

општевојни теоријски часопис

*ДИРЕКЦИЈА ЗА ИЗДАВАЧКУ, БИБЛИОТЕЧКО-
ИНФОРМАЦИОНУ И ФИЛМСКУ ДЕЛАТНОСТ*

ДИРЕКТОР

пуковник *Милан ЦРНОГЛАВАЦ*

ВОЈНОИЗДАВАЧКИ ЗАВОД

НАЧЕЛНИК

сц *Стеван ЈОСИФОВИЋ*, пуковник, дипл. инж.

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Проф. др *Митар* КОВАЧ, пуковник (председник); проф. др *Драгутин* ЈОВАНОВИЋ, пуковник (заменик председника); проф. др *Младен* ПАНТИЋ, пуковник; др *Јан* МАРЧЕК, пуковник; проф. др *Драган* СИМЕУНОВИЋ; проф. др *Јоже* СИВАЧЕК, пуковник; проф. др *Божидар* ФОРЦА, пуковник; проф. др *Зоран* ДРАГИШИЋ; проф. др *Зоран* КИЛИБАРДА; проф. др *Владимир* ГРУЈИЋ, пуковник; потпуковник *Драган* ХАЈДУКОВИЋ, одговорни уредник, (секретар).

РЕДАКЦИЈА

Одговорни уредник

потпуковник *Драган* ХАЈДУКОВИЋ

Адреса: Часопис „Војно дело“, (ВЕ) 11002 Београд, Балканска бр. 53 *
Одговорни уредник: 2681-565, војни 23-504; технички секретар 2642-653, *
Претплата: 3201-806 и 3201-495; телефакс: 3612-506 * Текући-рачун РЦ МО
Р. Србије 840-19540845-28 * Цена броја 400,00 динара.

Међународни односи

Мирослав Глишић	Истраживање развоја безбедносних заједница	9
Момчило Сакан	Узроци, последице и могућности превазилажења сукоба и ратова на Балкану	31

Безбедност и одбрана

Милан Мијалковски	Специфичности противтерористичке превенције	50
Катарина Штрбац Катарина Терзић	Редефинисање улоге хуманитарних организација у збрињавању цивила у ванредним ситуацијама	64
Дане Субошић	Ефикасност ангажовања противтерористичких јединица у зависности од примене средстава за привремено онеспособљавање	80
Радован Илић	Одбрана од тероризма	102

Погледи

Бранко Тешановић Раде Жугић	Демократска цивилна контрола војске – механизам потрошње буџетских средстава	124
Мирослав Станић Никола Пекић	Концепт изградње система одбрамбеног планирања	141

International relations

Miroslav Glišić	Security Units Development Study ...	9
Momčilo Sakan	Causes, Consequences, and Possibilities of Overcoming the Conflicts and Wars in the Balkan	31

Security and Defense

Milan Mijalkovski	Specifics of Terror Prevention	50
Katarina Štrbac, Katarina Terzić	Redefining the Role of Humanitarian Organizations in Taking Care of Civilians during Emergencies	64
Dane Subošić	Efficiency of Anti-Terror Units' Engagement Associated with the Use of Temporarily Incapacitating Agents ...	80
Radovan Ilić	Defense against Terrorism	102

Views

Branko Tešanović, Rade Žugić	Democratic Civilian Control of the Military – A Mechanism of Budgetary Funds Spending	124
Miroslav Stanić, Nikola Pekić	Defense Planning System Development Concept	141

Rapports internationaux

Miroslav Glisic	Recherches de développement des communautés de sécurité	9
Momcilo Sakan	Causes, conséquences et possibilités de dépassement des conflits et des guerres sur les Balkans	31

Sécurité et défense

Milan Mijalkovski	Points spécifiques de prévention contreterroriste	50
Katarina Strbac, Katarina Terzic	Redéfinition du rôle des organisations humanitaires dans le processus de sauvegarde des civiles durant les situations extrêmes	64
Dane Subosic	Efficacité d'engagement des unités antiterroristes en liaison avec l'application des moyens pour l'immobilisation temporaire	80
Radovan Ilic	Défense contre terrorisme	102

Point de vue

Branko Tesanovic, Rade Zugic	Contrôle démocratique et civile de l'amrée – mécanisme de consommation des moyens budgétaires	124
Miroslav Stanic, Nikola Pekic	Conception d'établissement de planification du système de défense	141

Internationale Beziehungen

Miroslav Glišić	Forschung der Entwicklung der Sicherheitsgemeinschaften	9
Momčilo Sakan	Die Ursachen, Folgen und Möglichkeiten der Überwindung der Konflikte und Kriege auf dem Balkan	31

Sicherheit und Verteidigung

Milan Mijalkovski	Eigenart der antiterroristischen Prävention	50
Katarina Štrbac Katarina Terzić	Neudefinierung der Rolle der humanitären Organisationen für die Versorgung der Zivile in Ausnahmesituationen	64
Dane Subošić	Effizienz der Engagierung der antiterroristischen Einheiten abhängig von den angewandten Mitteln für temporäre Lähmung	80
Radovan Ilić	Verteidigung gegen den Terrorismus	102

Betrachtungen

Branko Tešanović, Rade Žugić	Demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte – Verbrauch der Budgetmittel	124
Miroslav Stanić, Nikola Pekić	Konzept der Verteidigungsplanung ...	141

Международные отношения

Мирослав Глишич	Исследование развития ассоциаций по безопасности	9
Момчило Сакан	Причины, последствия и пути преодоления вооруженных конфликтов и войн на Балканах	31

Безопасность и оборона

Милан Миялковски	Специфика антитеррористической превенции	50
Катарина Штрбац Катарина Терзич	Переопределение роли гуманитарных организаций в заботе о гражданах в чрезвычайных ситуациях	64
Дане Субошич	Эффективность антитеррористических операций в зависимости от применения средств с целью временного лишения живой силы противника способности бороться	80
Радован Ильич	Борьба с терроризмом	102

Взгляды

Бранко Тешанович Раде Жугич	Демократический гражданский контроль армии – механизмы расходование бюджетных средств	124
Мирослав Станич Никола Пекич	Концепция создания системы защитного планирования	141



Истраживање развоја безбедносних заједница

УДК:327.56/57 (100)

Мр *Мирослав Глишић*, капетан I класе*

У раду је приказан прецизан појмовно-категоријални апарат и анализа истраживачког поступка проучавања развоја безбедносних заједница који су развила два призната научника Емануел Адлер и Михаил Барнет. На основу доступне литературе, појмовно је одређена безбедносна заједница, анализиране су њене основне карактеристике и представљени истраживачки приступи проучавању развоја безбедносних заједница које су развили Карл Дојч и његови сарадници, на једној, и Емануел Адлер и Мајкл Барнет, на другој страни. Такође, подробније је испитан Адлеров и Барнетов истраживачки поступак кроз анализу развоја безбедносне заједнице и приказани су индикатори на основу којих се може утврдити њена развојна фаза.

Кључне речи: алијанса, безбедносни режим, мирне промене, безбедносна заједница.

Увод

Емануел Кант је, пре нешто више од две стотине година, предвидео да ће државе са републиканским обликом владавине и транснационалним односима конституисати неку врсту лиге мира ради укидања рата као средства решавања међународних спорова. Лига мира је, према његовом мишљењу, добровољна асоцијација у којој се поштују закони и постоји жеља за неформалним удружењем услед јединственог квалитета политичких система и вредности друштава ради спречавања појаве рата. Дакле, веровао је да престанак ратова не зависи од неког „грандиозног плана“ за реформу државних система, већ од унутрашњег напретка држава, а посебно од успостављања републиканске владавине.

* Аутор је запослен у Министарству одбране.

Анализирајући утицај наведеног истраживања на теорију међународних односа, многи теоретичари наглашавају да је Кант својим веровањем да ће мир постати глобалан и трајан и да је прогрес неизбежан, као и идејама о космополитском друштву, очито одбио од себе научнике реалисте. Посебно ако се узме у обзир чињеница да се модерно реалистичко схватање међународних односа развило из пепела два светска рата и холокауста, као и иза кулиса „хладног рата“ и могућег нуклеарног уништења, и да је, услед тога, изнедрило теорије да се мир може достићи или преко равнотеже силе или преко светске владе. Међутим, и поред наведеног, међу савременим теоретичарима међународних односа постоји усаглашен став да се више не смеју занемаривати Кантова теоретска схватања јер, из дана у дан, услед валидности његове претпоставке „да императиви економске модернизације и пораст деструктивности рата могу да учине још важнијим безбедност држава, као и обавезу према космополитској моралности“, постају важнија. Због тога су значајнији покушаји да се у теорији међународних односа дефинише оптимални истраживачки приступ и поступак проучавања развоја безбедносних заједница два научника – Емануела Адлера, професора Факултета међународних односа на Универзитету у Јерусалиму, и Мајкла Барнета, професора на Факултету политичких наука Универзитета у Медисону. На основу њиховог рада може да се сагледа дефинисање безбедносних заједница и начини истраживања њиховог развоја, као и да се боље схвате визије и мисије међународних организација, ОЕБС-а, НАТО-а и Европске уније, које, између осталог, желе да међу државама чланицама развију безбедносну заједницу.

Појмовно одређење и карактеристике безбедносне заједнице

Појам *безбедносна заједница* у теорију међународних односа први пут је увео Ричард ван Ваганен почетком педесетих година прошлога века, али тек са пионирском студијом Карла Дојча и његових сарадника, 1957. године, постао је теоријски и емпиријски појам.¹ Они безбедносну заједницу дефинишу као групу људи који су се интегрисали до те мере да постоји „стварна сигурност да се њени чланови неће међусобно физички супротстављати, већ да ће своје несугласице решавати на другачији начин“. Карл Дојч сматра да се безбедносна заједница може јавити као *амалгамирана* и *плуралистичка заједница*. *Амалгамирана безбедносна заједница* настаје услед „формалног уједињења две, или више, претходно независних јединица у једну јединствену већу јединицу, са неким обликом заједничке управе

¹ Опширније у: Emanuel Adler и Michael Barnett, „Security communities in theoretical perspective“, *Security Communities*, Emanuel Adler and Michael Barnett, (editors), Cambridge, University Press, 1998, p. 6.

насталим након интеграције“. С друге стране, *плуралистичка безбедносна заједница* „задржава легалну независност одвојених управа“. Државе унутар плуралистичке безбедносне заједнице имају сличне основне вредности, као и осећање заједничког идентитета и лојалности – осећања заједништва интегрисана су толико да гаје „поуздана очекивања мирне промене“.² Дакле, Дојч наводи два неопходна услова за настанак плуралистичке безбедносне заједнице: компатибилност суштинских вредности и узајамну осетљивост – узајамни идентитет, симпатије и лојалност.

Приликом покушаја редефинисања Дојчовог појмовног одређења плуралистичке безбедносне заједнице, Адлер и Мајкл Барнет је дефинишу као „транснационални регион састављен од суверених држава чији становници одржавају поуздано очекивање мирне промене“.³ При томе, они поуздано очекивање мирне промене дефинишу као „неочекивање и неприпремање организованог насиља као средства решавања међудржавних несугласица“.⁴ У зависности од нивоа изграђеног поверења, природе и степена институционализације њиховог система владавине, идентификују два идеална типа плуралистичких безбедносних заједница: слободне и чврсто спрегнуте заједнице. Слободне безбедносне заједнице чине само транснационални регион састављен од суверених држава чији становници одржавају поуздано очекивање мирне промене. Због заједничке структуре схватања и идентитета, чланови слободне безбедносне заједнице не очекују „ратоборне“ активности осталих чланица и зато непрестано практикују уздржавање. За разлику од слободне безбедносне заједнице, друштво чврсто спрегнуте безбедносне заједнице је друштво „узајамног помагања“ у којем се изграђује систем уређења и систем владавине који се налази негде између суверене државе и регионалне централизоване власти. Другим речима, чврсто спрегнуте безбедносне заједнице су нешто попут постсувереног система, који је обдарен општим супранационалним, транснационалним и националним институцијама.⁵

Безбедносна заједница се разликује од осталих врста заједница по томе што њени чланови гаје поуздано очекивање мирне промене, што може да произиђе из: 1) чинилаца са унапред датим интересовањима и приоритетима, тј. из рационалистичких теорија које се заснивају на тржишном понашању, као што су неореализам и неолиберални институционализам, или 2) чинилаца са заједничким идентитетима и интересовањима које обликује околина, тј. из социолошких или интерпретативних теорија, као што су оне које нуде Дојч и остали кон-

² Karl Deutsch, „Political Community and North Atlantic Area“, наведено према: Emanuel Adler и Michael Barnett, *исто*, стр. 6–7.

³ Emanuel Adler и Michael Barnett, „A framework for the study of security communities“, *Security Communities*, исто, стр. 30.

⁴ *Исто*, стр. 34.

⁵ *Исто*, стр. 30.

структивисти.⁶ Дакле, поверење је „везивно ткиво“ наведених чинилаца из којих произилази поуздано очекивање мирних промена. Постојање појачаног узајамног поверења доприноси да чланице плуралистичке безбедносне заједнице одустају од међусобних претњи силом или употребе силе.⁷ Иначе, потреба за развојем поверења и сарадње између држава може да се објасни кроз постојање безбедносне и затвореничке дилеме. Безбедносна дилема настаје када активности неке државе усмерене ка јачању безбедности њених грађана изазивају одговарајућу реакцију противничке стране, услед чега се смањује безбедност и једне и друге стране. Тиме се не стварају само конфликти и тензије већ и динамика која изазива рат. Кроз затвореничку дилему могу се даље илустровати проблеми који се јављају када једна држава унилатерално ојача своју безбедност а друга одговори на исти начин, чиме обе постају мање безбедне него раније. На пример, две стране су суочене са истим избором: наоружати се или не. Ако се једна страна наоружа, а друга не, тада једна страна стиче унилатералну предност. Због тога је рационално да се обе стране наоружају. Међутим, таква логика изазива преусмеравање ресурса са цивилних на војне потребе и долази до опште ескалације у наоружању. Будући да је затвореничка дилема итеративна, у одређеном периоду обе стране морају да признају постојање спиралног ефекта и тада добијају подстицај за сарадњу ради очувања заједничке будућности.⁸ С друге стране, преданост владавини права, заједничким демократским вредностима и осећању заједништва може да предиспонира државе које имају већу очекивану корист од мира него од рата да верују једна другој приликом изградње будућих односа.

Безбедносна заједница се разликује од алијансе и безбедносног режима. Основне разлике између алијансе и безбедносне заједнице су следеће: 1) националне државе не формирају безбедносне заједнице, већ оне постају безбедносна заједница стварањем заједничких демократских и либералних вредности и очекивања; 2) много лакше могу да формирају алијансу државе безбедносне заједнице него што државе чланице неке алијансе мо-

⁶ Исто.

⁷ Опширније у: Emanuel Adler, „Europe's New Security Order: A Pluralistic Security Community“, *The Future of European Security*, Beverly Crawford (ed.), Center for German and European Studies, University of California at Berkeley, 1992, p. 297.

⁸ О утицају безбедносне и затвореничке дилеме на формирање безбедносних режима, безбедносних заједница и праксе кооперативне безбедности видети у: Robert Jervis, „Security Regimes“, *International Regimes*, Stephen D. Krasner (ed.), Ithaca, Cornell University Press, 1991, pp. 174–176; Bruce Cronin, *Community Under Anarchy – Transnational Identity and Evolution of Cooperation*, New York, Columbia University Press, 1999; Richard Cohen, Michael Mihalka, *Cooperative security: New Horizons for International Order*, Garmisch-Partenkirchen, George C. Marshall European Center for Security Studies, 2001, pp. 36–37, и Драган Р. Симић, *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, „Службени лист“ СРЈ и Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 25–27.

гу да формирају безбедносну заједницу, и 3) алијансе ретко подстичу плуралистичку интеграцију.⁹ Разлике између безбедносне заједнице и алијансе које је поставио Стив Вебер¹⁰ приказане су у табели 1.

Табела 1

Разлике између алијансе и безбедносне заједнице¹¹

	Алијанса	Безбедносна заједница
Сврха	Удруживање држава у одбрани од заједничког спољног непријатеља.	Државе удружене да би повећале заједничку добробит побољшавањем међузависности.
Која је врста обећања?	Напад на једну је напад на све: „Употребићу силу у одбрану савезника чак и када моја властита безбедност није угрожена“.	Спорови међу државама решавају се мирољубиво: „Нећу употребити силу ни против једне друге чланице безбедносне заједнице“.
Које врсте установа допуњавају уверљивост обећању?	– ауторитативна или хијерархијска структура одлучивања; – јединствена војна команда; – максимална интеграција војних снага.	– егалитарна структура одлучивања; – поступци мирног решавања спорова; – друга средства побољшања транспарентности, размене обавештења и изградње поверења.

Безбедносни режим представља принципе, правила и норме који омогућавају нацијама да ограниче своје понашање верујући да ће и остали узвратити истом мером.¹² Безбедносни режим и безбедносна заједница понашање држава ограничавају без употребе централизоване власти или међународног ауторитета. Безбедносни режим обично поставља институционално-нормативне лимите за једно или за неколико повезаних подручја у којима очекивања конвергирају или због постојања хегемоније услед краткорочних рационалних одлука заснованих на функционалним очекивањима или због промена у интересовањима као резултату нових сазнања и опажања. Међутим, у безбедносним заједницама очекивања конвергирају на широком проблемском подручју, а заједничке вредности су неопходан услов за координацију политике и сарадње. Према томе, безбедносни режими су део институционалног састава безбедносне заједнице.

⁹ Emanuel Adler, „Europe’s New Security Order: A Pluralistic Security Community“, *The future of European Security*, исто, стр. 295.

¹⁰ Steve Weber, „Does NATO Have a Future“, наведено према: Јелица Д. Стефановић, *Особенисти дипломатске праксе развијене у оквиру Конференције о безбедности и сарадњи у Европи* (докторска теза), Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 1996, стр. 91–92.

¹¹ Исто, стр. 91–92.

¹² О безбедносним режимима видети у: Robert Jervis, „Security Regimes“ *International Regimes*, исто, стр. 173–195.

О безбедносним заједницама нема много истраживачких радова јер су засноване на различитим теоретским, концептуалним и методолошким полазиштима.¹³ Међутим, у теорији науке о међународним односима могу да се издвоје истраживачки приступи Дојча и Адлера и Барнета којима су дефинисани концептуални основи за проучавање развоја безбедносних заједница.

У средишту Дојчовог плуралистичког, кибернетичког или трансакционалистичког приступа била је претпоставка да је комуникација цемент који везује друштвене групе уопште и политичке заједнице појединачно. У складу са тим, Дојч је говорио: „само комуникација омогућава да једна група размишља заједно, види заједно и поступа заједно“.¹⁴ Комуникативне процесе и ток трансакција међу људима сматрао је не само „средством пажње“ већ и као „фабрикама заједничке идентификације“. Заправо, кроз облике трансакција, попут трговине, миграција, туризма, културне и образовне размене и коришћења физичких средстава комуникације, гради се ткиво друштва, не само међу елитом већ и међу масом, и уграђује му се „осећај заједништва“. На тај начин, „осећај заједништва“ заснива се на узајамној симпатији и лојалности, поверењу и узајамном уважавању, трајним динамичким процесима узајамне пажње, комуникације, перцепције потреба и учествовања у процесу доношења одлука. Да би измерили „осећај заједништва“, Дојч и његови сарадници квантификовали су ток трансакција, с посебним нагласком на њихов обим унутар и између националних држава. Релативан раст у обиму токова трансакција међу државама, када се упореди са токовима унутар њих, сматрано је круцијалним тестом за одређивање да ли се појављују нове „људске заједнице“.

Према Адлеру и Барнету, у Дојчовој трансакционалистичкој перспективи озбиљно је схваћено постојање заједнице и понуђено алтернативно схватање међународне политике. Они наглашавају Дојчову хипотезу „да многи од процеса који воде до националне интеграције у унутрашњој политици могу да буду исто толико важни за међународну политику и развој међународне заједнице“ и сматрају да је тај једноставан потез био заправо прилично радикалан. Наиме, док се у већини теорија међународних односа користе матери-

¹³ Опширније у: Emanuel Adler i Michael Barnett, „A framework for the study of security communities“, *Security Communities*, исто, стр. 29.

¹⁴ Emanuel Adler и Michael Barnett, „Security communities in theoretical perspective“, *Security Communities*, исто, стр. 7.

јална сила, језик моћи и веома слаба концепција друштва да би се објаснили међудржавни резултати, дојчовска перспектива се ослања на заједничко знање, међународне силе и широко нормативно окружење.¹⁵

Дојч је покушао да повеже развој међународне заједнице са трансформацијом безбедносне политике. Динамику мирних промена видео је као резултат трансформације на међународном и индивидуалном нивоу. На међународном нивоу, формирањем заједнице трансформише се суштина државног система – неке државе се интегришу дотле да се мирне промене узимају здраво за готово. Тако је настала основа теорије међународних односа која се ослања на атомистичке моделе међудржавног понашања и помера главну улогу сила трансформације на трансформацију понашања држава, ако не и њиховог идентитета. На индивидуалном нивоу, формирање заједнице оставља траг у развоју осећања заједништва, поверења и узајамних осећања, показујући да су трансакционе силе промениле идентитет људи и да социолошки дух може да обогати схватање међународне политике и међународне безбедности.¹⁶

Адлер и Барнет сматрају да, без обзира на потенцијалну теоретску и практичну важност, концепт безбедносне заједнице никада није подстакао обиман истраживачки рад јер је Дојчова концептуализација безбедносних заједница садржала мноштво теоретских и методолошких проблема који су несумњиво заплашили оне који су хтели да је примене. Ту тврдњу образлажу на основу две чињенице.¹⁷ *Прво*, Дојч је сматрао да су трансакције извор нових идентификација, али због наглашавања квантитативних мера није предвидео друштвене односе који су повезани са тим трансакцијама и који се кроз њих генеришу. Његова посвећеност бихевиоризму превладала је захтев за интерпретативнијим приступом. У вези с тим, у његовом моделу генерално су запостављене међународне организације, социјалне групе и класе, они који доносе одлуке, политичка елита и мешавина личних интереса. Исто тако, није узео у обзир комплексни и узрочни начин на који државна моћ и пракса, међународне организације и друштвени сазнајни процеси генеришу нове форме узајамне идентификације и безбедносних односа. *Друго*, научници су почели да прихватају нове теорије и да се баве новим истраживачким загонеткама које су их удаљавале од пројекта безбедносних заједница. Заправо, били су све заинтересованији за идеје регионалне интеграције и међународне сарадње, при чему су користили средства међународне узајамне зависности (међузависности), а касније и средства међународних режима. Штавише,

¹⁵ Исто, стр. 7–8.

¹⁶ Исто, стр. 8.

¹⁷ Исто, стр. 8–9.

свака прича о некој заједници држава, а посебно о безбедносној заједници, чинила се безнадежно романтичном и била је у нескладу с кулисама „хладног рата“ и могућим нуклеарним ратом.

Ради даљег унапређења истраживачког приступа проучавању настанка и развоја безбедносних заједница, Адлер и Барнет су се дедуктивно надовезали на истраживања из прошлости, а индуктивно – на скорашња емпиријска истраживања у покушају да опишу чиниоце мирних промена. Сагласно томе, њихов приступ истраживању безбедносних заједница организован је на три нивоа. Први ниво односи се на „убрзавајуће услове“ из којих се може зачети безбедносна заједница. На другом нивоу испитује позитивне, динамичке и реципрочне релације међу структурама региона које су дефинисане материјалном снагом и знањем, као и друштвене процесе, који су дефинисани организацијама, трансакцијама и друштвеним учењем. Том динамиком се стварају услови за појаву трећег нивоа, који карактерише формирање узajамног поверења и колективног идентитета. На шеми 1 приказан је Адлеров и Барнетов истраживачки приступ проучавању развоја безбедносне заједнице на три наведена нивоа.¹⁸

Шема 1



Развој плуралистичке безбедносне заједнице¹⁹

¹⁸ Emanuel Adler i Michael Barnett, „A framework for the study of security communities“, *Security Communities*, исто, стр. 37–48.

¹⁹ Исто, стр. 38.

Услед егзогених и/или ендегених чињеница, попут технолошког развоја, спољашњих претњи које наводе државе да формирају алијансе, жеље да се смањи узајамни страх кроз безбедносну сарадњу, нове интерпретације друштвене реалности, трансформације у економској, демографској и миграцијској структури и промена у природној средини, државе се оријентишу једне на друге у покушају да координирају своју политику ради узајамне користи. Међутим, не треба очекивати да ће ти почетни сусрети и чиновни сарадње изазвати поверење или узајамну идентификацију, али ће успоставити неопходне услове за ту могућност јер се заснивају на очекивању пријатнијих и бројнијих интеракција. Дакле, услед деловања наведених чинилаца, државе су из много разлога подстакнуте да промовишу директне интеракције и дијалоге, и да координирају политику. То може, у најгорем случају, да омогући државама постизање Парето претпостављених резултата, или да, у најбољем случају, обезбеди основу за развој нових друштвених веза.

Чиниоци узајамног поверења и колективног идентитета

Карактеристика другог нивоа је укључивање држава и њихових грађана у бројне друштвене интеракције, под чијим утицајем почиње да се трансформише окружење у којем се налазе. Ради успешног изучавања настанка безбедносне заједнице потребно је изоловати структурни контекст у којем се државе налазе и који обликује њихове интеракције и начин на који те интеракције почињу да трансформишу њихове „могуће улоге и могуће светове“. Сагласно томе, аутори тај ниво деле на „структурне категорије“ моћи и знања и на „процесне категорије“ трансакција, међународних организација и институција и друштвеног учења. Динамичним, позитивним и реципрочним односом између тих варијабли стварају се услови у којима могу да се формирају колективни идентитет и узајамно поверење, без којих иначе не би могло да постоји поуздано очекивање мирних промена.

Структурне категорије. Моћ и знање су структурни носачи развоја безбедносне заједнице. Моћ има важну улогу и, конвенционално схваћена, може да буде важан чинилац у развоју безбедносне заједнице јер њоме држава која чини језгро заједнице може да утиче а повремено и „присили“ остале да очувају заједнички став. Моћ може да се дефинише као ауторитет који одређује заједничко схватање из кога произилазе осећање заједништва и државна пракса, као и услови на основу којих се предлаже, одлаже или одбија приступ заједници и који одређују корист коју чланови добијају од тог присуства. Другим речима, моћ може да буде „магнет ства-

рања и развоја безбедносне заједнице“. Заједница формирана око групе јаких сила ствара очекивање да ће слабије државе које се придруже тој заједници моћи да уживају у безбедности и другим потенцијалним погодностима које та заједница пружа. Дакле, моћне државе које чине језгро моћи не стварају безбедност *per se*. Безбедносне заједнице формирају се око њих због позитивне слике безбедности и материјалног прогреса који се повезују са моћним и успешним државама.

Знање, такође, чини део међународне структуре, а у овом случају првенствено се мисли на когнитивну структуру која олакшава активности везане за развој узајамног поверења и колективног идентитета а аналитички је везана за конфликте и њихово решавање. Према мишљењу Адлера и Барнета, Дојч није оставио много о тој теми јер је описно показао везу између либералне демократије и тржишних вредности, с једне стране, и формирања северноатлантске заједнице, с друге стране, а није размотрио да ли можда постоје и неке друге идеје компатибилне са развојем мирних промена. Другим речима, део структурне позадине Дојчовог рада односи се на чињеницу да су северноатлантске државе имале заједнички одређене идеје у вези са схватањем тржишта и демократије које су биле имплицитно везане за систем праксе која је олакшала појаву трансакција и, коначно, поверења. Међутим, у садашње време либерализам и демократија су само једна група политичких идеја и схватања која су у вези са безбедносним заједницама.

Процесне категорије. Трансакције, међународне организације и институције и друштвено учење процесне су категорије на којима се заснива развој безбедносних заједница. Под трансакцијом се подразумевају различите врсте размена, као што су економске, материјалне, политичке, технолошке итд. којима могу да се креирају и трансформишу друштвене чињенице. Интензивније и обимније трансакције представљају се концептом „динамичке густине“ који се изражава кроз „квантитет, брзину и разноврсност трансакција које се дешавају унутар друштва“. Квалитативним и квантитативним растом трансакција мењају се облик колективног искуства и друштвене чињенице.

Међународне организације и институције на различите начине доприносе развоју безбедносних заједница.²⁰ Истраживања како међународне организације и институције доприносе развоју безбедносних заједница најчешће упућују на неки од следећа четири начина.

²⁰ Позивајући се на Орана Јанга (Oran Young, *International Cooperation*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, p. 32), Адлер и Барнет праве разлику између организација и институција. Они друштвене институције дефинишу као „друштвену праксу коју чине лако препознатљиве функције повезане са групама правила или конвенција“, а организације као „материјалне ентитете који поседују физичке локације, канцеларије, персонал, опрему и буџет“ (*исто*, стр. 41).

Прво, међународне организације и институције могу да доприне-су развоју поверења. На најинтуитивнијем нивоу, оне олакшавају и подстичу трансакције и поверење тиме што успостављају нормe понашања и механизме за надгледање и санкционисање при примени тих норми. Тиме што доприносе свеукупном развоју поверења, могу да имају безбедносну функцију и могу да буду инструмент развоја безбедносних заједница. Њихова улога у унапређивању пацифистичких склоности један је од трајних принципа неофункционализма.

Друго, међународне организације и институције својом способношћу изградње поверења омогућавају међудржавне активности. Важна је чињеница да њихова способност изградње поверења иде даље од њихове способности надгледања, јер оне могу да подстакну чиниоце да открију своје приоритете, да реконцептуализују своје постојање и да поново осмисле своје друштвене везе. У вези с тим, организације су места за социјализацију и учење, места на којима политички чиниоци уче, али и подучавају остале о томе како они схватају ситуацију и нормативе. Због тога што се идентитети у међународним организацијама и институцијама креирају и репродукују на основу сазнања које људи имају о себи и другима, процеси учења који се дешавају унутар заједнице и које подстичу те организације и институције могу да наведу политичке чиниоце да развију позитивна реципрочна очекивања и да се тако идентификују једни са другима.

Треће, међународне организације и институције могу да буду погодне за развој узајамног поверења и колективних идентитета због своје, често потцењене, способности да „производе“ управо оне услове који помажу њихов развој – на пример, културну хомогеност, веру у заједничку судбину и нормe унилатералног самоограничавања. Међународне организације и институције, на пример, могу да изнедре „регионалну културу“ око заједничких атрибута, као што су: демократија, развој и људска права. Исто тако, могу да подстакну стварање регионалних пројеката који уливају веру у заједничку судбину, попут заједничке валуте, и/или да, помоћу посредовања, генеришу и унапреде нормe и праксу самоограничења.

Четврто, иза сваке међународне организације стоји креативна и далековида политичка елита.²¹ Комуникација међу људима, процеси учења и „згушњавање друштвене околине“ имају највећи значај у развоју безбедносних заједница. Међутим, ти чиниоци, посредством политичке елите, треба да се трансформишу у политичку реалност кроз институционалне и политичке моћи.²²

²¹ Адлер и Барнет сматрају да је Дојчово недовољно бављење политичком елитом, па чак и харизматичним појединцима, кључни недостатак у проучавању настанка безбедносних заједница.

²² У вези с тим, Адлер и Барнет цитирају следећу тврдњу Џона Хала (John Hall, „Ideas and the Social Sciences“, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p 51) „формирање но-

Приликом изучавања релевантности међународних организација и институција за изградњу безбедносних заједница не могу, и не смеју, да се користе само формални индикатори продуктивности, као што су број решених или смирених конфликта, количина помоћи која директно потиче од одређене институције или број регистрованих кршења људских права у току једне године. Утицај међународне организације и институције није могуће проценити само на основу бихевиористичких индикатора, као што су интеракција међу политичком елитом, број послатих писама или туристичких посета одређеном региону. Потребно је проценити институционални успех проучавањем директног утицаја који нека међународна организација или институција има на начин на који дипломатске, војне и економске заједнице виде и схватају реалност – на пример, своју безбедност, благостање, права и дужности, мерено кроз њихову унутрашњу и међународну праксу, политичко понашање и дискурс. Такође, треба да се узме у обзир и обим у којем међународне организације и институције промовишу продор осећања заједништва елите у грађанска друштва.²³

У приказаним начинима на које међународне организације и институције изграђују безбедносне заједнице наглашена је критична улога друштвеног учења, које може да се опише као активан процес редефинисања и реинтерпретације реалности – оног што људи сматрају стварним, могућим и пожељним – на основу новог узрочно-последичног и нормативног знања. У вези с тим, друштвено учење је више од „адаптације“ или „простог учења“, тј. дешава се када политички чиниоци одаберу ефектније начине за достизање циљева као одговор на промене у међународном окружењу. Друштвено учење чини капацитет и мотивацију друштвених чинилаца да управљају реалношћу или да је, чак, и трансформишу променом својих схватања о материјалном и друштвеном свету и идентитетима. Тиме се објашњава зашто се норме и остале когнитивне и културне категорије које су повезане са колективним идентитетом, интересима и праксом преносе са појединца на појединца, са нације на нацију, зашто их појединци прихватају и зашто се институционализују кроз владе и кроз друштво. Иако се друштвено учење може појавити и на нивоу масе, Адлер и Барнет сматрају да је политичка и интелектуална елита најважнија за развој нових форми друштвених и политичких организација које утичу на развој безбедносне заједнице.

вих друштвених идентитета од стране интелектуалаца – то јест, њихова способност да повезују људе са великог простора да би формирали нову заједницу – заиста је редак историјски феномен“, желећи да промовишу политичку елиту како њена значајна улога у међународним односима не би више била редак историјски феномен, *исто*, стр. 43.

²³ Emanuel Adler, „Seeds of peaceful change: The OSCE’s security community-building model“, *Security Communities*, исто, стр. 122.

Друштвено учење има највећи значај у појави безбедносних заједница, а олакшавају га трансакције и развијене државе које се појављују у међународним организацијама. Током трансакционих и друштвених размена људи преносе једни другима своја схватања реалности и своја нормативна очекивања. Као резултат тога, могу да се појаве промене у појединачним и колективним схватањима и вредностима. Трансакције су суштински чиниоци развоја колективног учења и колективних идентитета зато што се њима промовишу заједнички нормативни и научни критеријуми и ствара плодно тле за засејавање праксе.

Учење се често јавља у институционализованом окружењу. Институције промовишу дифузију схватања од земље до земље, могу да имају активну улогу у културној и политичкој селекцији сличних норматива и схватања у различитим земљама и могу да помогну преносење заједничких схватања са генерације на генерацију. Само друштвено учење није довољно за развој безбедносне заједнице, осим ако није повезано са функционалним процесима који могу да произиђу из општег напретка једне државе. То је разлог због којег су развијене државе толико важне за појаву безбедносне заједнице. Државе које су материјално супериорне и имају међународни легитимитет, и које су прихватиле норме и праксу које погодују мирним променама, имају тенденцију да додељују увећан материјални и морални ауторитет и тиме подстичу настанак безбедносне заједнице. Иако је за тај процес неопходна пројекција моћи, па чак и хегемонија, он се не може остварити без активне социјализације и друштвеног учења. Другим речима, друштвено учење се често јавља кроз комуникациону размену у контексту асиметрије моћи. На основу тих асиметричних односа може да се створи ситуација у којој „учитељи“ и „ученици“ преговарају о новом регионалном идентитету на основу консензуса и узајамних схватања.

