

Мр Милан Мијалковски, пуковник

Опасности које угрожавају безбедност државе најчешће имају извориште у друштвено-историјским условима, стању међународних односа и у свакој држави посебно, па је њихово идентификовање значајан предуслов заштите.

Аутентичност и специфичност сваке државе, с једне стране, и посебност опасности, с друге стране, чине да оне могу да угрожавају безбедност једне државе а да то не важи и за другу државу.

Процес угрожавања безбедности државе мења се према карактеру догађања у држави и њеном окружењу. Начелно, обухвата неоружане и оружане делатности посредством којих њихови носиоци покушавају да модификују, подривају, дестабилизују, мењају, компромитују, преотимају, разарају или уништавају вредности државе коју нападају да би остварили своје циљеве и интересе.

Осим агресије, која је преовлађујући облик угрожавања безбедности држава, можда још и опаснији облик угрожавања јесу евентуалне субјективне слабости администрације нападнуте државе, независно од тога да ли се испољавају нечињењем или чињењем.

Увод

Ретке су државе у савременом свету чију безбедност не угрожава нико споља или изнутра. У прошлости, а често и у садашње време, безбедност држава првенствено је угрожавана употребом војне силе.

Међутим, евидентни су бројни и разноврсни, свакако и ефикасни, неоружани облици угрожавања њихове безбедности.

Суштинско питање сваке државе јесте како да на одговарајући начин штити и непрекидно развија и јача своје виталне и све друштвене вредности. Постизање тог циља скопчано је с великим потешкоћама, чак и када није изражено непријатељево агресивно деловање према њима. У условима када је такво деловање изражено разрешење тог проблема постаје веома неизвесно. Због тога, све државе су развиле посебне наменске системе, познате као системи одбране и безбедности, којима су основне функције да уочавају и идентификују проблеме и изворе угрожавања безбедности виталних вредности и да их што ефикасније и заштите.

Успешно функционисање одбрамбено-безбедносног система неке државе треба да резултира њеном ефикасном заштитом од свих носилаца и облика угрожавања. Међутим, уколико се направи грешка у

идентификовању носилаца угрожавања безбедности државе, онда успешно функционисање одбрамбено-безбедносног система није гаранција њене ефикасне одбране и заштите. Наизглед, немогућа је таква стратегијска омашка, али, на жалост, искуства из те области често потврђују такву могућност.

Систем одбране и безбедности држава

За појам држава користи се више различитих значења, а најчешће се под њим подразумева хијерархијска организација или целокупно друштво.

„Држава је организација с монополом физичке принуде која служи владајућој класи за одржавање њене економске и политичке власти“.¹ „Држава је основни и најважнији облик политичког организовања сваког класног друштва. Држава је територија са својим становништвом коју владар држи под својом влашћу као свој посед“.² „Држава је друштвена организација која има монопол физичке принуде, путем кога врши своју (државну) власт“.³ Наведене дефиниције појма државе омогућавају идентификовање три основна елемента државе, а то су становништво, територија и власт. Међутим, само ти елементи не чине организацију,⁴ јер „државна организација то је скуп правних прописа који се на државне елементе односе, а ти прописи мењају се непрестано.“⁵ Дакле, временом, ти елементи мењају своју правну карактеристику.

Формулисањем државних циљева и интереса у основним правним прописима (устав и закони) држава регулише све друштвене области, па и област одбране и безбедности. Оптималност те регулативе огледа се у настојању да обезбеди планско остваривање државних циљева и интереса, односно правовремено и ефикасно отклањање актуелних потенцијалних опасности.

Када се било који државни циљ или интерес постиже на организован начин, односно када се зна зашто, којим снагама и средствима и каквим методима се то постиже, тада систем постоји и функционише. Одбрана опстанка и развоја је један од приоритетних циљева сваке државе. У ту сврху свака држава, према својим могућностима, ствара одговарајуће стање друштвених односа, одговарајуће снаге и средства и опредељује се за најповољније поступке. Реч је о томе да је одбрамбено-безбедносна функција државе толико свеобухватна да се у њеном остваривању (вршењу), осим оружане силе (војске и полиције), наглашено ангажују

¹ Правна енциклопедија, „Савремена администрација“, Београд, 1985, стр. 103.

² Политичка енциклопедија, „Савремена администрација“, Београд, 1975, стр. 213.

³ Социолошки лексикон, „Савремена администрација“, Београд, 1982, стр. 150.

⁴ „Организација је удружена група људи са одређеним средствима рада, структурно повезана и релативно самостална, формирана ради постизања одређеног циља. Основни елементи организације су: циљ, људи, материјална средства и структура“ (проф. др Бранислав Јовановић, *Руковођење ОНО и ДСЗ у МЗ, ОУР и ДПЗ*, Београд, 1987, стр. 37).

⁵ Слободан Јовановић, *О држави*, Београд, 1922, стр. 11.

и други државни органи, првенствено: судови, тужилаштва, царина, инспекције, одбори, комисије итд. Сваки од њих делује аутономно и у сарадњи с осталима, а у оквиру својих надлежности које су прописане уставом и законима да би се допринело ефикасној заштити свих предности државе. Све указује на то да држава у ту сврху ствара посебан одбрамбено-безбедносни систем.

Општи и трајни циљ одбрамбено-безбедносног система државе јесте да заштити⁶ све њене виталне вредности од свих извора и носилаца угрожавања⁷, јер је то најбољи начин остваривања државних интереса и задовољења друштвених потреба – опстанка, мира и развоја. Опстанак државе је интерес⁸ над свим интересима. То је стање задржавања критичне масе друштвене моћи која значи постојање које је основна претпоставка развоја, дакле и перспективе државе. Из опстанка исходе остали универзални и специфични државни (национални) интереси.

Будући да испреплетеност интереса између друштвених група у држави може да се трансформише у сукобе, дефинисање државних циљева и интереса је одговоран и компликован задатак. У вези с тим, одређеност циљева и интереса је најповољнија када их прихвате све друштвене групе у држави,⁹ а најнеповољнија када их једна група одреди према својим мерилима и наметне као заједничке. Осим општег циља, креативно успостављен одбрамбено-безбедносни систем државе обухвата мозаик примарних и секундарних, трајних и привремених, унутрашњих и спољних и краткорочних и дугорочних циљева. Наравно, ти разноврсни циљеви међусобно су повезани и имају своје место у хијерархији приоритета њиховог остваривања. С друге стране, сваком од њих својствено је обележје двојности између жеља и способности њихових носилаца и расположивих средстава да их остваре. Према Аристотеловом схватању, „постоје, наиме, две ствари од којих зависи

⁶ Појмови одбрана и заштита су синоними. „Одбрана је став отпора, одупирања сили, притиску, залагање за нешто што треба бранити. Заштита, штит (фиг.) значи исто што и одбрана; заштита имања, слободе, штит правде“ (*Лексикон свезнања, синоними и сродне речи српско-хрватског језика*, „Култура“, Београд, 1974, стр. 463).

