружи војним снагама потпуну слику информационе димензије, али и функционалне информације о могућности да деловањем кроз ову димензију утичу на потенцијалне противнике и тиме допринесу остваривању како војних, тако и циљева националне безбедности.

Литература

- [1] *Allied Joint Doctrine for Information Operations*, AJP-3.10, NATO, 2015.
- [2] *Capstone Requirements Document: Global Information Grid 70 (GIG)*, JROCM 134-01, U.S. Joint Forces Command, Aug. 30, 2001; *U.S. DoD Information Technology Security Certification and Accreditation Process (DITSCAP)*. U.S. Department of Defense, DoD Instruction 5200.40, Dec. 30, 1997.
- [3] Colin S Gray, *Recognizing and understanding revolutionary change in warfare: The Sovereignty of Context*. Carlisle, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1 February 2006. <https://ssi.armywarcollege.edu/2006/pubs/recognizing-and-understanding-revolutionary-change-in-warfare-the-sovereignty-of-context>. 01/11/2021.
- [4] *Critical Infrastructure Protection XV*, 5th IFIP WG 11.10 International Conference, ICCIP 2021, Virtual Event, March 15–16, 2021, Revised Selected Papers.
- [5] Дејан Стојковић, „Израда стратeгијских докумената Републике Србије у области безбедности и одбране”, *Војно дело*, 6/2018, стр. 180.
- [6] *Доктрина информационој безбедности Российской Федерации*, утв. Президентом РФ от 9 септембра 2000 г. N Пр-1895, [https://Доктрина информационој безбедности Российской Федерации](https://Доктрина%20информационной%20безопасности%20Российской%20Федерации) (утв. Президентом РФ от 09.09.2000 N Пр-1895) (утратила силу) | ГАРАНТ (garant.ru)
- [7] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010, стр. 101.

[8] *Доктрина информационной безопасности Российской Федерации* (утверждена Указом Президента РФ № 646 от 5 декабря 2016 г., <https://СоветБезопасностиРоссийскойФедерации>, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (scrf.gov.ru)

[9] Fred Bruls and A. Walter Dorn, „Human Security Intelligence: Towards a Comprehensive Understanding of Complex Emergencies”, *Open Source Intelligence in the Twenty-First Century New Approaches and Opportunities*, https://walterdorn.net/pdfHumanSecurityIntel_Bruls-Dorn_OSI-Book_Palgrave-Macmillan_June2014.pdf;

[10] Global Information Infrastructure, https://itlaw.fandom.com/wiki/Global_Information_Infrastructure | The IT Law | Fandom;

[11] *Information Operations, FM 100-6*, Headquarters, Department of the Army, 1996.

[12] *Information Operations, Joint Publication 3-13*, 20 November 2014.

[13] Inta Brikše, *The information environment: theoretical approaches and explanations*, p 383-384. Brikše I (2006). In: Informācijas vide Latvijā: 21. gadsimta sākums. Rīga: Zinātne, pp. 368–415. Available at: https://www.szf.lu.lv/fileadmin/user_upload/szf_faili/Petnieciba/sppi/mediji/inta-brikse_anglu.pdf

[14] Isaac R. Porche III, „Emerging Cyber Threats and Implications”. *RAND Corporation* Santa Monica, CA, 2016.

<https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT453.html>, приступљено 07.03.2022. године.

[15] Jack Kern, „Understanding the Operational Environment: The Expansion of DIME, Military Intelligence” (2007), Vol. 33, No. 2., <https://www.proquest.com/docview/Understanding-the-Operational-Environment-The> – ProQuest, 21/12/2021.

[16] *Joint Concept for Operating in the Information Environment* (JCOIE), United States Department of Defense, 25 July 2018.

[17] *Joint Doctrine for Information Operations* (Joint Pub. 3-13), U.S. Joint Chiefs of Staff, Oct. 9, 1998.

[18] Концептуалне погледи на дејателност вооружених сил Рускај Федерације у информационом простору, Министерство одбране Рускај Федерације, 2011.

[19] Милан Миљковић, „Изазови у раду обавештајних служби у информатичком добу”, *Безбедност* 3/2020, стр. 148.

[20] Милан Миљковић, Драган Јевтић, „Сукоби у информационом простору из угла савремене војне мисли у Руској Федерацији – искуства за безбедност Републике Србије”, *Национални интерес*, Београд, број 2021/2, стр. 108.

[21] Милан Миљковић, Драган Јевтић, „Сукоби у информационом простору из угла савремене војне мисли у Руској Федерацији – искуства за безбедност Републике Србије”, *Национални интерес*, Београд, број 2021/2, стр. 107.

[22] Милан Миљковић, *Посебност информационих операција у раду савремених обавештајних служби*, Факултет Безбедности, Београд, 2016, стр. 29-30.

[23] Milan Miljkovic, Vangel Milkovski, „Challenges facing information environment in contemporary conflicts”, *Archibald Reiss Days 2020*, Belgrade, 18-19 November 2020, Thematic conference proceedings of international significance, University of Criminal Investigation and Police Studies Belgrade, 2020
<http://esкуп.kpu.edu.rs/dar/article/view/230/117>, 08/11.2021.

[24] Myriam Dunn, *Information Age Conflicts A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment*, Zurich, November 2002, https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ZB_64.pdf/ Information Age Conflicts (ethz.ch)

[25] *National Information Infrastructure (NII)*, <https://itlaw.fandom.com/> National Information Infrastructure | The IT Law| Fandom ;

[26] Нежданов Игорь Юрьевич, *Технологии информационных войн в интернете*, <https://studylib.ru/doc/2333221> Технологии информационных войн в интернете (studylib.ru), 25/12/2021.

[27] *Operational Environment and Army Learning*, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 26 November 2014. <https://armypubs.us.army.mil/doctrine/index.html>

[28] *Planner's Handbook for Operational Design*, Joint Staff, J-7, Joint and Coalition Warfighting Suffolk, Virginia, 7 October 2011, p A-14;

[29] *Researching with pmesii-pt analysis*, Researching with PMESII-PT Analysis, DINFOS Pavilion, Article. 12/12/2021.

[30] Robert Ehlers, *Making Old Things New Again: Strategy, the Information Environment, and National Security*, January 3, 2017. <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/1/3/making-old-things-new-again-strategy-the-information-environment-and-national-security>, 25/10/2021.

[31] *The conduct of information operations*, ATP 3-13.1, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 04 October 2018, p. 2-6. <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-13-1.pdf>, 01/11/2021.

[32] *The application of COIN doctrine and theory*, A Counterinsurgent's Guidebook, Counterinsurgency Training Center – Afghanistan, KABUL, Version 2: November 2011, <https://info.publicintelligence.net/CTC-A-COIN-Guidebook.pdf>. 11/12/2021.

[33] Tomasz Kacala, „Military Leadership in the Context of Challenges and Threats Existing in Information Environment”, *Journal of Corporate Responsibility and Leadership*, <https://www.researchgate.net/publication/297751621>, 08/12/2021.

[34] *US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment*, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov)

[35] US Army, Field Manual 3-0: Operations (Washington, DC, 2008).

Резиме

Информациону димензију савременог безбедносног окружења карактерише сложеност, преобиле неструктурираних информација и бројни сукоби који се воде путем информационог ратовања. Наведена сложеност информационе димензије и проблем исправног сагледавања безбедносног окружења актуелизује питање примене савремених и проверених метода за њихову анализу. Ове методе представљају користан алат за разумевање информационе димензије, поготово ако се ради о страном или противничком окружењу и помажу у ор-

ганизовању, синтези и примени информација као кључног дела комуникационог планирања и стратешког размишљања и одлучивања.

Структурална анализа информационе димензије обухвата анализу: а) *елемента информационе димензије*, пре свега информационе инфраструктуре, системе и уређаје за прикупљање, пренос, обраду и достављање информација, информације и њихове токове, као и персонал и организације које обављају различите делатности у вези са информацијама, б) *области информационе димензије*, тј. физичку, сазнајну и информациону област, в) *нивоа информационе димензије*, који се деле да глобални, национални и војнобезбедносни ниво и г) *актера информационе димензије*, пре свега појединце, недржавне и државне актере, усмерујући анализу на њихове способности деловања у информационој димензији, односно извођења информационих операција.

Функционална фаза анализе информационе димензије, с друге стране, садржи следеће фазе: 1) дефинисање информационе димензије, 2) описивање ефеката информационе димензије, у којој се користи PMESII и ASCOPE матрица, 3) процену информационе ситуације и претње, у оквиру које се утврђује могући шаблон и доктрина информационог деловања противника у конкретној ситуацији и 4) утврђивање праваца деловања противника у информационој димензији.

Може се закључити да само свеобухватна анализа, која сагледава све елементе структуре информационе димензије, као и елементе функционалне анализе, пружа војним снагама потпуно сагледавање информационе димензије и функционалне информације о могућности обликовања информационе димензије ради деловања на противничке снаге и лакшег остваривања задатака.

Кључне речи: *информациона димензија, анализа, PMESII и ASCOPE метода, шаблон информационог деловања противника*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ПРОБЛЕМИ ДЕФИНИСАЊА ПОЈМА „ОРУЖАНЕ ПОБУНЕ” КАО СЛОЖЕНОГ ОБЛИКА ПОЛИТИЧКОГ НАСИЉА

Бојан Кузмановић*

Срђан Благојевић**

Достављен: 05. 02. 2022.

Кориговано: 09. 03. 2022.

Прихваћен: 22. 03. 2022.

Језик рада: Српски

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdela2202041K

Оружана побуна је значајан унутрашњи безбедносни проблем, али и средство за постизање различитих политичких циљева, не само у унутрашњим већ и у међународним односима. Током успостављања свог теоријског основа најчешће је проучавана у оквиру ширег контекста, односно рата, као сложеног облика политичког насиља, што је произвело више теоријских, доктринарних и других одређења ове друштвене појаве. Различите дефиниције које се могу наћи у литератури на први поглед су доста сличне, јер полазе од оружане борбе против власти (или неке мере коју власт предузима), али се њиховом анализом могу уочити и значајне разлике у садржају појма.

У трагању за ваљаном дефиницијом оружане побуне, а примењујући методе дефинисања (методу синонима, аналитички, синтетички, генетички и оперативни метод), као и правила дефинисања, анализиране су доступне дефиниције оружане побуне. У раду су анализирана семантичка, доктринарна и истраживачка одређења „оружане побуне” ради сагледавања проблема дефинисања овог појма и формулисања предлога објективног и експликативног одређења његовог садржаја.

Кључне речи: *дефиниција, дефинисање, политичко насиље, оружана побуна*

* Војна академија, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија, bojan.kuzmanovic@vs.rs

** Војна академија, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија.

Увод

Оружана побуна није нова друштвена појава; овај облик политичког насиља је постојао током целе људске историје.¹ Међутим, током последњих тридесет година постао је стратешки значајан, јер је, пре свега, коришћен као средство унутрашње али и спољне политике.² У биполарној геополитичкој подели, оружане побуне су посматране најчешће као начин борбе за ослобођење од колонизације, репресије и сл. Међутим, уочене су и њене особине као спољнополитичког алата, па су у униполарном геополитичком моменту добиле више на значају. Услед тих разноврсних појавних облика појавило се и мноштво дефиниција овог сложеног облика политичког насиља.

Проблеми на које истраживачи наилазе у трагању за суштинским одликама оружане побуне су семантички, а затим садржајни, јер је тешко одредити шта оружана побуна јесте у односу на то шта није, пре свега због сличности садржаја са другим сложеним облицима политичког насиља (герилом, тероризмом, грађанским ратом и др.).

Све то указује на комплексност појаве и на проблеме са којима се сусрећу истраживачи. Ипак, дефинисање неке друштвене појаве је нужно јер одређује главне и константне одлике, структуру, као и разграничење неке појаве од других сличних појава.³ На тај начин се у сваком друштву обезбеђују предуслови за заједнички приступ и поступање приликом решавања практичних проблема.

У раду нису анализирани случајеви оружаних побуна које препознају доступне базе података о овој друштвеној појави, као што је, на пример, база Института за истраживање мира у Ослу,⁴ других истраживача ове области⁵ или приватних истраживачких организација⁶ у којима су издвојена обележја ове друштвене појаве, већ су критички наведена карактеристична обележја оружане побуне, применом хипотетичко-дедуктивне и компаративне општенаучне методе, као и свих основних (аналитичких и синтетичких) метода научног сазнања из лексичких, правних, истраживачких и војних (доктринарних) одређења, ради сагледавања проблема дефинисања овог појма и формулисања предлога објективног и експликативног одређења његовог садржаја.

¹ Драган Симеуновић, *Политичко насиље*, Радничка штампа, Београд, 1989, стр. 70-87.

² Steven Metz & Raymond Millen, „*Insurgency and counterinsurgency in the 21st century: reconceptualizing threat and response*”. Strategic Studies Institute, US Army War College WA, 2004, p. 6.

³ О проблемима и правилима дефинисања видети шире у: Славомир Милосављевић и Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, ЈП Службени гласник, Београд, 2000, стр. 166-169.

⁴ Pettersson, Therese, Shawn Davis, Amber Deniz, Garoun Engström, Nanar Hawach, Stina Högbladh, Margareta Sollenberg & Magnus Öberg, „Organized violence 1989-2020, with a special emphasis on Syria”. *Journal of Peace Research* 58(4), Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2021.

⁵ Balcells L, Kalyvas SN, „Does Warfare Matter? Severity, Duration, and Outcomes of Civil Wars”, *Journal of Conflict Resolution*, 58(8):1390-1418. 2014, doi:10.1177/0022002714547903

⁶ Paul, Christopher, Colin P. Clarke, Beth Grill, and Molly Dunigan, *Paths to Victory: Detailed Insurgency Case Studies*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013.

Приказ резултата семантичке анализе

Иако је синтагма „оружана побуна“ присутна у домаћем и међународном медијском, војном, политичком и правном дискурсу, као и у дискурсу академске заједнице који истражује проблеме политичког насиља, али и функцију безбедности и одбране, за сада не постоји једна општеприхваћена дефиниција. То указује на сложеност али и на политизованост појма, јер теоријско одређење често зависи од тренутног политичког дискурса. Такође, синтагма „оружана побуна“ се не може наћи у речницима српског језика. Ако пођемо од става да синтагма представља организован скуп речи који означава један појам и да у њој постоји главни члан и један или више зависних чланова, при чему зависни члан има функцију атрибута и ближе одређује значење главног члана, онда је у синтагми „оружана побуна“ именица „побуна“ главни члан, док је придев „оружана“ зависан члан.

Семантички реч „побуна“ се у Речнику српског језика из 2011. године (издање Матице српске) дефинише као устанак, буна, негодовање, израз незадовољства, протест (против власти, политике и др.). Такође, као отпор против некога, нечега, отказивање послушности, негодовање, али и као неред, хаос изазван немирима, метеж, комешање.⁷ Реч „оружана“ се, у истом извору, наводи у значењу – који се изводи оружјем (напад, сукоб) или који се ствара у борби, борбом. У речнику страних речи и израза Милана Вујаклије из 1980. године, реч „побуна“ се користи за дефинисање појма „револт“ који је у наш језик ушао из француског (фр. *révolte*), у значењу буна, побуна, устанак, јако негодовање против некога или нечега. Такође, реч „побуна“ се користи и за дефинисање термина „инсурекција“ (лат. *insurgere, insurrectio*), у значењу буна, устанак, дизање народа на оружје.⁸

Обрен Ђорђевић у Лексикону безбедности из 1986. године, дефинише оружану побуну као „облик превратничких дејстава који подразумева од организовање скупине тајно припреману оружану акцију ради насилног обарања постојећег правног поретка“.⁹

За разлику од енглеског говорног подручја, где се за оружану побуну (тј. облик насилног преузимања власти), користи један термин *insurgency*, речник руског језика који је у четири тома издаван и допуњаван од 1957. до 1999. године, за дефинисање оружане побуне наводи више термина (рус. *бунт, повстанчества, крамола*).¹⁰ Треће издање Велике совјетске енциклопедије дефинише оружану побуну као противреволуционарно ратовање, тј. покушај војно инфериорне групе (побуњеника) да герилским ратовањем и контролом популације узурпира и преузме контролу система.¹¹ Овај

⁷ Милица Вујанић и др., *Речник српског језика*, Матица српска, Нови Сад, 2011.

⁸ Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.

⁹ Обрен Ђорђевић, *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986, стр. 267.

¹⁰ *Словарь русского языка*, доступан на: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/default.asp>, приступљено дана 27. 12. 2021. године.

¹¹ *Третье издание Большой советской энциклопедии*, выпущенной издательством «Советская энциклопедия» в 1969 - 1978 годах, доступна на: http://www.rubicon.com/bse_1.asp, приступљено дана 28. 12. 2021. године.

пример указује на зависност дефиниције појма од политичког дискурса, јер Октобарску револуцију западни аутори већином сматрају оружаном побуном против цара, док је руска лексика сматра револуцијом, а касније побуне против комунистичке власти у Русији као оружане побуне (тј. као противреволуционарно ратовање). Такође, оваквим дефинисањем оружане побуне, као облика политичког насиља, власт у Русији унапред истиче негативан (противреволуционарни) контекст овакве политичке борбе.

Политичка теорија код нас дала је свој допринос одређењу овог појма кроз једно од цитираних одређења које је наведено у Политичкој енциклопедији из 1975. године. У том делу побуна се дефинише као „масовна акција индивидуално и по броју неодређене групе, која се предузима ради насилног обарања неког друштвеног или државног система или ради супротстављања неком органу или некој мери државне власти“, а оружана побуна као „облик побуне у којем су њени учесници сви или делимично снабдевени оружјем подобним за напад и одбрану, при чему није потребно да учесници стално носе оружје, већ је довољно да га у ту сврху поседују и да се њиме повремено користе или држе на местима одакле га могу лако употребити”.¹² Овакво одређење је предметно, садржајно и суштински прецизније, јер не истиче унапред негативну конотацију појаве. Да ли је оружана побуна позитивна или негативна друштвена појава која се дешава, зависи од контекста. На пример, у случајевима када се над једном групом врши неки од облика политичког насиља (експлоатација, терор, репресија и сл.), па ако након исцрпљивања других политичких средстава припадници групе прибегну оружаној побуни, она се оправдава, а међународна заједница је подржава. Међутим, ако су мотиви оружане побуне овладавање неким ресурсима, сецесија или приморавање власти на уступке онда се осуђује, а државе често и коалиционо помажу држави „жртви”.

Доктринарни осврт

Слично енциклопедијском виђењу је и доктринарно одређење појма оружана побуна. У Доктрини Војске Србије се наводи да је оружана побуна „специфичан облик оружаног насиља, који угрожава безбедност државе, јер се њоме тежи остваривању политичких циљева на неуставан начин и насилним путем”.¹³ У важећем Концепту употребе снага Војске Србије у противтерористичкој и противпобуњеничкој операцији наводи се да је „оружана побуна специфичан облик побуне у којем су њени учесници, сви или делимично, снабдевени оружјем или оруђима подобним за напад и одбрану, при чему је довољно да им исто буде само доступно, односно, да га у ту сврху поседују и да се њиме или повремено користе или држе на местима одакле га могу лако употребити са задатком одузимања легитимности актуелном режиму и добијања легитимности за себе”.¹⁴

¹² Јован Ђорђевић и др., *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 737.

¹³ „Доктрина Војске Србије”, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010, стр. 8.

¹⁴ „Концепт употребе снага Војске Србије у противтерористичкој и противпобуњеничкој операцији”, Министарство одбране, Генералштаб Војске Србије, Управа за обуку и доктрину, Београд, 2014, тачка 33.

Британска доктрина оружану побуну дефинише као „организовану, насилну субверзију која се, као изазов утврђеном ауторитету, користи ради утицаја на политичку контролу, или ради спречавања политичке контроле”.¹⁵

Слично британској доктрини, америчка доктринарна документа оружану побуну дефинишу као „организовану употребу субверзије и насиља који се спроводе ради заузимања, поништавања или оспоравања политичке контроле над регионом”.¹⁶

Француска доктрина под оружаном побуном подразумева активности организоване и идеолошки мотивисане групе (или покрета), која настоји да убеђивањем и принудом становништва или применом насиља и субверзије испровоцира политичку промену власти над државом или регионом.¹⁷

Након редефинисања појма, немачка доктрина уопштено под оружаном побуном подразумева процес дестабилизације изазван политичким, економским и/или социјалним незадовољством, који се спроводи ради утицаја на делотворност и легитимитет државног система.¹⁸

Организација северноатлантског уговора (eng. *North Atlantic Treaty Organization – NATO*) дефинише оружану побуну као „акцију организоване, често идеолошки мотивисане групе или покрета ради утицаја на политичке промене или њихово спречавање или ради збацивања владајућих ауторитета у једној земљи или региону, фокусирањем на убеђивање или приморавање становништва употребом насиља или субверзије”.¹⁹

Све наведене дефиниције уважавају и истичу политички контекст оружане побуне који се огледа у циљевима као што су: освајање или оспоравање политичке контроле, промена власти, утицај на делотворност и легитимитет државног система и сл.

Теоријски осврт на предмет истраживања

У нашем политичком и војном дискурсу нема много извора који се баве темом оружане побуне. Страних извора о овом проблему има више, пре свега због револуционарне природе промене система у неким државама (Кина, Русија) или колонијалних искустава које су велике силе имале током историје, пре свих Велика Британија и Француска. Такође, истичу се радови истраживача из САД, посебно током и након Вијетнамског рата и након интервенција у Ираку и Авганистану.

¹⁵ British Army Field Manual. (2009), Volume 1 Part 10, „*Countering Insurgency*”, Army Code 71876.

¹⁶ Chairman of the Joint Chiefs of Staff Publications „*Counterinsurgency*”, 2018, и „*Insurgencies and counterinsurgencies*”. FM 3-24, HQ Dept. of the Army, US, 2014.

¹⁷ Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, „*Contre-insurrection*”, Ministère de la Défense, Paris, 2013.

¹⁸ German Army Office, Army development, Army training, „*Preliminary basics for the role of land forces in counterinsurgency*”, Cologne, 2010.

¹⁹ NATO Allied Joint Publication 3.4.4 „*Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (COIN)*”, Edition a Version 1, July 2016.

Најзначајнији и један од најцитираних у овој области је свакако Мао Цедунг (*Mao Tse Tung*). Овај кинески реалполитичар, вођа Комунистичке партије Кине и председник Народне Републике Кине од њеног оснивања 1949. године па све до своје смрти 1976. године, сматра се једном од најзначајнијих личности у кинеској политичкој и војној историји. У свом делу „О герилском ратовању“, које је написао током кинеске борбе против окупације од стране Јапана (1937. године), поставио је основе организације и начина извођења оружане побуне. Своје закључке извео је на основу историјских искустава (руски отпор Наполеону и грађански рат у Русији), до тада познате и њему доступне теорије (Клаузевиц) и сопствене праксе. Према Мао Цедунгу оружана побуна (герилско ратовање у комбинацији са политичким радом) моћно је специјално оружје које нације инфериорније у војној опреми и оружју могу употребити против снажније агресорске нације.²⁰ Клаузевицеву поставку да је рат наставак политике другим средствима Мао Цедунг разрађује у својој пракси и истиче да у тој борби брзина, изненађење и обмана активности обезбеђују победу.

Француски официр Давид Галула (*David Galula*) јена основу свог (француског) искуства из Индокине и са севера Африке, године 1964. написао дело „Противпобуњеничко ратовање: теорија и пракса“ у којем су по први пут систематизована сазнања о разликама између оружане побуне и других облика политичког насиља (револуција, завера, грађански ратови). Такође, наглашене су неке основне карактеристике ове појаве (политички основ, дуготрајност, цена, значај пропаганде, променљивост, неконвенционалност итд.). Као и Мао Цедунг и Галула је парафразирао Клаузевица, дефинисавши оружану побуну као „спровођење политике партије унутар земље свим средствима“.²¹

Британско виђење оружане побуне систематизовао је Френк Китсон (*Frank Kitson*) 1971. године у својој књизи „Операције ниског интензитета: субверзија, оружана побуна и мировне операције“. Китсон дефинише побуну као „употребу оружане силе од стране дела становништва против владе, са циљем да је сруши или присили на нешто што није желела“.²²

Амерички истраживачи потврђују став да оружана побуна није нов феномен и да од организовања првих политичких заједница представља најчешћи облик друштвеног сукоба.²³ Посебно се истиче став да је од завршетка Другог светског рата до данас, оружана побуна преовладавајући облик сукоба.²⁴ Овакво становиште заступа и амерички теоретичар међународних односа Џозеф Нај (*Joseph Nye*), у својој књизи „Како разумевати међународне сукобе“. У њој наводи податак да је од 111 сукоба који су се одиграли од 1989. до 2000. године чак 95 било

²⁰ Mao Tse Tung, *On guerrilla warfare*, translated HQ US MC, Washington, 1989, p. 42.

²¹ David Galula, *Counterinsurgency Warfare*, Praeger, London, 1964, p. 1.

²² Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*. Faber and Faber, London 1971, p. 3.

²³ Bard O'Neill, *Insurgency and terrorism, from revolution to apocalypse*, Potomac books, Washington, 2005.

²⁴ Ian Beckett, *Modern insurgencies and counter-insurgencies*, Routledge group, London, 2001.

унутрашње природе, а већина је настала из етничких разлога.²⁵ Бард О'Нил (*Bard O'Neill*) оружану побуну дефинише као борбу између група и власти у којој групе свесно користе политичке ресурсе (нпр. организационе експертизе, пропаганду и демонстрације) и насиље за уништавање, преформулисање или одржавање легитимитета једног или више аспеката политике.²⁶ Стивен Мец (*Steven Metz*) и Рејмонд Милен (*Raymond Millen*), описујући концептуални контекст, оружану побуну дефинишу као стратегију коју усвајају групе које не могу остварити своје политичке циљеве конвенционалним средствима или брзим преузимањем власти, а користе је они који су преслаби да освоје власт на други начин.²⁷

Један од навођених аутора чији су ставови обухваћени званичним документима Европске уније и америчким војнодоктринарним документима јесте Аустралијанац Дејвид Килкулен (*David Kilcullen*). Он закључује да је оружана побуна јавни покрет који покушава срушити статус кво кроз субверзију, политичку активност, побуну, оружани сукоб и тероризам.²⁸

Уз констатацију да оружана побуна све више постаје актуелан облик угрожавања безбедности народа и држава, Митар Ковач и Дејан Стојковић у свом делу „Стратејско планирање одбране“ оружану побуну дефинишу као врсту оружаног сукоба у којем, врло често, одређена група у друштву (јачег или слабијег политичког утицаја) настоји да изазове „промене“, комбинацијом субверзија, пропаганде и војног притиска, са циљем да убеди или подстакну широке народне масе да прихвате такве промене.²⁹

Миодраг Гордић и Горан Матић оружану побуну, са аспекта угрожавања безбедности, дефинишу као „организовану оружану политичку борбу, чији циљ може бити преузимање власти превратом и сменом постојеће власти или знатно ограничење њихових обима“.³⁰ Она одложује војно-политичку активност (субверзију и оружани сукоб) усмерава ка остваривању потпуне или делимичне контроле ресурса државе, употребом нерегуларних војних снага или илегалних политичких организација. Такође, из ставова судске праксе и са становишта теорије кривичног права, исти аутори изводе и кривичноправни појам оружане побуне на основу обележја овог кривичног дела. Према њима, основне карактеристике оружане побуне су:

а) акција индивидуално неодређеног броја лица (у њој учествује, по правилу, већи број учесника који се ипак не може унапред одредити);

²⁵ Džozef Naj, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.

²⁶ Bard O'Neill, et al., *Insurgency in the modern world*, Routledge group, London, 1980, p. 1.

²⁷ Steven Metz & Raymond Millen, „*Insurgency and counterinsurgency in the 21st century: reconceptualizing threat and response*“. Strategic Studies Institute, US Army War College, 2004, p. 2. Приступљено 11.01.2022, доступно на: <http://www.jstor.org/stable/resrep11453>

²⁸ David Kilcullen, „Countering Global Insurgency: A Strategy for the War on Terrorism“, *Journal of Strategic Studies*, 2005. и David Kilcullen, „Counterinsurgency Redux“, *Survival* 48, 4 (Winter 2006-2007), p.121.

²⁹ Митар Ковач и Дејан Стојковић. *Стратејско планирање одбране*. Војноиздавачки завод, Београд, 2009.

³⁰ Миодраг Гордић и Горан Матић, „Оружана побуна“, *Војно дело*, јесен 2011.

б) организована акција (не настаје спонтано, већ као резултат одређених претходних делатности управљених на њено припремање и усмеравање, а најчешће је подржава нека организација или страна држава);

в) учесници су наоружани оружјем или неким оруђем и спремни да га употребе, мада до саме употребе не мора доћи;

г) увек је усмерена на насилно остваривање одређених циљева а најчешће на угрожавање уставног уређења или безбедности земље.

Правни аспект оружане побуне уочава се у „Кривичном закону Републике Србије” у којем је ово дело сврстано под кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије.³¹ Под оружаном побуну сматра се дело које је уперено на угрожавање уставног уређења, безбедности или територијалне целине Србије. За ово кривично дело члан 311 предвиђа за организатора оружане побуне минималну казну затвора од пет година, а за учеснике затворску казну од три до петнаест година. У страним законодавствима се ово кривично дело слично третира. На пример, у Кривичном закону Руске Федерације оружана побуна је сврстана под дела против државне власти и инкриминише се као организација оружане побуне или активно учествовање у њој са циљем свргавања или насилне промене уставног уређења Руске Федерације или повреда њене територијалне целовитости. За ово кривично дело запређена је казна од дванаест до двадесет година.³²

Према Радославу Гафиновићу и Драгану Млађану, правни аспект дефинисања друштвених појава има оправдање, јер за оружану побуну не постоји формални консензус у садржајном смислу. Наиме, савремени систем међународног права побуну не третира већ је сматра унутрашњом ствари државе и у њеној је искључивој надлежности. Додатно, члан 1, ст. 2 Протокола II из 1977. године, придодат Женевским конвенцијама из 1949. године, изузима побуну из обухвата међународног права. Исти аутори прихватају одређење Централне обавештајне агенције која оружану побуну сматра алатом за остваривање контроле над ресурсима земље употребом нерегуларних војних сила или илегалних политичких организација.³³ Овакво уско организацијско (агенцијско) одређење емпиријски није подржано јер мотиви побуњеника широм планете нису само овладавање ресурсима, а снаге побуне у свом саставу увек имају и легалне политичке организације.

Милан Мијалковски наводи да је оружана побуна противзаконита делатност веће друштвене групе против актуелне власти матичне државе или против неког владиног органа. Лица која учествују у оружаној побуни међусобно су повезана с циљем и спремношћу да за његово постизање примене силу. Оружану побуну карак-

³¹ Кривични законик Републике Србије – „Службени гласник РС”, бр. 85 од 6. октобра 2005, 88 од 14. октобра 2005 – исправка, 107 од 2. децембра 2005 – исправка, 72 од 3. септембра 2009, 111 од 29. децембра 2009, 121 од 24. децембра 2012, 104 од 27. новембра 2013, 108 од 10. октобра 2014, 94 од 24. новембра 2016, 35 од 21. маја 2019.

³² Наведено у: Горан Матић, *Политички деликти – атентат и побуна*. МЦ „Одбрана”, Београд, 2016, п. 236.

³³ Наведено у: Радослав Гафиновић и Драган Млађан, „Оружана побуна – проблем безбедности демократске државе”. *Српска политичка мисао*, број 4/2011, стр. 284 и 285.

теришу темељне припреме њених носилаца, а отпочиње у тренутку за који вође побуњеника сматрају да је најповољнији за остваривање пројектованог циља или је искрсао адекватан повод.³⁴ Исти аутор истиче да до оружане побуне долази ескалацијом тероризма у једном од следећих случајева: (1) када нападнута држава није способна да оптимално онеспособи терористе, (2) када терористички колективитет има подршку локалног становништва које своје јавне масовне облике подршке трансформише у насилне, (3) када терористи имају велики број поборника, а сматрају да пунктуалним нападима не могу да се остваре крајњи циљеви и (4) када инострани спонзор наложи вођама терориста да покрену становништво на побуну.

Потребно је нагласити значај става да овај облик политичког насиља настаје након, уз или после других облика политичког насиља, али уз ограничење да оружана побуна не мора настати само након неког од сложених облика политичког насиља већ и након неког од његових простих облика. Такође, тероризам као и субверзије, протести, нереди, немири или герилска дејства могу бити део тактике (начин деловања, активности) побуњеничких покрета.

Да је оружана побуна унутрашња ствар државе потврђује у свом чланку „Употреба савремених војних снага у супротстављању терористичким снагама и снагама оружане побуне“ и Вангел Милковски. Овај аутор, чији су закључци уврштени у доктринарни документ Војске Србије (Концепт употребе снага Војске Србије у противтерористичким и противпобуњеничким операцијама), истиче да оружана побуна, као друштвена појава, настаје као комплекс процеса и односа између и унутар државних субјеката, чији су интереси, вредности и потребе дијаметрално супротстављени и не могу се усагласити кроз процесе сарадње.³⁵

Уважавајући ненегативност као особину добре дефиниције из до сада наведених одређења, нужно је истаћи и разлике између овог облика политичког насиља и других сличних облика са којима постоје преклапања. Тако је, за разлику од оружане побуне, вођење опозиционе политике, формирање опозиционих медија и партија, организовање јавних окупљања, учествовање у изборном надметању и сл. легално. С друге стране, политичка крила побуњеничких покрета могу спроводити и овакве активности.

Такође, оружана побуна није појава која се јавља изненада, масовно и са широким општеприхваћеним циљевима, као што су револуције, мада побуњеници често наступају у кризним моментима када остале друштвене околности доприносе потенцијалном успеху побуне. Поред тога, важно је нагласити да се велики део побуњеничких покрета управо бори за наклоност неопредељене већине.

Оружана побуна није ни сукоб приближно једнаких страна унутар једног друштва које разликују супротни ставови о једном или о групи повезаних питања као што су грађански ратови. Међутим, оружане побуне се често претварају у дуготрајне грађанске сукобе унутар једног друштва.

³⁴ Милан Мијалковски, „Улога Војске Србије у противтерористичким и противпобуњеничким дејствима“. *Војно дело*, 6/2016, стр. 253.

³⁵ Вангел Милковски, „Употреба савремених војних снага у супротстављању терористичким снагама и снагама оружане побуне“, *Војно дело*, 6/2016, стр. 214.

Такође, оружана побуна није резултат сукоба елита у врху једног друштва као у случајевима преврата, али управо од елита које је иницирају и подржавају (материјално, декларативно), постављају циљеве и сл., зависи успех и каснија експлоатација успеха.

Физички, мете снага оружане побуне нису цивилне, као што је то случај код тероризма, али борба за „срца и умове“ често има елементе тероризма, принуде и присиле. Такође, оружана побуна не настаје спонтано и изненада, а снаге побуњеника су углавном подржане споља.

Конечно, оружана побуна није оружје јаким као што је то војна интервенција или рат. Ипак, индустријализација оружане побуне у појединим регионима (државама) приступају велике и јаке државе ради остваривања сопствених интереса, јер је овај „формат“ сукоба повољан са политичког аспекта и оставља доста простора за маневар у случају неуспеха (промена стране која се подржава, порицање умешаности, и сл.).

Закључак

Анализирајући синтагму „оружана побуна“ у односу на термине којима су чиниоци синтагме дефинисани, најопштије се може закључити да оружана побуна у нашем лексичком дискурсу представља оружани начин изражавања незадовољства или неслагања са политиком коју власт спроводи. Доктринарна документа уважавају и истичу битне карактеристике оружане побуне, пре свега насилије, политички основ, нелегалност и његов (бар у почетку) нелегитимитет.

Дефинисати неки појам значи одредити његов садржај, тј. скуп његових битних ознака (одлика). Сваки појам има дефиниендум (појам чији садржај одређујемо дефиницијом – „оружана побуна“) и дефиниенс (израз којим се дефинише). Сваки се дефиниенс може рашчланити на најближи род (*genus proximum*) и врсту разлику (*differentia specifica*). Врсна разлика је оно по чему се један појам разликује од других појмова који потпадају под исти најближи родни појам.

У нашем случају први појам вишег реда је политичко насиље, а од осталих облика политичког насиља оружана побуна се разликује по сложености, нелегалности, масовности и другим обележјима. Уважавајући ненегативност, предметност, садржајност, свестраност, суштинску прецизност, сложеност, развојност, сразмерност и тачност, као особине добре дефиниције,³⁶ истраживачи су различито дефинисали ову друштвену појаву, али се уочава да доступна одређења само делимично задовољавају наведене критеријуме. Део наведених дефиниција истиче циљ или мотив као основни дефинијенс (преузимање власти, обарање правног поретка, овладавање ресурсима, спровођење политике партије, промену уставног уређења и др.). Друге опет истичу активности и начин извођења (субверзијом, војним притиском, превратом и др.). Трећа група дефи-

³⁶ Славомир Милосављевић и Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, ЈП Службени гласник, Београд, 2000, стр. 167.

ниција истиче обележја ове појаве (неуставна, насилна, идеолошки мотивисана и др.). На основу наведеног може се закључити да је оружану побуну, као сложени облик политичког насиља, тешко прецизно дефинисати тако да дефиниција оствари широки консензус. Дефиниције еволуирају у зависности од контекста у којем се побуна дешавала или дешава, начина побуњеничке борбе, као и политичких циљева које је побуњенички покрет или њихов спонзор одабрао.

На основу анализе доступних дефиниција и извора у којима се на непосредан или посредан начин говори о оружаном побуну, а због сталне промене категоријалних појмова, наведених различитих приступа при дефинисању и истраживању оружане побуне, може се формулисати операциона експликативна дефиниција која гласи: оружана побуна је унутардржавни нелегални сложени облик политичког насиља који примењују организоване наоружане групе ради остваривања политичких циљева. Наведену дефиницију излажемо стручној и научној критици уз констатацију да ће на проблем дефинисања појма „оружана побуна“ и даље утицати развојност овог облика политичког насиља, јер ће се циљеви, активности, средства и методе које спроводе побуњеничке организације, као и контексти у којима се оружана побуна дешава, такође перманентно мењати у складу са актуелним и будућим друштвено-политичким условима, као и мотивима и интересима кључних субјеката овог сложеног облика политичког насиља.

Литература

- [1] Bard O'Neill, et al., *Insurgency in the modern world*, Routledge group, London, 1980.
- [2] Bard O'Neill, *Insurgency and terrorism, from revolution to apocalypse*, Potomac books, Washington, 2005.
- [3] Balcells L, Kalyvas SN. „Does Warfare Matter? Severity, Duration, and Outcomes of Civil Wars”, *Journal of Conflict Resolution*, 58(8):1390-1418, 2014, doi:10.1177/0022002714547903.
- [4] British Army Field Manual, Volume 1 Part 10, „Countering Insurgency”, Army Code 71876, 2009.
- [5] Вангел Милковски, „Употреба савремених војних снага у супротстављању терористичким снагама и снагама оружане побуне”, *Војно дело*, 6/2016, стр. 210-227.
- [6] German Army Office, Army development, Army training, „*Preliminary basics for the role of land forces in counterinsurgency*”, Cologne, 2010.
- [7] Горан Матић, *Политички деликти - атентат и побуна*, МЦ „Одбрана”, Београд, 2016.
- [8] Грамота – речник руског језика, 2021, доступан на: <http://gramota.ru/> и https://www.lexilogos.com/english/russian_dictionary.htm, приступљено дана 20. 01. 2022. године.
- [9] David Galula, *Counterinsurgency Warfare*, Praeger, London, 1964.
- [10] David Kilcullen, „Countering Global Insurgency: A Strategy for the War on Terrorism”, *Journal of Strategic Studies*, 2005.
- [11] David Kilcullen, „Counterinsurgency Redux”, *Survival* 48, 4 (Winter 2006-2007), p.121.

- [12] „Доктрина Војске Србије”, Медија центар Одбрана, Београд, 2010.
- [13] Ian Beckett, *Modern insurgencies and counter-insurgencies*, Routledge group, Oxfordshire, England, UK, 2001.
- [14] Јован Ђорђевић и др., *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
- [15] „Концепт употребе снага Војске Србије у противтерористичкој и противпобуњеничкој операцији”, Министарство одбране, Генералштаб Војске Србије, Управа за обуку и доктрину, Београд, 2014.
- [16] Кривични законик Републике Србије - „Службени гласник РС”, бр. 85 од 6. октобра 2005, 88 од 14. октобра 2005 - исправка, 107 од 2. децембра 2005 - исправка, 72 од 3. септембра 2009, 111 од 29. децембра 2009, 121 од 24. децембра 2012, 104 од 27. новембра 2013, 108 од 10. октобра 2014, 94 од 24. новембра 2016, 35 од 21. маја 2019.
- [17] Christopher Paul, Colin P. Clarke, Beth Grill, and Molly Dunigan, *Paths to Victory: Detailed Insurgency Case Studies*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013. доступно на : https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR291z2.html, приступљено дана 06. 03. 2022.
- [18] Mao Tse Tung, *On guerrilla warfare*, translated by HQ US MC, Washington, 1989.
- [19] Милан Вујакија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
- [20] Милан Мијалковски, „Улога Војске Србије у противтерористичким и противпобуњеничким дејствима”, *Војно дело*, 6/2016, стр. 248-265.
- [21] Милица Вујанић и др., *Речник српскога језика*, Матица српска, Нови Сад, 2011.
- [22] Миодраг Гордић и Горан Матић, „Оружана побуна”, *Војно дело*, јесен 2011, стр. 117-137.
- [23] Митар Ковач и Дејан Стојковић. *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.
- [24] NATO Allied Joint Publication 3.4.4 „*Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (COIN)*”, Edition a Version 1, July 2016., приступљено дана 17.12.2021. године, доступно на: <http://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/AJP-3.4.4%20EDA%20V1%20E.pdf> .
- [25] Обрен Ђорђевић, *Лексикон безбедности*. Партизанска књига, Београд, 1986.
- [26] Pettersson, Therese, Shawn Davis, Amber Deniz, Garoun Engström, Nanar Hawach, Stina Högladh, Margareta Sollenberg & Magnus Öberg, „Organized violence 1989-2020, with a special emphasis on Syria”. *Journal of Peace Research* 58(4), Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2021.
- [27] Радослав Гаџиновић и Драган Млађан, „Оружана побуна – проблем безбедности демократске државе”, *Српска политичка мисао*, Број 4/2011, год 18., вол. 34 стр. 277-293.
- [28] Славомир Милосављевић и Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, ЈП Службени гласник, Београд, 2000.
- [29] *Словарь русского языка*, доступан на: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/default.aspx> https://www.lexilogos.com/english/russian_dictionary.htm, приступљено дана 27. 12. 2021. године.

[30] Steven Metz & Raymond Millen, „*Insurgency and counterinsurgency in the 21st century: reconceptualizing threat and response*”, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2004., приступљено дана 11. 01. 2022, доступно на: <http://www.jstor.org/stable/resrep11453>.

[31] Третьего издания Большой советской энциклопедии, выпущенной издательством «Советская энциклопедия» в 1969 - 1978 годах, доступна на: http://www.rubricon.com/bse_1.asp, приступљено дана 28.12.2021. године.

[32] Frank Kitson, „*Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*”, Faber and Faber, London, 1971.

[33] FM 3-24 „*Insurgencies and counterinsurgencies*”, HQ Dept. of the Army, USA, 2014.

[34] Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, „*Contre-insurrection*” (Paris: Ministère de la Défense, 2013), 57, доступно на: <http://www.guerredefrance.fr/DOC/COIN.pdf>., приступљено дана 05.03.2022.

[35] Chairman of the Joint Chiefs of Staff Publications 3-24, „*Counterinsurgency*” JP 3-24, 2018.

[36] Džozef Naj, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.

Резиме

У биполарној геополитичкој подели оружане побуне су посматране најчешће као начин борбе за ослобођење од колонизације, репресије и сл. Међутим, уочене су и њене особине као једног од спољнополитичких алата, па су у униполарном геополитичком моменту добиле више на значају. Услед разноврсних појавних облика могуће је пронаћи мноштво различитих дефиниција овог сложеног облика политичког насиља.

Проблеми на који истраживачи наилазе у трагању за суштинским одликама оружане побуне су семантички, а затим садржајни, јер је тешко одредити шта оружана побуна јесте у односу на то шта није. Међутим, дефинисање неке друштвене појаве је нужно јер одређује главне и константне одлике, структуру, као и разграничење неке појаве од других сличних појава. На тај начин се у сваком друштву обезбеђују предуслови за заједнички приступ и поступање приликом решавања практичних проблема.

У трагању за ваљаном дефиницијом оружане побуне критички су поређане њене карактеристичне особине у лексичким изворима (дефиницијама доступним у речницима, енциклопедијама и лексиконима). Такође, анализирана су правна (у домаћим и страним кривичним законима и међународном хуманитарном праву), доступна војна (доктринарна) и истраживачка одређења, ради сагледавања проблема дефинисања овог појма и формулисања предлога објективног и експликативног одређења његовог садржаја.

Анализирајући синтагму „оружана побуна“ у односу на термине којима су чињеници синтагме дефинисани, најопштије се може закључити да оружана побуна у нашем лексичком дискурсу представља оружани начин изражавања незадовољ-

ства или неслагања са политиком коју власт спроводи. Доктринарна документа додатно уважавају и истичу битне карактеристике оружане побуне, пре свега насиље, политички основ, нелегалност и његов (бар у почетку) нелегитимитет.

Најближи род или први појам вишег реда у односу на оружану побуну је политичко насиље, а од осталих облика политичког насиља оружана побуна се разликује по сложености, нелегалности, масовности и другим обележјима. Уважавајући ненегативност, предметност, садржајност, свестраност, суштинску прецизност, сложеност, развојност, сразмерност и тачност, као особине добре дефиниције, истраживачи су различито дефинисали ову друштвену појаву, али се уочава да доступна одређења само делимично задовољавају наведене критеријуме. Део наведених дефиниција истиче циљ или мотив као основни дефинијенс (преузимање власти, обарање правног поретка, овладавање ресурсима, спровођење политике партије, промену уставног уређења и др.). Друге опет истичу активности и начин извођења (субверзију, војни притисак, преврат и др.). Трећа група дефиниција истиче обележја ове појаве (неуставност, насилност, идеолошку мотивисаност и др.). На основу наведеног може се закључити да је оружану побуну, као сложени облик политичког насиља, тешко прецизно дефинисати тако да дефиниција оствари широки консензус. Дефиниције еволуирају у зависности од контекста у којем се побуна дешавала или дешава, начина побуњеничке борбе, као и политичких циљева које је побуњенички покрет или њихов спонзор одабрао.

На основу анализе доступних дефиниција и извора у којима се на непосредан или посредан начин говори о оружаном побуни, а због сталне промене категоријалних појмова, различитих приступа при дефинисању и истраживању оружане побуне, може се формулисати операциона експликативна дефиниција која гласи: оружана побуна је унутардржавни нелегални сложени облик политичког насиља који примењују организоване наоружане групе ради остваривања политичких циљева. Наведену дефиницију излажемо стручној и научној критици уз констатацију да ће на проблем дефинисања појма „оружана побуна“ и даље утицати развојност овог облика политичког насиља, јер ће се циљеви, активности, средства и методе које спроводе побуњеничке организације, као и контексти у којима се оружана побуна дешава, такође перманентно мењати у складу са актуелним и будућим друштвено-политичким условима, као и мотивима и интересима кључних субјеката овог сложеног облика политичког насиља.

Кључне речи: *дефиниција, дефинисање, политичко насиље, оружана побуна*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



ПОДЕЛА КОСОВА И МЕТОХИЈЕ: РЕАЛНОСТ ИЛИ ЗАБЛУДА?*

Душан Пророковић**

Достављен: 25. 02. 2022.

Кориговано: 19. 03. и 26. 04. 2022.

Прихваћен: 16. 06. 2022.

Језик рада: Српски

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdela202055P

У раду је представљен развој идеје поделе (разграничења) Косова и Метохије, о којој се говори од друге половине шездесетих година, као и однос три заинтересоване стране – српске, албанске и међународне заједнице. Испоставља се да је ова подела, иако посматрано са теоријског становишта – легитиман предлог, тешко остварива или неостварива из неколико разлога. Хипотеза која се у чланку доказује гласи: подела Косова и Метохије није била реална опција зато што није постојала сагласност међународних актера да се она спроведе. Циљ истраживања јесте да се, поред доказивања ове хипотезе, објасни и да српска страна никада није конкретизовала званични предлог о подели, услед чега је српска јавност дала релативно ниску подршку таквом расплету, а у албанској јавности се перципирало да подела није решење. Овакав амбијент је екстремно неповољан за даље дискусије о подели или разграничењу. Истраживање је спроведено уз ослањање на реалистичку школу сагледавања међународних односа и политичких процеса и уз примену метода компарације, анализе садржаја и синтезе.

Кључне речи: *Косово и Метохија, подела, разграничење, Срби, Албанци, међународна заједница*

* Рад представља део научног и истраживачког ангажовања на пројекту „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти” (бр. ОI179029), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

** Центар за евроазијске студије, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Република Србија, dusan@diplomacy.bg.ac.rs

Идеја поделе Косова и Метохије у српској јавности

„Српско-албански сукоб око Косова и Метохије оптерећивао је Краљевину Југославију од њеног настанка и Федеративну Југославију током целог њеног постојања. Сукоб око Косова оптерећује последњих година и већи део света. Југословенска држава је применила шест решења, веома различитих, конзервативних и либералних. Ниједно није прошло на испиту историје.”¹ Посматрајући из угла дешавања након 1999. године, овакав закључак чини се логичним. Исто тако, логичним се чини и размишљање о тражењу алтернативног решења оличеног у подели или разграничењу. Идеја поделе територије Косова и Метохије (у даљем тексту КиМ) јавља се у расправама о будућности комунистичке Југославије још крајем шездесетих година XX века. Добрица Ћосић записује у дневничким белешкама, 23. децембра 1968. године: „У садашњим развојним токовима нема другог исхода и решења осим разграничења, давања самоопредељења Шиптарима, прекомпоновања југословенског простора и стварања хомогених националних држава на Балкану. Јер, по свему, у овој 'титовини' коначно је изгубљена и разорена могућност стварања интернационалистичке, демократске, савремене заједнице људи и народа.”² Ћосић ће остати главни заговорник овог концепта; још много пута поновиће да је подела – неминовност. Тако ову тезу записује и 26. априла 1981. године, након нових насилних демонстрација Албанаца: „Објективни политички услови на Косову и Метохији после 1966. омогућили су потпуну албанизацију Покрајине Косово и подстакли албански сепаратизам. /.../ Ако нисмо спремни да поново ослобађамо Косово, а нисмо спремни, треба га поделити с Албанијом. Узети српске крајеве и манастире, а Албанцима препустити оно што је албанско. Иначе, ући ћемо у перманентни рат са Албанцима, који не можемо добити. У таквим ратовима увек побеђују они који се боре за своју слободу, и када су мањи и слабији.”³ Током године, покушаће да за ово решење заинтересује и кључне доносиоце одлука. Борисав Јовић, у том тренутку члан Председништва СФР Југославије и (не мање важно!) председник Социјалистичке партије Србије, пише како се 11. септембра 1990. срео са Ћосићем, који му је изнео идеје о разграничењу са Албанцима и Хрватима.⁴ Неколико месеци пре тога Ћосић је опет суморно констатовао: „Срби се морају што пре разграничити с Албанцима, јер питање људских права никад неће бити решено, ако то питање неће да реше Албанци.”⁵

Идеја је реактуализована након политичких промена 2000. године, па се за њу у једном тренутку посебно интересују председник Владе Србије Зоран Ђинђић и шеф

¹ Милош Ђорђевић, „Помирење права Србије и права етничких Албанаца на Косову”, *Баштина*, бр. 12, 2001, стр. 221.

² Добрица Ћосић, *Косово 1966–2013*, Вукотић Медиа, Београд, 2013, стр. 34.

³ Ибид, стр. 40.

⁴ Више у: Борисав Јовић, *Последњи дани СФРЈ*, Политика, Београд, 1995.

⁵ Добрица Ћосић, *Косово 1966–2013*, op.cit., стр. 81.

Координационог центра за КиМ Небојша Човић. О томе се шири јавност могла упознати пар година касније, након публиковања Ћосићевих белешки. У децембру 2002. године, током разговора са Зораном Ђинђићем, а пре закључка „Ослободимо се Косова, Зоране!“, српски писац и први председник СР Југославије наглашава: „Косово морате енергично да решавате и да се више не заваравате са Резолуцијом 1244 Савета безбедности. /.../ Дуго смо разговарали о мојој концепцији територијалног разграничења са Албанцима на Косову и Метохији, о стратегији и тактици те идеје, сагласни са концепцијом и препрекама на које ће наићи. Нисмо били наивни оптимисти, али смо обојица били уверени да је то једини пут до неког разумног решења.“⁶ У писму Небојши Човићу, у августу 2003. године, прилажући документ „Тезе о коначном решењу косовске кризе и новој државној стратегији“, истиче: „Српска државна политика је играла танго на Резолуцији 1244 и реторички понављала верност тој Резолуцији без снаге да обезбеди иједан позитиван исход те Резолуције. /.../ Наша политика је инертна и без идеја, у основи традиционално национална, да не кажем и националистичка. Ако што пре не искажемо промишљену иницијативу за решење коначног статуса Косова и Метохије, он ће се идуће године одлучити у центру светске моћи и ми ћемо се наћи у стању свршеног чина. А то ће бити само губитак српских националних права на Косово и Метохију.“⁷ Такође, додаје: „Србија не може да се конституише као нормална правна и демократска држава док се трајно не реши косовско питање и заштите њени елементарни интереси на Косову. Нерешен статус Косова, тешко фрустрира српски народ, ствара дубок раскол у друштву и објективно политички успорава улазак Србије у Европску унију.“⁸

Међутим, приметно је да током свих ових покушаја „отац идеје“ о подели КиМ-а не одмиче даље од начела, не предлаже неки конкретан план. Свакако, може се рећи и да није била његова обавеза да конкретизује идеју, јер улога интелектуалаца у једном друштву често се и огледа у томе да на нивоу начела покрећу одређене теме и предлажу решења. Ипак, помало је и зачуђује да појединац са таквим ауторитетом и утицајем, који је (истина кратко – свега годину дана) био и шеф државе, није искористио тренутак и амбициозније се позабавио тим питањем.

Прва и до сада најбоље образложена конкретизација плана о разграничењу долази од Бранислава Крстића који о томе говори почетком деведесетих година, а што ће касније бити преточено у монографију „Косово између историјског и етничког права“.⁹ Део образложења презентоваће и 2000. године у књизи „Косово пред судом историје“.¹⁰ Дакле, још 1992. године „Крстић је предлагао да се на Косову, на делу територије на којој Србија може да успостави контролу, установи (албанско) подручје с посебним статусом ('подручје мировне заштите', по угледу на познати Венс-Овенов план), а да се српске и црногорске историјске целине

⁶ Добрића Ћосић, *У туђем веку, Службени гласник*, Београд, 2011, стр. 328.

⁷ Добрица Ћосић, *Косово 1966–2013*, op.cit., стр. 256.

⁸ Ибид, стр. 258.

⁹ Branislav Krstić, *Kosovo između istorijskog i etničkog prava*, Kuća Vid, Beograd, 1994.

¹⁰ Бранислав Крстић, *Косово пред судом историје*, Издање аутора, Београд, 2000.

интегришу у матичну државу.”¹¹ Занимљиво, Крстић успева да предлог формулисан у две варијанте објасни и председнику савезне владе Милану Панићу, чији га је „саветник упозорио на могуће негативно реаговање српске владе” и председнику СР Југославије Добрици Ћосићу који је ставио примедбу „да у обе варијанте превелики број Албанаца остаје у Србији.”¹² Крстић заступа тезу да је помирење два права – српског историјског и албанског етничког – „трајно и праведно решење”.¹³ С једне стране, он полази од претпоставке да се албанска етничка права не могу решавати пуким ширењем територије на којој живе и запоседањем српских историјских подручја, док, с друге стране, упозорава и да се српским историјским подручјима не могу сматрати оне територије које су биле спорне још током успостављања границе Краљевине СХС (области КиМ-а у којима је и тада живело преко 90 посто албанског живља).¹⁴ Он разматра овај концепт са више становишта, укључујући и саобраћајну повезаност, урбанизованост, могућности коришћења здравствених и образовних установа, развојне перспективе. Крстић инсистира да се уместо расправа о територији на којој треба да буду остварена права једне етничке заједнице, фокус пребаци на расправу о различитим правима која ће се остваривати на одређеној територији. Иако делује да се ради о простој промени редоследа речи у реченици, разлика је огромна.

Како су током деведесетих година расле напетости, тако су разматрани и неки нови предлози. Године 1998. Душан Батаковић представља план о кантонизацији, који делегација Српске православне цркве подноси на разматрање француском министарству спољних послова фебруара 1999. године. „Тим планом предлагано је да градови буду под мешовитом албанско-српском управом, а да кантонима буду обухваћена углавном аграрна подручја са српском већином којима би били додати српски манастири с имањима која су имали до рата 1941, односно до коначне експропријације после Другог светског рата. Границе општина биле би измењене тако да се отвори могућност за образовање мањих општина које групишу места и села са претежно српским становништвом. Предлагано је пет кантона: 1) Ибарски Колашин, у границама садашњих општина Лепосавић, Зубин Поток и Звечан у којима Срби имају већину становника; 2) простор између Косова Поља и Липљана са низовима српских села: Чаглавица, Грачаница, Лапље Село, итд.; 3) простор између садашњих општина Косовске Каменице, Косовске Витине и Ѓњилана; 4) Сиринићка жупа са седиштем у Штрпцу, а њој би се по претходном договору прикључила Средачка жупа, као и области Опоље и Гора, насељене претежно словенским становништвом муслиманске вероисповести; 5) српске руралне области од Пећи до Истока и Клине, где постоје нивои српских села и пространа имања манастира Дечана и

¹¹ Milan Milošević, „Pomirenje Srba i Albanaca”, *Vreme*, br. 542, 24. maj 2001, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1519773>, 20/10/2021.

¹² Ибид, 20/10/2021

¹³ Бранислав Крстић, *Косово пред судом историје*, op.cit., стр. 26.

¹⁴ Branislav Krstić, *Kosovo između istorijskog i etničkog prava*, op.cit., стр. 199–227.

Пећке патријаршије. На сличан начин, свим другим кантонима била би припојена имања других српских манастира (Грачаница, Девич, Гориоч, Свети Архангели, Зочиште, Бањска, Драганац, Соколица, итд...), која би претходно била враћена.¹⁵ Батаковићева идеја остала је у сенци тадашњих дешавања, јер је у јесен 1998. године НАТО већ увелико „припремао терен“ за бомбардовање СР Југославије, тако да највероватније није озбиљније ни разматрана.