На основу наведеног, може се закључити да друштвено учење објашњава зашто трансакције и институционално деловање могу да подстичу развој узајамног поверења и колективног идентитета. Промовисањем развоја заједничке дефиниције безбедности, исправног унутрашњег и међународног деловања и регионалних граница, друштвено учење подстиче политичке чиниоце да сматрају једни друге вредним поверења. Такође, подстиче људе да се идентификују са онима који су некада били на другој страни когнитивне поделе. Дакле, за развој узајамног поверења и колективних транснационалних идентитета неопходне су структурне и процесне категорије. Да би се схватио начин на који те варијабле утичу на развој узајамног поверења и формирање, трансформацију и репродукцију колективних идентитета потребно је да се у потпуности разумеју њихове динамичке и реципрочне интеракције. На пример, институције које значајно повећавају број и квалитет трансакција могу да промовишу поверење и да, истовре-

мено, унапређују дифузију норми. Појава колективних идентитета може да буде подстакнута процесима учења који се дешавају у институционализованом окружењу и да коначно доведе до промена у когнитивним структурама. У сваком случају, процеси који се развијају значајни су за развој безбедносне заједнице.

Неопходни услови за поуздана очекивања мирних промена

Динамички и позитивни односи између наведених варијабли чине изворе узајамног поверења и колективног идентитета као најближих неопходних услова за развој поузданог очекивања мирних промена. Поверење и идентитет су реципрочни и међусобно се појачавају. Развој поверења може да ојача узајамну идентификацију, а на основу узајамне идентификације јавља се генерална тенденција ка поверењу. Због тога, логично је да је поверење испред идентитета, јер је за развој колективног идентитета потребна минимална доза узајамног поверења.

Адлер и Барнет су поверење описали као веровање без обзира на несигурност, и оно као такво увек садржи елеменат ризика који произилази из немогућности да се надгледа понашање осталих и да се потпуно спознају њихове мотивације и из непредвидљивости друштвене реалности. Дакле, поверење је друштвени феномен који зависи од процене да ће се други учесник понашати на начин који одговара нормативним очекивањима. Рађање поверења је олакшано неким спољашњим механизмима, али и дугогодишњим искуством и сусретима.

Док је постојање поузданог очекивања мирних промена још неизвесно, а процес изградње поверења у току, неопходно је постојање међународних организација ради надгледања понашања оних других. Међутим, стварањем поузданог очекивања мирних промена, а самим тим и безбедносне заједнице, државе се више неће ослањати на услуге међународних организација у очувању поверења, већ ће то радити кроз сазнања о другима и веровање у друге.²⁴

Под идентитетом се подразумева разумевање себе у односу са другима. Дакле, идентитети нису само лични или психолошки већ и друштвени. Дефинисани су интеракцијом учесника са другима и његовим односом са другима. Због тога сви политички идентитети зависе од интеракције учесника са другима и од његовог места у институ-

²⁴ Ради илустровања тог става Адлер и Барнет наводе као пример односе међу демократским нуклеарним силама. Заправо, демократска нуклеарна сила не осећа се угроженом од нуклеарног оружја исте такве силе. Тако, приликом повлачења Француске из Интегрисане команде НАТО-а, 1965. године, остале чланице то нису схватиле као војну претњу својој безбедности. Међутим, те земље постају веома забринуте да ће Ирак и Иран развијати програм нуклеарног наоружања. Дакле, процена да ли је неко пријатељ или непријатељ заснива се на годинама искуства и сусрета којима се обликује културна дефиниција дате претње (Emanuel Adler i Michael Barnett, „A framework for the study of security communities“ *Security Communities*, исто, стр. 46).

ционалном контексту. То указује да се национални и државни идентитети формирају у односу са другим нацијама и државама, односно да су идентитети политичких чинилаца у вези са њиховим односом са другим политичким чиниоцима изван граница њихове заједнице и територије. Важна је чињеница да свака трансакција неће утицати на настанак колективних идентитета јер се оне могу користити и за формирање и дефинисање претњи. Зато треба обратити пажњу и на квалитет трансакција, а не само на квантитет, ради процене услова и изгледа за формирање колективних идентитета.

Колективни идентитети изискују од људи да се не идентификују само са судбинама других људи већ и да идентификују себе и остале људе као групе у односу са осталим групама. Такви идентитети ће вероватно бити појачани симболима и митовима који служе за дефинисање једне групе и њених граница. Разлика између слободних и чврсто спрегнутих безбедносних заједница има посебан значај. У првом случају, реч је углавном о друштвеном идентитету који генерише позитивну идентификацију међу становницима држава чланица. На пример, демократија дефинише групе тако што их „систематски укључује у неке друге сличне категорије, или их искључује из њих“. То значи да чланови једне слободне безбедносне заједнице могу делимично да одговоре на питање „ко сам ја?“ (или „ко нисам ја?“) и да приближно разумеју шта је то што их „држи заједно“ када преузму одређену социјалну категорију. Такво сазнање не ограничава једну државу. У позитивном смислу, то јој омогућава да делује у свету и да доприноси развоју узајамног разумевања.

Приближавањем чврсто спрегнутој безбедносној заједници све је мања когнитивна удаљеност између њених чланова и заједница добија корпоративнији идентитет. У таквим заједницама, идентитети људи који у њима живе више не произилазе из међународног окружења нити из самосталне нације, већ из идентитета те заједнице и њених норми. Заправо, чак и значење, сврха и улога државе произилазе из заједнице. Интереси државе и идентитет њених становника могу да буду исти као и интерес и идентитет заједнице, а спољна политика државе добија потпуно ново значење и сврху. Штавише, дискурс државе и језик закона треба да показују да та заједница више није ограничена територијалним државним границама, већ регионом. Када се развију чврсто спрегнуте безбедносне заједнице, државни званичници све више говоре о границама које одговарају проширеној дефиницији заједнице. Дакле, за настанак безбедносне заједнице потребан је динамичан и позитиван однос између развијених држава и когнитивних структура, на једној страни, и трансакција, институција и организација и друштвеног учења, на другој страни. Позитивна и динамична интеракција између тих варијабли поспешује развој поверења и процес формирања колективног идентитета, што, заузврат, доводи до поузданог очекивања мирне промене.

Дојчова премиса даје оквир за разумевање начина на који развој и постојање једне заједнице утичу на међународне односе уопште и безбедносну политику појединачно. Међутим, Адлер и Барнет иду корак даље у преношењу те премисе у валидан истраживачки поступак, тј. дају низ упутстава на основу којих се може реализовати истраживање развоја безбедносних заједница. Они су то учинили у три потеза.²⁵ Прво, представили су три стилизоване фазе у развоју безбедносне заједнице: „раћање“, „раст“ и „зрелост“, а затим су зреле безбедносне заједнице поделили на „слободне“ и „чврсто спрегнуте“.²⁶ Друго, понудили су одговарајући скуп индикатора на основу којих се препознају различите фазе безбедносне заједнице. При томе, покушали су да превазиђу два недостатка који се јављају у Дојчовој операционализацији безбедносних заједница: непогодност његовог концепта за прецизну операционализацију (јер је нејасан и недовољно дефинисан), и ограниченост бихевиористичке методологије, која може да сними појачана прекогранична кретања која указују на већу међузависност, али не и да детектује већи степен кохезије и заједничтвa на основу узајамне осетљивости, вредности и идентитета. Због тога су Адлер и Барнет одредили индикаторе на основу којих се могу препознати различите фазе у развоју безбедносне заједнице и постојање растућег колективног идентитета.

Адлер и Барнет конструктивистички приступају проучавању развоја безбедносних заједница. Тај приступ зависи од начина и захтева праћења корена институционализације поузданог очекивања мирних промена. Кроз свој истраживачки поступак желе да пруже концептуализацију механизма и услова под којима се развијају безбедносне заједнице да би понудили основу за даља истраживања.

Рађајућа безбедносна заједница

У фази рађајуће безбедносне заједнице државе не траже њено изричито формирање. Уместо тога, почињу да разматрају начин на који би могле да координирају своје односе да би повећале узајамну безбедност, смањиле трошкове међусобних размена и/или да би подстакле даље размене и интеракције. У складу с тим, појављују се различите дипломатске, билатералне и мултилатералне размене, попут „истраживачких мисија“, ради одређивања који ниво и обим сарадње

²⁵ Опширније у: *исто*, стр. 48–58.

²⁶ Адлер и Барнет имају социолошко-конструктивно схватање о безбедносним заједницама и, у вези с тим, оне имају своју историју и еволуциону шему која прати животни циклус (раћање, раст, зрелост).

могу да се постигну. Да би продубиле и прошириле своје интеракције, да би изнедриле сарадњу и да би у недостатку поверења нешто потврдиле, државе ће често формирати „треће стране“, тј. међународне организације и институције које могу да надгледају да ли државе учеснице поштују своје договоре и обавезе.

Већ приликом описа убрзавајућих услова, наглашено је да постоји много покретачких механизма који иницирају почетну жељу за формирањем безбедносних заједница. Најважнији су: узајамна претња безбедности, жеља за међународном поделом рада и добити од трговине и културна, политичка, друштвена и идеолошка хомогеност. Адлер и Барнет наглашавају да је Дојч показао да су рат или нека друга заједничка претња довољан или неопходан услов за генерисање заједничких интереса у једној безбедносној заједници. Међутим, они сматрају да у том случају безбедносна заједница готово не може да се разликује од алијансе, као и да не постоји очекивање да ће становници тих држава стећи заједничке идентитете или сазнања једни о другима. Битно је да државе у таквим околностима признају и схватају да имају заједничке интересе због којих је неопходно колективно деловање и да узајамно могу да имају користи од неке одређене координације безбедносне политике. Ипак, за њих је важна чињеница да државе често развијају блиске безбедносне односе не само да би створиле колективну одбрану против заједничке претње већ и да би продубиле постојеће и развиле нове међусобне везе између, да би искористиле одређена схватања у вези с материјалним прогресом (економија, екологија, здравство, људска права, итд.) и да би промовисале идеје о безбедносној заједници, тј. идеју да је безбедност држава међузависна – што се односи на међузависност војних, економских и еколошких питања и питања људских права.

Поред претње безбедности, развој безбедносних заједница може да подстакне постојање жеље да се искористе међународна подела рада или добит од трговине. Адлер и Барнет посебно наглашавају постојање везе између оснивања међународних економских асоцијација ради подстицања економске размене и међународних договора ради увођења реда и безбедности. Исто тако, културна, политичка, друштвена и идеолошка хомогеност може да доведе до јачих интеракција и асоцијација, као и до развоја нових организација и институција, па чак и до жеље (очекивање) да је могућ развој безбедносне заједнице.²⁷ Дакле, покретачки механизми за настанак безбедносне заједнице најчешће имају материјални и нормативни основ, који се огледа у: брзим променама у дистрибуцији војне моћи; катаклизмичким догађаји-

²⁷ Ради потврђивања тог става, Адлер и Барнет истичу да људи који деле заједничке културне и друштвене атрибуте са људима ван граница својих држава често показују интерес за развојем не само одбрамбено-стратешког става већ и неке институционализоване форме која би дала снагу постојећим изразима узајамне обавезе (*исто*, стр. 51).

ма који изазивају промене у материјалној структури, свести и осетљивости; новим размишљањима о организацији политичког живота и унутрашњим или међународним процесима који стварају заједничке интересе. Другим речима, безбедносна заједница настаје због постојања чинилаца који наводе државе да размисле о најбољем начину за организовање својих односа.

Међудржавне интеракције прати и подстиче развој друштвених институција и организација из бројних разлога, али је најрелевантнији разлог подстицање поверења. Иако поверење може да се унапређује кроз политичке и економске договоре или симболичне догађаје који јачају поверење и сазнања о „другоме“, главну улогу у томе традиционално имају међународне организације и институције. Чак, иако међународне организације и институције које „покривају“ и остале функционалне области (осим безбедности) могу да допринесу развоју поверења, безбедносне организације су посебно симболичне и истакнуте у том погледу. Због тога, је посебно значајан развој мултилатералних безбедносних организација, које одражавају став да је безбедност међузависна. Способност мултилатералних безбедносних организација да умање страх међу члановима једне групе може да се примети у променама у начину трошења војног буџета и планирању употребе и употреби војне силе. Дакле, међудржавне интеракције могу да изазову и олакшају настанак међународних организација и институција које: имају норме и обезбеђују механизме због којих државе могу да рачунају једне на друге; институционализују узајамност; идентификују заједничке интересе (па чак и идентитете) међу одабраном популацијом и доносе повеље и програме рада, и сазивају састанке и семинаре који одражавају покушај стварања обавезујуће групе интереса и колективне будућности.

Постојање моћних држава које су способне да пројектују осећај сврхе, понуде идеју прогреса и/или обезбеде вођство у вези с кључним питањима може да олакша и стабилизује фазу рађања безбедносне заједнице. Постојање једне државе или коалиције држава које чине језгро неопходно је да би се обезбедило вођство, исплата или заштита осталих чланова групе. Дакле, развој безбедносне заједнице није у супротности са језиком силе, напротив – од њега зависи. Међутим, важно је да сила није само средство принуде већ изражава и осећај сврхе и, потенцијално, визију будућности.

Растућа безбедносна заједница

Фазу растуће безбедносне заједнице карактеришу: све гушће мреже; нове институције и организације које одражавају или чвршћу војну координацију и кооперацију и/или смањени страх од других земаља које би требало да представљају за њих претњу; когнитивне

структуре које подстичу заједнички начин посматрања ствари и заједничко деловање, али и продубљивање нивоа узајамног поверења, као и појава колективних идентитета који почињу да подстичу поуздана очекивања мирне промене. На нивоу интеракција, вишеструки канали који су се појавили у рађајућој фази шире се и јачају а државе и њихова друштва појачано се уплићу у густу мрежу односа који се колективно дефинишу као „пријатељски“. Тако појачане интеракције подстичу развој нових друштвених институција и организационих форми које одражавају дифузни реципроцитет и заједничке интересе, а можда чак и заједнички идентитет (ако већ не постоји). Заправо, покушаје да се подстакну већа регионална интеракција и прихватање одређеног „начина живота“ често промовишу владе, безбедносне и остале међувладине организације, невладине организације, научне заједнице, друштвени покрети, па чак и појединци са визијом који су способни да претворе своје идеје у институционализоване идеје уколико се нађу на институционализованој позицији моћи.

Све већа мрежа и појачани односи међу друштвима, државама и организацијама институционализују когнитивне структуре и јачају узајамно поверење и осећања. Поверење наставља да се развија кроз бројне интеракције и организацијске контексте. Иако доказ о постојању узајамног поверења може да се нађе у бројним институционализованим и организационим формама које одражавају дифузни реципроцитет, главни показатељи су у војној сфери. Све већи докази поверења у вези с војним питањима посебно могу да се нађу у случајевима када војне одлуке изражавају међузависне војне ставове и када државе почну да деле информације војних обавештајно-безбедносних служби. Други индикатори постепеног повећава поверења примећују се када организације које су првобитно основане за верификацију и мониторинг почну убрзано да се распуштају или постају све мање важне за одржање сарадње.

Друштвено учење такође подстиче процес изградње поверења. Учење појачава сазнања становника држава не само о сопственој сврси и намерама већ и о сопственим схватањима друштва, политике, економије и културе до те мере да те интерпретације постају заједничке и шире се преко државних граница, што значи да је спремна сцена за појаву регионалног колективног идентитета. Један од начина за вредновање да ли два чиниоца имају колективни идентитет јесте њихово одређивање као конструкција које заједно еволуирају. Дакле, идентитет једног чиниоца је проживљена историја и представља ток од прошлости, кроз садашњост, до неке замишљене будућности. Када чиниоци могу да се лоцирају у заједничкој или сагласној причи, може се рећи да поседују колективни идентитет.

На крају, може се закључити да се та фаза дефинише кроз интензивну и екстензивну шему мреже између држава коју стварају бројне

међународне организације и институције. Поред тога, држава или коалиција држава које чине језгро веома је важна за стабилизацију и подстицање даљег развоја безбедносне заједнице. У таквим околностима државе мењају начин организације заштите безбедности и дефиниције претње јер им је тада теже да замисле да се размирице решавају насиљем.

Зрела безбедносна заједница

У тој фази државе имају заједнички идентитет и, самим тим, деле поуздано очекивање мирних промена, услед чега безбедносна заједница почиње да функционише. Међутим, међу зрелим безбедносним заједницама постоји разлика између слободне и чврсто спрегнуте варијанте. У слободним безбедносним заједницама државе се међусобно позитивно идентификују и прокламују сличан „начин живљења“, постоје вишеструки и различити механизми и шеме интеракције које јачају и репродукују безбедносну заједницу, постоји неформални систем владавине, који се заснива на заједничким схватањима и колективном идентитету, и све док постоје конфликти интереса, неслагања и асиметрично пословање постојаће и очекивање да се уздржавају. Доказ о постојању слободне безбедносне заједнице може се пронаћи у различитим индикаторима који одражавају висок степен поверења, заједнички идентитет и будућност, уз малу могућност да ће неслагања довести до ратног сукоба. У односу на наведено, Адлер и Барнет идентификују следеће индикаторе постојања слободне безбедносне заједнице:

1) *Мултилатерализам* – у процедурама за доношење одлука, решавању конфликта и судским процесима у вези с конфликтима постоји више сагласности него у случају других типова међудржавних односа. Тиме се показује висок степен међусобног поверења, као и да се спорови решавају кроз заједничке механизме и консензусе, у које су аутоматски инкорпорирани интереси свих чланица.

2) *Неутврђене границе* – иако још увек постоје, пограничне контроле и патроле служе за одбрану од осталих претњи, које нису део организоване војне инвазије.

3) *Промене у војном планирању* – „најгори могући сценарио“ не односи се на чланице заједнице. Иако можда постоји одређена забринутост у вези са степеном сарадње и доприносом заједничком војном подухвату, они који живе унутар заједнице нису потенцијални непријатељи у било којем ратном сукобу.

4) *Заједничка дефиниција претње* – зависи од идентификације основних карактеристика личности унутар безбедносне заједнице. Самоидентификација често има одговарајућу супротност у ономе што представља претњу за ту заједницу.

5) *Дискурс и језик заједнице* – нормативни дискурс државе и њено деловање одражавају стандарде једне заједнице. Тако дискурс може да рефлектује норме одређене заједнице и да покаже како се оне разликују од оних ван граница те заједнице.

У чврсто спрегнутој безбедносној заједници узајамна помоћ постаје навика а национални идентитет се исказује кроз удруживање напора и мења се институционални контекст за примену силе. Право на употребу силе пребацује се са једне државе на колектив суверених држава и постаје легитимно само против спољашње претње или против чланова заједнице који одступе од њених суштинских норми. Равнотежа силе, застрашивање нуклеарном силом и претње одмаздом задржавају смислену и функционалну улогу, али само у одбрани заједнице од „аутсајдера“. У случају спољашње претње или напада, безбедносна заједница може чак да одговори и као интергисана војноодробна организација. Индикатори који указују на постојање слободне безбедносне заједнице примењују се и на чврсто спрегнуте безбедносне заједнице, али се на њих, да би се те две варијанте разликовале, примењују само следећи индикатори:

1) *Кооперативна безбедност и колективна одбрана* – померање са реципрочне контроле наоружања и изградње поверења ка кооперативној безбедности, с обзиром на безбедносне проблеме који се јављају у заједници, до колективне одбране, с обзиром на претње које се јављају ван заједнице.

2) *Висок степен војне интеграције* – иако безбедносна заједница не захтева постојање војне интеграције, вероватно ће заједнички идентитети и висок степен поверења изазвати жељу за удруживањем војних ресурса. То ће посебно бити могуће ако је постојала војна интеграција у раним фазама појаве безбедносне заједнице. Ако у раним фазама није постојала војна сарадња, у тој фази ће жељу за њом изазвати појава заједничке претње. То не показује само висок степен поверења већ и да се на безбедност гледа као на међузависну појаву.

3) *Координација политике према унутрашњој претњи* – постоји већа координација политике међу чланицама безбедносне заједнице у „патролирању“ и чувању од заједнички дефинисане унутрашње претње. Иако многи унутар безбедносне заједнице традиционално указују на постојање спољашњих претњи, многе (територијално засноване) заједнице такође изводе свој идентитет и из унутрашњих претњи заједници.

4) *Слободно кретање популације* – дозвола да грађани других држава слободно улазе и излазе из једне државе указује на то да постоји мала разлика између „једних“ и „других“. На пример, визе више нису потребне и рутинска кретања међу државама нису ограничена, јер оне више нису потенцијална међусобна претња.

5) *Интернационализација ауторитета* – заједничка и координисана пракса и јавна политика могу да подстакну формирање неформалног система владавине. Међутим, власт може да постане и интернационализована или, с друге стране, државе могу да покушају да координирају и хармонизују унутрашње законе. Како се закони буду интернационализовали, тако ће постати и механизми принуде.

6) *Мултиперспективна политика* – власт се дели на националном, транснационалном и супранационалном нивоу.

Закључна разматрања

Безбедносне заједнице, као облик уређења међудржавних односа, у пракси су сложеније и од алијансе и од безбедносног режима. Комплексност појаве безбедносних заједница у пракси међународних односа условила је и потребу за постојањем сложеног методолошког апарата приликом истраживања њиховог развоја. У теорији међународних односа развојем безбедносне заједнице највише су се бавили Карл Дојч, Емануел Адлер и Мајкл Барнет. Наиме, Адлер и Барнет су унапредили Дојчов истраживачки приступ, који је имао многе теоретске и методолошке мањкавости, и на његовим основама су на три нивоа развили нови, који се дедуктивно надовезао на истраживања из прошлости, а индуктивно – на скорашња емпиријска истраживања. Први ниво истраживачког приступа односи се на убрзане услове на основу којих се може зачети безбедносна заједница. На другом нивоу се испитују позитивне, динамичке и реципрочне релације међу структурама региона које су дефинисане материјалном снагом и знањем, као и друштвени процеси, који су дефинисани организацијама, трансакцијама и друштвеним учењем. Трећи ниво се односи на сагледавање формирања узајамног поверења и колективног идентитета као непходних услова за стварање мирних промена. Наведени истраживачки приступ омогућио је Адлеру и Барнету да развију валидан истраживачки поступак за проучавање безбедносних заједница помоћу којег се, на основу понуђених индикатора, могу издвојити три фазе у развоју безбедносних заједница: рађање, раст и зрелост. Теоретска и методолошка заокруженост приказаног истраживачког поступка омогућава његову примену у пракси, посебно ако се узме у обзир чињеница да све међународне организације желе да у свом региону развију безбедносну заједницу и да су државе истовремено чланице/учеснице више међународних организација – *spaghetti matrix*. Тако се Адлеров и Барнетов истраживачки поступак може користити паралелно за истраживање развоја безбедносне заједнице у региону више међународних организација, на пример, у региону ОЕБС-а, НАТО-а и ЕУ, и кроз скуп понуђених индикатора може да одговори на питање да ли она постоји и у којој је фази развоја међу државама чланицама/учесницама сваке наведене организације.

Узроци, последице и могућности превазилажења сукоба и ратова на Балкану

УДК: 94 (497) 355.48 (497)

Проф. др *Момчило Сакан*, пуковник у пензији*

Аутор у чланку даје кратак осврт на балкански геополитички чвор, као специфичан европски субрегион који је вековима био оптерећен бунама и ратовима, а затим комплексну анализу узрока и последица ратова на Балкану и предлаже могућности за њихово превазилажење у будућности. Узроке сукоба класификује према критеријуму места настанка: породица, школа, радно место, друштвено-политичке заједнице, региони, међународна заједница у целини и унутар и између различитих религија и вероисповести, и према природи настанка: економски и политички узроци. Од катастрофалних последица ратова на Балкану нарочито указује на: губитке и страдања људи, материјална разарања, губитке у привреди, продубљивање мржње, појаву криминала, болест становништва, еколошка загађења и неповољан утицај на међународне односе. Могућност превазилажења сукоба и ратова аутор аргументује чињеницом да на Балкану, истовремено, постоје њему својствених, правила, парадигме и норме, толеранције и суживот различитих етничких група, религија и народа. У том компактном подручју су народи вековима живели, сарађивали и размењивали материјална и културна добра – још од античког доба, и у томе аутор види веома чврсту основу за успостављање, одржавање и развој мира на Балкану.

Кључне речи: Балкан, сукоби, рат, мир, толеранција, узроци, последице, превазилажење сукоба и ратова, успостављање мира, мировно образовање, превенција криза, компромис, преговарање и договарање.

Увод

Балкански геополитички чвор је вековима био оптерећен бројним националним, етничким, верским и другим сукобима, бунама и ратовима који су имали веома велике последице. На Балкану су вођена и два светска рата. Први светски рат је отпочео на Балкану, а затишје после Другог рата прекинуто је серијом међунационалних сукоба и ратова са тешким последицама и озбиљном тенденцијом да се пренесу у 21. век и прошире на друге земље.

Постојали су и периоди мира, али су периоди стабилног мира, од античког доба – до данас, били веома кратки. Најчешће је мир на

* Аутор је спољни сарадник на Војној академији и Факултету безбедности.

Балкану успостављан под притиском страних сила и освајача и на штету народа Балкана. Али, такав мир није трајао дуго зато што је оштећена страна настојала да исправи ту неправду уласком у нови рат када би се створили одређени услови и дошло до промене односа снага у међународној заједници и региону.

Сукоби и ратови на Балкану у последње две деценије, а нарочито на просторима бивше СФРЈ, изазвали су бројне додатне проблеме и последице несагледивих размера. На Балкану је пре двадесет година постојало шест самосталних и политички и економски релативно стабилних држава. Оне су функционисале у релативном миру и добрим међусобним односима. Међутим, динамичне геополитичке промене у централној и источној Европи снажно су утицале и на целокупан балкански простор. У скоро свим државама Балкана долазило је до наглих преокрета и промене друштвено-политичког система. Нарасле унутрашње супротности у СФРЈ довеле су до рата на националној и верској основи. Уместо једне самосталне и економски веома стабилне државе, на просторима СФРЈ формирано је шест држава, с бројним економским, националним, социјалним и другим проблемима.

Ратом и сиромаштвом погођене су све категорије људи, а нарочито избеглице, пензионери, млади брачни парови, национално мешовити бракови и велика групација незапослених људи. Бројне избеглице и привремено расељена лица и данас живе ван својих домова у импровизованим и неусловним објектима на ивици људске егзистенције и достојанства, без наде у повратак на своја огњишта. Када се томе додају и психолошке тешкоће и трауме, као и бол за погинулим, рањеним и несталим члановима породице, разумљива је морална криза и апатија у великом делу народа на том простору.

Историјско наслеђе и бројни нерешени проблеми који су настали због формирања нових држава и даље су велика препрека на путу успостављања мира, толеранције и економске сарадње.¹ На Балкану, уместо некадашњих шест, сада постоји једанаест држава, с тенденцијом даљег уситњавања тог, компактног, геополитичког простора. Од наведених шест новоформираних држава на просторима бивше СФРЈ само су се две државе, Македонија и Црна Гора, одвојиле ненасилним путем. Македонија је избегла рат у процесу одвајања од СФРЈ, али јој се он догодио унутар државе између словенских Македонаца и припадника албанске националне мањине. Србија се није одвајала ни од кога, али је рат није мимоишао. Поред унутрашњих сукоба на Косову и Метохији, била је жртва оружаног напада 17 најразвијенијих земаља света (Америка и Западна Европа). Стварање Словеније као самосталне др-

¹ Толеранција је „спремност да се саслуша човек који има другачије мишљење о истој ствари, да би се у његовом мишљењу открили садржаји који могу да допринесу да се два мишљења приближе, исправе, допуне и изразе у облику који ће да задовољи обе стране“. (Б. Шушњић, *Дијалог и толеранција*, „Чигоја“, Београд, 1997, стр. 14).

жаве, а нарочито Хрватске и Босне и Херцеговине са два ентитета, пратили су жестоки међунационални ратови с бројним последицама и нерешеним проблемима. Уопштено посматрано, процеси на Балкану одвијали су се обрнутим смером у односу на глобалне светске и европске токове и тенденције ка мондијализму. Уместо укрупњавања држава и стварања регионалних интеграционих процеса, асоцијација и организација, дошло је до парцијализације и сепаратизације тог јединственог простора у геополитичком, економском, културном и другом смислу. Уместо слободног протока људи, роба и капитала, на том јединственом простору појавио се велики број неуређених граница, граничних прелаза и пунктова који су огромна потешкоћа за легалан транзит и укупну економску интеграцију. С друге стране, такво неуређено стање постало је веома погодно тло за трговину људима, шверцовање дроге и оружја, као и за међународни тероризам.

Основне карактеристике скоро свих земаља Балкана, а нарочито новоформираних, јесу низак степен економске развијености и недовољна интегрисаност у међународне и регионалне органе и организације. Од свих земаља на Балкану, само Словенија и Грчка имају национални доходак по глави становника већи од 10.000 евра, а остале – од 1.250 до 7.000 евра. Од свих тих земаља само су четири чланице Европске уније, пет су чланице НАТО-а, а остале – „Партнерства за мир“.

Поред политичке, економске, религиозне, културне и друге подељености, недовољне економске развијености, спорих процеса демократизације и интеграције у међународне организације и асоцијације, државе на Балкану прате и бројни нерешени међунационални, међуетнички и међудржавни проблеми, који могу, ако се не буду решавали, да прерасту у нове сукобе и ратове. Основни међудржавни проблеми односе се на: поједине несагласности око дефинисања граница и назива држава, недовољну економску сарадњу, отежан транзит робе и капитала, несугласице у вези са етничким мањинама и мањинским народима, повратак избеглица, и слично. Основни унутардржавни проблеми односе се на угроженост људских права и слобода, уставна решења, равноправност људи, равномеран економски развој, однос према Хашком трибуналу, неефикасност судова и инертност у решавању несугласица и сукоба уопште. Наведено стање неминовно намеће потребу поновне и сталне актуализације и анализе узрока и последица сукоба и ратова ради њиховог превазилажења и стварања мира и толеранције међу појединцима, друштвеним групама и државама.

Узроци сукоба и ратова

Проблеми узрока сукоба и ратова уопште, а посебно на просторима Балкана, веома су сложени и тешко сазнатљиви. Они, појединачно, превазилазе границе било које науке или научне дисциплине, и обухва-

тају широко подручје скоро свих наука и научних дисциплина: од филозофије, социологије и политикологије, преко војних наука, психологије и педагогије, до историје и других појединачних наука. У процесу настајања и/или превазилажења тих проблема учествују бројни субјекти од појединачног до општег нивоа: појединци, породице, школе, предузећа, разна спортска и културна удружења, етничке групације, религиозне заједнице, политичке организације, друштвено-политичке заједнице од локалних заједница, преко покрајина и држава, до разних савеза и међународне заједнице у целини. Узроци, такође, могу да буду различите природе: економске, политичке, религиозне, културне, територијалне и слично, а последице, најчешће, катастрофалне и трајне. Они се могу класификовати према различитим критеријумима, а ми ћемо се у овом чланку ограничити на класификацију према критеријумима места и природе настанка сукоба.²

Према *месту настајања* узроци сукоба могу да се јаве у породици, школи, предузећима, друштвено-политичким заједницама, регионима, међународној заједници у целини и унутар и између различитих религија и вероисповести.

Породице на Балкану карактеришу опште шаренило и сурово историјско наслеђе. Оне се битно разликују по: стандарду, едукацији, наталитету, вероисповести, начину живота и бројним предрасудама, укључујући и племенске заједнице и крвну освету, која традиционално постоји у неким регионима. Бројне су породице које су у ратовима, као честој појави на тим просторима, изгубиле некога од најближих чланова, до губитка читавих породица. То је оставило бројне психолошке трауме код људи, али и потенцијалне узроке неспоразума, сукоба и агресивног понашања у породици, и шире. Како ће се, на пример, осећати унук коме бака стално прича да му је припадник неке друге нације или другачије етничке припадности на свиреп начин убио деду, оца, мајку, брата, сестру или неког другог члана породице, или запалио кућу, разорио домаћинство, отерао их са огњишта, и слично? Какве ће, на пример, оставити последице на дете савет мајке да се не дружи са неким својим вршњаком зато што је друге националности или етничке припадности? Како ће се, осећати син ако му

² Постоје бројне теорије и анализе узрока, повода, порекла и карактеристика рата. У античко доба Хераклит је, на пример, тврдио да је рат „отац и краљ свега“, Платон – да су ратови „природно стање ствари“, а Аристотел – „природни начин стицања имовине“. Најзначајније савремене теорије о узроцима ратова су: биологистичка, антрополошко-културолошка, психологистичка, демографска (Малтусова), етичка (моралистичка), марксистичка, ројалистичко-унитаристичка, геополитичка, милитаристичка, пацифистичка, субјективистичка, идеологистичка, космополитска, математичка, теолошка, теорија сукоба цивилизација, и друге (детаљније о томе видети у: Т. Мирковић: „Ратови у 21. веку“, *Војно дело*, бр. 6, Београд, 1998; Б. С. Микић, *О рату*, „Прометеј“, Нови Сад, 2006, стр. 85–114, и М. Стојановић, *Полемологија и иринологија*, „Номос“, Београд, 1993).

отац стално прича да је за њихов низак стандард крив неко из друге друштвене групе или другачије нације или вероисповести? Како ће се осећати супружник из мешовитог брака који свакодневно слуша погрдне речи о народу из кога потиче или њихово дете које те речи слуша о сопственом оцу или мајци? А, то је само део, од мноштва, примера који указују на латентне опасности од агресивног понашања у одређеним условима, нарочито у ситуацијама када недостају едукација, трезвеност и толерантан приступ решавању проблема. Дакле, породица је била, а и даље, у одређеним условима, може да буде, веома озбиљан извор узрока сукоба између појединаца, група људи, народа и држава у Балкану. То су потврдили и недавни сукоби у западном делу Балкана, где су нетрпељивости унутар и између породица имале веома значајно место у детерминистичком сплету узрока ратова.

Школе, као наставне и научне институције, могу знатно да допринесу успостављању мира, али и да буду носиоци узрока криза и сукоба. У њима ученици и студенти проучавају наставне програме из разних наука и научних дисциплина, од филозофије до појединачних наука и научних дисциплина, укључујући и садржаје из историје и религије. Од тих садржаја, као и од наставника који их реализују, највише зависи да ли ће школске установе бити извор мржње, нетолеранције, освете итд., или ће бити значајни чиниоци измирења и заједничког живота. Ако су наставни садржаји и приступ њиховој реализацији интракултурални, ако се фаворизује само сопствени систем вредности, ако се инсистира на разликама и супротностима између појединаца, група људи, различитих народа и култура, ако се друге групације људи (нације, националне мањине, државе, поједине религије, професије, и слично) приказују у негативној конотацији и ако то друштвене и политичке структуре подржавају, онда школске институције, без сумње, не постају фактори помирења и толеранције, већ пре озбиљан узрок потенцијалних сукоба. Међутим, ако су, наставни садржаји постављени на мултикултуралној основи, што подразумева интеракције, размене, уклањање граница и баријера између појединаца, група људи, народа и држава, реципроцитет, истинску солидарност, признање вредности, начина живота и симболичких представа на које се људска бића, појединци и друштво позивају у својим односима с другима и у схватању света уопште, онда школа постаје значајан чинилац мира и толеранције. Дакле, од наставних програма и политике вођења система образовања зависи да ли ће школе на Балкану бити извор узрока сукоба или значајан градитељ мира и стабилности.