⁷ У војној терминологији евидентно је поистовећивање „извора“ и „носилаца“ угрожавања државе, војске и њихових целина. Међутим, разлика између тих термина је несумњива. Јер, извор угрожавања је све оно одакле прети нека опасност држави или војсци, било да представља дејство природних сила, било да је организована делатност. Дакле, извор угрожавања не мора да буде субјекат. Супротно томе, носиоци угрожавања државе и војске су субјекти (коалиција, држава, организација итд.) који имају конкретан циљ, који покушавају свесно и организовано да остваре.

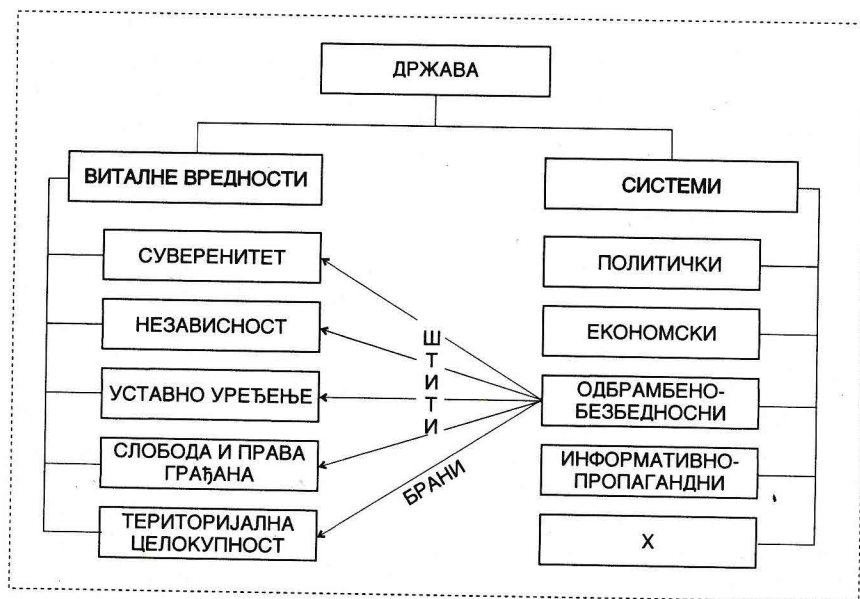
⁸ У одбрамбено-безбедносном смислу термин интерес обухвата одређену усмереност пажње према некој сопственој вредности или вредности у поседу противника, чије очување или освајање одговара сопственим потребама, тежњама и жељама да се добије нека корист или добит у односу на противника.

⁹ „Како људи и појединачно и сви заједно имају један исти циљ и како исто оно што чини човека најбољим нужно чини и државу најбољом, јасно је да држава мора да располаже и оним врлинама које су потребне у мирнодопском стању. Јер, како смо често говорили, циљ рата је мир...“ (Аристотел, *Политика*, Београд, БИГЗ, 1984, стр. 195).

срећа у свим државама. Једно је, поставити правилан циљ и сврху, а друго: пронаћи средства која воде остварењу тога циља“.¹⁰

Сваки систем је део једног већег система. Свака држава развија више великих система, подсистема и микросистема. Између свих тих система постоје вертикални и хоризонтални односи, посредством којих они функционишу као јединствен глобални државни и друштвени систем (шема 1).

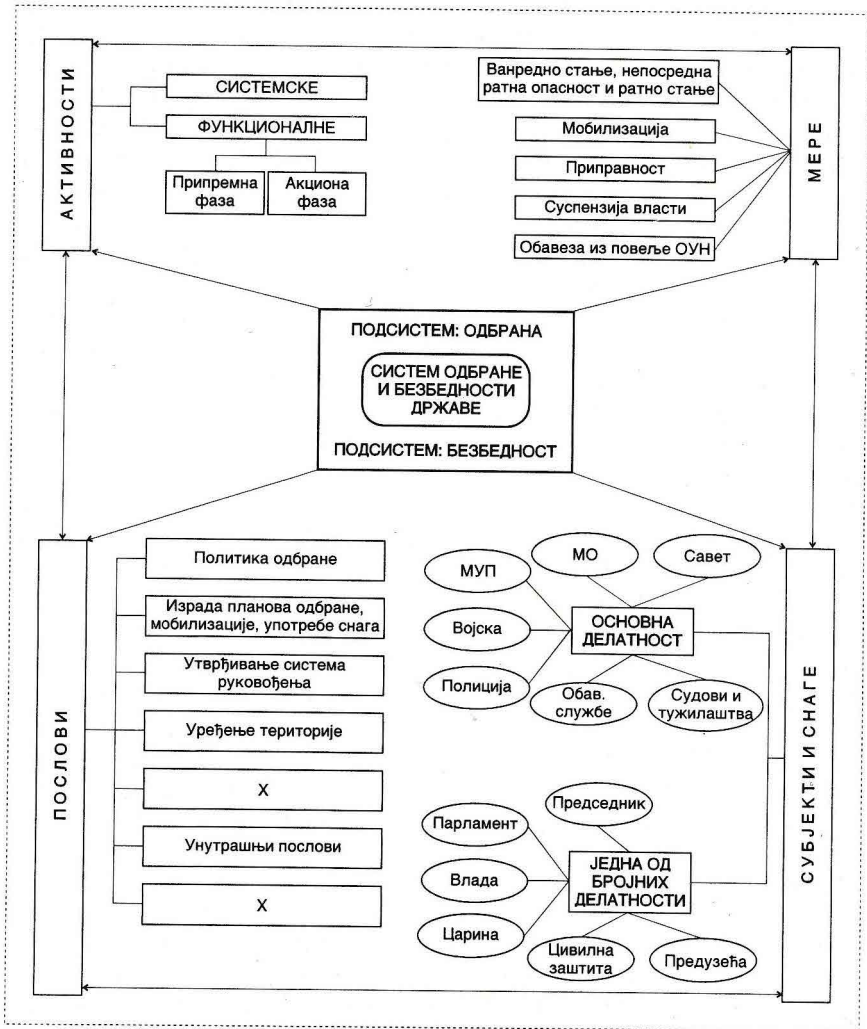
Шема 1



Систем одбране и безбедности државе чини укупну организованост, одлучност, оспособљеност и опремљеност државе, њеног становништва, оружане силе (војска и полиција) и других субјеката и снага одбране и безбедности за одбрану њених виталних вредности (суверенитет, независност, територија, уставно уређење и слобода и права човека и грађана). Тај систем државе чине два релативно аутономна подсистема – одбрана и безбедност. Сваки од њих, због специфичности послова и задатака које обавља, има посебне снаге и средства и примењује оригиналне облике и методе рада. Елементи система одбране и безбедности државе су: активности, мере, послови, и субјекти и снаге (шема 2).

Најзначајније међу конститутивним елементима система одбране и безбедности државе су активности (одбрамбене и безбедносне), јер се посредством њих остварује функција система (обезбеђење таквог стања у држави и друштву којим се отклања већина или све претње њеним виталним вредностима, било да долазе споља или изнутра). У вези с

¹⁰ Исто, стр. 189 и 190.