Да ли под утицајем Добрице Ћосића и Бранислава Крстића или у политичкој изнудици, о подели се опет говори након уласка међународних војних и цивилних снага на КиМ. „Потпредседник Владе Србије Небојша Човић предложио је 18. маја 2001. да на Косову буду створена два ентитета – српски и албански, како би било помирено историјско право Срба и етничко право Албанаца. Српски ентитет био би под заштитом југословенске војске и полиције, док би албански имао највиши степен аутономије и остао би под заштитом међународних снага.“¹⁶ Ипак, Контакт група (*Contact Group*), у чији састав улазе представници САД, Велике Британије, Француске, Немачке, Италије и Русије, усаглашава став како се решење будућег статуса мора тражити у складу са „три НЕ“: нема повратка на старо решење, нема поделе и нема присаједињења КиМ другој држави!¹⁷ Тиме се јасно ставља до знања свим учесницима у процесу, а пре свега званичном Београду – да неће бити ни ентитета ни кантона. Упркос томе што ће се врло брзо показати да западне земље и Русија другачије гледају на „коначно решење“, око неприхватљивости концепта поделе тада су постигли сагласност.

Без обзира на став међународних актера, деценију након једностране одлуке косовско – метохијских Албанаца о проглашењу „независности“, појам разграничења „враћа се“ на „широка врата“ у августу 2018. године, када председник Републике Србије Александар Вучић саопштава: „Ја се свакако залажем и то је политика коју представљам – за разграничење са Албанцима“.¹⁸ Ивица Дачић, министар спољних послова, током отварања скупа симболичног назива „Свет у превирању и будућност Европе и Балкана“ изјављује „да је званични предлог Србије када је реч о решавању питања Косова у дијалогу – разграничење.“¹⁹ Али, опет нема никакве конкретизације нити пратећих детаљних појашњења, те остаје непознато да ли се под разграничењем подразумева подела или делимитација. Јер, председник привремене самоуправе у Приштини Ха-

¹⁵ Milan Milošević, „Pomirenje Srba i Albanaca“, op.cit., 21/10/2021.

¹⁶ Ибид, 21/10/2021.

¹⁷ Душан Пророковић, *Косово: међуетнички и политички односи*, Геополитика, Београд, 2011, стр. 229–240.

¹⁸ Branka Trivić, Amra Zejneli Loxha, „I Srbija i Kosovo podeljeni oko razgraničenja“, *Radio Slobodna Evropa*, 22. februar 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-srbija-podele-razgranicenje/29784840.html>, 23/10/2021.

¹⁹ Zoran Glavonjić, Amra Zejneli Loxha, „Razgraničenje zvanični predlog Srbije za Kosovo“, *Radio Slobodna Evropa*, 19. februar 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/da%C4%8Di%C4%87-razgrani%C4%8Denje-sa-kosovom-zvani%C4%8Dni-predlog-srbije/29778573.html>, 23/10/2021.

шим Тачи (*Hashim Thaçi*) инсистирао је на делимитацији која би се обавила договором о „корекцији границе“, а подразумевала би „припајање Прешевске долине Косову.“²⁰ Громогласно најављивано као алтернативно решење, али истовремено необјашњено и необразложено, разграничење остаје „магловито“ за српску јавност. То показују и резултати истраживања јавног мњења из 2020. године, пошто „већина грађана Србије (54%) не би на евентуалном референдуму подржала разграничење Србије и Косова, 29% би подржало такву идеју, што је за 10% мање него 2019. године, док 6% не би учествовало на таквом референдуму.“²¹ Делимично због реакције јавности (на ширу јавност утицала је и реакција стручне јавности у Србији током многобројних дебата са представницима власти о даљем решавању косовског питања када је и теза о разграничењу у великој мери дезавуисана), али и због става међународних актера, о разграничењу се након 2020. године све мање говори.

Непостојање политичког амбијента и противљење међународних актера идеји поделе

Упркос томе што се о подели говори дуже од пола века, ова идеја, изузимајући кратак период од 2018. до 2020. године, није постала „главни ток“ у расправама о КиМ. Поставља се питање зашто? Одговор је једноставан: зато што су „трошкови“ имплементације превазилазили „добитке“! Некада се ова рачуница више тичала унутрашње политике, а некада међународног окружења. Тек, због тога или није постојао политички амбијент унутар којег би се та идеја конкретизовала и изнела као реалан план, или су међународни актери блокирали било какво размишљање у том смеру.

Када је реч о политичком амбијенту, под њим се подразумева сплет околности које утичу на доношење одлука унутар политичког система. На те околности могу утицати појединци и институције, догађаји или процеси, али честе су прилике и када на њих утиче велики број фактора које је немогуће унапред предвидети. Због тога је идеја Добрице Ћосића игнорисана или одбацивана за време трајања комунистичке Југославије. Зашто није постојала спремност Савеза комуниста да је размотре? Несумњиво, такав приступ указао би да су темељи на којима је комунистичка Југославија грађена несолидни. То би значило да теза о братству и јединству народа и народности више није функционална. Чак и деценију након распада једнопартијског система и нестанка велике југословенске државе, као што се може видети из претходно цитираног обраћања Ћосића шефу Координационог центра за КиМ, појам национално употребљава се врло опрезно, а термин националистичко у pejоративном контексту. Систем је почивао на догми да су национална питања решена феде-

²⁰ Zoran Glavonjić, Amra Zejneli Loxha, „Razgraničenje zvanični predlog Srbije za Kosovo“, op.cit., 23/10/2021.

²¹ „CESID: razgraničenje Srbije i Kosova? (anketa)“, *Mondo*, 22.07.2020, - <https://mondo.rs/Info/Srbija/a1352470/Kosovo-Srbija-razgranichenje-gradjani-anketa.html>, 24/10/2021.

рализацијом, а национализам је представљао претњу против које се морало борити свим средствима. Отуда и сакривање иза флоскула о самоуправљању и демократији. А да би се осигурало више самоуправљања и демократије, уставним решењима из 1974. године косовско-метохијским Албанцима осигурана су права која није имала ниједна национална мањина на свету! Ипак, и то се показало недовољним, јер су већ 1981. године избиле нове демонстрације са захтевом да САП Косово прерасте у социјалистичку републику. Опција о подели територије са суседном Албанијом тек није долазила у обзир. Југословенске власти биле су ужаснуте (зло)делима Енвера Хоџе (*Enver Hoxha*) и његовим начином управљања државним апаратом, јер то није био репрезентативни модел социјалистичког друштва. Уступак Албанији, овековечен добровољним одрицањем од дела територије, рушио би СФР Југославију изнутра, али и нарушавао њену позицију на међународном плану.

Овакав расплет, посматрано из данашње перспективе, није одговарао ни међународним актерима, како САД, тако и Совјетском Савезу. С једне стране, САД су користиле СФР Југославију као својеврсни полигон у примени доктрине уклињавања и поткопавања комунистичких режима у Бугарској и Румунији. Почетком седамдесетих година Југославија им је била потребна као јединствен и просперитетан систем. Тај став се променио десетак година касније, када је постало очигледно да се ближи крај „совјетској супердржави“, те су и геополитичке амбиције постале другачије, због чега су и дугорочни стратешки циљеви редефинисани. Распадање Совјетског Савеза по унутрашњим републичким границама, уз подстрекивање различитих национализма, морало је оставити последице и у социјалистичкој федеративној Југославији, па чак и у Чехословачкој СР, које су устројаване по идентичном моделу. У истим границама су ову промену „преживеле“, у мањој или већој мери, само национално хомогене државе Источног блока – Пољска, Бугарска, Мађарска, Албанија и Румунија, мада су се и у Румунији детектовале међуетничке тензије, уз оружана сукобљавања са припадницима мађарске мањине, претећи да прерасту у ширу конфронтацију.²² С друге стране, седамдесетих година совјетско руководство одбија да игра на карту национализма, имајући у виду да то може индуковати сличне тенденције, како у самом СССР-у, тако и у источноевропском ареалу који су суверено контролисали – и у војном и у политичком смислу.

Још је уочљивије непостојање политичког амбијента на унутрашњем и противљење међународних актера на спољнополитичком плану за „играње на карту“ поделе током распада СФР Југославије. Познато је да се дисолуција одиграва на основу такозваних „Бадинтерових принципа“: унутрашње републичке границе проглашавају се међудржавним и међународно признатим. Како би била протумачена порука да је, на пример, Слободан Милошевић прихватио концепцију поделе? Поред свих оптужби и притисака којима је био изложен, то би се још ставило и у шири контекст и представило као жеља за нарушавањем територијалног интегритета суседних новостворених држава, противно одлукама

²² Више у: Ildikó Lipcsey, Sabin Gherman, Adrian Severin, *Romania and Transylvania in the 20th Century*, Corvinus Pub., Budapest, 2006.

Бадинтерове комисије. Током преговора у Женеви 1993. године, када је тражено решење за БиХ, међународни посредници Сајрус Венс (Cyrus Vance) и Дејвид Овен (David Owen) тражили су од председника СР Југославије да Србија „не отвара питање Косова у наредних десет година”.²³

Без обзира на то што се такав процес одиграо касније, чини се да је био неминован. Јер, када се посматра из данашње перспективе – питање је како би српске позиције у БиХ и Хрватској могле да се бране почетком деведесетих уз истовремену поделу КиМ-а. Поред тога, поставља се и питање са ким би се територија делила, пошто се транзиција у Албанији није одвијала мирно. Дестабилизација ове земље у посткомунистичком времену ескалирала је 1997. године избијањем краткотрајног грађанског рата након пропасти пирамидалних шема штедње, блокаде државних институција и распада дела безбедносног апарата. У обрачунима које је тешко било смирити погинуло је око 1600 људи²⁴. Сукоб је започео у јануару, а окончан је у јулу после спровођења међународне операције (Operation Alba) којом су руководиле УН на основу Резолуције 1101 (1997)²⁵. Дестабилизација се из Албаније прелила на Косово и Метохију и допринела неповољном развоју ситуације већ током 1998. године. Због тога и Бранислав Крстић опрезно уводи појам *разграничење*, уместо до тада чешће коришћеног израза *подела*! Разграничење не значи да се отвара питање територијалног интегритета Србије, већ да ће Албанци добити проширену аутономију на делу територије коју већински насељавају. За политичко руководство у Београду разграничење тек није било опција након етничког чишћења српског становништва у Хрватској, пошто се и та акција сагледавала унутар Бадинтеровог оквира. Зато су отпочели преговори са представницима албанске заједнице, уз посредовање америчке дипломатије (Кристофер Хил као посредник у дијалогу борави у Београду током 1998. године) и организације Свети Еуђидио. Да су преговори настављени, можда би и разграничење у једном тренутку дошло на дневни ред, или кантонизација коју је предлагао Душан Батаковић, што се не може искључити. Међутим, одлазак Ричарда Холбрука (Richard Holbrooke) на Косово и Метохију аутоматски је значило обустављање преговора у до-тадашњем формату и са постојећим дневним редом. Сједињене Државе, као кључни екстерни чинилац регионалне безбедности, више нису биле заинтересоване за мирно разрешење спора већ су се ангажовале за наметање решења кроз убрзавање оружаног конфликта. Епилог је био америчко усмеравање албанских политичара ка једностраној одлуци, фебруара 2008. године.

²³ Enver Robelli, “Ndarja e Kosovës: Qosiqi e mendoj, Gjingjiri e propozoi dhe Thaçi e negocioi – tinëz!”, *Koha*, 29.04.2014, <https://archive.koha.net/index.php?category=&id=26&o=110,27/10/2021>.

²⁴ Више у: *Fred Abrahams, Modern Albania: From Dictatorship to Democracy in Europe, NYU Press, New York, 2015.*

²⁵ „Resolution 1101 (1997)”, The United Nations Security Council, 28 March 1997, pp. 1–2. У извођењу операције учествовале су јединице из Аустрије, Белгије, Данске, Француске, Грчке, Италије, Португалије, Румуније, Словеније, Турске и Шпаније.

Зато, апели Добрице Ћосића делују помало и наивно. Када пише о разграничењу он предлаже: „Наш наступ у том решавању треба да се равноправно служи националним и интернационалним аргументима. Треба за крај јесени предложити међународну конференцију коју би чинили – Савет безбедности, САД, Европска унија, Србија и Црна Гора, Албанија, Македонија, Грчка, Срби и Албанци са Косова и Српска православна црква као историјски баштиник хришћанског духовног наслеђа. Организовати један нови Дејтон, нову Женеу, нову Атину, али са више учесника и са уважавањем и позитивних и негативних искустава Дејтонског споразума на просторима Босне и Херцеговине. Постоје аутономије и државно-политичке самоуправе у Европи, чија се позитивна искуства могу применити на Косову. Косово није политичка квадратура круга; за решење косовског питања потребна је само политичка воља Европске уније и САД и напуштање досадашње недемократске, скупе и поражене политике.”²⁶ Уместо опширнијег одговора, Небојша Човић нуди коментар на документ „Унапређење доприноса Европске уније на Косову”, где се у тачки 4. наводи: „Пројектом се апсолутно искључује улога Србије у остваривању 'мултиетничког друштва'. У пројекту се и не помиње Србија; говори се само о разговорима између 'Приштине и Београда' о енергетици, комуникацијама и телекомуникацијама. О томе може да се разговара и са Тираном и са Скопљем.”²⁷ Зоран Ђинђић слично реагује: „Прекијуче сам изјавио немачким новинама Дојче алгемајне цајтунгу: Више се у Србији демократија не може да доказује издајом државних и националних интереса. /.../ Уцена за уценом.”²⁸

Не само да САД и најважније западноевропске земље Србији нису нудиле ништа (што у билатералном општењу, што ослањањем на механизме ЕУ) већ је Београд био изложен страховитим претњама и уценама да пристане на пројектовано решење. Са претњама и уценама наставило се и након 2008. године. За колективни Запад једина опција била је „прихватање реалности”, односно да Република Србија призна сецесију косовско-метохијских Албанаца и успостави односе са њиховом једнострано проглашеном „државом”. У том периоду није постојао никакав простор да се тема разграничења уврсти на дневни ред разговора, па Небојша Човић убрзо одустаје од предлога о ентитетима, док Војислав Коштуница, још и раније, процењује да је такав предлог осуђен на пропаст, те чврсто инсистира на поштовању Резолуције 1244 (1999).

Теза о разграничењу, како је описано, постаје део преговора о будућности КиМ 2018. године, уз видљиву заинтересованост администрације Доналда Трампа да се о њој разговара. Ипак, та заинтересованост нити је допринела усаглашавању ставова са партнерима из ЕУ, нити до промене става САД. Као што се може наслутити, идеја о разграничењу потекла је и овог пута из Београда, па председник државе и шеф дипломатије то најпре проглашавају „својим политикама”, а затим и официјалном позицијом. Није познато шта под тим подразумевају,

²⁶ Добрица Ћосић, *Косово 1966–2013*, op.cit., стр. 259–260.

²⁷ Ибид., стр. 266.

²⁸ Добрића Ћосић, *У туђем веку*, op.cit., стр. 327.

пошто не постоји ниједан документ, било које институције извршне или законодавне власти Републике Србије, којим се сам термин разграничења објашњава, а камоли да постоји извештај којим би се начелно описало шта Србија тражи и како се сагледава процес разграничења. Тајна дипломатија, која се кроз историју у многим случајевима осведочила и као велики непријатељ мира, те закулисна договарања којима су заобилажене институције, оставили су јавности – и ужој стручној и широј заинтересованој за политичке процесе (а за овај процес око Косова и Метохије степен заинтересованости српске јавности јесте веома висок) да нагађа шта се дешава. У великој мери то је и дискредитовало процес. Али, што се јавности тиче, понајвише су га дискредитовала понуђена решења.

Наиме, најпре се сазнало из француских средстава јавног информисања (*Ouest France*) да се припрема „српско-албанско разграничење” у новембру 2018. године и то тако што би била „усаглашена размена – српска енклава на северу Косова за албанску зону на југу Србије.”²⁹ Затим се и у немачкој штампи (*Frankfurter Rundschau*) пише о постојању плана за „поделу Косова” током фебруара 2019. године, а који је наводно усаглашен између САД, Француске и Русије.³⁰ Неколико дана касније, медији на албанском језику (*Bota Sot*) представљају комплексан предлог плана разграничења.³¹ Детаљи овог плана илустровани су на карти бр. 1.

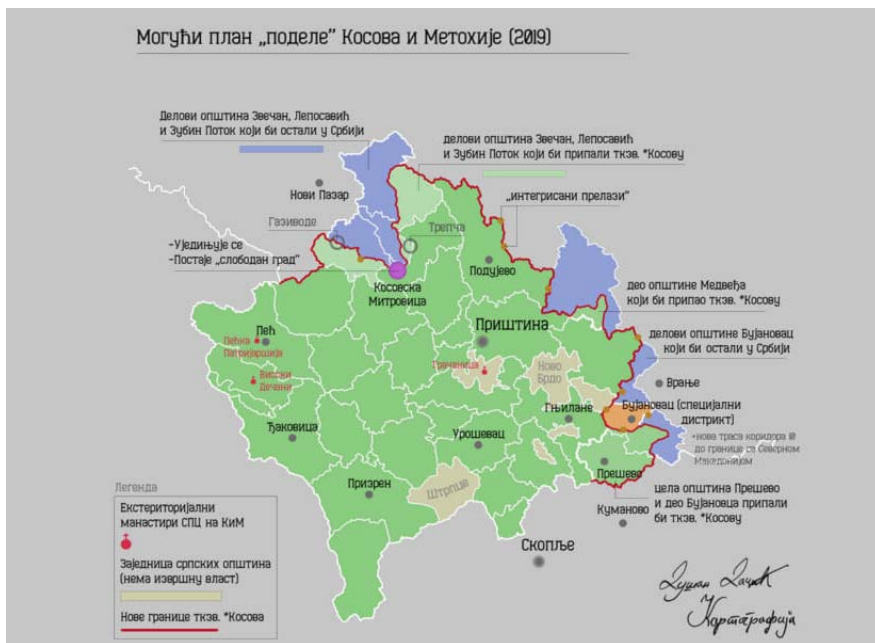
Укратко, уместо „једноставне размене” територије (што је ближе Тачијевом објашњењу о делимитацији него тези о подели), појављују се неки нови елементи. Поново „уједињена” Косовска Митровица (заједно би се нашли у истој територијалној јединици и јужни – албански и северни – српски део) тако би добила статус „слободног града” у периоду који би трајао од 35 до 99 година. Градом би управљало трочлано Председништво (Албанац, Србин и трећег члана би делегирао СБ УН), а законодавно тело имало би 55 посланика, међу којима би се нашло по 25 Албанаца и Срба и 5 странаца! Град би издавао своје личне карте и пасоше, док би безбедност гарантовао НАТО. Слично решење би се применило и за „специјални дистрикт” Бујановац, само би ту лична документа била издавана „са симболима ЕУ, али грађани могу имати и пасоше Србије и Косова.” Пећка патријаршија и манастир Високи Дечани добили би екстериторијални статус, а призренска црква Богородице Љевишке и манастир Грачаница посебан статус „на територији Косова”. Када је реч о управљању ресурсима, концерн „Трепча” би се организовао као конзорцијум америчко-француско-руско-кинеског капитала, на рок од 99 година, а остварени приходи би се делили: 50% буџету Косова, 35% буџету Србије, а 15% слободном граду Косовска Ми-

²⁹ Jean – Arnault Derens, Laurent Geslin, „Kosovo et Serbie prêts à redessiner leurs frontières”, *Ouest France*, 29.11.2018, <https://www.ouest-france.fr/monde/kosovo-et-serbie-prets-redessiner-leurs-frontieres-6097488>, 28/10/2021.

³⁰ Adelheid Wölfl, „Grenzwertige Debatte um den Kosovo”, *Frankfurter Rundschau*, 19.02.2019, <https://www.fr.de/politik/grenzwertige-debatte-kosovo-11781055.html>, 29/10/2021.

³¹ „Draft-marrëveshja me 22 pika/ Ndarja e kufijve, Serbia merr Ujmanin, Mitrovica me statusin 'Free City', (Detajet)”, *Bota Sot*, 23.02.2019, <https://dosja.al/draft-marreveshja-me-22-pika-ndarja-e-kufijve-serbia-merr-ujmanin-mitrovica-me-statusin-free-city-detajet/>, 30/10/2021.

тровоца. У оваквом формату разматра се и решење за хидроенергетски систем „Газиводе“, а установио би се и „Маршалов план“ са роком испуњења до 2030. године (за Србију – 3,5 милијарди евра, а за Косово – 1,2 милијарде).³²



Карта 1 – Предлог разграничења 2019. године³³

Ипак, кључно је да би се одиграло и „међусобно признање“. Наиме, такозвана „Република Косово“ би у потпуности легализовала и легитимизовала сопствену позицију у међународним односима, пошто би Србија признала и сецесију из 2008. године и узроке сецесије који укључују и „хуманитарну интервенцију НАТО“ из 1999. године, која се више не би могла означавати агресијом. И ту се опет долази до међународних актера. У јавности се нагађало да је Немачка против промене граница, што је представљено као разлог неуспеха разграничења.³⁴ Међутим, није јасно ни како би заговорници разграничења одбранили предлог који је (макар и преко медија и за потребе испитивања пулса јавности)

³² Ибид, 30/10/2021.

³³ Аутор карте је Душан Дачић. Постоји писана сагласност аутора да буде објављена у овом раду.

³⁴ Andrew Gray, „Angela Merkel: No Balkan border changes“, *Politico*, 13.08.2018, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-no-balkan-border-changes-kosovo-serbia-vucic-thaci/>, 31/10/2021.

представљен. За западни део међународне заједнице разграничење може бити решење само и искључиво уколико оно води међусобном признавању! А чак и у том случају, показује представљени план, разграничење не обухвата само територију КиМ-а, већ и централне Србије, уз креирање „специјалних решења” којима би се цело питање додатно интернационализовало (а искуства из БиХ показују да се интернационализацијом кроз специјална решења проблеми нису решавали, већ су се одлагали, док је у међувремену растао утицај разних међународних представника на унутрашњем плану до те мере да је, посматрано са чисто теоријског аспекта, постало отворено питање колико је то данас суверена држава, а колико међународни протекторат). У Београду се сумња да би се кроз актуализацију концепта поделе могло нешто добити.

Такође, из потоњих реакција Русије, постаје видљиво да иза понуђеног предлога не стоји званична Москва. Руска позиција чврсто је повезана са Резолуцијом 1244 (1999) која се наводи као основ за тражење коначног решења и у тренуцима када је у Београду апсолутно ниједан српски званичник не помиње. Незападни део међународне заједнице поставља се другачије према косовском питању (осим Русије, која има и историјске и геополитичке разлоге за своје учешће у балканској политици); ту је већи проблем сам однос према сецесији и територијалном интегритету државе чланице УН, него конкретни српско-албански спор. Отуда на кокетирање са разменом територије, поделом, разграничењем не гледају благонаклоно.

Албански поглед на поделу и разграничење

Насупрот појединим српским интелектуалцима и политичарима који су видели поделу КиМ-а као решење, па су ту идеју „гурали” у јавност, међу албанским се такав став не примећује. Подела, једноставно, није прихватљива, а критике током периода 2018–2020. године због самог наговештаја разграничења су учестале!³⁵ Име Добрице Ћосића се, још од краја шездесетих година, помиње у негативном контексту, а више од његове идеје о подели апострофирају се ставови о албанској репресији према Србима. Зато се и Ћосићево мишљење представља као део континуитета агресивне српске политике која траје од Илије Гарашанина, чији је наводни циљ био расељавање албанске популације са вековних огњишта.³⁶ „Неспремност српске државе да прихвати одговорност за злочине почињене у Хрватској, Босни, а посебно на Косову, у ствари је производ српске националне интелектуалне елите. Сходно томе, у таквом духу су и предлози академика Добрице Ћосића који захтева поделу северног дела Косова и његовог прикључења Републици Србији, не нудећи

³⁵ Fadil Maloku, „Plani për ndarje të Kosovës është e ditur që nuk 'banon' në Amerikë, por në Ballkan”, *Koha Ditore*, 23.03.2020, <https://www.koha.net/arberi/215059/maloku-plani-per-ndarje-te-kosoves-eshte-e-ditur-qe-nuk-banon-ne-amerike-por-ne-ballkan/>, 03/11/2021.

³⁶ Погледати на пример: Rexhep Qosja, *Shpërngulja e shqiptarëve sipas programeve kombëtare serbe: Që nga Naçertanija e Ilija Garashaninit (1844) deri te ndarja e Kosovës sipas Dobrica Qosiqit (2004)*, Toena, Tiranë, 2005.

да такво решење треба да се примени и за Албанце у Прешевској долини, или за Бошњаке у Новом Пазару, или за Мађаре у Војводини.³⁷

На Човићево размишљање о два ентитета (2001. године) реаговано је оштро, па Аљуш Гаши (*Alush Gashi*) упозорава да то „има за циљ дестабилизацију стања у ионако немирном региону“, а сличан је и поглед Адема Демаћија (*Adem Demaçi*): „Уколико се међународна заједница двоуми и одступа од главног начела да косовским Албанцима да за право да сами одлуче о својој судбини, то ће бити увод у ново крвопролиће у којем ће учествовати и међународна заједница, што би био нови злочин и за Албанце и за Србе.“³⁸

Операционализација ове теме кроз тајне преговоре у којима учествују сарадници Доналда Трампа (Donald Trump), али и Хашим Тачи и албански премијер Еди Рама (Edi Rama) види се као непријатна опасност. Зато се помно прате потези власти у Тирани, а Иљир Деда (*Ilir Deda*) у једном важном тренутку наводи како је избор Гента Цакаја (*Gent Cakaj*) за шефа албанске дипломатије означио и да неће бити поделе, те да је оваквим потезом „председник Иљир Мета задао снажан ударац том плану“.³⁹ Подразумева се, тако је ударио и Едија Раму. Сам Рама се правдао, у јесен 2021. године, када је већ постало јасно да разграничење више „није у игри“, како је све написано и изговорено на ту тему „витешка легенда“. „Да је постојао план он би морао проћи кроз парламенте, референдуме.“⁴⁰

Један од ретких међу албанским интелектуалцима који је разматрао разграничење као решење јесте (самопроглашени „отац нације“!) писац Реџеп Ћосја (*Rexhep Qosja*): „Српско питање се може решити отцепљењем дела Косова и спајањем Прешевске долине са Косовом. У мојој визији, Албанија и Косово ће се ујединити. Како ће се решити проблем северног Косова и Прешевске долине зависи од нас, наше истрајности и наше мудрости. Али, ујединићемо се. То није само за наше добро, већ за добро целог Балкана.“⁴¹ Испоставило се да му је то замерено, суочио се са салвама критика. Агим Хисени (*Agim Hyseni*) у осврту на ову тему наглашава да је „Косово једно и недељиво“ и подсећа на речи Фехмија Аганија (*Fehmi Agani*) из 1994. године: „Све док Србија не нађе подршку нити у једном албанском слоју, њени циљеви у вези са Косовом су пропали и данас с правом можемо рећи да је Србија изгубила рат

³⁷ Memli Sh. Krasniqi, „Prorpozimet e akademikut Dobrica Qosiq mbi zgjidhjen përfundimtare të çështjes së Kosovës“, *Gjurmime Albanologjike - Seria e shkencave historike*, 48, 2018, str. 217.

³⁸ Milan Milošević, „Pomirenje Srba i Albanaca“, op.cit., 21/10/2021.

³⁹ Ilir Deda, „Meta me një goditje që ende s'u dha për planin e ndarjes së Kosovës“, *Koha Ditore*, 10.01.2019, <https://www.koha.net/arberi/138934/deda-meta-me-nje-goditje-qe-ende-su-dha-per-planin-e-ndarjes-se-kosoves/>, 03/11/2021.

⁴⁰ Edi Rama, „Plani për ndarjen e Kosovës: Legjenda kreshnikësh“, *Kosova Press*, 25.09.2021, <https://kosovapress.com/plani-per-ndarjen-e-kosoves-rama-legjenda-kreshnikesh/>, 05/11/2021.

⁴¹ Enver Bytyçi, „Rexhep Qosja rikthehet te opsioni i Dobrica Qosiq për Kosovën?!“, *RTV Presheva*, 23.01.2017, <https://www.rtvpresheva.com/rexhep-qosja-rikthehet-te-opsioni-i-dobrica-qosiq-per-kosoven/>, 05/11/2021; Diana Bunjaku, „Rexhep Qosja - Qosiqi, që kërkon ndarjen e Kosovës“, *Bota Sot*, 03.02.2017, <https://www.botasot.info/politika-lajme/649729/rexhep-qosja-qosiqi-qe-kerkon-ndarjen-e-kosoves/>, 06/11/2021.

на Косову.⁴² У највећем делу албанске политичке јавности опстаје (исправно!) мишљење како се национални циљеви могу остварити јединственим наступом, који искључује „искакања” попут Ћосиног или закулисних преговора којима су били склони Хашим Тачи и Еди Рама. Пристајањем на дебату о подели већ се чини непоправљива штета са неизвесним и дискутабилним исходом у будућности. Албанци је не би лако прихватили чак ни у ситуацији када би била наметнута, услед неког евентуалног договора САД и Русије, према којем би Вашингтон пристао на признавање референдума на Криму, а Москва на прихватање такозване „Републике Косово” у „скраћеном формату”, што се у јавним расправама помињало као могућност.⁴³

С друге стране, и Ћосја разграничење посматра сасвим другачије него што се то чинило у Београду. Он предлаже и „размену територија” (северни део Косова за „Прешевску долину”), а након тога уједињење Албаније и „Републике Косово”. И ту се тема разграничења „укршта” са приступом који је много раширенији међу Албанцима. Уместо појма „подела”, чешће се у употреби термини етничка Албанија (*Shqipëria etnike*) и природна Албанија (*Shqipëria natyrale*)⁴⁴. Термин Велика Албанија (*Shqipëria e Madhe*) избегава се, а има и савета да је упутно користити само други наведени. Љуљим Бљака (*Lulezim Blaka*) тако објашњава: „Велика Албанија: То је фашистичка терминологија, коришћена током италијанске окупације 1939–1943. Територија 'Велике Албаније' обухвата данашњу Албанију, делом територију данашњег Косова (без општина Митровица, Ђилане и Качаник) и неке албанске општине у данашњој БЈРМ. Ако се користи ова терминологија, онда се одричемо скоро половине територија Албаније. Етничка Албанија: То је терминологија која се уобичајено користи после 1992. године и обухвата све територије насељене Албанцима. Ако се користи ова терминологија, онда се одричемо свих албанских територија чије је становништво протерано или асимиловано, а те територије су затим колонизовали Грци и Словени.”⁴⁵ Албанско је све, од Пријепоља у Полимљу, до Превезе у Епиру („*territori prej Prijepoles e deri në Prevezë*”)⁴⁶

Последњих година приметно је и увођење у јавни дискурс појма Права Албанија (*Shqipnija e Vërtetë*), за који се, као основа, користе истраживања Ахмета Гашија (*Ahmet Gashit*) из тридесетих и четрдесетих година XX века (карта бр. 2).

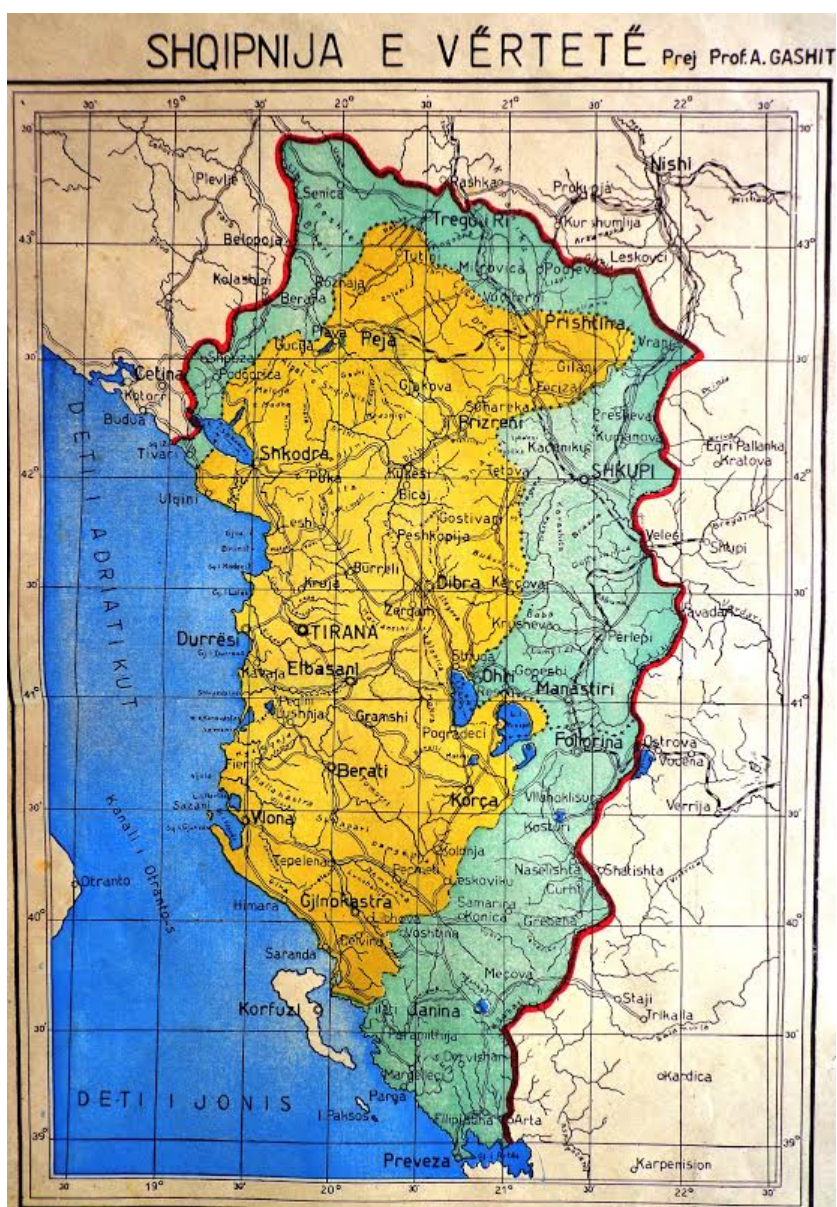
⁴² Agim Hyseni, „Fehmi Agani për çështjen e ndarjes: Kosova është një dhe e pandashme”, 10.12.2018, <https://agimhyseni.com/2018/12/10/fehmi-agani-per-ndarjen-e-kosoves-kosova-eshte-nje-dhe-e-pandashme/>, 08/11/2021.

⁴³ Rexhep Maloku, „Nëse Amerika e Rusia janë marrë vesh me nda Kosovën ...”, *Koha Ditore*, 15.12.2019, <https://www.koha.net/arberi/199140/nese-amerika-e-rusia-jane-marre-vesh-me-nda-kosoven/>, 06/11/2021.

⁴⁴ Veli Haklaj, „Vendi gjeografik i Shqipërisë Etnike”, *Gazeta Mapo*, 14.03.2019, <https://gazetamapo.al/vendi-gjeografik-i-shqiperise-etnike/>, 09/11/2021.

⁴⁵ Lulezim Blaka, „Shqipëria e Madhe dhe Shqipëria Etnike, këto 2 terminologji të gabuara”, 10.03.2017, <https://medium.com/@lulezimblaka/shqip%C3%ABria-e-madhe-dhe-shqip%C3%ABria-etnike-k%C3%ABto-2-terminologji-t%C3%AB-gabuara-7092954d223a>, 11/11/2021.

⁴⁶ Ибид, 11/11/2021.



Карта 2 – „Права Албанија” (Shqipnija e Vërtetë) Ахмета Гашија из 1941. године⁴⁷

⁴⁷ Veli Haklaj, „Kufijtë e Shqipërisë etnike dhe grabitja e tokave shqiptare”, *Gazeta Mapo*, 23.03.2019, <https://gazetamapo.al/kufijte-e-shqiperise-etnike-dhe-grabitja-e-tokave-shqiptare/>, 09/11/2021.

Због свега наведеног, упитно је да ли би се и у којој мери могла реализовати идеја мирне поделе, колико је то могуће учинити у садашњем времену и какве би то ефекте оставило у будућности!? Идеја о подели се у албанској јавности не антиципира као фер и поштена, па је упитан њен легитимитет. Предлози о подели, упућивани са српске стране, увек су били допуњавани фразама о „коначном решењу“, „трајном разграничењу“, „историјском договору“, „миру и стабилности“. Ако је за албанску јавност, односно убедљиву већину у њеним интелектуалним и политичким круговима, та идеја спорна, онда се не може говорити о коначности, трајном, историјском, мирном и стабилном.

Закључак

Иако су и домаћи и међународни званичници тему поделе Косова и Метохије на српски и албански део најчешће избегавали, о њој се ипак расправљало у јавности још од шездесетих година, превасходно захваљујући Добрици Ћосићу. Кандидовањем концепта „разграничења“ као „коначног решења“, током преговора између Београда и Приштине од 2018. године реафирмисано је и размишљање о подели. У једном тренутку, највиши званичници Републике Србије саопштили су како та идеја представља и официјелну позицију. Међутим, у овом приступу постоје четири проблема.

Прво, овај концепт никада није конкретизован на званичном нивоу. Предлози Бранислава Крстића и Душана Батаковића вероватно јесу разматрани, али не и усвојени као део државне стратегије. Друго, припреме јавности за овакав расплет или није било, или је тај посао траљаво одрађен у тренутку када је предлог, макар и начелно – проглашен званичним. Отуда и релативно „плитка подршка“, због чега се доводи у питање легитимност идеје. Треће, нема озбиљних назнака да је албанска страна заинтересована за овакав расплет. Став политичара, њихова спремност да разговарају на ту тему није добро прихваћена у албанској јавности, па је такав правац деловања оспорен. Чак и када би се у преговорима постигао консензус и потписао некакав споразум са таквим садржајем, остало би отворено питање колико би он био дугорочан и какве би последице наступиле у будућности. Наговештаји да се о разграничењу може размишљати условљени су тако да би то заправо представљало суштинску делимитацију, размену по површини мањих територија, уз пратећи захтев да се након тога настави процес укрупњавања албанског етнопростора у етничку Албанију, природну Албанију или праву Албанију. Четврто, нема сагласности међународног фактора да се тако нешто реализује. И када су коначно поједини предлози разматрани и „процурели у јавност“, они су били на линији онога што је тражила албанска страна и у највећој мери су уважавали албанске интересе, док је за српску страну то само могао бити „смоквин лист“ којим би се потписници таквог решења правдали како „није све изгубљено“ и да су и „Срби нешто добили“. У постојећем формату преговора, а сходно ставу кључних западних држава одговорних за текуће стање на Косову и Метохији, примена концепта разграничења не може имати позитивне ефекте за Србију, посматрано из краткорочне или дугорочне перспективе.

Из угла теорије подела јесте легитиман став. Али, да би се до ње дошло неопходно је да се остваре бројни предуслови. Најпре, тај приступ мора уважавати интересе обе стране. Затим, неопходно је да постоји адекватна подршка јавности или бар интелектуалне елите и код Срба и код Албанаца. Најзад, гарантне стране таквог споразума морају бити најважнији актери међународних односа. С једне стране, то су свакако САД, Велика Британија, Француска и Немачка, земље које су не само укључене у тражење мировних решења за „југословенску кризу“ од самог почетка, већ и земље које су у појединим моментима ту кризу усмерава-ле и индуковале. С друге стране, из историјских разлога, суочена са бројним кршењима потписаних споразума и накарадним тумачењима договореног управо од стране западног дела међународне заједнице, Србија нема ниједан разлог да им верује. Отуда се, зарад постизања дугорочног и одрживог решења, у процес морају укључити и незападни актери, у првом реду Русија која је такође од самог почетка ангажована у тражењу мировних решења за југословенску кризу, као и Кина као стална чланица СБ УН и све важнији чинилац регионалне безбедности на Балкану. Остаје, такође, питање и могу ли се мењати границе и спроводити разграничење између Срба и Албанаца, а да то не остави последице и по друге делове постјугословенског простора? Имајући у виду да се (гео)политички процеси на Балкану одигравају по принципу „спојених судова“, врло је вероватно да би разграничење на КиМ изазвало бројне последице!

Нова фаза проблематизације косовског питања почиње 2008. године, када су, уз подршку колективног Запада, косовско-метохијски Албанци прекршили Бадинтерове принципе на којима су почивале све одлуке о територијалној организацији постјугословенског простора још од 1992. године. Ако Бадинтерови принципи више не важе за Србију, онда не могу важити ни за остале југословенске републике. Подела КиМ-а у оваквим околностима нужно би водила и ка новој територијалној реконфигурацији постјугословенског простора. То је још један разлог због којег међународни актери нерадо пристају да разматрају ову идеју, без обзира на то што се периодично наговештава, кроз средства јавног информисања, да би то у перспективи могло представљати решење.

Пут до поделе КиМ-а, чак и када би међународни актери такав концепт прихватили као решење, препун је неизвесности и недоречености. Овакву идеју је тешко реализовати, а да након тога не уследе консеквенце. Уколико се размишља о подели као решењу, неопходна је дуга и темељна припрема, уз сагледавање свих њених аспеката, укључујући и нову територијалну реконфигурацију постјугословенског простора, импликација по регионалне односе, безбедност и стабилност.

Литература

[1] Adelheid Wölfl, „Grenzwertige Debatte um den Kosovo“, *Frankfurter Rundschau*, 19.02.2019, <https://www.fr.de/politik/grenzwertige-debatte-kosovo-11781055.html>, 29/10/2021.

[2] Agim Hyseni, „Fehmi Agani për çështjen e ndarjes: Kosova është një dhe e pandashme“, 10.12.2018, <https://agimhyseni.com/2018/12/10/fehmi-agani-per-ndarjen-e-kosoves-kosova-eshte-dhe-e-pandashme/>, 08/11/2021.

[3] Andrew Gray, „Angela Merkel: No Balkan border changes”, *Politico*, 13.08.2018, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-no-balkan-border-changes-kosovo-serbia-vucic-thaci/>, 31/10/2021.

[4] Branislav Krstić, *Kosovo između istorijskog i etničkog prava*, Kuća Vid, Beograd, 1994.

[5] Branka Trivić, Amra Zejneli Loxha, „I Srbija i Kosovo podeljeni oko razgraničenja”, *Radio Slobodna Evropa*, 22. februar 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-srbija-podele-razgranicenje/29784840.html>, 23/10/2021.

[6] „CESID: razgraničenje Srbije i Kosova? (anketa)”, *Mondo*, 22.07.2020, <https://mondo.rs/Info/Srbija/a1352470/Kosovo-Srbija-razgranicenje-gradjani-anketa.html>, 24/10/2021.

[7] Diana Bunjaku, „Rexhep Qosja - Qosiqi, që kërkon ndarjen e Kosovës”, *Bota Sot*, 03.02.2017, <https://www.botasot.info/politika-lajme/649729/rexhep-qosja-qosiqi-qe-kerkon-ndarjen-e-kosoves/>, 06/11/2021.

[8] „Draft-marrëveshja me 22 pika/ Ndarja e kufijve, Serbia merr Ujmanin, Mitrovica me statusin 'Free City' (Detajet)”, *Bota Sot*, 23.02.2019, <https://dosja.al/draft-marreveshja-me-22-pika-ndarja-e-kufijve-serbia-merr-ujmanin-mitrovica-me-statusin-free-city-detajet/>, 30/10/2021.

[9] Edi Rama, „Plani për ndarjen e Kosovës: Legjenda kreshnikësh”, *Kosova Press*, 25.09.2021, <https://kosovapress.com/plani-per-ndarjen-e-kosoves-rama-legjenda-kreshnikesh/>, 05/11/2021.

[10] Enver Bytyçi, „Rexhep Qosja rikthehet te opsioni i Dobrica Qosiq për Kosovën?!” , *RTV Presheva*, 23.01.2017, <https://www.rtvpresheva.com/rexhep-qosja-rikthehet-te-opsioni-i-dobrica-qosiq-per-kosoven/>, 05/11/2021.

[11] Enver Robelli, „Ndarja e Kosovës: Qosiqi e mendoj, Gjingjiri e propozoi dhe Thaçi e negocioi – tinëz!”, *Koha*, 29.04.2014, <https://archive.koha.net/index.php?category=&id=26&o=110>, 27/10/2021.

[12] Fadil Maloku, „Plani për ndarje të Kosovës është e ditur që nuk 'banon' në Amerikë, por në Ballkan”, *Koha Ditore*, 23.03.2020, <https://www.koha.net/arberi/215059/maloku-plani-per-ndarje-te-kosoves-eshte-e-ditur-qe-nuk-banon-ne-amerike-por-ne-ballkan/>, 03/11/2021.

[13] *Fred Abrahams*, *Modern Albania: From Dictatorship to Democracy in Europe*, NYU Press, New York, 2015.

[14] Ildikó Lipcsey, Sabin Gherman, Adrian Severin, *Romania and Transylvania in the 20th Century*, Corvinus Pub., Budapest, 2006.

[16] Ilir Deda, „Meta me një goditje që ende s'u dha për planin e ndarjes së Kosovës”, *Koha Ditore*, 10.01.2019, <https://www.koha.net/arberi/138934/deda-meta-me-nje-goditje-qe-ende-su-dha-per-planin-e-ndarjes-se-kosoves/>, 03/11/2021.

[15] Jean – Arnault Derens, Laurent Geslin, „Kosovo et Serbie prêts à redessiner leurs frontières”, *Ouest France*, 29.11.2018, <https://www.ouest-france.fr/monde/kosovo-et-serbie-prets-redessiner-leurs-frontieres-6097488>, 28/10/2021.

[16] Lulezim Blaka, „Shqipëria e Madhe dhe Shqipëria Etnike, këto 2 terminologji të gabuara”, 10.03.2017, <https://medium.com/@lulezimblaka/shqip%C3%ABria-e-madhe-dhe-shqip%C3%ABria-etnike-k%C3%ABto-2-terminologji-t%C3%AB-gabuara-7092954d223a>, 11/11/2021.

[17] Memli Sh. Krasniqi, „Propozimet e akademikut Dobrica Qosiq mbi zgjidhjen përfundimtare të çështjes së Kosovës”, *Gjurmime Albanologjike - Seria e shkencave historike*, 48, 2018, str. 217 – 226.

[18] Milan Milošević, „Pomirenje Srba i Albanaca”, *Vreme*, br. 542, 24. maj 2001, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1519773>, 20/10/2021.

[19] „Resolution 1101 (1997)”, The United Nations Security Council, 28 March 1997, pp. 1-2.

[20] Rexhep Maloku, „Nëse Amerika e Rusia janë marrë vesh me nda Kosovën ...”, *Koha Ditore*, 15.12.2019, <https://www.koha.net/arberi/199140/nese-amerika-e-rusia-jane-marre-vesh-me-nda-kosoven/>, 06/11/2021.

[21] Rexhep Qosja, *Shpërngulja e shqiptarëve sipas programeve kombëtare serbe: Që nga Naçertanija e Ilija Garashaninit (1844) deri te ndarja e Kosovës sipas Dobrica Qosiqit (2004)*, Toena, Tiranë, 2005.

[22] Veli Haklaj, „Kufijtë e Shqipërisë etnike dhe grabitja e tokave shqiptare”, *Gazeta Mapo*, 23.03.2019, <https://gazetamapo.al/kufijte-e-shqiperise-etnike-dhe-grabitja-e-tokave-shqiptare/>, 09/11/2021.

[23] Veli Haklaj, „Vendi gjeografik i Shqipërisë Etnike”, *Gazeta Mapo*, 14.03.2019, <https://gazetamapo.al/vendi-gjeografik-i-shqiperise-etnike/>, 09/11/2021.

[24] Zoran Glavonjić, Amra Zejneli Loxha, „Razgraničenje zvanični predlog Srbije za Kosovo”, *Radio Slobodna Evropa*, 19. februar 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/da%C4%8Di%C4%87-razgrani%C4%8Denje-sa-kosovom-zvani%C4%8Dni-predlog-srbije/29778573.html>, 23/10/2021.

[25] Борисав Јовић, *Последњи дани СФРЈ*, Политика, Београд, 1995.

[26] Бранислав Крстић, *Косово пред судом историје*, Издање аутора, Београд, 2000.

[27] Добрица Ћосић, *Косово 1966–2013*, Вукотић Медиа, Београд, 2013.

[28] Добрића Ћосић, *У туђем веку, Службени гласник*, Београд, 2011.

[29] Душан Пророковић, *Косово: међуетнички и политички односи*, Геополитика, Београд, 2011.

[30] Милош Ђорђевић, „Помирење права Србије и права етничких Албанаца на Косову”, *Баштина*, бр. 12, 2001, стр. 221–224.

Резиме

Иако су и домаћи и међународни званичници тему поделе Косова и Метохије на српски и албански део најчешће избегавали, о њој се ипак расправљало у јавности још од шездесетих година, превасходно захваљујући Добрици Ћосићу. Кандидовањем концепта „разграничења” као „коначног решења”, током преговора између Београда и Приштине од 2018. године реафирмисано је и размишљање о подели. У једном тренутку, највиши званичници Републике Србије саопштили су како та идеја представља и званичну позицију. Међутим, у оваквом приступу постоје четири проблема.

Прво, овај концепт никада није конкретизован на званичном нивоу. Предлози Бранислава Крстића и Душана Батаковића вероватно јесу разматрани, али не и усвојени као део српске државне стратегије.

Друго, припреме јавности за овакав расплет или није било, или је тај посао траљаво одрађен у тренутку када је предлог, макар и начелно – проглашен званичним. Отуда и релативно „плитка подршка“, због чега се доводи у питање легитимност идеје.

Треће, нема озбиљних назнака да је албанска страна заинтересована за овакав расплет. Став политичара, њихова спремност да разговарају на ту тему није добро прихваћена у албанској јавности, па је такав правац деловања оспорен. Чак и када би се у преговорима постигао консензус и потписао некакав споразум са таквим садржајем, остало би отворено питање колико би он био дугорочан и какве би последице наступиле у будућности. Наговештаји да се о разграничењу може размишљати условљени су тако да би то заправо представљало суштинску делимитацију, размену територија, уз пратећи захтев да се након тога настави процес укрупњавања албанског етнопростора.

Четврто, нема сагласности међународних фактора да се тако нешто реализује. И када су коначно поједини предлози размотрени и „процурели у јавност“, они су били на линији онога што је тражила албанска страна и у највећој мери су уважавали албанске интересе.

У постојећем формату преговора, а сходно ставу кључних западних држава одговорних за текуће стање на Косову и Метохији, примена концепта разграничења не може имати позитивне ефекте за Србију, посматрано из краткорочне или дугорочне перспективе. Пут до поделе Косова и Метохије, чак и када би међународни актери такав концепт прихватили као решење, препун је неизвесности и недоречености. Овакву идеју је тешко реализовати, а да након тога не уследе бројне последице. Уколико се размишља о подели као решењу, неопходна је дуга и темељна припрема, уз сагледавање свих њених аспеката, укључујући и нову територијалну реконфигурацију постјугословенског простора, импликације по регионалне односе, безбедност и стабилност.

Кључне речи: *Косово и Метохија, подела, разграничење, Срби, Албанци, међународна заједница*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodeo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



ИЗАЗОВИ ВОЈНИХ ОПЕРАЦИЈА У УРБАНОМ ПОДРУЧЈУ

Драгиша Јуришић*

Достављен: 03. 10. 2021.

Кориговано: 11. 12. 2021, 03. 02.
и 16. 03. 2022.

Прихваћен: 30. 03. 2022.

Језик рада: Српски

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdela2202075J

Према извјештајима Уједињених нација, из године у годину све је већи број градова у свијету и тај тренд ће се сигурно наставити у блиској будућности. Тиме се мијења и простор на коме се изводе војне операције. Градови постају подручја која је немогуће заобићи у војним операцијама, и постају кључ успјеха тих операција. Савремене војне операције које су се одвијале у Чеченији, Ираку, Сирији, Авганистану, али и у појасу Газе у Израелу, показале су да постоји велики број изазова које савремене војске морају ријешити. Прије свега, ту је разликовање војних и невојних циљева, као и разликовање цивила од бораца, што је регулисано и Женевском конвенцијом, али се то у околностима војних операција у урбаном подручју показало као тешко испуњиво. Са друге стране, градови се разликују по структури, становништву, објектима и др., и сваки од њих тражи карактеристичан приступ. Све то представља изазове за војне снаге које изводе војне операције у урбаном подручју.

Циљ овог рада је да, кроз анализу конкретних војних операција у урбаном подручју, које се због своје сложености, трајања и значаја могу узети као огледни примјери (Мосул, Грозни, Фалуџа, Алепо, Кијев, Харков), а које су реализовале првенствено војне снаге Сједињених Америчких Држава и Русије, али и неке друге, истакне значај урбаних средина за будуће војне операције. Поред тога, указано је на изазове које то носи, а прије свега на питања организације и структуре јединица, врсте и тип наоружања које се користи, начина командовања и остваривање везе, логистичких изазова, изазова које представљају цивили у подручју операција, те изазови везани за примјену Женевске конвенције о овим војним операцијама.

Кључне речи: *операције, урбано подручје, цивили, градови, изазови, наоружање, Женевска конвенција*

* Безбједносни истраживачки центар, Бања Лука, Република Српска, Босна и Херцеговина, bicbl@yahoo.com

Увод

С обзиром на све већи утицај урбанизације предвиђа се да ће у даљој будућности већина становништва живјети у већим насељеним мјестима. Тренутно преко 4 милијарде становника, односно 55% свјетске популације, живи у урбаном подручју.¹ Очекује се да то буде преко 60% свјетског становништва до 2030. године.² То у сваком случају подразумева да ће будуће војне операције бити првенствено усмјерене ка урбаним подручјима. Свједоци смо војног сукоба у Украјини са краја фебруара и током марта 2022. године, чијом анализом се може закључити да је немогуће избјећи војне операције у урбаном подручју и да су та подручја постали кључна за остваривање стратешких војних циљева.

Предвиђа се да ће пораст мегаграда, оних са преко 10 милиона становника, са 33 у 2018. години, порастати на 43 до 2030. године. У 2018. години 48 градова имало је између 5 и 10 милиона становника, а предвиђа се да ће до 2030. године њих 10 постати мегаградови. Пројекције показују да ће 28 градова пријећи број од пет милиона становника у периоду 2018–2030. година, од којих се 13 налази у Азији, а 10 у Африци. Огромна већина свјетских градова тренутно има мање од 5 милиона становника. У 2018. години било је 467 градова са 1 до 5 милиона становника, и додатних 598 градова између 500.000 и милион становника.³ Може се закључити да се сваке године појављују нови градови, али да постојећи невјероватно брзо расту и постају огромна урбана подручја. Поред тога, свједоци смо да се поједини градови, услед свог ширења, спајају креирајући тако огромна урбана подручја звана конубације.

Са друге стране, структура популације у градовима се мјења. У том контексту треба истаћи да је један од седам људи на планети мигрант. Тренутно се процјењује да има 763 милиона интерних миграната и 272 милиона међународних миграната у свијету. Ова демографска сила је била главни допринос урбанизацији, било да је у питању кретање из руралних у урбане средине, унутар земаља, или су у питању међународне миграције. Међународне миграције чине око једне трећине раста урбаног становништва у развијеним земљама, и све се више насељених мјеста трансформише у урбана подручја са врло хетерогеном, мултиетничном, мултикултуралном, мултирелигијском и вишејезичком популацијом.⁴ Имајући то у виду, планерима војних операција у урбаном подручју, као и онима који те операције изводе, то представља посебан изазов. Изазов

¹ Hannah Ritchie and Max Roser, „Urbanization”, first published in September 2018 and last revised in November 2019. <https://ourworldindata.org/urbanization#number-of-people-living-in-urban-areas>, 05/04/2021.

² „The World’s Cities in 2018”, UN, 2019, https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf, 15/05/2021.

³ Ibid.

⁴ „World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization”, UNHABITAT, 2020, стр. XVII.

се, прије свега, огледа у начину и разноликости приступа за придобијање локалног становништва на властиту страну у сукобу, односно начина исказивања подршке становницима одређених урбаних подручја.

Урбана подручја су најчешће центри друштвеног, економског, културног, политичког и сваког другог живота неке државе или региона у коме се налазе. Њих чине, прије свега, градови и њихова приградска подручја.⁵ Она су, у контексту војних операција, врло захтјевно окружење за њихову реализацију. Да би се планирале, организовале или реализовале војне операције у урбаном подручју, треба знати шта то подручје обухвата.

У контексту овог истраживања урбаном подручје је насељено и комплексно интерактивно окружење изражено кроз вишедимензионални физички систем, информациони систем и социјални систем који обухвата популацију одређене величине и различите њихове варијације.⁶ Односно, под урбаним подручјем се у овом раду подразумевају градови са приградским четвртима, зградама и осталом инфраструктуром и системима који омогућавају да урбаном подручје функционише (струја, вода, транспорт, отпад, храна и др.), заједно са становништвом које живи и ради у тим подручјима.

С обзиром на то да функционисање урбаног подручја зависи од више међусобно повезаних система, Џон Спенсер и Џон Амбле (John Spencer and John Amble), Фил Вилиамс и Вернер Сел (*Phil Williams and Werner Selle*), Давид Килцулен (*Kilcullen David*) и неки други разматрају град, који је најкомплекснији дио урбаног подручја, као живи организам, односно као људско тијело.^{7,8,9} И људско тијело и град су сложени и прилагодљиви и имају обрасце зависности између саставних дијелова, који могу да се крећу од потпуно очигледних образаца до готово потпуно скривених, осим за стручне посматраче. Попут живих организама, градови се ослањају на материјални сегмент (храну, ваздух, воду, електричну енергију, гориво), економски сегмент и прилив информација, истовремено стварајући одлив отпада, а обоје је од виталног значаја за одржавање града у животу. Тако се истиче да су градови, због њихове сложености, динамичности, индивидуалних хировитости и рањивости, врло аналогни са људским тијелом.¹⁰ То, прије свега, подразумева да су таква урбана подручја врло комплексна, повезана и умрежена, али и различита, те утицај војних операција на један од тих система има импликације

⁵ „ATP-99 Urban Tactics NATO“, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, 2020, стр. 1-1.

⁶ Ibid.

⁷ John Spencer and John Amble, „A Better Approach To Urban Operations: Treat Cities Like Human Bodies“, Modern War Institute, West Point, 13.09.2017, <https://mwi.usma.edu/better-approach-urban-operations-treat-cities-like-human-bodies/>, 21/04/2021.

⁸ Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities“, American War College, SSI, December 2016, стр. 22.

⁹ Kilcullen David, „Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla“, Oxford University Press, New York, 2013.

¹⁰ John Spencer and John Amble, „A Better Approach To Urban Operations: Treat Cities Like Human Bodies“, Modern War Institute, West Point, 13.09.2017, <https://mwi.usma.edu/better-approach-urban-operations-treat-cities-like-human-bodies/>, 21/04/2021.

на цијело урбаном подручје и начин његовог живота, али опет на различите начине, у зависности од самог *карактера* урбаног подручја.

Циљ овог рада је, прије свега, да се сагледају изазови војних операција у урбаном подручју и да се на одређени начин истакне њихов значај код припреме, организовања и реализације војних операција у урбаним подручјима.