На својим *радним местима* људи стичу одређена материјална добра и остварују средства за живот и егзистенцију. У том процесу нужно успостављају одређени систем комуникација и размењују бројне службене или несљужбене информације. Међутим, ти људи се разликују по разним обележјима: националној и политичкој припадности,

вероисповести и односу према религији уопште, степену образовања, полу, пословима и функцијама које обављају, степену мотивисаности, степену доприноса успеху организације, начину комуницирања, и слично.

На просторима Балкана честе су родбинске, националне, етичке и верске поделе као критеријум приликом запошљавања људи и постављања на одређене функционалне дужности. Тај проблем је у последњој деценији нарочито карактеристичан за избеглице. Није само реч о њиховом збрињавању у избеглиштву, мада је и то проблематично. Реч је, пре свега, о њиховом повратку у матичну државу. Због притиска јавног мњења, владе тих земаља се декларативно залажу за њихов повратак, али им не решавају основне егзистенцијалне проблеме: посао, стан, личну сигурност, равноправност, и слично. Чак и тамо где тај проблем не постоји и где националне, етничке, верске, политичке и друге разлике нису битне за решавање статусних питања, проблем политизације тих разлика ипак може да се појави. Тако, на пример, неспособни кадар оправдање за неповољан статус – малу плату, неповољну функцију, недовољно напредовање у служби и слично, уместо уважавања реалних разлога, може да потражи управо у тим разликама, а то може негативно да утиче на појединце и друштвене групе у предузећу и да буде један од узрока конфликта и сукоба.

У процесу усаглашавања интереса унутар и између *друштвено-политичких заједница* (од локалних самоуправа до држава) веома често долази до општрих полемика и конфликта, а понекад и до оружаних сукоба. Нарочито је евидентна борба за власт, економске привилегије и територију. У тој борби се често не бирају средства. У име личног, групног или државног интереса, супротна страна људе из различитих политичких партија, организација, етничких групација, народа и држава једноставно проглашава непријатељима сопственог народа. То је нарочито карактеристично за тоталитарна, ауторитарна и изолована друштва и племенске заједнице и њихове владе, које се идентификују с институцијама које представљају и које упорно настоје да очувају власт и позиције које су, на основу те власти, добили. Као по неком правилу, ко је против њих, тај је непријатељ државе. Што је влада мање успешна, већа је њена борба за власт, која често доводи и до оружаних сукоба.³

³ Тако, на пример, чувени војни теоретичар Ричард Симпкин наглашава: „...ма какви били мотиви њихових вођа, владе првог и другог света у деветнаестом и двадесетом столећу, уопштено гледано, изгледа да су биле спремне да отпочну рат без обзира на своје могућности и изгледе и да га наставе без обзира на њихов исход, очигледно сматрајући уништење своје земље прихватљивијим од сопственог силажења с власти...“ (Е. Р. Симпкин, „Надметање у брзини маневра“, у *О рату у 21. веку*, ВИНЦ, Београд, 1991, стр. 254)).

Регионе, као геополитичке одређености у оквиру појединих континената, карактеришу одређене повезаности, али и разједињености – најчешће националне, верске и економске, што је, такође, један од извора узрока сукоба између етничких група, народа и држава. То је нарочито карактеристично за Балкан, где се преплићу интереси Истока, Запада, Севера и Југа. Тај регион је вековима био објект освајања и окупације од стране великих сила, које су уносиле нетрпељивост и раздор међу људе различите националности и етичке и религиозне припадности. То је нарочито карактерисало последње оружане сукобе на просторима СФРЈ, и јасно се могло видети ко кога заступа и подржава, од вербалне подршке, преко материјалне помоћи и помоћи у наоружавању, до превременог признавања сецесије појединих република. Чести сукоби на Балкану, дакле, нису били само резултат нараслих проблема унутар и између различитих националних и верских групација које ту живе. Те нетрпељивости су постојале, и даље постоје, али су их веома често иницирале друге, пре свега водеће земље у међународној заједници и региону ради остваривања својих политичких, економских и других интереса.

Узроци сукоба се могу појавити и на највишем нивоу – у *међународној заједници*. Мондијализам (или глобализација), на пример, позитиван је процес зато што се заснива на научно-технолошком и општем друштвеном повезивању и прогресу. Он би требао да буде природни процес, без нарушавања суверенитета, идентитета и територијалног интегритета народа и друштва. Међутим, у пракси међународних односа она је, најчешће, наметнута нужност у функцији крупног капитала и доминантне светске силе, а на штету региона, појединих држава и народа. Његови негативни ефекти данас се одражавају на: права и слободе грађана, економију, политичке односе, безбедност држава и народа, културу, морал, информисање, науку и друге области. Као такав, један је од основних извора узрока сукоба и опасности за човечанство.⁴ Процес интеграције и глобализације, да би био трајан, треба да буде природан, под утицајем економског, техничко-технолошког развоја и воље народа, а не наметнут: силом наметнуто, силом се враћа.

Религије такође могу да буду значајан узрок сукоба и ратова на Балкану, без обзира на то што су настале на платформи мира и љубави према људима. Историја, на жалост, зна за бројне ратове који су вођени у име и за интерес своје вере. Није реч само о интересима по-

⁴ Према мишљењу професора Карла Сантороа из Института за међународна политичка истраживања (ИМПИ) из Милана, мондијализам има трајни отисак „хладног рата“, чија геополитичка логика и даље доминира. Зато он предвиђа да ће таква ситуација неминовно завршити раздобљем *цивилизацијских катастрофа*. (Carlo Santoro, „Progetto di ricarica multifunzionale 1994–1995 – I nuovi poli geopolitici“, Milano).

јединих верских групација и злоупотреби верских осећања од стране политичке елите и других формалних и неформалних друштвених групација, мада су и они значајни и доминантни. У питању су и недовољна едукованост и искључивост појединаца који представљају реалну опасност за народе друге вероисповести, али и за народ сопствене друштвене групације и религије. Нарочито су опасни фанатици који своју веру сматрају као једину спасавајућу, а све друге као сотонске и непријатељске. Зато чувени амерички филозоф Вил Дурант опомиње и упозорава да је боље веровати у стотину религија него у једној бити фанатик.

Садашњи народи на Балкану припадају бројним верским групацијама. Доминантне вероисповести су православна, католичка и исламска, а постоје и бројне секте и друге верске заједнице. Све се те религије и секте у свом изворном опредељењу залажу за мир и толеранцију, али је њихов практичан утицај на то веома мали. Уместо да буду фактор јединства и зближавања људи, религије и верска осећања појединаца и група народа злоупотребљавају се и користе у политичке сврхе, најчешће за остварење сепаратистичких и националистичких, али и глобалних циљева, амбиција и подела народа на Балкану.

Уместо да буду средство помирења, религијска осећања људи су веома често коришћена у функцији сукоба и рата. Народи на просторима Балкана вековима су били изложени тој врсти уцена и притисака. Многи су под притиском прихватили другу веру само да би сачували голи живот и егзистенцију. Подела на религиозној основи је често ескалирала у отворену нетрпељивост и сукобе. Религија је, у буквалном смислу, нарочито у време турске окупације, а и касније у Првом и Другом светском рату и у грађанском рату на просторима бивше СФРЈ, поделила најближе рођаке: родитеље и децу, браћу и сестре. Та подела је толико снажна да све друге везе, нарочито оне које се односе на порекло, културу, традицију и живот на истом геопростору често нису биле довољне да би се превазишла и елиминисала.

У односу на *природу настанка*, узроци се, условно, могу класификовати на оне који су у економској и на оне у политичкој основи друштва. Међутим, из историјске праксе је познато да они најчешће делују комплексно – у тоталитету.⁵

Економски узроци су, историјски посматрано, били доминантни узроци оружаних сукоба. Балкан, као економски заостао регион, подложен је социјалним немирима и честим оружаним сукобима ради отимања територије, покретне и непокретне имовине и материјалних богатстава уопште.

⁵ Узроци по критеријуму природе настанка веома су добро објашњени у војној литератури и зато нису доминантан предмет анализе у овом чланку.

Основу *политичких узрока* чиниле су различите политичке и противничке структуре унутар и између држава Балкана. Најчешћи су били сукоби између политичких партија и етничких групација, и на религиозној основи.

Последице сукоба

Последице оружаних сукоба на Балкану су катастрофалне без обзира на страну у сукобу, циљеве и остварене резултате. Обично се исказују и мере кроз: губитке и страдања људи, материјална разарања, губитке у привреди, продубљивање мржње, појаву криминала, болест становништва, еколошка загађења и неповољан утицај на међународне односе. Те манифестације карактеристичне су и за сукобе на Балкану вођене деведесетих година 20. века.

Процењује се да је само на просторима бивше СФРЈ у периоду од 1991. до 1995. године *погинуло* око 200.000 људи, а ратних инвалида је неколико пута више.⁶ Карактеристични примери масовних губитака су у: Сребреници, Скланима, Пакрачкој пољани, Пакрацу, Медачком цепу, Вуковару, Сарајеву, Книнској крајини, избегличким и војним колонама, у касарнама ЈНА, на Косову и Метохији итд. Губици људских живота настављају се и после рата од неексплодираних и уништених минско-експлозивних средстава. Од тих средстава страдају невини људи: пољопривредници, шумски радници и деца, али и професионалци који раде на разминирању и уништавању тих система оружја.⁷

Огромна су *разарања и рушења* у свим оружаним сукобима на Балкану, а нарочито у онима који су вођени у последње две деценије. У вихору рата спаљивана су комплетна насеља – села и градови. Рушена су целокупна материјална добра, од кућа и привредних објеката, преко школа и елемената инфраструктуре (путеви, пруге, мостови, електро, ТВ и ПТТ инсталације), до болница и избегличких логора. У етничким сукобима рушени су и верски објекти и гробља са намером етничког и верског чишћења простора, фалсификовања и мењања историје и онемогућавања избеглим лицима да се врате у своје домове.

Губици у привреди су катастрофални због непосредног ангажовања радника у борбеним дејствима, одлива квалификованог кадра у иностранство, рушења и ометања производње у предузећима у ратом захваћеним подручјима, преоријентисања производње за потребе рата, отежаног снабдевања сировинама, дистрибуције финалних произ-

⁶ Б. С. Микић, *исто*, стр. 207–212.

⁷ Марко Симић, на пример, тешко је повређен у трагању за неексплодираним касетним бомбама које је ваздухошловство НАТО-а користило у дејствима по објектима у Нишу и околини („Политика“, 28. август, 2005, стр. 12).

вода. Слично је и са пољопривредном производњом, која се запоставља у целини. Дакле, целокупна привреда земаља учесница у рату трпи немерљиве губитке и заостаје у односу на привреде земаља које у њему не учествују.

Мржња је последица свих ратова вођених на Балкану, а нарочито грађанских, зато што је у колективној свести људи урезано мишљење да је лакше опростити странцима, чак и окупаторима, него својим комшијама и припадницима других етничких и религиозних групација са којима се вековима заједно живело. Због злодела и злочина који су почињени стварају се мржња и неповерење који нису усмерени само према појединцима, актерима злочина, већ према целокупном народу коме ти појединци припадају. Она се преноси с колена на колена и, као историјска категорија на Балкану, траје деценијама и вековима.

Криминал, ратно профитерство, бандитизам и тероризам пратеће су појаве свих ратова на Балкану. Носиоци тих појава су наоружане банде, паравојне формације и групе криминалаца, који пљачкају, силују и убијају становништво ради личне користи, не водећи рачуна о етничкој и националној припадности, узрасту, полу или било којем другом обележју.

После сваког рата појављују се бројне *болести и трауме*. Није само реч о инвалидима рата, рањеницима и оболелим од тежих болести проузрокованим непосредним ратним дејствима, већ, пре свега, о обољењима становништва која се јављају после рата. То су, првенствено, психичке трауме, које су последица непосредних доживљаја, утисака и сећања. Уз то, многи су изгубили своје најближе рођаке и пријатеље, које не могу прежалити. Ако се свему томе додају и трауме изазване губитком завичаја, материјалних добара, животиња, и слично, лако се може закључити да су последице рата по здравље људи тешке и трајне. Оне нису карактеристичне само за учеснике у рату већ и за будуће генерације које тај рат нису ни осетиле – уносе се у гене људи.

До неповољног утицаја рата на *међународне односе* долази због тога што се поједине земље, добровољно или под притиском, сврставају уз једну од страна у сукобу и, на тај начин, ремете постојећу равнотежу. То је посебно евидентно за ратове на просторима СФРЈ: поједине државе су се свестрано залагале за разбијање СФРЈ и прерано признавање појединих њених република.

Еколошка загађења негативно утичу на болести људи, животиња и биљака и на опстанак живота на Земљи уопште. Бомбардовањем бројних објеката у националним парковима: Копаоник, Тара, Фрушка гора, Шар-планина, Проклетије, Газиместан, Делиблатска пешчара, Обедска бара, Маљен итд., угрожени су природни резервати и станишта. Ратним дејствима на просторима СФРЈ, која су трајала читаву деценију, пресечени су коридори лета бројних птица селица: чапљи, ждралова, рода и других. Њихова најзна-

чајнија одморишта на Скадарском језеру и уз реке Саву, Дунав и Мораву била су свакодневно изложена дејствима оружја великих калибара, загађењу и пожарима. Експлозије убојних средстава великих калибара, поред непосредног ударног дејства, изазивају и општећења чула (нарочито вида и слуха) и бројне психолошке сметње и трауме код људи и животиња. Гранате са зрнима обогаћеним осиромашеним ураном остављају загађења која вековима трују људе, земљу и атмосферу.⁸ Период полураспада урана 238, који се налазио у зрнима тих граната износи 4,5 милиона година, а последице су катастрофалне. Код људи који бораве на том терену изазива рак и леукемију, а штети и биљкама и животињама. Да уран изазива трајне генетске промене код живих бића која бораве на том терену потврђено је на примеру војника који су боравили на загаћеним просторима у Ираку, Босни и Херцеговини, на Косову и Метохији и другим местима.⁹ Наиме, последице се јављају и код следеће генерације, код које се појављују бројне деформације: рађају се деца без очију и екстремитета, и слично. Основне последице разарања бројних индустријских постројења, као што су рафинерије нафте, трафо-станице, фабрике са хемијским и другим материјалима чије је сагоревање штетно по здравље, такође могу да изазову бројне болести код људи, животиња и биљака, као и проблеме с трајним последицама. Огромне количине тих отровних материјала завршиле су у водама и земљишту, па се болести могу преносити и накнадно, преко хране биљног и животињског порекла са тих простора. Ако се свему томе дода чињеница да многе државе света поседују нуклеарна борбена средства која могу употребити, да та средства могу доћи и у руке терориста и да су могућа дејства терориста по виталним објектима, као што су нуклеарна постројења, фабрике са отровним производима и слично, лако се може закључити о последицама и колике су опасности по живот на Земљи.

⁸ Претпоставља се да је на територију СРЈ испале око 40.000 граната са осиромашеним ураном.

⁹ Неименовани, бивши добровољац италијанског контингента који је боравио у саставу мировних трупа у Босни, у разговору за римски дневник „Република“ открио је дуго скривану тајну о смртоносном зрачењу муниције од осиромашеног урана. Он је тврдио да је око 70 одсто италијанских војника – повратника са ратишта у Босни и Херцеговини и на Косову и Метохији, који су дошли у додир са осиромашеним ураном, подвргнуто превентивној терапији. Наводе тог неименованог војника, болесника од рака штитне жлезде, који је четири пута оперисан и који губи наду у оздрављење, потврдио је и портпарол Војномедицинског контролног већа Доменико Лођеро. Он је изјавио да је међу италијанским повратницима са ратишта на којима је коришћена муниција од осиромашеног урана регистровано 45 смртних случајева и 515 случајева хронично оболелих од рака штитне жлезде. Међутим, нагласио је да се то обољење, ипак, не може са сигурношћу довести у везу са зрачењем урана. („Политика“, 24. март 2007, Београд, стр. 1 и 3).

Проблем превазилажења сукоба и ратова на Балкану веома је комплексан и дискутабилан. На просторима Балкана су постојале, и још постоје, бројне противуречности и разлике у породичном васпитању, образовању, религији, култури, традицији, обичајима, припадности одређеној социјалној, националној, етничкој и политичкој групи, окружењу (регионални и међународни утицај), и слично. Међутим, на Балкану су постојали и периоди мира, из којих се могу извући драгоцене искуства у вези с будућим миром и толеранцијом. Балкан, као европски субрегион, извор је не само сукоба и ратова већ и њему својствених правила, парадигми и норми толеранције и суживота етничких група, религија и народа. Дакле, тај простор је географски, економски и културно компактно подручје у којем су вековима народи живели, сарађивали и размењивали материјална и културна добра. На Балкану постоје и бројне нераскидиве родбинске, културне, спортске и друге везе, и мешовити бракови – нарочито у државама које су биле чланице СФРЈ. Такође, постоје извесне језичке баријере између појединих држава, али постоје и државе које имају идентичан или сличан језик. На Балкану, као и у другим деловима света, постоји јасно одређење најширих слојева народа за мир и толеранцију.

Балкан, дакле има и своју дубоку традицију и трагове вековима одржаваних, времену и простору прилагођаваних, међусобних односа. У тешким временима, оптерећен вихорима циклично понављаних разарања, народи Балкана су, колико у име благодети мира, толико и због нужде преживљавања, ратних и других невоља, унутар свеколике своје комплексности стварали аутентично и потенцијално универзална упоришта међусобне сарадње, склада, родне, културне, па и духовне синтезе. Све то недвосмислено иде у прилог ставу да су мир и толеранција на Балкану и економски просперитет тог европског субрегиона могући и нужни. У вези с тим, потребно је супротставити се отвореним или скривеним, сталним и агресивним наступима моћних сила и спољних нападача. Такође, треба напустити нетачно, ризично и неправедно, провокативно и узнемирујуће становиште да је Балкан извор сукоба, „буре барута“, предворје егзотике и дивљаштва, и да му се једино може помоћи „ширењем западне културе“. Дакле, постоји веома чврст ослонац за успостављање и развој мира на Балкану.

Потребно је, дакле, да се прво *успостави мир*, али не било какав, већ праведан и прихватљив за све стране у сукобу. Мир не може да буде резултат силе, јер је сваки мир који се успостави силом у суштини раван рату зато што ће оштећена страна стално настојати да исправи неправду која јој је нанета. Ако то не успе да оствари мирним путем, она ће то, у одређеним условима, покушати да реши оружаним сукобом, а насиљем се не може доћи до слободе. Зато се рат, према Џон Локу, не завршава миром, већ правдом.

Искуства из досадашњих ратова на Балкану показују да је мир најчешће наметан силом – без комплексног сагледавања проблема и равноправног третирања страна у сукобу. Учесници и појаве у рату обично су посматрани једнострано (црно – бело), а реч је, у већини случајева, била о комплексним узрочно-последичним појавама и процесима. То, нажалост, показују и искуства из последњих ратова на просторима бивше СФРЈ, где је, у односу на стране у сукобу, евидентна пристрасност појединих земаља, које првенствено гледају своје интересе. Тако је сложена југословенска криза веома поједностављена. Прво се олако приступило разбијању бивше Југославије као мултинационалне и мултикултурне заједнице, која је успешно функционисала дуже од 70 година, са озбиљним амбицијама да се према стандарду и људским слободама сврста у ред средње развијених земаља Европе. Разбијање те државе проузроковало је бројне последице и довело до радикалних подела међу људима на основу националне и верске припадности, али и унутар једног народа и вероисповести. Затим је направљена формално-логичка подела страна у грађанском рату на агресоре и браниоце. Једна страна у сукобу је, без довољно аргумената, проглашена агресором, а друга браниоцем, и то је узрок бројних последица које, у одређеним условима, могу прерасти у узроке за неки нови рат. Примери за аргументацију наведеног става су бројни, од оних који се односе на разне дезинформације, преко пружања хуманитарне помоћи и односа према жртвама рата, до признавања сецесије бившим републикама и решавања одређених територијалних и егзистенцијалних проблема.

Следећа активност односи се на комплексно *сагледавање узрока* рата. Иницијатори рата и сви они који су прекршили норме међународног ратног и хуманитарног права (спровели геноцид, починили ратне злочине и злочине против човечности), без обзира на националну, верску и другу припадност и функцију коју обављају, треба да се приведу правди. У супротном, толерантан однос према њима може изазвати бројне узроке за нове сукобе и ратове.

Кажњавање злочинаца и осуда злочина могу значајно да допринесу праштању и помирењу, али то није довољно за помирење на Балкану. За обнављање и афирмацију истинских, хуманих, универзалних људских вредности и цивилизованог живота знатно је важније да се укаже на часне и поштовања вредне примере човечности, несечичности и уважавања суграђана друге вере или нације. Битно је, такође, да се напусти слепи (некоректни) патриотизам, који полази од безгрешне слике о себи и својима и који, на основу ставова: „моје исправно – туђе није“; „њихова кривица, а не наша“; „они се разликују од нас“; „они нису људи“ итд., лако прелази у мржњу, непријатељство, насиље и рат. Нарочито је потребна смена нетолерантних и екстремних ратних гарнитура на власти које су у позицији да и после рата формирају и усмеравају друштвену свест и да бране своје позиције, вредности, уверења и културу насиља насталу током рата.

„Хероји“ и „јунаци“ који хладнокрвно убијају невинне – децу, жене, старе и немоћне, нису потребни ниједном народу коме је стало до сопственог угледа. Уместо тих „хероја рата“, потребни су хероји мира који ће се енергично борити за решавање конфликта путем компромиса на миран и толерантан начин и који ће се у рату, ако до њега ипак дође, понашати часно и витешки, и предузети све да се успостави мир. Велики учитељи нас нису учили да убијамо већ да живимо и за друге.

Отклањање последица рата, такође је веома значајна активност на путу успостављања и одржавања мира. Све последице, наравно, није могуће отклонити. Није могуће надокнадити људске губитке, нити је могуће решити бројне социјалне, економске и друге проблеме. Такође, не могу се присилити људи да забораве те људске и материјалне губитке, али се може утицати на њихову свест и стварати убеђење да је мир основни услов за опстанак и одржање човека као рационалног, хуманог и делатног бића.¹⁰ Могуће је, дакле, утицати на стварање поверења међу људима, али не вештачког, већ истинитог које ће допринети отклањању последица и одржању мира. Људи се морају суочити с истином и страхотама рата без улешшавања стварности, јер је то основни предуслов за превазилажење мржње и жеље за осветом, као и за стварање међусобног поверења и уважавања. Мир, према томе, треба да дође изнутра, из самог човека – из његове душе, а затим да се преноси на друге људе. Потребан је препород човека појединца, али и народа, и то такав да неодговорни појединци неће моћи да манипулишу другима. Потребна је, дакле, свест о бруталности рата и предностима мира, односно доследна примена следеће Херодотове максиме: Нико, наиме, није тако луд да пре изабере рат него мир, јер у миру деца сахрањују своје очеве, а у рату очеви децу“.

Следећа значајна активност је *перманентно мировно образовање*. Није само реч о организованим облицима образовања у школама и факултетима већ о укупном образовању – од породице, преко предшколских и школских установа, до радних и других институција и организација (од локалне самоуправе до међународне заједнице).¹¹ Такође, није само реч о специјалним програмима мировног образовања, мада су они веома значајни, већ о мировном образовању и самообразовању као саставном делу свих активности и целокупног живота по-

¹⁰ После Другог светског рата, на пример, забетониране су многе јаме с масовним гробницама са намером да се жртве геноцида забораве, али то се показало као контрапродуктивно. Након 50 година те јаме су откопане. Посмртни остаци жртава накнадно су закопавани, што је знатно допринело стварању мржње, нетрпелјивости и, у појединим случајевима, појави жеље за осветом.

¹¹ Организоване облике наставе о миру потребно је спроводити на свим нивоима школовања. Поред тога, пожељно је организовање и постдипломских усавршавања и студија (специјалистички курсеви, семинари и специјалистичке, магистарске и докторске студије) о миру. Проблеме превенције сукоба, изградње мира и стабилности такође треба уврстити у списак тема основних и постдипломских студија друштвеног смера

јединаца и људских заједница. У целокупном том процесу значајна су и средства јавног информисања, као и хумане поруке политичке елите, представника хуманитарних организација и истакнутих појединаца – хуманиста. Тежиште у мировном образовању треба да буде на: указивању на ужас насиља и рата и стварању аверзије према насиљу, промовисању знања о супротстављању агресиви уз минималне губитке, оспособљавању људи за дијалог и решавање конфликта, укидању предрасуда и негативних стереотипа о непријатељима, разбијању локалних оквира и промовисању тезе о категорији „грађанина света“, и развијању способности и самопоуздања људи као активних субјекта у решавању конфликта и изградњи мира. Потребна је, дакле, изградња комплексне личности. Боље је, како Даг Хамаршелд наглашава, „порадити на човеку појединцу него касније спасавати милионе људи“. Зато све науке и научне дисциплине које захватају проблем мира треба усмерити према човеку, као актеру тог мира, без обзира на његов статус и функцију коју обавља. Јер мир не почиње у подручју влада, већ настаје у људима. Човек прво у себи треба да створи хармонију а потом да је пренесе на друге људе.

Под изградњом комплексне личности подразумева се развијање у човеку осећаја и обавезе да се придржава основних законских и моралних, људских и божјих, норми и начела која важе за све људе. Људски живот је, према тим нормама и начелима, највећа вредност. Сваки човек, без обзира на боју коже, национална, верска и друга обележја, има право на живот, и то нико не сме да му угрози.

Будући да је едукација веома значајна, можда и најзначајнија, активност у процесу успостављања и одржавања мира на Балкану, у том процесу треба реализовати бројне задатке, а основни су:

- утицај на смањење потенцијала за агресивност и промовисање знања о томе како јој се супротставити уз минималну штету;
- оспособљавање људи за решавање конфликта мирним путем – тражењем компромисног решења путем договарања, споразумевања и међусобног уважавања;
- елиминисање предрасуда и негативних стереотипа о непријатељима и стварање услова за боље разумевање међу народима и културама;
- промовисање категорије „грађанина света“ и Повеље Организације уједињених нација, насупрот амбицији појединих групација да остваре своје циљеве и нереалне амбиције на штету других;
- стварање чвршћих економских, културних, спортских и других веза између народа и држава на Балкану;
- стварање осећаја код људи да су они ти који имају утицај и моћ које, уместо рата и насиља, треба смелије и са више самопоуздања усмерити у правцу мира и прогреса на Балкану;
- утицај на међународну заједницу да се интензивније ангажује на економском развоју и интеграцији Балкана у европске и међународне институције и организације.

У процесу одржања мира веома је значајно *предвиђање сукоба и предузимање мера ради њиховог спречавања и превазилажења*. Противуречности и сукоби неминовно постоје у људској природи. Они постоје и као принцип дијалектике, али циљ дијалектичког мишљења није само да их констатује и оправда као резултат заблуде, појмовне конфузије или сиромаштва језика. Откриће противуречности треба да буде полазиште у њиховом разрешењу и превазилажењу, односно, у отклањању узрока њиховог настанка и евентуалне ескалације. Дакле, суштина није у томе да се противуречности и сукоби само констатују, као што је то била пракса на просторима Балкана у последњих двадесет година, већ да се предвиди могућност постојања противуречности, да се предузму мере да до њих уопште не дође и да се, ако се ипак појаве, правовремено и на најбезболнији начин отклоне. Дакле, потребно је да се одређене кризе предвиде и да се њима управља на начин који искључује оружане сукобе, односно убијање људи и разарање материјалних, културних и других добара.

Да би се заштитили од пожара људи су направили бројне осматрачнице, уградили алармне уређаје и комуникационе системе, разрадили бројна упутства и правила за превенцију, израдили приручне апарате за гашење искрица, варница и малих пожара и формирали одреде за брзе интервенције и гашење ватре. Људи су схватили да постоје поступци које треба избегавати, на пример, паљење грања по сувом времену, пушење у кревету, остављање свећа или неког другог отвореног пламена, неискључивање шпорета или других електричних уређаја који могу да изазову пожар. Такве врсте знања стичу се и у школи. Професионални ватрогасци се, такође, обучавају и увежбавају. Дакле, постоји комплетан систем заштите од пожара, а слична је ситуација и са заштитом од поплаве, грома и других непогода. Међутим, кад је о рату реч, ситуација је нешто другачија. Када нека држава, на пример, произведе неко модерно убојно средство, друга настоји да произведе још модерније, којим се може убити више људи и нанети веће зло.¹² Али, и даље се недовољно ради на превенцији и предузимању мера да до рата уопште не дође.

У процесу успостављања, развоја и одржавања мира, као и у превенцији сукоба, веома су значајни *убрзани економски развој и интеграција у регионалне и међународне организације и институције*. У пракси се непобитно потврдило да нема мира без развоја, нити има развоја без мира. Сасвим је јасно потврђено да су у периоду после Другог светског рата економски и друштвено развијене земље биле мање подложне унутрашњим сукобима и спољним војним интервен-

¹² Према неким подацима, само Сједињене Америчке Државе су за нуклеарни програм до 2000. године издвојиле 5,8 трилиона долара, што износи око 1.000 долара по глави становника на целој Земљиној кугли. То је прорачун само за САД и само за нуклеарно наоружање. (S. F. Heffermehl, *Peace is possible*, International Peace Bureau, Oslo, 2000, p. 15).

цијама. Слично је и са интеграцијом као најважнијим процесом којем теже и кроз који пролазе земље савременог света, и то је пут којим треба да иду све земље Балкана. Уместо сиромаштва, разједињености и изолованости, потребни су убрзани економски развој и укључивање у процесе интеграције и глобализације.

Сталним праћењем, уочавањем и превенцијом потенцијалних сукоба, као и убрзаним економским развојем и интеграцијама, знатно би се допринело јачању поверења између људи, друштвених група, народа и држава на Балкану; унапређењу квалитета животне средине, опште сигурности и здравља људи; бољем образовању у функцији мира; развоју економске сарадње, повећању продуктивности и побољшању стандарда људи; чвршћем културном и информационом повезивању, смањењу утицаја националних разлика и верске нетрпеливости, и слично. Односно, допринело би се афирмацији мира, опште слободе и сигурности људи на рачун рата као деструктивне и разарајуће појаве.

Уколико до оружаног сукоба ипак дође, потребно је да предузимају активности које ће допринети његовом *превазилажењу и смањењу последица дејстава*. Реч је, пре свега, о доктринама и предузимању мера ненасилног отпора, као и о ангажовању бројних субјеката – од појединаца и разних покрета за грађанска права до Организације уједињених нација. Потребно је, дакле, супротставити се насиљу ненасиљем (ненасилним средствима), али ако то није ефикасно, насиље се мора зауставити насилним средствима, уз строго поштовање норми међународног ратног и хуманитарног права.

*

* *

Бројни су узроци и последице сукоба рата на Балкану. Глобални узроци сукоба и рата су, обично, у економској и политичкој сфери, али се могу класификовати и на друге начине и према другим критеријумима. Наиме, сукоби могу настати готово на свим нивоима друштвеног живота: у породици, школи и другим образовним институцијама, радним и другим организацијама, у друштвено-политичким заједницама... Уочено је да између тих узрока постоји чврста повезаност и да се не могу изоловано класификовати и посматрати. Такође, уочено је да су узроци повезани – од најнижег до највишег нивоа општости, односно од појединаца до државе и међународне заједнице, и да од степена те повезаности умногоме зависи могућност избијања сукоба и рата.

Генерално, доминантан узрок сваког рата јесте претходни рат, као највеће зло које може задесити одређену категорију људи, државу, групу држава и међународну заједницу у целини. Све ратове на

Балкану карактеришу велики губици људи, уништење биосфере, зараћа материјалних добара, беда, невоља и бројне патње појединаца и народа. Последице могу да буду много веће ако се мир наметне силом и искључиво на штету једне стране у сукобу. Оштећена страна је, природно, незадовољна и користиће прву погодну прилику (укључујући и силу) да поправи свој неповољан положај. Дакле, у условима недовољне едукације, све последице претходног рата могу да прерасту у озбиљне узроке наредног рата. Што су ратови чешћи, већа је вероватноћа њихове поновне појаве, и обрнуто.

Између узрока и последица такође постоји чврста и нераскидива веза и могућност да прерасту једни у друге: узроци у последице, и обрнуто – последице у узроке. На пример, последице претходног рата, у условима недовољне едукације и неповољног окружења, прерастају у узроке наредног рата. То је посебно евидентно на просторима Балкана, где су ратови веома честа појава и где сваки претходни рат оставља бројне трауме и нерешене проблеме, који, у одређеним условима, прерастају у узроке наредног рата. То, истовремено, указује и на чињеницу да је сукобе уопште, а ратове посебно, неопходно избегавати и спречавати, али не вештачки и силом, већ на основу договора, уз обострану корист и задовољство страна у сукобу. Сваки дан без рата велика је победа мира. Што је дужи период од рата већа је вероватноћа успостављања, развоја и одржавања мира.

Рат је веома негативна појава коју разумни људи и народи избегавају. Он кошта веома много – много више од непосредних губитака у људима и материјалним добрима. Наиме, рат кошта и оно што због њега није урађено и зарађено. Није реч само о губитку младих људи него и о будућим генерацијама услед прераних губитака тих младих живота. У питању је угрожавање, па чак и губитак, свега онога што је остварено током претходног развоја у: науци и филозофији, привреди, култури, музици и плесу, сликарству, спорту, заштити животне средине итд. Зато ниједна генерација не сме дозволити да дође до рата и да ескалира. Наиме, рат је могуће избећи под условом да људи то искрено желе и ако се у томе активно ангажују.

Под успостављањем и одржавањем мира, поред осталог, подразумева се комплексна едукација и акција на плану разумевања блискости и разлика и отклањању противуречности, од општег до појединачног нивоа, у свим наведеним елементима и областима практичне и научне делатности. Дакле, не постоји чаробни штапић којим би се решили сви нагомилани проблеми, нити постоје строго дефинисана правила за успостављање мира. Потребна је енергична активност свих субјеката – од међународне заједнице до појединаца, на широком плану едукације људи у правцу успостављања и одржавања мира. За мир на Балкану нису потребни велики револуционарни преокрети, већ мала дела милиона људи.

Основни предуслов за успостављање и одржавање мира јесте уверење да је то могуће. Али, мир је могућ само када престану мржња и жеља за осветом и када се у решавању конфликта приступи ненасилно, без претње силом, уз уважавање правних норми и људских права. Конфликти нужно постоје, али их треба схватати као покретаче друштвених промена и решавати цивилизовано – ненасилним путем. У супротном, ако се конфликти посматрају као сметња и претња и ако се игноришу, постају кочница друштвеног развоја и напретка и потенцијална опасност по мир на Балкану. Дакле, потребан је толерантан и цивилизован приступ. „Реци ми како се понашаш током конфликта, а ја ћу ти рећи колико си цивилизован“, каже „отац мира“ Јохан Галтунг, истакнути научник у области мира.