тим, условно треба разликовати две групе активности: системске активности (конципирање, организовање, успостављање и унапређење система одбране и безбедности) и функционалне активности на деловању (функционисање) система одбране и безбедности.

Прва група активности првенствено обухвата: постављање циљева и сврху система, одређивање надлежности, делокруг и хијерархију учесника система (субјекти и носиоци), дефинисање и успостављање организационе структуре, обезбеђивање материјалних и других средстава за функционисање система и остваривање увида у оспособљеност субјеката и снага система за обављање његове основне функције. Садржај и суштина тих активности безрезервно указују на то да је реч

о управљачким и руководеће-командним активностима које нормативно уређују (прописују) и обављају највиши органи и институције државе (парламент, влада, ресорска министарства и други). Од квалитета реализације те групе активности вишеструко, често и пресудно зависи спровођење друге групе активности на деловању система одбране и безбедности. Уколико се учини грешка у било којем сегменту прве групе активности биће веома изражене негативне последице у свим сегментима друге групе активности. На пример, циљ система може да буде правилно и реално постављен, али да не буду планирана и обезбеђена средства да се он оствари. У том случају, друга група активности ће само формално бити спроведена.

Другу групу активности (функционалне) означава деловање система одбране и безбедности државе. Одбрамбене и безбедносне активности реализују (обављају) снаге одбране и безбедности.

Одбрамбене активности, начелно, обухватају две фазе: припреме за супротстављање евентуалном агресору и деловање против агресора. Прва фаза се приоритетно одвија у миру, а појачава у кризној ситуацији и у рату, и садржи комплекс политичких, нормативних, организацијских, кадровских, образовно-васпитних, информативно-пропагандних, безбедносних, материјално-финансијских, здравствених, културних и других активности да би се снаге одбране припремиле и биле стално спремне да бране и одбране виталне вредности државе. На тај начин оне одвраћају потенцијалног агресора од намере да примени силу. Друга фаза одбрамбених активности отпочиње у тренутку када агресор нападне државу (споља или изнутра), а подразумева оружану борбу и неоружане облике отпора (борбе). Предузимају се с намером да се непријатељ принуди да потпише безусловну капитулацију, повуче или протера с матичне територије или уништи. Дакле, с намером да се сведе на чинилац који више није у стању да оружаним путем угрози безбедност државе.

Безбедносне активности спроводе се у свим ситуацијама (мирнодопске, конфликтне и ратне), и начелно се могу поделити на: заштиту поретка власти (репресија против носилаца кривичних дела усмерених на насилну, дакле ванпарламентарну промену актуелне власти, носилаца шпијунске делатности и криминала усмерених на подривање економске основице друштва), превенцију и репресију општег криминалитета, контролу кретања страних држављана у земљи и обезбеђење државних личности и институција, као и страних представника акредитованих у држави, и регулисање потпуног саобраћаја.

Одбрамбене и безбедносне мере система одбране и безбедности су радње (поступци) које држава предузима да се снаге одбране и безбедности из стања сталне борбене готовости ставе у повишену или потпуну борбену готовост како би на одговарајући начин реаговале на актуелне и могуће опасности за државу. Према томе, државе најчешће делимично или потпуно задејствују свој систем одбране и безбедности предузимањем следећих мера: 1) установљавањем ванредног стања,

непосредне ратне опасности и ратног стања; 2) извршењем делимичне или потпуне мобилизације оружаних снага и полиције; 3) завођењем приправности појединих или свих субјеката друштва; 4) распуштањем органа власти и 5) испуњавањем обавеза из Повеље Организације уједињених нација. Свака држава својим нормативним актима конкретно утврђује циљ, сврху и садржај тих мера, ко их наређује а ко извршава – спроводи, и на који начин и, најзад, прописује критеријуме на основу којих те мере престају да важе. Начелно, функција одбрамбених и безбедносних мера је двострука: *превентивна* (да спрече, одврате, и предупреду носιοца угрожавања у његовој намери и плановима) и *офанзивно-санациона* (да неутралишу и онемогуће испољене делатности непријатеља и отклоне настале штетне последице по безбедност државе).

Послови система одбране и безбедности државе су радње и поступци посредством којих се остварују задаци одбране и безбедности. Одбрамбени и безбедносни послови су основна претпоставка за организовање и оспособљавање наменских снага одбране и безбедности, као и целокупног друштва за одбрану и безбедност државе, а регулисани су законом. Број и врста послова система одбране и безбедности државе зависе од многих објективних услова и субјективних околности. Одбрамбени послови су веома бројни, а најзначајнији су: утврђивање политике и доктрине одбране, процењивање и идентификовање могућих носилаца агресије, израда плана одбране, мобилизацијског и плана употребе снага одбране, утврђивање система руковођења и командовања, уређење територије за одбрану, опремање снага одбране борбеним системима и другим средствима, обучавање субјеката и снага за одбрану и остваривање мера и активности у конкретној ситуацији.

Синтагма *послови безбедности* најчешће се односи на унутрашње послове. За одређивање послова безбедности користе се разни критеријуми. Прихватљива дефиниција унутрашњих послова, на основу критеријума врсте послова и органа и снага који их обављају, јесте: „послови чије извршење утиче на стање безбедности, јавни ред и мир, личну и имовинску сигурност грађана“.¹¹ Дакле, унутрашњи послови се групишу у три велике целине: послови државне безбедности, послови јавне безбедности и остали унутрашњи послови.¹² Значај послова као елемента система одбране и безбедности државе је веома велики јер би евентуално неизвршење једног посла несумњиво негативно утицало на остварење циљева одбрамбено-безбедносног система државе у целини.

„Мозак и костур“ система одбране и безбедности државе чине *субјекти и снаге*, чије различите надлежности, делокруг, опрема, начини деловања и допринос остварењу циљева система и друштвених циљева намећу потребу да се они поделе. То се може учинити на основу

¹¹ Др Љубомир Стајић и Чедомир Гилановић, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 1994, стр. 279.

¹² Исто, стр. 279.

различитих критеријума, од којих су најприхватљивији они који се односе на њихов делокруг. При томе, треба узети у обзир да су држава и њени грађани основни субјекти и главна снага њеног система одбране и безбедности. Наиме, држава нормативно регулише, захтева (наређује, покреће итд.), усмерава, руководи и контролише све остале субјекте и снаге. С друге стране, грађани, део професионално а већина по основу права и обавеза, учествују у функционисању система одбране и безбедности државе. Отуда је прихватљива подела субјеката и снага система одбране и безбедности државе на: 1) субјекте и снаге којима су послови одбране и безбедности основна (искључива, редовна, наменска) делатност и 2) субјекте и снаге којима су послови одбране и безбедности само један од бројних државних послова.

У прву групу приоритетно спадају: савет (комитет, штаб) националне безбедности, министарство одбране, оружане снаге (војска), службе осматрања и обавештавања, министарство унутрашњих послова, полиција, цивилне и војне обавештајне и безбедносне службе, инспекцијски органи, судови и тужилаштва. У другу групу првенствено спадају: председник државе, законодавни органи (парламент), извршни органи (влада, министарства итд.), цивилна заштита, царина, органи, институције и установе које обављају јавне службе или делатности и поједина предузећа и фирме независно од власничког облика (државна, друштвена, приватна, задружна, мешовита).