Како би се дошло до овог циља, на почетку ће бити извршена анализа досадашњих истраживања везаних за изазове војних операција у урбаном подручју са аспекта историјског контекста, али и савремених војних операција. Друго поглавље је првенствено усмјерено ка међународном правном оквиру и његовом односу према војним операцијама у урбаном подручју, сагледавајући, прије свега, тај проблем са аспекта изазова које пред војне снаге поставља становништво у урбаном подручју. Треће поглавље, кроз синтезу претходно анализираних урбаних операција и међународног правног оквира, усмјерено је на разумјевање изазова урбаног окружења, као што су структура и величина војних снага у тим операцијама, врста и тип наоружања који се користе, начин командовања и остваривање везе те изазове логистичке природе. На крају су донети одређени закључци проистекли из наведених поглавља.

Досадашња истраживања о операцијама у урбаном подручју

Историјски контекст

Појава и настанак урбаних подручја, њихов развој и значај, подстакли су развој читаве лепезе војних активности усмјерених ка њиховој одбрани, али и развој тактика, вјештина и средстава за њихово освајање или нападање. Један од првих који је препознао проблеме везане за борбу у градовима, јесте кинески војсковођа и мислилац Сун Цу Ву, који у свом дјелу Вјештина ратовања јасно истиче да не треба освајати и опседати градове ако је то икако могуће; освајати их треба само у крајњој нужди.¹¹ Много касније, градови су постали симболи држава, па је њихово освајање и држање значило побједу у ратовима. Наполеон је имао за циљ да заузме Москву, што је и учинио, па је сматрао да ће тиме поразили Русију, али се то није десило.¹² Шлифен је у свом великом плану за заузимање Француске предвидио заузимање Париза и тиме остваривање побједе.¹³ Немачки Вермахт, предвођен Хитлером, током Другог свјетског рата у Русији покушао је да заузме три кључна града Лењинград, Стаљинград и Москву, симболе Совјетског Савеза. Из истих разлога Црвена армија је ове симболе тако очајнич-

¹¹ „Расправе о ратној вјештини”, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991, стр. 21.

¹² Карл Фон Клаузевиц, „О рату”, Војноиздавачки завод „Војно дело”, Војна библиотека: Класици – књига прва, Београд, 1951.

¹³ Алфред Фон Шлифен, „Кана”, Војноиздавачки завод „Војно дело”, Војна библиотека: Класици – књига пета, Београд, 1953.

ки и бранила. По истом принципу је 1945. године сав фокус совјетске Црвене армије био усмјерен на Берлин као симбол комплетног нацистичког система, па се без његовог заузимања није могло говорити о коначној побједи у рату.

Након Другог свјетског рата, друга половина двадесетог вијека била је усмјерена ка хладном рату и пријетњи од нуклеарних пројектила, али је њена кључна карактеристика био велики број мањих сукоба широм свијета. У том хладноратовском периоду догодиле су се многе операције у урбаним подручјима, као што су: рат у Палестини (1945–49), на Кипру (1945–59), на Суезу (1956), у Алжиру (1952–62), у Адenu (1964–67), Будимпешти (1956), Прагу (1968) и Сјеверној Ирској (1969–2002). Борбе у урбаним подручјима су биле саставни дио кампања и операција у Вијетнаму (1955–1975), Гренади (1983), Панаму (1989) и Сомалији (1993). Као што се може видјети, у том периоду одвијале су се значајне борбе у урбаним подручјима. У задњих тридесетак година се значајан дио савремених војних операција такође одвија у урбаном окружењу. Ту се посебно истичу ратови које је водила Русија у Грузији, у два наврата, 1994–96. и 1999–2000. године, САД у Ираку 1991. и 2003. године, те рат који се води у Сирији од 2011. године.¹⁴ Након 2003. године, улази се у еру интензивнијих урбаних војних операција у Багдаду (2003), Фалуџи (2004), Мосулу (2016–2017), Алепу (2012–2016), Хомсу (2011–2014), Рамади (2006–2007), Марави (2017), Шуши (2020) и другим градовима на Блиском и Средњем истоку, а данас смо свједоци дешавања у Кијеву, Харкову и Мариупољу и другим градовима у Украјини. Ове операције у наведеним урбаним подручјима су показале сву сложеност ратовања у таквом окружењу, али и то да урбана подручја морају бити у фокусу планирања будућих војних операција и да од начина спровођења војних операција у урбаном подручју зависи и исход свеукупних ратних операција на стратешком нивоу.

Детаљна анализа појединих војних операција у урбаном подручју Томаса Арнолда и Николаса Фиоре (Thomas D. Arnold & Nicolas Fiore), Олге Оликер (Olga Olikier), Мата Метјуса (Matt. M. Matthews) и Алексеја Тарасова (Алексей Тарасов) показала је да ове операције имају своје специфичности значајне за планирање, организовање и извођење војних операција.

Анализирајући војну операцију, која се у Мосулу одиграла од краја 2016. године па до средине 2017. године, Томас Арнолд и Николас Фиоре донели су неколико значајних закључака који могу бити од користи за планере и извођаче будућих војних операција у урбаном подручју, а то су:

- тешко је изоловати модеран град,
- проблеми расту са дубином напредовања и периодом трајања операције,
- нападачи губе иницијативу оног момента када уђу у град,
- густ урбан терен побољшава одрживост противника и
- оперативни досег је пропорционалан подршци становништва.¹⁵

¹⁴ Alice Hills, „Future War in Cities: Rethinking a Liberal Dilemma”, Frank Cass, London-Portland, 2004, стр. 4.

¹⁵ Thomas D. Arnold & Nicolas Fiore, „Five Operational Lessons from the Battle for Mosul”, Military Review: Januar-Februar 2019. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Jan-Feb-2019/Arnold-Mosul/>, 07/06/2021.

Анализом рата у Грозном, које су водиле руске снаге у два наврата у периоду 1994–2000. године, Олга Оликер дошла је, такође, до неколико значајних закључака:

- еластичност је врло битна,
- потребно је да војници и њихове старешине буду храбри, импровизишу и брзо размишљају,
- комплетне јединице треба да иду у ротације тако да се војници познају,
- специјалне и друге снаге које се упућују у урбано подручје морају имати добру припрему,
- вјежбе здружених снага су неопходне,
- научене лекције се морају брзо имплементирати,
- главни проблеми су везани за комуникацију и борбу у условима смањене видљивости,
- снаге за извиђење су кључ успеха,
- контрола новина и средстава информисања је од изузетног значаја,
- употреба оклопних снага омогућава бољу заштиту и даје боље резултате у директним борбама него дејство артиљерије са дистанце.¹⁶

Операција у Фалуџи 2004. године такође је резултовала одређеним наученим лекцијама које су се, прије свега, тичале комуникација, опреме, операција пробоја, прикупљања информација и питања перцепције.¹⁷ Посебно се истицао проблем комуникације између копнених снага и маринског корпуса САД. Није постојала, у одређеним моментима, заједничка оперативна слика, а посебно на нивоу чета. Питање недостатка оклопних медицинских возила, у маринском корпусу, било је једно од значајнијих. Важно је било и то што је примјеђено да једна оклопна чета може подржавати највише два пјешадијска батаљона. Такође, регистровано је да су нека од конвенционалних средстава и наоружања, попут пиштоља и аутомата 9 mm, ручних ракетних бацача и поткалибарне муниције 120 mm и даље корисна у оваквим борбама.¹⁸

Као још једно урбано подручје, и Алепо је примјер извођења операције у великом урбаном подручју, која се одиграла релативно скоро (2012–2016. године) и чија искуства ће бити врло примјењива у будућности. Оно што су закључили поједини стручњаци попут Алексеја Тарасова, а у вези је са војним операцијама у Алепу, јесте да се од војника тражило да доносе брзе и квалитетне одлуке, и да промјене, на врло ниском тактичком нивоу, нису толико специфичне.¹⁹

¹⁶ Olga Oliker, „Russia's Chechen wars 1994–2000 : lessons from urban combat”, Arroyo Center, RAND, 2001, стр. 81-84.

¹⁷ Matt. M. Matthews, „Operation AL FAJR: A Study in Army and Marine Corps Joint Operations”, Combat Studies Institute Press Fort Leavenworth, Kansas, 2006, стр. 75.

¹⁸ Tao-Hung Chang, „The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century”, Volume 6, Issue 1, 2008, <https://sa.rochester.edu/jur/issues/fall2007/chang.pdf>, 07/06/2021.

¹⁹ Алексей Тарасов, „Военные урбанисты: бульдозеры с бомбами и управляемые пулеметы в городских боях Конфликт в Сирии дает представление о войнах будущего”, 23 февраля 2020, <https://iz.ru/977694/aleksei-tarasov/voennye-urbanisty-buldozery-s-bombami-i-upravlyaemye-pulemety-v-gorodskikh-boiakh>, 08/06/2021.

У сваком случају, потребна је посебна обука за операције у урбаном подручју. Процјене су да у будућности мора доћи до значајнијих промјена у смислу комуникацијске опреме и средстава за борбу у урбаном подручју. Тарасов, такође, сматра да је у борбама у Фалуци потреба војника за храном и водом много већа у овим операцијама. То подразумева да су изазови из сфере логистике у овим операцијама врло значајни, а да процес планирања ове врсте операција мора узети у обзир реалне потребе војника.

Анализирајући оружани сукоб у Украјини који је тренутно у току (февруар–март 2022. године), а на основу тренутно доступних информација, може се закључити да су урбана подручја попут Кијева, Харкова, Маријупоља и др., у фокусу борбених дејстава. Велики број цивила, њихово снабдијевање струјом, водом, храном, као и њихово коришћење као живог штита, представљају изазове са којима се суочавају планери ових војних операција у урбаном подручју. Уједно, ова урбана подручја чине снажне отпорне тачке браниоца који користи присуство цивила, као притисак на супротну страну, када је у питању интензитет ватре и војних операција у цјелини. Брзина прилагођавања, прецизна дејства и брига за цивиле, како о онима који су остали у урбаном подручју, тако и о онима који су се евакуисали (храна, вода, струја, медицинска њега), пружају могућност нападачу да оствари своје циљеве и овлада урбаним подручјима. Посебно је битна дискредитација браниоца и његових циљева како би се локално становништво придобило, како на локалном тако и на стратешком нивоу. Овај сукоб у Украјини јасно показује сву сложеност савремених војних операција у урбаним подручјима.

Све наведено јасно указује да се досадашње операције у урбаним подручјима морају детаљно анализирати, али и да није могуће пресликати одређена рјешења из једне операције у другу, јер свака урбана средина је специфична. Ипак, питање организације јединица, комуникације, снабдијевање, употреба одређених средстава и обуке, сарадња са цивилним становништвом чине окосницу свих научених лекција из савремених операција у урбаном подручју.

Урбано подручје у контексту савремених токова

Дејвид Килцулен наводи да су четири мегатренда: урбанизација, пораст популације, описмењавање и повезаност тренутно раширена у свијету.²⁰ Сви ови елементи представљају огроман изазов за планере будућих војних операција, а посебно оних које ће се изводити у урбаном подручју.

Фил Вилиамс и Вернер Сел истичу шест различитих стратешких разлога који могу довести до операција у урбаном подручју, а то су: помоћ цивилима у ванредним ситуацијама, помоћ цивилним властима у случају нереда, војна интервенција у стратешким градовима, интервенција у контексту борбе против побуњеничких снага али и терориста, у контексту конвенционалног сукоба између двије државе и

²⁰ Kilcullen David, „Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla”, Oxford University Press, New York, 2013, стр. 28.

затварање или карантин услјед пандемија.²¹ С тим у вези, операције у урбаном подручју, на овај или онај начин, неизбежне су за све војске свијета.

Овдје треба истаћи двије врло значајне, а у основи супротне појаве, односно супротна процеса, а то су појачана урбанизација и тренд смањивања оружаних снага у свијету. Према извјештају, који доноси лист „The Economics”²², након хладног рата војске су се смањиле. Само је Западна Њемачка 1990. године могла да ангажује 215 борбених батаљона. До 2015. године, и након поновног уједињења Њемачке, било их је само 34, што је смањење од 84%. Број италијанских батаљона опао је за 67%, а британских готово за половину. Америчке снаге у Европи смањиле су се са 99 батаљона на 14, и са пола милиона војника на 76. 000 војника данас. Овакви трендови смањења војски су у супротности са урбанизацијом, ако се зна колико је војника потребно да се заузме један вишемилионски град. Управо због тога дио научне заједнице сматра да будући ратови нису ратови у урбаном подручју.²³ Са друге стране, у већини су они који сматрају да војске држава у свијету требају изучавати операције у урбаном подручју, а посебно у мегаградовима, како би развиле способности које воде ка успјеху за ратове који ће се водити 2030–2040. године.²⁴

Посебно су важна истраживања везана за операције у урбаном подручју, у областима као што су: карактеристике конфликта у мегаградовима, типови операција које захтјевају конфликти у њима, типови јединица потребних да реализацију операције у мегаградовима, те начин спровођења здружене операције у њиховом подручју.²⁵

Међународни правни оквир и операције у урбаном подручју

Сви ратови и све војне операције које се током њих реализују имају огроман утицај на цивилно становништво. Број погинулих цивила у ратовима у двадесетом вијеку је и данас споран, а научни кругови из разних разлога умањују или

²¹ Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities”, American War College, SSI, December 2016, стр. 22.

²² „Western European armies have shrunk dramatically”, 02 March 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/02/western-european-armies-have-shrunk-dramatically>, 30/05/2021.

²³ David Johnson, „Urban Legend: Is Combat In Cities Really Inevitable?”, Teksas National Security Review, 2019, <https://warontherocks.com/2019/05/urban-legend-is-combat-in-cities-really-inevitable/> 05/05/2021.

²⁴ David Shunk, „Mega Cities, Ungoverned Areas, and the Challenge of Army Urban Combat Operations in 2030/2040”, у Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019, стр. 174.

²⁵ Sean M. Castilla, „On the Likelihood of Large Urban Conflict in the 21st Century”, у Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019, стр. 539.

увећавају број цивилних жртава. Према подацима које доноси Лоренс Вејл, а према извјештају Швајцарске Федералне управе за цивилну одбрану (табела 1), видљиво је да се омјер цивилних и војних жртава мјења на такав начин да је у ратовима у току двадесетог вијека цивилних жртава било све више како се његов крај ближио.²⁶

Табела 1 – Однос војних и цивилних људских губитака у ратовима у 20. вијеку

Рат	Војни губици	Цивилни губици	Омјер
Први свјетски рат (1914–1918)	10.000.000	500.000	20:1
Други свјетски рат (1939–1945)	26.000.000	24.000.000	1:1
Корејски рат (1950–1953)	1.000.000	5.000.000	1:5
Вијетнамски рат (1961–1975)	150.000	3.000.000	1:20

Извор: Лоренс Џ. Вејл, „Цивилна одбрана“, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991, стр. 30. (прилагодио аутор рада)

Према прорачунима Мари Калдор (*Mary Kaldor*), проценат цивилних жртава у ратовима на прелазу из прошлог у овај вијек је 20% , око 50% цивилних жртава било је у Другом свјетском рату, а током деведесетих година прошлог вијека око 80% жртава у тим ратовима били су цивили.²⁷ Поред ових података, савремени ратови, као што је рат у Ираку 2003–2006, показују да је однос војних и цивилних жртава 1:3.²⁸ Велики број цивилних жртава је посебно изражен у грађанским ратовима у Африци, гдје војне жртве не прелазе 30% укупних жртава (Мозамбик 1976–1992), а у рату у Етиопији (1976–1991) мање од 2% свих жртава су били војници.²⁹ Према извјештају канцеларије Међународног Црвеног крста, у ратовима у Ираку и Сирији, у периоду од 2014. до 2017. године, 70% људи убијено је у градовима, а број цивилних жртава се увећао петоструко када су се операције одвијале у урбаном подручју.³⁰

²⁶ Лоренс Џ. Вејл, „Цивилна одбрана“, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991, стр. 30.

²⁷ Mary Kaldor, „New & New Wars – Organized violence in modern era“, 3rd edition, Polity Press, 2012, стр. 210.

²⁸ Adam Roberts, „Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?“, Survival, No. 3, 2010, стр. 115–136

²⁹ Bethany Lacina & Nils P. Gleditsch, „Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths“, European Journal of Population, No. 21, 2005, стр. 145–166.

³⁰ Robert Muggah, „The Tricky Business of Counting the Costs of Armed Conflict in Cities“, у Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities“, A Small Wars Journal Anthology, 2019, стр. 620.

Све то показује да су цивилне жртве у ратовима двадесет првог вијека једно од кључних питања хуманитарног ратног права. Све већа урбанизација повећава и ризик од погибије већег броја цивила у будућим ратовима у урбаном подручју, а посебно у оквиру грађанских и „асиметричних ратова“, с обзиром на то да је разликовање бораца од цивила постало врло сложен процес.³¹ Управо због тога, ратове у урбаним подручјима поједини аутори, попут Џејмса Ховкрофта (*James Howcroft*), називају асиметричним.³²

Једно од општих начела међународног ратног права је управо начело јасног разграничења и разликовања војних и невојних циљева. То посебно постаје велики изазов када се ради о операцијама у урбаном подручју. Све до доношења Хашког правилника 1907. године, није се расправљало о војним и невојним циљевима. Тек се Хашким правилником у тачки 25. забрањује напад и бомбардовање небрањених градова, села и насеља, односно зграда.³³ Исте године донесена је и конвенција о бомбардовању од стране поморских снага за вријеме рата, којом се јасније одређују војни објекти који су законски циљ напада.³⁴ Након Првог свјетског рата, са појавом Друштва народа, креће се у поновну правну међународну битку за заштиту цивила током рата и јасно разликовање између легитимних и нелегитимних војних циљева. Посебно се, након шпанског грађанског рата, у једној од резолуција из 1938. године, истиче да је намјерно бомбардовање цивилног становништва супротно праву, да објекти напада треба да буду идентификовани и да цивилно становништво које је у сусједству треба бити поштеђено.³⁵

Након Другог свјетског рата, тек 1977. године, доношењем Допунског протокола I Женевске конвенције, намеће се обавеза странама у сукобу да у свако доба праве разлику између цивилних и војних објеката. У члану 48. Допунског протокола I, јасно стоји да „стране у сукобу треба у свако доба да праве разлику између цивилног становништва и бораца и између цивилних објеката и војних објеката и да, сходно томе, усмјере своје војне операције само против војних објеката.“³⁶ Потребно је истаћи да се овим Протоколом, у члану 52, дефинише појам војних објеката и ограничава их на „оне који по својој природи, локацији, намјени или коришћењу ефикасно доприносе војној акцији, и чије потпу-

³¹ Бартелеми Курмон и Дарко Рибникар, „Асиметрични ратови: сукоби јуче и данас, тероризам и нове претње“, Новинско-издавачки центар „Војска“, Београд, 2003.

³² James Howcroft, „Intelligence Challenges in Urban Operations“, у Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities“, A Small Wars Journal Anthology, 2019, стр. 225.

³³ Гавро Перацић, „Међународно ратно право –друго допуњено издање“, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1986, стр. 181.

³⁴ „Convention (IX) concerning Bombardment by Naval Forces in Time of War. The Hague“, 18 October 1907, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/220>, 06/05/2021.

³⁵ Зоран Вучинић, „Међународно ратно и хуманитарно право“, Правна библиотека, Београд, фус-нота 299, 2001, стр.197.

³⁶ „Женевска конвенција о заштити жртава рата од 12. августа 1949. године и Допунски протоколи уз ове конвенције од 8. јуна 1977.године“ (1997), Југословенски Црвени крст, Публикум, Београд, 1997, стр. 204.

но или дјелимично уништење, заузимање или неутрализација у условима који владају у то вријеме пружају одређену војну предност.³⁷ Врло је битно истаћи да Протокол забрањује нападе који су неселективни, а посебно ако то изазива успутне губитке међу цивилима, али забрањује и њихову злоупотребу како би се противник онемогућио да нападом на војне објекте оствари војну предност или како би се одређена подручја учинила имуна на војне операције, односно забрањује употребу цивила као „живог штита”.

Два посебно значајна случаја у међународном ратном праву која се тичу урбаних простора су небрањени и отворени град. Иако се, још Хашким правилником и Конвенцијом из 1907. године, помиње термин небрањено мјесто, његова дефиниција и обавезујућа примјена услједиле су Протоколом I из 1977. године. Овим протоколом, његовим чланом 59, забрањено је да се нападају небрањена мјеста. Власти стране у сукобу неко мјесто проглашавају небрањеним и о томе обавјештавају противничку страну, што значи да је отворено за окупацију од противничке стране. О питању отвореног града морају се сложити обе стране, односно све стране у сукобу.

У савременим операцијама одредбе Протокола I Женевске конвенције могу помоћи да се рат на улицама градова избјегне, али ситуација на терену је другачија. Операције у урбаним подручјима постају све чешће па је сукобе готово немогуће избећи. Заштита цивила и објеката постали су основни проблеми у односу на жртве и губитке које имају сукобљене стране у урбаном подручју. Стога би била потребна ревизија међународног и хуманитарног права, ако је то уопште могуће, у контексту будућих војних операција у урбаном подручју.

Урбано подручје као простор војних операција

За потребе истраживања у овом раду војне операције у урбаном подручју су дефинисане као војне и друге активности у подручју операција које је дефинисано физичким структурама које су направили људи, припадајућом инфраструктуром и цивилима.³⁸ Као што се може видјети, дефиниција је врло широка, али с обзиром на све различитости урбаних подручја врло је тешко другачије дефинисати урбано подручје, а да се не изоставе сегменти значајни за извођење војних операција.

Према АТР-99, односно НАТО публикацији везаној за тактику у урбаним срединама, начињена је подјела градова кроз два сегмента: популацији и врсти окружења.³⁹ Према популацији градови се дијеле на: мегалополисе (популација преко 10 милиона), метрополисе (између 1 и 10 милиона становника), градове

³⁷ Ibid, стр. 206.

³⁸ „Urban Operations in the Year 2020”, RTO Studies, Analysis and Simulation Panel Study Group SAS-030, Research and Technology Organisation, RTO-TR-071/AC/323(SAS-030)TP/35, 2003.

³⁹ „ATP-99 Urban Tactics”, NATO, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, 2020, стр. A-1.

(од 100 000 до једног милиона, са пречником преко 25 километара), мали градови (од 30 хиљада до 100 хиљада) и села (до 30 хиљада становника). Треба истаћи да се често градови преко 10 милиона становника називају и мегаградови, а они преко 20 милиона становника су метаградови.^{40, 41} Према врсти окружења, у АТР-99 градови се дјеле на: историјске центре/старе градове, финансијске центре/пословне центре, градове са тешком индустријом, градове са лаким индустријом, градове велике густине насељености (хоризонтално и вертикално), мале густине насељености и приградска/неуређена насеља (енг. *slums/shanty*). Према ТТП 3-06.1 „Пјешадијска борба у насељеном мјесту“, четири су категорије „насељених подручја“: велики градови, мали градови и провинције, села и насеља. У том контексту, села имају популацију од 3000 становника и мању, мали градови и провинције имају до 100 000 становника, а велики градови више од тог броја. У сваком случају, сва урбана подручја могу, али и не морају имати одређене објекте испод површине (метро, канализација, гараже и др.), а ни транспортне капацитете (аеродроми, луке, жељезничке станице и сл.).

Поред ових карактеристика, урбана подручја имају и друге особине које су значајне за операције у њима. Прије свега, значајна је хоризонтална и вертикална структура сваког урбаног подручја. Када се говори о вертикалној инфраструктури ту се превасходно мисли на разне врсте зграда и подземних гаража док хоризонталну структуру чине улице, тунели метроа или канализациони одводи и сл. Четири су нивоа у урбаној средини: ваздух (енг. *Airspace*), изнад површине (енг. *Supersurface*), површина (енг. *Surface*) и подземље (енг. *Subsurface*).⁴² Поред наведеног у АТР-99, помињу се и интеријер и екстеријер, као и суперповршине (енг. *Super surface*) као што су врхови високих солитера.⁴³ У ФМ 2-91.4 Обавештајна подршка операцијама у урбаном простору, дијели суперповршине на спољне и унутрашње (огромни тржни центри, фабричке хале и сл.), али и на интерно подземље, односно гараже и подруме испод зграда које им припадају.⁴⁴ Све то даје слику врло сложене структуре, и то само физичке структуре урбаног подручја коју је човјек направио, а не треба заборавити ни изглед терена и природно окружење. Из табеле 2 се могу видјети основне особине неких типова урбаног окружења које у процесу планирања војних операција треба узети у обзир.

⁴⁰ Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019.

⁴¹ Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities”, American War College, SSI, December 2016, стр.3.

⁴² Мирослав Р. Терзић, Далибор Добрић, Ненад Булатовић, „Обавештајна припрема бојишта и моделовање употребе снага за операције у урбаним срединама”, Војно дело, Београд, бр: 6, 2018, стр. 219. према FM 2-91.4 „Intelligence Support to Urban Operations”, March 2008.

⁴³ „ATP-99 Urban Tactics”, NATO, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, 2020, стр. 1-3.

⁴⁴ „FM 2-91.4 Intelligence Support to Urban Operations”, March 2008.

Табела 2 – Основне особине типова урбаног окружења

Градови	Историј- ски центри	Финансиј- ски центри	Стари инд. центри	Новији инд. центри	Високе густине насељености		Ниска густина насељености
Карактеристике					Хориз.	Вертик.	
Функција	цивилна	економија	Велике и мале мануфактуре, складишта и дистрибуција		становање	становање	становање
Висина	средња	средња	средња	ниска	средња	велика	ниска
Видљивост	средња	ниска	средња	висока	ниска	средња	добра
Густина	висока	средња	средња	ниска	висока	висока	средња
Инфраструктура	средња	добра	средња	добра	средња	средња	средња
Дневне/ноћне активности	дневна, ноћ за забаву	дневна	дневна	дневна, понешто ноћу	дању/ноћу	дању/ноћу	дневна/ограничен о ноћу
Грађевински материјал	зидане, камен, дрво и челични рамови	метал, стакло	зидане без рамова	без рамова састављање, од готових елемената	зидане	челични рамови	зидане без рамова, лака конструкција, бетон, челични рамови, блато и ћерпић у свијету у развоју
Подручје распростра- њености	глобално	глобално	глобално	глобално	запад	глобално	глобално
Густина популације	мала	током дана велика, ноћу мала	средња	ниска/средња	висока	висока	средња

Извор: ATP-99 Urban Tactics (2020), NATO, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, Annex A, стр. A-1.

Један од савремених проблема модерних урбаних подручја који има и имаће огроман утицај на војне операције у урбаном подручју је постојање неуређених предграђа која могу служити као кључне тачке у гигантској мрежи, а која у пост-модерно доба постају криминална царства и расту као „рак унутар простора државе”.⁴⁵ Процјењује се да ће до 2030. године око двије милијарде становника живјети у овим подручјима, што је готово 40% оних у градовима. Чак 80% нигеријске урбане популације је 2011. године живјело у овим предграђима, као и 4 милиона грађана Мексико Ситија.⁴⁶ Та подручја су најчешће архитектонски неуређена; системи електроснабдијевања, водосанбдијевања, путеви и улице, канализациони системи и др. не постоје у плановима. За планере и извођаче војних операци-

⁴⁵ John P. Sullivan and Adam Elkus, „Postcard from Mumbai: Modern Urban Siege”, у Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019, стр. 43

⁴⁶ Ibid, стр. 90.

ја недостатак информација о оваквим урбаним подручјима је огроман изазов, што савремене војне снаге богатих земаља покушавају ријешити употребом савремених технологија (сателити, сензори и сл.). Ипак, за већину војски свијета то је и даље врло захтијевно подручје за реализацију војних операција.

Ради обавјештајне припреме за реализацију операција у граду потребно је сагледати неколико његових основних сегмената. Фил Вилиамс и Вернер Сел истичу десет нивоа које треба анализирати у том контексту (табела 3). Сваки од ових нивоа је подједнако значајан и битан за разумјевање урбаног подручја у коме се планирају операције.

Табела 3 – Нивои обавјештајних изазова у операцијама у урбаном подручју

Ниво 1.	Терен испод површине
Ниво 2.	Топографија – путеви, контролне тачке и сл.
Ниво 3.	Градски изглед – зграде
Ниво 4.	Сервисна инфраструктура
Ниво 5.	Људи – „људски терен“
Ниво 6.	Мреже – социјалне, криминалне
Ниво 7.	Проток – људи и роба
Ниво 8.	Начини и простирање власти
Ниво 9.	Ритам града
Ниво 10.	Сајбер и електронички ниво

Извор: Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities”, American War College, SSI, December 2016, стр. 41

Врло је битно истаћи да операције у урбаном подручју захтјевају детаљно планирање које ће омогућити децентрализовано извршење.⁴⁷ Оне су биле и биће у наредном периоду отежане, прије свега лимитираном видљивошћу у смислу зграда и улица, дисперзијом снага и средстава али и непријатеља, немогућношћу да се дефинишу локације непријатеља, властитих снага и цивила, проблеми у комуникацији.⁴⁸ Операције у урбаном подручју увећава број могућих димензија борбе, сложеност терена, растреситост снага, смањује удаљености између противничких снага, увећава захтјеве за бројем војника, даје предност рату ниске технологије, увећава вјероватноћу жртава, компликује војна правила ангажовања и представља изазов за начин одређивања успјеха или неуспјеха у тим операцијама.⁴⁹

⁴⁷ „ТТП 3-21.30 Пјешадијска бригада”, ЗШ ОС БиХ, Сарајево, 2015, стр. 257.

⁴⁸ Russell Glenn, „Urban Operations: Meeting Challenges, Seizing Opportunities, Improving the Approach”, у Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019, стр. 659.

⁴⁹ Michael C. Desch, „Why MOUT now? ”, US Army War College, Strategies Studies Institute, 2001, стр. 5.

Када су у питању снаге у урбаним операцијама, сматра се да нападач мора бити много надмоћнији у односу на непријатеља. Искуства из Другог свјетског рата су показала да је потребан однос 5-6:1 у корист нападача како би се могло говорити у могућем успјеху напада.⁵⁰ Према ТТП 3-06.1, јединице које би се користиле, или за напад или за одбрану, у урбаним срединама не би требало да буду веће од пет пута од оних које се користе за напад, односно за одбрану.⁵¹

Величина јединица које су одређене за фронтални напад на урбану зону зависи од величине објекта. По одређеној норми из приручника за пјешадијску борбу у насељеном мјесту Оружаних снага Босне и Херцеговине, пјешадијска чета напада фронт од двије до три зграде, батаљон на два до четири блока зграда, ако је блок у просјеку широк 175 метара,⁵² док је фронт напада батаљона, ван насељеног мјеста, око 1,5 км, а за чету 500–700 метара.⁵³

У вези са употребом разних врста наоружања у операцијама у урбаном подручју постоје разне дилеме али и искуства из досадашњих ратова, а посебно оних са краја двадесетог и почетка двадесет првог вијека. Један од фактора који треба имати на уму је да је потрошња муниције пет до десет пута већа у операцијама у урбаном подручју него ван тог подручја,⁵⁴ што представља проблем логистичког снабдијевања јединица.

Примјена паметних оружја са ласерски вођеним пројектилима представља врло значајну иновацију која помаже у операцијама у урбаном подручју. У последњем оружаном сукобу који су водиле Израелске одбрамбене снаге против Хамаса у Гази, у мају 2021. године, Израел је приказао могућност ефикасне употребе овог наоружања. Срушио је неколико зграда у стамбеним четвртима употребом врло прецизних средстава, чиме је колатерална штета била сведена на минимум. Томе треба додати и јасну најаву Израелских одбрамбених снага да ће порушити те зграде, односно да су за њих то легитимни циљеви, те је становништво било евакуисано.

Исто тако, и употреба несмртоносног оружја драматично се повећала током последњих десет година. Ово оружје омогућава, прије свега, избјегавање колатералне штете и жртава међу цивилима.⁵⁵

За војне јединице велике проблеме представљају активности и борбе испод површине земље, кроз канализације, тунеле, гараже, пролазе и слично. У тим скученим просторима, често без свјетла, проблем је и у оријентацији, минама изненађења, великој буци приликом отварања ватре, великим бљесковима који заслијепе уређаје за ноћна дејства, врло тешко готово немогуће одржавање везе и слично.

⁵⁰ Миодраг Ивановић, „Одбрана градова“, Војноиздавачки завод, Београд, 1984, стр. 72.

⁵¹ „ТТП 3-06.1 Пјешадијска борба у насељеном мјесту“, ЗШ ОС БиХ, Сарајево, 2015, стр. 16.

⁵² Ibid, стр. 41.

⁵³ „Правило батаљон (пјешадијски, моторизовани, брдски, планински, партизански и морнаричке пешадије)“, ССНО, Београд, 1988, стр. 100.

⁵⁴ „ТТП 3-06.1 Пјешадијска борба у насељеном мјесту“, ЗШ ОС БиХ, Сарајево, 2015, стр. 28.

⁵⁵ Nick Lewer, „The Future Of Non-Lethal Weapons Technologies, Operations, Ethics and Law“, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, 2013, стр. 1.

Употреба термалних камера за утврђивање локација непријатеља, али и цивила, 3Д принтера за штампање карата и цијелих насеља за „rock drill“, сателита и других технологија, те наоружања и система без посада, малих робота и дронова – представљају нову врсту опреме која се може наћи и видјети у операцијама у урбаном подручју. Од велике користи су и разне врсте сензора за покрет, топлоту, лоцирање непријатељске снајперске ватре, али и посредне ватре из минобацача и сл.

Врло је битно истаћи да и постојећа средства могу бити квалитетно искориштена у операцијама у урбаном подручју уз паметно промишљање, флексибилност и иновативност. Маринци војске САД су у Фалуци (2004), због великог броја мина изненађења, импровизованих експлозивних средстава, засједа, и након великих жртава током чишћења подручја, користили оклопљени булдожер да очисте препреке, сруше зграде и направе нове пролазе. Тиме су, уз употребу и инжињеријских средстава, пјешадије и оклопа, креирали сами своје борбено окружење.⁵⁶ У том контексту треба истаћи и активности Израелских одбрамбених снага током операција у Наблусу 2002. године. Израелци нису користили улице, путеве, алеје или дворишта која чине град, као ни спољашња врата, унутрашње степенице и прозоре зграда већ су се кретали хоризонтално кроз зидове, а вертикално кроз експлозивом направљене отворе на плафонима и подовима.⁵⁷

Све то показује да је урбано подручје врло комплексно када се ради о простору за реализацију војних операција. Тражи велико ангажовање снага и средстава, иновативност, снажљивост и флексибилност. Поред тога, потребно је да се савремена технологија и постојећа средства прилагоде и условима војних операција у урбаним подручјима, а прикупљање информација о непријатељу, урбаном подручју и цивилима постају приоритетна активност у процесу планирања, али и реализације активности на терену.

Закључак

Урбана подручја, у зависности од својих карактеристика, различито утичу на употребу снага и средстава и начин извођења војних операција. Особине ових подручја која су значајна за извођење операција су: положај, локација, облик, величина, начин градње, распоред уличне мреже, постојање подземних објеката, постројења и др. Њихова сложеност је један од највећих изазова за планере ових операција.

За извођење операција у урбаном подручју очекује се да снаге буду модуларне и тиме флексибилне, те прилагодљиве окружењу које се константно мјења. Фокус је неопходно усмјерити на мање јединице које су на терену, и то до нивоа

⁵⁶ Dennis A. Lowe, „Employing Armor Against the Islamic State: The Inevitable Urban Combined Arms Fight“, у Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities“, A Small Wars Journal Anthology, 2019, стр. 249.

⁵⁷ David Shunk, „Mega Cities, Ungoverned Areas, and the Challenge of Army Urban Combat Operations in 2030/2040“, у Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities“, A Small Wars Journal Anthology, 2019, стр. 181.

чете. Њихова најбитнија особина је да се брзо распрше, а затим брзо концентришу ка циљу. Полемика која се води између научних и војних кругова је да ли треба формирати посебне снаге за борбу у урбаном подручју или искористити постојеће уз одређена технолошка рјешења и футуристичка наоружања.

Разматрање врсте наоружања које ће се употребљавати у овим војним операцијама у урбаном подручју првенствено је везано за питање заштите цивила. Употреба наоружања које има ограничено дејство (не пробија више зидова) и наоружања које не изазива додатне ефекте (као што је пожар, непотребна деструкција) требало би бити избор савремених војски у војним операцијама у урбаном подручју.

Питање командовања и одржавања везе такође је један од изазова који се намеће пред савремене оружане снаге које изводе војне операције у урбаном подручју. У том контексту, савремене технологије (роботи, сензори, сателити и сл.) могу да буду од велике помоћи снагама које изводе ове војне операције. Са друге стране, то су врло скупа средства за већину војски у свијету.

Логистички изазови су такође врло велики када су у питању војне операције у урбаном подручју. Повећана употреба хране и воде, као и већа потрошња муниције представљају за планере и логистичаре ових операција додатне изазове који, прије свега, морају бити узети у разматрање код планирања ових врста операција.

У сваком случају, питање будућих војних операција у урбаном подручју не треба бити табу тема, јер се очекује да ће их у будућности бити све више. Кретање становништва је довело до тога да су и предграђа постала огромна и велики изазов за војне снаге, чак већи него урбани центри. Разликовање бораца од небораца, обезбјеђивање основних животних потреба цивилима током операција, употреба конвенционалних и неконвенционалних борбених средстава, неки су од изазова које планери операција у урбаним подручјима морају такође узети у обзир.

Детаљне анализе досадашњих операција у урбаним подручјима, трансформација тих идентификованих лекција у научене, прилагођавање обуке и опреме за такве операције су неки од првих корака који се требају предузети. Посебно треба истаћи потребу да се тема борбе у урбаном подручју у операцијама батаљона и бригада мора више изучавати и бити што више саставни дио вјежбовног процеса тих јединица.

Литература

[1] Adam Roberts, "Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?", *Survival*, No. 3, 2010.

[2] Alice Hills, „Future War in Cities: Rethinking a Liberal Dilema”, Frank Cass, London-Portland, 2004.

[3] Алексей Тарасов, „Военные урбанисты: бульдозеры с бомбами и управляемые пулеметы в городских боях Конфликт в Сирии дает представление о войнах будущего”, 23 февраля 2020, .

[4] Алфред Фон Шлифен, „Кана”, Војноиздавачки завод „Војно дело“, Војна библиотека Класици – књига пета, Београд, 1953.

- [5] „ATP-99 Urban Tactics NATO”, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, 2020.
- [6] Бартелеми Курмон и Дарко Рибникар, „Асиметрични ратови: сукоби јуче и данас, тероризам и нове претње“, Новинско-издавачки центар „Војска“, Београд, 2003.
- [7] Bethany Lacina & Nils P. Gleditsch, „Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths”, European Journal of Population, No. 21, 2005.
- [8] „Convention (IX) concerning Bombardment by Naval Forces in Time of War. The Hague”, 18 October 1907, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/220>.
- [9] David Johnson, „Urban Legend: Is Combat In Cities Really Inevitable?”, Teksas National Security Rewiev, 2019, <https://warontherocks.com/2019/05/urban-legend-is-combat-in-cities-really-inevitable/>.
- [10] „FM 2-91.4 Intelligence Support to Urban Operations“, March 2008.
- [11] Гавро Перазић, „Међународно ратно право –друго допуњено издање“, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1986.
- [12] Hannah Ritchie and Max Roser, „Urbanization”, first published in September 2018 and last revised in November 2019. <https://ourworldindata.org/urbanization#number-of-people-living-in-urban-areas>.
- [13] John Spencer and John Amble, „A Better Approach To Urban Operations: Treat Cities Like Human Bodies”, Modern War Institute, West Point, 13.09.2017, <https://mwi.usma.edu/better-approach-urban-operations-treat-cities-like-human-bodies/>.
- [14] Карл Фон Клаузевиц, „О рату“, Војноиздавачки завод „Војно дело“, Војна библиотека: Класици – књига прва, Београд, 1951.
- [15] Kilcullen David, „Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla”, Oxford University Press, New York, 2013.
- [16] Лоренс Џ. Вејл, „Цивилна одбрана“, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991.
- [17] Mary Kaldor, „New & New Wars – Organized violence in modern era”, 3rd edition, Polity Press, 2012.
- [18] Matt. M. Matthews, „Operation AL FAJR: A Study in Army and Marine Corps Joint Operations“, Combat Studies Institute Press Fort Leavenworth, Kansas, 2006.
- [19] Michael C. Desch, „Why MOUT now? ”, US Army War College, Strategies Studies Institute, 2001.
- [20] Миодраг Ивановић, „Одбрана градова“, Војноиздавачки завод, Београд, 1984.
- [21] Мирослав Р. Терзић, Далибор Добрић, Ненад Булатовић, „Обавештајна припрема бојишта и моделовање употребе снага за операције у урбаним срединама“, Војно дело, Београд, бр: 6, 2018.
- [22] Nick Lewer, „The Future Of Nov-Lethal Weapons Technologies, Operations, Ethics and Law”, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, 2013.
- [23] Olga Oliker, „Russia’s Chechen wars 1994–2000: lessons from urban combat”, Arroyo Center, RAND, 2001.
- [24] Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities”, American War College, SSI, December 2016.

- [25] „Правило батаљон (пјешадијски, моторизовани, брдски, планински, паризански и морнаричке пешадије)“, ССНО, Београд, 1988.
- [26] „Расправе о ратној вјештини“, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991.
- [27] Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities“, A Small Wars Journal Anthology, 2019.
- [28] Tao-Hung Chang, „The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century“, Volume 6, Issue 1, 2008, <http://sa.rochester.edu/jur/issues/fall2007/chang.pdf>.
- [29] Thomas D. Arnold & Nicolas Fiore „Five Operational Lessons from the Battle for Mosul“, Military Review: Januar-Februar 2019.
<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Jan-Feb-2019/Arnold-Mosul/>
- [30] „The World's Cities in 2018“, UN, 2019,
https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf.
- [31] „ТПП 3-06.1 Пјешадијска борба у насељеном мјесту“, ЗШ ОС БиХ, Сарајево, 2015.
- [32] „ТПП 3-21.30 Пјешадијска бригада“ ЗШ ОС БиХ, Сарајево, 2015.
- [33] „Urban Operations in the Year 2020“, RTO Studies, Analysis and Simulation Panel Study Group SAS-030, Research and Technology Organisation, RTO-TR-071/AC/323(SAS-030)TP/35, 2003.
- [34] Зоран Вучинић, „Међународно ратно и хуманитарно право“, Правна библиотека, Београд, 2001.
- [35] Женевска конвенција о заштити жртава рата од 12. августа 1949. године и Допунски протоколи уз ове конвенције од 8. јуна 1977. године (1997), Југословенски Црвени крст, Публикум, Београд, 1997.
- [36] „Western European armies have shrunk dramatically“, 02 March 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/02/western-european-armies-have-shrunk-dramatically>.
- [37] „World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization“, UNHABITAT, 2020.

Резиме

Урбана подручја, у зависности од својих карактеристика, различито утичу на употребу снага и средстава и начин извођења војних операција. Особине ових подручја која су значајна за извођење операција су: положај, локација, облик, величина, начин градње, распоред уличне мреже, постојање подземних објеката, постројења и др. Њихова сложеност је један од највећих изазова за планере ових операција.

За извођење операција у урбаном подручју очекује се да снаге буду модуларне и тиме флексибилне, те прилагодљиве окружењу које се константно мјења. Фокус је неопходно усмјерити на мање јединице које су на терену, и то до нивоа чете. Њихова најбитнија особина је да се брзо распрше, а затим брзо концентри-

шу ка циљу. Полемика која се води између научних и војних кругова је да ли треба формирати посебне снаге за борбу у урбаном подручју или искористити постојеће уз одређена технолошка рјешења и футуристичка наоружања.

Разматрање врсте наоружања које ће се употребљавати у овим војним операцијама у урбаном подручју првенствено је везано за питање заштите цивила. Употреба наоружања које има ограничено дејство (не пробија више зидова) и наоружања које не изазива додатне ефекте (као што је пожар, непотребна деструкција) требало би бити избор савремених војски у војним операцијама у урбаном подручју.

Питање командовања и одржавања везе такође је један од изазова који се намеће пред савремене оружане снаге које изводе војне операције у урбаном подручју. У том контексту, савремене технологије (роботи, сензори, сателити и сл.) могу да буду од велике помоћи снагама које изводе ове војне операције. Са друге стране, то су врло скупа средства за већину војски у свијету.

Логистички изазови су такође врло велики када су у питању војне операције у урбаном подручју. Повећана употреба хране и воде, као и већа потрошња муниције представљају за планере и логистичаре ових операција додатне изазове који, прије свега, морају бити узети у разматрање код планирања ових врста операција.

У сваком случају, питање будућих војних операција у урбаном подручју не треба бити табу тема, јер се очекује да ће их у будућности бити све више. Кретање становништва је довело до тога да су и предграђа постала огромна и велики изазов за војне снаге, чак већи него урбани центри. Разликовање бораца од небораца, обезбјеђивање основних животних потреба цивилима током операција, употреба конвенционалних и неконвенционалних борбених средстава, неки су од изазова које планери операција у урбаним подручјима морају такође узети у обзир.

Детаљне анализе досадашњих операција у урбаним подручјима, трансформација тих идентификованих лекција у научене, прилагођавање обуке и опреме за такве операције су неки од првих корака који се требају предузети. Посебно треба истаћи потребу да се тема борбе у урбаном подручју у операцијама батаљона и бригада мора више изучавати и бити што више саставни дио вјежбовног процеса тих јединица.

Кључне речи: *операције, урбаном подручје, цивили, градови, изазови, наоружање, Женевска конвенција*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodeo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



ИЗДАЦИ И РАСХОДИ ЗА ПОТРЕБЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ВРЕМЕ ПАНДЕМИЈЕ COVID-19

Милена Кнежевић*

Достављен: 24. 02. 2022.

Кориговано: 21. 03. и 03. 03. 2022.

Прихваћен: 29. 03. 2022.

Језик рада: Српски

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdela2202095K

У чланку је указано на специфичност финансирања издатака и расхода одбране у време пандемије COVID-19. Приказана су издвајања за потребе система одбране петнаест држава света и пет европских држава које су уложиле највише финансијских средстава. Такође, анализирано је учешће свих категорија извора финансирања расхода и издатака Министарства одбране Републике Србије.

Циљ рада јесте да укаже на значај обезбеђења финансијских средстава по одређеним наменама и у условима недовољности средстава, дефинисањем функције одбране као веома важне функције са високим нивоом приоритета. Сходно томе, основна хипотеза јесте да и најразвијеније државе света нису у могућности да издвајају довољно финансијских средстава за потребе одбране. У условима деловања пандемије COVID-19, као глобалног изазова по безбедност свих држава света, потврђена је основна хипотеза.

Поред општих научних метода, с обзиром на предмет и циљ истраживања, тежишно је коришћена компаративна метода којом је анализирано финансирање издатака и расхода Министарства одбране у периоду од 2013. до 2021. године, као и метода садржаја, односно извора финансирања у истом периоду. У раду је потврђена сложеност остваривања финансијског плана система одбране и за најразвијеније државе у условима деловања пандемије. На основу примењене методе, аутор је дошао до закључка да Република Србија издваја све већа средства за одбрану, нарочито од 2017. године, изузимајући 2020. годину због негативног утицаја пандемије.

Кључне речи: *издаци, расходи, извори финансирања, пандемија COVID-19*

* Катедра друштвених наука, Војна академија, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија, milena.knezevic@mod.gov.rs

Увод

Однос према финансирању одбране, као специфичној и веома важној функцији сваке државе, мењао се кроз историју. Данас се може тврдити да су давно прошла времена када се сматрало да су *образовање и одбрана сувише значајни са политичког, социолошког и људског аспекта да би могли да се подвргну било каквој економској рачуници*.¹

Финансирање Министарства одбране, као једене од функција државе, регулисано је Законом о буџетском систему Републике Србије. Наиме, планирање, програмирање, израда финансијског плана Министарства одбране, као и његово извршење, део су процеса израде и извршења буџета Републике Србије.² Укупан износ расположивих средстава за Министарство одбране утврђен је Законом о буџету Републике Србије за сваку годину. Од почетка 21. века мењао се начин исказивања финансијских средстава укупно опредељених Министарству одбране. Та средства користе се за одржавање постојећих и развој нових способности. Међутим, опредељена финансијска средства, прве деценије 21. века, као ни у много развијенијим државама, нису била довољна за развој нових способности. Последњих година, а нарочито у посматраном периоду, ова ситуација се мења у корист Министарства одбране Републике Србије, тако да се, уз ефикасно и ефективно управљање расположивим финансијским средствима, развијају и нове способности у овом министарству.

У складу са Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, класификација издатака државног буџета, према *рачуноводственим фондовима*, повезује изворе финансирања са конкретним расходима. Средства за финансирање издатака одбране Републике Србије планирају се и утврђују, по рачуноводственим фондовима,³ за сваку буџетску годину и обухватају: средства из буџета, сопствене приходе, донације из иностраних земаља, донације од невладиних организација и појединаца, дотације, нераспоређене вишкове прихода из претходних година, неутрошена средства донација из претходних година и друга. Величина средстава за финансирање издатака одбране лимитирана је за сваку буџетску годину у оквиру Закона о буџету Републике Србије и може се мењати само Законом о изменама закона о буџету, односно ребалансом буџета у скупштинској процедури.

Начелно, извори за финансирање система одбране деле се на изворе у мирнодопском периоду и изворе за финансирање рата. Део укупне вредности производње државе у текућем периоду, и то оног дела који се може издвојити за јавну потрошњу друштва, представља *извор финансирања одбране у мир-*

¹ Чубра, Н., Економика општенародне одбране, Војноиздавачки завод, Београд, 1979, стр. 112.

² Трандафиловић, С. и Кнежевић, М., *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, Медија центар Одбрана, Београд, 2013. стр. 149-159.

³ У оквиру система одбране термин буџетски фонд се не користи, већ је уместо њега у употреби термин извор финансирања.

нодопском периоду. Према др Николи Чубри, *изворе за финансирање рата представљају*: „друштвени производ остварен у току рата, расположиво друштвено богатство, инострани зајмови, бесплатне помоћи и плен”.⁴ Најквалитетнији извор финансирања у рату и у миру чине домаћи извори финансирања, односно средства јавне потрошње.

Војни расходи у многим земљама представљају знатан део укупних јавних расхода. У савременој теорији и пракси постоје опречна мишљења о томе како војни расходи утичу на привредни развој.⁵

У скупштинској процедури се, приликом доношења буџета, појављују различита мишљења и ставови политичких странака у вези са величином финансијских средстава за потребе одбране без обзира на економску ситуацију у држави. Чињеница да се *Закон о буџету* усваја и доноси у скупштинској процедури довољно указује на то да од тренутног односа политичких снага, као и од њиховог „расположења” према одбрани, као функцији државе, зависи и колики ће бити њен буџет. Али, услед недовољности финансијских средстава код неразвијених држава, када нема довољно новца за све функције државе, очекивано је да се преиспитује сваки динар који се улаже у одбрану државе.

Међутим, улагање у одбрану треба да се посматра као улагање у будућност и у развој. Тако, на пример, Мануел Кастелс истиче да су војни издаци и технолошке иницијативе Министарства одбране САД одиграли кључну улогу током револуције информационих технологија, јер су припадници МО САД радили на програмима који су довели до темељних открића – од рачунара из четрдесетих до оптоелектронике и технологије вештачке интелигенције.⁶

Пандемија COVID-19 значајно је утицала на издвајања финансијских средстава за потребе одбране на глобалним нивоу, иако су припадници система одбране већине земаља активно учествовали у борби против ове пандемије као подршка цивилним властима у погледу планирања и логистичке подршке, инфраструктуре и обезбеђења довољног броја медицинског особља. Стога су неке набавке за потребе одбране у многим државама света биле одложене. Међутим, у Републици Србији у 2020. години то није био случај, иако је пандемија деловала негативно као и у остатку света, издвајања за потребе одбране у Републици Србији су реално и номинално већа, а и набавке војне опреме и наоружања су реализоване у целисти.

Такође, пандемија је на глобалном нивоу имала и друге импликације – страх од инфекције који је довео до одлагања и отказивања тренинга и увежбавања, док су неки размештаји трупа били одложени, а други продужени. Негативно је утицала и на становништво и привреду сваке земље, а безбедносни изазов био је изборити се са овом смртоносном болешћу.

⁴ Чубра, Н., *Економика општенародне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1979, стр. 92.

⁵ Младеновић, П., Каровић, С. и Радончић, Х., *Концепт финансијског обезбеђења операција Војске Србије Издаци и расходи Копнене Војске*, Војно дело 03/17; стр. 254-260.

⁶ Kastels M., *Usporičeno društvo, ekonomija, društvo i kultura*, Službeni glasnik RS, Beograd, 2018, str. 134-146.

У Стратегији националне безбедности, епидемије и пандемије заразних болести апострофиране су као изазов, ризик и претња, а каже се и да ће се „на-рочита пажња посветити спречавању и сузбијању заразних болести, као и њи-ховом одстрањивању и искорењивању”.⁷

Специфичност финансирања система одбране

Савремени услови пословања другачије посматрају издвајање финансиј-ских средстава за потребе одбране од стране државе. Наравно, и даље се узи-ма у обзир *специфичност финансирања* ове функције државе, али се сваки динар издвојених средстава подвргава строгој контроли и дисциплини, како приликом планирања средстава у буџету, тако и при његовој реализацији.⁸

У складу са Законом о буџетском систему Републике Србије (Сл. гласник РС број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 142/14, 68/15, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20 и 118/21) Министарство одбране представља директног корисника буџетских средстава.

Како Министарство одбране представља директног корисника буџетских сред-става, инструмент финансирања система одбране јесте државни буџет, којим се исказују сви приходи и примања државе као и њени расходи. Однос прихода и расхода државе у оквиру буџета треба увек да буде у равнотежи. Уколико дође до неравнотежног стања у буџету, неопходно је, када су приходи државе мањи од њених расхода, задуживањем успоставити равнотежно стање и супротно.

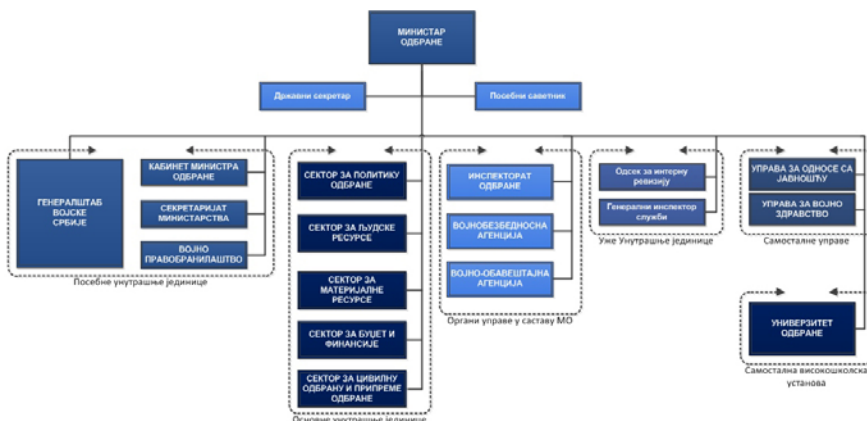


Схема 1 – Организација Министарства одбране Републике Србије⁹

⁷ Станојевић, П., Мандић, Г., *Организационо-управљачки аспекти логистичког одговора на кризу изазвану пандемијом КОВИД 19 у Србији*, Безбедност 03/21, стр. 77-95.

⁸ Кнежевић, М., Николић, С., Нешевски, А., *Контрола буџета у функцији цивилне демократске контроле у Републици Србији*, Војно дело 03/21; стр. 103-120.

⁹ Извор: www.mod.gov.rs

Као што је и приказано на схеми 1, Министарство одбране је веома сложен, хијерархијски устројена организација. То је специфичан систем у оквиру великог друштвеног система и представља његов подсистем. Као и друге велике системе, карактеришу га:¹⁰

- сложеност,
- отвореност,
- динамичност,
- строга хијерархијска устројеност и
- двосмерност односа.

На сложеност Министарства одбране утиче већи број фактора јер обухвата велики број елемената – подсистема организованих у секторе, управе, јединице и установе различитог нивоа сложености, високог нивоа условљености и зависности.

Иако су многи склони да систем одбране називају затвореним, са сигурношћу се може рећи да је он ипак отворен систем. С обзиром на то да је данас веома тешко опстати самостално и без размењивања материје, енергије и информација, онда је импликација *отвореност* Министарства одбране недвосмислена.

При томе се, наравно, под отвореношћу било које делатности овог министарства не подразумева омогућавање сазнања о подацима који представљају службену, односно војну тајну, али се под изговором чувања таквих података и када они то, према одговарајућим прописима, нису, не сме затворити било који део Министарства одбране, јер тај систем превасходно постоји ради грађана који га и финансирају.

Министарство одбране, као организацију, карактеришу и *динамички процеси* условљени утицајима окружења, променама у окружењу, као и прилагођавањима тим променама и утицајима који могу бити: политичког карактера, техничко-технолошки, социјални, економски и други. На пример, под утицајем економских промена у друштву долази до промена у начину, нивоу и квалитету финансирања одбране, што опет утиче на развој и изградњу способности Министарства одбране и његових делова.

Строга *хијерархијска устројеност* заснива се на принципима једностарешинства и субординације.¹¹ Командовање у војсци заснива се на начелима јединства у погледу употребе снага и средства и обавезе извршавања одлука, заповести и наређења претпостављеног старешине. Виши нивои доносе одлуке на основу којих се регулише функционисање нижих нивоа. Овакав систем не искључује утицај нижих нивоа при дефинисању одлука на вишем нивоу кроз предлоге, запажања, примедбе, сугестије, мишљења и друго.

Двосмерност односа огледа се у односу човек-човек и човек-техника, како унутар Министарства одбране тако и према екстерном окружењу. Ова каракте-

¹⁰ Жуђић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008, стр. 18

¹¹ Жуђић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008, стр. 19.

ристика није специфична само за министарства одбране, већ постоји и у другим системима и организацијама, али није тако изражена. За војне организације, па самим тим и за министарства одбране, двосмерност односа представља битан елемент успешности у припреми и вођењу оружане борбе.

Из наведених специфичности и карактеристика војне организације произилазе и специфичности финансирања у односу на финансирање других друштвених делатности. Специфичност финансирања одбране једне земље састоји се у следећем:

- задаци одбране, а с тим у вези реализација одређених активности одбране, неодложног су карактера, тако да мора постојати перманентност њиховог финансирања и

- реализација утврђених циљева одбране у стратегијским и другим планским документима једне земље је непрениосивог карактера. У њима је јасно одређена улога свих чланица друштва, а нарочито система одбране.

Материјално и финансијско пословање Министарства одбране подлеже контроли законитости управљања и коришћења средстава. Контрола се извршава унутар Министарства одбране на више нивоа, почевши од интерне контроле на нивоу корисника средстава, преко контроле у РЦ МО, интерне ревизије, Инспектората одбране, до КИГ и ВБА. Министарство одбране подлеже ревизији пословања и од спољних контролних институција: Буџетске инспекције, Државне ревизорске институције и Скупштинског одбора за безбедност.¹²

Финансирање система одбране у највећој мери зависи од могућности државе да издвоји средства из бруто домаћег производа у одређеном износу за финансирање потреба одбране, али и од расположења политичких чинилаца у држави, као интерних фактора друштва. Финансирање система одбране једне државе зависи и од екстерних фактора, попут геополитичког амбијента окружења и слично. Такође, количина средстава намењених финансирању одбране зависи и од низа других фактора, као што је степен „угрожености” државе, али и од савремених схватања и тренда финансирања одбране у државама окружења.