Литература:

1. П. Бубања, *Педагогија мира*, Одељење за културу мира, Крушевац, 2005.
2. П. Бубања, *Филозофија мира*, „Научна књига“, Београд, 1993.
3. В. Дурант, *Огњишта мудрости*, „Душка“, „Прометеј“, Београд, 1991.
4. Д. Коковић, *Пукотине културе*, друго измењено издање, „Прометеј“, Нови Сад, 2005.
5. М. Марковић: *Филозофски основи науке*, БИГЗ, „ГЕНЕС-С“ штампа, „Просвета“, Српска књижевна задруга, Београд, 1994.
6. М. Марковић, *Хуманистички смисао друштвене теорије*, БИГЗ, „ГЕНЕСС“ штампа, „Просвета“, Српска књижевна задруга, Београд, 1994.
7. Т. Мирковић, „Савремени центри моћи и утицаја – нова констелација снага у свету“, *Војно дело*, бр. 1, Београд, 2005.
8. National and Inter-Ethnic Reconciliation And Religious Tolerance In The Western Balkans; Proceedings of the ECPD International Symposium, European Center for Peace and Development of the University for Peace established by the United nations, Belgrade, 2005.
9. К. Попер, „Беда историцизма“, у: *Критика колективизма*, „Филип Вишњић“, Београд, 1988.
10. К. Попер, *Отворено друштво и његови непријатељи*, књ. I и II, БИГЗ, Београд, 1993.
11. К. Попер, *Трагање без краја*, „Нолит“, Београд, 1991.
12. К. Попер, *У трагању за бољим светом*, „Паидеја“, Београд, 1999.
13. *Светска енциклопедија мира*, том I и II, Завод за уџбенике и наставна средства, Центар за демократију и Гутенбергова галаксија, Београд, 1999.
14. Т. Хобс, *Левјатан – или материја, облик и власт државе црквене и грађанске*, „Култура“, Београд, 1961.



Специфичности противтерористичке превенције

УДК: 323.285 : 061.92
343.341 : 061.92

Ван. проф. др *Милан Мијалковски*, пуковник у пензији*

Ескалација тероризма у савременом свету до нивоа да прети и опстанку појединих држава, поред осталог, има за последицу заокупљеност многих држава, појединачно и у сарадњи са другим државама, да одговоре на питање шта погодује терористима да се толико размахну, односно, како да се установе и отклоне недостаци (пропусти) у противтерористичкој превенцији. У вези с тим државе постижу различит успех, почев од највећег успеха, преко повољног или делимично прихватљивог, до неуспеха. Разлози за то су бројни и, начелно, специфични за сваку државу, и свакако су променљиви. Искуства из противтерористичке праксе показују да су државе које нису адекватно институционално уредиле одбрану од тероризма подложније терористичким нападима.

Кључне речи: тероризам, терористички колективитет, терористички изазов, ризик и претња, изненађење, обезбеђење од терористичког изненађења и пропустљивост.

Увод

Чињеница је да бројне државе у савременом свету настоје да свој систем одбране од тероризма учине у потпуности ефикасним. Под тим се подразумева усклађеност институционалног и оперативног ангажовања државних и друштвених органа и институција првенствено на онемогућавању терориста да спроводе несмртоносне или тзв. ненасилне активности. Уколико у томе успевају, сведе на минимум могућност терориста да делују насилно или смртоносно, односно да

* Аутор је ванредни професор на Факултету безбедности

успешно изводе нападе на непосредну жртву. *Под институционалним превентивним противтерористичким ангажовањем* подразумева се нормативно-теоријска уређеност одбране од тероризма, тј. постојање адекватних закона, доктрина и стратегија, док *се под оперативном или практичном ангажованошћу* подразумева офанзивна активност државних и друштвених субјеката и снага на доследној и ефикасној примени нормативно-теоријске регулативе ради заштите виталних вредности и интереса државе и друштва од тероризма. Евидентно је да *противтерористичку превенцију* чини систем нормативно-теоријских и практичних, образовних, дипломатских, политичких, безбедносних, обавештајних, информативних, пропагандних, финансијских, царинских, правосудних и других делатности, чијим успешним обављањем држава настоји да се заштити од било какве врсте терористичке опасности.

Повремени, поготову систематски акти насиља терориста против виталних вредности одређене државе, а многе државе су изложене таквом испољавању терористичког насиља, поуздан су доказ пропустљивости њене противтерористичке превенције. Независно од тога да ли је неки терористички акт имао за последицу људске жртве или је само изазвао страх код грађана, јавност с правом поставља питање да ли је могао да буде спречен. Тим питањем треба још више да буде заокупљена влада те земље, јер од ње грађани траже одговор на питање зашто није обезбедила врхунску ефикасност система одбране од тероризма.

На основу доступних сазнања из области одбране од тероризма, администрације свих држава чине одговарајуће напоре да би што ефикасније онеспособиле терористе, али све државе не постижу врхунске резултате у тој области. Но, без обзира на разлоге за наведене разлике у противтерористичкој ефикасности, треба узимати у обзир следећу чињеницу: уколико неки терористички колективитет¹ показује оперативну способност за континуирано насилно испољавање против виталних вредности одређене државе, основано се може констатовати да постоји недопустива порозност у противтерористичкој превенцији те државе. Примери из праксе показују да је таква пропустљивост понекад својствена и противтерористичком систему земаља које имају богато вишедеценијско искуство из те области.²

¹ Тероризам као ванпарламентарно (противзаконито) средство за постизање политичких циљева користе особе које су удружене у групе, ћелије, банде, организације, политичке покрете и сличне асоцијације, за које је упутно употребљавати заједнички назив *терористички колективитет*.

² Британски министар спољних послова Џек Стро обавестио је британску јавност (24. априла 2004) да се не поставља питање да ли ће доћи до терористичког напада у Лондону или било где друго у Европи, већ када ће до њега доћи. Такав напад се догодио у Лондону 7. јула 2006. године. Наиме, четири бомбаша самоубице, муслимани пакистанског порекла, британски држављани извели су самоубилачке нападе на три путничка воза и један аутобус градског саобраћаја, експлозивом смештеним у раницама, од чијег дејства је погинуло преко 60 и рањено двоструко више особа.

С обзиром на наведено, поставља се питање да ли је могуће да се терористичке делатности правовремено не препознају и региструју. Или, ако су препознате, шта спутава противтерористички систем државе да успешно онеспособи њихове носиоце у фази припрема за насилно или оружаном испољавање. Одговор на то питање садржан је у чињеници да терористи могу да буду правовремено онеспособљени под условом да је занемарљива пропустљивост система противтерористичке превенције државе у свим фазама њиховог испољавања. Наиме, тероризам треба ефикасно сузбијати у периоду док представља безбедносни изазов за државу потенцијалну жртву. Његово сузбијање у фазама када се испољава као безбедносни ризик или претња држави, колико год да је успешно, доказ је да су терористи постигли неку врсту изненађења.

Терористичко изненађење

У сваком конфликту између људских колективитета, посебно у рату, и нападач и нападнути тежили су да надмудре и изненаде један другог. Тај вишедимензионални феномен познат је у ратној вештини као принцип изненађења.³ У пракси је изненађење најчешће испољавано као разлика између стварне и процењене, односно могуће ситуације. Уколико је та разлика била већа, већи је био и степен изненађења, а тиме и обим оствареног ефекта над противником. Последице изненађења у „врућем“ рату биле су вишеструке – физичке (велики људски губици), психолошке (слабљење морала), просторне (губљење територије), и друге.

За носиоце тероризма карактеристична је намера да изненаде противника, првенствено примарну жртву (влада државе коју нападају). То се може сагледати на основу чињенице да је савремени или модерни тероризам специфичан конфликт између најмање две стране ради постизања прокламованих политичких циљева (шема 1). У вези с тим, треба поћи од чињенице да је носилац тероризма човек (аморалан), који изузетно делује као појединац, а уобичајено као члан конкретног људског колективитета – недржавног или државног, руководећи се проценом да ће минималном подмуклом применом најгрубље физичке силе против другог човека (других људи), односно бруталним убиством, киднаповањем, сакаћењем, физичким и психичким

³ „Изнађење је један од принципа стратегије оружане борбе и обухвата скуп мера, поступака и активности које се предузимају неочекивано за противника у погледу времена, места и правца употребе снага, начина дејства, примењених средстава и ратних поступака. Суштина изненађења је да се учини оно што непријатељ не очекује, што сматра мало вероватним или на шта није припремљен да реагује...“ (*Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 190).

злостављањем и сличним облицима насиља над другим човеком (непосредном жртвом), изазвати највиши могући ниво страха у средини из које потиче непосредна жртва (грађани државе). Даље, сматра да ће владу (посредна или примарна жртва) принудити на неприхватљиве уступке, који значе остварење неког етапног или крајњег политичког циља терористичког колективитета чији је члан. На основу тога, лако је закључити да је савремени тероризам умногоме тајанствени, двострани, оштро супротстављени процес, односно специфичан сукоб између најмање две стране које придају изузетан значај принципима означеним као *изненађење* и *обезбеђење од изненађења*.

Реч је о томе да је у сваком сукобу – „хладном“ или „врџем“, једна страна агресор, који усклађеном применом несмртоносних и смртоносних делатности настоји да систематски изненађује другу страну и да је, уколико у томе успева, принуди на делимичне или потпуне безусловне уступке. Нападнута страна или жртва агресије настоји да се одбрани тако што предузима сличне делатности, у оквиру којих велики значај придаје принципима изненађење и обезбеђење од изненађења. У ствари, предузима одбрамбене мере које карактерише изразита офанзивност. Сукобљене стране су људски колективитети који имају својства организације, чији су основни елементи циљ, људи (чланови), материјални ресурси и хијерархијска структура. Ти колективитети имају прецизно одређен друштвено-правни статус у односу на међународну заједницу (реч је о државама, које су њени основни субјекти) или унутар конкретне државе (реч је о недржавним субјектима) у односу на владу. На основу тако одређеног статуса страна у сукобима познатим као рат, могу се разликовати два основна вида сукоба: *међудржавни* и *унутрашњи рат*. Међудржавни ратови се одвијају између најмање две државе, а унутрашњи ратови се најчешће воде између одређеног недржавног колективитета и владиних (државне) институција унутар граница државе, међу којима су и носиоци одбране од тероризма. Страну у тим сукобима могу да имају ограничени или радикални крајњи циљ.

На основу многих чињеница, носиоци савременог тероризма су људски колективитети који имају *несуверен* или *суверен друштвено-правни статус*. Прву, несuverену групу чине *недржавни терористички колективитети (НДТК)*, чији су чланови претежно држављани земље коју нападају, и *транснационални терористички колективитети (ТНТК)*, чији су чланови удружени држављани више земаља, подразумева се, без знања и сагласности својих влада. Друга, суверена група обухвата *државе (ДТК)* које, претежно тајно, користе тероризам за постизање неких својих циљева.



Да ли је могуће препознати тероризам

Независно од врсте, сваки терористички колективитет, на насиле покрећу конкретни мотиви (политички, верски, етнички...) и сви имају јасно дефинисан крајњи политички циљ, почев од покушаја омаловажавања и свргавања власти у држави жртви до разбијања њеног територијалног интегритета. Анализа узрока који покрећу екстремисте у некој држави да се удруже и потом, утврде крајњи циљ и усвоје доктрину и стратегију ради његовог остваривања, поред осталог, указује на најмање две кључне одреднице тероризма: *прво*, циљ припадника већине екстремистичких колективитета разоткрива њихову намеру да добију нешто (наводно у нечије име) што није неопходно ни хитно, већ вештачки сконструисано, и, *друго*, то нешто настоје да постигну најгрубљим кршењем унутрашњег и међународног права, као и безобзирним кршењем обичаја (правила) рата.⁴

Уколико терористи успеју да прекрше обичаје рата, тј. да изведу напад на непосредну жртву (да је убију, физички повреду или киднапују), или показују оперативну способност да систематски крше обичаје рата, то значи да су постигли *стратегичко изненађење* у односу

⁴ Женевским конвенцијама о рату, посебно Другим протоколом из 1949. године, између осталог, налаже се да је у сукобима који немају међународни карактер свака од страна у сукобу дужна да „према лицима која не учествују непосредно у непријатељствима ... поступа човечно“, и посебно се забрањују: а) повреде које се наносе животу и телесном интегритету, нарочито све врсте убиства, сакаћења, свирепости и мучења, б) узимање талаца, в) изрицање и извршавање казни без претходног суђења („Службени лист ФНРЈ“, бр. 2450, члан 3, глава 1).

на примарну жртву (држава чију безбедност угрожавају), односно да су постали *безбедносна претња* за државу жртву агресије. Безбедносна претња и стратегијско изненађење постали су зато што стратегијском изненађењу терориста неминовно претходи реализација низа разноврсних, усклађених противзаконитих и аморалних „ненасилних“ (неоружане, несмртоносне) делатности, односно „бесконачан“ низ тактичких изненађења чије је извориште у почетном, изазовном стратегијском изненађењу. Под њим се подразумева ангажовање екстремиста на одабирању „спорног“ или истински спорног питања (проблема) у држави потенцијалне жртве које намеравају одлучно да решавају тероризмом (противзаконитим и аморалним делатностима), односно утврђивање крајњег циља и стратегије.

Стратегијско изненађење у односу на примарну жртву значи да су припадници терористичког колективитета постигли највећи број тактичких изненађења у односу на примарну жртву у *средњој*, тзв. *ризишној фази* свог деловања. Нека од тих изненађења су: јачање помоћу регрутовања нових чланова, придобијање респективног броја активних помагача помоћу ефективне пропаганде, успостављање ефикасне обавештајно-безбедносне компоненте, обезбеђење поузданих извора финансирања, набавка средстава за примену насиља и оспособљавање чланова за извођење терористичких аката, избор потенцијалних непосредних жртава, обезбеђење иностраних спонзора итд.

На крају, треба имати у виду да терористички колективитет који је постигао стратегијско изненађење у односу на примарну жртву (представља терористичку претњу држави), упоредо са извођењем смртоносних делатности, још интензивније наставља да спроводи несмртоносне делатности, односно настоји да постигне серију тактичких изненађења. То чини зато што је свестан да не може одржати своју оперативно-насилничку способност уколико занемари „ненасилне“ или несмртоносне делатности, попут обавештајних, финансијских, пропагандних, индоктринарних, логистичких, и слично. На основу тога, основан је закључак да терористичко изненађење за примарну жртву, независно од облика или нивоа (изазов, ризик или претња), карактерише јединственост, тј. реч је о процесу у којем структурни елементи терористичког колективитета наизменично и истовремено спроводе „ненасилне“ и насилне делатности, посредством којих покушавају да принуде примарну жртву да безусловно капитулира пред његовим захтевима.

Обезбеђење од терористичког изненађења

Важан предуслов за ефикасно обезбеђење државе од терористичког изненађења јесте способност да њен противтерористички систем у највећој могућој мери онемогућава носиоце тероризма да про-

воде тзв. ненасилне делатности, које су најудаљенији облик опасности за безбедност државе и које могу да се означе као безбедносни терористички изазов.⁵ Под тим се подразумева обавезно реаговање владе (државне администрације) против екстремистичких погледа, ставова и програма у било којој сфери друштвеног живота (политичка, социјална, економска, културна, етничка, верска...) ради спречавања њихових носилаца (екстремистички колективитети) да их дефинишу као циљ за чије постизање намеравају да користе ванпарламентарне облике борбе, односно насиље познато као тероризам. Извориште и упориште таквог неизоставног реаговања јесте адекватна нормативно-теоријска уређеност одбране од тероризма (закони, доктрина, стратегија), што обавезује државне и друштвене органе и институције да бескомпромисно онемогућавају екстремистичко деловање.

Обезбеђење од терористичког изненађења државе у тој (најудаљенијој) фази одбране од тероризма може да буде делимично успешно или неуспешно уколико је евидентан један од следећих пропуста у противтерористичкој превенцији: 1) устав и закони не обезбеђују ваљану заштиту виталних државних вредности од екстремистичко-терористичких делатности; 2) устав обезбеђује адекватну заштиту виталних државних вредности од екстремистичко-терористичких делатности, али не постоји адекватна законска и теоријска уређеност њихове заштите од тероризма – држава нема усвојене документе попут закона, противтерористичке доктрине и стратегије; 3) државни органи и институције нису у стању (недовољно су способни) да примете (препознају) и региструју екстремистичко-терористички безбедносни изазов, што има за последицу изостанак реаговања; 4) државни органи и институције региструју екстремистичко-терористички безбедносни изазов, али неадекватно реагују, на пример, због потцењивања његовог обима и карактера или због прецењивања властитих могућности; 5) државни органи и институције правовремено региструју екстремистичко-терористички изазов и ревносно професионално реагују ради његовог ваљаног регулисања (отклањања), али због моћних и безобзирних спољних спонзора његових носилаца безбедносни изазов се одржава и „клизи“ ка тероризму у облику безбедносног ризика и претње, и 6) запостављен је значај функције контроле функционисања противтерористичког система.

⁵ „Изазов је одговарање на сам изазов, показивање да се дорасло ситуацији или, чак, и упућивање изазова неком“ (Ж. Ковачевић, *Српско-енглески фразеолошки речник*, „Филип Вишњић“, Београд, 2002, стр. 322).

Изазов (*challenge*) јесте позив да се узме удео у одређеном такмичењу, дуелу; позив да се докаже или оправда нешто, или тежак задатак, док се одредница *challenging* објашњава као обавеза реаговања, односно позив на одговор (*call to respond*). У ствари, изазов се одређује као нешто потенцијално, што постоји у најширем облику и изазива пажњу и потребу да се прати (*Concise Oxford Dictionary*, Ninth edition, Clarendon Press, Oxford, 1997, p. 866).

Било који облик наведених недостатака или мањкавости одбране од тероризма, посебно ако се више њих испољава истовремено или усклађено, може имати за последицу претварање екстремистичке делатности у терористичку делатност. Односно, постоји могућност да се тероризам из своје изворишне фазе или фазе безбедносног изазова, када чини потенцијални облик угрожавања безбедности државе, временски најудаљенији од објекта угрожавања, преобрази у безбедносни ризик⁶ или претњу.⁷ У вези с тим, може се констатовати да данас већина европских земаља вероватно не би стрепела од транснационалног исламистичког тероризма да су правовремено препознале његова обележја на својој територији док је био у фази безбедносног изазова.⁸ Наиме, када су „атерирали“ на европско тло, у другој половини 20. века, његовим садашњим носиоцима били су својствени патолошка мржња и реакција на ширење либералних демократских вредности у свету. Такво своје чврсто уверење нису променили, а европске земље нису могле да региструју ту верску искључивост исламиста, што је имало за последицу непредузимање адекватних мера на њеном искорењивању. Резултат такве пропустљивости противтерористичке превенције јесте актуелно признање да се налазе у својеврсном рату.⁹ Упркос томе, још увек постоје извесна несналажења у отклањању те опасности у њеној најудаљенијој, изазовној фази.

⁶ „Ризик је свесно излагање опасности у жељи за повољнијим исходом. У извођењу борбених дејстава може проузроковати нежељене последице (неуспех одређене акције, превелике губитке), али и изузетан успех. Карактер и величина ризика зависе од ситуације – могућности сопствених снага, јачине непријатеља, земљишта и сл. Зависно од ситуације, значаја и последица, може имати, тактички, оперативни и стратегијски значај. У литератури се често третира као свесни, разумни, срачунат и несвесни ризик (*Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 532).

⁷ „Претња је врста притиска са позиције силе којим супротна страна жели да се присили, застрашивањем и исцрпљивањем да учини одређене уступке“ (*исто*, стр. 444).

⁸ „Потребан нам је велики, али *ad hoc* савез демократских земаља ако желимо да се супротставимо и покоримо ту нову исламистичку претњу 21. века. У основи, успех значи превођење исламског света на норме слободног и отвореног дијалога. Мора бити јасно да је свака западна земља суочена с највећом претњом безбедности још од Хитлерове Немачке или Стаљинове Русије...“ (др Џефри Ли Вилијамс, директор Института за економију и политичке науке у Кембриџу, *Атлантис*, Атлантски савет СЦГ, Београд, бр. 2/05, стр. 12).

⁹ „Ми смо данас у рату, не у традиционалном смислу, али смо ипак у неједнакој борби за одбрану наших вредности и јединственог начина живота: то је потреба, а не избор. Ми смо само мали корак наомак катастрофалног тероризма, у којем терористичке ћелије користе оружје за масовно уништавање да би уништиле мноштво цивилних мета. Сведоци смо настанка нове врсте терориста, који имају другачији систем вредности од политички мотивисаних терориста у прошлости. Они показују већу спремност за масовна убијања, а све у име верске дужности, која је оправдана према светим књигама. Описани су као врхунски терористи чији су циљ смрт и уништење. Њихови злочиначки пројекти су исувише апсурдни да би се о њима размисљало, али ће, кад-тад, бити коначно поражени. Ипак, многи неиграју ту претњу као реалну, што је лако разумљиво с обзиром на космичку природу целог сценарија. Ми бисмо волели да верујемо да је претња нерепална или, чак, да не постоји. Али, докази указују на супротно“ (*исто*, стр. 14).

Противтерористичка превенција државе, која се другачије може означити као обезбеђење од терористичког изненађења, подложнија је пропустљивости у тзв. *ризичној* и *претећој терористичкој фази*. Реч је о вишим фазама тероризма које су настале после низа тактичких изненађења која су екстремисти постигли у односу на државу чију безбедност угрожавају, синтетизованих у стратегијском изненађењу, које се првенствено односи на чврсто конституисани терористички колективитет. Вишеструко је сложена и неизвесна заштита виталних државних вредности од задејствованог терористичког колективитета,¹⁰ јер је он константна претња њиховој безбедности.

Константност тероризма као безбедносног ризика пре свега је у томе што постојање, и противзаконито деловање терористичког колективитета значи неки ниво одступања од намене противтерористичког система државе, односно умањује његов врхунски резултат у заштити виталних државних вредности. Свака врста реализованих „ненасилних“ делатности терориста (прибављање новчаних средстава, обавештајних информација о потенцијалној непосредној жртви, регрутовање нових чланова, набавка средстава за примену насиља, обучавање својих чланова за насилно деловање и друге активности) означава виши степен оперативне способности терористичког колективитета за извођење напада на непосредну жртву и, самим тим, неки облик угрожености безбедности виталних државних вредности. У ствари, противзаконито постојање и функционисање терористичког колективитета које је у потпуности или делимично познато субјектима и снагама противтерористичког система државе представља свесно излагање опасности од могућих различитих исхода.

Један од могућих исхода ризика јесте да специјалне (безбедносне и обавештајне) службе државе изведу опсежну операцију чији ће резултат бити лишавање слободе свих чланова терористичког колективитета, и то је, несумњиво, најповољније за безбедност државе. Друга могућност је да специјалне службе државе не располажу ваљаним подацима о терористичком колективитету, што има за последицу да се опсежним операцијама срачунатим на лишавање слободе терориста захвате само део или поједини структурни елементи терористичког колективитета. Наиме, сматра се да ће његови чланови који остану ван домашаја закона, наставити да спроводе разноврсне делатности, укључујући и припреме за оружано испољавање. Трећи могући исход ризика јесте ситуација у којој специјалне службе државе поседују ваљане податке о терористичком колективитету и терористи, упркос

¹⁰ Под тим се подразумева развијеност неопходних структурних елемената, као што су вође, руководство, ћелије и групе за неоружано деловање, ћелије и групе за оружано деловање и активни помагачи, који у складу са прокламованим крајњим циљем спроводе опсежне припреме за извођење напада над непосредном жртвом ради њеног убиства, kidnapовања и сличних дејстава у функцији изазивања страха код посредне жртве.

томе, постигну стратегијско изненађење. Један од узрока неуспешног обезбеђења од терористичког изненађења може да буде прецењена могућност специјалних служби државе да свеобухватно прате делатности терориста, односно потцењена могућност терориста да постигну изненађење. Карактеристичан узрок делимичне или потпуне пропустљивости противтерористичке превенције државе може да буде неуважавање (субјеката руковођења одбраном од тероризма) процена, оцена, предвиђања и предлога специјалних служби државе у вези са правовременим сузбијањем терористичке опасности која има обележја безбедносног ризика. Наиме, захтев субјеката руковођења да се у одређеном (најповољнијем) тренутку не предузимају мере за онеспособљавање терориста може да погодује њиховом насилном испољавању (постизању изненађења или прерастању у терористичку претњу). Неадекватан (недовољно промишљен) поступак неког елемента противтерористичког система у процесу сузбијања противзаконитих делатности терориста (на пример, саопштавање јавности информације о ескалацији неке врсте делатности за коју су терориста сматрали да није позната властима или хапшење неких чланова терористичког колективитета који би могли да разоткрију њихов план за деловање у предстојећем периоду) може да представља својеврстан ризик од превременог насилног испољавања терориста.

Искуства Сједињених Држава у превенцији терористичких активности

Наведене врсте могућих исхода тероризма као безбедносног ризика указују на то да је реч о врсти опасности која може да се преобрази у највиши ниво опасности, односно у терористичку претњу. Под њом се подразумева свесна намера одређеног терористичког колективитета да извођењем бруталних аката насиља над непосредном жртвом принуди посредну (примарну) жртву – владу државе чију безбедност угрожава – да испуни његове конкретне захтеве. Будући да противтерористички систем државе треба успешно да предвиди нежељене (штетне) последице за безбедност виталних државних вредности у различитим ситуацијама и изабере најповољнију варијанту заштите, важно је идентификовати и размотрити ко и шта (може да) утиче на пропустљивост противтерористичке превенције државе када се тероризам испољава као безбедносна претња.

Ваљан приступ за одговор на то сложено питање јесте узимање у обзир чињенице да се ангажованост надлежних државних органа и институција после сваког изведеног акта насиља терориста условно састоји од две групе делатности. Једну групу делатности чини истраживање свих аспеката у вези са непосредним извођачима напада, њиховим налогодавцима и саучесницима (назив терористичког колекти-

витета, средства која су користили и тактику коју су применили приликом извођења напада на непосредну жртву). У другој групи су делатности усмерене на утврђивање недостатака и пропуста у противтерористичком систему државе. Чињенице до којих се дође у оквиру прве групе делатности користе се за покретање адекватних мера против носилаца терористичког насиља, а у оквиру друге групе – за ефикасно отклањање регистрованих пропуста, односно за унапређење обезбеђења од (поновног) терористичког изненађења.

Принуђеност државе да онеспособљава терористе у фази када показују способност да изнурујућом стратегијом (систематско извођење аката насиља над персоналном или насумичном непосредном жртвом) покушавају да изнуде неприхватљиве уступке од примарне жртве, неизоставно намеће потребу за озбиљним преиспитивањем модела одбране примарне жртве од тероризма. У ствари, постоји ургентна потреба за утврђивањем да ли је противтерористичка превенција пропустљива у *институционалној или практичној сфери* и, наравно, потреба за бескомпромисним ангажовањем државе на отклањању регистрованих пропуста.

Предузимљивост власти САД после самоубилачких терористичких напада на њиховој територији (11. септембра 2001)¹¹ поучан је пример брзог и успешног идентификовања и отклањања пропуста у противтерористичкој превенцији, како у институционалној тако и у оперативној сфери. Власти САД регистровани пропуст у законодавној сфери одбране од тероризма отклониле су 12. октобра 2001. усвајањем Патриотског закона,¹² којим су проширена овлашћења Владених специјалних служби у предузимању надзора, претреса и прислушкивања особа осумњичених за терористичко деловање. Поред осталог, дозвољено је да свако ко буде проглашен за терористу, чак и ако је држављанин САД, може да буде држан у затвору неограничено време, без контакта са адвокатом и родбином. На основу наведеног закона, у америчкој бази Гвантанамо на Куби затворено је око 700 особа и многе од њих се и данас тамо налазе.

Указом председника САД Џорџа Буша (8. септембра 2001) основана је Канцеларија за унутрашњу безбедност, чији је основни задатак био израда документа „*Национална стратегија за унутрашњу безбедност*“. Канцеларија је 18. јуна 2002. прерасла у Министарство за унутра-

¹¹ „САД су опасно лоше припремљене за случај новог терористичког напада који би могао да проузрокује губитак хиљада америчких живота“, оценио је 25. октобра 2002. амерички савет за спољне односе, а такву оцену поткрепио је следећим чињеницама: да 650.000 локалних полицајаца нема приступ информацијама ни листама потенцијалних терориста, да њихове радио-станице онемогућавају међусобну комуникацију и да им недостају опрема и обука, те да су „унутрашње структуре за рафинисање и дистрибуцију енергије и даље веома незаштићене од могућих саботажа“.

¹² *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* (Закон за уједињење и ојачање Америке пружањем одговарајућих средстава потребних за пресретање и ометање тероризма).

пшћу безбедност и усвојена је наведена стратегија.¹³ Сенат САД, 20. новембра 2002, изгласао је закон о стварању новог министарства унутрашње безбедности, које је објединило дотадашње 22 агенције¹⁴ које су се бавиле пословима безбедности. За шефа наведеног министарства постављен је Том Риц, а у њему је било запослено 170.000 службеника и располагало је буџетом од око 35 милијарди долара.

Почетком 2002. године председник САД донео је одлуку о формирању новог „мозга“ за одбрану од тероризма, односно Центра за прикупљање и анализу података о терористичким претњама Сједињених Држава. Центар је смештен у Ленглију (седиште Ције), а сачињава га 76 аналитичара из Ције, ФБИ-ја, Министарства одбране, Стејт департмента, Одељења за унутрашњу безбедност и других америчких агенција за безбедност.

У фебруару 2003. САД усвојиле су документ под називом „*Национална стратегија за борбу против тероризма*“ који садржи прецизно дефинисану природу актуелне терористичке опасности, с једне, и мере за њено успешно елиминисање, с друге стране. Прво и основно начело стратегије чине „4Д“ (*DEFEAT* – поразити, *DENY* – ускратити, *DIMINISH* – ослабити, *DEFEND* – бранити се, одбијати нападе), што указује на одлучност САД да остваре победу над терористичким организацијама у свету усклађеном применом разноврсних невојних и војних мера и делатности.

Званичници САД, у поодмаклом рату против „глобалног“ тероризма (започетог у септембру 2001), 1. фебруара 2006. разматрали су и усвојили документ под називом „*Национални војностратешки план за рат против тероризма*“. Том приликом су закључили да успех у рату против тероризма зависи од стратегије напада и напора у борби против идеологије којом се тероризам „храни“, те да оружане снаге САД у том рату имају истакнуту улогу. Као главни елементи стратегије и војног плана САД против тероризма утврђено је следеће: чувати и бранити домовину, напасти терористе и њихове капацитете да ефективно не оперишу у земљи и иностранству и подржати доминантне муслиманске напоре да одбаце насилни екстремизам.

Чињеница да је у *Стратегији националне безбедности САД*, усвојеној у марту 2006, једно (треће) поглавље у вези са одбраном од тероризма („Јачање савезништва како би се поразио глобални тероризам и како би се спречили напади на САД и њене савезни-

¹³ Сврха стратегије је било мобилисање нације ради обезбеђења САД од терористичких напада реализацијом следећих циљева: 1) превенције терористичких напада на територији САД; 2) умањивања рањивости САД на тероризам и 3) умањивање штете и обнове после терористичког напада.

¹⁴ Специјална двопартијска десеточлана комисија САД, после темељите анализе узрока самоубилачких терористичких напада на Њујорк и Вашингтон (2001), саопштила је јавности (у јулу 2004) да између укупно 22 америчке обавештајне агенције није било довољно сарадње и да је то ослабило националну безбедност.

ке“) довољно указује на константну чврсту одлучност САД да сме-ло отклањају регистроване пропусте у властитој противтерористичкој превенцији. Будући да је амерички противтерористички систем у раздобљу од 2001. до 2006. године спречио неколико покушаја исламистичких терориста да изведу планиране нападе на територији САД, као и да су наменске противтерористичке снаге САД онеспособиле око 80 одсто „Ал Каидиног“ руководства, показало се да су отклоњени пропусти у противтерористичкој превенцији у практичној сфери одбране од тероризма допринели да терористи буду ефикасно онемогућени. У ствари, потврђено је да се усклађеним отклањањем пропуста у институционалној и практичној сфери противтерористичке превенције обезбеђује адекватна одбрана од терориста који су постигли изненађење.

Закључак

Свака земља чију безбедност угрожавају терористи чини велике напоре да се што успешније одбрани од те специфичне агресије. Због тога се доносе адекватни закони, доктрине и стратегије, односно документи у којима се прецизно одређују надлежности, овлашћења и поступци сваког субјекта и сваких снага које припадају противтерористичком систему државе. Међутим, упркос таквој усклађеној нормативно-теоријској и практичној противтерористичкој ангажованости националних ресурса, није занемарљив број држава које терористи успевају да изненаде. Под тим се подразумева да су успели да изведу један или више терористичких напада на непосредну жртву да би у највећој могућој мери застрашили примарну жртву (владу државе коју нападају) и принудили је на неке уступке.

Оружано испољавање терориста, независно од последица (број убијених, осакаћених и на други начин повређених особа), представља изненађење за примарну жртву. У ствари, то је доказ (и озбиљно упозорење) држави да је њена противтерористичка превенција у једном или више сегмената неадекватна (пропустљива), дакле – неефикасна. Такво нелагодно и опорозазнање треба да узбуни субјекте руковођења и одлучивања у противтерористичком систему државе, који треба да установе ко или шта погодује (доприноси) терористима да постигну изненађење. Уколико у томе буду успешни, следећи корак треба да карактерише њихово одлучно ангажовање на отклањању регистрованог пропуста како би се спречило поновно терористичко изненађење. Насупрот томе, на основу искуства из праксе, поједине државе се „врте у круг“, тј. не показују способност да идентификују узроке и чиниоце пропустљивости у властитој противтерористичкој превенцији или да ваљано открију и региструју њену порозност, односно, не показују вољу да је отклоне.

Међу бројним узроцима и условима који спутавају државну администрацију да отклони „рупе“ у противтерористичком систему несумњиво је веома значајно превиђање да оружаном или насилно испољавање терориста представља занемарљив део (мање од један одсто) њиховог укупног деловања, док тзв. ненасилне или неоружане делатности чине више од 99 одсто њиховог укупног деловања. Такав недопустиви превид има за последицу заокупљеност државне администрације проблемом спречавања терориста да нападну непосредну жртву, уместо да им је тежиште на онемогућавању тзв. ненасилних делатности терориста (индоктринарне, финансијске, пропагандне, обавештајне и слично), без чијег је успешног спровођења незамисливо испољавање оружаних (насилних) делатности. Због тога сузбијање терористичке агресије у највишој (оружаној) фази, колико год да је успешно, само је привремено. Наиме, неуништени „неборбени,“ или „ненасилни“ структурни елементи терористичког колективитета способни су да у кратком временском периоду поврате оперативну (насилничку) способност терористичког колективитета, па се због тога тероризам често назива „ратом без краја“ и ствара утисак да је неуништив.

Литература

1. Б. Курмон, Д. Рибникар, *Асиметрични ратови*, „НИЦ Војска“, Београд, 2003.
2. Р. Фолк, *Велики терористички рат*, „Филип Вишњић“, Београд, 2003.
3. Ј. Елзесер, *Дихад на Балкану*, „Јасен“, Београд, 2006.
4. М. Мијалковски, *Одговор тероризму*, ФЦО, Београд, 2005.
5. Д. Орлић, „Појмовно одређивање изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности“, *Војно дело*, бр. 2, Београд, 2004.
6. *National Strategy for Combating Terrorism*, United States Department of State, February 2003.
7. *Country Reports on Terrorism 2004*, United States Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, April 2005.