Систем одбране и безбедности државе остварује се помоћу *превенције*, којом се одвраћају и спречавају актуелни (стварни) и могући носиоци угрожавања њене безбедности, и *репресије*, којом се елиминишу испољени носиоци угрожавања безбедности државе. На тај начин остварује се основна функција система одбране и безбедности државе која, у суштини, значи реално процењивање, правовремено откривање и ефикасно спречавање и онемогућавање свих носилаца угрожавања безбедности виталних вредности државе (сувереност, територија, независност, уставни поредак, спољна политика и слободе и права човека и грађана).

С обзиром на значај остваривања основне функције система одбране и безбедности, свака држава, према својим могућностима, улаже напоре да њен одбрамбено-безбедносни систем: 1) има поуздане критеријуме за оцењивање своје ефикасности како би се што конкретније усмерио његов утицај и допринос безбедносном стању и држави (стабилно – нестабилно, лоше – добро, повољно – неповољно, и слично); 2) спречава стратегијско изненађење; 3) брзо уочава евентуалне системске грешке у систему одбране и безбедности државе и развија храброст за признање властитих грешака и њихово успешно отклањање¹³; 4) избегне волонтизам у процени снага у држави које су опредељене, намеравају или

¹³ У вези с наведеним, веома је поучна латинска изрека: *Genimat peccatum guet delicti non pudet* (Удвостручава грешку ко се грешке не стиди). Тој се изреци свакако може додати: не само ко се грешке не стиди већ и ко грешку прикрива, своју или туђу. Истина може бити болна, али је лаж још болнија.

покушавају да на насилан или било који други противзаконити начин свргну актуелну власт; 5) оспособљава се да реално процењује све носиоце угрожавања безбедности државе, руководећи се принципом да је штетна свака појава потцењивања или прецењивања непријатеља; 6) има изражено тежиште и приоритете, засноване на поузданим сазнањима о томе које је виталне вредности непријатељ највише угрозио и које треба најбоље да штити; 7) успешно идентификује све безбедносне и одбрамбене проблеме и појаве, да их свеобухватно истражује (узроци, распрострањеност, актуелност, оригиналност, облик и интензитет испољавања, језгро, ко је њен носилац, а ко преносилац, ко су њени корисници итд.) и ефикасно отклања, и 8) функционише и у најнеповољнијим условима.

Појам угрожавања безбедности државе

Проблем и узроци опстанка и будућности неке државе могу да буду израз стања унутар ње или изван њених граница. Не постоје релевантни показатељи о томе који од тих начина преовлађујуће утичу на дестабилизовање, или потпуно уништење држава. Ипак, није спорно да унутрашња стабилност државе пресудно утиче на њен међународни положај и будућност.

Очување и непрекидно јачање унутрашње стабилности државе је веома сложен посао. Целокупан државни живот протиче у људским активностима чији су резултати очување или мењање постојећег стања. Подразумева се да влада државе осмишљава, покреће, усмерава и контролише такве активности у најзначајнијим областима друштвеног живота ради задовољења државних и националних циљева и интереса. Влада, истовремено, не допушта да ривалство између супротстављених интересних (циљних) група прерасте у насиље, било да је усмерено против ривала или против државе. Дакле, влада подстиче своје поданике (грађани) на стваралаштво, политичку толеранцију и сарадњу, и спречава, а према потреби и санкционише, покушаје незаконитог мењања било које виталне вредности државе. Унутрашња стабилност државе зависи од тога колико њено руководство успева да неутралише екстремни субјективизам појединих група, слојева или субјеката.

Појам угрожавања безбедности држава је неодређен, упркос томе што систем одбране и безбедности сваке државе даје комплексан одговор на питања: 1) зашто се вредности државе морају штитити?, 2) од кога и од чега их треба штитити?, и 3) како их треба штитити? На неодређеност тог појма првенствено утичу специфичност и аутентичност сваке државе, својства која практично онемогућавају универзално идентификовање, груписање, класификовање, рангирање и степеновање извора, носилаца и облика угрожавања. С друге стране, појам угрожавања има различито значење готово у свакој области друштва

(у кривичноправном смислу значи опасност¹⁴, у социолошком означава друштвене сукобе и противдруштвена понашања итд.) Распрострањено је схватање да је угрожавање променљива категорија која зависи од карактера конкретне државе која одлучује о томе шта се квалификује као угрожавајућа појава. Са становишта опште безбедности, под појмом угрожавања подразумевају се „друштвене појаве или понашање настало понашањем човека (појединачно или групно), природе или техничких система у дужем временском периоду и значајнијег су обима, при чему настају или могу настати штетне последице по интегритет човека, његову слободу и имовину као и по интегритет, субјективитет државе и њених институција.¹⁵ Наведена дефиниција указује на угрожавање које обухвата све његове аспекте, па и природне. Међутим, са становишта угрожавања безбедности државе првенствено треба узимати у озбир њене виталне вредности које су настале активностима грађана (суверена власт) и све друге вредности које угрожава човек као појединац или у оквиру неке заједнице. Дакле, појам угрожавања треба посматрати на релацији угрожавалац (човек – субјекат) – предмет (вредност) угрожавања, која искључује природне изворе угрожавања. Наиме, природне појаве могу да угрозе део територије државе, имовину појединаца или дела грађана, или да изазову катастрофалне последице с бројним људским жртвама и великим разарањима (земљотреси, поплаве, пожари итд.). И поред свега тога, оне нису усмерене против актуелне власти одређене државе, нити је могу свргнути.

Безбедност државе може да буде угрожена неоружаним и оружаним делатностима појединаца, невладиних субјеката, држава, међународних организација и институција усмерених на компромитовање, подривање, преотимање или уништење вредности државе жртве агресије. У наведеној дефиницији је наглашено да је угрожавање искључиво офанзивна, односно агресивна делатност. Носиоци угрожавања су људи који појединачно или организовано нападају једну, више или све вредности државе. С аспекта места одакле се спроводе делатности, безбедност државе може да се угрози изнутра и споља. Према директности делатности, угрожавање може да буде непосредно и посредно. У односу на дужину трајања, може да буде стално, дугорочно, краткорочно и тренутно (на мах). Према времену настанка угрожавање се може поделити на прошло, актуелно и очекивано (будуће) угрожавање. На основу распрострањености, угрожавање може да буде опште (нападнуте су све вредности државе), посебно (једна или више вредности државе) и појединачно (део једне вредности, на пример, атентат на припадника полиције и слично). С обзиром на употребљена средства, угрожавање може да буде неоружано и оружано. Најзад, према изазваним последицама,

¹⁴ „Значење опасности у овом смислу подразумева мању или већу могућност уништења или оштећења неког добра или вредности угрожавања живота или здравља, при чему оно може бити конкретно или апстрактно“ (др Љубомир Стајић и Чedomир Гилановић, *исто*, стр. 40).