Улога државе у финансирању издатака одбране

Улога и место државе и њених органа и институција приликом финансирања система одбране карактерише се у компромисном решавању сукоба: *постити дефинисани циљ уз минимална финансијска улагања*. Наравно, ни најразвијеније државе света нису у могућности да издвајају онолико финансијских средстава колико њихова одбрана захтева. Влада сваке државе обавезна је да, с једне стране, разматра економску ситуацију земље, а, с друге стране, да омогући стабилан систем одбране, ефикасно користећи ограничене ресурсе.

¹² Радановић, Т., Славковић, Р. и Мачак, З., Концепт финансијског обезбеђења операција Војске Србије, Војно дело 03/17; стр. 343-360.

С обзиром на то да утицај пандемије COVID-19 представља глобални безбедносни ризик и претњу, анализирање учешћа финансирања издатака одбране појединих држава може бити податак од великог значаја. Јер, све посматране државе имају у 2020. и 2021. години заједнички безбедносни ризик. У табели 1 наведено је петнаест држава са највећим издвајањима за потребе одбране у 2020. години. Највише финансијских средстава за потребе одбране обезбедила је САД, а највећи проценат из бруто домаћег производа (БДП) издвојила је Кина, која уједно једина има позитиван раст БДП-а у посматраном периоду. Пандемија ће утицати и на издатке за одбрану, мада, не одмах. Глобална јавна потрошња порасла је у 2021. години, достигавши 1,83 трилиона долара и повећавши се за 3,9%. Европске НАТО чланице повећале су потрошњу за потребе одбране сразмерно БДП-у. Међутим, упркос томе што је пандемија изазвала инфлацију од 7% међу чланицама у 2020. години, само је 9 чланица успело да испуни захтеве НАТО-а да се 2% БДП-а троши на одбрану.

Табела 1 – Петнаест најбоље ранжираних држава у 2020. години¹³

Држава	Издавања за одбрану		Раст БДП-а
	US\$bn	% БДП-а	
САД	738.0	3.55	-4.3
Кина	193.3	10.6	1.9
Индија	64.1	3.50	-10.3
УК	61.5	2.33	-9.8
Русија	60.6	4.14	-4.1
Француска	55.0	2.16	-9.8
Немака	51.3	1.36	-6.0
Јапан	49.7	2.70	-5.3
Саудијска Арабија	48.5	2.70	-5.4
Јужна Кореја	40.4	2.20	-1.9
Аустралија	31.3	2.30	-4.2
Италија	29.3	1.59	-10.6
Бразил	22.1	1.60	-5.8
Канада	20.0	1.25	-7.1
Израел	19.9	4.30	-5.9

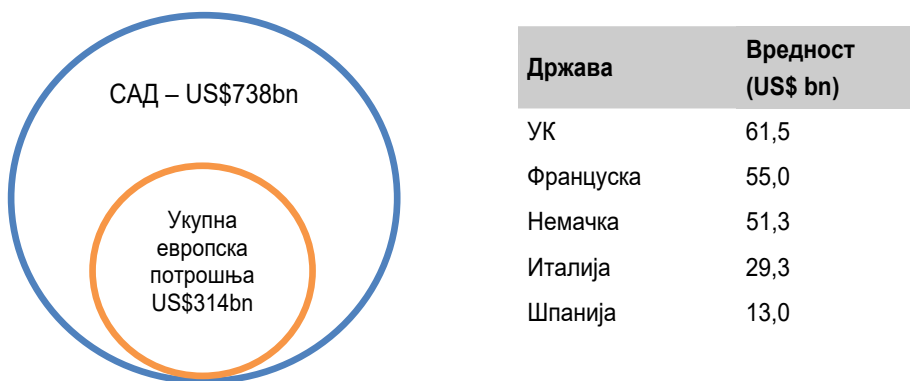
¹³ Извор: IISS, [2021], *The Military Balance, Chapter Four: Europe*, страна 66.

Финансирање система одбране директно зависи од економског положаја и развоја државе, али и од расположивог буџета. Зато је и највећа одговорност на онима који су овлашћени да расположива буџетска средства у одређеном периоду употребе за најважније приоритете државе, али и на контроли располагања и употребе тих средстава. Финансирање система одбране Републике Србије, као директног корисника буџетских средстава, врши се у складу са процедурама које су регулисане законском и другом нормативно-правном регулативом државе.

На основу података из часописа *The Military Balance* (2015. године), европске НАТО чланице су равномерно повећале издатке за одбрану у односу на БДП. Просечна потрошња повећала се са 1,25% БДП-а у 2014. на 1,52% у 2019. и до 1,64% БДП-а у 2020. години. Потрошња у југоисточној Европи (Бугарска, Румунија и Турска) повећана је за 4,9% у 2019, али је опала за 2,4% у 2020. години.

Издаци за одбрану на Балкану стагнирали су у 2020. јер је свака земља, изузев Албаније, спровела редукцију буџета или драматично смањила стопу раста БДП-а. Одбрамбени буџет Хрватске повећао се за 12,7% у 2019, али је раст БДП-а успорен и износио је 3,7% у 2020. години.

Највише финансијских средстава за потребе одбране у 2020. години издвојило је Уједињено Краљевство, нешто мање Француска и Немачка, на четвртном месту по издвајањима је Италија, а на петом Шпанија.



Слика 1 – Издвајања европских држава за потребе одбране у 2020. год.
– пет најбоље ранжираних земаља¹⁴

Поређења издатака за одбрану у номиналном износу, издвајања по војнику и у процентуалном учешћу у БДП-у, као и бројно стање војног особља по категоријама у 2020. и 2021. години приказани су у табели 2.

¹⁴ Извор: IISS, [2021], *The Military Balance, Chapter Four: Europe*, страна 66.

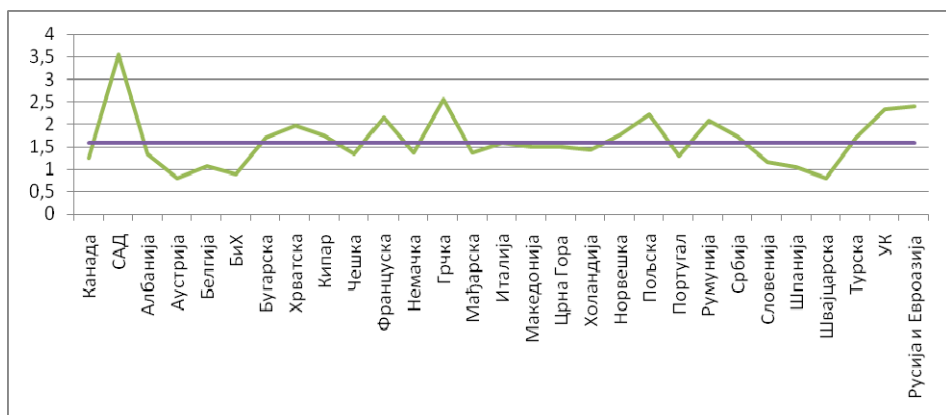
Табела 2 – Издаци за одбрану и војно особље у 2020. и 2021 години¹⁵

	Издаци за одбрану (US\$m)	Издаци за одбрану <i>per capita</i> (US\$)	Издаци за одбрану (% БДП-а)	Активни састав (000)	Процењен број резервног састава (000)
	2020.	2020.	2020.	2021.	2021.
Северна Америка					
Канада	20.049	532	1,25	67	36
САД	738.000	2.219	3,55	1.388	845
УКУПНО	758.049	1.375	2,40	1.456	881
Европа					
Албанија	187	61	1,33	8	0
Аустрија	3.471	392	0,80	22	126
Белгија	5.453	465	1,08	26	5
БиХ	169	44	0,89	11	0
Бугарска	1.158	166	1,70	37	3
Хрватска	1.121	265	1,98	15	18
Кипар	406	320	1,75	15	50
Чешка	3.278	306	1,35	25	0
Данска	4.909	836	1,45	15	44
Естонија	717	583	2,37	7	18
Финска	4.105	737	1,53	24	216
Француска	55.034	811	2,16	203	41
Немачка	51.347	641	1,36	184	30
Грчка	4.984	470	2,56	143	221
Мађарска	2.041	209	1,36	28	20
Исланд	52	148	0,25	0	0
Ирска	1.189	230	0,30	9	4
Италија	29.344	470	1,59	166	18
Летонија	758	403	2,31	6	11
Литванија	1.163	426	2,12	22	7
Луксембург	390	621	0,57	0	0
Македонија	188	89	1,51	8	5
Малта	81	177	0,57	2	0
Црна Гора	74	121	1,50	2	0
Холандија	12.615	730	1,42	34	6
Норвешка	6.493	1.188	1,77	23	40
Пољска	12.875	336	2,22	114	0
Португал	2.857	277	1,29	27	212
Румунија	5.207	244	2,09	69	53
Србија	878	125	1,69	28	50
Словачка	2.123	390	2,08	16	0
Словенија	606	288	1,17	7	1

¹⁵ Извор: IISS, [2021], *The Military Balance, Chapter: International comparisons of defence expenditure and military personnel*, страна 517.

	2020.	2020.	2020.	2021.	2021.
Шпанија	12.985	260	1,04	123	15
Шведска	7.050	691	1,33	15	10
Швајцарска	5.741	683	0,81	20	123
Турска	11.038	135	1,70	355	379
УК	61.526	936	2,33	149	79
УКУПНО	313.611	413	1,50	1.955	1.805
Русија и Евроазија	52.865	117	2,40	1.435	3.758
Азија	457.588	292	2,27	9.327	13.295
Блиски исток и Северна Африка	157.420	942	5,51	2.533	1.683
Латинска Америка и Кариби	52.702	116	1,21	1.534	2.152
Супсахарска Африка	16.978	32	1,53	1.594	213

Просечна стопа издвајања за све наведене државе и регионе у 2020. години износила је 1,59% БДП-а, као што је приказано на графикону 1. Република Србија је у посматраном периоду издвојила за потребе одбране 1,89% БДП-а, што је изнад просека.



Графикон 1 – Поређење издатака за одбрану у % БДП-а за 2020. годину¹⁶

Од држава које су настале распадом бивше Југославије једино је Република Хрватска издвојила процентуално више од Републике Србије, и то 1,98% БДП-а. Остале државе – Словенија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Северна Македонија издвојиле су из БДП-а процентуално много мање од наше државе, односно испод просека.

¹⁶ Извор: IISS, [2021], *The Military Balance*, Chapter: International comparisons of defence expenditure and military personnel, страна 517.

Извори финансирања система одбране Републике Србије

Полазећи првенствено од чињенице да је систем одбране подсистем друштвеног система и да чини сегмент друштвено-економске структуре, логично је да и његово финансирање мора потицати из извора финансирања укупне друштвене репродукције. Како се укупна друштвена репродукција може финансирати из *домаћих* и *страних извора*, приликом разматрања извора финансирања одбране мора се, првенствено, размотрити овај аспект.¹⁷

Финансирање система одбране из *домаћих извора* представља императив политике финансирања сваке државе. Међутим, дозвољено је и ангажовање *иностраних извора* у ситуацијама када је претња интегритету државе таквог интензитета да се не може обезбедити потребно финансирање из домаћих извора или ако се налази у савезним и савезничким мисијама или другим специфичним односима, који подразумевају разне облике сарадње и помоћи, укључујући и финансијску. Јасно је да је одлука о томе да ли ће се користити инострани извори финансирања, и у коликој мери, политички акт, опредељен многим факторима.

Важно је истаћи да коришћење неких извора финансирања у мирнодопском периоду не значи њихово искључивање у предратном и ратном периоду, док је коришћење појединих извора финансирања у ратном периоду разграничено од коришћења у мирнодопском периоду. У савременим условима, као извори за финансирање рата користе се: домаћи производ остварен у току рата, расположиво друштвено богатство, инострани зајмови, бесплатне помоћи и плен.¹⁸

Табела 3 – БДП Републике Србије и средства намењена финансирању одбране (млрд. динара)

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Износ БДП-а ¹⁹	4.121,2	4.160,5	4.315,0	4.528,2	4.760,7	5.072,9	5.417,7	5.517,3	5.737,9
% учешћа у БДП-у	1,39	1,45	1,36	1,53	1,44	1,71	1,90	1,89	1,79
Средства за одбрану	57,33	60,37	58,76	69,47	68,77	86,93	103,09	104,01	102,55

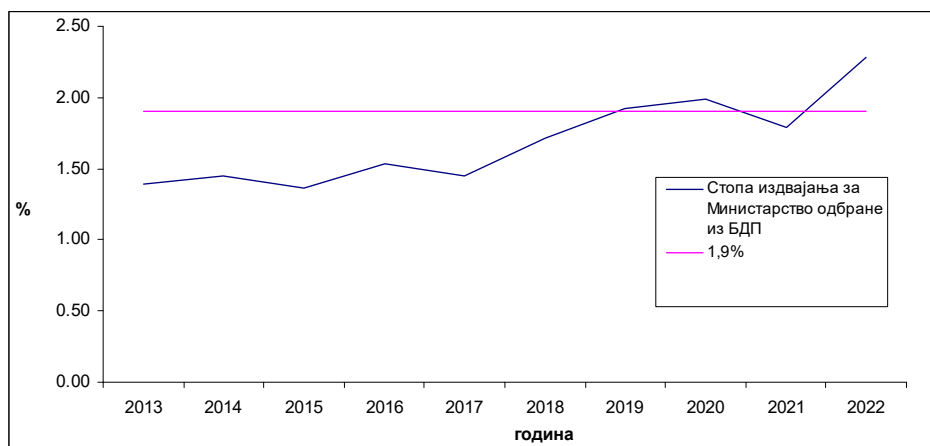
¹⁷ Радуловић, Д., *Извори и инструменти финансирања Војске Југославије*, магистарски рад, Економски факултет, Београд, 1996. стр. 43.

¹⁸ Чубра, Н., *Економика општенародне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1979, стр. 92.

¹⁹ Извор: Завод за статистику Републике Србије.

Материјалну основу система одбране чини имовина која му је дата на коришћење и управљање у име државе, као и део бруто домаћег производа који се sukcesивно ставља на располагање. Из тога се може закључити да је извор средстава за финансирање система одбране у мирнодопском периоду део укупне вредности производње државе у текућем периоду, и то оног дела који се може издвојити за јавну потрошњу друштва. Логичан је закључак да финансирање одбране директно зависи од економских могућности државе, односно висине бруто домаћег производа (БДП) и процентуалног удела трошкова одбране у њему.

Колико ће бити учешће трошкова одбране у расходима државе предлаже Влада. Предвиђа се у оквиру документа који издаје Влада под називом Извештај о фискалној стратегији за буџетску годину са пројекцијама за још две године²⁰, а утврђује Законом о буџету. Као што је приказано у табели 3, износ бруто домаћег производа помножен са процентуалним уделом трошкова одбране у њему даје укупан износ средстава намењених финансирању одбране. Процентуално учешће издатака одбране у БДП-у последњих година износио је приближно 1,9%. На графикону 2, на којем је приказано процентуално учешће издатака одбране у периоду од 2013. до 2021. године, јасно се види да је проценат учешћа издатака одбране у БДП-у имао променљив тренд раста до 2017. године, од када бележи позитиван раст, у складу са предвиђањима Владе Републике Србије, на око 1,9% издатака буџета државе.



Графикон 2 – Приказ процентуалног учешћа издатака за одбрану у БДП-у

²⁰ До 2012. године пројекције издвајања из БДП-а приказивале су се у Меморандуму о економској и фискалној политици уместо садашњег Извештаја о фискалној стратегији.

Уколико се анализира номинални износ средстава које држава опредељује за потребе одбране у посматраном периоду, може се закључити да се из године у годину, поред повећања процента издвајања, повећава и номинални износ издвајања за одбрану, што се и види из графика 2. Иако је пандемија COVID-19 имала значајан негативан утицај на стварање БДП-а, па самим тим и на његову расподелу, наш систем одбране се и даље финансира у складу са мисијама и циљевима Војске Србије.²¹

С обзиром на то да су средства за финансирање одбране добијена из бруто домаћег производа, проистиче да су она и ограничена његовим растом у текућој години. Средства одређена буџетом државе нису довољна за потребе одржавања, а нарочито за изградњу способности система одбране. Стога је Влада Републике Србије донела закључак по којем је усвојен Мастер план располагања непокретностима на територији Републике, које нису неопходне за функционисање одбране, а ради прибављања неопходних средстава за подстицање и подршку реформе и функционисања система одбране Србије, као и за побољшање његовог материјалног положаја. При томе, приходи остварени продајом, као и приходи од накнаде за пренето право коришћења војних непокретности, уплаћују се на рачун буџета, а средствима располаже Министарство одбране, као директни корисник буџетских средстава. Мастер план реализује Дирекција за имовину Републике Србије, у сарадњи са Министарством одбране.

Највећи део у укупним средствима за финансирање система одбране чине *средства из буџета*, што се може видети из табеле 4. У периоду од 2013. до 2021. године средства из буџета чине 90–98% укупних средстава намењених за систем одбране.

Расходи и потребе одбране финансирају се и из *сопствених прихода* које Министарство одбране и Војска Србије остваре у току буџетске године и који представљају други по величини извор из којег се финансирају издаци система одбране. Сопствене приходе систем одбране остварује продајом вишка роба и услуга, неперспективне опреме, изнајмљивањем пословног простора, научно-истраживачким радом, као и реализацијом Мастер плана.

Следећи извор по проценту учешћа у укупним средствима система одбране јесте *нераспоређени вишак прихода из ранијих година*. Ова врста прихода буџета одбране настаје тако што се остварен приход у претходним годинама не утроши и преноси у „текућу” буџетску годину.

Примања од продаје нефинансијске имовине представљају следећи извор из којег се финансирају издаци система одбране. Ова врста прихода настаје продајом неперспективне нефинансијске имовине система одбране.

²¹ Кнежевић, М., Николић, С., Нешевски, А., *Контрола буџета у функцији цивилне демократске контроле у Републици Србији*, Војно дело 03/21; стр. 103-120.

Табела 4 – Учешће рачуноводствених фондова из којих се финансирају издаци одбране у периоду од 2013. до 2021. године

ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА	ТЕКУЋА АПРОПРИЈАЦИЈА ИЗ ЗАКОНА О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ БУЏЕТА ПО ГОДИНАМА						ЗАКОН О БУЏЕТУ		
	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
"01" Општи приходи и примања буџета	55.729.495	56.532.360	54.101.286	63.749.195	64.649.531	82.102.995	101.123.320	97.270.948	98.273.125
"04" Сопствени приходи буџетских корисника	0	283.800	476.132	582.721	500.394	486.420	278.080	331.089	462.705
"05" Донације од иностраних земаља	0	19.011	6.902						
"06" Донације од међународних организација	803	170	2.433	0	1.232	46			
"08" Добровољни трансфери од физичких и правних лица	827	23.381	448.856	35.230	19.112	14.104	16.667	10.670	14.973
"09" Примања од продаје нефинансијске имовине	1.281.000	1.100.000	1.438.603	2.790.627	995.600	1.610.278	859.806	1.734.570	704.000
"10" Примања од домаћих задужења	0	0		0	0	0	0	3.000.000	3.100.000
"13" Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	284.815	2.396.069	2.274.545	2.279.423	2.554.570	2.629.629	755.372	617.792	
"15" Неутрошена средства донација из претходних година	36.971	13.856	13.962	35.643	52.377	84.984	55.340	1.048.533	
УКУПНО:	57.333.911	60.368.647	58.762.719	69.472.839	68.772.816	86.928.456	103.088.585	104.013.602	102.554.803

(Извор података: закони о завршном буџету за период од 2013. до 2018. године, закони о буџету од 2019. до 2021. године)

Тешко је одредити који од последњих поменутих извора има веће учешће у буџету одбране, јер се ради о малим износима средстава на које управљачке структуре система одбране не могу утицати.

Донације од иностраних земаља. Овај извор из којег се финансирају издаци система одбране је занемарљив, али је карактеристично да средства добијена по овом основу имају веома висок проценат реализације, јер се углавном и донирају са већ одређеном наменом. Такође, важно је нагласити да се уплата донација иностраних земаља врши у облику девизних средстава на подрачун одбране у оквиру Управе за трезор Министарства финансија Републике Србије.

Добровољни трансфери од физичких и правних лица, као и претходна врста прихода финансијског плана система одбране, имају веома мали проценат учешћа у финансирању одбране и нису предвидиви.

Донације од међународних организација представљају рачуноводствени фонд из којег се финансирају издаци система одбране, као и претходна два, са веома малим процентом учешћа у финансирању одбране и несигурне су предвидивости.

Неутрошена средства донација из претходних година, као и претходна врста прихода финансијског плана система одбране, представљају врсту прихода који је настао у претходним годинама од донација, али није сасвим утрошен па је пренет у буџетску годину.

Почевши од 2020. године *примања од домаћих задужења* користе се као извор финансирања система одбране Републике Србије.

На крају, може се закључити да од расположивог дела бруто домаћег производа зависи колико ће средстава за финансирање својих издатака систем одбране имати на располагању. Од извора из којих се финансирају издаци одбране највише су заступљена средства из буџета, затим сопствени приходи, приходи остварени по основу продаје покретне и непокретне имовине која је систему одбране дата на коришћење. Наравно, и средства из осталих извора служе за финансирање издатака одбране и део су буџетских процедура државе.

Закључак

Пандемија COVID-19 је негативно утицала на привреду и становништво целог света. За веома кратко време, од 2020. године, промењене су навике и потребе светске популације, односно потрошача (крајњих конзумента). Међутим, сам почетак пандемије у значајној мери је утицао на смањење привредних активности на глобалном нивоу, што је резултирало падом БДП-а у свим државама света изузев Кине. С обзиром на то да су издвајања држава везана за БДП, да је у посматраном периоду БДП смањен, а да је пандемија безбедносни изазов и ризик, издвајања за потребе одбране се разликују од државе до државе. Стога је приказано процентуално учешће у БДП-у издатака за потребе одбране у великом броју држава, међу којима је 15 земаља које су, номинално и процентуално, издвојиле највише финансијских средстава за потребе одбране у 2020. години.

Министарство одбране Републике Србије се, такође, суочава са пандемијом. Његови припадници активно учествују у санирању и отклањању њених последица. Безбедносни изазови и ризици су промењени и у складу с тим и потребе Републике Србије у погледу одбране се мењају. Анализом издатака и расхода Министарства одбране Републике Србије у последњих десет година може се закључити да држава издваја све већа средства за одбрану, нарочито од 2017. године. У 2018. години Србија је издвојила рекордних 26% више финансијских средстава у односу на претходну годину. Међутим, пандемија је негативно утицала на издвајања у 2020. години, те су потребе система одбране усклађиване са могућностима државе. Као резултат негативног утицаја пандемије из 2020. године забележен је пад издвајања државе од 2% за потребе одбране.

Извршење финансијског плана система одбране јесте сложен, динамичан, интероперабилан и интегрисан процес. Основна сврха овог процеса јесте управљање ради одржавања и изградње способности Министарства одбране и Војске Србије за остваривање циљева одбране Републике Србије. Коначно, сврха процеса управљања финансирањем система одбране јесте и обезбеђивање услова за остваривање мисија и задатака система одбране.

Процес финансирања одбране никако није само техничка процедура већ је и важан политички процес. У случају да не постоји политичка воља и доследност у погледу одрживости планираних и предвиђених величина, постоји ризик да се финансирају углавном персонални расходи, а да за развој способности система одбране нема довољно расположивих средстава.

Као што је наведено, средства за финансирање одбране, приказана кроз изворе финансирања, могу бити домаћег и страног порекла. Наравно, пожељно је да домаћи извори буду реално што већи. Финансирање издатака и расхода одбране мора се лишити ризика неизвесности, односно непланираног обезбеђења утврђеног обима средстава и њиховог нередовног прилива, не само због опасности угрожавања њених развојних планова већ и текућих (мирнодопских) активности. У том смислу, потребу за дугорочним и средњорочним планирањем развоја Војске и годишњег утврђивања износа средстава за њено финансирање не треба доводити у питање. Управо због тога, као и због очувања стабилности средстава, укупни износ средстава за финансирање одбране и даље треба везати за остварени бруто домаћи производ.

Литература

[1] Dess G., Lumpkin G. and Eisner A., *Strategijski menadžment*. Data status, Beograd, 2007.

[2] Ђорђевић Р., *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*. докторска дисертација, Војна академија, Београд, 1999.

[3] Чубра Н., *Планирање развоја оружаних снага*, Војна економска академија, Београд, 1973.

[4] Чубра, Н., *Економика општенародне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1979.

- [5] Јоксимовић С. и Кнежевић М., *Модел краткорочног одбрамбеног планирања*, XXXV Симпозијум о операционим истраживањима SYM-OP-IS 2008.
- [6] Kastels M.: *Usporn umreženog društva, ekonomija, društvo i kultura*, Službeni glasnik RS, Beograd, 2018.
- [7] Ковач М. и Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.
- [8] Кнежевић, М., *Буџетирање као фаза процеса ППБИ*, Војно дело бр. 04, Београд, 2008.
- [9] Кнежевић, М., Николић, С., Нешевски, А., *Контрола буџета у функцији цивилне демократске контроле у Републици Србији*, Војно дело 03/21.
- [10] Крупеш, Ж., *Економика општенародне одбране*, ВИЗ, Београд, 1984.
- [11] Радановић, Т., Славковић, Р. и Мачак, З., *Концепт финансијског обезбеђења операција Војске Србије*, Војно дело 03/17.
- [12] Радичић М., Раичевић Б., *Јавне финансије*, Дата статус, Београд, 2008.
- [13] Радуловић Д., *Извори и инструменти финансирања Војске Југославије*, магистарски рад, Економски факултет, Београд, 1996.
- [14] Robbins S. and Coulter M., *Management*. 9th edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007.
- [15] Nordhaus S., *Економија*. MATE, Zagreb, 2007.
- [16] Младеновић, П., Каровић, С. и Радончић, Х.: *Концепт финансијског обезбеђења операција Војске Србије* Издаци и расходи Копнене Војске, Војно дело 03/17.
- [17] Министарство одбране Републике Србије, *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарства одбране и Војсци Србије*. Београд, 2010.
- [18] Станојевић, П., Мандић, Г., *Организационо-управљачки аспекти логистичког одговора на кризу изазвану пандемијом КОВИД 19 у Србији*, Безбедност 03/21.
- [19] Стојковић Д., *Програмирање функционисања и развоја система одбране*, Војно дело бр. 02, 2008.
- [20] Трандафиловић, С. и Кнежевић, М., *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2013.
- [21] Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008.
- [22] IISS, *The Military Balance*, Chapter Four: Europe, [2021].
- [23] IISS, *The Military Balance*, Chapter: International comparisons of defence expenditure and military personnel, [2021].
- [24] *Закони о буџету Републике Србије* од 2013. до 2021. године.

Резиме

Финансирање издатака и расхода Министарства одбране и Војске Србије регулисано је Законом о буџетском систему. Величина издвојених средстава за потребе одбране у свим државама углавном се повезује са бруто домаћим производом. Финансирање система одбране директно зависи од економског положаја и

развоја државе, али и од расположивог буџета. Зато је највеће одговорности оних који су овлашћени, да расположива буџетска средства у одређеном периоду употребе за најважније приоритете државе, као и потребу највише контроле располагања и употребе тих средстава. Финансирање система одбране Републике Србије, као директног корисника буџетских средстава, врши се у складу са процедурама које су регулисане законском и другом нормативно-правном регулативом државе.

Пандемија COVID-19 представља глобални безбедносни ризик и претњу, те је 2020. година узета за посматрање и анализу издатака одбране у буџетима држава. На тај начин приказана је спремност држава и одбрамбених снага да се одупру безбедносним изазовима и претњама. Такође, представљено је петнаест држава које су издвојиле највише финансијских средстава за одбрану у 2020. години. Кина је једина земља која у посматраној години има позитиван раст бруто домаћег производа и уједно највећи проценат издвајања из БДП-а за потребе одбране. Презентовано је и пет европских земаља које су за одбрану издвојиле највише и приказан је однос укупних издвајања за потребе одбране у Европи и САД.

Просечна стопа издвајања за све државе (табела 2) у 2020. години износи 1,59% БДП-а, што је приказано и графиком 1. Република Србија је у посматраном периоду издвојила за потребе одбране 1,89% БДП-а, што је изнад просека. Процентуално учешће издатака одбране у БДП-у последњих година је приближно 1,9 %. Графиком 2 приказано је процентуално учешће издатака одбране у периоду од 2013. до 2021. године.

Указано је на специфичност финансирања расхода и издатака одбране, јер систем одбране, као и остале сложене системе, карактерише: сложеност, отвореност, динамичност, строга хијерархијска устројеност и двосмерност односа.

С обзиром на то да Министарство одбране и Војска Србије представљају непрофитну организацију, издаци и расходи одбране готово у целости се финансирају средствима из буџета. Изузетак чине поједине категорије сопствених прихода и то у веома малом проценту у односу на укупно расположива финансијска средства. Поред сопствених прихода, и остали извори финансирања, попут разних донација, неутрошених прихода и донација из претходних година, примања од продаје нефинансијске имовине, и добровољни трансфери су заступљени у финансирању издатака и расхода Министарства одбране и Војске Србије. Веома је важно да се истакне да се од 2020. године, као извор финансирања издатака и расхода одбране користе и средства из извора – примања од домаћих задужења.

Кључне речи: *издаци, расходи, извори финансирања, пандемија COVID-19*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



THE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF CHALLENGES, RISKS AND THREATS IN MODERN THEORY OF NATIONAL SECURITY*

Dragan Bojanić**

Достављен: 14. 02. 2022.

Језик рада: Енглески

Кориговано: 28. 02. и 24. 03. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 30. 03. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdela2202001B

In modern conditions, there is increasing uncertainty and unpredictability, which results in difficulties in security management. In security studies, the concept of danger is a central concept. Security dangers are manifested in the form of challenges, risks and threats. Although these are three different "states of danger", the phrase "security challenges, risks and threats" (SCRT) is most often used in public discourse, neglecting the fact that each of these concepts has its meaning, specifics and certain place in gradation, classification, and also prioritization of security dangers. The subject of this paper is the analysis of security challenges, risks and threats within national security strategy, which are essential for the fulfilment of the highest state security interests. On the basis of content analysis and comparative method, the interrelationship of these concepts, i.e. the essence, character and causes of threatening national security, has been considered.

The paper presents the problem of making a distinction between categorical concepts of national security. In this regard, the theory of sectoral approach to security has been proposed, as an analytical framework, in order to improve the scope of security dynamics of challenges, risks and threats, and also their essential distinction in an adequate way. Moreover, the research indicates that changes in security content, expanding and improving fields, have led to changes in management technology that includes risk management, but that there has been no real change in the overall concept.

Key words: modern conflicts, national security, challenge, risk, threat, danger and damage

* The paper is a part of the scientific research project "Physiognomy of Modern Armed Conflicts", which is conducted on the basis of the Plan of Scientific Research Activities in the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces for 2021, No. 2-2.

** University of Defence in Belgrade, Strategic Research Institute, Belgrade, Republic of Serbia, dragan.bojanic@mod.gov.rs

Introduction

The modern world is in the general search for new contents and forms of its security, and thus in the search for the establishment of the most efficient defence systems of states, alliances and regions. There is a general tendency for the improvement and development of all human activities, and thus the progress of the field of defence and security. Progress steps are not made evenly across all continents, regions and countries. Their strength and speed are conditioned by numerous political, economic, socio-historical and security factors. At the beginning of the third decade of the 21st century, people, countries and regions are interested and concerned about their destiny and security.

The fact is that there are numerous factors and sources of unrest, threats and endangering of many countries around the world, and that very often even great and powerful countries are not immune to them. The question is often posed whether states themselves do everything in their power to develop such defence systems that will protect them from various types of SCRT that they may encounter in the future. At the core of these events there are several key moments that have significantly increased the role of political, economic, technological and IT development factors.

Defence implies an organized response in terms of thwarting, preventing and reducing the effects of attacks that represent social action to undermine state.¹ All countries, throughout their history, have striven to avoid the position of victim, and therefore have developed and organized defence functions in accordance with the character of their socio-political systems.² Defence and security have always been important functions of politics and political system, and their development is an integral factor in the development of political system. A conceptualization of defence is one of the most important. The tasks of state bodies in developing national security policy are primarily aimed at establishing a single state interest which, having in mind the defined interests in the field of foreign policy and security, have to be incorporated into security concept and model. Security strategies, which have to serve to define the defence system, as one of the most important functions in the field of security of each country, result from the concept and model of security. Essentially, this issue boils down to modeling preventive, curative and post-curative action at SCRT.³

In order that the state defence fulfills its main social function, the primary condition is to be organized and to function as a system. This fact requires a comprehensive

¹ Blagojević Srđan, Zogović Mihajlo, Pajović Milivoje, (2015), Politika odnosa sa javnošću u sistemu odbrane, Vojno delo 5/2015.

² Ibid.

³ The curative type of action of the security subsystem is the form that eliminates the causes of endangerment and their holders in a legal manner. Post-curative action is, as a rule, directed in several directions: firstly, to reduce, eliminate and compensate (substitute) damage that has been done and, secondly, in the direction of undertaking activities that will prevent or at least reduce the possibility of endangerment and great damage.

See more in: Gordić Miodrag, Termiz Dževad, Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, pp. 432-433, ISBN 978-99955-99-02-7

systematic strengthening of the entire national security system of the Republic of Serbia.⁴ Instead of the concept of “state strategy”, in the theory and practice of strategic thinking, the concept of “national security strategy” (hereinafter: NSS) is often used, which is of a lower level of generality.⁵ In order that state is optimally prepared to face various security challenges, risks and threats, decision-makers need an integrated, coherent and systematic approach, which will enable them to classify and compare different factors of security threats, set priorities and make an adequate and effective decision in strengthening the appropriate preparation and capacity building. At the same time, without a clear understanding of the semantic content of the main categories of national security theory, i.e. SCRT, it is impossible to establish an efficient system for providing state national security, whose absence makes impossible to create conditions for sustainable economic growth and development of state.

The subject of this paper is national security strategy, i.e. security challenges, risks and threats that are essential for the fulfilment of the highest state security interests. An addition to the analysis of the main categories of national security theory has been presented: “challenge”, “risk” and “threat”. On the basis of the definition and comparative analysis of the definitions of these categories, mentioned in different sources, the author reveals their content and essence and concludes that despite the semantic similarity of the categories “challenge”, “risk” and “threat”, each defines a different degree of risk from endangering, i.e. the occurrence of harmful consequences. It is essential to separate SCRT in order to improve the methodology for identifying and then assessing military and non-military CRT when developing the National Security Strategy and other strategic and doctrinal documents. Accordingly, in reality, dynamics from several security sectors (political, military, economic, social, ecological and informational) is intertwined in most security problems. This analytical framework of the sectoral approach of the Copenhagen School can be successfully implemented in the analysis of manifest forms of threats to national security. Since risk is a measurable value, by implementing risk-based concept, it becomes possible to develop methodology for an objective assessment of SCRT for state security. This approach is important not only in terms of defining national security policy and defence policy, but also has the greatest impact on the development plans of the defence system as a whole, particularly the development of the capabilities of the Serbian Armed Forces.

The analysis of the use of the concepts of security threats

The sources of danger are in nature and society, and its forms of expression are destruction or damage to some extent. In social practice, we encounter natural and social danger, and living beings strive instinctively, intuitively and rationally to protect

⁴ On the importance of state strategy, see more in: Kovač Mitar, Marček Jan, (2013), *Konzept und methodische Aspekte dbr Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie*, Österreichische militärische Zeitschrift, 1/2013, pp. 34-47.

⁵ Kovač Mitar, Marček Jan, (2001), *Teorijske osnove strategije države*, Zbornik radova sa simpozijuma o vojnoj nauci, Naučna izgrađenost i činioci vojne strategije, Institut ratne veštine, Beograd, p. 40.

themselves. The main form of manifestation of danger is threatening the existence of something or someone in a given state. Threatening can be accomplished only by the action of some natural or social force that has a destructive effect on a phenomenon, unintentionally or intentionally, purposefully – so, with the intention to produce some consequences for nature or society, that is, a man. The answer to two questions – who and what to protect society from and how to direct the security system - is the basis for all other actions in the field of security because they define, classify and explain the occurrence, duration and action of socially harmful and dangerous phenomena in security terms. In *criminal terms*, threatening means danger. The meaning of danger, in this sense, implies a lesser or greater possibility of destroying or damaging some good or value, endangering life or health, and it can be concrete or abstract. The phenomena of endangering security in *social sense* are related to social conflicts. For Ejodus (Filip Ejodus), the main concepts of security grammar are: *danger* (what threatens), *object reference of security* (what is endangered), *subject of security* (one that protects) and *means*, i.e. *security measures* (way of protecting). He believes that danger can manifest itself as a challenge, risk or threat (CRT).⁶

The theoretical aspect of the topic of this paper deals more directly with the issues of security threats and the relationship with SCRT. When we talk about security threats, the theory has firstly classified them into the so-called security phenomena, named as sources, forms and holders of threats.⁷ In the same context, Professor Mijalković (Saša Mijalković) emphasizes the SCRT phrase in terms of attitude towards security threats, and articulates the following relations: (1) security challenges correspond to security sources, (2) security risks are a metamorphosis of security threats and (3) security threats are, in essence, forms of threatening security.⁸

Starting from different scientific, theoretical, methodological and practical points of view, various sources and forms of anti-social action can be defined, classified and explained. In theory, there are three types of sources of threatening and endangerment, such as: social sources, natural sources and technical and technological sources. According to *security sectors*, it is possible to make a distinction between military, political, social, economic and ecological CRT. According to *the origin of danger*, those dangers that have originated within the political community - internal CRT, differ from those that arose out of it - external CRT. Theoretically, the police are primarily in charge of suppressing internal CRT, while the armed forces are responsible for preventing external threats. However, according to the theory of globalists, who question the once inviolable distinction between internal and foreign policy, there are less CRT that can be defined in this way. The number of traditional, that is, military CRT is getting smaller. On the other hand, non-military forms of

⁶ Ejodus Filip, (2012), *Međunarodna bezbednost, teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, p. 39.

⁷ See more: Stajić Ljubomir, (2013), *Osnovi sistema bezbednosti*, Pravni fakultet, Novi Sad.

⁸ Mijalković, Saša, *Nacionalna bezbednost*, p. 110 in Forca B., (2016), *Teorijski i praktični aspekti savremenih izazova, rizika i pretnji bezbednosti*, Zbornik radova, "Srbija i strategijska raskršća ISIKS 2016", pp. 563-579.

endangerment, such as organized crime, terrorism, pandemics, energy and migrant crises, climate change, have acquired a transnational character. All of this leads to overlapping security functions of different parts of the security sector.

According to the realist theory, security is primarily accomplished by military means. Their behaviour is motivated by the desire to accumulate as much power as possible in order to achieve sufficient security,⁹ i.e. to reduce threats and ensure its survival and sovereignty as a precondition to accomplish any goal that state considers valuable to achieve, accomplish and preserve. Liberalists believe that international institutions are the main holders of international security, emphasize the importance of institutions and their cooperation, and point to the growing role of non-state actors and entities. Within this, they articulate that an individual (citizen) is increasingly becoming a subject of international security. Socioconstructivists believe that, due to the anarchic state of international relations, states are still the key object references of security because the existing international relations, as well as the mutual activities of their subjects, directly define the behaviour of states. According to them, reality has shown that certain phenomena are perceived as threats regardless of their actual situation, which represents the subjective perception of CRT in public. Characteristically, this school of thought recognizes threats as the main content of the security concept.¹⁰

In the background of the discussed expansion, improvement and sectoralization of the security concept, this paper presents an overview of three objective security threats and subjective security concerns, which have been established in theory and practice (the National Security Strategy of the Republic of Serbia) as the phrase: security challenges, risks and threats (SCRT)¹¹. In accordance with the mentioned, in the military and non-military security sector, all the complexity of identifying the current security challenges, risks and threats and the need to make a distinction between them is emphasized. In addition, there is an emphasis on the problem identified in the EU Working Group's commentary on the criteria and methodology used to identify, rank and classify the SCRT of the Republic of Serbia in the draft National Security Strategy adopted in 2019, for Chapters 30 and 31 in the process of the accession negotiations between the Republic of Serbia and the EU.¹² The National Security Strategy is a system of complementary norms in the field of state strategies that are directly related to the security system and the execution of specific defence state functions in political, economic, legal, technological,

⁹ Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

¹⁰ Mitrović M., Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, *Security and Defence Quarterly*, № 2/ 2021, Vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

¹¹ See more in: Ilić Predrag, (2010), *Bezbednosni izazovi, rizici i pretnje, ili činioci ugrožavanja bezbednosti*, Pravne teme, Beograd; i Forca Božidar, (2016), *Teorijski i praktični aspekti savremenih izazova, rizika i pretnji bezbednosti*, Zbornik radova, "Srbija i strategijska raskršća ISIKS 2016" p. 564.

¹² National convention on the EU working group for Chapters 30 and 31, (2018), *Comments on Draft National Security Strategy*, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

educational, informational, military, religious and other main state functions. It is the basis for the integrated operation of defence forces in the function of achieving a favourable state of state security through the manifestation of state power in the function of protecting vital national interests.¹³

Towards defining the terms challenge, risk and threat

The starting point for the successful definition and classification of modern SCRT in security studies is the definition of object references - what is protected. There are two important object references: state (and sovereignty) and an individual (society) and its identity. The meaning of the terms "danger(s)", "challenge(s)", "risk(s)" and "threat(s)" in dictionaries, encyclopedias and textbooks is neither clearly and substantially defined in terms of security nor clearly mutually distinguished. What we would like to articulate in this paper is that "the National Security Strategy of the Republic of Serbia"¹⁴ does not make a distinction between security challenges, risks and threats, but speaks of them as a single phrase and category. The second chapter of this Strategy, "Security Challenges, Risks and Threats", firstly states that they have "a complex character, so with similar content, scope and intensity can be manifested at a global, regional and national level" and that "the starting criterion in considering and citing CRT is the severity of the consequences for the security of the Republic of Serbia that could occur in the event of their manifestation". This indicates the importance of defining the security CRT as precisely as possible because imprecise assessment could lead to the impossibility of an adequate response when some of SCRT is manifested on security object references.

Such a situation in the scientific-professional, theoretical and practical sense creates quite a confusion including the possibility that these are synonyms, which they are certainly not. While the term "danger" mainly means and implies the current and possible general threat to security of some (one) or all (someone's) vital values or interests, primarily of state, such "precision" cannot be stated for seemingly simple terms such as CRT, which have become syntagmatic.

Danger is the objectively existing possibility of a negative impact, which can lead to the potential deterioration of the state of object. Thus, for example, the traditional signs of external national danger are: the emergence of hotspots of military and political confrontation; the presence of regional and international crises and armed conflicts; the establishment and energetic actions of blocs, coalitions; waging a psychological war; strengthening the military presence on the proposed battlefields; an intensification of intelligence activities, etc. Danger is defined by the presence of objective and subjective factors that have harmful properties. The constitutive characteristic of danger is its potentiality, that is, relation to the future.

¹³ Kovač Mitar, (2007), Teorijski i metodološki aspekti izrade i primene strategije nacionalne bezbednosti, Vojno delo, 3/2007, (UDK: 355.02.001.5/.8 351.86.001.5), p. 37.

¹⁴ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije "Službeni glasnik RS", broj 94/2019.

Challenge is a set of circumstances, not necessarily particularly threatening, but, of course, it requires an answer to them. In other words, challenges are phenomena and processes that do not currently jeopardize security, but if concrete measures are not taken, security will be difficult to achieve or even impossible in the future. In fact, challenge is defined by the existence of indirect negative factors that in their development can lead to a conflict situation, significantly change the military and political situation and pose a direct threat to country. This circumstance turns challenge into the primary category of the "danger – security" system. According to Ejduš, "*challenge* is a situation that puts someone or something to test".¹⁵ According to Orlić (Dejan Orlić), challenges are "potential forms of endangering stability and sovereignty of state and identity of an individual and society", that is, "the source of risks and threats". According to Mijalković, these are harmful phenomena, that is, "natural phenomena, social relations and technical-technological processes whose existence is (in itself) destructive". From the above, it can be concluded that the subphrase "security challenge" can have both negative and positive meaning when used alone, and that within the phrase "security challenges, risks and threats" it has only a negative meaning.

Risk is, in its most general form, the possibility of harmful and undesirable consequences of the activities of the subject itself. At the same time, it represents certain limitations in the execution of planned actions, due to the fact that it is not always possible to predict exactly in advance how certain phenomena will affect the state security. According to Ejduš: "The second type of danger is *risk*, which can be defined as the possibility of loss, injury, embarrassment or destruction".¹⁶ Orlić believes that risks are closer, more visible and more clearly measurable forms of endangering the sovereignty and identity of states and society. They are the sources of security threats, and the breadth of their impact is clearer.¹⁷

Threat is the most concrete and immediate form of national danger, created by the purposeful action of enemy forces. Danger and threat are different levels of the situation that violate the security of society. As the analysis of the scientific literature on national security issues shows, the term "threat" is sometimes used without revealing its essence, as a concept known to all a priori, or as a set of factors described by a simple list.¹⁸ Threat is a stage of extreme aggravation of contradictions, an immediate pre-conflict state, when there is the readiness of one of subjects to use force against some object in order to achieve its political and other goals. Most theorists have cited their definition of the term "threat" from dictionaries, lexicons, encyclopedias and textbooks of international relations. In such literature, "threats" are defined as someone's conscious intention, possibility or capability to

¹⁵ Ejduš Filip, (2012), *ibid.*, p. 39.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Orlić Dejan, (2004), *Pojmovno određivanje izazova, rizika i pretnji u procesu preoblikovanja međunarodne bezbednosti*, Vojno delo 3/2004, pp. 76-93.

¹⁸ Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. Administrative Consulting;(1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

inflict harm or some other evil on someone. By uncritical adoption of such definitions, they have started from them in their definition of the term "security threat". As it is known, it often depends on some natural and technical-technological phenomena, conditions, processes and events, which cannot be called subjects, i.e. conscious factors, and can also threaten the safety of people.

As it can be seen, the interpretation of these phenomena in relation to the concept of "risk" presumes more additional questions than it gives answers. However, as already mentioned, challenge and threat pose different degrees of danger. In this case, it is possible to establish the following order: challenge, risk, threat. In this relation, challenge is not an immediate danger, which is not fully structured and not fully conducted, but which still needs to be addressed. Risk itself is a well-defined danger, which, however, is not so urgent as to provoke immediate defensive strategies. Threat is the most urgent danger that requires urgent and energetic action in order to neutralize it.

Obviously, even at first glance, "risk" and "danger" are different terms, although they are closely related to each other. The simple idea of risk and the semantic meaning of this word testify to this relation. Thus, in many modern dictionaries of Serbian and foreign languages, "risk" is interpreted as "the possibility of danger, failure". In modern colloquial speech and journalism, the word "risk" also often replaces the word "danger". The reason for this lies, first of all, in the fact that risk is often interpreted quite broadly and unilaterally, exclusively as the possibility of losses, without specifying other important features that characterize this phenomenon. Moreover, this is reflected in the concepts that characterize the antithesis of national security.

Thus, the following correlative order is currently established in the theory and practice of providing national security: "challenge" – "risk" – "threat". Generally speaking, it aims to reflect the process of growing national tension, depending on the character of the orientation and role of the subjective factor. The semantic difficulty of each of them has great practical significance because they reflect the degree of damage that can be inflicted on the subject and object of national security. The methodological role of this order is that the concepts of the antithesis to security, arranged in a logical sequence, firstly, show the multilayered and multiple character of those situations that cause concern and anxiety of people, which encourages them to take an action to protect their values; secondly, they emphasize the specifics of the content and characterize different degrees of the intensity of the manifestation of unfavourable factors. In support of this, it is interesting to note that Professor Mijalković, the author of the textbook "National Security" (2009), is reluctant to use the phrase SCRT, considering it one of the possible classifications of security threats. He also cites the following consideration: "Otherwise, threats are graded according to the criteria of the intensity of destructiveness and certainty of occurrence." For Paul Viotti, this ever-changing concept of what constitutes national security is due in part to different perceptions, preferences and exchanges of views among decision-makers.¹⁹

¹⁹ Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept, Journal of Advanced Military Studies, Volume 12, Number 1, p. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

Their differences in views are reflected in terms of: a) the degree of reality of the occurrence of damage as a cause of "transition" of possibilities into reality; b) the influence of subjective and objective factors; c) specific targeting of the impact on the object. The content of these terms does not cause special objections because each of them reflects the essential features of the phenomena they define. At the same time, there is the reason to clarify the "accommodation" of the concept of "risk" in this hierarchy. According to the author, it seems that the meaning contained in the term "risk" requires a different view of its relationship with the terms "challenge", "threat".

There are many definitions of risk in literature in which it is not "related" only to the activity of the subject. This would mean that risk is manifested not only as a result of the actions of the subject itself, but also in the negative development of the situation or the occurrence of accidental adverse events. The argument here is based on the fact that risk is always associated with damage to the subject, and that is danger. At the same time, it is not so important whether it arises as a result of the activities of the subject, other subjects or under the influence of environmental factors. Therefore, when we talk about risk, we usually mean the hypothetical possibility that there will be damage, i.e. the execution of danger. From these views, risk is a stage in the development of danger. In this context, risk acts as a kind of manifestation of danger, due to the purposeful activity of the subject.

The analysis and assessment of CRT are an integral part of national security activities. At the same time, it is worth paying attention to the fact that if challenges (to a lesser extent) and special threats are usually clearly identified in various official documents, then risks are practically not reflected in them. And this is not accidental. This is largely due to the fact that the subject, when anticipating or already "facing" challenges and threats, begins to reconsider its capabilities and risks in the current situation in a new way. Undoubtedly, risks have greater "mobility" and delay because the subject of providing national security, making and implementing certain decisions, can increase the initial uncertainty.

It seems that the concept of "risk" is more suitable not for the characterization of phenomena and processes that are contrary to the state of protection from national danger, but for the characterization of the situation of the choice of the security subject. According to the authors, in relation to the terms that characterize the antithesis of national security, the most acceptable approach is the one in which risk is derived from challenges and threats. From these views, the most adequate and purposeful one, from the point of view of the practice of organizing the process of providing national security, is "risk". Other authors also believe that "threat" should be abandoned as a defining term in the development of security concepts and policies, and that the term "risk" should be used because it is the only one that can enable a "more radical reconfiguration of the security concept itself".²⁰ This approach also removes the obvious contradiction between the logical and the real. Accordingly, the author concludes that the location of the concept of "risk" from the point of view of formal logic

²⁰ Corry O., Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrović M., Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnionawstwo)*, Vol. 15, 2021, <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

cannot be between the terms “challenge” and “threat”. In addition, it is worth paying attention to the noticed inverse relationship between risk and other phenomena of security antithesis. In the diagram, this relationship emphasizes that risk implies not only the possibility of damage, but also positive consequences, as well as the activity of the subject to minimize or prevent negative consequences.

The consideration of risk as a derivative of danger has arguments from the epistemological point of view, as well. The fact is that security risk analysis and assessment initially require the identification and understanding of dangers, but not vice versa: a risky decision. The one who makes a decision and the one who is affected by the decision each time mark different sides of the same difference and therefore are in a conflict because they dispose of their attention and the attention they demand from others in different ways.

Thus, the concept of “risk” is characterized not only by the possibility of negative consequences, but also some focus on success in the absence of absolute certainty to avoid losses in achieving national security goals. Of course, there is hope that new information (or new knowledge) will increase the possibility of moving from a risk situation to a greater security situation. However, this is not so simple. It often happens that the better we know military dangers and threats, and their causes, which is the most important, the deeper the awareness of risk becomes. The more rational and detailed the assessments are, the more uncertainty about the future, and thus risk, comes into our visual field, especially in the context of military confrontation, which is largely related to unforeseen situations and outcomes.

Undoubtedly, a political risk in providing national security is a problem that is often overpoliticized. The fact is that too high stakes in meeting the vital needs of national security impose a great burden of responsibility for risk in military and political decision-making. Thus, the acceptance of a political risk (or its rejection) usually provokes not only great intellectual and moral efforts, but is also accompanied by a conflict of interest groups. In this regard, every assessment of a political risk in providing national security has always been and remains contextually defined, which is most often expressed in the tendency of subjects to overestimate (underestimate) the political risk of a decision, as well as the degree of control over it.

After all, risk is always related to responsibility for decisions made, which means that it is more politically appropriate to interpret a problem as a danger rather than a risk. However, in the scientific community, among experts, the concept of “risk” is increasingly used when analysing the problems of providing national security. At the same time, it is obvious that the greater the uncertainties related to danger are, the number of risks that the subject of providing national security has to face is greater. In such a situation, it is necessary to pay more attention to the problems of risk management, and not to further refine the content of danger.

By the way, this aspect is reflected in the studies of the Western scientists. In particular, the British analyst Stephen Everts notes that after the Cold War, the research centres of the NATO members increasingly use the word “risk” in their studies of contemporary military and political realities, while previously the word “threat” was most often used. There are now thousands of shades of gray between white and black. The

perception of the risk of the current military and political reality is already reflected not only in the views of individual researchers, but also in official scientific publications.

Hammerstad and Boas argue that "the language of risk does not set causal patterns between threats and object references, but emphasizes, in Kant's terminology, 'conditions of possibility', where risk can be translated into real damage".²¹ The view that this damage can have serious consequences for individuals, groups and society, directs security decision-makers to identify risks and create preventive patterns that should prevent their harmful effects. Thus, Dimitrijević defines danger as an increased risk, which he equates with the possibility of damage (value part). He emphasizes here the second part (cognitive), which refers to the probability that damage will occur.²² There is a group of authors which believes that "threat" should be abandoned as a defining term in the development of security concepts and policies, and that the term "risk" should be used because it is the only one that can enable a "more radical reconfiguration of the security concept".²³ Karen Lund Petersen also believes that the concept of risk is becoming increasingly important for security studies – preceding "security" and "threats" as the ruling concepts.²⁴ At the same time, risk does not set direct cause-and-effect manifesting patterns between threats and object references, but emphasizes the "conditions of possibility" in which risk could turn into real damage.²⁵ According to security practitioners, risk is a measurable value; by implementing the risk-based concept, it becomes possible to create a methodology for an objective assessment of SCRT for state security. When it comes to measurement in social sciences, it is "a procedure of systematic definition of the quantitative property of some phenomenon by defined and appropriate measures".²⁶ Since 2007, the Dutch government has been implementing a multi-criteria method of developing national security strategies like other countries that have already developed such strategies, including Germany, Finland and Canada.²⁷

²¹ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, Cooperation and Conflict, 50(4) 2015: p. 478.

²² Dimitrijević Vojin, (1973), *Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima*, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd.

²³ Corry Olaf, (2012), Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrović Miroslav, Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021.
<https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

²⁴ Petersen Karen Lund, (2012), Risk: A field within security studies, *European Journal of International Relations* 18(4) 2012: 693–717.

²⁵ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, gen.quote.

²⁶ Milosavljević Slavomir, Radosavljević Ivan, (2003), *Osnovi metodologije političkih nauka*, Službeni glasnik, Beograd, p. 571.

²⁷ Mennen M.G. & van Tuyl M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, *Journal of Risk Research*, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

Accordingly, Božanić et al. have analysed two approaches to the identification of CRT in their work. The first is the security approach, which is “characterized by relating CRT to the degree of danger. According to this approach, challenge is related to a very small degree of danger to object reference. Risk is related to a greater degree of danger to object reference, but with the emphasis that the effect of such a danger is still uncertain, and that danger exists in some percentage. In the end, threat is almost a danger that requires an immediate response.”²⁸ This is graphically presented in the line danger diagram (Figure 1).

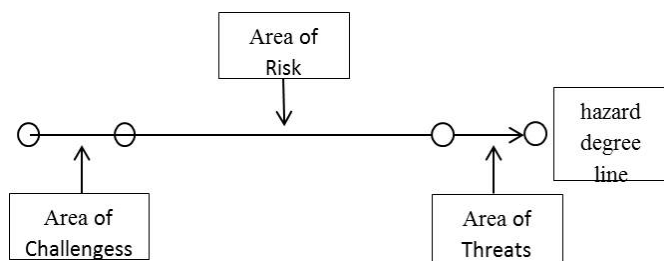


Figure 1 – The graphic presentation of challenges, risks and threats in relation to the degree of danger²⁹

The other approach - risk management “has risk as a central concept, while threat is usually viewed as something that can increase the degree of risk. Thus, threat is presented as one, but not the only factor influencing risk assessment. In a similar way as in the previous figure, it is possible to define risk (Figure 2). In this case, the key element is defining the degree of risk acceptance.”³⁰

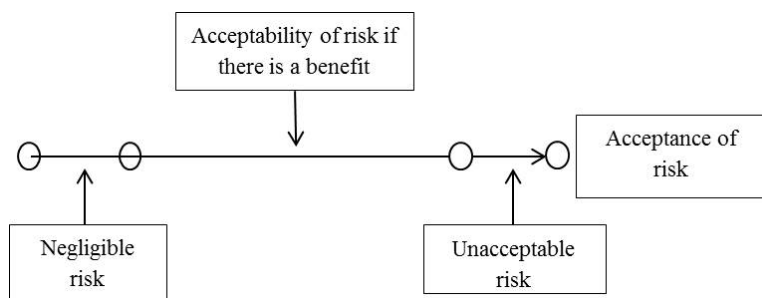


Figure 2 – The graphic presentation of risk in relation to the degree of acceptability³¹

²⁸ Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, pp. 245-252.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

According to the line diagram in Figure 2, the “risk” category defines the probability of consequences for object reference, which may vary depending on specific conditions of situation, and if we compare it with Figure 1 “challenge” represents an acceptable risk, while “threat” is graded as an unacceptable risk. Based on the above, it is possible to form a multi-criteria model of the sectoral approach and to rank the phenomena of security threats by the degree of danger and to define SCRT. This definition can be done via an interval scale, within the intuitive measurement that is conveniently implemented in social sciences, and boils down to the assessment of endangerment (scope, composition, direction, intensity, probability of damage of a certain type and extent).³²

The sectoral analytical framework facilitates the organization and conceptual differentiation of various security dynamics in order to make this complex social reality better and easier to understand.³³ The sectoral approach and the analysis of military, political, informational, economic, social and ecological aspects represents a unique security agenda of the modern approach to the analysis of national security and provides a framework for identifying factors of security threats, i.e. SCRT.

Conclusion

One of the characteristics of the theoretical and methodological study of problematic issues of national security theory is the lack of a unified approach to the use of main concepts and categories that form the basis of this theory. For security studies, the concept of danger is a central concept. Without the understanding of the concept, classification, construction and perception process of SCRT, a systematic understanding of any security dynamics is impossible. Thus, the presence of more or less harmonized views on the relationship between the terms “danger”, “challenge”, “risk” and “threat” can increase the effectiveness of the theoretical, methodological and practical foundations of the entire national security policy. The mentioned view of the interdependence of the considered terms can serve as some methodological assistance in this process.