Рedefинисање улоге хуманитарних организаџија у збрињавању цивила у ванредним ситуацијама

УДК: 341.33 + 365.624] : 061.235

Др *Катарина Штрбац*, потпуковник
*Катарина Терзић**

Почетак 21. века одликују позитивне тенденције смиривања ратних жаришта у свету, али и даље смо суочени са бројним изазовима, пре свега с угрожавањем елементарног права на живот у миру, слободи и здравој средини, ометањем привредног развоја или претњом територијалном интегритету појединих држава. И даље је веома изражена потреба за ангажовањем свих расположивих ресурса на заштити угрожених категорија становништва, и то првенствено хуманитарних организаџија, које су до сада углавном и биле носиоци збрињавања цивила у ванредним ситуацијама. Тежња савременог човечанства да очува мир и спречи избијање рата, као и да обезбеди међународну сарадњу, међусобно уважавање и толеранцију, претпоставка је за ширење људске солидарности и хуманитарне делатности. Данас је та улога, можда, актуелнија него икада раније јер се због савремених изазова, ризика и претњи не могу предвидети потенцијалне ванредне ситуације, што посебно отежава активности институџија и појединаца који се баве заштитом и спасавањем људи и материјалних и културних добара. С обзиром на све то, у току је редефинисање улоге међународних хуманитарних организаџија и других институџија, укључујући и учествовање у спречавању сукоба и управљању ванредним ситуацијама. Развија се нови свеобухватнији приступ том проблему којим су обухваћени сви његови аспекти: политички, војни, економски, хуманитарни и социјални, као и аспекти окружења. Иако су битно измењене околности у којима може доћи до ванредних ситуација, безбедносни изазови још увек постоје, а у оквиру њих и потреба за ефикасним планирањем и решавањем ванредних потреба становништва. У оквиру нових околности најзначајнија хуманитарна делатност друштва је збрињавање становништва у мирнодопским ванредним ситуацијама и у рату.

Кључне речи: хуманитарне организаџије, избеглице, интерно расељена лица, ванредне ситуације, збрињавање.

Увод

Последњу деценију 20. века обележили су, с једне стране, позитивне и охрабрујуће безбедносне тенденције и, с друге стране, ескалација међународних сукоба, глобалног тероризма и осталих безбедно-

* Аутори су запослени у Министарству одбране Републике Србије.

сних изазова који су значајно изменили безбедносну слику света. Иако постоје тенденције смиривања ратних жаришта у свету, и даље смо суочени са бројним изазовима, пре свега с угрожавањем елементарног права на живот у миру, слободи и здравој средини, ометањем привредног развоја или претњом територијалном интегритету појединих држава.

Велике економске разлике између развијеног запада и неразвијеног истока, уз подршку различитих интересних група, један су од главних узрока појаве тероризма, корупције и организованог криминала свих врста и размера. Тероризам који поспешују фундаменталистички кругови и који је у могућности да користи оружја велике разорне моћи, па и оружје за масовно уништење, постао је највећа претња безбедности, а не може се спречити без отклањања његових дубоких корена. Иако су изазови по безбедност нови, нису се промениле последице. И даље су веома изражене потребе за ангажовањем свих расположивих ресурса на заштити угрожених категорија становништва, нарочито цивила. Да би се развио свеобухватнији приступ безбедности треба анализирати све њене аспекте: политичке, војне, економске, хуманитарне, социјалне, и друге. Наиме, неопходно је да се редефинише улога хуманитарних организација с обзиром на те аспекте безбедности, будући да се укупна мобилизација свих хуманитарних организација на угроженој територији и даље сматра значајним фактором за смањење укупног броја изазова. С обзиром на то, у току је редефинисање улоге међународних хуманитарних организација и других институција, укључујући и учествовање у спречавању сукоба и управљању ванредним ситуацијама. Развија се нови, свеобухватнији приступ том проблему, при чему су размотрени сви његови аспекти: политички, војни, економски, хуманитарни и социјални аспект, као и аспекти окружења. Сви учесници у тим процесима морају да се прилагоде новонасталим околностима, па и хуманитарне организације као важан учесник у спречавању, отклањању и санирању могућих ванредних ситуација и насталих последица по становништво. Иако су битно измењене околности у којима може доћи до ванредних ситуација, безбедносни изазови још увек постоје, а у оквиру њих и потреба за ефикасним планирањем и решавањем ванредних потреба становништва. У оквиру нових околности најзначајнија хуманитарна делатност друштва је збрињавање становништва у мирнодопским ванредним ситуацијама и у рату. Добра организација и ефикасно функционисање хуманитарних организација у ванредним ситуацијама и, посебно, у рату може да има пресудни значај за опстанак и преживљавање становништва, као и за санирање последица тих ситуација. У организовању, обезбеђивању и спровођењу збрињавања становништва у ванредним ситуацијама, поред максималног ангажовања стручних служби и институција, учествују и хуманитарне организације (међународне и националне). Основна улога, задаци и принципи рада на којима се заснива и остварује збрињавање цивилног становништва у ванред-

ним ситуацијама огледа се у разноврсним видовима помоћи хуманитарних организација. Као последице ванредних ситуација, на великом простору јављају се бројни губици у живој сили, рушевине, немогућност задовољавања основних потреба (вода, храна и смештај) и уништавање инфраструктуре, што угрожава опстанак укупног цивилног становништва, а нарочито његових најугроженијих категорија (деца, мајке, инвалиди, стара лица). Будући да је помоћ становништву неопходна у веома кратком времену, јавља се потреба за ангажовањем хуманитарних организација помоћу апела надлежних институција и органа.

Улога и значај хуманитарних организација у ванредним ситуацијама

Основни носиоци хуманитарне заштите угроженог и настрадалог становништва у ванредним ситуацијама јесу државни органи, владине специјализоване институције и органи који се баве проблемима збрињавања становништва (Агенција за цивилну заштиту, и други) и невладине хуманитарне организације. Они планирају, организују и спроводе збрињавање становништва у ванредним ситуацијама.

Без обзира на новонастале околности, збрињавање становништва се мора поделити у две суштински различите категорије, иако и једна и друга категорија имају за последицу велике патње и страдање цивила. То су: збрињавање становништва од последица ванредних ситуација у миру и збрињавање становништва од ратних последица. У тим околностима хуманитарне организације имају најзначајнију улогу у бром отклањању последица по становништво.

Тежња савременог човечанства да очува мир и спречи избијање рата, као и да обезбеди међународну сарадњу, међусобно уважавање и толеранцију, претпоставка је за ширење људске солидарности и хуманитарне делатности. У садашње време та улога је, можда, актуелније него икада раније јер се због савремених изазова, ризика и претњи не могу предвидети потенцијалне ванредне ситуације, што посебно отежава активности институција и појединаца који се баве заштитом и спасавањем људи и материјалних и културних добара.

И поред развијених међународних институција и тежње савременог света да сарађује у области безбедности, међународни односи се још увек не могу у потпуности контролисати и сматрати гаранцијом мира и безбедности. То се посебно односи на ванредне ситуације у којима страдају цивили а које се, на основу искустава из протеклог периода, не могу предвидети и спречити. Но, без обзира на то да ли су ванредне ситуације изазване људским чиниоцем или природним феноменима, последица су страдање и патње људи, и велика разарања и уништавање материјалних добара. Ипак, због техничко-технолошког развоја, производње и употребе наоружања велике убојне и разорне

моћи, рат је одувек био, и остаје, највећи узрочник и најтежи вид ванредне ситуације, с највећим последицама по цивилно становништво. Стога, треба повећати ефикасност хуманитарне делатности и оспособљеност хуманитарних организација и институционалних фактора, и оцењивати их према томе колико су спремни да своју функцију обаве у ванредној ситуацији насталој као последица оружане борбе. Јер, као последица ратних дејстава јављају се масовне миграције становништва, избеглице, рушења, контаминације животне средине, људске жртве, рањеници, здравствени и социјални проблеми, и друго.

Чињеница је да су веома често мере које се предузимају у случају хуманитарних катастрофа недовољне и да се спасилачки планови не примењују организовано. Тада долази до ванредне хуманитарне ситуације и најважније је да се, у ситуацијама када су патње и несреће на врхунцу, задовоље најхитније потребе за средствима која недостају и да се на одговарајући начин реагује на потребе становништва. У таквим екстремним ситуацијама сарадња између различитих хуманитарних организација је спора и недовољна, упркос напорима на међународном плану да се квалитетније реагује у ванредним ситуацијама, па не изненађује конфузија у тренутку суочавања са екстремним ситуацијама. Да би се адекватно одговорило на такву ванредну ситуацију неопходно је да се обаве одговарајуће припреме, и да се у случају ратних катастрофа умање негативне последице предузимањем хитних мера. Такође, треба предузимати мере за смањење људских жртава и материјалних штета и припремити планове о употреби средстава која су доступна у таквим ситуацијама. Најважније је да државе поседују потребна средства за обављање тог задатка и да се, ако постоји потреба, ојачају њихови људски и материјални потенцијали. Цивилна заштита, цивилна одбрана, организација цивилне безбедности или организација за управљање ванредним ситуацијама, без обзира на то како се зове, обично је организација преко које државе штите и помажу становништву у случајевима у којима је неопходно њихово деловање. Наравно, не треба заборавити Црвени крст и друге хуманитарне организације које се укључују у рад на збрињавању становништва и отклањању последица ратних дејстава.

Под претпоставком да у земљи у којој се води рат или други оружани сукоб недостају снаге и средства за решавање хитних хуманитарних питања, неопходно је да се укључе сви потенцијали земље, као и међународна заједница. Наиме, у таквим случајевима хуманитарне организације пружају помоћ угроженима без обзира на расне, политичке и друге разлике. Та помоћ се пружа на основу апела за помоћ институција земље или са територије која је угрожена, а непосредна помоћ хуманитарних организација огледа се у првој помоћи у храни, лековима, медицинском материјалу и осталој опреми. Након тога, следи збрињавање избеглица и смештање у расположиве објекте.

У недавној прошлости, (и још увек) били смо сведоци учесталих и интензивних сукоба у оквиру државних граница, што је имало за последицу масовно расељавање људи, пораст насиља и губитак живота, и несагледиву штету по друштво и економију. Такви „сложени хитни случајеви“ изазивају велике хуманитарне кризе у компликованом политичком и војном окружењу. Када је о збрињавању становништва реч, најсложенији проблеми везани су за обезбеђење адекватног смештаја, исхране и здравствене заштите, и за стварање оптималних услова за коначно решење статуса и ресоцијализацију расељених лица, односно за њихов повратак нормалном животу и раду као основној мери за уклањање последица ванредне ситуације.

Искуства из ратова вођених на простору бивше СФРЈ

На основу искустава из ратова вођених на простору бивше СФРЈ као највеће ванредне ситуације која је погодила ову територију, основни проблеми били су:

- недостатак дефинисаних начина за решавање проблема смештаја, исхране, здравствене заштите и решавања статуса, као и обезбеђења хуманитарне помоћи на основу искустава хуманитарних организација у збрињавању угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама из ранијег периода;

- недовољна ефикасност хуманитарних организација у обављању основне улоге у збрињавању цивилног становништва у ванредним ситуацијама;

- непотпуност правне регулативе и инертност институционалног фактора у збрињавању угроженог становништва и отклањању последица ванредних ситуација;

- обим и динамика достављања и злоупотреба хуманитарне помоћи.

У веома тешким околностима, пре свега због грађанског рата с верским и етничким обележјем на територији бивше Југославије и интервенције НАТО-а, током последње деценије прошлог века створена је, по много чему, специфична ситуација у збрињавању цивила. У релативно кратком временском периоду – 1995. и 1999. године, догодила су се два велика друштвена поремећаја изазвана ратним дејствима а последица је био велики прилив прогнаних и избеглих лица, и то у два наврата. Тако се стицајем ратних околности крајем 20. и почетком 21. века у Србији нашло око 560.000 избеглица, ратом погођених и интерно расељених лица, па је збрињавање толиког броја угрожених људи било изузетно сложено и тешко.

Друштво у целини, а тиме и хуманитарне и друге невладине организације у земљи, нашло се у неповољној позицији да би ефикасније решавало проблеме избеглог и расељеног цивилног становништва.

На интензитет и ефекте процеса збрињавања тих категорија лица битно је утицало и негативно се одrazilо следеће:

– транзиција и трансформација државе и друштва која је дуготрајан, сложен и тежак процес;

– угашени и застарели индустријски и производно-привредни капацитети због догађаја који су се збили деведесетих година у бившој Југославији;

– прекинуте економске, привредне и трговинске везе у земљи и са иностранством;

– одређени степен неповерења и негативног односа према држави у међународној заједници који су проузроковани грађанским ратом;

– економске санкције, које су релативно дуго трајале и произвеле економску кризу;

– паралисан рад хуманитарних и других невладиних организација и ограничавање хуманитарне делатности.

Иако им је најзначајнији задатак збрињавање угроженог становништва у миру, тј. пружање хуманитарне помоћи, решавање одговарајућег смештаја, обезбеђење довољне количине хране и квалитетне исхране, ефикасна здравствена заштита и, поготову, решавање избегличког статуса, хуманитарне организације те проблеме не могу решити без помоћи надлежних државних институција и међународне заједнице. Стога је за комплетно решавање тих проблема неопходна сарадња и координирана делатност свих чинилаца који се ангажују на хуманитарном плану, при чему хуманитарне организације имају битну идејну, покретачку и стваралачку улогу. Наиме, ако постоје објективни проблеми на општем друштвеном плану, као амбијенту за деловање, хуманитарне организације не могу у потпуности да остваре своју основну улогу у збрињавању угроженог цивилног становништва. Збрињавање угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама мора свестрано да се анализира и да се дефинишу стандарди који морају да се задовоље у свим елементима заштите и збрињавања, као и критеријуми за објективно решење. Јер, недостатак изграђених инструмената, методике и искуства у решавању конкретних проблема значајно отежава и умањује процес и ефекте практичног деловања хуманитарних организација на збрињавању угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама.

На основу ставова избеглица, ратом погођених лица и интерно расељених лица о свом положају и третману, утврђени су значајно шаренило и разлике у свим елементима збрињавања. Такође, наглашено је да се збрињавање избеглица и расељених лица одвијало у многоме неорганизовано и стихијски, при чему су те категорије лица биле препуштене саме себи и зависиле су од својих способности за сналажење. Дакле, уз потпуно уважавање наведених тешкоћа, које су временом делимично умањене, проблеми заштите и збрињавања избеглог и расељеног становништва нису решавани на адекватан начин.

У области смештаја, која има витални значај за збрињавање избеглица и расељених лица, веома мало је учињено на организовању прихвата и размештају избеглица и расељених лица. Разлози за незадовољство смештајем великог броја избеглица и расељених лица, који су своје оцене засновали углавном на основу чињенице да имају кров над главом, могу да буду следећи:

- недостатак процена исхода тока и последица ратних догађања с хуманитарног аспекта, због чега је нагли прилив великог броја расељеног и избеглог становништва изазвао изненађење;

- недовољна спремност хуманитарних и невладиних организација и надлежних државних органа за организован и плански прихват и размештај тих категорија лица;

- недовољан број и скромна опремљеност постојећих колективних центара и недостатак резервних варијаната смештаја;

- недостатак непосредне и конкретне сарадње и координације у прихвату и смештају избеглица и интерно расељених лица између хуманитарних и других невладиних организација, као и са надлежним државним органима;

- изостанак праћења стања и предузимања конкретних мера ради побољшања смештаја.

Један од најтежих проблема у збрињавању угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама јесте обезбеђење смештаја. Без обзира на узроке ванредне ситуације у мирнодопским и ратним околностима, прва активност у збрињавању угроженог становништва јесте евакуација из угроженог подручја и смештај људи. Стога решавање проблема смештаја, тог првог, најкритичнијег и најзначајнијег корака, који је основни предуслов успешног процеса збрињавања угроженог становништва, не би смело да буде препуштено случајности и да се решава на произвољан начин. Према томе, неопходно је да се област смештаја у систему збрињавања угроженог цивилног становништва стандардизује и доведе на ниво мобилне готовости, како би се у што краћем временском периоду могао функционално активирати. С обзиром на наведено, успешнијем остварењу улоге хуманитарних организација у области смештаја значајно би допринело:

- дефинисање појма, садржаја, типова и начина смештаја угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама;

- прецизно дефинисање типова смештаја, при чему централизован, групни или заједнички вид смештаја у колективним центрима треба да буде основни тип, а сви остали, допунски типови смештаја користили би се по принципу слободног избора;

- дефинисање стандарда колективних центара (инфраструктура, опремљеност, аутономност и општи услови за нормалан живот);

- прецизирање критеријума за објективну оцену квалитета смештаја, што не треба да зависи од утиска испитаника, па ни искључиво од опсервације и слободне процене испитивача.

Регулисање тих питања могло би да буде основа за предузимање конкретних припрема хуманитарних организација за збрињавање угроженог становништва у евентуалним ванредним ситуацијама, као што су:

– избор и прилагођавање постојећих објеката (школе, касарне, одмаралишта, кампови, и слично) погодних за групни смештај угроженог становништва и евентуално формирање нових наменских колективних центара. Наравно, то су углавном објекти који се у редовном стању користе у друге сврхе, али могу да се предвиде и за коришћење у ванредним ситуацијама;

– предвиђање потреба и, зависно од могућности, опремање посебних домова за стара лица;

– формирање прихватних станица и места за прихват и евиденцију угроженог становништва ради стицања општег увида у број, структуру и стање угрожене популације, разврставање и размештај људи по објектима и типовима смештаја.

Дакле, добро организована, припремљена и високо мобилна прихватилишта први су и најважнији корак у успешном збрињавању угроженог становништва. Стога хуманитарне организације треба да имају припремљен глобални план деловања у хуманитарној акцији који је прилагодљив свакој врсти ванредне ситуације.

У области *исхране*, током претходног периода установљено је да је ослонац био на индивидуалним финансијским могућностима избеглица и интерно расељених лица и на помоћи рођака код којих су били привремено смештени. Податак да је веома мали број тих лица у вези с исхраном био ослоњен на колективне центре указује на чињеницу да у њима није било довољне количине и врста квалитетне хране, као и да није било могућности да се храна припрема. На основу тога, указано је на потребу да се изграде стандарди и критеријуми за квалитетну исхрану угроженог цивилног становништва по следећим сегментима:

– правремено обезбеђење одређене количине артикала хране за текућу потрошњу, као и резерве хране;

– реактивирање и комплетно опремање заједничких кухиња у колективним центрима, или изван њих, и предвиђање формирања нових, зависно од развоја догађаја;

– обезбеђење централизованог начина спремања и поделе квалитетне хране у оквиру колективних центара.

Захваљујући релативно добро развијеној структури и распореду медицинских установа, као и политици социјалне заштите у земљи, област *здравствене заштите* избеглица и интерно расељених лица била је позитивно решена.

С обзиром на могућност настајања изненадних ванредних ситуација изазваних природним феноменима или, на пример, терористичким акцијама, у којима може да дође до масовних повреда и рањава-

ња у веома кратком временском периоду, хуманитарне организације требају да дефинишу правила деловања и поступања и у таквим случајевима. Да би збрињавање угроженог цивилног становништва било на завидном нивоу, потребно је да се правовремено:

- формирају и припреме мобилне санитетске екипе за рад у прихватилиштима и интервенције у процесу збрињавања становништва;
- с надлежним државним органима регулише могућност бесплатне поделе лекова болесним избеглицама и расељеним лицима, или уз минималну партиципацију;
- на исти начин обезбеди бесплатно лечење лица која оболе за време трајања избегличког или расељеничког статуса.

У ванредним околностима хуманитарном делатношћу се битно доприноси смањењу и ублажавању патњи угроженог цивилног становништва. У збрињавању избеглог и расељеног цивилног становништва као последице ратних дејстава или мирнодопских катастрофа хуманитарне организације имају приоритетну улогу – од њихове ефикасности зависи процес збрињавања угроженог цивилног становништва и уклањања последица. Ефикасно функционисање хуманитарних организација у ванредним ситуацијама условљено је бројним чиниоцима, од којих су најзначајнији:

- ниво организацијске и мобилне спремности за брзо деловање у ванредним ситуацијама;
- материјално-финансијска могућност друштва;
- обим и интензитет конкретне међународне хуманитарне подршке;
- ниво изграђеног поверења и оствареног угледа хуманитарних организација у друштву;
- поштовање принципа Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца и примена међународног хуманитарног права.

Збрињавање избеглица током деведесетих година прошлог века у Србији се умногоме показало као неефикасно. Та неефикасност се испојила кроз:

- недовољну припремљеност за организован прихват и смештај избеглица и интерно расељених лица;
- недовољан утицај на ниво животног стандарда људи у колективним центрима;
- недовољну организованост у расподели хуманитарне помоћи и непотпун увид у њено коришћење;
- изостанак помоћи у артиклима за задовољење хигијенских и свакодневних потреба;
- недовољан утицај на отклањање последице ванредне ситуације.

За такво деловање нису одговорне само хуманитарне организације, већ је оно последица многих околности у којима оне делују. Недостатак оквирних стандарда и критеријума за припадање, поделу и обезбеђење минималног животног стандарда и свакодневних потреп-

штина свакако је један од разлога неефикасности хуманитарних организација. Међутим, стандардизација у области хуманитарне помоћи значајно зависи од обима и динамике достављања помоћи, а то је зависна и променљива категорија у хуманитарној делатности, поготову у изненадним ванредним ситуацијама. Стога и ту чињеницу треба узети у обзир приликом изграђивања система хуманитарне делатности.

Предлог за редефинисање улоге хуманитарних организација у збрињавању цивила у ванредним ситуацијама

На основу наведеног, указује се потреба за побољшањем заштите и збрињавања угроженог цивилног становништва од последица ванредних ситуација како са становишта практичне улоге хуманитарних организација, тако и са аспекта међународног хуманитарног права. Основне делатности националних и међународних организација Црвеног крста – здравствену и социјалну службу у ванредним ситуацијама, треба побољшати и подићи на одређени ниво на основу искустава из минулих ратова на простору бивше Југославије и интервенције НАТО-а на Савезну Републику Југославију. Будући да је у ванредним ситуацијама неопходно максимално ангажовање хуманитарних организација у збрињавању угроженог цивилног становништва, неопходно је да се још у миру, односно у периоду редовног стања, обаве правовремене припреме. У вези с тим, треба стално пратити, процењивати и изводити поуке и закључке из савремених друштвених дешавања и промена које се догађају у свету, као и у природном амбијенту, и томе прилагођавати хуманитарну делатност – одређене мере, радње и поступке.

Једна од првих мера у праћењу ефикасности хуманитарне делатности јесу проширивање и примена знања о међународном хуманитарном праву. Наиме, познавањем међународног хуманитарног права сви учесници у оружаном сукобу (припадници хуманитарних организација, војна лица, представници државних органа и цивилне заштите, медицинско особље итд.) и потенцијалне жртве таквих сукоба непосредно доприносе не само побољшању заштите жртава оружаних сукоба већ и безбедности хуманитарних радника који учествују у хуманитарној мисији у ратом захваћеном подручју. Такође, поштовањем у пракси правила међународног хуманитарног права и принципа Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца обезбеђују се смањење и ублажавање људске патње.

Главну улогу у поштовању и примени међународног хуманитарног права, поред Покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца, имају националне хуманитарне и невладине организације, које морају да успостављају односе са надлежним државним институцијама и другим заин-

тересованим телима ради решавања питања која се односе на национално и међународно право и обезбеђења поштовања и примене међународног хуманитарног права. Покретањем иницијатива, предлога и захтева да се усвајају законске мере у вези са применом међународног хуманитарног права, заштитом амблема Црвеног крста, едукацијом и слично, национална друштва непосредно доприносе ширењу идеја, културе и знања, као и примени међународног хуманитарног права. Да би се znale границе понашања сваког лица и права на која се свако може позвати у оружаном сукобу, те како са хуманитарног становишта треба третирати оружане сукобе, неопходна је едукација становништва током редовног школовања, уз организовање курсева и информисање путем медија. Међутим, познавање, поштовање и примена међународног хуманитарног права и принципа Међународног покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца није само обавеза националних хуманитарних и других невладиних организација већ и међународноправна обавеза држава прописана у Женевским конвенцијама и допунским протоколима.¹ То подразумева и обавезу државе да дограђује постојећу правну регулативу, као и да оспособљава кадар за њено спровођење, укључујући и санкционисање ратних злочина.

Када је реч о међународном хуманитарном праву, због децентрализованог метода примене, принудно обезбеђивање поштовања тог права и санкционисање његових повреда преузеле су Уједињене нације. Међутим, механизми принудних мера УН, у којима доминирају односи моћи (употреба силе и економске санкције), а не владавина права, иако нису у вези с применом међународног хуманитарног права, ипак су најближи функцији обезбеђења његовог поштовања и примене. Због тога се у том праву морају изградити посебни механизми да би се избегли пристрасност и, често, дупли стандарди у примени принудних механизма Уједињених нација. Но, мора се схватити да се никаквим механизмима не може гарантовати минимум поштовања појединаца у оружаном сукобу. То се може постићи само васпитањем и образовањем, односно прихватањем чињенице да је чак и у оружаном сукобу непријатељ људско биће које заслужује поштовање.

Невладине хуманитарне и друге организације морају још у миру, путем сарадње са економским факторима друштва, радити на стварању материјалних резерви и обезбеђењу сигурних извора хуманитарне помоћи. И у тој области треба уредити правила понашања и поступања особља хуманитарних организација, како би се искључила злоупотреба хуманитарне помоћи и избегли злоупотреба и компромитовање целокупне делатности. Хуманитарну помоћ треба посматрати искључиво у контексту очувања живота и здравља људи, и она никако не сме да буде условљена било каквим политичким уступцима. Неоп-

¹ Чланови 47, 48, 127 и 144 Четири конвенције, чл. 83 и 87 Првог допунског протокола и чл. 19 Другог допунског протокола.

ходно је да се хуманитарна помоћ заснива на социоекономским индикаторима (број угрожених лица, демографски састав, економска и финансијска моћ, и слично), који могу помоћи да се утврде одговарајуће врсте помоћи, места и начин дистрибуције и мере за побољшање те помоћи. У вези с тим, треба обезбедити евиденцију како би се прикупили подаци о потребама и у најкраћем року доставили потенцијалним изворима помоћи ради хитног слања помоћи онима којима је најпотребнија.

Треба разрадити начин расподеле помоћи у ванредним ситуацијама како се не би злоупотребљавала и, евентуално, користила за политичке манипулације, као и начин заштите корисника те помоћи, при чему особље хуманитарних организација, па чак и донатори, треба да имају увид у расподелу и коришћење хуманитарне помоћи. Треба узимати у обзир и чињеницу да помоћ у ванредним ситуацијама може да допринесе смањењу социјалних тензија и политичке нестабилности, као и појави недостатка жеље за репатријацијом расељених лица због помоћи коју примају, па је важно да се успостави режим давања помоћи. Без обзира на развијеност система и обим хуманитарне помоћи, значајно је да се уважи чињеница да је веома важно превентивно деловање, како се помоћ не би тражила у време када је већ дошло до ванредне ситуације.

У збрињавању расељених и избеглих лица са простора бивше СФРЈ најмање је учињено на трајном решавању њиховог статуса и ослобађању од спитета избеглица и интерно расељено лице, што потврђује показатељ да је огроман број људи из те популације незадовољан својим садашњим статусом. Наиме, у протеклом периоду свега је мали број лица те категорије успео да на неки прихватљив начин коначно реши свој статус (што је више него мало).

Решење сталног места боравка, обезбеђење адекватног смештаја и стварање услова за економску независност, самосталан живот и сигурну егзистенцију расељено и избегло становништво види у коначном решењу садашњег статуса, при чему се готово половина те популације изјаснила за интеграцију у Србији. Међутим, дугогодишња неизвесност и спорост у решавању статуса, третман у друштву, све веће сиромашење и економска зависност и незапосленост повећавају менталну нестабилност, незадовољство и напетост тих категорија људи, те имају све мање наде да ће решити постојећу ситуацију. У вези с тим, треба узети у обзир чињеницу да је веома лоше решавање избегличког и расељеничког статуса умногоне резултат недостатка и недоречености позитивних прописа из области хуманитарног деловања у збрињавању угроженог цивилног становништва.

Недостатак стратегије националне безбедности, као основног документа који има стратегијски значај, као и непостојање закона о цивилној заштити, која ни правно ни практично није регулисана и која нема своје агенције, значајно је допринео стихијском раду и лошем

збрињавању избеглица и расељених лица. Комесаријат за избеглице покушавао је да премости неке проблеме, али је и он деловао ад хок, без адекватне правне претпоставке. Осим недостатка међусобне сарадње и нерегулисаних међусобних односа, невладине хуманитарне организације на територији Србије нису биле дужне да о садржају свог рада извештавају надлежне државне органе, те је долазило до преклапања активности или, чак, до њиховог изостанка.

За изузетно мали учинак у решавању коначног статуса избеглица и расељених лица, односно за готово занемарено и заборављено решавање тог проблема битног за будућност те угрожене популације, постоје политички, материјални и нормативно-правни разлози, од којих су најзначајнији:

- слаба материјално-финансијска способност државе и недовољна и нередовна помоћ међународне заједнице, због чега није у потпуности успела национална стратегија за решавање проблема те популације;

- непрецизна и непотпуна нормативно-правна регулатива и ограничења, спорост у изменама постојећих и доношењу нових позитивних прописа за спровођење интеграције;

- неуређени међусуседски односи између Републике Србије и нових држава, као и неповерење избеглог и расељеног становништва, што отежава процес репатријације,

- недовољно одлучно и споро деловање државе и међународне заједнице, националних и међународних хуманитарних организација на коначном решавању статуса те категорије становништва;

- недореченост и застарелост неких међународних правила и методике, и њихова селективна примена у пракси.

Савремене ванредне ситуације показују тенденцију повећања патњи и страдања цивилног становништва. Остваривање програмских циљева и задатака хуманитарних организација у ванредним ситуацијама, у којима је све израженије глобално угрожавање људи, материјалних добара и животне средине, мора да се прилагоди и усклади са условима и методама које произилазе из савремених изазова, ризика и претњи. У вези с тим, са хуманитарног становишта, неопходна је доградња нормативно-правне регулативе да би се створила правна основа за решавање проблема у области збрињавања угроженог цивилног становништва и ефикасније деловање хуманитарних организација у ванредним ситуацијама. Стога, у домаћем нормативно-правном систему треба предузети следеће:

- законском регулативом уредити дужности, права и обавезе, као и поступак надлежних институција у области савремених изазова, ризика и претњи;

- донети стратегију националне безбедности и, у оквиру ње, дефинисати и проблематику хуманитарне природе и однос државе према тој делатности;

– посебним законским прописима регулисати област цивилне заштите, њен однос и обавезе према хуманитарним организацијама у хуманитарним мисијама;

– законским прописима конкретније уредити сарадњу и координацију између хуманитарних и других невладиних организација и надлежних државних органа у спровођењу хуманитарних мисија;

– доделити одређена новчана средства из резерве Републике Србије за спровођење националне стратегије за решавање статуса избеглица и расељених лица (стамбени кредити и слично);

– по могућности, формирати наменски фонд за хуманитарну делатност.

У оквиру осавремењавања и доградње нормативно-правне регулативе, поред наведених препорука, неопходно је, уз подршку владе, хуманитарних и других невладиних организација, предузети и следеће:

– стандардизовати дефиницију ванредне ситуације, којом ће се обухватити и хуманитарна компонента, као заједничку основу и оквир деловања на хуманитарном плану свих сегмената;

– изградити националне базе података за ресурсе у случају природних катастрофа, с тим да их систематизују сви учесници у процесу решавања ванредних ситуација;

– стандардизовати методологију за прикупљање података на националном нивоу на основу израчунавања тоталних економских и еколошких губитака;

– обезбедити подршку и кооперацију између чинилаца који успостављају базу података да би се смањило преклапање, подржати размену података и побољшати јавни приступ бази података.

Када је о нормативно-правној регулативи реч, неке одредбе правила међународног хуманитарног права и у Повељи УН, посебно у вези са практичном применом у заштити угроженог цивилног становништва, у извесној мери су недоречене, па можда и застареле и превазиђене. Будући да се међународно хуманитарно право примењује само у заштити и збрињавању угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама изазваним оружаним сукобима, пожељно је да се осавремени и учини општеважећим за све врсте ванредних ситуација. Због тога би Женевске конвенције и допунске протоколе требало допунити обавезом примене у заштити и збрињавању угроженог цивилног становништва и у ванредним ситуацијама насталим изван оружаних сукоба. Такође, било би веома корисно да се на међународном нивоу обавезу све националне државе, без обзира на то да ли су страна уговорница међународног хуманитарног права, на заштиту и збрињавање угроженог цивилног становништва у свим ванредним ситуацијама у миру и рату. То би било корисно и са хуманитарног становишта заштите и збрињавања угроженог цивилног становништва у ванредним ситуацијама изазваним природним феноменима, којих је по-

следњих година било више. На основу искуства, требало би стандардизовати и такве хуманитарне мисије на нивоу Међународног покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца, уз уважавање одређених сугестија које би достављале националне хуманитарне организације.

Закључак

Ванредне ситуације су највећи безбедносни изазов у савременом свету. У последњој деценији 20. века, на основу искустава у збрињавању цивила у ванредним ситуацијама, утврђени су одређени проблеми које би требало разрешити, те се намеће питање редефинисања улоге хуманитарних организација.

Иако се данас више пажње посвећује превенцији ванредних ситуација, оне се често не могу спречити, па деловање свих субјеката који се баве хуманитарном делатношћу треба модернизовати и прилагодити новонасталим околностима. У будућим ванредним ситуацијама неопходно је ефикасније деловање, пре свега, у решавању проблема смештаја, исхране, здравствене заштите и, на крају, статуса расељених лица. Дакле, на основу искустава из протеклог периода, неопходно је редефинисање улоге хуманитарних организација у деловању током ванредних ситуација које ипак има непроцењив значај. Тај веома важни задатак може да се реализује осавремењивањем међународног хуманитарног права, а затим и доследнијим поштовањем принципа рада хуманитарних организација.

Литература:

1. В. Јаковљевић, *Избеглице: међународна заштита, правни положај и животни проблеми избеглица, прогнаника и расељених лица*, „Међународна политика“, Београд, 1998.
2. В. Јаковљевић, *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.
3. В. Јаковљевић, „Организовање друштва за заштиту и спасавање од елементарних непогода и катастрофа“, *Зборник Факултета одбране и заштите*, Београд, 1997.
4. В. Јаковљевић, „Динамика развоја и афирмације цивилне заштите у двадесетом веку“, *Зборник Факултета одбране и заштите*, Београд, 1999.
5. В. Јаковљевић, „Систем мера заштите и спасавања“, *Зборник Факултета одбране и заштите*, Београд, 2000.
6. В. Јаковљевић, „Правци развоја безбедносне и одбрамбене политике СРЈ и цивилне одбране“, *Зборник радова ФЦО*, Београд, 2001.
7. З. Вучинић, *Међународно ратно и хуманитарно право*, ВИЗ, Београд, 2001.
8. Ц. де Ровер, *Служити и штитити*, Међународни комитет Црвеног крста, Женева, 1998.
9. Т. Horlock-Jones, „The Nature of Disasters“, *The Journal of the Institute of Civil Defence*, London, 1990.

10. Зборник радова: *Избеглице – међународна заштита, правни положај и животни проблеми избеглица, прогнаника и расељених лица*, „Међународна политика“, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1998.
11. *Попис избеглица и других ратом угрожених лица у СРЈ*, UNHCR, Београд, 1996.
12. J. Harris Andrew, *Facing the Challenges of Military-Civil Cooperation in Complex Emergencies*
13. К. Штрбац, *Хуманитарне организације у збрињавању цивилног становништва у ванредним ситуацијама* (докторска дисертација), Факултет за безбедносне студије, Београд, 2006.