¹⁵ *Исто*, стр. 41.

угрожавање може бити неуспешно, делимично успешно и потпуно успешно.

Наведене дефиниције и операционализација појма угрожавања нису коначне, тим пре што су делатности угрожавања променљиве и динамичне категорије и, што је још важније, специфичне за сваког конкретног носиоца угрожавања и предмет (државе) угрожавања. Међутим, једно је сигурно: наведено поимање угрожавања безбедности државе казује о томе да је реч о *агресији*. Осим тог облика, безбедност неке државе може да буде угрожена и због субјективних слабости њене администрације које се могу испољити чињењем или нечињењем (шема 3).

Шема 3



Основни конституенси агресије су: 1) субјекат који употребљава агресију као средство за постизање својих политичких циљева; 2) мотив који покреће субјекта агресије, односно циљ који намерава њоме да постигне; 3) објекат агресије (вредности противника); 4) стратегија коју субјекат примењује у провођењу агресије; 5) средства која субјекат употребљава у агресији, укључујући и његове укупне материјалне ресурсе; 6) простор на коме примењује агресију, и 7) време испољавања агресије с аспекта међународних односа и дужине њеног трајања.

Наведени елементи агресије су изведени на основу анализе дефиниција појма агресије. Агресија је планска и организована акција оружаних снага једног глобалног друштва (државе) на друго друштво (државу) ради његовог потчињавања нападачу у мери која му највише одговара, с обзиром на његове интересе, снагу и међународне војно-политичке односе.¹⁶ У међународном праву агресија је акт употребе силе, односно напад који једна држава изводи против друге државе или других правно заштићених објеката. Агресија је злочин. Повељом ОУН, (чл. 2, т. 2) забрањен је не само оружани напад већ и свака употреба силе која би била усмерена против политичке независности или територијалног интегритета неке државе, односно у супротности с циљевима и начелима Организације уједињених нација.¹⁷ Агресија је неизазван напад једне или више држава којим се угрожавају независност, суверенитет или територијална целина нападнуте земље. Најчешће је оружана, односно изводи се применом војне силе, али обухвата сваку акцију усмерену против територијалне целине или независности друге државе, или

¹⁶ Социолошки лексикон, исто, стр. 3.

¹⁷ Политичка енциклопедија, исто, стр. 10.

против мира у свету. На основу тога, постоје економска, политичка, субверзивна и друге врсте агресије.¹⁸

Генерална скупштина УН, на 29. заседању, 14. децембра 1974, донела је Резолуцију бр. 3.314 у којој је дефинисана агресија као употреба оружане силе једне државе против суверенитета, територијалног интегритета или политичке независности друге државе, односно сваки други начин који није у сагласности с Повељом УН, како произилази из те дефиниције. У тој резолуцији, између осталог, каже се да прва употреба оружане силе од једне државе „противно Повељи представља *prima facie* доказ извршења акта агресије“. У чл. 3. дефиниције наведени су таксативно акти агресије: 1) инвазија или напад оружаних снага једне државе на територију друге државе, или свака војна окупација произишла из тога, или свака анексија територије државе употребом силе; б) бомбардовање територије једне државе од стране ОС друге државе или употреба било каквог оружја од стране једне државе против територије друге државе; с) блокада лука или обала једне државе од стране друге државе; д) напад ОС једне државе на копнене, поморске или ваздухопловне снаге, поморску или ваздушну флоту друге државе; е) употреба ОС једне државе које се налазе на територији друге државе, с пристанком државе пријема, противно условима предвиђеним у споразуму или продужење њиховог присуства на територији после истека споразума; ф) акција једне државе која своју територију стави на располагање другој држави ради коришћења за извођење акта агресије против треће државе, и г) упућивање од стране или у име једне државе оружаних банди, група нерегуларних војника или најамника који против друге државе изводе акте оружане силе тако озбиљно да се изједначавају с наведеним активностима, или њено значајно учешће у томе. На крају Резолуције се каже и: „Међутим, Савет безбедности може одлучити да и други акти представљају агресију у смислу одредаба Повеље“.¹⁹

Све државе свеобухватно разматрају агресију као облик угрожавања своје безбедности. Неке од њих успевају да сагледају агресију у потпуности (суштински), друге сматрају да су је довољно изучиле иако нису у томе успеле, треће се исцрпљују на анализи туђих примера уместо да агресију изучавају на властитом примеру. Међутим, најпогубније је опредељење оне државе која у агресији налази кривца за све недаће које су је снашле и за све проблеме с којима је суочена. Наиме, из „необјашњивих“ разлога, није регистровано да се у доктринарним документима из области одбране и безбедности било које државе, осим агресије, као облика њеног угрожавања, наводе субјективне слабости њене администрације. Тај облик угрожавања се не помиње ни у најблажој форми, на пример, да безбедност државе може бити угрожена и нестручношћу, неспособношћу, корумпираношћу, непрофесионалношћу, недисциплинованошћу, издајом и сличним негативним деловањем

¹⁸ Војни лексикон, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 20.

¹⁹ General Assembly, Twenty ninth Session, 3314 (XXIX), Definition of Aggression, p. 142.

појединаца из државне администрације. Тај облик угрожавања безбедности државе се упорно и жилаво превиђа упркос бројним примерима који показују да су системски промашаји (неадекватна решења у систему одбране и безбедности) пресудно утицали на дестабилизовање и уништење многих држава. Та околност је највећи изазов и повољност за онога ко спроводи агресију против неке државе којој је својствено такво превиђање. На пример, огромне штетне последице по безбедност државе настају уколико њени надлежни органи процене да јој првенствено прети опасност од оружане агресије, а превиде неоружану агресију, која је подрила стабилност већине виталних вредности. У том случају, држава ће предузимати само мере против апстрактне опасности, односно саучествоваће у својој деструкцији и уништењу. Такав облик угрожавања својствен је неадекватно организованим државама, што се огледа, првенствено, у лошим проценама и у томе што заборављају да се у политици одбране и безбедности ништа не догађа случајно, већ плански и намерно. Државе које не уважавају те неумољиве чињенице постају, пре или касније, објекат манипулације или плен држава, нација и цивилизација које угрожавање своје безбедности студиозно процењују у актуелном тренутку, али исто толику пажњу тој опасности посвећују и у наредном периоду, односно предвиђају и моделују од кога ће и како њихова држава бити угрожена у будућих десет, сто и хиљаду година.

Према критичком глобалном налазу публицисте Мишела Фукоа, у свету постоје друштвени феномени доминације, диференцијације и хијерархизације. Општи ратни процеси непрестано прожимају и, на извесан начин, битно одређују „свет нација“, односно планетарни ход и кодове човечанства. Ти процеси и њихови различити сегменти и „механизми“ супонирају или супсумирају: а) процесе антагонизама – различите геополитичке напетости и конфликте, б) процесе међуетничких, међудржавних, класних итд. сукобљавања, и с) борбу, односно ратове, освајања тржишта, односно међународну конкуренцију, и друго.