On the basis of the definition and comparative analysis of the definitions of these categories, mentioned in different sources, it can be concluded that, despite the semantic similarity of the categories “challenge”, “risk” and “threat”, each of them defines a different degree of threat, that is, harmful consequences. The subject of this paper has been to separate SCRT in order to improve the methodology for identifying and assessing military and non-military challenges, risks and threats when developing the National Security Strategy and other strategic and doctrinal

³² On the implementation of measurement in social sciences, see more in: Arežina Đerić Vera, (2021), *Metodologija istraživanja u političkim naukama*, Srpska politička misao, No. 1, Yr. 28. Vol. 71, Institut za političke studije, Beograd, 2021, UDC 303: 32.01, pp. 273-292.

³³ Ejduš Filip, (2012), *ibid.*, p. 39.

documents. Accordingly, in reality, dynamics from several security sectors (political, military, economic, social, ecological and informational) is intertwined in most security problems. The analytical framework of the sectoral approach of the Copenhagen School has been proposed for the analysis of manifest forms of threats to national security. The implementation of the analytical framework is possible within the multicriteria mathematical model. Since risk is a measurable value, the implementation of this concept increases the objectivity of the identification and assessment of SCRT for state security. This approach is important not only in terms of defining national security policy and defence policy, but also has the greatest impact on the development plans of the defence system as a whole, particularly the development of the capabilities of the Serbian Armed Forces.

Literature

[1] Арежина Ђерић Вера, (2021), Методологија истраживања у политичким наукама, Српска политичка мисао, бр. 1, год. 28. вол. 71, Институт за политичке студије, Београд, 2021, УДК 303:32.01.

[2] Срђан Благојевић, Михајло Зоговић, Миливоје Пајовић, (2015), Политика односа са јавношћу у систему одбране, Војно дело, Институт за стратегијска истраживања 5/2015.

[3] Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, str. 245-252.

[4] Brauch H.G., (2011), *Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. In: Brauch H. et al. (eds) *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 5. Springer, Berlin, Heidelberg.

[5] Gordić Miodrag, Termiz Dževad i Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, ISBN 978-99955-99-02-7

[6] Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept *Journal of Advanced Military Studies* Volume 12, Number 1, pp. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

[7] Димитријевић Војин, (1973), Појам безбедности у међународним односима, Савез удружења правника Југославије, Београд.

[8] Ејдус Филип, (2012), Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои, Службени гласник, Београд.

[9] Corry Олаф, Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrovic M., *Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[10] Јовановић Милош, Методологија процењивања изазова ризика и претњи Републици Србији, у: Тематска монографија, *Интегрална безбедност Републике Србије* (Теоријски аспект), 2017.

[11] Журиеевич К. М., (2013), *Современные аспекты научных трактовок угроз национальной безопасности*. Региональные проблемы преобразования экономики, 2013, 1 (35)), 390-400. <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-aspekty-nauchnyh-traktovok-ugroz-natsionalnoy-bezopasnosti>

[12] Kovač Mitar, Marček J., (2013), Konzept und methodische Aspekte der Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie, Österreichische militärische Zeitschrift, 1/2013, pp 34-47.

[13] Ковач Митар, Марчек Јан, (2001), Теоријске основе стратегије државе, Зборник радова са симпозијума о војној науци, Научна изградњеност и чиниоци војне стратегије, Институт ратне вештине, Београд, 2001.

[14] Ковач, Митар, Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, Свет књиге, Београд, 2003.

[15] Кравчук Алексей Андреевич, (2016), Категории „вызов“, „опасность“, „угроза“ в теории национальной безопасности // Вестник Забайкальского государственного университета, Т. 22. № 11. С. 65–74.

[16] Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, (2003), Основы методологии политических наук, Службени гласник, Београд.

[17] McLean Craig, Patterson Alan, Williams John, (2010), Risk Assessment, Policy-Making and the Limits of Knowledge: The Precautionary Principle and International Relations, 23 (4): 2010.

[18] Mennen M.G. & van Tuyll M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, Journal of Risk Research, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

[19] Mitrovic Miroslav, (2021), Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. Eastern Studies (Wschodnioznawstwo), Vol. 15, <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[20] Mitrovic Miroslav, (2021), Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, Security and Defence Quarterly, № 2/ 2021, vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

[21] Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, Cooperation and Conflict, 50(4), 2015: 475–491.

[22] Орлић, Дејан, (2004), Појмовно одређивање изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности, Војно дело, 3 Институт за стратегијска истраживања.

[23] Petersen Karen Loud, Risk: (2012), A field within security studies, European Journal of International Relations 18(4).

[24] Стајић, Љубомир, (2013), *Основы система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

[25] Стојковић Билјана, *Методологија процењивања изазова, ризика и претњи за потребе стратегијског менаџмента у области безбедности*, Безбедност 3/2013, стр. 36-51.

[26] Сушкова Ирина Алексеевна, (2018), *Соотношение и взаимосвязь понятий «вызов», «опасность», «угроза», «риск»*, Экономическая безопасность и качество, № 4 (33), Научно-практический журнал, ISSN 2618-6780.

[27] Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

[28] Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. *Administrative Consulting*; (1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

[29] Форца Божидар, (2016) *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“ стр. 563-579.

Documents

[30] National convention on the EU working group for Chapers 30 and 31, Comments on Draft National Security Strategy, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

[31] Стратегија националне безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“, број 94/2019.

S u m m a r y

Basically, every type of government organization defines the defence system with functions that provide deterrence from threats, as well as countering various types and forms of threats to main social values. The subject of this paper is the national security strategy, i.e. security challenges, risks and threats that are essential for the fulfilment of the highest state security interests.

The author has analysed the main categories of national security theory: “danger”, “challenge”, “risk” and “threat”. On the basis of the definition and comparative analysis of these categories, presented in different sources, he reveals their content and essence and comes to the conclusion that, despite the semantic similarity of the categories “challenge”, “risk and “threat”, each of them defines a different degree of threat, that is, damage. Accordingly, it has been noticed that the National Security Strategy of the Republic of Serbia does not make a distinction between security challenges, risks and threats, but speaks of them as a single syntagm and category. Since this document is the basis for the integrated activities of the defence forces, in the function of protecting vital national interests, the considered issue indicates the importance of as precise definition of SCRT as possible because inaccurate definition could prevent an adequate response when some of security challenges, risks and threats manifest themselves on security object references.

On the basis of the definition and comparative analysis of the definitions of these categories, mentioned in different sources, it can be concluded that, despite the

semantic similarity of the categories “challenge”, “risk and “threat“, each of them defines a different degree of threat, that is, harmful consequences. The subject of this paper has been to make a distinction between SCRT in order to improve the methodology for identifying and assessing military and non-military challenges, risks and threats when developing the National Security Strategy and other strategic and doctrinal documents. Accordingly, in reality, dynamics from several security sectors (political, military, economic, social, ecological and informational) is intertwined in most security problems. The analytical framework of the sectoral approach of the Copenhagen School has been proposed for the analysis of manifest forms of threats to national security. The implementation of the analytical framework is possible within the multicriteria mathematical model. Since risk is a measurable value, the implementation of this concept increases the objectivity of the identification and assessment of SCRT for state security. This approach is important not only in terms of defining national security policy and defence policy, but also has the greatest impact on the development plans of the defence system as a whole, particularly the development of the capabilities of the Serbian Armed Forces.

Key words: modern conflicts, national security, challenge, risk, threat, danger and damage

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



THE BASIC PROPERTIES OF THE INFORMATION DIMENSION OF THE SECURITY ENVIRONMENT*

Milan Miljković**

Dragan Jevtić***

Slobodan Stojičević****

Достављен: 01. 01. 2022.

Кориговано: 15. 02. и 07. 03. 2022.

Прихваћен: 06. 04. 2022.

Језик рада: Енглески

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdela2202018M

The information dimension of modern security environment is characterized by complexity, abundance of non-structured information and numerous conflicts fought via information warfare, which further complicates the analysis of this dimension. Modern information technology has enabled all the participants within a conflict, mainly non-state actors, to influence the global information dimension, thus influencing the security environment. Taking into account that the domestic military theory thus far has not presented comprehensive classification and analysis of the information dimension of security environment, the aim of this paper is to present, analyze and synthesize current views on the theoretical-doctrinal approaches regarding this issue.

Comparative analysis and synthesis of the presented doctrinal approaches to the analysis of the information dimension, points out that such analysis cannot be comprehensive and functional in military context, unless it does not also encompass the methods for analysis of threats and possible opponent actions in the information dimension, besides the analysis of elements, areas, levels, actors and their ability of action in the information dimension.

* The paper was prepared as a part of the scientific project "Neutrality and Strategic Deterrence", in the School of National Defense "Vojvoda Radomir Putnik", University of Defense in Belgrade, in the part of the project that consider the theoretical and practical bases of deterrence in the information dimension of conflict.

** School of National Defense, University of Defence in Belgrade, Belgrade, Republic of Serbia, milanmiljkovic04011@gmail.com

*** Military Academy, University of Defence in Belgrade, Belgrade, Republic of Serbia.

**** Institute for National Strategy, Novi Sad, Republic of Serbia.

It can be concluded that only comprehensive analysis of structure and actors of the information dimension can provide military forces with the information about the possibility of its shaping, i.e. the possibility to act through this dimension and thus affect the potential opponents and contribute to achieving both military goals and national security goals.

Key words: the information dimension, analysis, PMESII and ASCOPE method, the pattern of information action of the opponent

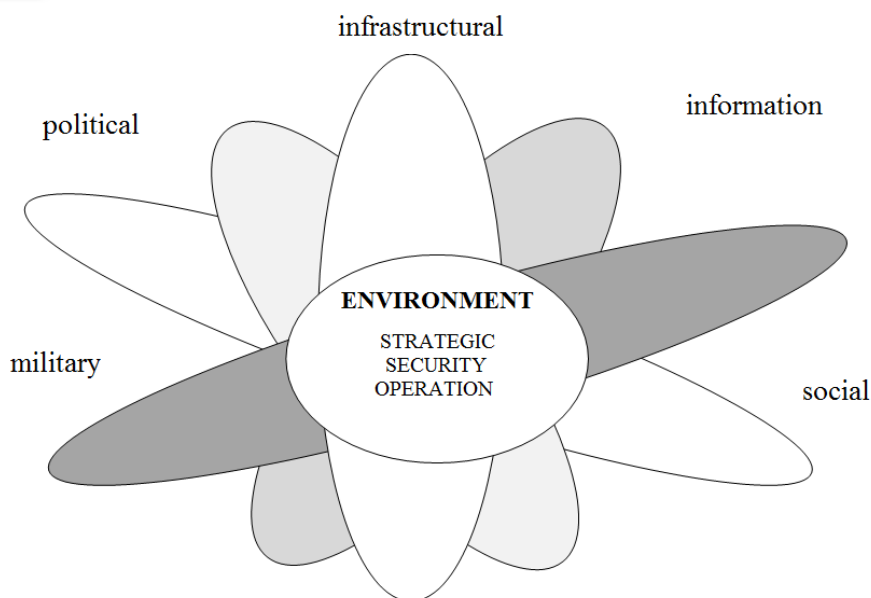
Introduction

For a country and its national security system, security environment is an area in which the leadership of a country and the components of security system cooperate or come into conflict with other countries or actors, for the purpose of improving the state of national security. The analysis of security environment is carried out for the purpose of observing the state and trends of internal and external factors of the environment and their influence on the security of a country. The individual, cumulative and hybrid influences of military, political, economic, information, social, technological and other factors, which influence the state security in different ways, are observed.¹ Each aforementioned factor creates specific dimension of security environment. The current phase of development and security of modern society is characterized by an increasing role of information sphere, which is a set of information, information structure, the subjects that collect, form, expand and use the information, as well as systems for regulating current social relationships.² The information sphere is considered as the information dimension of security environment, which, as the systemic factor in the society, actively influences the state of political, economic, defensive and other security components of nation states. In contemporary age, the defense of every country crucially depends on the protection of national interests within the information dimension of security environment, and within the course of future technological development this dependence will be on the increase.³

¹ Дејан Стојковић, „Израда стратегијских докумената Републике Србије у области безбедности и одбране“, *Војно дело*, 6/2018, p. 180.

² *Доктрина информационној безбедности Российской Федерации* (утверждена Указом Президента РФ № 646 от 5 декабря 2016 г., <https://СоветБезопасностиРоссийскойФедерации>, Доктрина информационној безбедности Российской Федерации (scrf.gov.ru))

³ *Доктрина информационној безбедности Российской Федерации*, утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. N Пр-1895, <https://ДоктринаинформационнојбезбедностиРоссийскойФедерации> (утв. Президентом РФ от 09.09.2000 N Пр-1895) (утратила силу) | ГАРАНТ (garant.ru)



Picture 1 – Types of environment and factors of (dimensions) environment⁴

The information dimension is heterogeneous global environment in which people and automated systems observe, orient themselves, make decisions and act upon data, information and knowledge. Functioning as a channel influencing the decision making in conflicts, the information dimension is a key component of security environment. It is characterized by omnipresence of different media, hyper-connection of actors, so that nowadays the information dimension enables unprecedented communication and information exchange.⁵ Modern military forces must be aware of the information dimension through the continuous process of its monitoring and analysis, as well as the possibility to affect potential opponents by acting through this dimension.

Basic characteristics of the information dimension of security environment

The information dimension is defined as a set of individuals, organizations, or systems for collecting, processing or distribution of information. The information dimension permeates and overpasses the borders of land, sea, air, space and cyber

⁴ The picture was adapted in accordance with the scheme of operation environment from *Доктрине Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010, p.101

⁵ US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov)

space.⁶ Certain characteristics of the information dimension, such as the abundance of information, non-structured information, problematic information value and low competence of the information users, make understanding and evaluation of security environment more difficult.⁷

The ones who make decisions in modern conflicts are faced with a phenomenon of "abundance of information" which is the cause of growing issues concerning creating correct intelligence warnings, and frequent omissions of intelligence services, so that the main problem leading to intelligence omissions is not the lack of information, but the "flood of information".⁸ By information overwhelming, the entropy effect is achieved in the very process of informing, i.e. "information blindness" is achieved.⁹

In addition, the modern information dimension has led to the transformation of modern conflicts whose characteristics further complicate proper understanding of security environment. One of the basic types of modern conflicts is information warfare which is used with the aim of taking action against hostile information and information systems, as well as the opponent's source of information, but also changing the way of thinking of the opposing side.¹⁰ The primary aim of information warfare is the decision-making process of the opposing leadership. Along with the technological development of information environment, different ways of influencing the opponent and waging information war are developed.¹¹

The analysis and understanding of the information dimension is a prerequisite for its shaping for the purpose of adapting the future conditions for conducting military activities. In accordance with that, the provisions regarding the analysis of elements, areas, levels and actors and capabilities in the information dimension are presented in the military doctrinal documents of the USA, the NATO and the Russian Federation. The aforementioned approaches and methods of its analysis shall be presented in the text below.

⁶ Милан Миљковић, Драган Јевтић, „Сукоби у информационом простору из угла савремене војне мисли у Руској Федерацији – искуства за безбедност Републике Србије”, *Национални интерес*, Београд, по. 2021/2, р. 108.

⁷ Tomasz Kacala, „Military Leadership in the Context of Challenges and Threats Existing in Information Environment”, *Journal of Corporate Responsibility and Leadership*, <https://www.researchgate.net/publication/297751621>, 08/12/2021.

⁸ Milan Miljkovic, Vangel Milkovski, „Challenges facing information environment in contemporary conflicts”, *Archibald Reiss Days 2020*, Belgrade, 18-19 November 2020, Thematic conference proceedingsof international significance, University of Criminal Investigation and Police Studies Belgrade, 2020/<http://eskup.kpu.edu.rs/dar/article/view/230/117>, 08/11.2021.

⁹ Милан Миљковић, „Изазови у раду обавештајних служби у информатичком добу”, *Безбедност* 3/2020, р. 148.

¹⁰ Милан Миљковић, Драган Јевтић, „Сукоби у информационом простору из угла савремене војне мисли у Руској Федерацији – искуства за безбедност Републике Србије”, *Национални интерес*, Београд, по. 2021/2, р. 107.

¹¹ Нежданов Игорь Юрьевич, *Технологии информационных войн в интернете*, <https://studylib.ru/doc/2333221> Технологии информационных войн в интернете (studylib.ru), 25/12/2021.

The analysis of the elements and areas of the information dimension

As stated previously, the information dimension is defined as a set of information, information infrastructure, subjects who collect, create, expand and use the information, as well as the systems for regulating social relationships.¹² The aforementioned provisions from The Information Security Doctrine of the Russian Federation 2016, present the attitudes about basic elements of information dimension. Similar attitudes are mentioned in the American military theory which defines the information dimension as a set of individuals, organizations and systems which collect, process, expand and react to information.¹³ Essentially, the information dimension comprises tangible physical elements (communication systems and others) and intangible elements (the information).

In accordance with the aforementioned classification, the elements of the information dimension have been analyzed by the American RAND Corporation¹⁴ in the document "Redefining information military warfare in wireless world" in which it is stated that the information dimension consists of two partially intersecting components: social networks and cyber space.¹⁵ It has been estimated that the people's social relationships via social networks are growing everyday both in terms of relevance and influence, thus influencing the evolution of contemporary conflict.

The aforementioned theoretical and doctrinal terms present the attitudes about the basic elements of the information dimension, and its classification into three subsets of its elements has been carried out, which is sufficient for the initial structural analysis of this dimension.

The question of further classification and analysis of the information dimension shall be continued by explaining the theoretical-doctrinal approach which is accepted both in the eastern and western military territory, as well as in our doctrinal theory, and that is the approach which classifies and analyses the main areas of the information dimension.¹⁶ The military-doctrinal theory of the USA and the NATO, as well as our doctrinal documents, state that the information dimension consists of three areas: physical, information and

¹² Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ № 646 от 5 декабря 2016 г., [https://СоветБезопасностиРоссийскойФедерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации \(scrf.gov.ru\)](https://СоветБезопасностиРоссийскойФедерации.ДоктринаинформационнойбезопасностиРоссийскойФедерации(scrf.gov.ru)))

¹³ US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov)

¹⁴ The American RAND Corporation is an American non-profit that carries out research and analyses for the US armed forces.

¹⁵ Isaac R. Porche III, "Emerging Cyber Threats and Implications". *RAND Corporation* Santa Monica, CA, 2016. <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT453.html>, accessed on 07.03.2022.

¹⁶ Compare: AJP-3.10, NATO, Allied Joint Doctrine for Information Operations, 2015. стр. 1-2; US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov); *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010, стр.101.

cognitive.¹⁷ The American military theory states that, within the information dimension, conflict participants may expect challenges through three interrelated areas: 1) *physical area*, which consists of command and communication systems, as well as the accompanying infrastructure enabling the individuals and organizations to create the effect regarding the information, 2) *information area* consisting of the information content itself including the way which they are collected, processed, stored, distributed and protected, and 3) *cognitive area* comprising beliefs and perceptions of those who transfer, receive and react to the information or act upon them.

Table 1 – *The analysis of elements and areas of the information dimension*

AREAS	THE ELEMENTS OF ANALYSIS OF THE INFORMATION DIMENSION
Physical	– Physical world and its contents, especially the one enabling and supporting the exchange of ideas, information and messages. – The information system and physical networks. – The communication systems and networks. – People and human networks. – Personal devices, manual gadgets and graphic user interface for social media. – Mobile phones, personal digital assistants and graphic user of social networks.
Information	– The information content. – The quality and quantity of information. – The flow of information. – Collected, processed, stored, distributed, presented and protected information. – The social media application software.
Cognitive	– The influence of information on a person's will. – Contextual information and person's decision making. – Immaterial role such as morals, values, world view, situation awareness, perception and public opinions, beliefs, emotions and system of values. – Mental calculations as a stimuli response like the liking for something within the social community.

According to the NATO Allied Joint Doctrine for Information Operations, the physical area is an area of real world in which the interaction between the individuals, nations, cultures and civilizations is conducted and it also includes people, printed media, transmitters, information and communication systems. The information area is data centric and it is a link between physical and cognitive area. The NATO Doctrine has termed the cognitive area, which is human centric, as psychological domain which comprises perceptions, understanding, belief, emotions and system of values. These elements are influenced by different factors such as personal and cultural beliefs, norms, motivations, feelings, experiences, morals, education, mental health, identity and ideologies.¹⁸

¹⁷ Доктрина Војске Србије, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010, p.101.

¹⁸ AJP-3.10, NATO, Allied Joint Doctrine for Information Operations, 2015. p. I-2

The western military theory estimates that the cognitive area is the most significant component of the information dimension, because the effects within the physical and the information area are eventually registered as the influence on human cognitive area which makes this area central object of analysis and the target while conducting activities in the information dimension.¹⁹

The abovementioned doctrinal attitudes have contributed to different classification of the information dimension into three areas, explaining their function and interrelation, and stressing out the significance of the cognitive area. The Table 1 provides a more detailed insight into the doctrinal presentation of the analysis elements of the information dimension area, thus providing basis for more in-depth structural analysis of this dimension.

The analysis of the levels of the information dimension

According to the American doctrinal views, structurally speaking, the information dimension of security environment has its global, national and military context, i.e. level.²⁰

The high rate of development and application of the Internet and the electronic media at the turn of the Millennium, has lead to the formation of the global information structure and space. Along with the land, sea, air and space, this information dimension was actively used by the military forces of the developed countries to carry out a wide spectrum of military tasks.²¹ The global information infrastructure can be defined as global connecting of communication networks, computers and data bases which make the large amount of information accessible for users. It does not imply only physical objects used for storage, processing and presenting the information. The personnel who make the decisions and handle the transmitted information is a crucial component of the global information infrastructure.²² While analyzing the global context, the starting point is understanding the connection between a specific information dimension and the global one, and the relation between the actors of a specific security environment and the global media, foreign governments and international political bodies, especially those that could have a negative impact on the activities of security

¹⁹ US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov)

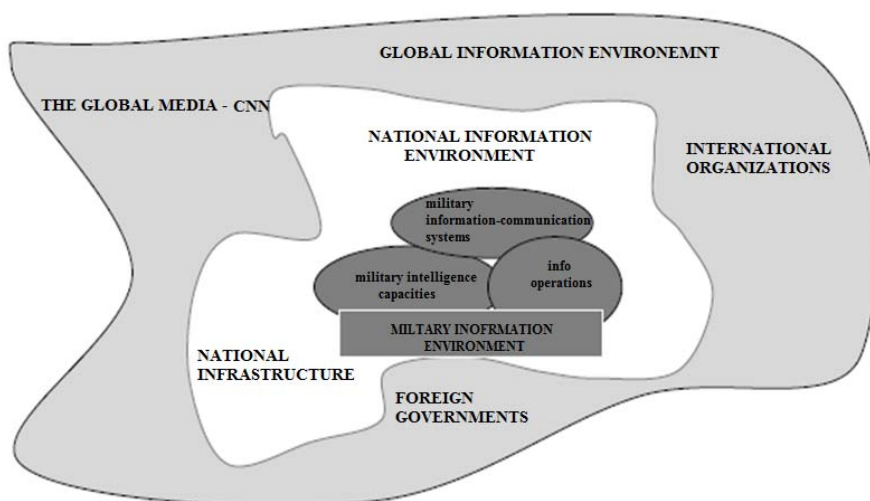
²⁰ Compare: *Planner's Handbook for Operational Design*, Joint Staff, J-7, Joint and Coalition Warfighting Suffolk, Virginia, 7 October 2011, p A-14; *Information Operations, FM 100-6*, Headquarters, Department of the Army, pp. 1-2, *Information Operations, Joint Publication 3-13*, 20 November 2014, p. GL-3

²¹ Концептуальные взгляды на деятельность вооруженных сил Российской Федерации в информационном пространстве, Министерство обороны Российской Федерации, 2011 г. <http://pircenter.org/media/content/files/9/13480921870.pdf>. 3

²² Compare: Global Information Infrastructure, https://itlaw.fandom.com/wiki/Global_Information_Infrastructure, The IT Law, Fandom; *Joint Doctrine for Information Operations (Joint Pub. 3-13)*, U.S. Joint Chiefs of Staff, Oct. 9, 1998, at I-13 and I-14.

forces. The special emphasis is placed on the opponent's ability to break the potential information blockade established by security forces, as well as the international support for the opponent's communication and information system.

The national information infrastructure can be defined as the national interconnection of communication networks, computers and data bases which provides the users with large amount of information at their disposal.²³ The country's personnel who make the decisions and handle the transmitted information is a critical component of the national information infrastructure.²⁴ The national information infrastructure is, by its nature and purpose, similar to the global, but in terms of scope it only refers to the national information environment including the whole government and civilian information infrastructure.²⁵ The part of the analysis regarding the opponent's national information system, technical and other capabilities of national communication organizations are observed, as well as national radio, television and the Internet infrastructure. The ability to influence the global and regional dimension is also analyzed, as well as the proprietary properties of the national and regional media, whether they are and up to what percentage, the owners of the Internet servers, routers and provider services.



Picture 2 – The Levels (contexts) of the information dimension

²³ National information infrastructure, US DoD Definition, https://www.militaryfactory.com/dictionary/military-terms-defined.ph,term_id3588 national information infrastructure (US DoD Definition) (militaryfactory.com)

²⁴ *National Information Infrastructure (NII)*, <https://itlaw.fandom.com/> National Information Infrastructure, The IT Law, Fandom, *Joint Doctrine for Information Operations* (Joint Pub. 3-13), U.S. Joint Chiefs of Staff, Oct. 9, 1998, at GL-7 and GL-8

²⁵ *Ibid*, I-14

The military information structure is a network of communication networks, computers, software, data bases, applications, but also facilities and people and other possibilities that satisfy the needs for information of military forces and defense forces in peace, crisis situation and during war.²⁶ While analyzing military-communication infrastructure and dimensions, the properties of the opponent's defense information system, its location, hardware and software standards of its telecommunication systems and capability of the defense information system to conduct information warfare and operations, as well as capability to collect relevant intelligence information. Regarding this capability, it is separately analyzed whether the opponent has developed the doctrinal-normative aspects of information warfare, whether organizations and groups for information operation have been established, as well as whether there are sufficient human and material resources for such operation.

Moreover, the American doctrinal theory points out that modern military forces are facing the problem of expansion of global information environment, as well as the expansion of national and military information infrastructure. In relation to that, it is stated that traditional borders between countries, between military and political domains, as well as military and civilian domains, are becoming more and more blurred in the information age. Due to the cross-border nature and architecture of global information networks where the information flow more or less freely across state borders, where national information infrastructures are becoming inseparable parts of global information infrastructure, the political borders, as well as the borders between military and civilian sphere are becoming porous. The battlefield expansion to virtual space and to human perception has led to greater involvement of civilian forces in modern conflicts. According to the future warfare scenario, typical military conflict is not the final goal, because the information dimension allows much lower expenses and better conditions for initiating conflicts covertly.²⁷

The attitudes towards the classification and analysis of the levels of the information dimension into global, national and military, even though they are partly directed towards the analysis of technical characteristics of infrastructure, provide new quality by emphasizing the crucial significance of interconnectivity of these levels, especially the connections to global level, taking into account its significance and influence on the public opinion towards the conflicts, as well as the importance of people as a critical element of the analysis. The additional quality is provided by attitudes towards the need for the analysis of capabilities within the military level, for conducting information warfare and the influence on the global information dimension, focusing on the existence of the doctrinal-normative theory, organizations and groups, human and material resources for information operation.

²⁶ Compare: *Capstone Requirements Document: Global Information Grid 70 (GIG)*, JROCM 134-01, U.S. Joint Forces Command, Aug. 30, 2001, U.S. DoD *Information Technology Security Certification and Accreditation Process (DITSCAP)*. U.S. Department of Defense, DoD Instruction 5200.40, Dec. 30, 1997.

²⁷ Myriam Dunn, *Information Age Conflicts A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment*, Zurich, November 2002, P 38-39, https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ZB_64.pdf/ *Information Age Conflicts* (ethz.ch)

The analysis of capabilities of the information dimension actors

Theorists state that the information dimension actors can be divided into several groups based on their interests and activities. They are *individuals* who are given an unprecedented opportunity, by the new technologies, to become directly involved in public communications. Then, *the media* use both traditional and new channels for mass communication. Also, *private companies* that collect and maintain information by offering or selling the access to information. Then, *public and local institutions*. Next, *businesses* use communication channels for marketing and maintaining the relationships with their clients. Finally, *various interest groups* (including political parties, public organizations and associations) and other *non-state actors* who communicate with their participants and supporters.²⁸

While analyzing the actors, the doctrinal military theory states that one of the main challenges in the contemporary information dimension and key initiator of activities within it is dramatic and constant diffusion of information and technologies used by individuals as well as minor and non-state actors and countries.²⁹ The low price for the activities carried out in the information environment, either via social media, official press, cyber activity or some other means, has given non-state and minor actors certain advantages and options for acting on an international scale, the ones they could only dream about twenty years ago. The diffusion of power enabled by information technology has enabled individuals and groups to influence global international sphere. The ability of information operation, for the purpose of social and political changes, used to be an exclusive power of states. Nevertheless, nowadays, even individuals have the ability to create, transform and share the information on a global scale, so as to mobilize social and political activities and changes.

Rapid information sharing questions the ability of certain countries to control their population and maintain internal political stability.³⁰ The access to information and information platforms, almost in real time span, gives the public the possibility and platform for impugning the legitimacy of actions of state authorities in crisis situations. These public forums can influence the public opinion and impose public evaluation of activities of security forces as unacceptable practice, as well as to increase the public's sensitivity to collateral damage.³¹ It often occurred that the legitimate forces were

²⁸ Inta Brikše, *The information environment: theoretical approaches and explanations*, pp. 383-384. Brikše I (2006). In: Informācijas vide Latvijā: 21. gadsimta sākums. Rīga: Zinātne, pp. 368–415. Available at: https://www.szf.lu.lv/fileadmin/user_upload/szf_faili/Petnieciba/sppi/mediji/inta-brikse_anglu.pdf

²⁹ Joint Concept for Operating in the Information Environment (JCOIE), United States Department of Defense, 25 July 2018

³⁰ Robert Ehlers, *Making Old Things New Again: Strategy, the Information Environment, and National Security*, January 3, 2017.

³¹ Colin S Gray, *Recognizing and understanding revolutionary change in warfare: The Sovereignty of Context*. Carlisle, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1 February 2006. <https://ssi.armywarcollege.edu/2006/pubs/recognizing-and-understanding-revolutionary-change-in-warfare-the-sovereignty-of-context>. 01/11/2021.

unprepared and incapable of answering to the large amount of multi-channel information actions and propaganda sent via text, video, audio or photos shared via the Internet, social media, satellite television and the traditional media.

Adaptable non-state actors skillfully use the information to get the edge over state actors. That requires the understanding of the information dimension and the activities carried out in it, i.e. the activities of information warfare.³² Due to everything abovementioned, in the analysis of the information dimension actors, their ability to carry out the activities of information warfare and operations is analyzed separately, as shown in Table 2.

Table 2 – *The capabilities and activities actors operate with within the information dimension*

The types of information-operation activities	Activities	Target groups/aims	The aim of the activity	Who carries out the act
Electronic warfare	Electronic attack	Physical/information	To destroy, To disturb, To postpone	Individuals, Government institutions, Military
	Electronic defense	Physical	To secure the usage of electromagnetic spectrum	Individuals, Companies, Government institutions, Military
	Support activities	Physical	To identify and locate the threat	Military, Intelligence bodies
Computer-network operations	Computer offensive operations	Physical/information	To destroy, To disturb, To postpone	Individuals, Government institutions, Military
	Computer defensive operations	Physical/information	To protect the computer network	Individuals, Companies, Government institutions, Military
	Computer intelligence operations	Information	To collect information from the computer and the opponent's computer network	Individuals, Government institutions, Military
Psychological operations	Psychological propaganda activities	Cognitive	Influencing the opponent's emotions, behaviour and decisions	Companies, Government institutions, Military
Military deception	Deception	Cognitive	To deceive	Military
Operational security	The operation security of one's own forces	Cognitive	To negate	Companies, Government institutions, Military
Close related activities	Civil-military relations	Cognitive	Influence	Government institutions, Military
	Public businesses	Cognitive	To inform	Government institutions, Companies
	Public diplomacy	Cognitive	To inform	Government institutions

³² Joint Concept for Operating in the Information Environment (JCOIE), United States Department of Defense, 25 July 2018.

The American military theory defines the information operation as the coordination of five central activities used to operate within the information dimension. These activities are psychological operations, military deception, operational security, electronic warfare and computer-network operations.³³

The presented analysis of the information dimension actors, although having structural approach at its basis, with its qualitative attitudes on the abilities of individuals and non-state actors compared to state actors and military forces, provides additional quality and functional aspect of the information dimension analysis, emphasizing the importance of the analysis of operational capabilities in the information dimension, as well as shortcomings and weaknesses of state actors within these activities.

Using PMESII and ASCOPE matrices in the information dimension analysis

The militaries and intelligence-security services of western countries use different combination of models in order to improve the perception of environment.³⁴ These models, which are mostly based on the analysis of “national power instruments”, are also known as acronyms DIME, DIMEFIL, ASCOPE and PMESII.³⁵

The method for the analysis of security environment, i.e. operational environment when speaking about military forces, called PMESII, is a holistic approach for the environment analysis developed by the U.S. Department of Defense in order to improve the analysis of external environment and to develop better strategies for the security threats in Iraq and Afghanistan.³⁶ The US Armed Forces Manual for conducting combat operations abroad, named FM 3-0, focuses significantly on the usage of the PMESII method for the analysis of the external factors which could

³³ Милан Миљковић, *Посебност информационих операција у раду савремених обавештајних служби*, Факултет Безбедности, Београд, 2016, pp. 29-30.

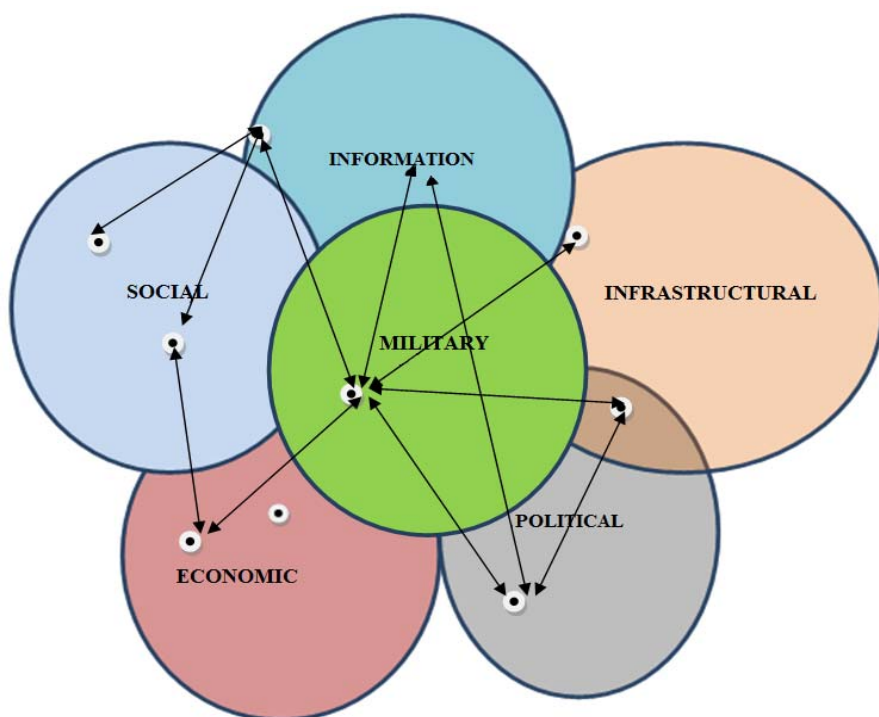
Посебност информационих операција у раду савремених обавештајних служби ([mpn.gov.rs](https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/8473))<https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/8473>.

³⁴ Look at: Fred Bruls and A. Walter Dorn, „Human Security Intelligence: Towards a Comprehensive Understanding of Complex Emergencies”, *Open Source Intelligence in the Twenty-First Century New Approaches and Opportunities*, https://walterdorn.net/pdf/HumanSecurityIntel_Bruls-Dorn_OSI-Book_Palgrave-Macmillan_June2014.pdf; Jack Kern, 'Understanding the Operational Environment: The Expansion of DIME', *Military Intelligence* (2007), Vol. 33, No. 2, p.1., <https://www.proquest.com/docview/Understanding-the-Operational-Environment-The-/ProQuest,21/12/2021>.

³⁵ Acronyms: DIME (*diplomatic, information, military and economic*); DIMEFIL (*diplomatic, information, military, economic, financial, intelligence and law enforcement*), ASCOPE (*areas, structures, capabilities, organizations, people and events*) и PMESII (*political, military, economic, social, information and infrastructure*).

³⁶ *Researching with pmesii-pt analysis*, Researching with PMESII-PT Analysis > DINFOS Pavilion > Article

influence American military operations.³⁷ This model has become a standard for the analysis of the external environment of peacekeeping operations carried out by the NATO member states.³⁸ The factor, i.e. the dimension explored by the PMESII method is the information dimension as well.



Picture 3 – *The security environment as a “system of systems” with interrelations*³⁹

Philosophically speaking, this method is of great significance because it observes the security environment as a “system of systems”, which interact with each other. In other words, the interaction of the information dimension with other dimensions of security environment is observed. The doctrinal theory points out that the information variable shows the nature, the scope and the effects of individuals, organizations and systems that collect, process, share or influence the information in the security environment. The

³⁷ Look at: US Army, Field Manual 3-0: Operations (Washington, DC, 2008).

³⁸ The *PMESII* method is one of the several techniques of the analysis of security environment, including: SWOT analysis (strengths, weaknesses, opportunities, threats), *PESTLE* analysis (political, economic, social, technological, legal and environmental), and *QUEST* analysis (the technique of rapid environment scanning).

³⁹ Ibid.

information environment considers formal and informal means of communication among people, as well as the usage of the effect of global information environment on a certain security environment. The examples of questions used for the analysis of connections with the information variable are: what is the nature of the public communication media; how controlled or open is the information environment; what are the opponent's possibilities for waging information warfare in specified operation environment.⁴⁰

The PMESII method is often combined with the ASCOPE method. The combination of these two methods provides a useful tool for military forces, for the purpose of better understanding and analysis of security environment. Namely, the ASCOPE method is used for the analysis of civilian aspect of security environment in the following dimensions:

- *areas*: the analysis of influence of key civilian areas on military operations and vice versa;
- *structure*: the analysis of physical infrastructure, such as facilities, bridges, roads, railways, and communication towers;
- *capabilities*: the analysis of capabilities needed in the environment for the maintenance and improvement of life, such as food, emergency services, and health care;
- *organizations*: the analysis of approach, activity and organizational set of non-military groups and institutions in the environment, taking into account their influence on population, military missions and vice versa;
- *people*: the analysis of the civilians in the environment in the context of opinion, action and political influence;
- *events*: the analysis of the events in the environment which influence the population, military operations, non-military organizations, religious and national holidays and elections.

Due to the complexity of the table and the article theme, only the information dimension which was analyzed in accordance with the ASCOPE method will be presented.

Table 3 – *The analysis of the information dimension using the ASCOPE method*⁴¹

The analysis of the information factor– ASCOPE method	
Areas	– The area covered by a public broadcaster – The area with access to social media – The area where the method “through the grapevine” is used – The area where “graffiti” are used

⁴⁰ *Operational Environment and Army Learning*, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 26 November 2014, pp. 1-6, <https://armypubs.us.army.mil/doctrine/index.html>

⁴¹ *The conduct of information operations*, ATP 3-13.1, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 04 October 2018, p. 2-6., <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-13-1.pdf>. 01/11/2021; *The application of COIN doctrine and theory*, A Counterinsurgent's Guidebook, Counterinsurgency Training Center – Afghanistan, KABUL, Version 2: November 2011, p 12. <https://info.publicintelligence.net/CTC-A-COIN-Guidebook.pdf>. 11/12/2021.

Structures	– Mobile telephone service tower – Antenna or an object for TV and radio program transmitting – Physical Internet structure – The postal service – Printing
Capabilities	– The media operations – Printed press – Social media platforms – Literacy rate – Intelligence agencies – The Internet access
Organizations	– The media agencies – Public relations agencies and public opinion polls – Groups and agencies for social media – Press agencies
People	– Political decision maker – Supervisors – Religious leaders – The Internet influencers
Events	– Censorship – Publishing of important events and dates – Launching breaking news via the Internet – Press briefing – Taking the broadcasting off the air

The PMESII method, although based on the analysis of the information dimension elements, provides new quality of analysis, because it presents the nature, the scope, and the effects of individuals, organizations and systems that collect, process and act in the information environment. The application of the ASCOPE method enriches the analysis, taking into account that the familiar elements of the analysis are observed in a qualitatively different way and “the events of importance for the information dimension” are introduced as the element of analysis. These methods assist better organization, synthesis and application of the information as a key part of strategic thinking and decision-making.

The analysis of threats and possible opponent's operation in the information dimension

After the aforementioned approaches of structural analysis, in the further text, the doctrinal approach of the information dimension functional analysis shall be analyzed, which helps presenting the influence of the information dimension on the activities of military forces in a more picturesque way, as well as identifying potential

threats and weaknesses, which can be used by military forces in a conflict as the protection from these threats.⁴² This analysis method model has four phases:

- Defining the information dimension,
- Describing the effects of the information dimension,
- The assessment of the information situation and threat, and
- Establishing the opponent's direction of operation in the information dimension.

Within the information dimension defining phase, the parameters of its three spheres (physical, information, cognitive) within the operation area of one's own forces are identified, specifically those that can influence one's own forces, i.e. those that could negatively affect the course of one's own operations and the decision-making process of one's own command staff. For that purpose, the following elements of the information dimension are analyzed:

- *terrain (and weather)* which influences the content and the flow of information from physical, geographical and atmospheric aspect,
- *population*, where the demographic and linguistic factors are studied,
- *social structures*, where informal social networks are identified,
- *state (authority) and military information-communication infrastructure* for the command purposes as well as for the authorities' decision-making purposes,
- *civilian information and communication infrastructure* which shares the information throughout the whole information environment,
- *the media within the operation zone* that can influence the operations of both one's own forces and that of the opponent,
- *independent and non-governmental organizations* whose attitudes differ from the official ones.

Within the second phase of describing the effects of the information dimension, the properties of the information environment, which were identified during the first step, are being analyzed for the purpose of determining their influence on one's own operations and the opponent's operations in every dimension. Same as previously, in this phase as well, the emphasis is placed on describing the possible influence of the activities of the opponent's forces, of terrain, of weather conditions, as well as of the civilian factors, on the activities of one's own forces. In this phase, it is important to determine the possibilities of the information operation of the opponent's forces, conceptual and doctrinal attitudes regarding the information operation, i.e. the capabilities for influencing the information dimension. Describing the way in which civilian environment could influence the operations of one's own forces and that of the opponent, assists choosing and determining the aims of one's own information operation (information attack, defense or stabilization) or a suitable combination of actions. The Table 4 illustrates the analysis of possible influence of the media, population and communication infrastructure on all the three spheres of the information dimension.

⁴² *The conduct of information operations*, ATP 3-13.1, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 04 October 2018, p. 2-1., <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-13-1.pdf>. 01/11/2021.

Table 4 – *The example of analysis of possible influence of the media, population and communication infrastructure on the areas of the information dimension*⁴³

The media	Cognitive	The media broadcasters have an overall positive attitude towards our security forces and operations.
	Information	The media news covers approximately 68% of the population and focus primarily on reporting on cases of crime, corruption and social issues.
	Physical	The radio-infrastructure is outdated, the number of satellite equipment has decreased, a combination of stationary and non-stationary antennas for mobile telephone service is present.
Population	Cognitive	The support for the ruling party is partial. There is no open support for the actions of the security forces.
	Information	The population already exchanges information "through the grapevine", and it mostly shows interest in economic and social issues.
	Physical	75% of the population are Serbs, and 25% others. 65% of the population lives in urban areas.
Information-communication infrastructure	Cognitive	The population partially puts their trust in infrastructure.
	Information	Due to the unreliable infrastructure, the exchange of information is difficult so the population exchanges information to great extent via unreliable sources.
	Physical	Due to limited land communication network, mobile telephone service is used as an alternative. The towers of mobile telephone service are target for an attack which makes them unreliable.

Within the third step, *information situation and threats in the information dimension* are assessed. In this phase the opponent's possibilities for information operation, their doctrinal principles, tactics, and techniques are analyzed, including the way they deploy their forces for operation in this dimension. Ideally, the analysis of the opponent's operation in the information dimension is based on models and patterns. Two common tools used are determining the pattern of the opponent's information operation and the analysis of its "gravitation centres". The patterns of the opponent's information operation are the result of thorough analysis of the opponent's capabilities, weaknesses, doctrinal principles and desirable tactics, techniques, and actions which, as a result, lead to developing the models of the opponent's information operation. They are presented visually (on a map or a digital map), while respecting the basic doctrinal principles of the opponent's information operation and they usually comprise three different patterns:

- the pattern of decision-making or the opponent's information exchange,
- the pattern of the opponent's information infrastructure,
- the pattern of application of the opponent's information operation doctrine.

⁴³ *The conduct of information operations*, ATP 3-13.1, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 04 October 2018, p. 2-11., <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-13-1.pdf>. 01/11/2021.

The opponent's decision-making pattern shows the "people's knots and relations" which the opponent uses for the information exchange, with special emphasis on the ways in which political and military leaders receive and exchange the information. In order to create this pattern, it is necessary to understand the opponent's organizational structures, important connections and interrelations among key personnel who influence the decision-making process. The opponent's information structure pattern shows the assets used for the information exchange. The pattern of the opponent's information operation doctrine models the way in which the opponent deploys or uses their own information resources and possibilities.

The fourth step in the analysis is *determining the direction of the opponent's operation in the information dimension* and it encompasses six-step procedure including: identifying the probable aims of the opponent and the final desired state in the information dimension, identifying all possible variants of the opponent's operation in the information dimension, the evaluation and gradation of each variant of the opponent's operation according to its significance, detailed modeling and elaborating of each variant of the opponent's operation, determining the aims of the opponent's information operation for each variant, and determining the data the opponent needs to initiate the planning of each variant of operation.

Although the opponent's operation patterns respect the opponent's doctrinal principles, typical methods and patterns of operation, they have to show how the opponent could operate by adjusting their forces, capabilities, and doctrine to a specific operation environment. The Table 5 shows the example of the opponent's information operation pattern.

Table 5 – *The example of the opponent's information operation pattern*

THE PATTERN OF THE OPPONENT'S INFORMATION OPERATION	
The aims of the opponent's information operation: – To prevent the opposing side from collection intelligence data. – To degrade the opponent's command and information system. – To encourage the dissatisfaction of civilians with the opponent.	
Public information	Task: To emphasize collateral mistakes and usage of unadjusted force by the opposing armed forces in the media. Aim: To discredit the mission of the opposing coalition. Method: The international media, local radio and TV.
Propaganda	Task: To influence the public opinion (displaced civilians). Aim: To disturb the coalition operations. Method: Printed propaganda materials, AM radio program, HUMINT officers.
Electronic warfare	Task: To disturb the opponent's armed forces radio communication at the opponent's tactical level. Aim: To prevent collecting data on one's own forces on the first line. Method: Electronic warfare unit.
Special operations	Task: To attack the opponent's command positions. Aim: To slow down the opponent's offensive operations. Method: Direct action, artillery fire.

The presented approach of the analysis of threats and possible opponent's operation in the information dimension is a more quality analysis, taking into account that its results should identify potential possibilities, threats and weaknesses in the information dimension which military forces could use in a conflict, i.e. to protect themselves. The special emphasis is placed on the significance of the analysis of pattern regarding the opponent's decision-making, as well as determining the possible directions of the opponent's operations in the information dimension.

Conclusion

The domestic military theory so far has not provided comprehensive understanding of the properties, or the classification and analysis of the modern information dimension of security environment. Namely, our doctrinal theory provided only the classification of the information dimension into cognitive, physical, and information area, only describing the elements of these areas in short terms without further understanding of their inner connections and relations. This is not a solid basis for quality analysis which would provide the military forces with basis for understanding and evaluation of possible way of the opponent's information operation. Foreign doctrinal literature provides more examples of classification and analysis of the information dimension of different quality levels.

When it comes to general properties of the information dimension, it can be concluded that its complexity and multidimensionality make the evaluation of the security environment more difficult. In connection with that, the analysis of the information dimension itself helps identifying threats with more accuracy, as well as potential information possibilities which military forces could use in a conflict.

The understanding of the foreign theoretical-doctrinal approaches to classification and analysis of the information dimension points out that one part of the approach concerns only with the partial structural analysis, providing insight into elements and areas only, only levels, or actors and their abilities to act in the information dimension, with low level of analysis of their inner relations and connections, thus making them insufficiently functionally applicable for military forces. It is positive that the aforementioned approaches point out to the significance of the cognitive area of the information dimension, as the most significant and crucial area of analysis and the target of the information operation. The approach which, structurally speaking, provides the understanding of the global, national, and military context of the information dimension, brings extra quality, because it provides understanding of the inner relation of these levels, as well as of relevant opponent's capacities and capabilities.

The analysis of the information dimension actors, with its qualitative attitudes on the capabilities of individuals and non-state actors compared to state actors and military forces, brings extra quality and functional significance stressing out the importance of analyzing the operation capabilities in the information dimension, as well as shortcomings and weaknesses of state actors in these activities.

The application of the PMESII method, although initially based on the analysis of basic elements of the information dimension (subjects, systems, and organizations), can

be described as a quality analysis because it shows the nature, the scope and the effects of individuals, organizations, and systems that collect, process and act in the information environment. In addition, it is a useful tool for further understanding and analysis of the information dimension in which the security forces are located, especially in the opponent's environment. The application of the ASCOPE method enriches the analysis, taking into account that it observes the already familiar elements in a qualitative different way, and also introduces the „events of significance for the information dimension“ as the element of analysis. These methods assist better organizing and synthesis of the information as a key part of strategic thinking and decision-making.

The doctrinal approach, which is directed towards the analysis of threats and possible opponent's operation in the information dimension, is a functional analysis comprising four phases as follows: 1) defining the information dimension, 2) describing the effects of the information dimension, where PMESII and ASCOPE matrices are used, 3) assessing information situation and threat, within which the possible pattern and the doctrine of the opponent's information operation in a concrete situation are determined, and 4) determining the direction of the opponent's operation in the information dimension.

It can be concluded that only comprehensive analysis, which observes elements, areas, levels, actors and their operation capabilities in the information dimension, as well as the analysis of threats and possible opponent's operation in that dimension, can provide military forces with a complete image of the information dimension but also functional information about the possibility to influence the potential opponents by operating in this dimension and thus contribute to accomplishing both military goals and those of national security.

Literature

- [1] *Allied Joint Doctrine for Information Operations*, AJP-3.10, NATO, 2015.
- [2] *Capstone Requirements Document: Global Information Grid 70 (GIG)*, JROCM 134-01, U.S. Joint Forces Command, Aug. 30, 2001; *U.S. DoD Information Technology Security Certification and Accreditation Process (DITSCAP)*. U.S. Department of Defense, DoD Instruction 5200.40, Dec. 30, 1997.
- [3] Colin S Gray, *Recognizing and understanding revolutionary change in warfare: The Sovereignty of Context*. Carlisle, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1 February 2006. <https://ssi.armywarcollege.edu/2006/pubs/recognizing-and-understanding-revolutionary-change-in-warfare-the-sovereignty-of-context>. 01/11/2021.
- [4] *Critical Infrastructure Protection XV*, 5th IFIP WG 11.10 International Conference, ICCIP 2021, Virtual Event, March 15–16, 2021, Revised Selected Papers.
- [5] Дејан Стојковић, „Израда стратегијских докумената Републике Србије у области безбедности и одбране“, *Војно дело*, 6/2018, стр. 180.
- [6] *Доктрина информационој безбедности Российской Федерации*, утв. Президентом РФ от 9 септембра 2000 г. N Пр-1895, [https://Доктрина информационој безбедности Российской Федерации](https://Доктрина%20информационной%20безопасности%20Российской%20Федерации%20(утв.%20Президентом%20РФ%20от%2009.09.2000%20N%20Пр-1895)%20(утратила%20силу)%20|%20ГАРАНТ%20(garant.ru)) (утв. Президентом РФ от 09.09.2000 N Пр-1895) (утратила силу) | ГАРАНТ (garant.ru)
- [7] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010, стр. 101.

- [8] *Доктрина информационной безопасности Российской Федерации* (утверждена Указом Президента РФ № 646 от 5 декабря 2016 г., <https://СоветБезопасностиРоссийскойФедерации>, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (scrf.gov.ru)
- [9] Fred Bruls and A. Walter Dorn, „Human Security Intelligence: Towards a Comprehensive Understanding of Complex Emergencies”, *Open Source Intelligence in the Twenty-First Century New Approaches and Opportunities*, https://walterdorn.net/pdfHumanSecurityIntel_Bruls-Dorn_OSI-Book_Palgrave-Macmillan_June2014.pdf;
- [10] Global Information Infrastructure, https://itlaw.fandom.com/wiki/Global_Information_Infrastructure | The IT Law | Fandom;
- [11] *Information Operations, FM 100-6*, Headquarters, Department of the Army, 1996.
- [12] *Information Operations, Joint Publication 3-13*, 20 November 2014.
- [13] Inta Brikše, *The information environment: theoretical approaches and explanations*, p 383-384. Brikše I (2006). In: Informācijas vide Latvijā: 21. gadsimta sākums. Rīga: Zinātne, pp. 368–415. Available at: https://www.szf.lv/fileadmin/user_upload/szf_faili/Petnieciba/sppi/mediji/inta-brikse_anglu.pdf
- [14] Isaac R. Porche III, „Emerging Cyber Threats and Implications”. *RAND Corporation* Santa Monica, CA, 2016.
<https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT453.html>, приступљено 07.03.2022. године.
- [15] Jack Kern, „Understanding the Operational Environment: The Expansion of DIME, Military Intelligence” (2007), Vol. 33, No. 2., <https://www.proquest.com/docview/Understanding-the-Operational-Environment-The> – ProQuest, 21/12/2021.
- [16] *Joint Concept for Operating in the Information Environment* (JCOIE), United States Department of Defense, 25 July 2018.
- [17] *Joint Doctrine for Information Operations* (Joint Pub. 3-13), U.S. Joint Chiefs of Staff, Oct. 9, 1998.
- [18] Концептуальные взгляды на деятельность вооруженных сил Российской Федерации в информационном пространстве, Министерство обороны Российской Федерации, 2011.
- [19] Милан Миљковић, „Изазови у раду обавештајних служби у информатичком добу”, *Безбедност* 3/2020, стр. 148.
- [20] Милан Миљковић, Драган Јевтић, „Сукоби у информационом простору из угла савремене војне мисли у Руској Федерацији – искуства за безбедност Републике Србије”, *Национални интерес*, Београд, број 2021/2, стр. 108.
- [21] Милан Миљковић, Драган Јевтић, „Сукоби у информационом простору из угла савремене војне мисли у Руској Федерацији – искуства за безбедност Републике Србије”, *Национални интерес*, Београд, број 2021/2, стр. 107.
- [22] Милан Миљковић, *Посебност информационих операција у раду савремених обавештајних служби*, Факултет Безбедности, Београд, 2016, стр. 29-30.
- [23] Milan Miljkovic, Vangel Milkovski, „Challenges facing information environment in contemporary conflicts”, *Archibald Reiss Days 2020*, Belgrade, 18-19 November 2020, Thematic conference proceedings of international significance, University of Criminal Investigation and Police Studies Belgrade, 2020
<http://esкуп.kpu.edu.rs/dar/article/view/230/117>, 08/11.2021.

[24] Myriam Dunn, *Information Age Conflicts A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment*, Zurich, November 2002, https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ZB_64.pdf/ Information Age Conflicts (ethz.ch)

[25] *National Information Infrastructure (NII)*, <https://itlaw.fandom.com/> National Information Infrastructure | The IT Law| Fandom ;

[26] Нежданов Игорь Юрьевич, *Технологии информационных войн в интернете*, <https://studylib.ru/doc/2333221> Технологии информационных войн в интернете (studylib.ru), 25/12/2021.

[27] *Operational Environment and Army Learning*, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 26 November 2014. <https://armypubs.us.army.mil/doctrine/index.html>

[28] *Planner's Handbook for Operational Design*, Joint Staff, J-7, Joint and Coalition Warfighting Suffolk, Virginia, 7 October 2011, p A-14;

[29] *Researching with pmesii-pt analysis*, Researching with PMESII-PT Analysis, DINFOS Pavilion, Article. 12/12/2021.

[30] Robert Ehlers, *Making Old Things New Again: Strategy, the Information Environment, and National Security*, January 3, 2017. <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/1/3/making-old-things-new-again-strategy-the-information-environment-and-national-security>, 25/10/2021.

[31] *The conduct of information operations*, ATP 3-13.1, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 04 October 2018, p. 2-6. <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-13-1.pdf>, 01/11/2021.

[32] *The application of COIN doctrine and theory*, A Counterinsurgent's Guidebook, Counterinsurgency Training Center – Afghanistan, KABUL, Version 2: November 2011, <https://info.publicintelligence.net/CTC-A-COIN-Guidebook.pdf>. 11/12/2021.

[33] Tomasz Kacala, „Military Leadership in the Context of Challenges and Threats Existing in Information Environment”, *Journal of Corporate Responsibility and Leadership*, <https://www.researchgate.net/publication/297751621>, 08/12/2021.

[34] *US Department of Defense Strategy for Operations in the Information environment*, June 2016, DoD-Strategy-for-Operations-in-the-IE-Signed-20160613.pdf (defense.gov)

[35] US Army, Field Manual 3-0: Operations (Washington, DC, 2008).

Summary

The information dimension of the modern security environment is characterized by complexity, the abundance of unstructured information and numerous conflicts that are fought through information warfare. The stated complexity of the modern information dimension and the problem of correctly perceiving the security environment raises the question of application of modern and proven methods for their analysis. These methods are a useful tool for understanding the information dimension, especially if it is about a foreign or opposing environment, and they help

organizing, synthesizing, and applying information as a key part of communication planning and strategic thinking and decision making.

Structural analysis of the information dimension includes the analysis of: a) *elements of the information dimension*, primarily information infrastructure, systems and devices for collecting, transmitting, processing and delivering information, information and their flows, as well as personnel and organizations performing various activities related to the information; b) *areas of the information dimension*, i.e. physical, cognitive, and information areas; c) *levels of the information dimension*, which are divided into global, national and military-security levels; and d) *actors of the information dimension*, primarily individuals, non-state and state actors, directing the analysis to their ability to act in the information dimension, i.e. performing information operations.

The functional phase of information dimension analysis, on the other hand, contains the following phases: 1) defining the information dimension, 2) describing the effects of the information dimension, using PMESII and ASCOPE matrix, 3) assessing information situation and threat, within which a possible pattern and the doctrine of information action of the opponent in a specific situation are determined, and 4) determining the directions of action of the opponent in the information dimension.

It can be concluded that only a comprehensive analysis, which considers all the elements of the structure of the information dimension, as well as the elements of functional analysis, provides the military with a complete understanding of the information dimension and functional information on the possibility of shaping the information dimension for the purpose of acting against the opposing forces easier accomplishing of gains.