Ефикасност ангажовања противтерористичких јединица у зависности од примене средстава за привремено онеспособљавање

УДК: 323.28 : 061.92

Доц. др *Дане Субошић**

Применом средстава за привремено онеспособљавање у противтерористичким јединицама треба да се оптимизују варијанте њиховог ангажовања. Наведена оптимизација остварује се максимизацијом, односно минимизацијом функције циља, и то према одређеним критеријумима. У раду је објашњена оптимизација варијаната ангажовања противтерористичких јединица у зависности од примене средстава за привремено онеспособљавање, и то према критеријуму ефикасности, тј. успешности (који се максимизира).

Кључне речи: *средства за привремено онеспособљавање, ефикасност, ефективност, економичност, противтерористичке јединице.*

Увод

Циљеви¹ и критеријуми руководилаца за извођење појединих наменских задатака обједињени су тзв. *основним замислима*. При томе, основне замисли су синтеза циљева који желе да се остваре ангажовањем организационих целина (јединица) и критеријума као мерила за утврђивање степена остварења циљева. Конституенци основних замисли (циљеви и критеријуми) настају као последица дефинисања проблема у добијеном задатку. Само оформљење основних замисли у функцији је формирања варијаната, али и њиховог каснијег вредновања ради подношења у виду предлога, одабира оптималног, његовог претварања у одлуку и ангажовања снага према тој одлуци.

Безбедност као циљ противтерористичких активности може да се дедукује као безбедност грађана, противтерориста, лица против којих се средства принуде примењују, материјалних добара и окружења. *Безбедност грађана* је објективно стање заштићености њихових основних људских права и слобода а пре свега живота, здравља (телесни и психички склад), личног достојанства и њихове имовине од свих извора и облика угрожавања. Под појмом *безбедност противтерориста* подразумева се објективно стање заштићености њиховог живота и здравља за време обављања послова из њихове надлежности и слу-

* Аутор је запослен у Криминалистичко-полицијској академији у Београду.

¹ Циљ је вредност коју треба остварити или сачувати.

жбених задатака. *Безбедност лица против којих се средства принуде примењују* значи истоветно стање заштићености њихових основних људских права и слобода као и у случају разматрања појма *безбедности грађана*. Под појмом *безбедност материјалних добара* подразумева се објективно стање заштићености њихове структуре, ради исправног функционисања, од свих извора и облика угрожавања, док се под појмом *безбедност окружења* подразумева објективно стање заштићености животне средине.

Циљеви и критеријуми безбедносних ангажовања

Као циљ, безбедност се степенује по приоритету, па је приоритетан потциљ безбедност грађана. Остали потциљеви су по приоритету мање значајни али се такође разликују по приоритету. Потциљеви ангажовања противтерористичких јединица, изражени као: безбедност грађана, *противтерориста*, лица против којих се средства принуде примењују материјалних добара и њиховог окружења, мерљиве су категорије, које се могу степеновати као:

1) *најмање угрожена безбедност*, када нема штетних последица за лица, материјална добра и њихово окружење;

2) *мање угрожена безбедност*, коју карактерише осећање страха и несигурности због постојања реалне опасности од угрожавања безбедности;

3) *средње угрожена безбедност*, када има покушаја угрожавања безбедности, вређања достојанства личности и лакших телесних повреда, као и оштећења материјалних добара, односно њиховог окружења, због којих нису ван функције;

4) *више угрожена безбедност*, коју одликују тешко нарушавање здравља лица (тешке телесне повреде и теже нарушавање психичког здравља) и таква оштећења материјалних добара и њиховог окружења да више нису у функцији, али се након одређене интервенције могу обновити;

5) *највише угрожена безбедност*, са смртним последицама за лица, као и уништењем материјалних добара и знатном штетом у њиховом окружењу, због којих им се функције не могу обновити.

За разлику од циљева, *критеријуми* су мере достизања задатог циља и морају да имају квантитативно обележје (морају се бројчано изражавати).² Сваки критеријум је суштински значајан за процес формирања варијаната ангажовања противтерористичких јединица јер представља чинилац који утиче на ток и резултате тог процеса. За ангажовање противтерористичких јединица уобичајени критеријуми су

² М. Стојиљковић, *Процес доношења одлука*, Београд, 1975, стр. 88, наведено према: М. Миловановић, *Оптимизација рада команди оперативног нивоа на доношењу одлука за борбена дејства применом теорије одлучивања*, (докторска дисертација), ЦВШ ВЈ, Београд, 1996, стр. 207.

законитост и ефикасност. Док се *законитост* уважава на основу легитимности дефинисаног циља³ и начина његовог остварења,⁴ *ефикасност* се постиже одговарајућим односом *ефективности* и *економичности*.⁵

Ефективност је критеријум за степен остварења постављеног циља (безбедности) који се максимизира. У идеалном случају, степен безбедности који се остварује или чува ангажовањем противтерористичких јединица јесте потпуна безбедност објеката заштите. Ако то није могуће, потребно је да степен безбедности буде што је могуће виши.

Економичност је критеријум за трошкове који се минимизира. Тај критеријум у супротности је са претходним јер је редовно за виши ниво ефикасности неопходна мања економичност, тј. повећање трошкова. Синтеза ефикасности и економичности чини објективну меру оптимизације и изражава се следећим критеријумом.

Ефикасност је успешност, и представља однос ефикасности и економичности, због чега се максимизира. Раст успешности могућ је у обе димензије које чине наведени критеријум. Наиме, повећањем ефикасности и смањењем трошкова повећава се њихов количник (и обрнуто), што је резултат деловања наведених чинилаца.

Вредновање резултата формирања варијаната представља утврђивање степена задовољења критеријума при остварењу постављених циљева. Дакле, да би се разматрани процес могао реализовати, потребно је да се провери сагласност формираних варијаната и основних замисли команданата противтерористичких јединица. Само варијанте које у довољном степену задовољавају остварење циља према критеријумима којима се вреднују сврставају се у прихватљиве и подносе као предлог ради избора најбољег међу њима и његовог промовисања у одлуку. Прихватљивост варијаната у том делу текућег саопштења утврђује се на основу ваљаности формираних варијаната ангажовања противтерористичких јединица, при чему су њихова основна обележја недостатак и постојање примене средстава за привремено онеспособљавање. При том је прихватљивија она варијанта која је по уважавању принципа и задовољењу критеријума приликом остваривања обавезних потциљева – боља. У вези с тим је и решавање проблема избора начина вредновања прихватљивости варијаната ангажовања противтерористичких јединица.

³ На пример: „Легитиман циљ активности снага безбедности је лишење слободе лица које је објект потраге, а не живота, при чему евентуално лишење живота представља нежељену последицу легитимне интервенције овлашћених службених лица“ (интерна комуникација са Обрадом Стевановићем).

⁴ Начин, пре свега, опредељују коришћена средства (инструменти) и начин на који се она користе (технике). Дозвољено је коришћење само прописаних средстава, на прописан начин.

⁵ До тих критеријума долази се синтезом ставова наведених у: Б. Милосављевић, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 466–479; Група аутора, *Менаџмент*, ФОН, Београд, 1996, стр. 342 и 343, и М. Миловановић, *исто*, стр. 207 и 208.

Оцена прихватљивости варијаната може се изводити на два начина: анализом „предности и недостатака“, и анализом „обавезно – пожељно“.⁶ Анализа „предности и недостатака“ обухвата сагледавање последица које ће наступити применом појединих варијаната. Последице се сврставају као повољне, неповољне и непознате, а што је више непознатих последица, то је већа неизвесност везана за последице остварења наведене варијанте.⁷ С друге стране, анализа „обавезно – пожељно“ изводи се на основу избора потциљева општег циља који се жели остварити сваком варијантом. Потом се потциљеви рангирају по значају⁸ и разврставају као „обавезни“, „пожељни“ и „пожељни мањег значаја“. Најзад, утврђује се која варијанта више одговара досезању сваког од потциљева, почев од обавезних, као најважнијих. Да би варијанта била потврђена као прихватљивија, потребно је да више одговара сваком обавезном потциљу⁹ према прописаним критеријумима.¹⁰

Табела 1

Критеријуми	1. Ефективност 2. Економичност 3. Ефикасност	
Потциљеви по чиниоцима формирања варијаната		
Безбедност грађана	<i>Поређење варијаната по прихватљивости и ваљаности</i>	
Безбедност припадника ПТЈ		
Безбедност лица против којих се примењују средства принуде		1. Варијанте <i>без предвиђања</i> примене средстава за привремено онеспособљавање;
Безбедност материјалних добара		2. Варијанте <i>са предвиђањем</i> примене средстава за привремено онеспособљавање.
Безбедност окружења		

Будући да непознате последице постоје у свакој варијанти и да је рангирање потциљева по значају већ урађено, за оцену њихове допустивости погоднија је анализа „обавезно – пожељно“. Она се изводи у односу на сваку варијанту, које су подељене тако да њихово основно обележје чини врста средстава за привремено онеспособљавање која се у њима користи за онеспособљавање људи и материјалних добара. Свака од тих варијаната пореди се по прихватљивости с варијантом у којој није предвиђена примена средстава за привремено онеспособљавање.

⁶ Опширније у: М. Миловановић, *исто*, стр. 277.

⁷ *Исто*.

⁸ Опширније у: Д. Субошић, *Утицај несмртоносног оружја на варијанте ангажовања противтерористичких јединица*, (докторска дисертација), ВА ВСЦГ, Београд, 2004.

⁹ Опширније у: М. Миловановић, *исто*, стр. 277 и 278.

¹⁰ Видети табелу број 2. На њој је приказана повезаност средстава за привремено онеспособљавање и потциљева ангажовања противтерористичких јединица наведених по значају на основу критеријума који служе као мерила њиховог досезања.

Током ослобађања талаци обавезан потциљ ангажовања против-терористичких јединица јесте повратак безбедности отетим грађанима, па је потребно да се претходно довољно смањи безбедност лица против којих се примењују средства принуде. Пожељан потциљ је очување безбедности припадника противтерористичких јединица, док су пожељни потциљеви мањег значаја очување безбедности материјалних добара и животне средине. Ако је реч о заузимању запоседнутих објеката, обавезан потциљ је очување безбедности материјалних добара јер се тиме постиже и безбедност грађана који могу да буду угрожени њиховим општећењем, као и безбедност окружења. Да би се то постигло, неопходно је да се претходно угрози безбедност лица против којих се примењују средства принуде, што је начин да се приморају да обуставе активности. Пожељан потциљ је очување безбедности припадника противтерористичких јединица. У случају да је реч о задатку лишења слободе терориста и осталих категорија опасних криминалаца, редослед потциљева по значају исти је као у случају ослобађања талаци. Најзад, током задатака обезбеђења противтерористичке јединице потциљеви се деле по значају на исти начин као у случају заузимања запоседнутих објеката. Из те анализе може се закључити да је редослед потциљева по значају прави начин за систематизацију теорије у области утицаја средстава за привремено онеспособљавање на оцену прихватљивости варијаната ангажовања противтерористичких јединица (табела 2).

Табела 2

Задатак Потциљеви по значају	Ослобађање талаци	Заузимање запоседнутих објеката	Лишење слободе терориста и осталих категорија опасних криминалаца	Обезбеђење
Обавезан	Угрожавање безбедности лица против којих се примењује принуда и повећање безбедности грађана	Угрожавање безбедности лица против којих се примењује принуда и повећање безбедности материјалних добара, њиховог окружења и грађана	Угрожавање безбедности лица против којих се примењује принуда и повећање безбедности грађана	Угрожавање безбедности лица против којих се примењује принуда и повећање безбедности материјалних добара, њиховог окружења и грађана
Пожељан	Безбедност припадника противтерористичких јединица	Безбедност припадника противтерористичких јединица	Безбедност припадника противтерористичких јединица	Безбедност припадника противтерористичких јединица
Пожељан, мањег значаја	Безбедност материјалних добара и њиховог окружења	—	Безбедност материјалних добара и њиховог окружења	—

Заједничко за све задатке током којих се ангажују противтерористичке јединице јесте чињеница да их иницирају лица против којих се примењују средства принуде. Безбедност осталих учесника (и поједи-

них чинилаца) у конкретној конфликтној ситуацији, између осталог, зависи од њиховог стања и воље. Како смањење безбедности лица против којих се примењују средства принуде спада у обавезне потциљеве, утицај средстава за привремено онеспособљавање на оцену допустивости варијаната ангажовања противтерористичких јединица разматра се почев од наведених потциљева, преко пожељних, до оних који су такође пожељни, али су мање значајни.

Ефективност варијаната

Средства за привремено онеспособљавање по дефиницији служе за тренутно, краткотрајно и за дуже време нешкодљиво онеспособљавање лица и материјалних добара. Примена таквог оружја није довољна да се дефинитивно савладају лица и материјална добра против којих се користе јер су ефекти које изазивају пролазног карактера. Због тога је неопходно коришћење ефеката који се њима изазивају. Поред тога, неопходно је коришћење погодности које настају њиховим активирањем, што се чини применом потребних средстава принуде. О томе сведоче бројни успешни примери онеспособљавања лица и материјалних добара против којих су коришћена средства за привремено онеспособљавање, најчешће током препада,¹¹ али и током заседа и обезбеђења, односно у сличним ситуацијама.

Противтерористичке јединице употребљавају *акустично-оптичка* средства за привремено онеспособљавање од 1977. године. Наиме, током ослобађања талаца из отетог авиона у Могадишу (Сомалија) које је, без сопствених губитака, извела немачка противтерористичка јединица GSG-9 ослобођено је свих 86 путника и чланова посаде. Том приликом лишена су живота тројица, а рањен је један отмичар. Спасовање талаца из иранске амбасаде у Лондону, 1980. године, изведено је ангажовањем британског SAS-а и такође није било губитака међу припадницима противтерористичке јединице, док су лишена живота сва шесторица отмичара. Акција је окончана тако да није погинуо ниједан талац. Најзад, слична је била и акција ослобађања талаца из отетог авиона на марсељском аеродрому (Француска), 1994. године, током које су лишена живота сва четворица отмичара, али су рањена два путника и два члана посаде. Ослобођено је 160 талаца а акцију је извела француска противтерористичка јединица GIGN. Међутим, током акција рањено је девет припадника те јединице.

Утицај *хемијских средстава* за привремено онеспособљавање на ефективност варијаната ангажовања противтерористичких јединица

¹¹ Наводе се примери успешне примене током препада акустично-оптичких средстава за привремено онеспособљавање јер се на најупечатљивији начин демонстрира утицај наведених средстава на ефективност варијаната ангажовања противтерористичких јединица.

за извођење препада, заседа и обезбеђења разматра се посебно за лепљиве пене, смирујуће агенсе и надражљивце. Наиме, сваком од наведених врста хемијских средстава за привремено онеспособљавање другачије се утиче на ефективност варијаната ангажовања противтерористичких јединица. При том, утицај лепљивих пена и надражљиваца остварује се у случају препада, заседа и обезбеђења, а смирујућих агенса – само у оквиру препада, јер та средства нису прилагођена за заседе и обезбеђења.

Лепљивим пенама које се користе према правилима која се морају уважавати приликом формирања варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења, готово тренутно и краткотрајно онеспособљавају се за коришћење погодна материјална добра (врата, прозори, прекидачи електричних инсталација, уређаји итд.). Поред тога, њима се могу ојачавати средства за запречавање, чиме се спречава њихово померање. На посредан начин, тиме се спречавају терористи и остале категорије опасних криминалаца да користе наведена материјална добра, што може довести до слабљења њихове позиције, а јачања позиције снага које смитују лепљиве пене. Међутим, нема примера успешног коришћења средстава за емитовање лепљивих пена јер су спреј-боце са тим пенама уведене у оперативну употребу 2002. године, тако да још нема проверених података.¹²

Ако се спроводи према правилима, онеспособљавање лица хемијским тровањем помоћу емитовања *смирујућих агенса* има обележја тренутности, краткотрајности и трајне нешкодљивости. При том је неопходно да се користе погодности које настају њиховим активирањем, што се чини средствима принуде. Пример употребе смирујућих агенса је акција ослобађања талаца из московског позоришта „Дубровка“ крајем 2002. године. Смирујући агенс у гасовитом стању који је емитовала руска противтерористичка јединица „Алфа“ узроковао је бројне последице, међу којима и смрт 127 од око 900 талаца, док је од последица паљбе из ватреног оружја страдало двоје људи. Остали таоци су имали здравствене проблеме мањег или већег интензитета, који су настали као последица емитовања смирујућег агенса. Смртност и здравствене тегобе талаца изазвани су грешкама у припреми и остварењу варијанте ангажовања „Алфе“, јер такве последице могу да се избегну правилним формирањем, вредновањем и остваривањем, што омогућује примењена хемијска материја. Циљ емитовања смирујућих агенса био је онеспособљавање терориста успављивањем, што је и постигнуто. Иако су могли само да их лише слободе, припадници „Алфе“ су лишили живота и све успављивањем онеспособљене терористе, којих је било педесет троје. Онеспособљавањем терориста емитовањем

¹² Видети опширније у: „NLWP 1999 Annual Report“, Annex, Internet, 22. april 2002. <http://www.jnlwd.usmc.mil/Documents/1999AnnualReport.pdf>.

смирујућих агенса смањује се њихова безбедност и стварају се услови за успешно обављање задатака противтерористичких јединица.

Ако се користе према правилима која се морају уважавати приликом формирања варијаната ангажовања противтерористичких јединица, *надражљивцима* се особе онеспособљавају готово тренутно и краткотрајно. Онеспособљавање правилним хемијским тровањем надражљивцима је нешкодљиво, што одговара намени и задацима противтерористичких јединица више него коришћење смртоносних средстава принуде. О томе сведоче бројни успешни примери онеспособљавања лица против којих су коришћена средства за емитовање надражљиваца.

Употреба сузавца, познатијег као *CN*, први пут је евидентирана 1912. године у Паризу, приликом сузбијања грађанских нереда.¹³ Због успеха који је том приликом постигнут, пре свега због изненађења, почео се примењивати и у војсци. Надражљивци су у војсци први пут масовно употребљени током Првог светског рата. Међутим, због малог броја средстава, неразвијене тактике, задовољавајућег квалитета коришћених хемијских материја, тј. њихових физичко-хемијских одлика, нису оствариване довољне концентрације контамината. Између два светска рата развијани су надражљивци и средства њихове примене, тако да су та средства успешно коришћена 1935/1936. године током војног ангажовања Италије у Етиопији, а нешто касније и Јапана на територији Кине. Након Другог светског рата, надражљивци су масовно примењени за време америчког војног ангажовања у Вијетнаму. Користећи сузавец у Јужном Вијетнаму од 1964. године, америчке јединице су до 1969. године чак 16,5 пута повећале количину употребљене хемијске материје. Док је 1964. дејствовано са 162 тоне, 1969. године количина примењеног сузавца износила је 2.684 тоне.¹⁴ Успешности примене хемијских средстава за привремено онеспособљавање допринела је и мала смртност особа које су контаминирани. Од 10.400 затрованих, погинуло је 120 особа, што износи нешто више од један одсто. Тај однос се није променио ни наредних година, током којих је било затровано још више лица јер су дејства била интензивнија.¹⁵ На масовну примену надражљиваца указује и број врста средстава за њихову примену, који је повећан са шест, на почетку, на више од 30 средстава крајем рата.¹⁶ Пример успешне примене надражљива-

¹³ И. Лазаревић, „Средства за привремено онеспособљавање“, *Нови гласник*, бр. 5/97, Београд, 1997, стр. 51.

¹⁴ Д. Бокоњић, „Савремени онеспособљавајући агенси типа надражљиваца“, *Научно-технички преглед*, бр. 7–8, Београд, 1982, стр. 82.

¹⁵ *Искусва у санитарском обезбеђењу у Вијетнамском рату*, Санитетска управа ССНО, Београд, 1970, стр. 88.

¹⁶ *Искусва из рада санитарских служби у локалним ратовима после Другог светског рата*, први део, Вијетнамски рат, Санитетска управа ССНО, Београд, 1980, стр. 211 и 221, и Д. Бокоњић, *исто*, стр. 88.

ца током Вијетнамског рата јесте заробљавање захваљујући примени сузавца, групе од 50 припадника вијетнамских снага која се крила међу 400 цивила.¹⁷

Има мало података о примени надражљиваца током извођења препада јер се као најстрожа тајна чува свака предност у знању, нарочито када је реч о новим технологијама. Ипак, има извесних података. Наиме, познат је случај ослобађања талаца препадом из једне банке у Шведској 1973. године. Том приликом је вишеструки повратник у затворе у банци држао четворо талаца – три жене и једног мушкарца. Захтевао је да се пусти из затвора и доведе у банку један његов пријатељ, и да им се након тога, дозволи да се безбедно удаље из банке. Ради личне безбедности, намеравали су да задрже таоце до доласка на безбедно место. „Талачка“ ситуација трајала је шест дана. За то време покушавано је ослобађање талаца преговорима. Након неуспеха, полиција их је ослободила применом хемијских средстава. Наиме, полицајци су неопажено дошли до просторије у којој су били таоци и успели да убаце сузавец. Потом су отмичари и таоци напустили просторију, заклањајући се од дејства сузавца, и отмичари су одмах положили оружје и предали се полицији.¹⁸

Надражљивци су коришћени и током грађанског рата на простору СФРЈ, а први евидентирани случај односи се на противснајперска дејства тим оружјем, и против снајперског пара који је дејствовао на подручју Сарајева. Тада су две хемијске бомбе пиротехничког типа убачене у гаражу у којој су били снајперисти, и обојица су лишени живота због смртоносне концентрације која је створена у малом простору. У септембру 1993, током напада јединица Кордунашког корпуса на Дивосело, хрватске снаге су дејствовале активно, између осталог, испаливањем пет-шест хемијских тромблонских мина. Због стављања заштитних средстава у заштитни положај, те због мале концентрације хемијске материје, примена тих средстава није била успешна. У рејону Турња хрватске снаге су такође примениле хемијска средства, и то у виду отровно-димних кутија, и том приликом је одбијен напад јединица Кордунашког корпуса. Најзад, у тзв. бихаћком цепу такође су коришћене отровно-димне кутије ради напуштања заклона, чиме су постизани велики успеси.¹⁹

Умањење борбене способности јединица које настаје као последица примене хемијских средстава представља променљиву која, поред метеоролошких и географских обележја простора, односно времена, зависи и од места, односно улоге контаминиране јединице у борбеном распореду. Тако су истраживања у НАТО-у показала да се тај степен креће од незнатног, за британске ваздухопловне базе у Не-

¹⁷ *Искусва у санитарском обезбеђењу у Вијетнамском рату*, исто, стр. 89.

¹⁸ Видети опширније у: М. Кларић, *Таоци*, „Политика“, Београд, 1979, стр. 64 и 65.

¹⁹ И. Лазаревић, *исто*, стр. 58.

мачкој, до 30 одсто за америчке трупе у првом борбеном ешелону²⁰ на једној вежби у Сједињеним Државама. На основу тога, може се закључити да су дејства надражљивцима на снаге најуспешнија у непосредном борбеном додиру.

Надражљивци типа *OS* такође доприносе ефективности варијаната у којима се предвиђа њихова употреба и у којима се користе. Да би вредновали спрејове *OS*, амерички истраживачи су спровели истраживање у балтиморској полицији од јула 1993. до марта 1994. године. Њиме је утврђено да је од почетка примене спреја *OS*, смањен број напада на полицајце, а када је ипак до њих дошло, 21 од 174 (11 одсто) полицајца задобио је лакшу врсту повреде. Међутим, након тога, нико од њих није тражио лекарску интервенцију и због те повреде није било изостанака с посла.²¹ При том су контаминирани 174 особе ради савладавања отпора који су пружале, и од њих је повређено 14 особа (или осам одсто), али тако да нису затражиле лекарску помоћ.²²

Када се наведени подаци преведу у домен ангажовања противтерористичких јединица током извођења препада, заседа и обезбеђења, може се закључити да наведене јединице надражљивцима остварују максималан ефекат јер увек дејствују из непосредног додира с противником. То значи да се онеспособљавају незаштићени терористи који су изложени дејству надражљиваца, и то у много већем проценту него противничке јединице у непосредном борбеном додиру, јер оне имају много веће могућности заштите. Онеспособљавањем терориста смањује се њихова безбедност и стварају услови за успешно обављање задатака противтерористичких јединица.

Бројни примери примене *електричних средстава* за привремено онеспособљавање указују на успешно онеспособљавање и савладавање лица против којих су коришћена. При том су евидентирани случајеви коришћења тих средстава за привремено онеспособљавање као првих (најчешће и јединих), односно наредних средстава принуде јер је примена претходних средстава била неуспешна. У вези с препадом, заседама и обезбеђењем током којих се савладавају лица која пружају отпор, поучан је пример из САД који се догодио у августу 2002. у Портланду. Наиме, возач камиона изазвао је саобраћајну незгоду под дејством алкохола и удаљио се са лица места. Принудно је заустављен ангажовањем полиције, али је након тога одбијао да напусти кабину камиона. Тада је дејствовано кинетичком муницијом са сачмом у врећици и пробијено ветробранско стакло камиона. Након тога, дејствовано је надражљивцем хемијске материје *OS*, да би се возач принудио да изађе из камиона, али он на то није реаговао, вероватно због тога

²⁰ Д. Бокоњић, *исто*, стр. 82.

²¹ М. S. Edwards, J. Granfield, J. Omen, *Evaluation of Pepper Spray*, National Institute of Justice, s.l, 1997, p. 6.

²² *Исто*, стр. 1.

што је био под дејством алкохола. Најзад, за његово онеспособљавање и извођење из кабине камиона успешно је употребљен „тејзер“.²³ Осим као у наведеном примеру, могући су и случајеви у којима се „тејзери“ користе као прво средство за онеспособљавање лица. Таквих и сличних случајева веома је много, пошто су таква оружја у оперативној употреби око три деценије.

Стално повећање броја полицијских управа на територији САД које у своје наоружање уводе електрична средства за привремено онеспособљавање и све чешћа примена указују на то колико су та средства корисна. Тако је полиција округа Оранџ на Флориди, као једна од последњих у низу која је увела електрична средства за привремено онеспособљавање, применила та средства 2001. године у 228 случајева.²⁴ Исте године та средства принуде полиција тог округа употребљавала је чешће од свих осталих. На другом месту је била употреба хемијских средстава, (221 случај), а на трећем месту – физичка снага (52 случаја примене).²⁵ Иако се може сумњати да је такав однос и у другим полицијским управама у САД, ипак се на основу генерализације може закључити да је употреба електричних средстава за привремено онеспособљавање (посебно „тејзера“) толико успешна да све више замењује остала средства принуде која се примењују на „дохватној дистанци“, као што су физичка снага, службена палица и надражљивци (емитовани ручним хемијским спреј-боцама). Такође, коришћењем „тејзера“ може се готово избећи појава повређивања полицајаца током интервенција. На пример, „тејзер“ је много безбедније средство од службене палице јер 16 одсто полицајаца бива повређено током њене употребе, што се не дешава током употребе наведених средстава.²⁶ Будући да је службена палица за полицајце безбеднија од физичке снаге, може се закључити да је „тејзер“ безбедније средство принуде и од физичке снаге. У односу на пиштољ, револвер и аутомат, „тејзер“ треба разматрати са становишта последица по нападача и његове могућности да угрози безбедност полицајаца. Наиме, „тејзером“ се за око пола секунде онеспособљава лице без обзира на то где је погођено. С друге стране, да би се наведеним врстама ватреног оружја изазвала тренутна смрт лица или она која настапа за краће време од пола секунде потребно је да се нападач погоди у одговарајући део лица. При томе треба узимати у обзир чињеницу да погодак из ватреног оружја у срце омогућава лицу да, у просеку, живи још 14 секунди, током којих може да угрози безбедност полицајаца и осталих људи у домету средстава којима располаже (при томе су посебно опасна таква дејства против терориста са самоубилачким намерама).²⁷ Дакле, „тејзерима“ се омогућава већа безбедност лицима која их користе.

²³ Видети шире на Интернет-адреси: <http://www.taser.com/htm>, 24. април 2002.

²⁴ Исто.

²⁵ Исто.

²⁶ Исто.

²⁷ Исто.

Утицај *кинетичких средстава* за привремено онеспособљавање на резултате формирања варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења разматра се посебно за (не)пробојне пројектиле и сачму, несмртоносне бомбе и мине, с једне, и заустављаче возила, с друге стране. То је последица различитих ефеката који се постижу употребом наведених врста кинетичких средстава за привремено онеспособљавање.

Ефекти *кинетичких (не)пробојних пројектила и сачме, бомби и мина* готово да су идентични. Због тога на резултате формирања варијаната препада у којима се подразумева употреба тих оружја утиче удар извршног елемента наведених средстава у тела лица против којих се користе, а изазива се јак тренутни и краткотрајан бол, после чега су противници онеспособљени за наставак дотадашњих активности. Поред тога, наведена средства се користе и као противматеријална средства за привремено онеспособљавање која служе за пробијање препрека (на пример, муниција с металним прахом²⁸ која једина није намењена и за дејство против људи) ради њиховог стављања ван функције заштите лица против којих се ангажују противтерористичке јединице. То потврђују успешни примери онеспособљавања лица против којих су коришћена наведена средства. Међу њима посебно су занимљиви случајеви од 15. децембра 1987. који су се десили у Јудеји, Самарији и Гази (Израел), током којих је усмрћено двадесетак Палестинаца, што је узроковано тиме што су припадници израелских снага безбедности непрописно употребили кинетичку несмртоносну муницију.²⁹ Наиме, на каменице које су на њих бацали Палестинци, превртање и паљење аутомобила, Израелци су, по врстама, количини и тактичко-техничким одликама, одговорили скромним средствима за привремено онеспособљавање. Пошто је таква принуда била недовољна да спречи грађанске нередне Палестинаца, Израелци су прибегли смртоносној сили, којом су изазвали смрт двадесетак Палестинаца. Тим догађајима су успели да поврате крхки јавни ред и мир на улице тих градова, али су Израелу привремено ускраћени помоћ и разумевање њихове позиције у међународној заједници, и то због прекомерне употребе силе.³⁰

Делујући према правилима која се морају уважавати приликом припреме варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења, *заустављачи возила* спречавају кретање превозних средстава. Међутим, нема примера успешног

²⁸ У чланку ће се посебно разматрати разлике везане за њихов утицај на допустивост варијаната које их садрже у односу на непробојне метке и сачму.

²⁹ Видети опширније у: „Non – Lethal Weapons Research Project“, Research Number One, 1997, Интернет <http://www.brad.ac.uk/acad/nlw/cendera1.html>, 14. јун 2002.

³⁰ Опширније у: *A Joint Concept for Non – Lethal weapons*, Department of the Navy, Washington D. C., 1998.

коришћења заустављача возила јер су ушли у оперативну употребу крајем 2000. године, али постоје текстуални и други модели (у америчкој литератури тзв. сценарији) који се развијају ради обуке у њиховој припреми за употребу и примени. На пример, један од сценарија у којем је предвиђена употреба заустављача возила текстуални је модел обезбеђења америчке амбасаде.³¹ Наиме, сценарио обезбеђења амбасаде, која је у једном тренутку угрожена проласком возила кроз безбедносни пункт, предвиђена је употреба заустављача возила због које лица у њему и ван њега, возило и околна материјална добра немају трајне штетне последице. Тим сценаријима се предвиђају савладавање лица као последица експлоатације ефекта заустављача возила и обраћање новинарима у којем се објашњава да је задатак обављен без повређених лица иако су постојали услови за примену смртоносног оружја. Најзад, у сценарију се наводе очекивања да ће такав исход ситуације имати позитивне ефекте у јавном мњењу.

На основу разматраних примера употребе средстава за привремено онеспособљавање, може се закључити да се њиховом применом могу онеспособити терористи и спречити да користе одређена материјална добра. Ако се при томе уважавају ограничења која се односе на примену средстава за привремено онеспособљавање повећава се безбедност грађана, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њиховог окружења. То се постиже, пре свега, смањењем могућности терориста да им нанесу штетне последице. Међутим, изазивајући наведене ефекте, ако су употребљена на ваљан начин, средства за привремено онеспособљавање не узрокују трајне штетне последице којима би била угрожена безбедност грађана, заштићених припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њиховог окружења. Због последица које изазивају, средства за привремено онеспособљавање доприносе ефективности варијаната у којима се предвиђа њихова употреба у односу на случајеве у којима се њихова примена не предвиђа.

Повећању ефективности варијаната препада, заседа и обезбеђења средства за привремено онеспособљавање доприносе у специфичним случајевима и на посредан начин. Наиме, смањењем смртности и повређивања у конфликтним ситуацијама смањује се број представки грађана,³² и придобија се наклоност јавног мњења, што је посебно

³¹ Видети опширније у: „NLWP 1999 Annual Report“, Annex, Интернет, 22. април 2002, <http://www.jnlwd.usmc.mil/Documents/1999AnnualReport.pdf>.

³² Према подацима америчке фирме *Smith & Wesson*, њихових хемијских спреј-боца свих формулација у разним службама безбедности има око 500.000, од којих се у трогодишњем раздобљу употреби половина. Од тога није познат ниједан случај изазивања повреда, а посебно изазивања смртних последица. Такође, никада није евидентиран судски поступак поводом последица употребе средстава за привремено онеспособљавање (видети опширније на Интернет-адреси: <http://www.smith-wesson.com>, 17. фебруар 2003).

значајно током хуманитарних, мировних и противтерористичких операција, у којима је неспојиво лишавање живота и здравља људи са ангажовањем противтерористичких јединица. Ефективност таквих варијаната огледа се у превентивном деловању према потенцијалном додатном ангажовању противтерористичких јединица на сузбијању грађанских нереда, тероризма и оружаних побуна јер се избегавају ситуације у којима могу настати последице штетне за животе и здравље људи, односно штета на материјалним добрима и њиховом окружењу. Наведени облици угрожавања безбедности могу: 1) да буду изазвани или 2) да ескалирају због смртних последица на страни лица која угрожавају безбедност противтерористичких јединица³³ с којима се идентификује побуњена или одметнута популација.

О томе да средства за привремено онеспособљавање позитивно утичу на резултате формирања варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења указује и чињеница да су акције у којима су примењивана постале одлуке команданата противтерористичких јединица из домена допустивих варијаната. У њих су се, између осталог, сврстале тако што су биле прихватљиве и по критеријуму ефективности. Према томе, довољном степену ефективности наведених варијаната допринела су, између осталих чинилаца, и средства за привремено онеспособљавање.

Поред тих утицаја средстава за привремено онеспособљавање на ефективност варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења, утврђено је и њихово деловање на основне замисли њихових команданата. Наиме, утврђено је да повратним деловањем на критеријум ефективности из домена основних замисли команданата противтерористичких јединица средства за привремено онеспособљавање изазивају његово поопштравање. У случају да се од поопштравања критеријума ефективности у појединим основним замислима одустане, што може бити опредељење команданата у зависности од услова у којима о томе одлучују, може се закључити да исти степен остваривања циљева варијантама препада, заседа и обезбеђења којима се предвиђа употреба средстава за привремено онеспособљавање постаје реалнији, а тиме и остваривији већим бројем варијаната. Поред наведених аргумената за то да употреба средстава за привремено онеспособљавање доприноси безбедности грађана, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њиховог окружења приликом ангажовања наведених јединица током извођења препада, заседа и обезбеђења, вредносни судови испитаника такође потврђују ту зависност. Наиме, испитаници су се једногласно изјаснили за то да средства за привремено онеспособљавање с различитим интензитетом утичу на препаде, заседе и обезбеђења.³⁴

³³ Смртност у сукобима може да се користи и као повод (привидан узрок) за почетак сукоба, с тим што се услови и узроци за њихово почињање стичу пре лишавања живота људи с којима се идентификовала побуњена популација.