Носиоци политике силе и интервенционизма у свету су разни субјекти, па су очигледне тешкоће у класификацији како носилаца угрожавања, тако и оних чију безбедност угрожавају. Ваљано сагледавање релације *угрожавалац – жртва* у међународним односима, а тиме и отклањање потешкоћа у њиховом разврставању, могуће је уколико се узму у обзир услови који узрокују опредељење за политику силе и њену примену: 1) супротности спољнополитичких циљева субјеката међународних односа (првенствено држава) чија реализација неминовно доводи до сукоба између њихових носилаца; 2) тежње и намера, барем код дела носилаца таквих спољнополитичких циљева, да се ти циљеви остваре и по цену употребе силе, тј. намера да се сукоб интереса решава употребом силе да би се супротна страна присилила на веће или мање уступке, или потпуно потчињавање, и 3) да заступници таквог начина решавања сукоба интереса поседују капацитет моћи и количину силе

kojim suprotnu stranu mogu da prisile na zheljeno ponashane.²⁰ Slichna poдела uslova prihvattliva je za identifikovanje nosilaca primene sile unutar drzava, jer socijalne, etnicke, verske i slichne ciljне grupe koje smatraju da svoje interese mogu da postignu politikom sile, a ne na legitimан (ustаван) начин, u pokuшају lomljenja volje matичne државе služe se slichnim i istovetnim sredstvima.

Nosioци угрожавања безбедности државе могу се класификовати на основу различитих критеријума. Будући да је држава друштвена заједница која има територију, најважнији критеријум за класификацију носилаца угрожавања њене безбедности јесте место са кога они то чине. Према том критеријуму, носиоци угрожавања безбедности држава деле се на спољне и унутрашње носиоце. У спољне носиоце спадају: државе, војно-политички савези држава, економске заједнице (савези) држава, верске заједнице, међународне организације, невладине (недржавне) организације и илегалне (терористичке) организације. Унутрашњи носиоци угрожавања безбедности најчешће су: појединци, групе, удружења, организације, политичке странке и покрети. Према времену угрожавања, носиоци се деле на стварне (актуелни) и могуће (потенцијални), а према директности деловања на посредне и непосредне носиоце. Најзад, у односу на циљеве које покушавају да постигну, деле се на радикалне и ограничене (умерене) носиоце.

Свака држава има оригиналне методе за идентификовање носилаца угрожавања властите безбедности. Једне од њих су у томе више а друге мање успешне, али је то веома значајан задатак, који зависи од многих услова, узрока и чинилаца. По државу у целини настају штетне последице уколико се тај задатак површно обави или чак задовољавајуће, али се потом занемаре динамична догађања у држави и њеном непосредном окружењу. Процесом идентификације обухватају се сви носиоци угрожавања безбедности државе, али је тежишно усмерен на идентификовање *стварних (актуелних) непосредних и радикалних носилаца*.

Носиоци угрожавања безбедности државе идентификују се зависно од тога да ли је угрожавалац отпочео са савлађивањем противникове воље (држава – жртва), које је снаге ангажовао у ту сврху и да ли покушава делимично или потпуно да потчини противника. Уколико је отпочео са савлађивањем противникове воље, реч је о стварном (актуелном) угрожаваоцу. Ако је угрожавалац (држава) ангажовао своје оружане снаге или друге снаге (обавештајне, извиђачко-диверзантске, терористичке, пропагандне и слично) против предмета напада (државе), несумњиво да је реч о непосредном носиоцу угрожавања. Међутим, уколико угрожавалац (држава) ангажује невладине и међународне организације или неког од унутрашњих носилаца угрожавања државе – предмета напада, реч је о посредном угрожаваоцу. Одговор на питање да ли угрожавалац покушава делимично или потпуно да савлада вољу

²⁰ Др Милосав Симић, *Савремени међународни односи и рат*, ВИНЦ, Београд, 1988, стр. 213–214.

предмета напада (држава) омогућава да се закључи о врсти угрожаваоца (умерен или радикалан) и, истовремено, суштински разјашњава релацију угрожавалац – жртва, односно појам рат²¹.

У вези са савлађивањем противникове воље упутна су гледишта и ставови о рату Карла фон Клаузевица у студији *О рату*: „Рат је акт силе, да противника принудимо на потчињавање нашој вољи“²²; „Сила тј. физичка сила јесте средство, а непријатељу наметнути своју вољу: то је сврха“²³; „Разоружање или савлађивање непријатеља, звало се то како било, мора бити увек циљ ратног акта“;²⁴ „Рат једне заједнице – читавих народа, а нарочито образованих народа – произилази увек из неког политичког стања и изазива га само политички мотив“²⁵ и „Рат је само продужење политике другим (насилним средствима)“.²⁶ Клаузевиц је под потпуним онеспособљавањем неке државе сматрао уништење њених оружаних снага: „довести их у такво стање да више не могу да продуже борбу“²⁷, да се територија државе мора освојити, јер ако се то не уради, могле би се образовати нове оружане снаге и, најзад, „све док воља непријатељева није савладана, тј. док се његова влада и његови савезници не принуде да потпишу мир, или пак народ не принуди да се потчини“.²⁸

Неоружани облици агресије у савременим сукобима, међутим, постали су толико изражени да оружана борба више не мора да чини њихов основни садржај, а често је и потпуно изостављена. Догађа се да носиоци агресије успевају делимично или потпуно да савладају браниоцеву вољу применом неоружаних средстава и облика. С обзиром на такво испољавање рата, неопходно је његово појмовно одређење. На пример, прихватљива је дефиниција да је *рат сваки облик сукоба између најмање два субјекта (савеза, држава или субјеката унутар држава) у коме један субјекат настоји да порази другог применом мноштва неоружаних делатности, уз претњу примене и примену оружаног насиља*. Основни садржај рата је делатност помоћу које агресор у одређеном периоду може најефикасније да принуди противника да се потчини његовој вољи. Физичка сила је крајње средство које агресор може да примени у ту сврху.

²¹ „Рат је комплексан, интензиван и масован сукоб држава, војно-политичких савеза или различитих друштвених група унутар једне земље, у којем се масовно и организовано примењује оружано насиље и води оружана борба ради остваривања одређених политичких, економских и војних циљева класа, држава и народа“, рат осим основног садржаја (оружана борба) обухвата и „друге облике борбе (политичку, економску, психолошку, моралну), што га чини тоталним сукобом“. „Њен значај је много израженији у савременим ратовима, иако је имала огроман утицај у сукобима у прошлости“ (*Војни лексикон*, исто, стр. 508).

²² Карл фон Клаузевиц, *О рату*, „Војно дело“, Београд, 1951, стр. 41.

²³ Исто, стр. 41.

²⁴ Исто, стр. 43.

²⁵ Исто, стр. 53.

²⁶ Исто, стр. 53.

²⁷ Исто, стр. 56.

²⁸ Исто, стр. 56.