Key words: the information dimension, analysis, PMESII and ASCOPE method, the pattern of information action of the opponent

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



THE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS OF DEFINING THE CONCEPT OF “INSURGENCY” AS A COMPLEX FORM OF POLITICAL VIOLENCE

Bojan Kuzmanović*
Srđan Blagojević**

Достављен: 05. 02. 2022.

Кориговано: 09. 03. 2022.

Прихваћен: 22. 03. 2022.

Језик рада: Енглески

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdello2202041K

Insurgency is a great internal security problem, and also a means to achieve various political goals, not only in national, but also in international relations. During the establishment of its theoretical basis, it was most often studied within a broader context, i.e. war, as a complex form of political violence, which has produced several theoretical, doctrinal and other definitions of this social phenomenon. Different definitions that can be found in literature are quite similar at first glance because they start from an armed struggle against the government (or some measure undertaken by the government), but their analysis can show great differences in the content of this concept.

In the search for a valid definition of insurgency, and using the methods of defining (synonym method, analytical, synthetic, genetic and operational method), as well as the rules of definition, available definitions of insurgency have been analysed. The paper analyses semantic, doctrinal and research definitions of “insurgency” in order to consider the problem of defining this concept and submitting a proposal for an objective and explicit definition of its con.

Key words: definition, defining, political violence, insurgency

* Military Academy, University of Defence in Belgrade, Belgrade, Republic of Serbia, bojan.kuzmanovic@vs.rs

** Military Academy, University of Defence in Belgrade, Belgrade, Republic of Serbia.

Introduction

Insurgency is not a new social phenomenon; this form of political violence has existed throughout the whole human history.¹ However, during the last thirty years, it has become strategically important, because, above all, it has been used as a tool of national, and foreign policy.² In the bipolar geopolitical division, insurgencies were most often considered as a way of fighting for liberation from colonization, repression, etc. However, its features as a foreign policy tool were also noticed, so at the unipolar geopolitical moment they gained greater importance. Due to these various manifestations, many definitions of this complex form of political violence have emerged.

The problems that researchers encounter in searching for the essential features of insurgency are semantic, and then substantive, because it is difficult to define what insurgency is, in relation to what it is not, primarily due to the similarity of content with other complex forms of political violence (guerrilla, terrorism, civil war, etc.).

All of this indicates the complexity of the phenomenon and problems that researchers are facing. However, defining some social phenomenon is necessary because it defines the main and constant features, structure, as well as the difference of a phenomenon from other similar phenomena.³ In this way, preconditions for a common approach and action in solving practical problems are provided in every society.

The paper does not analyse cases of insurgencies identified by available databases on this social phenomenon, such as the database of the Peace Research Institute Oslo⁴, other researchers in this field⁵ or private research organizations⁶ in which features of this social phenomenon are emphasized, but the characteristic features of insurgency are critically presented, using hypothetico-deductive and comparative general scientific method, as well as all main (analytical and synthetic) methods of scientific knowledge from lexical, legal, research and military (doctrinal) definitions, in order to consider the problem of defining this concept and proposing an objective and explicit definition of its content.

¹ Dragan Simeunović, *Političko nasilje*, Radnička štampa, Beograd, 1989, pp. 70-87.

² Steven Metz & Raymond Millen, "Insurgency and counterinsurgency in the 21st century: reconceptualizing threat and response". Strategic Studies Institute, US Army War College WA, 2004, p. 6.

³ On the problems and rules of definition, see more in: Slavomir Milosavljević i Ivan Radosavljević, *Osnovi metodologije političkih nauka*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2000, pp. 166-169.

⁴ Pettersson, Therese, Shawn Davis, Amber Deniz, Garoun Engström, Nanar Hawach, Stina Högladh, Margareta Sollenberg & Magnus Öberg, "Organized violence 1989-2020, with a special emphasis on Syria". *Journal of Peace Research* 58(4), Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2021.

⁵ Balcells L, Kalyvas SN, "Does Warfare Matter? Severity, Duration, and Outcomes of Civil Wars", *Journal of Conflict Resolution*, 58(8):1390-1418. 2014, doi:10.1177/0022002714547903

⁶ Paul, Christopher, Colin P. Clarke, Beth Grill, and Molly Dunigan, *Paths to Victory: Detailed Insurgency Case Studies*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013.

The presentation of the results of semantic analysis

Although the phrase "armed rebellion" is present in national and international media, military, political and legal discourse, as well as in the discourse of the academic community that studies the problems of political violence, and also the function of security and defence, there is no generally accepted definition. This indicates the complexity, and also the politicization of the concept because the theoretical definition often depends on the current political discourse. Moreover, the phrase "armed rebellion" cannot be found in the Serbian language dictionaries. If we start from the attitude that a syntagm is an organized set of words that means a concept and that there is a main member and one or more dependent members, where a dependent member has the function of an attribute and defines more precisely the meaning of a main member, then in the phrase "armed rebellion" the noun "rebellion" is the main member, while the adjective "armed" is the dependent member.

The word "rebellion" is semantically defined in the 2011 Serbian Language Dictionary (published by the Matica srpska) as an uprising, insurgency, resentment, an expression of dissatisfaction, protest (against the government, politics, etc.). Furthermore, as resistance against someone, something, disobedience, resentment, and also as mess, chaos caused by riots, uproar, commotion.⁷ The word "armed" is, in the same source, stated in the meaning - which is performed with a weapon (attack, conflict) or which is created in a fight, by fight. In the Lexicon of Foreign Words and Expressions by Milan Vujaklija from 1980, the word "rebellion" is used to define the concept of "revolt", which entered our language from French (Fr. *révolte*), meaning rebellion, insurgency, uprising, strong resentment against someone or something. Moreover, the word "rebellion" is also used to define the concept of "insurrection" (Lat. *insurgere, insurrectio*), meaning rebellion, uprising, raising the people to arms.⁸

In the 1986 Lexicon of Security, Obren Đorđević defines insurgency as „a form of subversive actions, which implies an armed action secretly prepared by an organized group in order to forcibly overthrow the existing legal order”.⁹

In contrast to the English speaking countries, where a term *insurgency* is used for armed rebellion (i.e. a form of violent takeover), the Russian Language Dictionary published in four volumes from 1957 to 1999, mentions several terms for defining an armed rebellion (Rus. *бунт, повстанчество, крамола*).¹⁰ The third edition of the Great Soviet Encyclopedia defines insurgency as counter-revolutionary warfare, i.e. an attempt by a militarily inferior group (rebels) to usurp and take control of the system by guerrilla warfare and population control.¹¹ This example indicates the dependence of the definition of the

⁷ Milica Vujanić et al., *Rečnik srpskoga jezika*, Matica srpska, Novi Sad, 2011.

⁸ Milan Vujaklija, *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980.

⁹ Obren Đorđević, *Leksikon bezbednosti*, Partizanska knjiga, Beograd, 1986, p. 267.

¹⁰ *Словарь русского языка*, available at: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/default.asp>, accessed on December 27, 2021.

¹¹ *Третье издание Большой советской энциклопедии*, выпущенной издательством «Советская энциклопедия» в 1969 - 1978 годах, available at: http://www.rubricon.com/bse_1.asp, accessed on December 28, 2021.

concept on political discourse because the October Revolution is mostly considered by the Western authors as insurgency against the Tsar, while the Russian vocabulary considers it as revolution, and later rebellion against the communist government in Russia as insurgency (i.e. counter-revolutionary warfare). Moreover, by defining insurgency as a form of political violence, the Russian government emphasizes in advance the negative (counter-revolutionary) context of such a political struggle.

Political theory in our country has contributed to the definition of this concept by one of the most cited definitions listed in the 1975 Political Encyclopedia. In this book, rebellion is defined as “an individual mass action or of an indefinite group, which is undertaken to forcibly overthrow a social or state system or to oppose some body or governmental measure”, and insurgency as “a form of rebellion in which its participants are all or partially provided with weapons suitable for attack and defence, where it is not necessary for participants to carry weapons all the time, but it is enough to possess them for such purpose and use them occasionally or keep them in places where they can easily use them”.¹² Such a definition is substantive and essentially more precise because it does not emphasize in advance the negative connotation of the phenomenon. Whether insurgency is a positive or negative social phenomenon that occurs depends on context. For example, in cases when a group is subjected to some form of political violence (exploitation, terror, repression, etc.), so if after using other political means the group members resort to insurgency, it is justified and supported by the international community. However, if motives of insurgency are taking control of some resources, secession or forcing the government to make concessions, then it is condemned, and states often help “the victim” state in coalition.

The doctrinal review

The doctrinal definition of the concept of insurgency is similar to the encyclopedic one. The Doctrine of the Serbian Armed Forces defines insurgency as “a specific form of armed violence, which threatens the state security because it seeks to achieve political goals in an unconstitutional manner and by force”.¹³ The relevant Concept of the engagement of the Serbian Armed Forces in anti-terrorist and counter-insurgency operations states that “insurgency is a specific form of rebellion in which its participants, all of them or partly, are provided with weapons suitable for attack and defence, and it is enough that they are available to them, that is, to possess them for such purpose and use them occasionally or keep them in places where they can easily use them with the task of depriving the current regime of legitimacy and gaining Serbian legitimacy for themselves”.¹⁴

¹² Jovan Đorđević et al., *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975, p. 737.

¹³ “Doctrine of the Serbian Armed Forces”, Media Centre “Odbrana”, Belgrade, 2010, p. 8.

¹⁴ “Concept of the engagement of the Serbian Armed Forces in an anti-terrorist and counter-insurgency operation”, Ministry of Defence, General Staff of the Serbian Armed Forces, Training and Doctrine Department, Belgrade, 2014, point 33.

UK defence doctrine defines insurgency as "an organized, violent subversion which, as a challenge to the established authority, is used to influence political control, or to prevent political control".¹⁵

Similar to UK defence doctrine, the US doctrinal documents define insurgency as "the organized use of subversion and violence perpetrated to seize, annul or challenge political control of the region".¹⁶

The French doctrine views insurgency as the activities of an organized and ideologically motivated group (or movement), which seeks to persuade and coerce the population or use violence and subversion to provoke a political change of the government over state or region.¹⁷

After redefining the concept, the German doctrine generally considers insurgency as a process of destabilization caused by political, economic and/or social dissatisfaction, which is carried out in order to influence the effectiveness and legitimacy of the state system.¹⁸

The North Atlantic Treaty Organization (NATO) defines insurgency as "the action of an organized, often ideologically motivated group or movement to influence or prevent political changes or to overthrow ruling authorities in a country or region, focusing on persuasion or forcing the population to use violence or subversion".¹⁹

All these definitions respect and emphasize the political context of insurgency, which is reflected in goals such as gaining or challenging political control, the government change, influencing the effectiveness and legitimacy of the state system, etc.

The theoretical review of the subject of the research

There are not many sources in our political and military discourse that deal with the topic of insurgency. There are more foreign sources on this problem, primarily due to the revolutionary character of system change in some countries (China, Russia) or the colonial experiences that the great powers have had throughout history, primarily Great Britain and France. Furthermore, the books of the US researchers stand out, especially during and after the Vietnam War and after the intervention in Iraq and Afghanistan.

The most important and one of the most cited in this field is certainly Mao Zedong. This Chinese realpolitiker, the chairman of the Chinese Communist Party and the president of the People's Republic of China from its founding in 1949 until

¹⁵ British Army Field Manual. (2009), Volume 1 Part 10, „*Countering Insurgency*“, Army Code 71876.

¹⁶ Chairman of the Joint Chiefs of Staff Publications „*Counterinsurgency*“, 2018 and „*Insurgencies and counterinsurgencies*“. FM 3-24, HQ Dept. of the Army, US, 2014.

¹⁷ Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, „*Contre-insurrection*“, Ministère de la Défense, Paris, 2013.

¹⁸ German Army Office, Army development, Army training, „*Preliminary basics for the role of land forces in counterinsurgency*“, Cologne, 2010.

¹⁹ NATO Allied Joint Publication 3.4.4 „*Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (COIN)*“, Edition a Version 1, July 2016.

his death in 1976, is considered to be one of the most significant figures in Chinese political and military history. In his book "On Guerrilla Warfare", which he wrote during the Chinese struggle against the Japanese occupation (1937), he laid the foundation of the organization and manner of executing insurgency. He drew his conclusions on the basis of historical experiences (the Russian resistance to Napoleon and the civil war in Russia), theories known and available to him until then (Clausewitz) and his practice. According to Mao Zedong, insurgency (guerrilla warfare combined with political work) is a powerful special weapons that nations inferior in military equipment and weapons can use against a stronger aggressor nation.²⁰ Mao Zedong elaborates the position by Clausewitz that war is a continuation of politics by other means in his practice and emphasizes that speed, surprise and deception of activities ensure a victory in such a fight.

On the basis of his (French) experience from Indochina and North Africa, the French officer David Galula wrote the book "Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice" in 1964, which has systematized the knowledge about differences between insurgency and other forms of political violence (revolution, conspiracy, civil wars) for the first time. Moreover, some main characteristics of this phenomenon are emphasized (political basis, longevity, price, importance of propaganda, variability, unconventionality, etc.). Like Mao Zedong, Galula paraphrased Clausewitz, defining insurgency as "implementing party policy within a country by all means".²¹

The British view of insurgency was systematized by Frank Kitson in 1971 in his book "Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping". Kitson defines rebellion as "the use of armed force by a part of the population against the government, with the aim of overthrowing it or forcing it to do something it did not want".²²

The US researchers confirm the view that insurgency is not a new phenomenon and that it has been the most common form of social conflict since the organization of the first political communities.²³ The view that from the end of World War II until today insurgency is the predominant form of conflict is particularly emphasized.²⁴ This view is also held by the US theorist of international relations Joseph Nye, in his book "How to Understand International Conflicts". It states that out of 111 conflicts that took place from 1989 to 2000, as many as 95 of them were of an internal character, and most of them arose due to ethnic reasons.²⁵ Bard O'Neill defines insurgency as a struggle between groups and authorities in which groups consciously use political resources (e.g. organizational expertise, propaganda and

²⁰ Mao Tse Tung, *On Guerrilla Warfare*, translated by HQ US MC, Washington, 1989, p. 42.

²¹ David Galula, *Counterinsurgency Warfare*, Praeger, London, 1964, p. 1.

²² Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*. Faber and Faber, London 1971, p. 3.

²³ Bard O'Neill, *Insurgency and terrorism, from revolution to apocalypse*, Potomac books, Washington, 2005.

²⁴ Ian Beckett, *Modern insurgencies and counter-insurgencies*, Routledge group, London, 2001.

²⁵ Džozef Naj, *Kako razumevati međunarodne sukobe*, Stubovi kulture, Beograd, 2006.

demonstrations) and violence to destroy, reformulate or maintain the legitimacy of one or more aspects of politics.²⁶ Steven Metz and Raymond Millen, describing the conceptual context, define insurgency as a strategy adopted by groups that cannot achieve their political goals by conventional means or rapid takeover, and are used by those who are too weak to gain power in other way.²⁷

One of the most cited authors, whose views are included in official documents of the European Union and the US military doctrinal documents is the Australian David Kilcullen. He concludes that insurgency is a public movement that tries to remove the status quo through subversion, political activity, rebellion, armed conflict and terrorism.²⁸

Noting that insurgency is increasingly becoming a topical form of threatening security of nations and states, Mitar Kovač and Dejan Stojković in their book "Strategic Defence Planning" define insurgency as a type of an armed conflict in which, very often, a group in society (of stronger or weaker political influence) seeks to provoke "changes" by combining subversion, propaganda and military pressure, with the aim of persuading or encouraging broad masses to accept such changes.²⁹

Miodrag Gordić and Goran Matić define insurgency, from the aspect of threatening security, as „an organized armed political struggle, whose goal can be to take over power by coup and overthrowing the existing government or of much more limited scope”.³⁰ It directs postponed military and political activity (subversion and armed conflict) towards full or partial control of state resources, through the use of irregular military forces or illegal political organizations. Furthermore, from the standpoints of judicial practice and from the aspect of the theory of criminal law, the same authors derive the criminal law concept of insurgency on the basis of characteristics of this criminal act. According to them, the main characteristics of insurgency are:

a) an individual action of an indefinite number of persons (as a rule, a greater number of participants take part in it, but it cannot be defined in advance);

b) an organized action (does not occur spontaneously, but as a result of certain previous activities aimed at its preparation and direction, and is most often supported by an organization or a foreign country);

c) participants are armed with weapons or some tools and are ready to use them, although the use itself does not have to happen;

d) it is always aimed at forcibly achieving some goals, and most often at threatening the constitutional order or security of a country.

²⁶ Bard O'Neill, et al., *Insurgency in the modern world*, Routledge group, London, 1980, p. 1.

²⁷ Steven Metz & Raymond Millen, „*Insurgency and counterinsurgency in the 21st century: reconceptualizing threat and response*”. Strategic Studies Institute, US Army War College, 2004, p. 2. Accessed on January 11, 2022, available at: <http://www.jstor.org/stable/resrep11453>

²⁸ David Kilcullen, „Countering Global Insurgency: A Strategy for the War on Terrorism”, *Journal of Strategic Studies*, 2005 and David Kilcullen, „Counterinsurgency Redux”, *Survival* 48, 4 (Winter 2006-2007), p. 121.

²⁹ Mitar Kovač i Dejan Stojković, *Strategijsko planiranje odbrane*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 2009.

³⁰ Miodrag Gordić i Goran Matić, „Oružana pobuna”, *Vojno delo*, jesen 2011.

The legal aspect of insurgency can be seen in "Criminal Code of the Republic of Serbia", which classifies this act as a crime against the constitutional order and security of the Republic of Serbia.³¹ Insurgency is considered to be an act aimed at threatening the constitutional order, security or territorial integrity of Serbia. For this crime, Article 311 provides for a minimum sentence of five years imprisonment for an organizer of insurgency, and a prison sentence of three to fifteen years for participants. This crime is treated similarly in foreign legislation. For example, in the Criminal Code of the Russian Federation, insurgency is classified as an act against state power and is incriminated as organizing or actively participating in insurgency with the aim of overthrowing or forcibly changing the constitutional order of the Russian Federation or violating its territorial integrity. Twelve to twenty years of imprisonment are provided for this crime.³²

According to Radoslav Gaćinović and Dragan Mlađan, the legal aspect of defining social phenomena is justified because there is no formal consensus on insurgency in terms of content. Namely, the modern system of international law does not deal with rebellion, and considers it as an internal matter of state and is in its exclusive competence. Additionally, Article 1, Paragraph 2 of the 1977 Protocol II, annexed to the Geneva Conventions of 1949, exempts rebellion from the scope of international law. The same authors accept the definition of the Central Intelligence Agency, which considers insurgency as a tool for exercising control over state resources by using irregular military forces or illegal political organizations.³³ Such a narrow organizational (agency) definition is not empirically supported because the motives of rebels across the planet are not only the control of resources, and rebel forces always include legal political organizations, as well.

Milan Mijalkovski states that insurgency is an illegal activity of a greater social group against the current government of home country or against some governmental body. Persons participating in insurgency are mutually connected with goal and readiness to use force to achieve it. Insurgency is characterized by thorough preparation of its leaders, and it starts at the moment when rebel leaders consider it the most favourable for achieving a set goal or an adequate reason has arisen.³⁴ The same author points out that insurgency is caused by the escalation of terrorism in one of the following cases: (1) when an attacked state is not capable of optimally disabling terrorists; (2) when the terrorist collective has the support of local population, which transforms its public mass forms of support into violent ones; (3) when terrorists have a great number of supporters, and they believe that punctual attacks cannot achieve ultimate goals; and (4) when a foreign sponsor orders terrorist leaders to incite the population to revolt.

³¹ Criminal Code of the Republic of Serbia – "Official Gazette of RS", No. 85 of October 6, 2005, 88 of October 14, 2005 - correction, 107 of December 2, 2005 - correction, 72 of September 3, 2009, 111 of December 29, 2009, 121 of December 24, 2012, 104 of November 27, 2013, 108 of October 10, 2014, 94 of November 24, 2016, 35 of May 21, 2019.

³² Listed in: Goran Matić, *Politički delikti – atentat i pobuna*. MC "Odbrana", Beograd, 2016, p. 236.

³³ Listed in: Radoslav Gaćinović i Dragan Mlađan, "Oružana pobuna - problem bezbednosti demokratske države". *Srpska politička misao*, No. 4/2011, pp. 284 i 285.

³⁴ Milan Mijalkovski, "Uloga Vojske Srbije u protivterorističkim i protivpobunjeničkim dejstvima". *Vojno delo*, 6/2016, p. 253.

It is necessary to emphasize the importance of the view that this form of political violence occurs with or after other forms of political violence, but with the restriction that insurgency must not occur only after some of the complex forms of political violence, but also after some of its simple forms. Furthermore, terrorism, as well as subversions, protests, riots, unrests or guerrilla actions can be a part of tactics (mode of action, activities) of insurgent movements.

The fact that insurgency is an internal state matter has been confirmed by Vangel Milkovski in his article "The engagement of modern military forces in countering terrorist and insurgency forces". This author, whose conclusions are included in the doctrinal document of the Serbian Armed Forces (the Concept of the engagement of the Serbian Armed Forces in anti-terrorist and counter-insurgency operations), points out that insurgency, as a social phenomenon, arises as a complex of processes and relations between and within state entities, whose interests, values and needs are diametrically opposed and cannot be reconciled through processes of cooperation.³⁵

Recognizing non-negativity as a feature of a good definition from the above-mentioned definitions, it is also necessary to point out differences between this form of political violence and other similar forms that are overlapping. Thus, unlike insurgency, pursuing an opposition policy, forming opposition media and parties, organizing public gatherings, participating in elections, etc. is legal. On the other hand, political parts of insurgent movements can carry out such activities, as well.

Moreover, insurgency is not a phenomenon that occurs suddenly, en masse and with broad, generally accepted goals, such as revolutions, although insurgents often act at crisis moments, when other social circumstances contribute to the potential success of insurgency. In addition, it is important to emphasize that a great part of insurgent movements are fighting for the favour of the undecided majority.

Insurgency is not a conflict of approximately equal parties within a society that differ in opposing views on one or a group of related issues such as civil wars. However, insurgencies often turn into long civil conflicts within a society.

Furthermore, insurgency is not the result of elite conflict at the top of a society, as in coup cases, but success and subsequent exploitation of success depend on the elites that initiate and support it (materially, declaratively), set goals, etc.

Physically, the targets of insurgency forces are not civilian, as is the case with terrorism, but the struggle for "hearts and minds" often has elements of terrorism and coercion. Also, insurgency does not occur spontaneously and suddenly, and rebel forces are mostly supported from outside.

Finally, insurgency is not weapons of the strong like military intervention or war. However, the induction of insurgency in certain regions (states) is done by great and strong states in order to pursue their interests because this "format" of conflict is politically favourable and leaves plenty of room for manoeuvre in case of failure (changing the party being supported, denying involvement, etc.).

³⁵ Vangel Milkovski, "Upotreba savremenih vojnih snaga u suprotstavljanju terorističkim snagama i snagama oružane pobune", *Vojno delo*, 6/2016, p. 214.

Conclusion

Analysing the syntagm “armed rebellion” in relation to the terms that define the factors of the syntagm, it can be concluded that armed rebellion in our lexical discourse is an armed way of expressing dissatisfaction or disagreement with the policy pursued by the government. Doctrinal documents respect and emphasize the important characteristics of insurgency, primarily violence, political basis, illegality and its (at least initially) illegitimacy.

To define some concept means to define its content, i.e. a set of its essential features (qualities). Each concept has a definiendum (the concept whose content we define by definition – “insurgency” and definiens (the expression by which it is defined). Each definiens can be broken down into *genus proximum* and *differentia specifica*. A distinctive difference is what distinguishes one concept from others that fall under the same closest categorical concept.

In our case, the first concept of higher order is political violence, and insurgency differs from other forms of political violence in its complexity, illegality, mass and other characteristics. Recognizing non-negativity, objectivity, content, versatility, essential precision, complexity, capability to develop, proportionality and accuracy, as the features of a good definition,³⁶ researchers have differently defined this social phenomenon, but it is noticed that available definitions only partially meet the mentioned criteria. Some of the mentioned definitions emphasize goal or motive as the main definiens (taking over power, overthrowing the legal order, mastering resources, implementing the party policy, changing the constitutional order, etc.). Others emphasize activities and manner of execution (subversion, military pressure, coup, etc.). The third group of definitions emphasizes the features of this phenomenon (unconstitutional, violent, ideologically motivated, etc.). On the basis of the mentioned, it can be concluded that insurgency, as a complex form of political violence, is difficult to define precisely so that the definition achieves a broad consensus. Definitions evolve depending on the context in which insurgency took place or is taking place, the manner of insurgency, as well as political goals chosen by insurgent movement or its sponsor.

Based on the analysis of available definitions and sources that are directly or indirectly related to insurgency, and due to the constant change of categorical concepts, the mentioned different approaches in defining and researching insurgency, an operational explicit definition can be formulated: insurgency is an intrastate illegal complex form of political violence used by organized armed groups to achieve political goals. We propose this definition to professional and scientific criticism, concluding that the problem of defining the concept of “insurgency” will continue to be influenced by the development of this form of political violence because goals, activities, means and methods of insurgent organizations, as well as

³⁶ Slavomir Milosavljević i Ivan Radosavljević, *Osnovi metodologije političkih nauka*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2000, p.167.

contexts that insurgency is taking place in, will also permanently change in accordance with current and future socio-political conditions, as well as motives and interests of key actors in this complex form of political violence.

Literature

- [1] Bard O'Neill, et al., *Insurgency in the modern world*, Routledge group, London, 1980.
- [2] Bard O'Neill, *Insurgency and terrorism, from revolution to apocalypse*, Potomac books, Washington, 2005.
- [3] Balcells L, Kalyvas SN. „Does Warfare Matter? Severity, Duration, and Outcomes of Civil Wars”, *Journal of Conflict Resolution*, 58(8):1390-1418, 2014, doi:10.1177/0022002714547903.
- [4] British Army Field Manual, Volume 1 Part 10, „Countering Insurgency”, Army Code 71876, 2009.
- [5] Вангел Милковски, „Употреба савремених војних снага у супротстављању терористичким снагама и снагама оружане побуне”, *Војно дело*, 6/2016, стр. 210-227.
- [6] German Army Office, Army development, Army training, „*Preliminary basics for the role of land forces in counterinsurgency*”, Cologne, 2010.
- [7] Горан Матић, *Политички деликти - атентат и побуна*, МЦ „Одбрана”, Београд, 2016.
- [8] Грамота – речник руског језика, 2021, доступан на: <http://gramota.ru/> и https://www.lexilogos.com/english/russian_dictionary.htm, приступљено дана 20. 01. 2022. године.
- [9] David Galula, *Counterinsurgency Warfare*, Praeger, London, 1964.
- [10] David Kilcullen, „Countering Global Insurgency: A Strategy for the War on Terrorism”, *Journal of Strategic Studies*, 2005.
- [11] David Kilcullen, „Counterinsurgency Redux”, *Survival* 48, 4 (Winter 2006-2007), p.121.
- [12] „Доктрина Војске Србије”, Медија центар Одбрана, Београд, 2010.
- [13] Ian Beckett, *Modern insurgencies and counter-insurgencies*, Routledge group, Oxfordshire, England, UK, 2001.
- [14] Јован Ђорђевић и др., *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
- [15] „Концепт употребе снага Војске Србије у противтерористичкој и противпобуњеничкој операцији”, Министарство одбране, Генералштаб Војске Србије, Управа за обуку и доктрину, Београд, 2014.
- [16] Кривични законик Републике Србије - „Службени гласник РС”, бр. 85 од 6. октобра 2005, 88 од 14. октобра 2005 - исправка, 107 од 2. децембра 2005 - исправка, 72 од 3. септембра 2009, 111 од 29. децембра 2009, 121 од 24. децембра 2012, 104 од 27. новембра 2013, 108 од 10. октобра 2014, 94 од 24. новембра 2016, 35 од 21. маја 2019.
- [17] Christopher Paul, Colin P. Clarke, Beth Grill, and Molly Dunigan, *Paths to Victory: Detailed Insurgency Case Studies*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013. доступно на : https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR291z2.html, приступљено дана 06. 03. 2022.

- [18] Mao Tse Tung, *On guerrilla warfare*, translated by HQ US MC, Washington, 1989.
- [19] Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
- [20] Милан Мијалковски, „Улога Војске Србије у противтерористичким и против-побуњеничким дејствима“, *Војно дело*, 6/2016, стр. 248-265.
- [21] Милица Вујанић и др., *Речник српскога језика*, Матица српска, Нови Сад, 2011.
- [22] Миодраг Гордић и Горан Матић, „Оружана побуна“, *Војно дело*, јесен 2011, стр. 117-137.
- [23] Митар Ковач и Дејан Стојковић. *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.
- [24] NATO Allied Joint Publication 3.4.4 „*Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency (COIN)*“, Edition a Version 1, July 2016., приступљено дана 17.12.2021. године, доступно на: <http://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/AJP-3.4.4%20EDA%20V1%20E.pdf>.
- [25] Обрен Ђорђевић, *Лексикон безбедности*. Партизанска књига, Београд, 1986.
- [26] Pettersson, Therese, Shawn Davis, Amber Deniz, Garoun Engström, Nanar Hawach, Stina Högladh, Margareta Sollenberg & Magnus Öberg, „Organized violence 1989-2020, with a special emphasis on Syria“. *Journal of Peace Research* 58(4), Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2021.
- [27] Радослав Гађиновић и Драган Млађан, „Оружана побуна – проблем безбедности демократске државе“, *Српска политичка мисао*, Број 4/2011, год 18., вол. 34 стр. 277-293.
- [28] Славомир Милосављевић и Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, ЈП Службени гласник, Београд, 2000.
- [29] *Словарь русского языка*, доступан на: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/default.aspx> https://www.lexilogos.com/english/russian_dictionary.htm, приступљено дана 27. 12. 2021. године.
- [30] Steven Metz & Raymond Millen, „*Insurgency and counterinsurgency in the 21st century: reconceptualizing threat and response*“, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2004., приступљено дана 11. 01. 2022, доступно на: <http://www.jstor.org/stable/resrep11453>.
- [31] *Третьего издания Большой советской энциклопедии*, выпущенной издательством «Советская энциклопедия» в 1969 - 1978 годах, доступна на: http://www.rubricon.com/bse_1.asp, приступљено дана 28.12.2021. године.
- [32] Frank Kitson, „*Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*“, Faber and Faber, London, 1971.
- [33] FM 3-24 „*Insurgencies and counterinsurgencies*“, HQ Dept. of the Army, USA, 2014.
- [34] Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, „*Contre-insurrection*“ (Paris: Ministère de la Défense, 2013), 57, доступно на: <http://www.guerredefrance.fr/DOC/COIN.pdf>., приступљено дана 05.03.2022.
- [35] Chairman of the Joint Chiefs of Staff Publications 3-24, „*Counterinsurgency*“ JP 3-24, 2018.
- [36] Džozef Naj, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.

S u m m a r y

During the bipolar period, insurgencies were most often considered as a way of fighting for liberation from colonization, repression and other forms of political violence. However, its features as a foreign policy tool were also noticed, so at the unipolar geopolitical moment they gained greater importance. Due to such a variety of manifestations, many definitions of this complex form of political violence have emerged.

The problems that researchers encounter in searching for the essential features of the concept of *insurgency* are semantic and substantive because it is difficult to define what insurgency is, in relation to what it is not. However, the definition of this (and every other) social phenomenon is necessary because it defines its main and constant features, structure, as well as the differences from other similar phenomena. In this way, preconditions for a common approach and joint action in solving social problems are provided.

In our search for a valid definition of insurgency, the characteristic features in dictionaries, encyclopedias and lexicons have been critically compared. Also, legal (in national and foreign statutes/laws and in international humanitarian law), military (doctrinal) and research definitions have been analyzed, in order to consider the problem of defining this concept and submitting a proposal for an objective and explicit definition.

After analyzing the concept of "*insurgency*" it can be concluded that insurgency in our lexical discourse is „an armed way of expressing dissatisfaction or disagreement with the policy pursued by the government". Besides motive, doctrinal documents emphasize other important characteristics of this phenomenon, primarily violence, political basis, illegality and its (at least initially) illegitimacy.

The *genus proximum*, or the first term of a higher order in relation to insurgency is political violence, and insurgency differs from other forms of political violence in terms of complexity, illegality, mass and other characteristics. Recognizing non-negativity, objectivity, content, essential precision, complexity and accuracy as features of a good definition, researchers have differently defined this social phenomenon, but it can be noticed that available definitions only partially meet the mentioned criteria. Some of the definitions emphasize goal or motive (taking over political power, overthrowing the legal order, mastering resources, implementing party policy, changing the constitutional order, etc.). Others emphasize activities or method (subversion, military pressure, coup, etc.). The third group of definitions emphasizes the features of this phenomenon (unconstitutional, violent, ideologically motivated, etc.). Based on the abovementioned, it can be concluded that insurgency, as a complex form of political violence, is difficult to define precisely, so that its definition achieves a broad consensus. Definitions evolve depending on the context in which insurgency took place or is taking place, as well as the political goals and method chosen by insurgent movement or its sponsor.

Based on the analysis of available definitions of insurgency and due to the constant change of categorical concepts, different approaches in defining and researching insurgency, an operational explicit definition can be formulated: insurgency is illegal intrastate complex form of political violence used by organized armed groups in order to achieve political goals. We expose this definition to professional and scientific criticism, stating that the problem of defining the concept of “*insurgency*” will continue to change due to development of this form of political violence because goals, activities, means and methods of insurgent organizations and contexts in which insurgency happens will also permanently change in accordance with current and future socio-political conditions, as well as motives and interests of key actors in this complex form of political violence.

Key words: *definition, defining, political violence, insurgency*

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



THE PARTITION OF KOSOVO AND METOHİJA: REALITY OR DELUSION?*

Dušan Proroković**

Достављен: 25. 02. 2022.

Језик рада: Енглески

Кориговано: 19. 03. и 26. 04. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 16. 06. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdelo2202055P

The paper presents the development of the idea of the partition (demarcation) of Kosovo and Metohija, which has been discussed since the second half of the 1960s, as well as the relationship between three stakeholders - the Serbian, Albanian and international community. It turns out that this partition, although viewed from a theoretical point of view as a legitimate proposal, is difficult to achieve or unfeasible for several reasons. The hypothesis that is confirmed in the paper is the following: the partition of Kosovo and Metohija was not a realistic option because there was no agreement of international actors to implement it. In addition to confirming this hypothesis, the objective of the research is to explain that the Serbian party has never concretized the official proposal on partition, which has resulted in the fact that the Serbian public has given relatively low support to such an outcome, and the Albanian public has perceived that partition is not the solution. This setting is extremely unfavourable for further discussion on partition or demarcation. The research has been conducted relying on the realistic school of international relations and political processes and using the methods of comparison, content analysis and synthesis.

Key words: *Kosovo and Metohija, partition, demarcation, Serbs, Albanians, international community*

* The paper is a part of scientific and research engagement on the project "Serbia in modern international relations: strategic directions of development and strengthening of the position of Serbia in international integration processes – foreign policy, economic, legal and security aspects" (No. OI179029) funded by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

** Centre for Eurasian Studies, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Republic of Serbia, dušan@diplomacy.bg.ac.rs

The idea of dividing Kosovo and Metohija in the Serbian public

“The Serbian-Albanian conflict over Kosovo and Metohija burdened the Kingdom of Yugoslavia since its establishment and the Federal Yugoslavia throughout its existence. The conflict over Kosovo has burdened most of the world in recent years. The Yugoslav state implemented six solutions, very different, conservative and liberal. None of them passed the history exam.”¹ From the point of view of events after 1999, this conclusion seems logical. It also seems logical to think about looking for an alternative solution consisting of partition or demarcation. The idea of dividing the territory of Kosovo and Metohija (hereinafter KiM) appears in the studies on the future of communist Yugoslavia in the late 1960s. Dobrica Ćosić noted in his diary on December 23, 1968: “In the current development trends, there is no other outcome and solution than demarcation, giving self-determination to Shiptars, recomposing the Yugoslav space and establishing homogeneous nation states in the Balkans, because, after all, in this “Tito’s state”, the possibility of establishing an internationalist, democratic, modern community of people and nations has finally been lost and destroyed.”² Ćosić will remain the main proponent of this concept; he will repeat many more times that partition is inevitable. He wrote this thesis on April 26, 1981, after new violent demonstrations by Albanians: “The objective political conditions in Kosovo and Metohija after 1966 enabled the complete Albanisation of the Province of Kosovo and encouraged the Albanian separatism. /.../ If we are not ready to liberate Kosovo again, and we are not ready, it should be shared with Albania. Take the Serbian regions and monasteries, and leave to the Albanians what is Albanian. Otherwise, we will wage a permanent war with Albanians, which we cannot win. In such wars, those who fight for their freedom always win, even when they are smaller and weaker.”³ Over the years, he will try to make key decision-makers interested in this solution. Borisav Jović, the member of the Presidency of SFR Yugoslavia at that time and (no less important) President of the Socialist Party of Serbia, wrote that on September 11, 1990, he met with Ćosić, who presented to him the ideas about the demarcation with Albanians and Croats.⁴ A few months before that, Ćosić again gloomily stated: “Serbs have to separate themselves from Albanians as soon as possible because the issue of human rights will never be resolved, if this issue is not resolved by Albanians.”⁵

The idea was reactualized after the political changes in 2000, so at one point the Serbian Prime Minister Zoran Đinđić and the head of the Coordination Centre for Kosovo and Metohija Nebojša Čović became particularly interested in it. The general public could

¹ Miloš Đorđević, “Pomirenje prava Srbije i prava etničkih Albanaca na Kosovu”, *Baština*, No. 12, 2001, p. 221.

² Dobrica Ćosić, *Kosovo 1966–2013*, Vukotić Media, Beograd, 2013, p. 34.

³ Ibid, p. 40

⁴ More in: Borisav Jović, *Poslednji dani SFRJ*, Politika, Beograd, 1995.

⁵ Dobrica Ćosić, *Kosovo 1966–2013*, gen. quote, p. 81.

get informed about this a couple of years later, after the publication of the notes by Ćosić. In December 2002, during his talks with Zoran Đinđić, and before concluding "Let's get rid of Kosovo, Zoran!", the Serbian writer and first president of FR Yugoslavia emphasizes: "Kosovo has to be resolved vigorously and no longer deceived by UN Security Council Resolution 1244./.../ We talked for a long time about my concept of the territorial demarcation with Albanians in Kosovo and Metohija, about the strategy and tactics of such an idea, in accordance with the concept and obstacles we would encounter. We were not naive optimists, but we were both convinced that this was the only way to a reasonable solution."⁶ In his letter to Nebojša Čović, in August 2003, enclosing the document "The theses on the final solution of the Kosovo crisis and the new state strategy", he points out: "The Serbian state policy played tango on Resolution 1244 and rhetorically repeated allegiance to that Resolution without the strength to provide any positive outcome of that Resolution. /.../ Our policy is inert and without ideas, basically traditionally national, not to mention nationalistic. If we do not express a well thought out initiative to resolve the final status of Kosovo and Metohija as soon as possible, it will be decided at the centre of the world power next year, and we will find ourselves in the state of a complete action. And that will only be the loss of the Serbian national rights to Kosovo and Metohija."⁷ He also adds: "Serbia cannot be constituted as a normal legal and democratic state until the Kosovo issue is permanently resolved and the main interests in Kosovo are protected. The unresolved status of Kosovo severely frustrates Serbs, creates a deep rift in the society and objectively politically slows down the Serbian accession to the European Union."⁸

However, it can be noticed that during all these attempts, "the father of the idea" of dividing Kosovo and Metohija does not move beyond principles, he does not propose any concrete plan. Certainly, it can be said that it was not his obligation to concretize the idea because the role of intellectuals in a society is often reflected in the fact that at the level of principles some topics are addressed and solutions proposed. However, it is a bit surprising that an individual with such an authority and influence, who (the truth is short - only a year) was the head of the state, did not use the moment and dealt with the issue more ambitiously.

The first and so far the best explained concretization of the demarcation plan comes from Branislav Krstić, who talks about it in the early 1990s, and which will later be written in the monograph "Kosovo between historical and ethnic law".⁹ He will present a part of the explanations in 2000 in the book "Kosovo before the court of history".¹⁰ Namely, in 1992, "Krstić proposed that an (Albanian) area with a special status ('area of peace protection', following the example of the famous Vance-Owen plan) be established in Kosovo, in the part of the territory where Serbia can establish

⁶ Dobrica Ćosić, *U tuđem veku, Službeni glasnik*, Beograd, 2011, p. 328.

⁷ Dobrica Ćosić, *Kosovo 1966–2013*, gen. quote, p. 256.

⁸ Ibid, p. 258

⁹ Branislav Krstić, *Kosovo između istorijskog i etničkog prava*, Kuća Vid, Beograd, 1994.

¹⁰ Branislav Krstić, *Kosovo pred sudom istorije*, Izdanje autora, Beograd, 2000.

control, and that the Serbian and Montenegrin historical parts be integrated into mother country.¹¹ Interestingly, Krstić managed to explain the proposal formulated in two options to the Prime Minister of the Federal Government Milan Panić, whose “adviser warned him of the possible negative reaction of the Serbian government”, and to the President of FR Yugoslavia Dobrica Ćosić, who remarked that “in both options too many Albanians stay in Serbia.”¹² Krstić supports the thesis that the reconciliation of two rights - the Serbian historical and the Albanian ethnic - is “a permanent and just solution”¹³. On the one hand, he starts from the assumption that the Albanian ethnic rights cannot be resolved by simply expanding the territory in which they live and occupying the Serbian historical areas, while, on the other hand, he warns that those territories that were disputed even during the establishment of the border of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (the areas of Kosovo and Metohija in which over 90 percent of the Albanian population lived even then) cannot be considered the Serbian historical areas¹⁴. He considers this concept from several points of view, including road connectivity, urbanization, possibilities for using health and educational institutions, development perspective. Krstić insists that instead of discussing the territory in which the rights of an ethnic community should be exercised, the focus should shift to discussing different rights that will be exercised in some territory. Although it seems to be a simple change of word order in a sentence, the difference is huge.

As tensions grew during the 1990s, some new proposals were considered. In 1998, Dušan Bataković presented the plan for cantonization, which the delegation of the Serbian Orthodox Church submitted to the French Ministry of Foreign Affairs for consideration in February 1999. “This plan proposed that the cities be under the mixed Albanian-Serbian administration, and that cantons include mainly agrarian areas with the Serbian majority in addition to the Serbian monasteries with properties they had before the 1941 war, i.e. until the final expropriation after World War II. The borders of municipalities would be changed so as to provide the possibility for the establishment of smaller municipalities that group places and villages with the predominantly Serbian population. Five cantons were proposed: 1) The Ibar Kolašin, within the borders of the current municipalities of Leposavić, Zubin Potok and Zvečan, where Serbs have the majority of inhabitants; 2) the area between Kosovo Polje and Lipljan with rows of the Serbian villages: Čaglavica, Gračanica, Laplje Selo, etc.; 3) the area between the current municipalities of Kosovska Kamenica, Kosovska Vitina and Gnjilane; 4) Sirinić with its seat in Štrpce, and according to prior agreement it would be accompanied by Sredačka Župa, as well as the areas of Opolje and Gora, inhabited mainly by the Slavic population of

¹¹ Milan Milošević, „Pomirenje Srba i Albanaca”, *Vreme*, No. 542, May 24, 2001, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1519773>, 20/10/2021.

¹² Ibid, 20/10/2021

¹³ Branislav Krstić, *Kosovo pred sudom istorije*, gen.quote, p. 26.

¹⁴ Branislav Krstić, *Kosovo između istorijskog i etničkog prava*, gen.quote, pp. 199–227.

the Muslim religion; 5) the Serbian rural areas from Peć to Istok and Klina, where there are rows of the Serbian villages and large estates of the Dečani Monastery and the Patriarchate of Peć. In a similar way, the property of other Serbian monasteries (Gračanica, Devič, Gorioč, Sveti Arhangeli, Zočiste, Banjska, Draganac, Sokolica, etc...) would be included in all other cantons, which would be previously returned."¹⁵

The idea by Bataković remained in the shadow of the events of that time because in the autumn of 1998, NATO was already "preparing the ground" for bombing of FR Yugoslavia, so it was most likely not even seriously considered.

Whether under the influence of Dobrica Ćosić and Branislav Krstić or in political extortion, partition is being discussed again after the entry of international military and civilian forces into Kosovo and Metohija. "On May 18, 2001, the Serbian Deputy Prime Minister Nebojša Čović proposed that two entities be established in Kosovo – the Serbian and Albanian, in order to reconcile the historical right of Serbs and the ethnic right of Albanians. The Serbian entity would be under the protection of the Yugoslav army and police, while the Albanian one would have the highest degree of autonomy and would remain under the protection of international forces."¹⁶ However, the Contact Group, which includes representatives of the United States, Great Britain, France, Germany, Italy and Russia, agrees that a solution to the future status has to be sought in accordance with "three NOs": no return to the old solution, there is no partition and there is no unification of Kosovo and Metohija with some other state.¹⁷ This makes it clear to all participants in the process, and above all, to official Belgrade, that there will be no entities or cantons. Despite the fact that it will soon be clear that the Western countries and Russia look at the "final solution" differently, they reached an agreement on the unacceptability of the concept of partition then.

Regardless of the position of international actors, a decade after the unilateral decision of the Albanians in Kosovo and Metohija to declare "independence", the concept of demarcation "returns" to the "door wide" in August 2018, when the President of the Republic of Serbia Aleksandar Vučić announced: "I certainly support and that is the policy I represent – the demarcation with Albanians".¹⁸ Ivica Dačić, the Minister of Foreign Affairs, during the opening of the conference with the symbolic name "The world in turmoil and the future of Europe and the Balkans" says "that the official proposal of Serbia when it comes to resolving the issue of Kosovo in dialogue is demarcation."¹⁹ However, once again, there is no concretization or accompanying detailed explanations, so it remains unknown

¹⁵ Milan Milošević, „Pomirenje Srba i Albanaca”, gen.quote., 21/10/2021.

¹⁶ Ibid, 21/10/2021.

¹⁷ Dušan Proroković, *Kosovo: međuetnički i politički odnosi*, Geopolitika, Beograd, 2011, pp. 229–240.

¹⁸ Branka Trivić, Amra Zejneli Loxha, „I Srbija i Kosovo podeljeni oko razgraničenja”, *Radio Slobodna Evropa*, February 22, 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-srbija-podele-razgranicenje/29784840.html>, 23/10/2021.

¹⁹ Zoran Glavonjić, Amra Zejneli Loxha, „Razgraničenje zvanični predlog Srbije za Kosovo”, *Radio Slobodna Evropa*, February 19, 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/da%C4%8Di%C4%87-razgrani%C4%8Denje-sa-kosovom-zvani%C4%8Dni-predlog-srbije/29778573.html>, 23/10/2021.

whether demarcation means partition or delimitation, because the President of Provisional Self-Government in Priština, Hashim Thaçi, insisted on delimitation that would be done with the agreement on "border correction", and it would mean "the unification of the Preševo Valley with Kosovo."²⁰ Loudly announced as an alternative solution, but at the same time unexplained, demarcation remains vague for the Serbian public. This is also shown by the results of the public opinion poll from 2020, since "the majority of the Serbian citizens (54%) would not support the demarcation of Serbia and Kosovo in a possible referendum, 29% would support such an idea, which is 10% less than in 2019, while 6% would not participate in such a referendum."²¹ Partly due to the public reaction (general public was influenced by the reaction of the expert public in Serbia during many debates with government officials on further resolution of the Kosovo issue when the thesis on delimitation was largely disavowed), and also due to the attitude of international actors, demarcation has less been discussed since 2020.

The lack of the political environment and the opposition of international actors to the idea of partition

Despite the fact that partition has been talked about for more than half a century, this idea, with the exception of the short period from 2018 to 2020, has not become the "mainstream" in the discussions on Kosovo and Metohija. The question is why? The answer is simple: because the "costs" of implementation exceeded the "profits". Sometimes this calculation was more related to internal politics, and sometimes to the international environment. However, because of that, there was either no political environment in which this idea would be concretized and presented as a real plan, or international actors blocked all thoughts in that direction.

When it comes to the political environment, it means a set of circumstances that affect decision-making within the political system. These circumstances can be influenced by individuals and institutions, events or processes, but there are often occasions when they are influenced by a great number of factors that are impossible to predict in advance. That is why the idea of Dobrica Ćosić was ignored or rejected during the communist Yugoslavia. Why was there no readiness of the League of Communists to consider it? Undoubtedly, such an approach would indicate that the foundations on which communist Yugoslavia was established were unsound. This would mean that the thesis of brotherhood and unity of nations and nationalities was no longer functional. Even a decade after the collapse of single-party system and the disappearance of the great Yugoslav state, as it can be seen from the previously quoted address by Ćosić to the head of the Coordination Centre for Kosovo and Metohija, the concept of national is used very carefully, and the concept of nationalist in a pejorative context. The system

²⁰ Zoran Glavonjić, Amra Zejneli Loxha, „Razgraničenje zvanični predlog Srbije za Kosovo“, gen.quote, 23/10/2021.

²¹ „CESID: razgraničenje Srbije i Kosova? (anketa)“, *Mondo*, 22.07.2020, <https://mondo.rs/Info/Srbija/a1352470/Kosovo-Srbija-razgranicenje-gradjani-anketa.html>, 24/10/2021.

was based on the dogma that national issues were resolved by federalization, and nationalism was a threat that had to be fought by all means, hence hiding behind the phrases about self-government and democracy. In order to provide more self-government and democracy, the 1974 constitutional solutions vested the Albanians in Kosovo and Metohija with rights that no other national minority in the world had. However, even that proved to be insufficient, because in 1981, new demonstrations broke out demanding that the Socialist Autonomous Province of Kosovo turns into a socialist republic. The option of dividing the territory with neighbouring Albania was still out of the question. The Yugoslav authorities were horrified by the (evil) deeds of Enver Hoxha and his way of managing the state apparatus because it was not a representative model of a socialist society. A concession to Albania, perpetuated by the voluntary renunciation of a part of the territory, would destroy SFR Yugoslavia from within, and also undermine its position at international level.

This outcome, viewed from today's perspective, did not suit international actors, both the United States and the Soviet Union. On the one hand, the United States used SFR Yugoslavia as a testing ground in the implementation of the doctrine of overthrowing and undermining communist regimes in Bulgaria and Romania. In the early 1970s, they needed Yugoslavia as a unique and prosperous system. Such an attitude changed ten years later, when it became obvious that the "Soviet superstate" was coming to an end, and geopolitical ambitions became different, which is why long-term strategic goals were redefined. The dissolution of the Soviet Union along the internal republican borders, with the incitement of various nationalisms, had to leave consequences in the Socialist Federal Yugoslavia, and even in the Czechoslovak FR, which were established according to an identical model. Within the same borders, only the nationally homogeneous states of the Eastern Bloc - Poland, Bulgaria, Hungary, Albania and Romania "survived" this change to a greater or lesser extent, although interethnic tensions were detected in Romania, as well, along with armed conflicts with members of the Hungarian minority, threatening to escalate into wider confrontation.²² On the other hand, in the 1970s, the Soviet leadership refused to play the card of nationalism, bearing in mind that it could induce similar tendencies, both in the USSR itself and in the Eastern European area that they sovereignly controlled - both militarily and politically.

Even more noticeable is the non-existence of the political environment at home and the opposition of international actors in foreign policy plan to "play the card" of partition during the disintegration of SFR Yugoslavia. It is known that dissolution takes place on the basis of the so-called "Badinter principle": internal republican borders are declared interstate and internationally recognized. How would the message be interpreted if, for example, Slobodan Milošević accepted the concept of partition? In addition to all the accusations and pressures which he was exposed to, this would also be put in a broader context and presented as a desire to violate the territorial integrity of the neighbouring newly established states, contrary to the

²² More in: Ildikó Lipcsey, Sabin Gherman, Adrian Severin, *Romania and Transylvania in the 20th Century*, Corvinus Pub., Budapest, 2006.

decisions of the Badinter Committee. During the negotiations in Geneva in 1993, when a solution was sought for Bosnia and Herzegovina, the international mediators Cyrus Vance and David Owen asked the President of FR Yugoslavia that Serbia “does not open the issue of Kosovo in the following ten years”.²³

Regardless of the fact that such a process took place later, it seems that it was inevitable, because, when viewed from today's perspective - the question is how the Serbian positions in Bosnia and Herzegovina and Croatia could be defended in the early 1990s with the simultaneous partition of Kosovo and Metohija. Moreover, the question arises who the territory would be divided with, since the transition in Albania was not peaceful. The destabilization of this country in the post-communist era escalated in 1997 with the outbreak of a short civil war after the collapse of pyramidal saving schemes, the blockade of state institutions and the collapse of a part of the security apparatus. About 1,600 people were killed in clashes that were difficult to calm down²⁴. The conflict began in January, and ended in July following an international operation (Operation Alba) led by the UN in compliance with Resolution 1101 (1997)²⁵. The destabilization spilled over from Albania to Kosovo and Metohija and contributed to the unfavourable development of the situation already in 1998. That is why Branimir Stanić cautiously introduces the concept of *demarcation*, instead of the more frequently used concept of *partition* until then. Demarcation does not mean that the issue of the territorial integrity of Serbia has been arisen, but that the Albanians will get extended autonomy on the part of the territory that they mostly inhabit. For the political leadership in Belgrade, demarcation was not yet an option after the ethnic cleansing of the Serbian population in Croatia, since that action was also considered within Badinter's framework. That is why negotiations began with representatives of the Albanian community, with the mediation of the US diplomacy (Christopher Hill, as a mediator in the dialogue, was in Belgrade during 1998) and the organization St. Eugene. If the negotiations had continued, perhaps demarcation would have been on the agenda at some point, or the cantonization proposed by Dušan Bataković, which cannot be excluded. However, the arrival of Richard Holbrooke at Kosovo and Metohija automatically meant the suspension of the negotiations in the previous format and according to the existing agenda. The United States, as a key external factor of regional security, was no longer interested in a peaceful settlement of the dispute, and became involved in imposing a solution by accelerating the armed conflict. The epilogue was the US direction of the Albanian politicians to a unilateral decision, in February 2008.

²³ Enver Robelli, “Ndarja e Kosovës: Qosiqi e mendoj, Gjingjiri e propozoi dhe Thaçi e negocioi – tinëz!”, *Koha*, 29.04.2014, <https://archive.koha.net/index.php?category=&id=26&o=110>, 27/10/2021.

²⁴ More in: *Fred Abrahams*, *Modern Albania: From Dictatorship to Democracy in Europe*, NYU Press, New York, 2015.

²⁵ „Resolution 1101 (1997)”, The United Nations Security Council, 28 March 1997, pp. 1–2. Units from Austria, Belgium, Denmark, France, Greece, Italy, Portugal, Romania, Slovenia, Turkey and Spain took part in the operation.

Therefore, the appeals by Dobrica Ćosić seem a bit naive. When he writes about demarcation, he suggests: "Our position in such solving should equally use national and international arguments. At the end of autumn, an international conference should be proposed, consisting of the Security Council, the United States, the European Union, Serbia and Montenegro, Albania, Macedonia, Greece, the Serbs and Albanians from Kosovo and the Serbian Orthodox Church as the historical heir to the Christian spiritual heritage. Organize a new Dayton, a new Geneva, a new Athens, but with more participants and with respect for both positive and negative experiences of the Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina. There are autonomies and state and political self-governments in Europe, whose positive experiences can be implemented in Kosovo. Kosovo is not a political square; all that is necessary to resolve the Kosovo issue is the political will of the European Union and the United States and the abandonment of the current undemocratic, costly and defeated policy."²⁶ Instead of a more detailed answer, Nebojša Čović offers a comment on the document "The improvement of the contribution of the European Union in Kosovo", where point 4 says: "The project absolutely excludes the role of Serbia in achieving 'a multiethnic society'. The project does not even mention Serbia; there are only talks between 'Priština and Belgrade' on energy, communications and telecommunications. This can be discussed with both Tirana and Skopje."²⁷ Zoran Đinđić reacted similarly: "The day before yesterday, I told the German newspaper *Deutsche Allgemeine Zeitung*: Democracy in Serbia can no longer be proven by betraying state and national interests. /.../ Blackmail after blackmail."²⁸

Not only did the United States and the most important Western European countries offer anything to Serbia (both bilaterally and by relying on the EU mechanisms), but Belgrade was exposed to terrible threats and blackmail to agree to the projected solution. Threats and blackmail continued after 2008. For the collective West, the only option was "acceptance of reality", i.e. for the Republic of Serbia to recognize the secession of the Albanians in Kosovo and Metohija and establish relations with their unilaterally declared "state". In that period, there was no room to include the topic of demarcation on the agenda of the talks, so Nebojša Čović soon gave up the proposal on the entities, while Vojislav Koštunica, even earlier, estimated that such a proposal was doomed, and firmly insisted on respecting Resolution 1244 (1999).

The demarcation thesis, as described, becomes a part of the negotiations on the future of Kosovo and Metohija in 2018, with the visible interest of the Donald Trump's Administration to discuss it. However, that interest neither contributed to the harmonization of positions with the EU partners, nor it led to the change of the US position. As you can guess, the idea of demarcation originated this time from Belgrade, as well, so the President and the head of diplomacy first declare it as "their policies", and then the official position. It is not known what they mean by that, since

²⁶ Dobrica Ćosić, *Kosovo 1966–2013*, gen.quote, pp. 259–260.

²⁷ Ibid, p. 266.

²⁸ Dobrića Ćosić, *U tuđem veku*, gen.quote, p. 327.

there is no single document of any institution of executive or legislative power of the Republic of Serbia, which explains the concept of demarcation, let alone a report that would describe in principle what Serbia is looking for and how it views the demarcation process. Secret diplomacy, which throughout history has in many cases proved to be a great enemy of peace, and behind-the-scenes arrangements that bypassed institutions, have left the public - both narrower expert and wider one interested in political processes (and for this process regarding Kosovo and Metohija the level of interest of the Serbian public is very high) to guess what is happening. To a great extent, that discredited the process. However, as far as the public is concerned, it was mostly discredited by the offered solutions.

Namely, it became first known from the French media (*Ouest France*) that the "Serbian-Albanian demarcation" was prepared in November 2018, by making "the coordinated exchange - a Serbian enclave in northern Kosovo for the Albanian zone in southern Serbia."²⁹ Then, the German press (*Frankfurter Rundschau*) writes about the existence of a plan for "the partition of Kosovo" during February 2019, which was allegedly agreed between the United States, France and Russia.³⁰ A few days later, the Albanian media (*Bota Sot*) presented a complex proposal for a demarcation plan.³¹ The details of this plan are illustrated on the map no. 1.