³⁴ Видети опширније у: Д. Субошић, *исто*.

Смањење безбедности лица против којих се примењују средства за привремено онеспособљавање, уз истовремено повећање безбедности грађана, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њихових окружења, није само последица примене наведених средстава. Наведеним појавама доприноси и повећање борбене и мобилизацијске готовости противтерористичких јединица уопште. Побољшањем руковођења, обучености, позадинског обезбеђења, безбедности и морала припадника противтерористичких јединица повећава се и ефективност варијаната њиховог ангажовања. Међутим, повећање безбедности, као иста последица различитих узрока из домена борбене и мобилизацијске готовости, указује на то да она може да се обезбеди и без примене средстава за привремено онеспособљавање, али се другачије испољава. На пример, наведене последице могу да се изазову тако што припадници противтерористичких јединица примењују шок-бомбе, али и корисне панцирне прелуке. Посредством повећане безбедности припадника противтерористичких јединица смањује се безбедност лица против којих они примењују средства принуде, док се, уједно, повећава безбедност грађана, материјалних добара и њиховог окружења. Због тога је примена средстава за привремено онеспособљавање одређујући узрок повећања безбедности, а тиме и ефективности варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења.

Економичност варијаната

За наведена средства за привремено онеспособљавање може се истаћи синтетичка оцена да, као средства принуде, повољно утичу на варијанте ангажовања противтерористичких јединица по критеријуму економичности. То се може документовани бројним чињеницама. Наиме, њихова правилна употреба не изазива трајне штетне последице за живот и здравље лица која су им изложена, што искључује трошкове њихове санације (осигурање, лечење, сахране, ескалације сукоба итд.).³⁵ Пошто се средства за привремено онеспособљавање користе ради смањења безбедности лица која угрожавају безбедност грађана, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њиховог окружења и поновног успостављања повољног стања безбедности, може се закључити да наведена средства *непосредно доприносе економичности* остварења обавезних потциљева. Такође, кад је реч о лицима која су учесници конфликтних ситуација, не настају никакве, ни пролазне, штете због примене наведених средстава када је реч о припадницима противтерористичких јединица, јер их и

³⁵ У та лица убрајају се лица која су се противно својој вољи затекли на местима на којима су доступни њиховом дејству (на пример, таоци) и лица против којих се та средства користе.

не користе ако немају услове за заштиту од ефеката који се њима изазивају. То значи да су задовољени степени остварења пожељног потциља у свим задацима противтерористичких јединица.

Средства за привремено онеспособљавање доприносе повећању економичности током остваривања потребног степена безбедности и на *два посредна начина*. Прво, *онеспособљавањем терориста спречава се њихово дејство против материјалних добара*, чиме се у појединим случајевима штити и безбедност њиховог окружења. Наведени став потврђује пример неспособности отмичара у московском позоришту „Дубровка“ да након емитовања смирујућих агенса активирају бар део од око 120 килограма експлозива којим су били наоружани иако су, несумњиво, имали самоубилачке намере. Друго, смирујући агенси омогућавају брже ангажовање противтерористичких јединица, што се може илустровати тиме да је до акције у Москви дошло током трећег дана отмице, док је у сличним случајевима (на пример, више стотина талаца, затворени објекат, и друго) њихово ослобађање започињало знатно касније, као у јапанској амбасади у Лими (Перу), 1997. године, када је акција започета 126. дана држања талаца. Дакле, *краћим трајањем отмице смањују се трошкови ангажовања свих субјеката на њиховом ослобађању* као и део средстава којим се финансирају исхрана, здравствена нега и друге потребе талаца и отмичара.

Применом средстава за привремено онеспособљавање током ангажовања противтерористичких јединица не изазивају се трајне штетне последице ни на материјалним добрима која су им изложена, што искључује трошкове њихове санације (на пример обнова материјала на које је нанета лепљива пена, њено скидање итд.). Поред тога, ефекти наношења лепљивих пена пролазе 15 минута након наношења, тако да на том послу није потребно ангажовање људи и материјалних средстава. Због тога се они, као саставни део јединица, ангажују на савладавању лица која су објекат потраге, чиме се смањује безбедност таквих категорија лица и побољшава безбедност објеката заштите, а при том се наведени потциљеви остварују уз мање трошкова.

Постоје, међутим, случајеви примене средстава за привремено онеспособљавање током којих је неизбежно, али и оправдано, изазивање мањих штета. Наиме, активирањем средстава за привремено онеспособљавање принуде не причињавају се ненадодиве штете изазване рушењима, пожарима, и слично, али оне постоје у случају потребе ломљења стакала и сличних препрека мање вредности ради импровизовања отвора на препрекама (на пример, муницијом с металним прахом или сачмом у врећици) за убацивање појединих врста средстава за привремено онеспособљавање (на пример, разних врста несмртоносних бомби) да би се дејствовало против лица која су иза њих, тако да на материјалним добрима и њиховом окружењу не на-

стају оштећења већих вредности. Дакле, применом средстава за привремено онеспособљавање обезбеђује се економичније остваривање „пожељних потциљева мањег значаја“ у појединим задацима противтерористичких јединица (на пример ослобађање талаца и лишење слободе терориста и осталих категорија опасних криминалаца).

Наведене чињенице указују на то да се у задацима који се могу извести препадима, заседама и обезбеђењима, током којих се правилно користе њима прилагођена средства за привремено онеспособљавање, „обавезни“, „пожељни“ и „пожељни потциљеви мањег значаја“ остварују уз највиши степен економичности, са становишта санације штетних последица, јер оне готово да и не постоје. У случају да такве последице ипак постоје (јер средства за привремено онеспособљавање нису сасвим нешкодљива),³⁶ мање су од оних које би биле изазване смртоносним средствима, па чак и непрописно примењеним блажим средствима принуде, као што су службена палица и физичка снага.

Смањењем смртности и повређивања применом средстава за привремено онеспособљавање током препада, заседа и обезбеђења *придобива се наклоност јавног миљења*, што је посебно значајно током хуманитарних, мировних, противтерористичких и сличних операција без проглашеног ратног стања у којима је неспојиво лишавање живота и здравља људи с начином њиховог ангажовања. Економичност таквих варијаната огледа се у превентивном деловању према потенцијалном додатном ангажовању противтерористичких јединица на сузбијању грађанских нереда, тероризма и побуна, јер се избегавају трошкови који су за то неопходни. Тиме средства за привремено онеспособљавање на *посредан начин* доприносе економичности варијаната ангажовања противтерористичких јединица.

Будући да је наведеним историјским примерима препада, заседа и обезбеђења потврђено да су употребом средстава за привремено онеспособљавање успешно решавани најсложенији безбедносни проблеми, наведена средства по критеријуму економичности доприносе оцени допустивости варијаната којима се предвиђа њихово коришћење. То је последица чињенице што су остварене варијанте постале одлуке из домена оних које су оцењене као најприхватљивије. Њиховој допустивости, између осталог, допринела је и економичност при остварењу обавезних потциљева. Најзад, економичности препада, заседа и обезбеђења ефектима које изазивају допринела су и средства за привремено онеспособљавање која су им прилагођена.

³⁶ Поред примера изазивања мањих материјалних штета током примене средстава за привремено онеспособљавање, могуће су и трајне штете за животе лица. На пример, различито је дејство исте концентрације смирујућих агенса на одраслог човека и дете, што се и потврдило на примеру ослобађања талаца из московског позоришта „Дубровка“. Наиме, тада је дошло до смрти већег броја деце због концентрације смирујућих агенса коју су одрасле особе, уз пролазне здравствене проблеме, ипак преживеле.

Поред наведених утицаја средстава за привремено онеспособљавање на економичност варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења, утврђено је и деловање на основне замисли њихових команданата. Наиме, утврђено је да повратним деловањем на критеријум економичности из домена основних замисли команданата противтерористичких јединица средства за привремено онеспособљавање изазивају његово поопштравање. У случају да се од поопштравања критеријума економичности у појединим основним замислима одустане, што може бити опредељење команданата, зависно од услова у којима о томе одлучују, може се закључити да исти степен остваривања циљева варијантама препада, заседа и обезбеђења којима се предвиђа употреба средстава за привремено онеспособљавање постаје реалнији, а тиме и остваривији, с већим бројем варијаната.

Економичност варијаната ангажовања противтерористичких јединица којима се предвиђа примена средстава за привремено онеспособљавање потврђују и *вредносни судови стручњака* из области ангажовања противтерористичких јединица. Наиме, утврђено је да средства за привремено онеспособљавање различитом јачином, али увек оптимизационо, утичу, на основу критеријума економичности, на варијанте ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења којима је њихова употреба предвиђена.³⁷

Повећање економичности варијаната ангажовања противтерористичких јединица током којих се примењују средства за привремено онеспособљавање ради остваривања потциљева смањења безбедности лица против којих се примењују, уз истовремено повећање безбедности грађана, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њихових окружења, није само последица примене наведених средстава. Наведеним појавама доприноси и повећање борбене и мобилизацијске готовости противтерористичких јединица уопште. На пример, наведене последице могу да се изазову применом „тејзера“, али и применом метода квантитативне анализе при решавању транспортних проблема противтерористичких јединица по економским критеријумима оптимизације (нпр. минимизација утрошка горива). Посредством повећане економичности ангажовања противтерористичких јединица смањују се трошкови за остварење потциљева смањења безбедности лица против којих се примењују средства принуде, с једне, и повећања безбедности грађана, материјалних добара и њиховог окружења, с друге стране. Због тога је примена средстава за привремено онеспособљавање *одређујући узрок* повећања економичности варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења.

³⁷ Видети опширније у: Д. Субошић, *исто*.

Ефикасност примене средстава за привремено онеспособљавање својеврсна је синтеза наведеног у вези с утврђивањем утицаја средстава принуде на остваривање потребног стања безбедности по критеријумима ефективности и економичности. То је последица чињенице да ефикасност представља однос ефективности и економичности. Наравно, при томе се тежи да ефикасност варијаната буде што већа (максимизира се).

Актуелни узрочно-последични однос може да се размотри, пре свега, у историјском контексту, на примеру примене смирујућих агенаса током ослобађања талаца из московског позоришта „Дубровка“. На основу тог примера, генерализацијом могу да се изведу закључци о целини утицаја који се на ефикасност варијаната ангажовања противтерористичких јединица остварују применом средстава за привремено онеспособљавање.

С обзиром на бројност отмичара и наоружање које су поседовали током отмице грађана у московском позоришту „Дубровка“ постигнут је успех³⁸ смитовањем (не)смртоносног гаса, чиме је у одређеном степену остварен обавезни циљ ангажовања противтерористичке јединице „Алфа“. При томе, међу руским специјалцима није било погинулих, чиме је остварен пожељан потциљ њиховог ангажовања. Тако су обе врсте потциљева остварене уз задовољење критеријума ефективности и економичности. Повољном односу наведених критеријума, дефинисаних као успешност примењене варијанте извођења те операције, доприноси и разматрање услова у којима је она изведена, о чему, између осталог, сведоче и изјаве талаца о понашању отмичара, односно о њиховој бруталности, непопустљивости и самоубилачким намерама, које су доносиоцу одлуке биле познате преко ослобођених талаца и захтева отмичара.

На основу наведеног, може се закључити да се ефикасност, као основно мерило оптимизације варијаната ангажовања противтерористичких јединица, такође повећава у зависности од примене средстава за привремено онеспособљавање. Наиме, наведеним средствима принуде нешкодљиво се онеспособљавају лица против којих се она користе, с једне, и, истовремено, повећава безбедност грађана, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њихових окружења, с друге стране. Захваљујући тим последицама примене средстава за привремено онеспособљавање током варијаната ангажовања противтерористичких јединица, оне постају ефективније и економичније. Дакле, *пошто се ефективност повећава, а трошкови смањују, њихов количник расте, а то је управо ефикасност.*

³⁸ При чему је успешност синоним за ефикасност.

Да средства за привремено онеспособљавање позитивно утичу на ефикасност варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења потврђује и чињеница да су акције у којима су примењивана постале одлуке команданата противтерористичких јединица из домена допустивих варијаната. У њих су, између осталог, сврстане и због тога што су биле прихватљиве и по критеријуму ефикасности. Према томе, довољном степену ефикасности наведених варијаната допринела су, осим осталих чинилаца, и средства за привремено онеспособљавање.

Поред наведених утицаја средстава за привремено онеспособљавање на ефикасност варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења, утврђено је и њихово деловање на основне замисли њихових команданата. Наиме, утврђено је и да повратним деловањем на критеријум ефикасности из домена основних замисли команданата противтерористичких јединица средства за привремено онеспособљавање изазивају његово поопштравање. У случају да се од поопштравања критеријума ефикасности у појединим основним замислима одустане, што може бити опредељење команданата зависно од услова у којима о томе одлучују, може се закључити да исти степен остваривања циљева варијантама препада, заседа и обезбеђења којима се предвиђа употреба средстава за привремено онеспособљавање постаје реалнији, а тиме и остваривији, с већим бројем варијаната.

Чињеницама у вези с доприносом употребе средстава за привремено онеспособљавање ефикаснијем остваривању потребног степена безбедности грађана, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њиховог окружења приликом ангажовања наведених јединица током извођења препада, заседа и обезбеђења, треба додати вредносне судове испитаника, којима се такође потврђује наведена зависност. Наиме, утврђено је да су испитаници једногласно изјавили да средства за привремено онеспособљавање с различитим интензитетом оптимизационо утичу по критеријуму ефикасности на варијанте препада, заседа и обезбеђења којима је предвиђена њихова употреба.³⁹

Смањење безбедности лица против којих се средства за привремено онеспособљавање примењују, уз истовремено повећање успеха остваривања потребног степена безбедности грађана, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њихових окружења, није само последица примене наведених средстава. Наведеним појавама доприноси и повећање борбене и мобилизацијске готовости противтерористичких јединица уопште. На пример, те последице могу да се изазову применом лепљивих пена, али и тимског метода рада током процеса доношења одлука команди противтерористичких јединица. Због тога је примена средстава за привремено онеспособљавање *одређујући узрок* повећања успешности варијаната ангажовања противтерористичких јединица за извођење препада, заседа и обезбеђења.

³⁹ Опширније у: Д. Субошић, *исто*.

Средства за привремено онеспособљавање утичу као јединствена целина на оптимизацију варијаната препада, заседа и обезбеђења којима се предвиђа њихова употреба због трајно нешкодљивих ефеката који се њима изазивају, без обзира на конструктивне разлике. Тренутним и привременим онеспособљавањем лица против којих се користе та оружја, или њиховим спречавањем коришћења појединих материјалних добара, смањује се њихова безбедност, чиме се повећава безбедност грађана који јесу или могу да буду под њиховом контролом, припадника противтерористичких јединица, материјалних добара и њиховог окружења. Због таквог деловања у домену безбедности, варијанте препада, заседа и обезбеђења којима се предвиђа употреба средстава за привремено онеспособљавање су: усмерење ка циљу (трајно нешкодљиво онеспособљавање), јефтиније (избегавање трошкова санације штета), ефикасније (успешније – с већим количником ефективности и економичности).

Поред репресивне димензије варијаната ангажовања противтерористичких јединица, веома је занимљива и превентивна димензија. Наиме, с обзиром на отклањање и смањење штетних последица примене средстава за привремено онеспособљавање, смањује се број представки грађана на примену средстава принуде ангажовањем припадника противтерористичких јединица током извођења препада. Тиме се смањује и број оптужби јавности на прекомерну употребу силе, због чега је наша држава донедавно била оптужена у међународним односима. Дакле, јавно мњење, као однос јавности према одређеним личностима, противтерористичким јединицама и другим елементима вредновања везаним за њих (на пример циљеви њиховог ангажовања), не погоршава се у условима примене средстава за привремено онеспособљавање. У савременим безбедносним околностима, јавном мњењу је неприхватљиво да током ангажовања противтерористичких јединица дође до жртава (било да је реч о мртвима или рањенима), односно до материјалне штете, посебно током мировних, хуманитарних и противтерористичких операција. Наиме, реаговање јавног мњења је такво да се наведене последице доводе у везу са злоупотребом мандата мировних, хуманитарних и противтерористичких снага у целини, те органа и организација у чије име делују. Поред тога, о томе се обавештава јавност широм света преко медија, па такви догађаји постају предмет разматрања светских и регионалних центара моћи и могу да изазову политичке, економске, безбедносне и друге штетне последице. Дакле, употребом средстава за привремено онеспособљавање смањују се неизвесности и ризици од настанка и ескалације сукоба, а посредством њих и криза.

Побољшања решења за употребу средстава за привремено онеспособљавање посебно потврђују варијанте у којима су наведена

оружја коришћена, јер су у одлуке преведене из скупа допуштених варијаната. При томе, треба узимати у обзир чињеницу да су у одлуке промовисана решења која су, међу допуштеним, највише задовољава-ла најважније критеријуме као степене остваривања, пре свега – обавезних потциљева. Када се има у виду и то да је реч о успешно оствареним варијанатама решавања најсложенијих безбедносних проблема (на пример талачке ситуације), та потврда је још аргументованија.

Последице примене средстава за привремено онеспособљавање, поред осталог, јесу и интензивнија ефективност и економичност, а тиме и ефикасност варијаната препада, заседа и обезбеђења. Средства за привремено онеспособљавање доприносе оптимизацији варијаната препада, заседа и обезбеђења, по наведеним критеријумима, повећањем степена остварења свих, а посебно обавезних потциљева. Дакле, због употребе средстава за привремено онеспособљавање могуће је поштрити наведене критеријуме оптимизације варијаната извођења препада, заседа и обезбеђења, а то значи и основне замисли команданата противтерористичких јединица у целини. У случају да се од поштравања наведених критеријума у појединим основним замислима одустане, што може бити опредељење команданата у зависности од услова у којима о томе одлучују, исти степени остваривања циљева варијаната препада, заседа и обезбеђења којима се предвиђа употреба средстава за привремено онеспособљавање постају реалнији, а тиме и остваривији, с већим бројем варијаната.

О побољшању варијаната ангажовања противтерористичких јединица којима се предвиђа примена средстава за привремено онеспособљавање по критеријумима ефикасности, економичности и ефикасности, сведоче и вредносни судови стручњака из области ангажовања наведених организационих јединица војски и полиција. На основу њих, средства за привремено онеспособљавање оптимизационо утичу по наведеним критеријумима на остварење свих, а посебно обавезних циљева варијаната препада, заседа и обезбеђења у којима је њихова употреба предвиђена.⁴⁰

Правилном употребом осталих средстава принуде, која не спадају у средства за привремено онеспособљавање, може доћи до онеспособљавања лица и материјалних добара против којих се користе, а тиме и до нешкодљивог престанка њихових активности, односно функција, посебно оних које су усмерене на угрожавање безбедности објеката заштите. Због тога што се потребни степени остварења свих потциљева, а посебно обавезних, могу постићи и осталим средствима, и то онда када средства за привремено онеспособљавање нису предвиђена вреднованим варијанатама, може се закључити да су разматрана средства одређујући узрок оптимизације оних варијаната препада, заседа и обезбеђења које их садрже.

⁴⁰ Исто.

Проф. др Радован Илић, пуковник у пензији

Многе земље у свету изложене су опасности од тероризма који је искључиво политички мотивисан. Као савремени феномен, тероризам је постао глобална опасност за светски мир и безбедност народа, држава и региона. У највећем броју држава се сматра да је то најизраженији облик угрожавања њихове безбедности и безбедности међународне заједнице у целини. Међутим, и поред тога, у свету постоје двоструки критеријуми у погледу дефинисања терористичких активности појединих група, покрета и политичких организација.

У чланку се разматрају питања везана за одбрану од тероризма. Сагледава се опасност од тероризма на националном, регионалном и светском нивоу и указује на потребу за укључивањем читавог друштва у тој борби. У вези с тим, анализирани су и начини и основне карактеристике одбране од тероризма, при чему се истиче да су терористичке активности према Србији и Црној Гори променљивог карактера. У чланку се посебно наглашавају мере и активности Србије и Црне Горе у одбрани од тероризма, као и превентивне и репресивне мере и анализира њихов однос.

Посебна пажња посвећена је стратегијским претпоставкама за успешну припрему и извођење противтерористичких активности, факторима, принципима, условима и структури снага за реализацију противтерористичких дејстава.

Кључне речи: тероризам, терор, насиље, супротстављање, антитерористичке јединице превенција, репресија.

Увод

Тероризам је феномен којим се баве не само правници и правни теоретичари, већ и многе организације и научне институције, посебно ОУН. У периоду од 1972. до 1979. године донето је седам резолуција Генералне скупштине ОУН у вези с тероризмом. Међу њима су најважније: Конвенција о спречавању и кажњавању кривичних дела против лица под међународном заштитом, укључујући и дипломатске агенте, која је усвојена 1973. године и представља још један допринос спречавању и сузбијању могућих терористичких напада. На основу одредби конвенције предвиђа се и екстрадиција починилаца ових кривичних дела, искључујући политичке деликте. Међутим, и у оквиру ОУН постоји велика разлика у дефинисању самог појма тероризма, као и начина противтерористичке борбе на глобалном светском нивоу. Комитет за тероризам, који је од 1977. године имао неколико за-

седања, није се могао усагласити о суштинским, већ само о формалним питањима и констатацијама да међународна заједница мора водити борбу против тероризма, који је оценила као велико зло и претњу савременом човечанству.

У последње две деценије двадесетог века дошло је до ескалације тероризма у међународним размерама. То је разлог што је Генерална скупштина УН 1994. године усвојила декларацију о мерама за елиминисање међународног тероризма. Све државе чланице УН осудиле су тероризам као претњу суверенитету, територијалној целовитости и безбедности држава.

Након 11. септембра 2001. године, опасност од терористичких дејстава је још израженија. Мало је земаља у свету које нису, у већој или мањој мери, суочене са његовим различитим облицима. Пошто је тероризам искључиво политички мотивисан, он је веома опасан и непредвидив по идејама и циљевима. Да би се тероризам ефикасно елиминисано и умањили безбедносни ризици за Србију, нужна је одлучност јавног мњења у држави, како би се читаво друштво супротставило терористичким активностима. Само ангажовање снага за разбијање тероризма не може остварити ефикасну заштиту на дужи период. Имајући у виду циљеве, простор и место деловања терориста, постоји потреба другачијег димензионирања и организовања снага војске и полиције за извођење најсложенијих облика противтерористичких активности. Наша земља, без обзира на актуелна решења и интеграционе процесе, у дужем периоду у будућности, може бити суочена са савременим тероризмом.

Начин супротстављања терористичким активностима веома је битан, јер сама ефикасност зависи од успешне осмишљености у примени антитерористичке борбе. Ови проблеми су све актуелнији и у међународним односима, а посебно земљама у транзицији, међу којима су и земље на Балкану, где се сукобљавају интереси великих и регионалних сила.

Безбедносни изазови, ризици и претње представљају опасност за свет у целини, па и за Србију, тако да се на њих мора реаговати новим облицима унутрашње организације, заштите и одбране, кооперативности и сарадње на регионалном и међународном нивоу.

Начела, мере и активности одбране од тероризма

Општи циљ, терористичких активности има своју етничку (државну), политичку, економску, војнобезбедносну и другу конотацију. Имплиците, тај циљ могао би да се дефинише као: елиминисање свих облика и носилаца терористичких активности ради обезбеђења услова за уредно функционисање државе на целој територији. За истраживање тако дефинисаног циља један од потциљева (војни циљ) тежи дефинитивном разбијању терористичких снага на одређеној територији држа-

ве, које путем насиља желе да остваре своје политичке циљеве. Војни циљ (циљ ангажовања Војске Србије у противтерористичким дејстви-ма) опредељен је општим циљем противтерористичких активности, чији резултати треба да омогуће изградњу земље без насиља.

Вишедеценијско искуство (стогодишње) у борби против тероризма омогућава да се формулишу нека општа правила понашања и одбране. Прво, и можда најзначајније правило, могло би да гласи: упознај непријатеља – ко је, одакле долази и куда иде; како је организован и како делује; где му је снага, а где слабост; шта намерава и сл. По Мирку Кларину, то је прва линија одбране од тероризма. Наиме, у супротстављању савременом тероризму користе се, поред осталог, и специјализоване јединице намењене за извођење противтерористичких дејстава. Иначе, утврђивање и отклањање свих узрока који условљавају појаву тероризма је немогуће, управо због чињенице да многе државе одбијају да признају постојање терористичких активности, јер се појављују као спонзори државног тероризма (САД, Албанија, већи број исламских земаља, итд.). И поред донетих међународних аката о спречавању ширења тероризма, поједине државе „узимају закон у своје руке“ (пример је бомбардовање циљева у Авганистану и Судану од стране САД у току 1998. године, након бомбашких напада ДКП САД у афричким земљама). Примена репресивних мера у борби против тероризма углавном је најчешће примењивани начин супротстављања носиоцима терористичке делатности.

Квалитетан кадар за реализацију противтерористичких задатака један је од важних предуслова за успешну одбрану од тероризма. Неопходно је добро познавање савремених експлозивних направа и оружја, ефикасна контрола путева, аеродрома, граничних прелаза, итд. Опремљеност техником за извођење оперативно-тактичких радњи и стална обука људства такође је нужно.

Данас у свету метод „активне и агресивне одбране“ од тероризма примењују САД и Израел. При томе треба имати у виду чињеницу да само вербално изјашњавање против тероризма нема велику вредност ако га не прати одговарајуће практично (доследно) деловање. Нажалост, усклађеност између политичке подршке и деловања постоји само у случајевима када се од тероризма бране властите вредности и интереси, а када је реч о другим државама, гледишта и деловања су често толико у супротности да индиректно, па и директно, подстичу носиоце тероризма на још активније деловање, као што је случај са деловањем припаднике шиптарске, тзв. ОВК на простору КиМ-а.

Начела и основне карактеристике одбране од тероризма

Тероризам као светски проблем још увек се различито схвата, управо због различитих циљева вођења светке политике, места и улоге светских моћника у тој политици. Нека од основних начела за ели-

минисање последица деловања терористичких организација и појединачних терориста су:¹ (1) отклањање узрока, (2) превенција, и (3) одвраћање.

Утврђивање узрока тероризма је мукотрпан и тежак посао. Непостојање друштвене анализе о узроцима и мотивима није случајан пропуст појединих држава, већ унапред смишљена намера. Међутим, када су њихови интереси угрожени, те земље се боре свим расположивим средствима против тероризма. С друге стране, оне подржавају или подстичу тероризам у региону чак и насумичном применом међународног терора у регионима и земљама ако се терористи боре против њихових противника.

Превенција обухвата отклањање или ублажавање симптома (непосредна или посредна превенција), а уклањање узрока може се сматрати генералном превенцијом.

Мере превенције требало би да буду:²

– носиоцима терористичке делатности укинути подршку из иностранства;

– истражити улогу средстава за масовно комуницирање и спречити терористичке групе да их користе;

– анимирати омладину у активном животу (пракса је показала да већину терориста сачињавају млади људи);³

– примењивати кривичне санкције – гонити и кажњавати преступнике. Видљиви резултати у борби против тероризма на светском плану забележени су управо применом репресије.

До сада усвојене конвенције на међународном плану нису дале очекиване резултате у борби против све израженијег тероризма. Извршиоци терористичких дела налазе и даље безбедне заклоне, а на располагању су им државе које нису ратификовале конвенције или немају намеру да их поштују.

По неким проверама 0,10 терориста који су ухапшени ван земље, уз мање или више дискреције, брзе се нађу на слободи.⁴

Мере и активности Србије у одбрани од тероризма

После терористичких напада на Сједињене Америчке Државе, 11. септембра 2002. године, дошло је до осуде терористичких активности од готово читаве међународне заједнице. Тероризам је постао

¹ Шире у: Војин Димитријевић, *Тероризам*, „Радничка штампа“, Београд, 1982, стр. 253–261.

² Радослав Гаџиновић, *Савремени тероризам*, ЕВРО, Београд, 1998, стр. 76.

³ У наведеном контексту интересантна је идеја немачког социјалдемократског првака Шарлинга – да се екстремизам сужава повећањем запослености.

⁴ Апел међународне заједнице за боље организовање и супротстављање тероризму данас је врло актуелан. У свету је одржано више међународних скупова посвећених борби против тероризма. Само у току 1996. године одржана су три регионална састанка посвећена овом проблему, у Шарм ел Шеику (13.3), Каиру (30.7) и Паризу (31. 7. 1996).

глобални проблем, а борба против њега проглашена је за један од приоритета међународне заједнице. Борби против тероризма приступа се применом свеобухватних мера антитерористичког организовања, како унутар државе, тако и на међународном плану – од вербалне осуде, кривичноправних репресивних и безбедносно-обавештајних мера, до организовања унутардржавних специјалних организација за оружано супротстављање. Поред тога, успостављају се међународне организације за борбу против међународног тероризма.

Терористичке активности према Србији су променљивог интензитета, а посебно су их интензивирали шиптарски терористи на простору Косова и Метохије у току 1997, а посебно у 1998. години.

Превентивне мере

Међународне војно-политичке прилике и стање у земљи одређују интензитет терористичких активности. Терористичке организације имају за циљ да искористе кризу у нашем друштвеном развоју и све тешкоће са којима се бори наша земља у изградњи новог демократског друштва. Неке политичке организације у спрези са непријатељима Србије основна су снага за извођење терористичких активности против Србије и то под покровитељством страних обавештајних служби.

И поред тога што многе државе декларативно подржавају суверенитет, независност, територијални интегритет и немешање у унутрашњи развој, у пракси, најчешће, толеришу, подстичу, охрабрују и помажу терористичке организације,⁵ ако су њихови интереси у питању.

У организацији терористичких активности њихови носиоци рачунају и на неке „унутрашње снаге“. Пошто се активности терориста против Србије усмеравају са широког фронта бројним снагама, разноврсним методама и средствима, заштита мора бити високо професионално организована. При томе целокупно друштво у транзицији мора бити опредељено да се успешно супротстави свим облицима насиља, при чему је веома важно учешће цивилног становништва, политичких странака, предузећа и других друштвених субјеката. Држава репресијом не може спречити тероризам, може га само привремено обуздати. Политички систем Србије, која је у транзицији, треба градити тако да заштиту може ефикасно инсталирати у све области друштвеног живота. Колективну и личну безбедност треба интегрисати у политички систем Србије, како би се омогућило ефикасно функционисање свих чинилаца система безбедности.

⁵ Постоје и покушаји да се неке организације прикажу као „самосталне“, да власт у тој земљи нема ништа са њим, ни са активностима које оне предузимају према Србији и Црној Гори. Исто тако, владе неких земаља у спрези са клером желе да прикажу терористе као великомученике за чију судбину се морају бринути (др Радослав Гађиновић, *Како против тероризма*, „Младост“, Београд, 1996, стр. 145.

Основни предуслови за успешnu заштиту од терористичких активности су:

- објективна процена опасности, односно угрожености;
- високопрофесионална и организована служба заштите;
- доследна примена законских прописа;
- непрекидна активност за развијање безбедносне културе;
- стална брига на плану предузимања и унапређења мера заштите у свим колективима и свим срединама;
- проширење знања о средствима и методама терориста у извођењу акција,
- спречавање приступа осетљивим објектима и рејонима која могу бити циљеви терористичких дејстава;
- опремање објеката алармним уређајима;
- избегавање давања података који могу бити искоришћени у процесу превођења терористичке активности;
- стицање одређених знања о методама и средствима, које терористи користе при извођењу својих активности;
- припрема становништва у случају повишеног степена угрожености, ванредног или ратног стања.⁶

Остваривање наведених предуслова не искључује предузимање одређених конкретних мера и поступака одбране и заштите у борби против тероризма већ, напротив, обавезује њихово предузимање.

Превентивно деловање⁷ у спречавању терористичких активности подразумева да се у миру стално усавршава служба заштите у којој се примењују и светска искуства (спречавање непосредног приступа осетљивим рејонима који могу бити циљеви терористичких активности; опремање објеката алармним уређајима, итд.).⁸

Репресивне мере

Поред превентивних мера које би требало да одврате терористу од напада, државна заједница има и репресивну акцију на плану примене кривичних, административних и других мера према заштити друштва и појединаца од тероризма. Иако се државна заштита мора све више оријентисати на превентивну акцију, она се у тим случајевима не може одрећи репресивне функције. Тако, на пример, примена кривичних санкција је неопходно средство заштите друштва и појединаца од друштвено опасних понашања. Друштво је принуђено да позива на одговорност и кажњава, да примењује кривичне, административне и друге казнене мере, које су објективне, репресивне, али и нужне у нашим конфликтима и условима у којима делују терористичке организације.

⁶ Радослав Гађиновић, *Савремени тероризам*, ЕВРО, Београд, 1998, стр. 210.

⁷ Радослав Гађиновић, *Како против тероризма*, „Младост“, Београд, 1996, стр. 146–147.

⁸ Исто.

Да би се на време одбранило од појаве терористичких активности, мора се инсистирати на егзактној емпиријски идентификованој процени мера, које су неопходне за заштиту друштва. На основу тога, произилази да је наше друштво позвано, када је реч о друштвено опасним понашањима и радњама, да и даље развија казненоправне инструменте у оквиру своје политике, који оправдано служе и циљеви ма заштите. Ради тога је неопходно:

- дограђивање правних прописа и усвајање одговарајућих међународних конвенција;

- развијање система безбедности како би уз помоћ система заштите био способан да отклони сваку опасност од свих облика угрожавања;

- кривично гоњење свих учесника терористичких активности на нашем тлу.

Државни органи, као непосредно одговорни за организовање, припрему и остваривање политичке безбедности земље, преко организованог система безбедности предузимају одговарајуће мере супротстављања и заштите од тероризма кроз:

- процењивање облика и носилаца тероризма;

- правовремено и реално процењивање терористичке организације ради припреме антитерористичких мера и активности;

- превентивно деловање ради спречавања припремања и организовања носилаца тероризма, као и њихове дискредитације и разобличавања у домаћој и међународној јавности;

- ефикасно онемогућавање спреге између унутрашњег и међународног тероризма, и

- енергичну борбу против свих облика терористичке делатности.

Превентивне и репресивне мере су, дакле, два правца деловања која, комплементарно повезани, могу дати резултате на сузбијању друштвено опасних видова понашања у нашој сложеној социјалној, политичкој и културној средини. Међутим, треба очекивати да мере државне репресије све више јењавају и губе друштвени смисао и оправдање, уколико јача унутрашња снага друштва и оно постаје јединственије, кохезивније и стабилније и уколико асоцијална и антисоцијална понашања добијају више карактер напада на друштво у целини, које ће моћи да их решава или отклања захваљујући својој хомогености, компактности, на безбедан и јединствен начин уз помоћ модерно опремљених и обучених јединица за противтерористичка дејства.

У савременим условима, терористичке акције се јављају као саставни део јединственог удара по целокупној територији, а мање као изоловане акције на поједине објекте у позадини непријатеља. Без обзира на то када ће отпочети терористичка дејства (пре почетка рата, у току рата или непосредно по његовом отпочињању), сигурно ће

бити синхронизована са осталим дејствима у простору, нарочито у погледу избора и поделе објеката за дејство. Већина земаља у свету своје специјалне снаге војске третира као снаге стратегијског значаја.

Борба против специјалних снага, а самим тим и против извођења терористичких активности, обухвата:⁹ мере и поступке јединица и свих субјеката заштите; као и борбена дејства јединица МУП-а и оружаних снага.

Мере су: правовремено откривање терористичких снага, њихових планова и припрема, безбедносно обезбеђење војника и других објеката координацију противтерористичке заштите и противтерористичку борбу.