С обзиром на све израженију вишеструку спрегу између спољних и унутрашњих носилаца угрожавања безбедности државе, они се све више испољавају као универзални угрожавалац. У пракси се потврдило да су спољни носиоци умногоме извежбани да посредством унутрашњих носилаца угрожавају безбедност предмета напада (државе), због чега им придају највећи значај. Посебну упорност показују у стварању ослонаца међу припадницима администрације (систем) државе коју нападају. Уколико у томе само и делимично успеју, такви носиоци угрожавања државе постају најопаснији по њену безбедност, много опаснији од унутрашњих носилаца непријатељске делатности изван система.

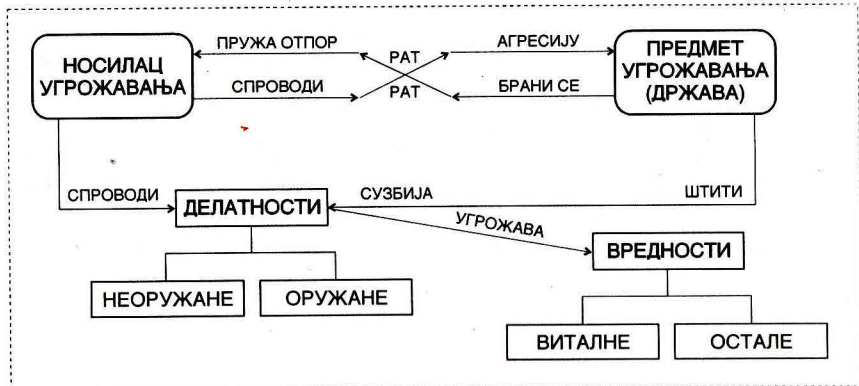
Облици угрожавања безбедности држава

Опасности које угрожавају безбедност државе имају извориште у друштвено-историјским условима, стању међународних односа и у свакој држави посебно. Иако постоје бројне опасности по безбедност државе, само се део њих испољава и изазива штетне последице. Оне су специфичне и релативне због тога што оне могу да угрожавају безбедност једне државе а да се то не односи и на другу државу. Врсте и обим опасности по безбедност државе мењају се према карактеру догађања у држави и њеном окружењу. Због тога су облици њиховог испољавања веома разноврсни.

У најопштијем смислу, облици угрожавања безбедности државе чине сложен процес, који начелно садржи неоружане и оружане делатности посредством којих њихови носиоци покушавају да подривају, дестабилизују, модификују, мењају, компромитују, преотимају, разарају или уништавају вредности државе коју нападају да би остварили своје циљеве и интересе (шема 4).

Свака држава има своје критеријуме за идентификовање и терминолошко означавање облика властитог угрожавања. У вези с тим, очигледна је *стратегијска подвала* чији су креатори државе које

Шема 4



своје спољнополитичке циљеве остварују првенствено агресијом. Такво своје деловање оне означавају као: рат, војна интервенција, специјално ратовање (рат), сукоби ниског, средњег и високог интензитета, и слично. Уместо да подвргну критици те лукаво подметнуте термине, угрожене државе их некритички прихватају и упадају у замку. Јер, неприхватљиво је да, на пример, рат или специјални рат буду облици примене силе у међународним односима или облици угрожавања безбедности неке државе. Уколико се држава чија је безбедност угрожена агресијом брани, тада настаје појава позната као рат. У супротном, рат се не догађа. Та стратегијска подвала показује висок цинизам својих креатора. Они га изражавају на разне начине, покушавајући да остваре своје циљеве посредством неког субјекта унутар државе против које проводе агресију. Одбрамбене (репресивне) мере које угрожена држава предузима против групе или организације својих грађана чије је деловање усмерено на противзаконито рушење уставом утврђеног уређења њихов инострани спонзор (прави агресор) често дрско квалификује као агресију, што је несумњив покушај замене теза. С обзиром на то, облике угрожавања безбедности државе треба посматрати у оквиру њиховог универзалног облика – *агресије*.

Без обзира на то да ли се безбедност државе угрожава споља или изнутра, облици угрожавања глобално се могу поделити на неоружане и оружане облике. Могуће су и друге поделе, и то: према обиму испољавања – појединачне, групне и масовне; према начину испољавања – директне (непосредне) и индиректне (посредне), и тајне и јавне; према ефикасности – минималне и максималне; према времену трајања – тренутне (на мах), периодичне и непрекидне; према учесталости испољавања – повремене и кампањске, према носиоцима – спољне и унутрашње итд. Основна подела облика угрожавања на неоружане и оружане облике омогућава да се обухвате сви аспекти угрожавања безбедности државе.

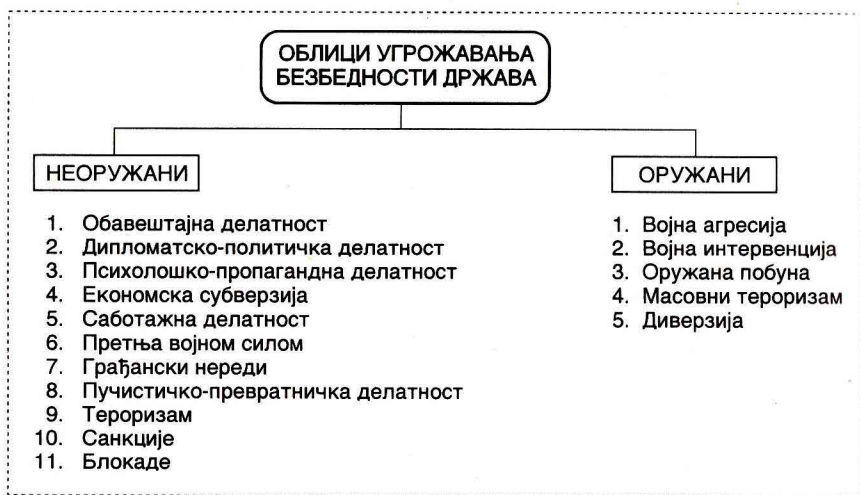
Корелативна веза између неоружаних и оружаних облика веома је изражена, па већина тих облика садржи обе делатности – преовлађује, на пример, неоружана а маргинална је оружана, или обратно. Који ће облици бити првенствено примењени против државе која је предмет напада зависи од многих чинилаца. У сваком случају, најопаснији по безбедност државе је „апстрактни облик“, који у суштини значи неспособност државе да на одговарајући начин и правовремено препозна основни облик угрожавања своје безбедности. Таква аномалија је могућа првенствено због субјективних слабости неке државе. На пример, у једној студији о безбедности, рађеној у оквиру ОУН, безбедност се дефинише на следећи начин: „У принципу, безбедност је остварена уколико државе сматрају да нису изложене опасностима војног напада и да могу да се слободно развијају“.²⁹ Јасни су мотиви оних, који су на такав начин одредили безбедност држава, јер су изоставили неоружане

²⁹ Conception de la securite, Serie d'etudes 14, Publication des Nations Unies, 1986, A/40/553.