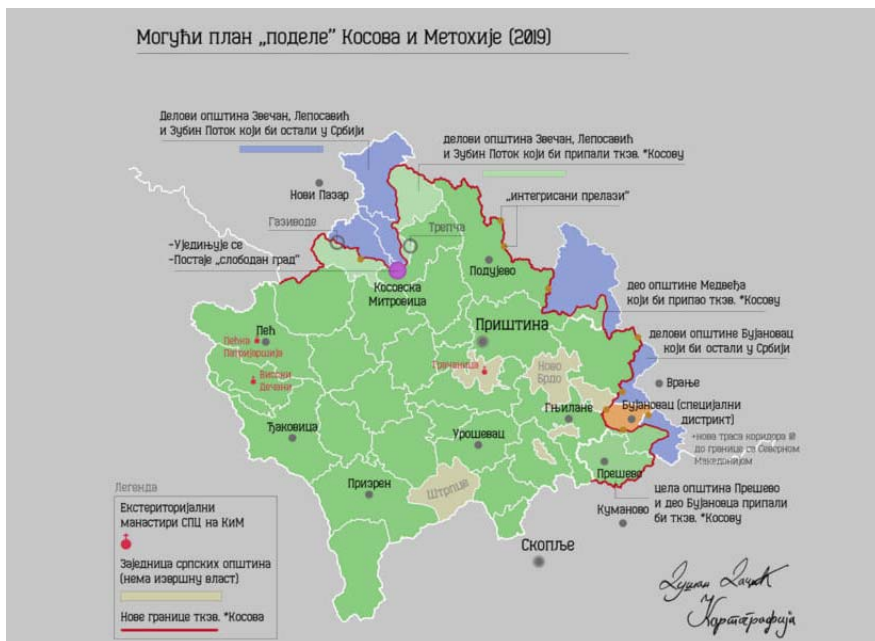
In short, instead of the "simple exchange" of the territory (which is closer to Thaçi's explanation of delimitation than the thesis of partition), some new elements appear. Once again "reunited" Kosovska Mitrovica (the southern - Albanian and northern - Serbian part would find themselves together in the same territorial unit) would thus gain the status of a "free city" in a period that would last from 35 to 99 years. The city would be managed by the three-member Presidency (an Albanian, a Serb and the third member would be delegated by the UN Security Council), and the legislative body would have 55 deputies including 25 Albanians and Serbs and 5 foreigners. The city would issue its ID cards and passports, while security would be guaranteed by NATO. A similar solution would be implemented for "the special district" of Bujanovac, only personal documents would be issued "with the EU symbols, but citizens can also have passports of Serbia and Kosovo, as well." The Patriarchate of Peć and the Visoki Dečani Monastery would receive an extraterritorial status, and the Church of the Mother of God Ljeviška in Prizren and the Gračanica Monastery would receive a special status "in the territory of Kosovo". When it comes to resource management, the Trepča Mines would be organized as the US-French-Russian-Chinese capital consortium, for a period of 99 years, and the income would be divided in the following way: 50% to the budget of Kosovo, 35% to the budget

²⁹ Jean – Arnault Derens, Laurent Geslin, „Kosovo et Serbie prêts à redessiner leurs frontières”, *Ouest France*, 29.11.2018, <https://www.ouest-france.fr/monde/kosovo-et-serbie-prets-redessiner-leurs-frontieres-6097488>, 28/10/2021.

³⁰ Adelheid Wölfl, „Grenzwertige Debatte um den Kosovo”, *Frankfurter Rundschau*, 19.02.2019, <https://www.fr.de/politik/grenzwertige-debatte-kosovo-11781055.html>, 29/10/2021.

³¹ „Draft-marrëveshja me 22 pika/ Ndarja e kufijve, Serbia merr Ujmanin, Mitrovica me statusin 'Free City', (Detajet)”, *Bota Sot*, 23.02.2019, <https://dosja.al/draft-marreveshja-me-22-pika-ndarja-e-kufijve-serbia-merr-ujmanin-mitrovica-me-statusin-free-city-detajet/>, 30/10/2021.

of Serbia, and 15% to the free city of Kosovska Mitrovica. In this format a solution for the hydropower plant Gazivode is being considered, and the “Marshall Plan” with a deadline of 2030 would be developed (for Serbia - 3.5 billion euros, and for Kosovo - 1.2 billion).³²



Map 1 – The proposal of demarcation in 2019³³

However, it is crucial that the “mutual recognition” takes place. Namely, the so-called “Republic of Kosovo” would fully legalize and legitimize its position in international relations, since Serbia would recognize the secession from 2008 and the causes of the secession including the “NATO humanitarian intervention” from 1999, which would no longer be called aggression. Here we come again to international actors. The public speculated that Germany was against the change of borders, which was presented as the reason for the failure of the demarcation.³⁴ However, it is not clear how the demarcation advocates would defend the proposal that was presented (at least through the media and for the purpose of studying the public pulse). For the

³² Ibid, 30/10/2021.

³³ The author of the map is Dušan Dačić. There is the written consent of the author to publish the map in this paper.

³⁴ Andrew Gray, „Angela Merkel: No Balkan border changes”, *Politico*, 13.08.2018, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-no-balkan-border-changes-kosovo-serbia-vucic-thaci/>, 31/10/2021.

Western part of the international community, demarcation can only be a solution if it leads to mutual recognition. Even in that case, the presented plan shows, the demarcation covers not only the territory of Kosovo and Metohija, but also central Serbia, with the establishment of “special solutions” that would further internationalize the whole issue (and experiences from Bosnia and Herzegovina show that by internationalization through special solutions problems were not solved, but postponed, while in the meantime the influence of various international representatives at internal level increased to such an extent that, viewed from a purely theoretical aspect, it became an open question how much it is a sovereign country today and how much an international protectorate). It is suspected in Belgrade that something could be gained through the actualization of the concept of partition.

Furthermore, from the subsequent reactions of Russia, it becomes evident that official Moscow is not behind the offered proposal. The Russian position is firmly related to Resolution 1244 (1999), which is mentioned as the basis for seeking a final solution, even at a time when absolutely no Serbian official in Belgrade mentions it. The non-Western part of the international community has a different approach to the Kosovo issue (except Russia, which has historical and geopolitical reasons for its participation in the Balkan politics); there is a greater problem with the attitude towards the secession and territorial integrity of the UN member state, than the very Serbian-Albanian dispute. Hence, they do not look favourably on flirting with the exchange of territory, partition, demarcation.

The Albanian view of partition and demarcation

Contrary to some Serbian intellectuals and politicians, who considered the partition of Kosovo and Metohija as a solution, so they “pushed” such an idea into the public, that attitude is not noticed among the Albanian ones. The partition is simply not acceptable, and criticism during the period from 2018 to 2020 due to a very hint of demarcation became more frequent.³⁵ The name Dobrica Ćosić has been mentioned in a negative context since the end of the 1960s, and attitudes about the Albanian repression against Serbs are emphasized more than his idea of partition. That is why Ćosić’s opinion is presented as a part of the continuity of the aggressive Serbian policy that lasts from Ilija Garašanin, whose alleged goal was to displace the Albanian population from the centuries-old hearths.³⁶ “The unwillingness of the Serbian state to accept responsibility for the crimes committed in Croatia, Bosnia, and especially in Kosovo, is in fact the

³⁵ Fadil Maloku, „Plani për ndarje të Kosovës është e ditur që nuk 'banon' në Amerikë, por në Ballkan”, *Koha Ditore*, 23.03.2020, <https://www.koha.net/arberi/215059/maloku-plani-per-ndarje-te-kosoves-eshte-e-ditur-qe-nuk-banon-ne-amerike-por-ne-ballkan/>, 03/11/2021.

³⁶ See for example: Rexhep Qosja, *Shpërngulja e shqiptarëve sipas programeve kombëtare serbe: Që nga Naçertanija e Ilija Garašaninit (1844) deri te ndarja e Kosovës sipas Dobrica Qosiqit (2004)*, Toena, Tiranë, 2005.

product of the Serbian national intellectual elite. Accordingly, the proposals of the academic Dobrica Ćosić, who demands the partition of the northern part of Kosovo and its accession to the Republic of Serbia, are in such a spirit, not offering that such a solution should be implemented to the Albanians in the Preševo Valley, Bosniaks in Novi Pazar or Hungarians in Vojvodina.³⁷

There were sharp reactions to Čović's thinking about the two entities (2001), so Alush Gashi warns that it "aims to destabilize the situation in the already troubled region", and the view of Adem Demaçi is similar: "If the international community hesitates and deviates from the main principle of giving the Kosovo Albanians the right to decide on their destiny, this will be an introduction to new bloodshed in which the international community will also participate, which would be a new crime for both Albanians and Serbs."³⁸

The operationalization of this topic through secret negotiations in which Donald Trump's associates are taking part, and also Hashim Thaçi and the Albanian Prime Minister Edi Rama is viewed as an unpleasant danger. Therefore, the decisions of the authorities in Tirana are closely monitored, and Ilir Deda states at an important moment that the appointment of Gent Cakaj as the head of the Albanian diplomacy indicated that there would be no partition, and that "President Ilir Meta dealt that plan quite a blow" by such a move.³⁹ Of course, that is how Edi Rama was hit, as well. Rama justified himself, in the autumn of 2021, when it already became clear that the demarcation was "no longer in play" that everything was written and said on that topic was a "knightly legend". "If there was a plan, it would have gone through parliaments, referendums."⁴⁰

One of the few among the Albanian intellectuals who considered demarcation as a solution is (self-proclaimed "a father of the nation"!) the writer Rexhep Qosja: "The Serbian issue can be solved by seceding a part of Kosovo and merging the Preševo Valley with Kosovo. In my vision, Albania and Kosovo will unite. How the problem of northern Kosovo and the Preševo Valley will be solved depends on us, our perseverance and our wisdom. However, we will unite. This is not only for our good, but for the good of the entire Balkans."⁴¹ It turned out that he was reprimanded for that and he faced a barrage of criticism. In his review of this topic, Agim Hyseni emphasizes that "Kosovo is one and indivisible" and recalls the words of Fehmi Agani from 1994: "Until Serbia finds

³⁷ Memli Sh. Krasniqi, „Prorpozimet e akademikut Dobrica Qosiq mbi zgjidhjen përfundimtare të çështjes së Kosovës“, *Gjurmime Albanologjike - Seria e shkencave historike*, 48, 2018, p. 217.

³⁸ Milan Milošević, „Pomirenje Srba i Albanaca“, gen.quote, 21/10/2021.

³⁹ Ilir Deda, „Meta me një goditje që ende s'u dha për planin e ndarjes së Kosovës“, *Koha Ditore*, 10.01.2019, <https://www.koha.net/arberi/138934/deda-meta-me-nje-goditje-qe-ende-su-dha-per-planin-e-ndarjes-se-kosoves/>, 03/11/2021.

⁴⁰ Edi Rama, „Plani për ndarjen e Kosovës: Legjenda kreshnikësh“, *Kosova Press*, 25.09.2021, <https://kosovapress.com/plani-per-ndarjen-e-kosoves-rama-legjenda-kreshnikesh/>, 05/11/2021.

⁴¹ Enver Bytyçi, „Rexhep Qosja rikthehet te opsioni i Dobrica Qosiq për Kosovën?!“, *RTV Presheva*, 23.01.2017, <https://www.rtvpresheva.com/rexhep-qosja-rikthehet-te-opsioni-i-dobrica-qosiq-per-kosoven/>, 05/11/2021; Diana Bunjaku, „Rexhep Qosja - Qosiqi, që kërkon ndarjen e Kosovës“, *Bota Sot*, 03.02.2017, <https://www.botasot.info/politika-lajme/649729/rexhep-qosja-qosiqi-qe-kerkon-ndarjen-e-kosoves/>, 06/11/2021.

support in some Albanian stratum, its goals regarding Kosovo will fail and today we can rightly say that Serbia lost the war in Kosovo.⁴² The opinion that national goals can be achieved by a unique approach, which excludes “jumps” like Čosja’s or behind-the-scenes negotiations that Hashim Thaçi and Edi Rama were inclined to, survives (correctly!) in the majority of the Albanian political public. By agreeing to a debate on partition irreparable damage has already been caused with an uncertain and debatable outcome in the future. Albanians would not easily accept it even in a situation when it would be imposed, due to a possible agreement between the US and Russia, making Washington to agree to recognize the Crimean referendum, and Moscow to accept the so-called “Republic of Kosovo” in a “shortened format”, which was mentioned in public debates as a possibility.⁴³

On the other hand, Čosja views the demarcation quite differently than it seemed in Belgrade. He also proposes an “exchange of territories” (the northern part of Kosovo for “the Preševo Valley”), followed by the unification of Albania and the “Republic of Kosovo”. Here, the topic of demarcation also “merges” with an approach that is much more widespread among Albanians. Instead of the concept of “partition”, the terms ethnic Albania (*Shqipëria etnike*) and natural Albania (*Shqipëria natyrale*) are more frequently used⁴⁴. The term Greater Albania (*Shqipëria e Madhe*) is avoided, and there is advice that it is more suitable to use the other mentioned term. Lulezim Blaka explains: “Greater Albania: This is fascist terminology, used during the Italian occupation of 1939-1943. The territory of ‘Greater Albania’ includes today’s Albania, partly the territory of today’s Kosovo (excluding the municipalities of Mitrovica, Gnjilane and Kačanik) and some Albanian municipalities in today’s FYROM. If this terminology is used, then we give up almost half of the territory of Albania. Ethnic Albania: This is the terminology most often used after 1992 and covers all territories inhabited by Albanians. If this terminology is used, then we give up all Albanian territories, whose population was expelled or assimilated, and those territories were then colonized by Greeks and Slavs.”⁴⁵ Everything is Albanian, from Prijepolje in Polimlje to Preveza in Epirus („territori prej Prijepoles e deri në Prevezë”)⁴⁶

In recent years, the introduction of the concept of the Real Albania (*Shqipëria e Vërtetë*) into public discourse has been noticeable, using, as its basis, the research of Ahmet Gashit from the 1930s and 1940s (map no. 2).

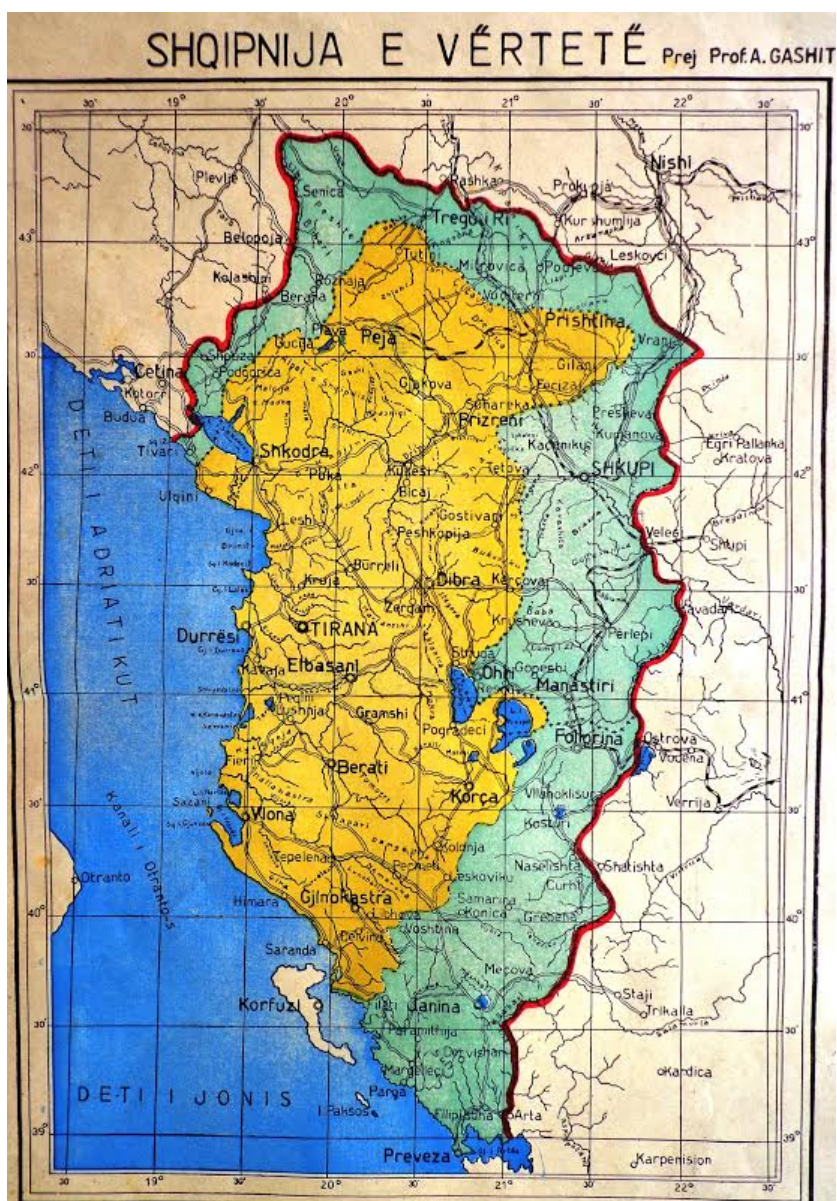
⁴² Agim Hyseni, „Fehmi Agani për çështjen e ndarjes: Kosova është një dhe e pandashme”, 10.12.2018, <https://agimhyseni.com/2018/12/10/fehmi-agani-per-ndarjen-e-kosoves-kosova-eshte-nje-dhe-e-pandashme/>, 08/11/2021.

⁴³ Rexhep Maloku, „Nëse Amerika e Rusia janë marrë vesh me nda Kosovën ...”, *Koha Ditore*, 15.12.2019, <https://www.koha.net/arberi/199140/nese-amerika-e-rusia-jane-marre-vesh-me-nda-kosoven/>, 06/11/2021.

⁴⁴ Veli Haklaj, „Vendi gjeografik i Shqipërisë Etnike”, *Gazeta Mapo*, 14.03.2019, <https://gazetamapo.al/vendi-gjeografik-i-shqiperise-etnike/>, 09/11/2021.

⁴⁵ Lulezim Blaka, „Shqipëria e Madhe dhe Shqipëria Etnike, këto 2 terminologji të gabuara”, 10.03.2017, <https://medium.com/@lulezimblaka/shqip%C3%ABria-e-madhe-dhe-shqip%C3%ABria-etnike-k%C3%ABto-2-terminologji-t%C3%AB-gabuara-7092954d223a>, 11/11/2021.

⁴⁶ Ibid, 11/11/2021.



Map 2 – “Real Albania” (Shqipnija e Vërtetë) by Ahmet Gashi from 1941⁴⁷

⁴⁷ Veli Haklaj, „Kufijtë e Shqipërisë etnike dhe grabitja e tokave shqiptare”, *Gazeta Mapo*, 23.03.2019, <https://gazetamapo.al/kufijte-e-shqiperise-etnike-dhe-grabitja-e-tokave-shqiptare/>, 09/11/2021.

Due to all the abovementioned, it is questionable whether and to what extent the idea of peaceful partition could be conducted, how much it is possible to do it in the present and what effects it would have in the future!? The idea of partition is not anticipated by the Albanian public as fair and honest, so its legitimacy is questionable. The proposals for partition, made by the Serbian party, have always been updated with phrases about “final solution”, “permanent demarcation”, “historical agreement”, “peace and stability”. If for the Albanian public, that is, the convincing majority in its intellectual and political circles, such an idea is disputable, then one cannot speak of finality, lasting, historical, peaceful and stable.

Conclusion

Although both national and international officials have mostly avoided the topic of the partition of Kosovo and Metohija into the Serbian and Albanian part, it has been discussed in public since the 1960s, mainly owing to Dobrica Ćosić. By nominating the concept of “demarcation” as the “final solution”, during the negotiations between Belgrade and Priština from 2018, the thinking about partition was reaffirmed. At one point, the highest officials of the Republic of Serbia announced that this idea represented an official position. However, there are four problems in this approach.

Firstly, this concept has never been concretized at the official level. The proposals of Branislav Krstić and Dušan Bataković were probably considered, but not adopted as a part of the state strategy. Secondly, there was no preparation of the public for such an outcome or that work was sloppily done at the moment when the proposal, at least in principle, was declared official. Hence, the “shallow support” was relative, which is why the legitimacy of the idea was questioned. Thirdly, there are no serious indications that the Albanian party is interested in such an outcome. The attitude of politicians, their readiness to discuss this topic is not well accepted by the Albanian public, thus such a course of action is disputed. Even if a consensus was reached in the negotiations and some kind of agreement was signed with such content, it would remain open how long-term it would be and what consequences there would be in the future. The indications that demarcation can be considered are conditioned in such a way that it would actually represent essential delimitation, exchange of smaller territories, with the accompanying request to continue the process of enlarging the Albanian ethno space in ethnic Albania, natural Albania or real Albania. Fourthly, there is no agreement of international factors to carry out something like that. Also, when certain proposals were finally considered and “leaked to the public”, they were in line with what the Albanian party was asking for and largely respected the Albanian interests, while for the Serbian party it could only be a “fig leaf” that the signatories of such a solution would use to justify that “not everything is lost” and that “Serbs have also gained something”. In the current format of negotiations, and in accordance with the position of the key Western countries responsible for the current situation in Kosovo and Metohija, the implementation of the concept of demarcation cannot have positive effects for Serbia, viewed from a short or long-term perspective whatsoever.

From the point of view of partition theory, it is a legitimate position. However, in order to achieve it, it is necessary to fulfill many preconditions. First of all, such an approach has to respect the interests of both parties. Then, it is necessary to provide adequate public support or at least the intellectual elite of both Serbs and Albanians. Finally, the guaranteeing parties to such an agreement have to be the most important actors of international relations. On the one hand, these are certainly the United States, Great Britain, France and Germany, the countries that are not only involved in seeking peaceful solutions to the "Yugoslav crisis" from the very beginning, but also countries that at certain moments directed and induced that crisis. On the other hand, for historical reasons, faced with many violations of the signed agreements and ridiculous interpretations of what was agreed by the Western part of the international community, Serbia has no reason to believe them. Therefore, in order to accomplish a long-term and sustainable solution, non-Western actors have to be included in the process, primarily Russia, which has also been engaged in seeking peaceful solutions to the Yugoslav crisis from the very beginning, as well as China as the permanent member of the UN Security Council and the increasingly important actor of regional security in the Balkans. The question also remains whether the borders can be changed and the demarcation between Serbs and Albanians can be done, without leaving consequences for other parts of the post-Yugoslav territories? Bearing in mind that (geo) political processes in the Balkans take place according to the principle of "communicating vessels", it is very likely that the demarcation in Kosovo and Metohija would cause many consequences.

A new phase of the problematization of the Kosovo issue begins in 2008, when, with the support of the collective West, the Albanians in Kosovo and Metohija violated Badinter principles that were the basis for all decisions on the territorial organization of the post-Yugoslav territories since 1992. If Badinter principles no longer apply to Serbia, then they cannot apply to other Yugoslav republics. The partition of Kosovo and Metohija in such circumstances would necessarily lead to a new territorial reconfiguration of the post-Yugoslav space. This is another reason why international actors are reluctant to agree to consider this idea, regardless of the fact that it is periodically indicated, through the media, that it could be a solution in the future.

The path to the partition of Kosovo and Metohija, even if international actors would accept such a concept as a solution, is full of uncertainty and ambiguity. This idea is difficult to carry out without consequences. If partition is to be considered as a solution, long and thorough preparation is needed, taking into account all its aspects including the new territorial reconfiguration of the post-Yugoslav space, implications for regional relations, security and stability.

Literature

[1] Adelheid Wölfl, „Grenzwertige Debatte um den Kosovo“, *Frankfurter Rundschau*, 19.02.2019, <https://www.fr.de/politik/grenzwertige-debatte-kosovo-11781055.html>, 29/10/2021.

[2] Agim Hyseni, „Fehmi Agani për çështjen e ndarjes: Kosova është një dhe e pandashme“, 10.12.2018, <https://agimhyseni.com/2018/12/10/fehmi-agani-per-ndarjen-e-kosoves-kosova-eshte-dhe-e-pandashme/>, 08/11/2021.

[3] Andrew Gray, „Angela Merkel: No Balkan border changes”, *Politico*, 13.08.2018, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-no-balkan-border-changes-kosovo-serbia-vucic-thaci/>, 31/10/2021.

[4] Branislav Krstić, *Kosovo između istorijskog i etničkog prava*, Kuća Vid, Beograd, 1994.

[5] Branka Trivić, Amra Zejneli Loxha, „I Srbija i Kosovo podeljeni oko razgraničenja”, *Radio Slobodna Evropa*, 22. februar 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-srbija-podele-razgranicenje/29784840.html>, 23/10/2021.

[6] „CESID: razgraničenje Srbije i Kosova? (anketa)”, *Mondo*, 22.07.2020, <https://mondo.rs/Info/Srbija/a1352470/Kosovo-Srbija-razgranicenje-gradjani-anketa.html>, 24/10/2021.

[7] Diana Bunjaku, „Rexhep Qosja - Qosiqi, që kërkon ndarjen e Kosovës”, *Bota Sot*, 03.02.2017, <https://www.botasot.info/politika-lajme/649729/rexhep-qosja-qosiqi-qe-kerkon-ndarjen-e-kosoves/>, 06/11/2021.

[8] „Draft-marrevëshja me 22 pika/ Ndarja e kufijve, Serbia merr Ujmanin, Mitrovica me statusin 'Free City' (Detajet)”, *Bota Sot*, 23.02.2019, <https://dosja.al/draft-marreveshja-me-22-pika-ndarja-e-kufijve-serbia-merr-ujmanin-mitrovica-me-statusin-free-city-detajet/>, 30/10/2021.

[9] Edi Rama, „Plani për ndarjen e Kosovës: Legjenda kreshnikësh”, *Kosova Press*, 25.09.2021, <https://kosovapress.com/plani-per-ndarjen-e-kosoves-rama-legjenda-kreshnikesh/>, 05/11/2021.

[10] Enver Bytyçi, „Rexhep Qosja rikthehet te opsioni i Dobrica Qosiq për Kosovën?!” , *RTV Presheva*, 23.01.2017, <https://www.rtvpresheva.com/rexhep-qosja-rikthehet-te-opsioni-i-dobrica-qosiq-per-kosoven/>, 05/11/2021.

[11] Enver Robelli, „Ndarja e Kosovës: Qosiqi e mendoj, Gjingjiri e propozoi dhe Thaçi e negocioi – tinëz!”, *Koha*, 29.04.2014, <https://archive.koha.net/index.php?category=&id=26&o=110>, 27/10/2021.

[12] Fadil Maloku, „Plani për ndarje të Kosovës është e ditur që nuk 'banon' në Amerikë, por në Ballkan”, *Koha Ditore*, 23.03.2020, <https://www.koha.net/arberi/215059/maloku-plani-per-ndarje-te-kosoves-eshte-e-ditur-qe-nuk-banon-ne-amerike-por-ne-ballkan/>, 03/11/2021.

[13] *Fred Abrahams*, *Modern Albania: From Dictatorship to Democracy in Europe*, NYU Press, New York, 2015.

[14] Ildikó Lipcsey, Sabin Gherman, Adrian Severin, *Romania and Transylvania in the 20th Century*, Corvinus Pub., Budapest, 2006.

[16] Ilir Deda, „Meta me një goditje që ende s'u dha për planin e ndarjes së Kosovës”, *Koha Ditore*, 10.01.2019, <https://www.koha.net/arberi/138934/deda-meta-me-nje-goditje-qe-ende-su-dha-per-planin-e-ndarjes-se-kosoves/>, 03/11/2021.

[15] Jean – Arnault Derens, Laurent Geslin, „Kosovo et Serbie prêts à redessiner leurs frontières”, *Ouest France*, 29.11.2018, <https://www.ouest-france.fr/monde/kosovo-et-serbie-prets-redessiner-leurs-frontieres-6097488>, 28/10/2021.

[16] Lulezim Blaka, „Shqipëria e Madhe dhe Shqipëria Etnike, këto 2 terminologji të gabuara”, 10.03.2017, <https://medium.com/@lulezimblaka/shqip%C3%ABria-e-madhe-dhe-shqip%C3%ABria-etnike-k%C3%ABto-2-terminologji-t%C3%AB-gabuara-7092954d223a>, 11/11/2021.

[17] Memli Sh. Krasniqi, „Propozimet e akademikut Dobrica Qosiq mbi zgjidhjen përfundimtare të çështjes së Kosovës”, *Gjurmime Albanologjike - Seria e shkencave historike*, 48, 2018, str. 217–226.

[18] Milan Milošević, „Pomirenje Srba i Albanaca”, *Vreme*, br. 542, 24. maj 2001, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1519773>, 20/10/2021.

[19] „Resolution 1101 (1997)”, The United Nations Security Council, 28 March 1997, pp. 1-2.

[20] Rexhep Maloku, „Nëse Amerika e Rusia janë marrë vesh me nda Kosovën ...”, *Koha Ditore*, 15.12.2019, <https://www.koha.net/arberi/199140/nese-amerika-e-rusia-jane-marre-vesh-me-nda-kosoven/>, 06/11/2021.

[21] Rexhep Qosja, *Shpërngulja e shqiptarëve sipas programeve kombëtare serbe: Që nga Naçertanija e Ilija Garashaninit (1844) deri te ndarja e Kosovës sipas Dobrica Qosiqit (2004)*, Toena, Tiranë, 2005.

[22] Veli Haklaj, „Kufijtë e Shqipërisë etnike dhe grabitja e tokave shqiptare”, *Gazeta Mapo*, 23.03.2019, <https://gazetamapo.al/kufjte-e-shqiperise-etnike-dhe-grabitja-e-tokave-shqiptare/>, 09/11/2021.

[23] Veli Haklaj, „Vendi gjeografik i Shqipërisë Etnike”, *Gazeta Mapo*, 14.03.2019, <https://gazetamapo.al/vendi-gjeografik-i-shqiperise-etnike/>, 09/11/2021.

[24] Zoran Glavonjić, Amra Zejneli Loxha, „Razgraničenje zvanični predlog Srbije za Kosovo”, *Radio Slobodna Evropa*, 19. februar 2019, <https://www.slobodnaevropa.org/a/da%C4%8Di%C4%87-razgrani%C4%8Denje-sa-kosovom-zvani%C4%8Dni-predlog-srbije/29778573.html>, 23/10/2021.

[25] Борисав Јовић, *Последњи дани СФРЈ*, Политика, Београд, 1995.

[26] Бранислав Крстић, *Косово пред судом историје*, Издање аутора, Београд, 2000.

[27] Добрица Ћосић, *Косово 1966–2013*, Вукотић Медиа, Београд, 2013.

[28] Добрића Ћосић, *У туђем веку, Службени гласник*, Београд, 2011.

[29] Душан Пророковић, *Косово: међуетнички и политички односи*, Геополитика, Београд, 2011.

[30] Милош Ђорђевић, „Помирење права Србије и права етничких Албанаца на Косову”, *Баштина*, бр. 12, 2001, стр. 221–224.

Summary

Although the topic of dividing Kosovo and Metohija into the Serbian and Albanian part was mostly avoided by officials, both national and international, it has been discussed in public since the 1960s, mostly owing to Dobrica Ćosić. By choosing the concept of “demarcation” as “the final solution” during the negotiations between Belgrade and Priština from 2018, the thinking about partition has been reaffirmed. At one point, the highest officials of the Republic of Serbia have announced that the idea represents an official position. However, there are four problems with this approach.

Firstly, this concept has never been concretized at the official level. The proposals by Branislav Krstić and Dušan Bataković were probably considered, but not adopted as a part of the Serbian state strategy.

Secondly, there was no preparation of the public for such an outcome or that work was sloppily done at the moment when the proposal, at least in principle, was declared official. Hence, the “shallow support” was relative, which is why the legitimacy of the idea was questioned.

Thirdly, there are no serious indications that the Albanian party is interested in such an outcome. The attitude of politicians, their readiness to discuss this topic is not well accepted by the Albanian public, thus such a course of action is disputed. Even if a consensus was reached in the negotiations and some kind of agreement was signed with such content, it would remain open how long-term it would be and what consequences there would be in the future. The indications that demarcation can be considered are conditioned in such a way that it would actually represent essential delimitation, exchange of territories, with the accompanying request to continue the process of enlarging the Albanian ethno space.

Fourthly, there is no agreement of international factors to carry out something like that. Also, when certain proposals were finally considered and “leaked to the public”, they were in line with what the Albanian party was asking for and largely respected the Albanian interests.

In the current format of negotiations, and in accordance with the position of the key Western countries responsible for the current situation in Kosovo and Metohija, the implementation of the concept of demarcation cannot have positive effects for Serbia, viewed from a short or long-term perspective whatsoever. The path to the partition of Kosovo and Metohija, just when such a concept would be accepted by international actors as a solution, is full of uncertainty and ambiguity. It is difficult to report such an idea without many consequences after its execution. If partition is to be considered as a solution, long and thorough preparation is necessary, taking into account all its aspects including the new territorial reconfiguration of the post-Yugoslav space, the implications for regional relations, security and stability.

Key words: *Kosovo and Metohija, partition, demarcation, Serbs, Albanians, international community*

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



THE CHALLENGES OF MILITARY OPERATIONS IN URBAN AREAS

*Dragiša Jurišić**

Достављен: 03. 10. 2021.

Језик рада: Енглески

Кориговано: 11. 12. 2021, 03. 02.
и 16. 03. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 30. 03. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdela2202075J

According to the United Nations reports, the number of cities in the world increases every year and this trend will certainly continue in the near future. This also changes the area where military operations are conducted. Cities become areas that are impossible to avoid in military operations and become the key to the success of these operations. Modern military operations that have been conducted in Chechnya, Iraq, Syria, Afghanistan, and also in Gaza in Israel, have shown that there are a number of challenges that modern armies have to solve. First of all, there is the distinction between military and non-military targets, as well as the distinction between civilians and combatants, which is also defined by the Geneva Convention, but in the circumstances of military operations in urban areas, this has proved difficult to achieve. On the other hand, cities differ in structure, population, facilities, etc., and each of them requires a characteristic approach. All of this poses challenges for armed forces conducting military operations in urban areas.

The objective of this paper is to emphasize the importance of urban areas for future military operations through the analysis of specific military operations in urban areas, which due to their complexity, duration and significance can be taken as examples (Mosul, Grozny, Fallujah, Aleppo, Kiev, Kharkov), and which have been conducted mainly by the armed forces of the US and Russia, as well as some others. In addition, the challenges it poses have been considered, primarily the organization and structure of units, the type of weapons in use, the manner of command and control, logistical challenges, challenges posed by civilians in the field of operations, and challenges related to implementation of the Geneva Convention on these military operations.

Key words: operations, urban area, civilians, cities, challenges, armament, Geneva Convention

* Security Research Centre, Banja Luka, Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina,
bicbl@yahoo.com

Introduction

Having in mind the growing impact of urbanization, it is expected that in the future the majority of the population will live in greater populated areas. Currently, over 4 billion people, or 55% of the world population, live in urban areas.¹ It is expected to be over 60% of the world population by 2030.² In any case, this means that future military operations will be primarily focused on urban areas. We are witnessing the military conflict in Ukraine from the end of February and during March 2022, and by its analysis it can be concluded that it is impossible to avoid military operations in urban areas and that those areas have become the key ones to accomplish strategic military goals.

It is expected that the increase in megacities, those with over 10 million citizens, from 33 in 2018 will increase to 43 until 2030. In 2018, 48 cities had between 5 and 10 million citizens, and it is expected that until 2030, 10 of them will become megacities. Projections show that 28 cities will exceed the number of five million citizens in the period 2018-2030 including 13 in Asia and 10 in Africa. The vast majority of the world cities currently have less than 5 million citizens. In 2018, there were 467 cities with 1 to 5 million citizens, and the additional 598 cities with between 500,000 and a million citizens.³ It can be concluded that new cities emerge every year, and that the existing ones grow incredibly fast and become huge urban areas. Furthermore, we are witnessing that some cities, due to their expansion, are merging to create huge urban areas called conurbations.

On the other hand, population structure in cities is changing. In that context, it should be emphasized out that one in seven people on the planet is a migrant. It is currently estimated that there are 763 million of internal migrants and 272 million of international migrants worldwide. This demographic force has been a major contributor to urbanization, whether it is about moving from rural to urban areas, within countries, or international migration. International migration includes about one-third of urban population growth in developed countries, and more and more populated areas are being transformed into urban areas with highly heterogeneous, multiethnic, multicultural, multireligious and multilingual population.⁴ Having that in mind, it is a special challenge for planners of military operations in urban areas, as well as for those who conduct those operations. The challenge is, first of all, reflected in the manner and diversity of approaches for winning local population over to their side in conflict, i.e the manner of expressing support to citizens of certain urban areas.

¹ Hannah Ritchie and Max Roser „Urbanization“, first published in September 2018 and last revised in November 2019. <https://ourworldindata.org/urbanization#number-of-people-living-in-urban-areas>, 05/04/2021.

² „The World's Cities in 2018“, UN, 2019, https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf, 15/05/2021.

³ Ibid.

⁴ „World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization“, UNHABITAT, 2020, p. XVII.

Urban areas are most often the centres of social, economic, cultural, political and every other life of a country or region in which they are located. They consist, above all, of cities and their suburbs.⁵ They are, in the context of military operations, a very demanding environment for their execution. In order to plan, organize or conduct military operations in an urban area, one needs to know what that area encompasses.

In the context of this research, an urban area is an inhabited and complex interactive environment expressed through a multidimensional physical system, information system and social system that includes the population of certain size and their variations.⁶ That is, the urban area in this paper includes cities with suburbs, buildings and other infrastructure and systems that allow the urban area to function (electricity, water, transport, waste, food, etc.), together with the population living and working in these areas.

Since the functioning of an urban area depends on several interconnected systems, John Spencer and John Amble, Phil Williams and Werner Selle, Kilcullen David and some others consider a city, which is the most complex part of an urban area, as a living organism, that is, as a human body.^{7,8,9} Both the human body and city are complex and adaptable and have patterns of dependence between the constituent parts, which can range from completely obvious patterns to almost completely hidden ones, except for expert observers. Like living organisms, cities rely on the material segment (food, air, water, electricity, fuel), the economic segment and the influx of information, while creating the outflow of waste at the same time, and both of them are vital for keeping the city alive. Thus, it is emphasized that cities, due to their complexity, dynamism, individual capriciousness and vulnerability, are very analogous to the human body.¹⁰ This, above all, implies that such urban areas are very complex, connected and networked, and also different, and the impact of military operations on one of these systems has implications for the entire urban area and its lifestyle, but again in different ways, depending of the very *character* of an urban area.

The objective of this paper is, mainly, to consider the challenges of military operations in urban areas and to emphasize in a certain way their importance in the preparation, organization and execution of military operations in urban areas.

⁵ „ATP-99 Urban Tactics NATO“, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, 2020, p. 1-1.

⁶ Ibid.

⁷ John Spencer and John Amble, „A Better Approach To Urban Operations: Treat Cities Like Human Bodies“, Modern War Institute, West Point, 13.09.2017, <https://mwi.usma.edu/better-approach-urban-operations-treat-cities-like-human-bodies/>, 21/04/2021.

⁸ Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities“, American War College, SSI, December 2016, p. 22.

⁹ Kilcullen David, „Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla“, Oxford University Press, New York, 2013.

¹⁰ John Spencer and John Amble, „A Better Approach To Urban Operations: Treat Cities Like Human Bodies“, Modern War Institute, West Point, 13.09.2017, <https://mwi.usma.edu/better-approach-urban-operations-treat-cities-like-human-bodies/>, 21/04/2021.

In order to reach this objective, an analysis of previous research related to the challenges of military operations in urban areas from the aspect of historical context, and also modern military operations will be performed at the beginning. The second chapter is primarily focused on the international legal framework and its relation to military operations in urban areas, considering, above all, this problem from the aspect of the challenges that the population in urban areas poses to armed forces. The third chapter, through a synthesis of previously analysed urban operations and the international legal framework, focuses on understanding the challenges of the urban environment, such as the structure and size of armed forces in these operations, the type of weapons in use, the manner of command and communication and logistical challenges. In the end, some conclusions have been drawn from the mentioned chapters.

The previous research on operations in urban areas

Historical context

The emergence and establishment of urban areas, their development and importance, have encouraged the development of a whole range of military activities aimed at their defence, and also the development of tactics, skills and weapons to conquer or attack them. One of the first to recognize the problems related to fighting in cities was the Chinese military leader and thinker Sun Tzu Wu, who, in his book *The Art of War*, clearly emphasizes that one should not conquer and besiege cities if possible at all; they should be conquered only as a last resort.¹¹ Much later, cities have become symbols of states, so their conquest and holding meant victory in wars. Napoleon aimed to occupy Moscow, which he did, so he thought that he would defeat Russia, but that did not happen.¹² In his grand plan to occupy France, Schlieffen intended to capture Paris and thus win a victory.¹³ The German Wehrmacht, led by Hitler, tried to capture three key cities in Russia – Saint Petersburg, Volgograd and Moscow, the symbols of the Soviet Union, during World War II. For the same reasons, the Red Army so desperately defended these symbols. Following the same principle, in 1945, all the focus of the Soviet Red Army was directed to Berlin as a symbol of the complete Nazi system, so without its occupation, one could not speak of a final victory in the war.

¹¹ "Rasprave o ratnoj veštini", Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1991, p. 21.

¹² Karl Fon Klauzevic, "O ratu", Vojnoizdavački zavod "Vojno delo", Vojna biblioteka: Klasici – knjiga prva, Beograd, 1951.

¹³ Alfred Fon Šlifan, "Kana", Vojnoizdavački zavod "Vojno delo", Vojna biblioteka: Klasici – knjiga peta, Beograd, 1953.

After World War II, the second half of the twentieth century focused on the Cold War and the threat of nuclear missiles, but its key feature was a great number of minor conflicts around the world. During this Cold War period, many operations took place in urban areas, such as the Palestinian War (1945-49), in Cyprus (1945-59), in Suez (1956), in Algeria (1952-62), in Aden (1964-67), in Budapest (1956), Prague (1968) and Northern Ireland (1969-2002). Fighting in urban areas was an integral part of campaigns and operations in Vietnam (1955-1975), Grenada (1983), Panama (1989) and Somalia (1993). As it can be seen, significant struggles took place in urban areas during this period. In the last thirty years, a great part of modern military operations has also taken place in the urban environment. The wars waged by Russia in Georgia, on two occasions, 1994-96 and 1999-2000 stand out in particular, the United States in Iraq in 1991 and 2003, and the war in Syria waged since 2011.¹⁴ After 2003, an era of more intensive urban military operations in Baghdad (2003), Fallujah (2004), Mosul (2016-2017), Aleppo (2012-2016), Homs (2011-2014), Ramadi (2006-2007), Mirawa (2017), Susa (2020) and other cities in the Middle East has begun, and today we are witnessing events in Kiev, Kharkov and Mariupol and other cities in Ukraine. These operations in the mentioned urban areas have shown all the complexity of warfare in such an environment, and also that urban areas have to be the focus of planning future military operations and that the outcome of overall combat operations at a strategic level depends on the manner of conducting military operations in urban areas.

A detailed analysis of some military operations in urban areas by Thomas D. Arnold and Nicolas Fiore, Olga Oliker, Matt. M. Matthews and Alexander Tarasov has shown that these operations have their own specifics important for planning, organizing and conducting military operations.

Analysing the military operation, which took place in Mosul from the end of 2016 to the middle of 2017, Thomas Arnold and Nicolas Fiore came to several important conclusions that may be useful for planners and executors of future military operations in urban areas, namely:

- it is difficult to isolate a modern city;
- problems increase with the depth of advancement and the operation duration;
- attackers lose the initiative the moment they enter a city;
- dense urban terrain improves the resilience of opponents; and
- operational reach is proportional to the population support.¹⁵

An analysis of the war in Grozny, waged by the Russian forces on two occasions in the period 1994-2000 made Olga Oliker to come to several important conclusions, as well:

- elasticity is very important;
- it is necessary for soldiers and their officers to be brave, improvise and think quickly;

¹⁴ Alice Hills, „Future War in Cities: Rethinking a Liberal Dilema”, Frank Cass, London-Portland, 2004, p. 4.

¹⁵ Thomas D. Arnold&Nicolas Fiore „Five Operational Lessons from the Battle for Mosul”, *Military Review*: Januar-Februar2019. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Jan-Feb-2019/Arnold-Mosul/>, 07/06/2021.

- complete units should rotate so that soldiers know each other;
- special and other forces deployed to urban areas have to be well-prepared;
- joint forces exercises are necessary;
- lessons learned have to be implemented quickly;
- the main problems are related to communications and combat in the conditions of reduced visibility;
- reconnaissance forces are the key to success;
- the control of newspapers and media is of the utmost importance;
- the engagement of armoured forces provides better protection and produces better results in direct combat than the actions of artillery from a distance.¹⁶

The operation in Fallujah in 2004 also resulted in certain lessons learned, which are primarily related to communications, equipment, operation breakthrough, information collection and perception issues.¹⁷ The problem of communication between the land forces and the US Marine Corps was particularly emphasized. At certain moments, there was no common operational picture, especially at company level. The issue of the lack of armoured medical vehicles in the Marine Corps was one of the most important. It was also important to note that an armoured company could support a maximum of two infantry battalions. Moreover, it has been registered that some of the conventional equipment and weapons, such as pistols and 9mm submachine guns, man-portable rocket launchers and 120mm sub-caliber ammunition, are still useful in such combats.¹⁸

As another urban area, Aleppo is an example of conducting an operation in a great urban area, which took place relatively recently (2012-2016) and whose experiences can be implemented in the future. What some experts, such as Alexander Tarasov, have concluded regarding military operations in Aleppo, is that soldiers were asked to make quick and high-quality decisions, and that changes, at a very low tactical level, were not so specific.¹⁹ In any case, special training is necessary for operations in urban areas. It is estimated that great changes have to be made in the future in terms of communications equipment and weapons of combat in urban areas. Tarasov also believes that in the fighting in Fallujah, the need of soldiers for food and water is much greater in these operations. This means that the challenges in the field of logistics in these operations are very important, and that the process of planning this type of operation has to take into account the real needs of soldiers.

¹⁶ Olga Oliker, „Russia's Chechen wars 1994–2000: lessons from urban combat”, Arroyo Center, RAND, 2001, pp. 81-84.

¹⁷ Matt. M. Matthews, „Operation AL FAJR: A Study in Army and Marine Corps Joint Operations”, Combat Studies Institute Press Fort Leavenworth, Kansas, 2006, p. 75.

¹⁸ Tao-Hung Chang, „The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century”, Volume 6, Issue 1, 2008, <https://sa.rochester.edu/jur/issues/fall2007/chang.pdf>, 07/06/2021.

¹⁹ Алексей Тарасов, „Военные урбанисты: бульдозеры с бомбами и управляемые пулеметы в городских боях Конфликт в Сирии дает представление о войнах будущего”, 23 февраля 2020, <https://iz.ru/977694/aleksei-tarasov/voennye-urbanisty-buldozery-s-bombami-i-upravliaemye-pulemety-v-gorodskikh-boiakh>, 08/06/2021.

Analysing the ongoing armed conflict in Ukraine (February-March 2022), and on the basis of currently available information, it can be concluded that urban areas such as Kiev, Kharkov, Mariupol, etc., are the focus of combat operations. A great number of civilians, their electricity, water, food supply, as well as their use as human shield, represent the challenges faced by planners of these military operations in urban areas. At the same time, these urban areas form strong resistance points for defenders, who use the presence of civilians as the pressure on the opposite side, when it comes to the intensity of fire and military operations in general. The speed of adaptation, precise actions and care for civilians, both for those who have remained in urban areas and those who have been evacuated (food, water, electricity, medical care), provide an opportunity for the attacker to achieve their goals and take control of urban areas. It is particularly important to discredit the defender and his goals in order to win over the local population, both at a local and strategic level. This conflict in Ukraine clearly shows the complexity of modern military operations in urban areas.

All of the mentioned clearly indicates that previous operations in urban areas have to be analysed in detail, and also that it is not possible to copy some solutions from an operation to other because each urban environment is specific. Nevertheless, the issue of unit organization, communications, supply, use of some equipment and training, cooperation with the civilian population form the backbone of all lessons learned from modern operations in urban areas.

An urban area in the context of modern trends

David Kilcullen states that four megatrends: urbanization, population growth, literacy and connectivity are currently widespread in the world.²⁰ All of these elements pose a huge challenge for planners of future military operations, especially those to be conducted in urban areas.

Phil Williams and Werner Selle point out six different strategic reasons that can lead to operations in urban areas, namely: assistance to civilians in emergencies, assistance to civil authorities in case of riots, military intervention in strategic cities, intervention in the context of fighting rebel forces and terrorists, in the context of a conventional conflict between two states and imprisonment or quarantine due to pandemics.²¹ In this regard, operations in urban areas, in a way or other, are inevitable for all world armies.

Here we should point out two very important, and basically opposite phenomena, i.e. opposite processes, and these are the increased urbanization and the decreasing trend of the armed forces in the world. According to the report

²⁰ Kilcullen David, „Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla“, Oxford University Press, New York, 2013, p. 28.

²¹ Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities“, American War College, SSI, December 2016, p. 22.

by The Economics,²² armies have decreased after the Cold War. In 1990, West Germany could engage 215 combat battalions. Until 2015, and after the reunification of Germany, there were only 34 of them, which is a decrease of 84%. The number of Italian battalions fell by 67%, and British by almost half. The US forces in Europe decreased from 99 battalions to 14, and from half a million of soldiers to 76,000 today. Such trends of decreasing armies are contrary to urbanization, if we know how many soldiers are necessary to occupy a multi-million city. That is why a part of the scientific community believes that future wars are not wars in urban areas.²³ On the other hand, most people believe that the armies of the world countries should study operations in urban areas, especially in megacities, in order to develop the skills that lead to success for the wars that will be fought in 2030-2040.²⁴

The research related to operations in urban areas is particularly important, in the fields such as characteristics of conflict in megacities, types of operations that require conflicts in them, types of units necessary to conduct operations in megacities, and the manner to conduct joint operations in their area.²⁵

The international legal framework and operations in urban areas

All wars and all military operations that take place during them have a huge impact on the civilian population. The number of civilians killed in wars in the twentieth century is still controversial today, and scientific circles decrease or increase the number of civilian casualties for various reasons. According to the data by Lawrence Weil, in compliance with the report by the Swiss Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (Table 1), the ratio of civilian to military casualties is changing in such a way that in the twentieth century wars civilian casualties were increasing with its end.²⁶

²² „Western European armies have shrunk dramatically“, 02 March 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/02/western-european-armies-have-shrunk-dramatically>, 30/05/2021.

²³ David Johnson, „Urban Legend: Is Combat In Cities Really Inevitable?“, Teksas National Security Review, 2019, <https://warontherocks.com/2019/05/urban-legend-is-combat-in-cities-really-inevitable/> 05/05/2021.

²⁴ David Shunk, „Mega Cities, Ungoverned Areas, and the Challenge of Army Urban Combat Operations in 2030/2040“, in Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities“, A Small Wars Journal Anthology, 2019, p. 174.

²⁵ Sean M. Castilla, „On the Likelihood of Large Urban Conflict in the 21st Century“, in Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities“, A Small Wars Journal Anthology, 2019, p. 539.

²⁶ Lorens Dž. Vejl, „Civilna odbrana“, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1991, p. 30.

Table 1 – *The ratio of military to civilian casualties in the 20th century wars*

War	Military casualties	Civilian casualties	Ratio
WWI (1914–1918)	10.000.000	500.000	20:1
WWII (1939–1945)	26.000.000	24.000.000	1:1
Korean War (1950–1953)	1.000.000	5.000.000	1:5
Vietnam War (1961–1975)	150.000	3.000.000	1:20

Source: Lorens Dž. Vejl, "Civilna odbrana", Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1991, p. 30 (adapted by the author of the paper)

According to the estimates by Mary Kaldor, the percentage of civilian casualties in the wars during the transition from the past to this century is 20%, there were about 50% of civilian casualties in World War II, and during the 1990s about 80% of casualties in those wars were civilians.²⁷ In addition to these data, modern wars, such as the war in Iraq in 2003-2006, show that the ratio of military and civilian casualties is 1:3.²⁸ A great number of civilian casualties is particularly expressed in the African civil wars, where military casualties do not exceed 30% of total casualties (Mozambique 1976-1992), and in the Ethiopian war (1976-1991) less than 2% of all casualties were soldiers.²⁹ According to the report by the International Committee of the Red Cross, in the wars in Iraq and Syria, in the period from 2014 to 2017, 70% of people were killed in cities, and the number of civilian casualties increased five times when operations took place in urban areas.³⁰

All of this shows that civilian casualties in the twenty-first century wars are one of the key issues of international humanitarian law. The increasing urbanization also increases the risk of killing more civilians in future wars in urban areas, especially in civil and "asymmetric wars", given that distinguishing fighters from civilians has become a very complex process.³¹ That is why some authors, such as James Howcroft, call wars in urban areas asymmetric.³²

²⁷ Mary Kaldor, „New & New Wars – Organized violence in modern era”, 3rd edition, Polity Press, 2012, p. 210.

²⁸ Adam Roberts, „Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?”, *Survival*, No. 3, 2010, pp. 115-136

²⁹ Bethany Lacina & Nils P. Gleditsch, „Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths”, *European Journal of Population*, No. 21, 2005, pp. 145–166.

³⁰ Robert Muggah, „The Tricky Business of Counting the Costs of Armed Conflict in Cities”, in Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, *A Small Wars Journal Anthology*, 2019, p. 620.

³¹ Bartelemi Kurmon i Darko Ribnikar, „Asimetrični ratovi: sukobi juče i danas, terorizam i nove pretnje”, *Novinsko-izdavački centar "Vojska"*, Beograd, 2003.

³² James Howcroft, „Intelligence Challenges in Urban Operations”, in Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, *A Small Wars Journal Anthology*, 2019, p. 225.

One of the general principles of international humanitarian law is precisely the principle of clear demarcation and distinction of military and non-military targets. This particularly becomes a great challenge when it comes to operations in urban areas. Until the adoption of the Hague Convention in 1907, military and non-military targets were not discussed. Only the Hague Convention in point 25 prohibits the attack and bombing of undefended cities, villages and settlements, i.e. buildings.³³ In the same year, the convention on bombing by naval forces during war was passed, which more clearly defines military facilities that are the legal target of an attack.³⁴ After World War I, with the establishment of the League of Nations, there was another legal international battle for the protection of civilians during war and a clear distinction between legitimate and illegitimate military targets. In particular, after the Spanish Civil War, one of the 1938 resolutions emphasized that the deliberate bombing of civilians was against the law, that the targets of an attack should be identified and that the civilian population in the neighbourhood should be spared.³⁵

After World War II, in 1977, with the adoption of the Additional Protocol I of the Geneva Convention, the obligation was imposed on the parties to a conflict to distinguish between civilian and military facilities at any time. Article 48 of the Additional Protocol I clearly states that "the parties to a conflict should at all times distinguish between civilians and combatants and between civilian and military facilities and, accordingly, direct their military operations only against military facilities."³⁶ It should be emphasized that this Protocol, in Article 52, defines the concept of military facilities and limits them to "those which by their nature, location, purpose or use effectively contribute to military action, and whose total or partial destruction, occupation or neutralization in ruling conditions at the time provide a certain military advantage."³⁷ It is very important to point out that the Protocol prohibits attacks that are indiscriminate, especially if it causes casualties among civilians, and also prohibits their abuse in order to prevent the enemy from gaining military advantage by attacking military facilities or to make certain areas immune to military operations, i.e. prohibits the use of civilians as "human shield".

Two particularly important cases in international humanitarian law concerning urban areas are an undefended and open city. Although the Hague Regulations and

³³ Gavro Perazić, „Međunarodno ratno pravo – drugo dopunjeno izdanje”, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1986, p. 181.

³⁴ „Convention (IX) concerning Bombardment by Naval Forces in Time of War. The Hague”, 18 October 1907, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/220>, 06/05/2021.

³⁵ Zoran Vučinić, „Međunarodno ratno i humanitarno pravo”, Pravna biblioteka, Beograd, fus-nota 299, 2001, p. 197.

³⁶ „Ženevska konvencija o zaštiti žrtava rata od 12. avgusta 1949. godine i Dopunski protokoli uz ove konvencije od 8. juna 1977. godine” (1997), Jugoslovenski Crveni krst, Publikum, Beograd, 1997, p. 204.

³⁷ Ibid, p. 206.

Convention from 1907 mention the concept of an undefended place, its definition and obligatory implementation followed by the Protocol I of 1977. This protocol, its Article 59, prohibits the attack on undefended places. The authorities of a party to a conflict declare a place undefended and inform the opposing side, which means that it is open to occupation by the opposing side. Both sides, i.e. all parties to a conflict, have to agree on the issue of an open city.

In modern operations, the provisions of the Protocol I of the Geneva Convention can help to avoid war in the streets of cities, but the situation in the field is different. Operations in urban areas become more frequent, so conflicts are almost impossible to avoid. The protection of civilians and facilities has become the main problem in relation to casualties and losses suffered by conflicting parties in an urban area. Therefore, the revision of international and humanitarian law would be needed, if possible at all, in the context of future military operations in urban areas.

An urban area as the field of military operations

For the purpose of the research in this paper, military operations in an urban area are defined as military and other activities in the field of operations defined by physical structures made by humans, appropriate infrastructure and civilians.³⁸ As it can be seen, the definition is very broad, but given all the diversity of urban areas, it is very difficult to define an urban area differently without omitting segments that are important for conducting military operations.

According to the ATP-99, i.e. the NATO publication related to tactics in urban areas, the classification of cities into two segments has been done: population and the type of environment.³⁹ According to population, cities are classified into megalopolises (population over 10 million), metropolises (between 1 and 10 million citizens), cities (from 100,000 to a million, with the diameter of over 25 kilometers), small towns (from 30,000 to 100,000) and villages (up to 30 thousand inhabitants). It should be noted that cities with more than 10 million citizens are often called megacities, and those with more than 20 million citizens are metacities.^{40, 41} According to the type of environment, in the ATP-99 cities are classified into historical centres/old cities, financial centres/business centres, cities with heavy industry, cities with light industry, cities with high population density (horizontally and vertically), low population density and suburban areas (slums/shanty). According to

³⁸ „Urban Operations in the Year 2020“, RTO Studies, Analysis and Simulation Panel Study Group SAS-030, Research and Technology Organisation, RTO-TR-071/AC/323(SAS-030)TP/35, 2003.

³⁹ „ATP-99 Urban Tactics“, NATO, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, 2020, p. A-1.

⁴⁰ Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities“, A Small Wars Journal Anthology, 2019.

⁴¹ Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities“, American War College, SSI, December 2016, p. 3.

the TTP 3-06.1 "Infantry fighting in a populated area", there are four categories of "populated areas": large cities, small towns and provinces, villages and settlements. In this context, villages have a population of 3,000 or less, small towns and provinces have up to 100,000, and large cities more than that number. In any case, all urban areas may or may not have certain facilities below its surface (underground, sewerage, garage, etc.), or transport capacities (airports, ports, railway stations, etc.).

In addition to these characteristics, urban areas have other features that are important for operations in them. First of all, the horizontal and vertical structure of each urban area is significant. When it comes to vertical infrastructure, we primarily mean various types of buildings and underground garages, while the horizontal structure consists of streets, underground tunnels or sewers, etc. There are four levels in the urban environment: airspace, supersurface, surface and subsurface.⁴² In addition, in the ATP-99 the interior and exterior are also mentioned, as well as supersurface such as tall skyscrapers' tops.⁴³ In the FM 2-91.4 the Intelligence support to operations in urban areas classifies supersurface into external and internal (huge shopping malls, factory halls, etc.), and also into internal underground, i.e. garages and basements under the buildings that belong to them.⁴⁴ All of this offers a picture of a very complex structure, and only the physical structure of the urban area made by man, and we should not forget the field and natural environment. Table 2 shows the main features of some types of the urban environment that should be taken into account in the process of planning military operations.

Table 2 – *The main characteristics of the types of the urban environment*

Cities	Historical centres	Financial centres	Old industrial centres	New industrial centres	High population density		Low population density
Characteristics					Horizontally	Vertically	
Function	civilian	economy	Large and small manufactures, warehouses and distribution		housing	housing	housing
Height	medium	medium	medium	low	medium	high	low
Visibility	medium	poor	medium	good	poor	medium	good
Density	high	medium	medium	low	high	high	medium
Infrastructure	medium	good	medium	good	medium	medium	medium
Daily/nightly activities	daily, nightly fun	daily	daily	daily, somewhat at night	daily/nightly	daily/nightly	daily/limited at night

⁴² Miroslav R. Terzić, Dalibor Dobrić, Nenad Bulatović, "Obaveštajna priprema bojišta i modelovanje upotrebe snaga za operacije u urbanim sredinama", Vojno delo, Beograd, No. 6, 2018, p. 219. according to FM 2-91.4 "Intelligence Support to Urban Operations", March 2008.

⁴³ „ATP-99 Urban Tactics”, NATO, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, 2020, pp. 1-3.

⁴⁴ „FM 2-91.4 Intelligence Support to Urban Operations”, March 2008.

Building material	concrete, stone, wood and steel frames	metal, glass	building without frames	without frames construction, from finished elements	building	steel frames	building without frames, light construction, concrete, steel frames, mud in developing world
Area of distribution	globally	globally	globally	globally	west	globally	globally
Population density	low	high during day, low at night	medium	low/medium	high	high	medium

Source: ATP-99 Urban Tactics (2020), NATO, Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, Annex A, p. A-1.

One of the contemporary problems of modern urban areas that has and will have a huge impact on military operations in urban areas are suburban slums that can serve as key points in the giant network, which in postmodern times become criminal empires and grow as “cancer within state”.⁴⁵ It is estimated that by 2030, about two billion people will live in these areas, which is almost 40% of those in cities. As many as 80% of the Nigerian urban population lived in these suburbs in 2011, as well as 4 million citizens of Mexico City.⁴⁶ These areas are most often architecturally undeveloped; there are no systems of power and water supply, roads and streets, sewerage systems, etc. in plans. For planners and executors of military operations, the lack of information about such urban areas is a great challenge, which modern military forces of rich countries are trying to solve by using modern technology (satellites, sensors, etc.). However, it is still a very demanding area for military operations for most of the world armies.

For the purpose of intelligence preparation for the execution of operations in city, it is necessary to consider several main segments. Phil Williams and Werner Selle highlight ten levels that should be analysed in this context (Table 3). Each of these levels is equally important and significant for understanding the urban area in which operations are planned.

Table 3 – *The levels of intelligence challenges in operations in urban areas*

Level 1	Subsurface
Level 2	Topography – roads, checkpoints, etc.
Level 3	City look – buildings
Level 4	Service infrastructure

⁴⁵ John P. Sullivan and Adam Elkus, „Postcard from Mumbai: Modern Urban Siege”, in Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019, p. 43

⁴⁶ Ibid, p. 90.

Level 5	People – “human terrain”
Level 6	Networks – social, criminal
Level 7	Flow – people and goods
Level 8	Power manners and authorities
Level 9	City rhythm
Level 10	Cyber and electronic level

Source: Phil Williams and Werner Selle, “Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities,” American War College, SSI, December 2016, p. 41

It is very important to emphasize that operations in urban areas require detailed planning that will enable decentralized execution.⁴⁷ They used to be and will be more complex in the following period, primarily by limited visibility in terms of buildings and streets, dispersion of forces and equipment, as well as the enemy, impossibility to define the locations of the enemy, own forces and civilians, communication problems.⁴⁸ Operations in urban areas increase the possible dimensions of combat, terrain complexity, dispersal of forces, reduce distances between opposing forces, increase troop requirements, favour low-tech warfare, increase the likelihood of casualties, complicate military rules of engagement and pose a challenge how to define success or failure in these operations.⁴⁹

When it comes to forces in urban operations, it is believed that the attacker has to be much superior to the enemy. The experiences from World War II have shown that a ratio of 5-6:1 in favour of the attacker is necessary in order to be able to speak about the possible success of the attack.⁵⁰ According to the TTP 3-06.1, units to be used, either for attack or defence, in urban areas should not be more than five times larger than those used for attack or defence.⁵¹

The size of the units for a frontal attack on an urban area depends on the size of the facility. According to a certain norm from the manual for infantry fighting in populated area of the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina, an infantry company attacks the front of two to three buildings, a battalion two to four blocks of buildings, if block is 175m wide on average,⁵² while the front of the battalion attack, out of populated area, is about 1.5 km, and for a company 500-700 metres.⁵³

⁴⁷ “TTP 3-21.30 Pješadijska brigada”, ZŠ OS BiH, Sarajevo, 2015, p. 257.

⁴⁸ Russell Glenn, „Urban Operations: Meeting Challenges, Seizing Opportunities, Improving the Approach”, in Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019, p. 659.

⁴⁹ Michael C. Desch, “Why MOUT now?”, US Army War College, Strategies Studies Institute, 2001, p. 5.

⁵⁰ Miodrag Ivanović, “Odbrana gradova”, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1984, p. 72.

⁵¹ “TTP 3-06.1 Pješadijska borba u naseljenom mestu”, ZŠ OS BiH, Sarajevo, 2015, p. 16.

⁵² Ibid, p. 41.

⁵³ “Pravilo bataljon (pješađijski, motorizovani, brdski, planinski, partizanski i mornaričke pešađije”, SSNO, Beograd, 1988, p.100.

There are various dilemmas regarding the use of different types of weapons in operations in urban areas, and also experiences from previous wars, especially those from the end of the twentieth and the beginning of the twenty-first century. One of the factors to keep in mind is that the ammunition consumption is five to ten times greater in operations in urban areas than out of this area,⁵⁴ which is a problem of logistical supply of units.

The use of smart weapons with laser-guided missiles is a very important innovation that helps in operations in urban areas. In the last armed conflict led by the Israel Defense Forces against Hamas in Gaza, in May 2021, Israel demonstrated the possibility of efficient use of these weapons. It demolished several buildings in residential areas using very precise equipment, which reduced collateral damage to minimum. The clear announcement of the Israel Defense Forces that they will demolish those buildings, that is, that they are legitimate targets for them should be added, and the population was evacuated.

Likewise, the use of non-lethal weapons has increased dramatically over the last ten years. These weapons enable, above all, the avoidance of collateral damage and casualties among civilians.⁵⁵

Activities and fights below the surface of the ground, through sewers, tunnels, garages, passages, etc. represent great problems for military units. In these cramped spaces, often without light, the problem is also in orientation, booby traps, great noise when opening fire, big flashes that blind the devices for nightly actions, very difficult and almost impossible to maintain connection, etc.

The use of thermal cameras to locate enemies, and also civilians, 3D printers for printing maps and entire areas for *“rock drill”*, satellites and other technology, and unmanned weapons and systems, small robots and drones - are a new type of equipment that can be found and seen in operations in urban areas. Various types of sensors for movement, heat, locating enemy sniper fire, as well as indirect fire from mortars, etc. are very useful.

It is very important to point out that the existing equipment can be used in a high-quality manner in operations in urban areas with smart thinking, flexibility and innovation. Due to a great number of booby traps, improvised explosive devices, ambush, and after heavy casualties during clearance of the area, the US Marine Corps used an armoured bulldozer in Fallujah (2004) to clear obstacles, demolish buildings and build new passages. Thus, with the use of engineering devices, infantry and armour, they created their combat environment.⁵⁶ In that context, the activities of the Israel Defense Forces during the operations in Nablus in 2002

⁵⁴ “TTP 3-06.1 Pješadijska borba u naseljenom mestu”, ZŠ OS BiH, Sarajevo, 2015, p. 28.

⁵⁵ Nick Lewer, „The Future Of Non-Lethal Weapons Technologies, Operations, Ethics and Law”, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, 2013, p. 1

⁵⁶ Dennis A. Lowe, „Employing Armor Against the Islamic State: The Inevitable Urban Combined Arms Fight”, in Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019, p. 249.

should be emphasized. Israeli did not use streets, roads, alleys or courtyards that make up the city, nor exterior doors, interior stairs and windows of buildings, but moved horizontally through walls, and vertically through explosive openings in ceilings and floors.⁵⁷

All of this shows that an urban area is very complex when it comes to space for the execution of military operations. It requires great engagement of personnel and equipment, innovation, resourcefulness and flexibility. In addition, it is necessary to adapt modern technology and existing equipment to the conditions of military operations in urban areas, and collecting information about the enemy, urban area and civilians becomes a priority activity in the planning process, and also the conduct of field activities.

Conclusion

Urban areas, depending on their characteristics, have different effects on the engagement of forces and equipment and the manner in which military operations are conducted. The characteristics of these areas that are important for conducting operations are position, location, shape, size, the method of construction, the layout of the street network, the existence of underground facilities, plants, etc. Their complexity is one of the greatest challenges for planners of these operations.

To conduct operations in urban areas, forces are expected to be modular and thus flexible, and adaptable to a constantly changing environment. It is necessary to focus on smaller units that are in the field, up to company level. Their most important feature is to disperse fast, and then quickly concentrate towards target. The discussion between scientific and military circles is whether to establish special forces to fight in an urban area or to use the existing ones with certain technological solutions and futuristic weapons.

The consideration of the type of weapons that will be used in these military operations in urban areas is primarily related to the issue of the protection of civilians. The use of weapons that have limited effect (do not break through several walls) and weapons that do not cause additional effects (such as fire, unnecessary destruction) should be the choice of modern armies in military operations in urban areas.

The issue of command and control is also one of the challenges that modern armed forces conducting military operations in urban areas face. In this context, modern technology (robots, sensors, satellites, etc.) can be of great help to the forces conducting these military operations. On the other hand, they are very expensive for most armies in the world.

The logistical challenges are also very great when it comes to military operations in urban areas. The increased use of food and water, as well as greater consumption of ammunition pose additional challenges for planners and logisticians of these operations, which, above all, have to be taken into account when planning these operations.

⁵⁷ David Shunk, „Mega Cities, Ungoverned Areas, and the Challenge of Army Urban Combat Operations in 2030/2040”, in Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019, p. 181.

In any case, the issue of future military operations in urban areas should not be a taboo subject because it is expected that there will be more and more of them in the future. Population movement has made suburbs huge and a major challenge for military forces, even greater than urban centres. Distinguishing combatants from non-combatants, providing basic necessities for civilians during operations, the use of conventional and unconventional combat equipment are some of the challenges that planners of operations in urban areas have also to consider.

The detailed analyses of previous operations in urban areas, transformation of these identified lessons into lessons learned, adaptation of training and equipment for such operations are some of the first steps that should be taken. Special emphasis should be placed on the need to study more the topic of combat in urban areas in operations of battalions and brigades and to be as much as possible an integral part of the training process of these units.

Literature

[1] Adam Roberts, "Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?", *Survival*, No. 3, 2010.

[2] Alice Hills, "Future War in Cities: Rethinking a Liberal Dilema", Frank Cass, London-Portland, 2004.

[3] Алексей Тарасов, "Военные урбанисты: бульдозеры с бомбами и управляемые пулеметы в городских боях Конфликт в Сирии дает представление о войнах будущего", 23 февраля 2020, .

[4] Алфред Фон Шлифен, "Кана", Војноиздавачки завод "Војно дело", Војна библиотека Класици – књига пета, Београд, 1953.

[5] "ATP-99 Urban Tactics NATO", Allied Tactical Publication, Edition B, Version 1, 2020.

[6] Бартелеми Курмон и Дарко Рибникар, "Асиметрични ратови: сукоби јуче и данас, тероризам и нове претње", Новинско-издавачки центар "Војска", Београд, 2003.

[7] Bethany Lacina & Nils P. Gleditsch, "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths", *European Journal of Population*, No. 21, 2005.

[8] "Convention (IX) concerning Bombardment by Naval Forces in Time of War. The Hague", 18 October 1907, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/220>.

[9] David Johnson, "Urban Legend: Is Combat In Cities Really Inevitable?", *Texas National Security Review*, 2019, <https://warontherocks.com/2019/05/urban-legend-is-combat-in-cities-really-inevitable/> .

[10] "FM 2-91.4 Intelligence Support to Urban Operations", March 2008.

[11] Гавро Перазић, "Међународно ратно право – друго допуњено издање", Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1986.

[12] Hannah Ritchie and Max Roser, "Urbanization", first published in September 2018 and last revised in November 2019. <https://ourworldindata.org/urbanization#number-of-people-living-in-urban-areas>.

[13] John Spencer and John Amble, „A Better Approach To Urban Operations: Treat Cities Like Human Bodies”, Modern War Institute, West Point, 13.09.2017, <https://mwi.usma.edu/better-approach-urban-operations-treat-cities-like-human-bodies/>.

[14] Карл Фон Клаузевиц, „О рату”, Војноиздавачки завод „Војно дело”, Војна библиотека: Класици – књига прва, Београд, 1951.

[15] Kilcullen David, „Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla”, Oxford University Press, New York, 2013.

[16] Лоренс Џ. Вејл, „Цивилна одбрана”, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991.

[17] Mary Kaldor, „New & New Wars – Organized violence in modern era”, 3rd edition, Polity Press, 2012.

[18] Matt. M. Matthews, „Operation AL FAJR: A Study in Army and Marine Corps Joint Operations”, Combat Studies Institute Press Fort Leavenworth, Kansas, 2006.

[19] Michael C. Desch, „Why MOUT now? ”, US Army War College, Strategies Studies Institute, 2001.

[20] Миодраг Ивановић, „Одбрана градова”, Војноиздавачки завод, Београд, 1984.

[21] Мирослав Р. Терзић, Далибор Добрић, Ненад Булатовић, „Обавештајна припрема бојишта и моделовање употребе снага за операције у урбаним срединама”, Војно дело, Београд, бр: 6, 2018.

[22] Nick Lewer, „The Future Of Nov-Lethal Weapons Technologies, Operations, Ethics and Law”, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, 2013.

[23] Olga Oliker, „Russia’s Chechen wars 1994–2000: lessons from urban combat”, Arroyo Center, RAND, 2001.

[24] Phil Williams and Werner Selle, „Military Contingencies in Megacities and Sub-Megacities”, American War College, SSI, December 2016.

[25] „Правило батаљон (пјешадијски, моторизовани, брдски, планински, паризански и морнаричке пешадије)”, ССНО, Београд, 1988.

[26] „Расправе о ратној вјештини”, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991.

[27] Robert Bunker, „Blood and Concrete: 21st Century Conflict in Urban Centers and Megacities”, A Small Wars Journal Anthology, 2019.

[28] Tao-Hung Chang, „The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century”, Volume 6, Issue 1, 2008, <http://sa.rochester.edu/jur/issues/fall2007/chang.pdf>.

[29] Thomas D. Arnold & Nicolas Fiore „Five Operational Lessons from the Battle for Mosul”, Military Review: Januar-Februar 2019.

<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Jan-Feb-2019/Arnold-Mosul/>

[30] „The World’s Cities in 2018”, UN, 2019, https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf.

[31] „ТТП 3-06.1 Пјешадијска борба у насељеном мјесту”, ЗШ ОС БиХ, Сарајево, 2015.

[32] „ТТП 3-21.30 Пјешадијска бригада” ЗШ ОС БиХ, Сарајево, 2015.

[33] „Urban Operations in the Year 2020”, RTO Studies, Analysis and Simulation Panel Study Group SAS-030, Research and Technology Organisation, RTO-TR-071/AC/323(SAS-030)TP/35, 2003.

[34] Зоран Вучинић, „Међународно ратно и хуманитарно право”, Правна библиотека, Београд, 2001.

[35] Женевска конвенција о заштити жртава рата од 12. августа 1949. године и Допунски протоколи уз ове конвенције од 8. јуна 1977. године (1997), Југословенски Црвени крст, Публикум, Београд, 1997.

[36] „Western European armies have shrunk dramatically”, 02 March 2020, <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/02/western-european-armies-have-shrunk-dramatically>.

[37] „World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization”, UNHABITAT, 2020.

S u m m a r y

Urban areas, depending on their characteristics, have different effects on the engagement of forces and equipment and the manner in which military operations are conducted. The characteristics of these areas that are important for conducting operations are position, location, shape, size, the method of construction, the layout of the street network, the existence of underground facilities, plants, etc. Their complexity is one of the greatest challenges for planners of these operations.

To conduct operations in urban areas, forces are expected to be modular and thus flexible, and adaptable to a constantly changing environment. It is necessary to focus on smaller units that are in the field, up to company level. Their most important feature is to disperse fast, and then quickly concentrate towards target. The discussion between scientific and military circles is whether to establish special forces to fight in an urban area or to use the existing ones with certain technological solutions and futuristic weapons.

The consideration of the type of weapons that will be used in these military operations in urban areas is primarily related to the issue of the protection of civilians. The use of weapons that have limited effect (do not break through several walls) and weapons that do not cause additional effects (such as fire, unnecessary destruction) should be the choice of modern armies in military operations in urban areas.

The issue of command and control is also one of the challenges that modern armed forces conducting military operations in urban areas face. In this context, modern technology (robots, sensors, satellites, etc.) can be of great help to the forces conducting these military operations. On the other hand, they are very expensive for most armies in the world.

The logistical challenges are also very great when it comes to military operations in urban areas. The increased use of food and water, as well as greater consumption of ammunition pose additional challenges for planners and logisticians of these operations, which, above all, have to be taken into account when planning these operations.

In any case, the issue of future military operations in urban areas should not be a taboo subject because it is expected that there will be more and more of them in the future. Population movement has made suburbs huge and a major challenge for military forces, even greater than urban centres. Distinguishing combatants from non-combatants, providing basic necessities for civilians during operations, the use of conventional and unconventional combat equipment are some of the challenges that planners of operations in urban areas have also to consider.

The detailed analyses of previous operations in urban areas, transformation of these identified lessons into lessons learned, adaptation of training and equipment for such operations are some of the first steps that should be taken. Special emphasis should be placed on the need to study more the topic of combat in urban areas in operations of battalions and brigades and to be as much as possible an integral part of the training process of these units.

Key words: operations, urban area, civilians, cities, challenges, armament, Geneva Convention

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



THE DEFENCE EXPENDITURE AND SPENDING OF THE REPUBLIC OF SERBIA WITH SPECIAL REFERENCE TO THE COVID-19 PANDEMIC PERIOD

Milena Knežević*

Достављен: 24. 02. 2022.

Језик рада: Енглески

Кориговано: 21. 03. и 03. 03. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 29. 03. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdelo2202095K

This paper presents the specifics of financing the defence expenditure and spending during the COVID-19 pandemic. The allocations for the defence system of fifteen countries in the world and five European countries that have invested the greatest funds are presented. Furthermore, the share of all categories of sources of financing the expenditure and spending of the Ministry of Defence of the Republic of Serbia has been analysed.

The objective of this paper is to emphasise the importance of providing financial resources for certain purposes and in the conditions of insufficient resources, by defining the defence function as a very important function with a high level of priority. Accordingly, the main hypothesis is that even the most developed countries in the world cannot allocate sufficient financial resources for defence. In the conditions of the COVID-19 pandemic, as a global challenge to the security of all countries in the world, the main hypothesis has been confirmed.

In addition to general scientific methods, having in mind the subject and objective of the research, a comparative method has been primarily used to analyse the financing of the expenditure and spending of the Ministry of Defence in the period from 2013 to 2021, as well as the method of content analysis, that is, the source of financing in the same period. The paper confirms the complexity of carrying out the financial plan of the defence system for the most developed countries in the conditions of the pandemic. On the basis of the implemented method, the author has come to the conclusion that the Republic of Serbia allocates increasing funds for defence, especially since 2017, with the exception of 2020 due to the negative impact of the pandemic.

Key words: expenditure, spending, sources of financing, COVID-19 pandemic

* Department of Social Sciences and Humanities, Military Academy, Defence University in Belgrade, Belgrade, Republic of Serbia, milena.knezevic@mod.gov.rs

Introduction

The attitude towards the defence financing, as a specific and very important function of each state, has changed throughout history. Nowadays it can be argued that a long time ago *education and defence were considered to be too important from a political, sociological and human point of view to undergo any economic calculation*.¹

The financing of the Ministry of Defence, as one of the state functions, is defined by the Budget System Law of the Republic of Serbia. Namely, planning, programming, developing the financial plan of the Ministry of Defence, as well as its execution, are a part of the process of developing and executing the budget of the Republic of Serbia.² The total amount of available funds for the Ministry of Defence is defined by the Budget Law of the Republic of Serbia for each year. Since the beginning of the 21st century, the way of expressing the total financial resources allocated to the Ministry of Defence has changed. These funds are used to maintain the existing and develop new capabilities. However, the allocated financial resources in the first decade of the 21st century, like in much more developed countries, were not enough to develop new capabilities. In recent years, especially in the discussed period, this situation has changed in favour of the Ministry of Defence of the Republic of Serbia, so that, in addition to efficient and effective management of available funds, new capabilities are developed in this Ministry.

In accordance with the Rulebook on the standard classification framework and the Chart of Accounts for the budget system, the classification of the state budget expenditures, according to *accounting funds*, connects sources of financing with specific spending. The funds for financing the defence expenditure of the Republic of Serbia are planned and defined, according to accounting funds³, for each budget year and include budget funds, revenues, donations from foreign countries, donations from NGOs and individuals, grants, unallocated surplus of revenues from previous years, unspent funds of donations from previous years, etc. The amount of funds for financing defence expenditure is limited for each budget year within the Budget Law of the Republic of Serbia and can be changed only by the Law on Amendments to the Budget Law, i.e. budget rebalance in parliamentary procedure.

In principle, sources for financing the defence system are classified into sources in peacetime and sources for financing war. A part of the total value of state production in current period, meaning the part that can be used for public consumption of society, is a *source of the defence funding in peacetime*. According to Nikola Čubra, PhD, *sources for financing war are* "a social product made during war, available social wealth, foreign loans, free aid and booty."⁴ The best source of financing in war and peace are internal sources of financing, i.e. public consumption.

¹ Čubra, N., *Ekonomika opštenarodne odbrane*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1979, p. 112.

² Trandafilović, S. i Knežević, M., *Finansiranje sistema odbrane i programsko budžetiranje*, Medija centar Odbrana, Beograd, 2013. pp. 149-159.

³ Within the defence system, the term budgeted fund is not used, but the term source of financing is used instead.

⁴ Čubra, N., *Ekonomika opštenarodne odbrane*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1979, p. 92.

Defence expenditure in many countries is a great part of total public spending. In modern theory and practice, there are conflicting opinions on how defence expenditure affects economic development.⁵

During budget adoption, different opinions and attitudes of political parties regarding the amount of financial resources for the needs of defence are presented in parliamentary procedure, regardless of the economic situation in the country. The fact that the *Budget Law* is adopted and passed in parliamentary procedure sufficiently indicates that the current relation of political forces, as well as their "mood" towards defence, as the state function, defines the amount of its budget. However, due to the lack of financial resources in developing countries, when there is not enough money for all state functions, it is expected that every dinar invested in the state defence will be reconsidered.

However, investing in defence should be viewed as investing in the future and development. For example, Manuel Castells emphasises that the military spending and technology initiatives of the US Department of Defense have played a key role during the information technology revolution because members of the US Department of Defense have worked on programmes that have led to fundamental discoveries - from the 1940s computers to optoelectronics and artificial intelligence technology.⁶

The COVID-19 pandemic has significantly affected global defence financing, although members of the defence systems in most countries have been active in countering this pandemic in support of civil authorities in planning and logistic support, infrastructure and providing sufficient medical personnel. Therefore, some defence procurement in many countries in the world has been postponed. However, this was not the case in the Republic of Serbia in 2020. Although the pandemic had a negative effect like in the rest of the world, defence funds in the Republic of Serbia are actually and nominally higher, and the procurement of military equipment and weapons was fully conducted.

Moreover, the pandemic had other implications on a global level – the fear of infection, which led to delays and cancellations of training and exercises whereas some troop deployments were delayed, and other prolonged. It negatively affected the population and economy of each country, and it was a security challenge to fight this lethal disease.

The National Security Strategy emphasises the epidemics and pandemics of infectious diseases as a challenge, risk and threat, and it says that "special attention will be paid to the prevention and suppression of infectious diseases, as well as their removal and eradication."⁷

⁵ Mladenović, P., Karović, S. i Radončić, H., *Koncept finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije Izdaci i rashodi Kopnene Vojske*, Vojno delo 03/17; pp. 254-260.

⁶ Kastels M., *Uspori umreženog društva, ekonomija, društvo i kultura*, Službeni glasnik RS, Beograd, 2018, pp. 134-146.

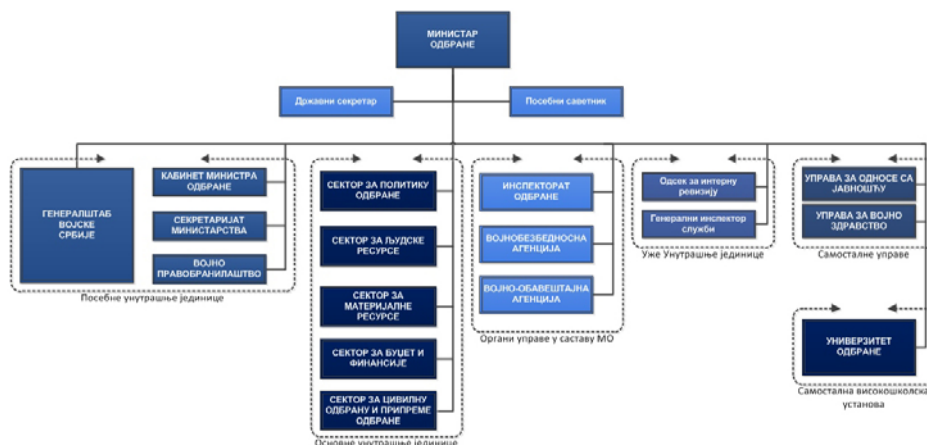
⁷ Stanojević, P., Mandić, G., *Organizaciono-upravljački aspekti logističkog odgovora na krizu izazvanu pandemijom KOVID 19 u Srbiji*, Bezbednost 03/21, pp. 77-95.

The specificity of financing the defence system

Modern business conditions view differently the allocation of financial resources for the needs of defence by state. Of course, *the specifics of financing* this state function are still taken into account, but every dinar of allocated funds is subject to strict control and discipline, both when planning funds in budget and during its execution.⁸

In compliance with the Budget System Law of the Republic of Serbia (Official Gazette of RS No. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 142/14, 68/15, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20 and 118/21) the Ministry of Defence is a direct beneficiary of budget funds.

Since the Ministry of Defence is a direct beneficiary of budget funds, the instrument of financing the defence system is the state budget, which presents all revenues and incomes of the state, as well as its expenditures. The ratio of state revenues and expenditures within budget should always be in balance. If there is an imbalance in budget, it is necessary, when state revenues are less than its expenditures, to establish a balance by loans and vice versa.



Scheme 1 – The organization of the Ministry of Defence of the Republic of Serbia⁹

As shown in Scheme 1, the Ministry of Defence is a very complex, hierarchically structured organization. It is a specific system within a large social system and represents its subsystem. Like other large systems, it is characterized by:¹⁰

– complexity;

⁸ Knežević, M., Nikolić, S., Neševski, A., *Kontrola budžeta u funkciji civilne demokratske kontrole u Republici Srbiji*, Vojno delo 03/21; pp. 103-120.

⁹ Source: www.mod.gov.rs

¹⁰ Žugić, R., *Vodič kroz budžet, finansijski plan odbrane*, VIZ, Beograd, 2008, p. 18.

- openness;
- dynamism;
- strict hierarchical structure; and
- two-way relationship.

The complexity of the Ministry of Defence is influenced by a number of factors because it includes a great number of elements - subsystems organized into sectors, departments, units and institutions of different levels of complexity, a high level of conditionality and dependence.

Although many people are inclined to say that the defence system is closed, it can be said with certainty that it is nevertheless an open system. Bearing in mind that it is very difficult today to survive independently and without exchanging matter, energy and information, then the implication of the *openness* of the Ministry of Defence is unambiguous.

Of course, the openness of any activity of this Ministry does not mean providing information about data that are classified, but under the pretext of keeping such data even when they are not classified according to relevant regulations, must not close any part of the Ministry of Defence because this system primarily exists for the citizens who finance it.

The Ministry of Defence, as an organization, is characterized by *dynamic processes* conditioned by influences and changes in the surroundings, as well as harmonization with these changes and influences, which can be political, technical, technological, social, economic, etc. For example, under the influence of economic changes in society, there are changes in the manner, level and quality of defence financing, which in turn affects the development of capabilities of the Ministry of Defence and its parts.

The strict *hierarchical structure* is based on the principles of single seniority and subordination.¹¹ Command in the military is based on the principles of unity in terms of the engagement of forces and equipment and the obligation to execute decisions, orders and directives of superior officer. Higher levels make decisions defining the functioning of lower levels. This system does not exclude the influence of lower levels in making decisions at a higher level through proposals, considerations, remarks, suggestions, opinions, etc.

The two-way relationship is reflected in the human-human and human-technical relationship, both within the Ministry of Defence and the external surroundings. This characteristic is not specific only to the Ministries of Defence, but also exists in other systems and organizations, but it is not so pronounced. For military organizations, and thus for the Ministries of Defence, the two-way relationship is an important element of success in the preparation and conduct of combat.

From the mentioned specifics and characteristics of military organization, the specifics of financing in relation to financing of other social activities also arise. The specificity of financing defence of a country consists of the following:

- the defence tasks, and accordingly the execution of some defence activities are of an urgent character, so there has to be permanence of their financing and

¹¹ Žugić, R., *Vodič kroz budžet, finansijski plan odbrane*, VIZ, Beograd, 2008, p. 19.

– the execution of the set defence objectives in strategic and other planning documents of a country is of a non-transferable character. They clearly define the role of all members of society, especially the defence system.

The financial management of the Ministry of Defence is subject to the control of the legality of managing and using funds. The control is performed within the Ministry of Defence at several levels, starting from internal control at the level of beneficiaries through control in the Accounting Centre of the Ministry of Defence, internal audit, the Defence Inspectorate, to the Criminal Investigation Group and the Military Security Agency. The Ministry of Defence is also subject to the audit of operations by external control institutions: the Budget Inspection, the State Audit Institution and the Defence Committee of the Assembly.¹²

The financing of the defence system largely depends on the state's ability to allocate funds from gross domestic product in a certain amount to finance the defence, and also on the mood of political factors in state, as internal factors of society. The financing of a country's defence system also depends on external factors such as geopolitical environment and the like. Moreover, the amount of funds intended for defence financing depends on a number of other factors, such as the degree of state "vulnerability", and also modern understanding and the trend of defence financing in neighbouring countries.

The role of state in financing defence expenditure

The role and place of state and its bodies and institutions in financing the defence system is characterized by compromise conflict resolution: *to accomplish a defined goal with minimal financial investment*. Of course, even the most developed countries in the world cannot allocate as many financial resources as their defence requires. On the one hand, the government of each state is obliged to consider the state economic situation, and, on the other hand, to enable a stable defence system, efficiently using limited resources.

Given that the impact of the COVID-19 pandemic poses a global security risk and threat, analysing the share of financing defence expenditure of some countries can be the data of great importance because all considered countries have a common security risk in 2020 and 2021. Table 1 lists fifteen countries with the greatest allocations for defence in 2020. The United States provided the most funds for defence, and the largest percentage of gross domestic product (GDP) was allocated by China, which is also the only one with positive GDP growth in the considered period. The pandemic will also affect defence expenditure, though not immediately. Global public consumption grew in 2021, reaching \$1.83 trillion and was increased by 3.9%. The European NATO members have increased defence spending in

¹² Radanović, T., Slavković, R. i Mačak, Z., Koncept finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije, Vojno delo 03/17; pp. 343-360.

proportion to GDP. However, despite the pandemic causing 7% inflation among members in 2020, only 9 members managed to meet NATO requirements that 2% of GDP is spent on defence.

Table 1 – *Fifteen best ranked countries in 2020*¹³

State	Allocations for defence		GDP growth
	US\$bn	%GDP	
US	738.0	3.55	-4.3
China	193.3	10.6	1.9
India	64.1	3.50	-10.3
UK	61.5	2.33	-9.8
Russia	60.6	4.14	-4.1
France	55.0	2.16	-9.8
Germany	51.3	1.36	-6.0
Japan	49.7	2.70	-5.3
Saudi Arabia	48.5	2.70	-5.4
South Korea	40.4	2.20	-1.9
Australia	31.3	2.30	-4.2
Italy	29.3	1.59	-10.6
Brazil	22.1	1.60	-5.8
Canada	20.0	1.25	-7.1
Israel	19.9	4.30	-5.9

The financing of the defence system directly depends on the economic position and development of state, and also on available budget. Therefore, the greatest responsibility relies on those who are authorized to dispose of budget funds in a certain period and use them for the most important priorities of state, and also on the control of the disposal and use of those funds. The financing of the defence system of the Republic of Serbia, as a direct beneficiary of budget funds, is conducted in accordance with procedures defined by legal and other normative regulations of the country.

On the basis of the data from the Military Balance journal (2015), the European NATO members have steadily increased defence spending in proportion to GDP. The average consumption increased from 1.25% of GDP in 2014 to 1.52% in 2019

¹³ Source: IISS, [2021], The Military Balance, Chapter Four: Europe, p. 66.

and 1.64% of GDP in 2020. The consumption in Southeast Europe (Bulgaria, Romania and Turkey) increased by 4.9% in 2019, but fell by 2.4% in 2020.

Defence expenditure in the Balkans stagnated in 2020 because every country, except Albania, implemented budget reduction or dramatically decreased its GDP growth rate. The Croatian defence budget increased by 12.7% in 2019, but GDP growth was slowed down and amounted to 3.7% in 2020.

The United Kingdom allocated the most financial resources for defence in 2020, France and Germany a little less, Italy is in the fourth place in terms of allocations, and Spain is in the fifth place.

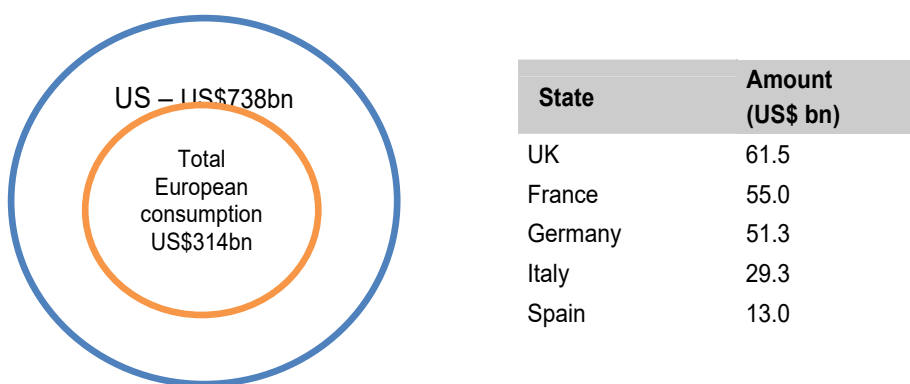


Figure 1 – The allocations of the European countries for defence in 2020 - five best ranked countries¹⁴

The comparisons of defence expenditure in nominal amounts, allocations per soldier and in percentage share in GDP, as well as the number of military personnel by categories in 2020 and 2021 are shown in Table 2.

Table 2 – The expenditure for defence and military personnel in 2020 and 2021¹⁵

	Defence expenditure (US\$m)	Defence expenditure per capita (US\$)	Defence expenditure (%GDP)	Active personnel (000)	Estimated number of reserve (000)
	2020	2020	2020	2021	2021
North America					
Canada	20.049	532	1.25	67	36
US	738.000	2.219	3.55	1.388	845
TOTAL	758.049	1.375	2.40	1.456	881

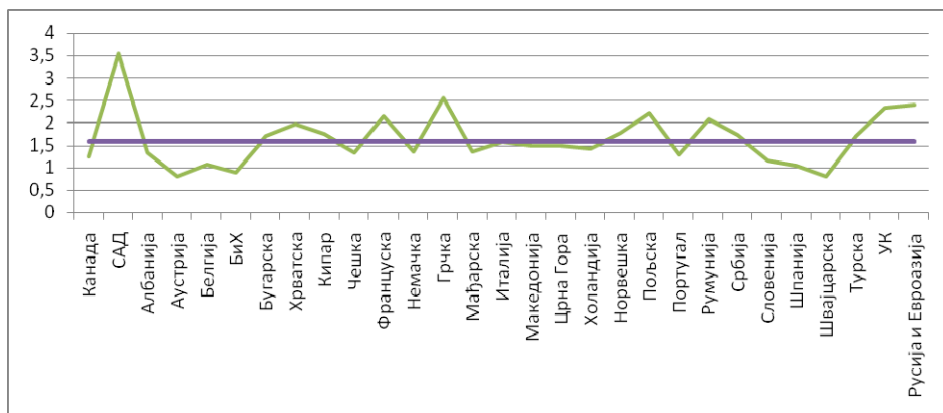
¹⁴ Izvor: IISS, [2021], *The Military Balance, Chapter Four: Europe*, page 66.

¹⁵ Izvor: IISS, [2021], *The Military Balance, Chapter: International comparisons of defence expenditure and military personnel*, page 517.

The Defence Expenditure and Spending of the Republic of Serbia with Special Reference to the COVID-19

	2020	2020	2020	2021	2021
Europe					
Albania	187	61	1.33	8	0
Austria	3.471	392	0.80	22	126
Belgium	5.453	465	1.08	26	5
B&H	169	44	0.89	11	0
Bulgaria	1.158	166	1.70	37	3
Croatia	1.121	265	1.98	15	18
Cyprus	406	320	1.75	15	50
Czech Republic	3.278	306	1.35	25	0
Denmark	4.909	836	1.45	15	44
Estonia	717	583	2.37	7	18
Finland	4.105	737	1.53	24	216
France	55.034	811	2.16	203	41
Germany	51.347	641	1.36	184	30
Greece	4.984	470	2.56	143	221
Hungary	2.041	209	1.36	28	20
Iceland	52	148	0.25	0	0
Ireland	1.189	230	0.30	9	4
Italy	29.344	470	1.59	166	18
Latvia	758	403	2.31	6	11
Lithuania	1.163	426	2.12	22	7
Luxembourg	390	621	0.57	0	0
North Macedonia	188	89	1.51	8	5
Malta	81	177	0.57	2	0
Montenegro	74	121	1.50	2	0
Netherlands	12.615	730	1.42	34	6
Norway	6.493	1.188	1.77	23	40
Poland	12.875	336	2.22	114	0
Portugal	2.857	277	1.29	27	212
Romania	5.207	244	2.09	69	53
Serbia	878	125	1.69	28	50
Slovakia	2.123	390	2.08	16	0
Slovenia	606	288	1.17	7	1
Spain	12.985	260	1.04	123	15
Sweden	7.050	691	1.33	15	10
Switzerland	5.741	683	0.81	20	123
Turkey	11.038	135	1.70	355	379
UK	61.526	936	2.33	149	79
TOTAL	313.611	413	1.50	1.955	1.805
Russia and Eurasia	52.865	117	2.40	1.435	3.758
Asia	457.588	292	2.27	9.327	13.295
Middle East and North Africa	157.420	942	5.51	2.533	1.683
Latin America and the Caribbean	52.702	116	1.21	1.534	2.152
Sub-Saharan Africa	16.978	32	1.53	1.594	213

The average allocation rate for all these countries and regions in 2020 was 1.59% of GDP, as shown in Graph 1. In the considered period, the Republic of Serbia allocated 1.89% of GDP for defence, which is above average.



Graph 1 – The comparison of defense expenditure in % of GDP for 2020¹⁶

Out of the countries that were established by the dissolution of the former Yugoslavia, only the Republic of Croatia allocated greater percentage than the Republic of Serbia – 1.98% of GDP. Other countries – Slovenia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and North Macedonia allocated much less percentage of GDP than our country, i.e. below average.

The sources of financing the defence system of the Republic of Serbia

Starting firstly from the fact that the defence system is a subsystem of the social system and that it is a segment of the socio-economic structure, it is logical that its financing has to come from the source of financing the overall social reproduction. Since the overall social reproduction can be financed from *internal and foreign sources*, this aspect has to be considered when discussing the sources of defence financing.¹⁷

Financing the defence system from *internal sources* is an imperative of each country's financing policy. However, the engagement of *foreign sources* is also allowed in situations where the state integrity is threatened with such intensity that the necessary financing from internal sources cannot be provided or if it is in federal and allied missions

¹⁶ Izvor: IISS, [2021], *The Military Balance, Chapter: International comparisons of defence expenditure and military personnel*, page 517.

¹⁷ Radulović, D., *Izvori i instrumenti finansiranja Vojske Jugoslavije*, magistarski rad, Ekonomski fakultet, Beograd, 1996. p. 43.

or other specific relations, which include various forms of cooperation and assistance, including financial one. It is clear that the decision on whether to use foreign sources of financing, and to what extent, is a political act, conditioned by many factors.

It is important to emphasize that the use of some sources of financing in peacetime period does not mean their exclusion in pre-war and war period, while the use of certain sources of financing in war period is separated from the use in peacetime period. In modern conditions, the sources for financing war are the following: domestic product made during war, available social wealth, foreign loans, free aid and booty.¹⁸

Table 3 – Serbian GDP and funds allocated for defence financing (billion dinars)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Amount of GDP ¹⁹	4.121,2	4.160,5	4.315,0	4.528,2	4.760,7	5.072,9	5.417,7	5.517,3	5.737,9
% share in GDP	1.39	1.45	1.36	1.53	1.44	1.71	1.90	1.89	1.79
Defence funds	57.33	60.37	58.76	69.47	68.77	86.93	103.09	104.01	102.55

The material basis of the defence system consists of the assets given to it for use and management on behalf of state, as well as a part of gross domestic product that is successively made available. Thereby, it can be concluded that the source of funds for financing the defence system in peacetime is a part of the total value of state production in current period, meaning the part that can be set aside for public consumption of society. It is logical to conclude that defence financing directly depends on the state economic capabilities, i.e. the amount of gross domestic product (GDP) and the percentage share of defence costs in it.

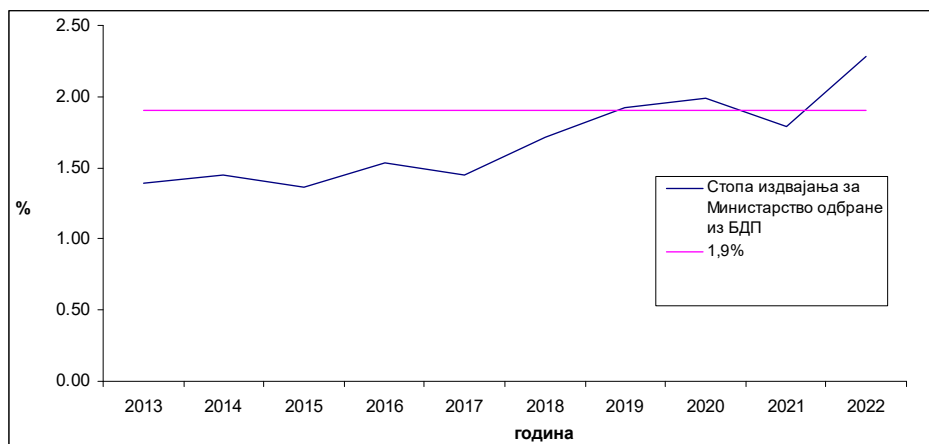
The Government proposes the share of defence costs in state expenditure. It is defined by the document issued by the Government entitled Report on Fiscal Strategy for Budget Year with projections for another two years²⁰, and is defined by the Budget Law. As shown in Table 3, the amount of gross domestic product multiplied by the percentage share of defence costs in it gives the total amount of funds intended for defence financing. The percentage share of defence expenditure in GDP in recent years has been approximately 1.9%. Graph 2, which shows the percentage share of defence expenditure in the period from 2013 to 2021, clearly shows that the percentage share of

¹⁸ Čubra, N., *Ekonomika opštenarodne odbrane*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1979, p. 92

¹⁹ Source: Statistical Office of the Republic of Serbia.

²⁰ Until 2012, the projections of GDP allocations were presented in the Memorandum on Economic and Fiscal Policy instead of the current Fiscal Strategy Report.

defence expenditure in GDP had a variable growth trend until 2017, when it started to record positive growth, in accordance with the forecasts of the Government of the Republic of Serbia, at about 1.9% of state budget expenditure.



Graph 2 – The overview of the percentage share of defence expenditure in GDP

If we analyse the nominal amount of funds allocated by state for its defence in the considered period, it can be concluded that from year to year, in addition to an increase in the percentage of allocations, the nominal amount of defence allocations has also increased, as shown in Graph 2. Although the COVID-19 pandemic had a significant negative impact on the development of GDP, and thus on its distribution, our defence system continues to be financed in accordance with the missions and objectives of the Serbian Armed Forces.²¹

Having in mind that the funds for financing defence have been obtained from gross domestic product, it follows that they are limited by its growth in current year. The funds defined by the state budget are not enough for maintenance, especially for improving the capabilities of the defence system. Therefore, the Government of the Republic of Serbia drew a conclusion about adopting the Master Plan for Disposal of Real Estate in the Territory of the Republic, which is not necessary for the defence functioning, as well as for the improvement of its material position. At the same time, the revenues obtained from sale, as well as the revenues from fee for the transferred right to use military real estate, are paid into the budget account, and the Ministry of Defence, as a direct beneficiary of budget funds, disposes of these funds. The Master Plan is implemented by the Directorate for the Property of the Republic of Serbia, in cooperation with the Ministry of Defence.

²¹ Knežević, M., Nikolić, S., Neševski, A., *Kontrola budžeta u funkciji civilne demokratske kontrole u Republici Srbiji*, Vojno delo 03/21; pp. 103-120.

The greatest part of the total funds for financing the defence system consists of *budget funds*, which can be seen from Table 4. In the period from 2013 to 2021, budget funds made up 90-98% of the total funds intended for the defence system.

Defence expenditure and needs are also financed from *its revenues* obtained by the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces during budget year, which are the second largest source that the defence system expenditure is financed from. The defence system generates its revenues by selling surplus of goods and services, unpromising equipment, renting business premises, scientific research, as well as by the implementation of the Master Plan.

The following source in terms of the percentage of share in the total funds of the defence system is *the undistributed surplus of income from previous years*. This type of the defence budget revenue arises from the fact that the revenue generated in previous years is not spent and is transferred to "current" budget year.

The income from the sale of non-financial assets is the next source of financing the defence system expenditure. This type of income is generated by the sale of unpromising non-financial assets of the defence system.

Table 4 – *The share of accounting funds for financing defence expenditure in the period from 2013 to 2021*

FINAN- CIAL SOURCES	CURRENT APPROPRIATION FROM THE LAW ON THE FINAL BUDGET ACCOUNT BY YEARS						BUDGET LAW		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
"01" General budget revenues and income	55.729.495	56.532.360	54.101.286	63.749.195	64.649.531	82.102.995	101.123.320	97.270.948	98.273.125
"04" Revenues of budget benefi- ciaries	0	283.800	476.132	582.721	500.394	486.420	278.080	331.089	462.705
"05" Donations from foreign countries	0	19.011	6.902						
"06" Donations from inter- national organiza- tions	803	170	2.433	0	1.232	46			

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
"08" Voluntary transfers from natural persons and legal entities	827	23.381	448.856	35.230	19.112	14.104	16.667	10.670	14.973
"09" Income from sale of non- financial assets	1.281.000	1.100.000	1.438.603	2.790.627	995.600	1.610.278	859.806	1.734.570	704.000
"10" Income from internal debt	0	0		0	0	0	0	3.000.000	3.100.000
"13" Unallocate d surplus income from previous years	284.815	2.396.069	2.274.545	2.279.423	2.554.570	2.629.629	755.372	617.792	
"15" Unspent funds of donations from previous years	36.971	13.856	13.962	35.643	52.377	84.984	55.340	1.048.533	
TOTAL:	57.333.911	60.368.647	58.762.719	69.472.839	68.772.816	86.928.456	103.088.585	104.013.602	102.554.803

(Data source: final budget laws for the period from 2013 to 2018, budget laws from 2019 to 2021)

It is difficult to decide which of the last mentioned sources has a greater share in the defence budget because these are small amounts of funds that cannot be influenced by the management structures of the defence system.

Donations from foreign countries. This source for financing the defence system expenditure is negligible, but it is characteristic that the funds obtained from this source have a very high percentage of execution because they are mostly donated for an already defined purpose. Furthermore, it is important to emphasise that the payment of donations from foreign countries is made in the form of foreign currency to the defence subaccount within the Treasury Administration of the Ministry of Finance of the Republic of Serbia.

Voluntary transfers from natural persons and legal entities, like the previous type of income of the financial plan of the defence system, have a very small percentage of share in defence financing and are not predictable.

Donations from international organizations represent the accounting fund for financing the defence system expenditure, like the previous two, with a very small percentage of share in defence financing and are of uncertain predictability.

Unspent funds of donations from previous years, like the previous type of income of the financial plan of the defence system, represent the type of income that arose in previous years from donations, but was not completely spent, so it was transferred to budget year.

Since 2020, *income from internal debt* is used as a source of financing the defence system of the Republic of Serbia.

Finally, it can be concluded that the available part of gross domestic product defines how many funds the defence system will have at its disposal to finance its expenditure. Out of the sources for financing defence expenditure, the most represented ones are budget funds, followed by revenues, revenues generated from the sale of movable and immovable property given to the defence system for use. Of course, funds from other sources are used to finance defence expenditure and are a part of the state's budget procedures.

Conclusion

The COVID-19 pandemic has negatively affected the economy and population of the entire world. In a very short time, since 2020, the habits and needs of the world population, i.e. consumers (end users), have changed. However, the very beginning of the pandemic has significantly affected the reduction of economic activities in a global level, which resulted in a decrease in GDP in all countries of the world except China. Having in mind that state allocations are related to GDP, that in the considered period GDP was reduced, and that the pandemic is a security challenge and risk, the defence allocations differ from state to state. Therefore, the percentage share in GDP of defence expenditure in a great number of countries is shown, including 15 countries that, nominally and in percentage, allocated the greatest funds for defence in 2020.

The Ministry of Defence of the Republic of Serbia is also facing the pandemic. Its members actively participate in alleviation and elimination of its consequences. Security challenges and risks have changed and the defence needs of the Republic of Serbia are changing accordingly. The analysis of expenditure and spending of the Ministry of Defence of the Republic of Serbia in the last ten years shows that the state has been allocating increasing funds for defence, especially since 2017. In 2018, Serbia allocated a record of 26% more funds compared to the previous year. However, the pandemic had a negative impact on allocations in 2020, and the needs of the defence system were harmonized with the capabilities of the state. As a result of the negative impact of the 2020 pandemic, a 2% decrease in state allocations for defence was recorded.

The execution of the financial plan of the defence system is a complex, dynamic, interoperable and integrated process. The main purpose of this process is management in order to maintain and improve the capabilities of the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces to accomplish the defence goals of the Republic of Serbia. Finally, the purpose of the process of managing the financing of the defence system is to provide conditions for the execution of missions and tasks of the defence system.

The process of defence financing is by no means just a technical procedure, but also an important political process. In the absence of political will and consistency in terms of the sustainability of planned and projected amounts, there is a risk that personnel expenditure will be mostly financed, and that there will not be enough funds available to develop the capabilities of the defence system.

As mentioned, the funds for defence financing presented through sources of financing can be of internal and foreign origin. Of course, it is desirable that internal sources are as great as possible. The financing of defence expenditure and spending has to be deprived of the risk of uncertainty, i.e. unplanned non-provision of the defined amount of funds and their irregular inflow, not only due to the danger of threatening its development plans, but also current (peacetime) activities. In that sense, the need for long-term and medium-term planning of the development of the Armed Forces and the annual definition of the amount of funds for its financing should not be questioned. Precisely because of that, as well as for maintaining the stability of funds, the total amount of funds for defence financing should still be related to the accomplished gross domestic product.

Literature

[1] Dess G., Lumpkin G. and Eisner A., *Strategijski menadžment*. Data status, Beograd, 2007.

[2] Ђорђевић Р., *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*. докторска дисертација, Војна академија, Београд, 1999.

[3] Чубра Н., *Планирање развоја оружаних снага*, Војна економска академија, Београд, 1973.

[4] Чубра, Н., *Економика општенародне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1979.

[5] Јоксимовић С. и Кнежевић М., *Модел краткорочног одбрамбеног планирања*, XXXV Симпозијум о операционим истраживањима SYM-OP-IS 2008.

[6] Kastels M.,: *Uspori umreženog društva, ekonomija, društvo i kultura*, Službeni glasnik RS, Beograd, 2018.

[7] Ковач М. и Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.

[8] Кнежевић, М., *Буџетирање као фаза процеса ППБИ*, Војно дело бр. 04, Београд, 2008.

- [9] Кнежевић, М., Николић, С., Нешевски, А., *Контрола буџета у функцији цивилне демократске контроле у Републици Србији*, Војно дело 03/21.
- [10] Крупез, Ж., *Економика општенародне одбране*, ВИЗ, Београд, 1984.
- [11] Радановић, Т., Славковић, Р. и Мачак, З., *Концепт финансијског обезбеђења операција Војске Србије*, Војно дело 03/17.
- [12] Радичић М., Раичевић Б., *Јавне финансије*, Дата статус, Београд, 2008.
- [13] Радуловић Д., *Извори и инструменти финансирања Војске Југославије*, магистарски рад, Економски факултет, Београд, 1996.
- [14] Robbins S. and Coulter M., *Management*. 9th edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007.
- [15] Nordhaus S., *Економија*. MATE, Zagreb, 2007.
- [16] Младеновић, П., Каровић, С. и Радончић, Х.: *Концепт финансијског обезбеђења операција Војске Србије Издаци и расходи Копнене Војске*, Војно дело 03/17.
- [17] Министарство одбране Републике Србије, *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарства одбране и Војсци Србије*. Београд, 2010.
- [18] Станојевић, П., Мандић, Г., *Организационо-управљачки аспекти логистичког одговора на кризу изазвану пандемијом КОВИД 19 у Србији*, Безбедност 03/21.
- [19] Стојковић Д., *Програмирање функционисања и развоја система одбране*, Војно дело бр. 02, 2008.
- [20] Трандафиловић, С. и Кнежевић, М., *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2013.
- [21] Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008.
- [22] IISS, *The Military Balance*, Chapter Four: Europe, [2021].
- [23] IISS, *The Military Balance*, Chapter: International comparisons of defence expenditure and military personnel, [2021].
- [24] *Закони о буџету Републике Србије од 2013. до 2021. године*.

Summary

The financing of the expenditure and spending of the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces is defined by the Budget System Law. The amount of allocated funds for defence in all countries is mainly related to gross domestic product. The financing of the defence system directly depends on the economic position and development of state, and also on the available budget. Therefore, the greatest responsibility of those who are authorized is to dispose of budget funds in a certain period of use for the most important state priorities, as well as the need for the highest control over the disposal and use of these funds. The financing of the defence system of the Republic of Serbia, as a direct beneficiary of budget funds, is conducted in compliance with the procedures defined by laws and other normative regulations of the country.

The COVID-19 pandemic represents a global security risk and threat, and 2020 has been taken for consideration and analysis of defence expenditure in state budgets. Thus, the readiness of states and defence forces to resist security challenges and threats has been presented. Moreover, fifteen countries that allocated the greatest funds for defence in 2020 have been presented. China is the only country that has positive growth of gross domestic product in the considered year and at the same time the highest percentage of allocations from GDP for defence. The five European countries that allocated the most for defence have also been presented, as well as the ratio of total allocations for defence in Europe and the United States.

The average allocation rate for all countries (Table 2) in 2020 is 1.59% of GDP, which is shown in Graph 1. In the considered period, the Republic of Serbia allocated 1.89% of GDP for defence, which is above average. The percentage share of defence expenditure in GDP in recent years is approximately 1.9%. Graph 2 shows the percentage share of defence expenditure in the period from 2013 to 2021.

The specificity of financing defence expenditure and spending has been emphasised because the defence system, like other complex systems, is characterized by complexity, openness, dynamism, strict hierarchical structure and two-way relations.

Bearing in mind that the Ministry of Defence and Serbian Armed Forces are a non-profit organization, defence expenditure and spending are almost entirely financed from budget funds. The exception is certain categories of revenues, in a very small percentage in relation to the total available financial resources. In addition to its revenues, other sources of financing, such as various donations, unspent revenues and donations from previous years, income from the sale of non-financial assets and voluntary transfers are represented in financing the expenditure and spending of the Ministry of Defence and Serbian Armed Forces. It is very important to point out that since 2020, as a source of financing defence expenditure and spending, funds from the source - income from internal debt – has been used.

Key words: expenditure, spending, sources of financing, COVID-19 pandemic

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodeo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



Исправка

У *Војном делу* број 3/2018 публикован је рад **Војна сила и политичка моћ** аутора Дејана Михајловића (стр. 180-201, DOI: 10.5937/vojdela1803208M). Исти рад аутор је доставио и часопису *Национални интерес*, у коме је текст публикован у броју 1/2018 (стр. 27-49). Одлуком уредништва *Војног дела*, а на молбу аутора, наведени рад се повлачи из ВД број 3/2018 вол. 70.

Correction

The paper **Military Force and Political Power** by Dejan Mihajlović was published in *Vojno delo* no. 3/2018 (pp. 180-201, DOI: 10.5937/vojdela1803208M). The author submitted the same paper to the journal *Nacionalni Interes*, in which the text was published in issue 1/2018 (pp. 27-49). By the decision of the editorial board of *Vojno delo*, and at the request of the author, the mentioned paper is withdrawn from *Vojno delo* no. 3/2018 vol. 70.

Језички редактор
Добрила Милетић, професор

Преводилац на енглески језик
Борјанка Поповић Простран, професор

Техничко уређење
Звезда Јовановић

Дигитализација, веб администрација
Милан Бабић

ВОЈНО ДЕЛО је интердисциплинарни научни часопис Института за стратегијска истраживања Универзитета одбране у Београду. Представља отворени форум за презентовање и стимулисање иновативног промишљања 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. Редакција ВОЈНОГ ДЕЛА задржава право редиговања текстова.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

355/359

ВОЈНО дело : интердисциплинарни научни часопис / главни уредник Станислав Стојановић ; одговорни уредник Владимир Ристић. - Год. 1, бр. 1 (1949)- . - Београд : Институт за стратегијска истраживања, Универзитет одбране, 1949- (Београд : Војна штампарија). - 24 cm

Доступно и на: <http://vojnodeło.mod.gov.rs>. - Тромесечно.
Друго издање на другом медијуму: Војно дело (Online) = ISSN 2683-5703
ISSN 0042-8426 = Војно дело
COBISS.SR-ID 5186818

Тираж 100 примерака

Штампа: ВОЈНА ШТАМПАРИЈА БЕОГРАД, Ресавска 406