облике угрожаваања, који су били максимално изражени у доба када је та студија израђена (доба „хладног рата“). На неодрживост става о искључиво оружаном облицима угрожаваања безбедности држава поуздано указује следећи пример: у периоду „хладног рата“ међу члановима Конгреса САД веома је била актуелна теза једног ауторитативног и популарног америчког генерала: „Тражимо много скупе опреме да бисмо уништили пушке у рукама непријатељевих војника. Зар не би било јефтиније пронаћи средство помоћу којег би нам пошло за руком да парализујемо прсте који притискају обарач тих пушака“. Они су поседовали такво средство (неоружани облици) и веома уметно су га користили за остваривање својих хегемонистичких и освајачких циљева. Управо тим неоружаним облицима угрожаваања победио је НАТО свог главног противника – бивши Варшавски уговор.

На примеру угрожаваања безбедности многих држава могу се идентификовати следећи неоружани и оружани облици (шема 5).

Шема 5



Приликом примене појединих или свих облика, носиоци угрожаваања безбедности неке државе испољавају највећу могућу тајност и суптилност, али и агресивност и безобзирност, зависно од могућности, процене и планираних циљева. У вези с тим, међу бројним начелима, посебно уважавају: „Моћ је правда“; „За остварење циља дозвољена је употреба свих средстава“; „Победника нико не пита како је победио“, и „Истина је варка за наивне“. Ниједан од облика угрожаваања безбедности држава не испољава се у тзв. чистом виду, а вишеструка је корелативна веза између њих. Такође, не постоје поуздани критеријуми помоћу којих би се прецизно класификовали и рангирали наведени облици: бројне околности утичу на то који ће облик бити примаран или секундаран у угрожавању безбедности државе. Промена услова и околности

узрокује да облик угрожавања који је у једном периоду био примаран, временом добије маргиналан значај, и обратно. Ефикасност свих, посебно појединих облика, у односу на поједине или све вредности државе против које се примењују, такође зависи од многих околности. На пример, ниво њихове ефикасности против једнонационалних држава је сасвим другачији у односу на вишенационалне и вешеконфесионалне државе.

Облици угрожавања треба мање или више да принуде нападнуту државу да се потчини вољи носиоца угрожавања. При томе, веома је важно какве циљеве покушавају да постигну. Мноштво циљева носилаца угрожавања ствара велике потешкоће приликом њиховог класификовања и систематизовања. Ипак, могућно је идентификовати следеће:

- компромитовање система безбедности;
- дестабилизовање уставног поретка ради изнуђивања одређених уступака;
- изнуђивање неприхватљивих политичких, војних, територијалних и других уступака;
- разбијање територијалног интегритета ради стварања сепаратне(их) државе(а) или отцепљења дела територије и њеног присаједињења са другом државом;
- изазивање грађанског, етничког, верског и другог оружаног сукоба ради стварања услова за разноврсно уплитање у унутрашње послове државе регионалних и светске организације (ОУН);
- дестабилизовање стања у држави ради стварања услова и обезбеђења повода за спољну војну интервенцију или агресију;
- насилно свргавање актуелног режима (државни удар, војни пуч) и преузимање власти.

Свака од тих група – а у оквиру њих сваки облик појединачно, специфично се испољава и има различит удео у постизању планираних циљева. Под неоружаним облицима угрожавања безбедности државе подразумева се неизазвано, нелегитимно, свеобухватно, континуирано, првенствено тајно и усклађено насиље којим спољни и унутрашњи носиоци покушавају да сукцесивно остварују своје циљеве принуђивањем угрожене државе да се делимично или апсолутно потчини њиховој вољи. Уколико неоружани облици не омогућавају остваривање циљева, њихови носиоци могу одлучити да употребе оружане облике, који су беома разноврсни – почев од дејства са одстојања, ракетама земља – земља, брод – земља и ваздух – земља, до извођења класичне војне агресије. Дакле, неоружани облици могу претходити оружаним, али они чине њихов саставни део у току спровођења. Неки од њих имају веома велики значај и удео за време провођења оружаних облика. Оружане облике угрожавања безбедности државе карактерише претежно изненадна, нелегитимна, веома динамична и сурова примена силе посредством које спољни или унутрашњи носиоци, најчешће координисано, покушавају да методом свршеног чина (у што краћем року) изнуде од државе жртве неприхватљиве уступке, односно да је потчине властитој вољи и тако остваре своје циљеве.

Основни носиоци неоружаних облика угрожавања безбедности државе су: обавештајне службе (државне и војне), истакнуте личности из државног, политичког, дипломатског, медијског, верског и културног живота, средства медија, привредни субјекти и терористичке организације, а основни носиоци оружаног облика угрожавања безбедности државе су оружане снаге, ако је носилац угрожавања држава, и паравојни састави, ако је носилац угрожавања невладин субјекат.

Закључак

Човек је вековима био изложен многим опасностима и претњама, иза којих је, на жалост, углавном стајао човек – агресивац. Смишљено деловање човека – агресивца, наравно и човека жртве, огледало се и у његовом удруживању у људске заједнице, међу којима је најзначајнија држава. На тај начин су агресивно деловање, с једне стране, и одбрамбено супротстављање, с друге стране, попримили организовани карактер и постали сложенији. Реч је о томе да је већина држава заокупљена својим опстанком (интересом над интересима), образовала посебне наменске системе, познате као системи одбране и безбедности, ради уочавања и идентификовања проблема и извора угрожавања безбедности виталних вредности и што ефикасније заштите.

Због специфичности и аутентичности сваке државе немогуће је универзално идентификовање, груписање, класификовање и рангирање носилаца и облика угрожавања безбедности држава. На пример, једна делатност може максимално да угрожава безбедност једне или више држава и, истовремено, да буде минимална или потпуно безопасна за друге. Искључењем (изостављањем) природних извора угрожавања држава, јер они нису усмерени против уставног уређења држава, односно посматрањем појма угрожавања на релацији човек против човека, очигледно је да безбедност једне државе може да буде угрожена на два основна начина – агесијом и субјективним слабостима њене администрације.

С обзиром на употребљена средства, агесија може да буде неоружана и оружана агесија. Њени носиоци могу бити изван или унутар државе коју нападају и могу угрожавати само поједине или све њене виталне вредности. Међутим, на основу искуства, успех агесије умногоме зависи од тога како се држава – жртва брани. Под тим се подразумева целокупан процес, почев од одговарајућег формулисања државних циљева и интереса и образовања система одбране и безбедности до његовог ефикасног и ефективног функционисања. Евентуално израженије субјективне слабости државне администрације, без обзира на то да ли се испољавају нечињењем или чињењем, могу да буду погубне по њену безбедност, чак и ако се притив ње не спроводи ниједна врста агесије. Уколико је, пак, у току агесија, субјективне слабости њене администрације несумњиво ће узроковати њену пропаст.

Коначно, с обзиром на чињеницу да у савременом свету преовлађују носиоци који посредством неоружане агресије покушавају да остваре или остварују своје хегемонистичко-поборљивачке циљеве, непрестано је угрожена безбедност великог броја држава. Упркос томе, бројне државе превиђају такву опасност и приоритетно се припремају за одбрану од оружане агресије. Поједине од њих такву своју заблуду скупо плаћају, делимично или потпуно, односно изгубе слободу и независност без иједног испалееног метка.