Поступци су: организовање и извођење правовремене физичке, оперативне и техничке заштите ради спречавања извођења терористичких аката. Зато тактичка дејства посебних антитерористичких јединица треба стално дограђивати и усавршавати (начело брзине, енергичности, кратког трајања акције и рационализације ангажованих снага и средстава у заштити од тероризма).

Однос превентивних и репресивних мера

У оквиру реализације концепта заштите од тероризма долазе до изражаја две врсте мера: (1) друштвенопревентивне и (2) репресивне. Ове мере треба да се трансформишу у преваспитну функцију. То су, по мишљењу Р. Гађиновића, два нужна, комплементарно и функционално повезана поља политике и праксе заштите, наравно у случају инкриминисаних и других кажњивих радњи.¹⁰ Међутим, нису дозвољене апсолутизације било једног или другог метода поступања. Социјална превентива, без примене административне казнене функције, у савремено доба није прихватљива. То се нарочито односи на време плимe терористичких активности и када не функционишу у довољној мери механизми заштите и превенције. Исто тако, инсистирање на репресивној функцији у одсуству превентивних акција водило би тражењу једног решења у репресији, у схватањима и пракси прошлости, што је такође апсурдно. То би била политика кратког даха, кратког века, која не решава, гледајући перспективно, проблем друштвеноопасних понашања и девијација уопште.

Задачи обавештајно-безбедносних органа

За схватање места и улоге обавештајно-безбедносних органа у пресецању терористичке делатности треба имати у виду да се ова делатност манифестује у две компоненте: (1) јавној и (2) тајној.

⁹ Радослав Гађиновић, цитирано дело, стр. 52.

¹⁰ Радослав Гађиновић, цитирано дело, стр. 149 и 150.

У спровођењу терористичких аката треба разликовати: фазу припреме и фазу извршења. Имајући у виду фазе извођења терористичког акта, као и припреме за његово извршење, логично се намеће закључак да ће, уколико је систем одбране од тероризма адекватно постављен и ефикасно функционише, могућности терориста и њихових налогодаваца да угрозе безбедност Војске Србије бити минималне.

Пракса је показала да носиоци тероризма увек врше тајне припреме за извршавање терористичких активности. С обзиром на чињеницу да су обавештајни и безбедносни органи законом надлежни и овлашћени да примењују тајне методе и средства, ради откривања носилаца тајне делатности које угрожавају безбедност Војске Србије, може се извести закључак да су место, улога и значај безбедносних и обавештајних органа у њеној заштити од тероризма изузетно значајни.¹¹ Једнако важан део борбе са тероризмом је упознавање јавности.¹²

О улози обавештајних и безбедносних служби постоје различита мишљења. Међутим, сасвим је сигурно да је читава вештина борбе против тероризма условљена добром организацијом и ефикасном обавештајном службом. У вези с тим, људи који су задужени да прате и откривају политичке екстремисте морају да разумеју њихове мотиве и начин размишљања, како би унапред предвидели њихове намере и могуће потезе.

Управо на том плану огледа се ангажовање и рад обавештајних органа и органа безбедности у свету, па и у Србији. Наиме, обавештајни и безбедносни органи треба да, применом метода и средстава рада, правовремено:

- открију индикаторе да се незадовољно одређене категорије грађана у земљи развијају у правцу терористичког организовања;
- да емиграција из земље организује и припрема терористичке групе уз помоћ других земаља за убацивање у земљу;
- да се нека терористичка организација која делује на простору више земаља припрема за примену тероризма у земљи или према представницима Србије у иностранству.

Надлежне институције Србије које руководе снагама за противтерористичка дејства морају посветити максималну пажњу поштовању законитости рада стручних служби безбедности и обавештајних органа.

¹¹ О значају обавештајних и безбедносних служби у спречавању тероризма аргументовано говори директор војно-обавештајне службе Израела Аман Меир Амита, који истиче: „Деведесет процената терористичких акција биће спречено ако обавештајци добро раде“.

¹² Непријатељ мора бити изложен јавности до краја да би сви могли бити уверени какви су кораци неопходни.

Поред обавештајно-безбедносне компоненте у одбрани од тероризма, неопходно је истаћи да је она у комплементарном односу са политичко-дипломатском функцијом државе.

Са аспекта одбране од тероризма веома је важна улога медија. Уколико је влада државе нападнута актима тероризма способна да на време и ваљано информише светску и сопствену јавност, битно може да ојача и поправи свој утицај. Успех медијске функције у борби против тероризма знатно зависи од успеха рада службе безбедности (контраобавештајне и обавештајне). Уколико оне правовремено осветле димензије организације и мотиве терориста, моћи ће да правовремено селектирају податак који ће медијски моћи да пласирају сопственом и светском јавном мњењу.

Стратегијске претпоставке за успешну припрему и извођење противтерористичких активности

У последњој деценији 20. и почетком 21. века, највећа опасност за човечанство представља савремени тероризам. Стога је неопходно да државна заједница, као и свака друга држава у свету, има свој концепт заштите и одбране од тероризма и терористичких дејстава.¹³ Зато су противтерористичка дејства заснована на неким стратегијским претпоставкама, потпуно припремљена и безбедносно реализована.

Ради бољег разумевања ове сложене проблематике, веома је битно направити дистинкцију између: (1) тероризма као опште друштвеног феномена, (2) терористичке делатности као посебног вида деструкције друштва и државе и (3) терористичког дејства као експонираног облика циљно усмереног насиља, како би се правовремено препознао прави смисао и циљ терористичке активности.

Терористичко дејство је организована и циљна употреба оружја и других средстава масовног уништавања, експонирано кроз примену нејбруталнијег насиља на, најчешће, неселективно изабране објекте, којима се жели изазвати општи страх, несигурност грађана и створити неповерење у државни систем или друштвени поредак земље.

Противтерористичко дејство је планска, организована, континуирана и строго селективна активност надлежних државних институција и специјализованих снага, усмерена на елиминисање носилаца терористичке делатности и ликвидацију експонираних актера у терористичким дејствима.

¹³ Колики значај САД придаје борби против тероризма на националном, регионалном и светском нивоу говори и чињеница да су израдили Националну стратегију за борбу против тероризма, као део Стратегије националне безбедности. У тој Стратегији пише: „Непријатељ је тероризам—смишљено, политички мотивисано насиље извршено против ненаоружаних мета од стране поднационалних група или тајних агената“ (Национална стратегија за борбу против тероризма САД, фебруар 2003).

Без обзира на теоријску, нормативно-правну и другу неизграђеност фундаменталних основа ваљане стратегије за супротстављање тероризму, на основу свеукупних спознаја ипак можемо формулисати и пројектовати одређен општи оквир стратегијских претпоставки за противтерористичко дејство. На тим основама могуће је развијати садржаје, припреме и извођења противтерористичких дејстава у целини.

Појмовно-категоријални оквир

Као савремени феномен, тероризма је дефинисан у више различитих области друштвеног живота и са аспекта различитих критерија. Он се, најчешће, дефинише као: организовано насиље против одређене државе, њеног привредног и политичког система, инкриминисано политичким мотивима, ради изазивања страха и личне несигурности грађана једне земље употребом бројних и разорних средстава која доводе у опасност живот и имовину неодређеног броја људи са крајњим циљем да се ослаби безбедност земље.

Без обзира на теоријску, нормативно-правну и другу неизграђеност фундаменталних основа ваљане стратегије за супротстављање тероризму, на основу свеукупних спознаја, ипак можемо формулисати и пројектовати одређени општи оквир стратегијских претпоставки за противтерористичко дејство. Тај општи оквир чинили би: фактори, и услови за реализацију противтерористичких дејстава. На тим основама могуће је развијати садржаје, припреме и извођења противтерористичких дејстава у целини.

Фактори за реализацију противтерористичког деловања

Противтерористичко дејство, дефинисано као активност надлежних државних институција и специјализованих снага, зависи од низа фактора. Ти фактори могу се поделити на: (1) основне и (2) изведене.

У групу основних фактора спадају, за војни аспект анализе, класични фактори сваког дејства: снаге, средства, простор и време. Сасвим је логично да изостављање било ког од наведених фактора чини противтерористичко дејство немогућим, а његову замисао бесмисленом.

Снаге за противтерористичка дејства чине одабрани људи који морају задовољити више посебних критеријума, од психичких, преко физичких, до оних везаних за етику, морал и културу. Припадници противтерористичких снага морају бити интелигентни и постојани, а одликује их и снажно подношење тешкоћа, напора и опасности. Морају поседовати високу прилагодљивост за строго прецизан и дисциплинован рад у тиму. Надаље, те снаге морају имати изузетно развијену способност брзог реаговања и сналажења у новонасталим и непредвиђеним околностима. Без постојања фактора снага са наведе-

ним својствима није могуће извођење успешног и ефикасног противтерористичког дејства.

Средства су други фактор – спецификум противтерористичког дејства. У таквом дејству, ове снаге не користе класичну опрему и наоружање, већ специјализована наменска средства, понекад и уникатна, посебно израђена и припремљена за конкретну акцију.

Простор као фактор посебно је проблематичан у противтерористичком дејству. Терористичка делатност као процес и терористичка дејства као њен сурови експонент карактеристични су по томе што за њих не постоје правила, нема линије фронта, нема уздржавања или ограничења и не постоји одређена територија на коју су строго ограничена. Глобални простор је свако место у матичној држави, али и ван ње, где се сукобљавају интереси терориста и даље као институционалног носиоца легалне власти. Са аспекта страних, али и наших институција, простор за противтерористичко дејство може имати два квалитативно различита амбијента, и то: (а) урбани и (б) рурални простор. Колико су специфична и различита дејства у наведеним просторима говори чињеница да поједине земље развијају посебне антитерористичке снаге за сваки од тих простора.¹⁴

Време је последњи основни, али не мање значајан фактор. У сва четири своја појавна облика, оно испољава непосредан утицај на противтерористичко дејство. То је, у суштини, лимитирајући фактор, који је обрнуто пропорционалан осталим факторима дејства. Општи захтев за противтерористичко дејство, када је време у питању, јесте да траје што краће и буде најнеповољније по терористе.

Изведени фактори немају тако детерминисан статус и представљају ситуационе елементе конкретног дејства. У изведене факторе спадају: циљ, задатак и процедура (оквир могућих активности, мера и поступака). Ако се за основне факторе може рећи да су формалан услов противтерористичког дејства, онда су изведени фактори основ његовог успеха.

Циљ је јасно утврђена вредност који треба сачувати, остварити или стећи противтерористичким дејством. Као изведени фактор и посебна вредност, циљ противтерористичког дејства је у директној супротности са циљем терористичке делатности. Наиме, он се и изводи оног тренутка када се уочи појава тероризма и идентификује организована терористичка делатност.

Задаци, као други изведени фактор, чине планске активности одређених група и појединих актера у противтерористичком дејству, којима се достиже конкретан циљ и остварује пројектовани резултат.

¹⁴ Поред два наведена амбијентална простора, мора се знати да се противтерористичко дејство може изводити и у објектно ограниченом простору (микропростору). Такав простор су летелице (авиони), пловни објекти (бродови и подморнице) или специјална постројења (хидро и термоелектране, фабрике и сл.).

Крајњи резултат противтерористичког дејства је квалитативно и квантитативно изражена вредност достигнута у одређеном времену на основу дефинисаног циља и планираног задатка.

Процедура је трећи изведени фактор. Чине је строго временски и просторно одређене активности, мере и поступци ангажованих противтерористичких снага. За противтерористичко дејство од изузетног је значаја, јер директно условљава његов коначан резултат. Уколико дође до процедуралне грешке при извршавању противтерористичког дејства, то су људске жртве, материјалне и моралне штете веће. Осим динамиком реализације, процедура је условљена и строгим захтевима у поштовању принципа противтерористичких дејстава.

Принципи противтерористичких дејстава

Принципи, као саставни део одређене делатности, конкретно су засноване категорије на доктринарним ставовима и нормативно-правној регулативи која опредељује начин припреме и извршења одређене делатности. Како је противтерористичко дејство специфичан вид планске, организоване, континуиране и строго селективне активности надлежних институција и специјализованих снага, неопходно је формулисање и дефинисање посебних принципа.

На таквим основама, а по критеријуму ефикасности, издвојено је девет посебних принципа противтерористичких дејстава. Они су дефинисани проучавањем наших искустава, али је значајан утицај на њихову формулацију имала спознаја решења у Великој Британији, Шпанији, Француској и, посебно, у Израелу. За успех противтерористичких дејстава значајни су следећи принципи:¹⁵ (1) одлучност, (2) законитост, (3) правовременост, (4) активност, (5) флексибилност, (6) сигурност, (7) непрекидност, (8) довољност, и (9) тајност.

Противтерористичка дејства, као што је познато, карактеришу се брзом променом ситуације, неизвесношћу намера носилаца терористичке делатности и другим ограничавајућим факторима. То говори да су принципи противтерористичких дејстава неопходни, јер њихова вредност није само у задовољавању конкретних (акционих) потреба, већ и у припреми снага које га изводе, ради уздизања психофизичког и моралног стања људства. За разлику од терориста, противтерористичке снаге имају сасвим другачији став према људском животу, међународном праву и јавном мњењу. Задате вредности не могу се наметати и преносити носиоцима терористичке делатности. Од тих разлика, став према жртвама, било изазваним, било претрпљеним, могао би да буде најтежи за решавање у току противтерористичких дејстава. То захтева спознају неопходних услова за њихову реализацију.

¹⁵ Видети шире у: Милан Мијалковски, *Тероризам и противтерористичка борба*, Генералштаб ВСЦГ, УШО, ВА, Београд, 2003, стр. 68-80.

Експанзија тероризма, као савременог друштвеног феномена, показала је да се терористичка делатност увек испољава у одређеним просторним, временским и друштвено-политичким условима (одређеном стању организације друштва). Ти глобални услови определили су карактер тероризма, битно утицали на садржаје терористичке делатности и директно условљавали могућност њиховом супротстављању. Према томе, са стратегијског нивоа, противтерористичка дејства је немогуће целовито разматрати без свестраног познавања специфичних услова од којих зависи њихова ефикасна припрема и извођење.

Мора се имати у виду да су услови, за разлику од фактора, променљиве категорије. Појединачно посматрани, не утичу појједнако на све системске елементе који учествују у противтерористичким дејствима. Страна, а и наша последња искуства говоре да потпуни недостатак или само формално постојање неког од потребних услова узрокује неефикасност дејстава, често га потпуно онемогућава и искључује.

Услови за реализацију подразумевају опште и посебно објективно стање систематских елемената државе, ангажованих снага и њиховог окружења, које олакшава или отежава почетак, трајање и исход противтерористичких дејстава.

Као неопходни, за противтерористичка дејства идентификовани су услови, као што су: просторна оријентација, информација, структурна организација, функционална организација, оспособљеност и морал.

Посматрајући све наведене услове као јединствену целину, лако је уочити њихову квалитативну вредност. Чињеница је да противтерористичка дејства не могу постојати без основних и изведених фактора и да њихова реализација директно зависи од постојања и поштовања принципа. Међутим, фактори и принципи су потребни, али не довољни елементи за успешну припрему и извођење противтерористичких дејстава. Тек у јединству са целином наведених услова за реализацију, противтерористичка дејства постају реалност. Због тога чине неодојиви део стратегијских претпоставки.

Познајући суштину и садржај тероризма као појаве, затим поједине облике и методе терористичке делатности и недвосмислено идентификујући терористичка дејства, могуће је извести одређене закључке и битне претпоставке од којих зависи успешна припрема и извођење противтерористичких дејстава.

На основу досадашњих сазнања може се закључити да је тероризам мање опасна појава за друштво у којем је степен јединства народа и државе веће, поверење грађана у владу и водеће политичке снаге снажније изражено, економска стабилност непољуљана и која је ефикасна у изво-

ђењу противтерористичких дејстава. Из оваквих општих и посебних са-знања, као и стратегијских процена и оцена, проистиче да је неопходно радити на остваривању високог нивоа свих наведених чинилаца.

Значајна је констатација да ефикасна противтерористичка дејства имају директан утицај на смањење експонирања терористичке делатности. Због тога су одређене стратегијске претпоставке значајне за успешну припрему и извођење противтерористичких дејстава. Те стратегијске претпоставке могу се сврстати у неколико значајних група ставова, као што су:

- Јединствени приступ и израђеност критичког и вредносног односа према тероризму као појави, први је у низу момената битних за формулисање стратегијских претпоставки.

- Изградња јединственог и конзистентног категоријалног и појмовног система одређења тероризма, који би обезбедио систематизацију делатности и активности на његовом елиминисању. Неопходно је имати недвосмислене појаве о тероризму, као општем друштвеном феномену, терористичким делатностима, као појави у виду посебне деструкције друштва и државе, и терористичког дејства, као економског облика циљно усмереног насиља оружјем и другим средствима за уништавање људи и материјалних добара. Тек тада је могуће одредити појам противтерористичког дејства.

- Елиминисање различитог проблемског захвата садржаја противтерористичког дејства на стратегијском нивоу (нивоу државе). Тиме би били створени објективни услови за систематизацију надлежности, неопходних врста делатности и активности, као и временска одређеност садржаја по динамици. То би омогућило изградњу Стратегије националне безбедности и свих системских елемената који би је реализовали.

- Децидна унутрашња нормативно-правна регулатива, која је усклађена са међународним правним одредбама из наведене проблематике.

- Операционализација послова и прецизирање надлежности одређених државних органа и специјалних снага које се акционо ангажују у противтерористичким дејствима.

- Недвосмислено одређење и изградња фактора неопходних за ефикасна противтерористичка дејства. Њихова утемељеност у сферама основних и изведених фактора допринела би јасном конципирању и формирању просторне, структурне и функционалне организације система за ефикасна дејства. Искуства су показала да је само такав систем давао коначне позитивне резултате у предузетим акцијама против терористичке делатности.

- Принципи за противтерористичка дејства утврђени на стратегијском нивоу, морали би бити: одлучност, непрекидност, довољност и тајност. Тако диференцирани обезбедили би неопходне претпоставке за успешну припрему и извођење дејстава.

– Стварање објективних услова за реализацију дејства (припрему и извођење противтерористичких дејстава) у виду потпуног ситуационог усклађеног, позитивно оријентисаног, операционалног и ефикасног окружења. То мора обезбедити потпуну информацију, просторну, структурну и функционалну организацију, оспособљеност и морални елемент.¹⁶

Структура снага за противтерористичка дејства

Глобална организација снага за специјална дејства обухвата политичке, дипломатске, медијске (информационе), полицијске и војне структуре на челу са руководством.

Структура снага за противтерористичка дејства начелно би обухватила: (1) снаге за неоружано деловање и (2) снаге за оружано деловање. Елементи противтерористичких снага за неоружано деловање су:

- снаге за обавештајно-безбедносно деловање,
- снаге за политичко-дипломатско деловање, и
- снаге за медијско (информативно-пропагандно) деловање.

За разлику од њих, противтерористичке снаге за оружано деловање глобално би се могле разврстати у:¹⁷

- снаге за командовање;
- снаге за специјална противтерористичка дејства за извиђачко-препадна дејства, за нападна дејства и снаге за обраду ухапшених терориста;
- снаге за општа противтерористичка дејства за блокаду региона, праваца, објеката и зона, за претрес рејона, објеката и зона;
- снаге за ватрену подршку;
- резерва и снаге за обезбеђење и логистичку подршку.

Може се закључити да би у току припреме и извођења противтерористичких дејстава структуру општих снага за противтерористичку операцију чинили следећи елементи:

- снаге за обавештајно-безбедносно деловање;
- снаге за политичко-дипломатско деловање;
- снаге за медијско деловање;
- снаге за обраду ухапшених терориста;
- снаге за извиђачко-препадна дејства;
- снаге за офанзивна (нападна) дејства;
- снаге за претрес рејона и зона;
- снаге за блокаду рејона, праваца и зона;
- снаге за ватрену подршку;

¹⁶ Видети шире у: Милан Мијалковски, цитирано дело, стр. 146–162.

¹⁷ Видети шире у: Милан Мијалковски, Дмитар Арула, *Противтерористичка операција, материјал за студију*, ШНО, катедра оперативке, Београд, 2001, стр. 27.

- снаге за контролу територије;
- резерва и снаге за логистичку подршку.

Јачина, организованост и размештај снага за обавештајно деловање зависи од микро и макролокације елемената борбеног и неборбеног распореда терористичке организације. Намењена су да право време прибаве квалитетне податаке о свим или кључним структурним елементима терористичког субјекта и да их презентују државном руководству, руководећем телу и оперативној команди за извођење противтерористичке операције на основу којих се доносе одлуке о извођењу и корективне одлуке за време извођења противтерористичке операције.

Снаге за политичко-дипломатско деловање образују се од припадника МСП и МУП-а Републике Србије. Из тих снага могу се одредити појединци или формирати посебни тимови којима је основни задатак да се у највећој мери раскринкавају терористи, одржава и појачава расположење домаћег јавног мњења за бескомпромисно разрачунавање са терористима и да обезбеде подршку кључних субјеката међународне заједнице нашој земљи у вези са извођењем борбених и неборбених дејстава против наоружаних терористичких састава.

Снаге за медијско деловање, у глобалном смислу, чине сви медији (домаћи и инострани) који објективним извештавањем о активностима терориста и противтерористичким мерама и активностима које предузима држава доприносе успешном разрачунавању са терористима. Да би ефекат медија био максималан ангажују се снаге за медијско деловање, чиме би истовремено било раскринкано некоректно и лажно извештавање ненаклоњених медија. Чине их експерти из државних и других медија, министарства одбране, војске, унутрашњих послова, правде и других, као познати и признати појединци.

Снаге за обраду ухапшених терориста намењене су да ухапшене терористе, као и заплећену документацију и наоружање, најпре прелиминарно, а затим студиозно изуче и прибављене податке одмах уступе снагама за командовање у противтерористичкој операцији. После документовања њихове делатности подносе кривичне пријаве, спроводе кривични поступак и изричу казне терористима.

Снаге за извиђачко-препадна дејства образују се од извиђачких јединица, специјалних антитерористичких јединица војне полиције и падобранских јединица војске и специјалних антитерористичких јединица МУП-а Републике Србије. Намењене су да, на основу података снага за обавештајно деловање, изводе препадна дејства на неборбене и борбене елементе (руководства, пунктове, базе, центре за обуку, медије и сл.), терористичке организације ради њиховог делимичног или потпуног неутралисања. Те снаге, такође, могу да, на основу података које аутономно прибаве о конкретном паравојном саставу терористичког субјекта и уз одобрење претпостављене команде, изводе изненадна препадна дејства.

Снаге за офанзивна (нападна) дејства чине првенствено специјалне антитерористичке јединице МУП-а и Војске, а изузетно и остале јединице видова и родова Војске Србије и службе јавне безбедности МУП-а. Првенствено су намењене да их, после откривања места (објекта) где се налазе специјални или паравојни састави терористичке организације (могу да буду откривени обавештајно-извиђачком делатношћу или после испољеног ватреног дејства), применом специјалних тактичких поступака, адекватно неутралишу, посебно ако се налазе у урбаним срединама.

Снаге за претрес рејона и зона чине пешадијске, моторизоване јединице Војске Србије, јединице МУП-а опште намене и хеликоптерске јединице Војске Србије. Намењене су да претрагом терена установе, потврде или оповргну сазнања да ли се у претпостављеном простору (локацији) налазе терористички састави. После откривања локације елемената терористичке структуре, приоритетно се ангажују снаге за нападна дејства, а изузетно ова дејства могу да наставе аутономно снаге за претрес рејона и зона.

Снаге за блокаде рејона, праваца и зона образују се од тактичких и ЗТЈ КоВ, првенствено пешадијских и моторизованих јединица. Образују се са задатком да поседну одређене правце, рејоне, зоне или линије (дубина стрелачког вода у одбрани), како би спречили да се терористи из идентификоване микро или макролокације извуку (избегну могућност уништења) или да изводе маневар. У складу са проценом, снаге за блокаду могу да организују одбрану како би онемогућиле терористе да се пробију из окружења или да изводе нападна дејства ради проширивања територије коју контролишу, односно ради заузимања значајних топографских и других објеката.

Снаге за контролу територије образују се од јединица наоружаних хеликоптерима, авијације, ратне морнарице и речне ратне флотиле (ако се противтерористичка дејства изводе у захвату мора или пловних река) артиљеријско-ракетних јединица, односно формирањем група различитог састава и јачине. Ове снаге намењене су да непосредним и посредним ватреним дејством по терористичким саставима, по правилу изван урбаних средина, подрже снаге које изводе нападна и препадна дејства, као и снаге које блокирају или претражују терен.

Снаге за контролу територије образују се од јединица, родова и службе ЗТЈ и МУП-а, а имају задатак да у зони извођења противтерористичких дејстава студиозно изуче евентуалну подршку терористима од месног становништва и идентификују њихове активне помагаче, против којих треба предузети одређену врсту мера. Ове снаге, такође, имају задатак да посредством медија део резултата учине доступним јавности ради јачања противтерористичког рефлекса грађана угрожене земље и да ефикасном контролом територије за време и после изведених противтерористичких дејстава, онемогућавају евентуално преосталим терористима да се организују и одрже.

Резерва је намењена да интервенише против терориста у зони извођења противтерористичких дејстава у складу са указаном потребом. Због могућности да терористи делују на нашој територији, и карактеристика ових дејстава, неопходно је да буде максимално покретљива.

Снаге за логистичку подршку намењене су за комплексну и свеобухватну логистичку (позадинску) подршку укупних снага које изводе противтерористичка дејства и њихових појединих састава ангажованих у припреми и извођењу наведених дејстава.

У одређеним условима и околностима припремања и извођења противтерористичке делатности могуће је другачије организовање структуре и елемената општих снага за реализацију дефинисаних садржаја противтерористичке операције.

Закључак

Тероризам је један од видова насиља и представља најзначајнији изазов, како за државу и њене органе заштите, тако и за међународну заједницу. Терористичке активности су у прошлом веку представљале веома опасан проблем у глобалним светским размерама, који ће бити још израженији у овом веку, и зато сваки корак ка изналажењу метода и садржаја тероризма представља значајан корак у стварању претпоставки за успешно супротстављање. Зато је потребна интензивна припрема државне заједнице и комплементарност теорије и праксе у супротстављању све опаснијим актима насиља. Проучавањем проблематике из ове врсте насиља долази се до спознаје да је проблем тероризма заиста био проблем прошлог века, да су се из различитих разлога потхрањивала индивидуализација човека и његова отуђеност, национални сукоби, тензије, злоупотребе власти и нефункционисање правних држава.¹⁸

Тероризам је владавина застрашивањем – уливањем страха и насиља, односно политичка борба путем индивидуалног терора.

Тероризам као феномен дуго траје, али је тек после низа деценија постао не само најударнија политичка тема већ и један од најатрактивнијих феномена за истраживање у друштвеним наукама. Али, у бројним текстовима о тероризму уочава се нестручност, као последица непознавања методологије истраживања друштвених појава и категоријалног апарата који би био примерен истраживачком упуштању у свет теорије и емпирије тероризма и политичког насиља.

У данашње време, када је тероризам могућ свуда у свету, за Србију је од националног и стратегијског интереса да изгради систем одбране и заштите који обезбеђује потпуну и сигурну заштиту државног уређења, територијалног интегритета и суверенитета, личну и имовинску сигурност свих грађана. Снаге одбране Србије, посебно је-

¹⁸ Радослав Гаџиновић, *Како против тероризма*, „Младост“, Београд, 1996, стр. 179.

динице Војске и МУП-а, својом су организацијом и формацијом, опремљеношћу и оспособљеношћу гарант свим грађанима Србије за безбедан и миран живот.

Ако се има у виду да је примарни циљ терористичких дејстава застрашивање, пре свега цивилног становништва, а крајњи циљ дестабилизација система и државе ради промене режима, разбијања државе или отцепљења дела територије, онда се говори о етничким и сепаратистичким терористичким активностима. Терористичка дејства могу се посматрати као процес: узроци – носиоци – жртве – последице. У сагледавању веза и односа између елемената процеса треба тражити најбољи начин супротстављања терористичким дејствима. Предуслов за то јесте познавање узрока тероризма као појавног облика терористичког деловања. Борба против тероризма је дугорочни процес који, поред времена, захтева и знатна финансијска средства, али и посебно опремљене и обучене јединице за противтерористичка дејства.

Такође, битан услов за успешно супротстављање терористичким дејствима јесте политичка и економска стабилност друштвеног система, јер се на тај начин осветљавају узроци (и поводи) терористичких активности и стварају услови за успешније препознавање њихових намера.

За извршење противтерористичких дејстава антитерористичке јединице морају бити савремено опремљене и врхунски обучене. Искуства из употребе специјалних јединица Војске у противтерористичким дејствима на Косову и Метохији, као и искуства из страних армија, морају се анализирати како би се доградила постојећа борбена правила и друга упутства која дефинишу реализацију противтерористичких дејстава. На територији Србије више од једне деценије, постоје кризна жаришта у рејонима: Косова и Метохије, Рашкој области, источној Србији, који могу, у одређеним државно-политичким условима, да представљају могуће зоне масовног деловања терориста, за чије уништење и неутралисање је неопходно организовати, припремити и извести противтерористичку операцију. Косово и Метохија, данас под специјалном заштитом снага КФОР-а и УМНИК-а (снаге безбедности ОУН) и југоисточни део Србије (територија општине Прешево, Бујановац и Медвеђа) једно су од кључних одредница нарушеног територијалног интегритета и суверенитета Србије. Свесни те опасности, сви прерогативи државе Србије, у потпуној сарадњи са међународним организацијама и заједницама, морају да изнађу решења која ће обезбедити, пре свега, мир и сигурност грађана, њихову равноправност и једнака права за артикулисање националних, верских, културних, традиционалних, етничких и осталих интереса.

Превентивно деловање у спречавању терористичких активности подразумева: стално усавршавање службе заштите, укључујући и размену искустава на нивоу међународне заједнице; опремање објеката,

пратњу посетилаца објеката који могу бити предмет терористичких напада; контролу лица у одређеним рејонима, прикупљање података и припрему становништва за повећани степен угрожености, ванредном или ратном стању.

И ако се Србија мора све више организовати на превентивну акцију, она се не може одрећи репресивних мера. Зато је неопходно: дограђивање правних прописа и усвајање одговарајућих међународних конвенција; развијати систем безбедности и кривично гонити све учеснике терористичких активности на нашој територији. Државни органи преко организованог система безбедности предузимају одговарајуће мере супротстављања и заштите од терористичких активности.

Услови за противтерористичка дејства су променљиве категорије. Страна и наша искуства говоре да потпуни недостатак или само формално постојање неког од потребних услова, најчешће, онемогућава и искључује ефикасност противтерористичких дејстава. Противтерористичка дејства не могу постојати без основних и изведених фактора, њихова реализација је директно зависна од постојања и поштовања фактора и принципа. Међутим, фактори и принципи су потребни али не и довољни елементи за успешну припрему и извођење противтерористичких дејстава. Резултат се може постићи тек у јединству са условима у којима се изводе противтерористичка дејства. Зато су фактори, принципи и услови неодвојиви део стратегијских претпоставки за извођење противтерористичких активности.

Литература:

1. Б. Хафман, *Унутрашњи тероризам*, „Народна књига“, Београд, 2000.
2. Група аутора, *Савремени тероризам*, Југословенски погледи, Београд, 1990.
3. Д. Сименуновић, *Међународни тероризам*, Београдски форум за свет равноправних, Свеска бр. 4, Београд, 2002.
4. Д. Сименуновић, *Политичко насиље*, „Радничка штампа“, Београд, 1998.
5. Казнени Закон Србије и Црне Горе
6. М. Мијалковски, Дмитар Арула, *Противтерористичка операција, материјал за студију*, ШНО, Катедра оператике, Београд, 2001.
7. М. Вујаклија, *Лексикон страних речи*, „Просвета“, Београд, 1970.
8. М. Недељковић, Миле Новаковић, *Тероризам албанских сепаратиста на Косову и Метохији и метод његовог деловања*, Безбедност, МУП Републике Србије, бр. 6/99.
9. М. Taylor i Jorgan Hohn, *Тероризам у будућности*, „Голден маркетинг“, Загреб, 2003.
10. Национална стратегија за борбу против тероризма САД, фебруар 2003.
11. Р. Гађиновић, *Насиље у Југославији*, ЕВРО, Београд, 2003.

12. Р. Гаџиновић, *Како против тероризма*, „Младост“, Београд, 1996.
13. Р. Гаџиновић, *Савремени тероризам*, „Графо Марк“, Београд, 1998.
14. Р. Гаџиновић, *Отимање Косова и Метохије*, НИЦ „Војска“, Београд, 2004.
15. Р. Радиновић, *Шиптарски сепаратистички тероризам на Косову и Метохији*, Београдски форум за свет равноправних; Свеска бр. 4, Београд, 2002.
16. Р. Илић, *Феномен тероризма, озбиљна претња човечанству*, Војни информатор бр. 4-5, НИЦ „Војска“, Београд, 2004.
17. В. Димитријевић, *Тероризам*, „Радничка штампа“, Београд, 1982.
18. International seminar, *Combating Terrorism, NATO and Trans/Atlantic Dimension*, Buchorest, 2002.
19. Студија, *Специјалне јединице Војске Југославије у борбеним дејствима*, ГШВЈ, СШОНИД, Београд, 2001.



Демократска цивилна контрола војске – механизам потрошње буџетских средстава

УДК: 355.1.072.6/7
355.3.078.3/4

Проф. др *Бранко Тешановић*, пуковник*
др *Раде Жугић*, пуковник**

Истраживање демократске цивилне контроле војске кроз механизам потрошње буџетских средстава веома је сложен и мултидисциплинаран задатак. Он се може операционализовати на различите начине, са различитим степеном апстракције, са мање или више развијеним апаратом, методама анализе и синтезе, као и класичним и модерним поступцима. Општа карактеристика операционализованости истраживања те врсте везана је за чињеницу да се разматрања демократске цивилне контроле војске и механизма буџетске потрошње не могу апстраховати у односу на утицај стратегије развоја државе и функционисања економског и политичког система земље.

Кључне речи: демократска цивилна контрола војске, интерна контрола, екстерна контрола, буџет, материјално-финансијско пословање, трезор, потрошња.

Увод

Демократска цивилна контрола војске део је укупне демократске контроле, али се, због важности система одбране државе, сматра једним од основних принципа демократије. Погрешно би било националну безбедност мерити новцем, ако ни због чега другог оно због тога што се не може процењивати оно што је од непроцењиве вредности – слобода грађана и одбрана територије. Међутим, ако се жели говорити о квантитативним показатељима, онда се мора говорити о новцу израженом кроз буџет, јер свака политичка одлука, пре или касније, мора да буде представљена у облику буџетских средстава.

* Аутор је наставник у Војној академији.

** Аутор је запослен у Министарству одбране.

Војна делатност, као и све остале делатности, зависи од економских могућности земље. Значај финансијских чинилаца у специфичној војној делатности одређује се на основу компромиса у вези с два супротстављена захтева: постићи дефинисани циљ уз минимизирање финансијских улагања. Узрок таквом нескладу је, пре свега, у расту потреба за одбрамбену функцију земље и њеним ограниченим материјалним и финансијским могућностима. У демократским земљама војни лоби обично није „јак“ и не представља оруђе у рукама политичке олигархије, па је и смањивање буџета постало популарно политичко средство појединаца и странака, нарочито у предизборном периоду. Међутим, менаџмент сваке државе обавезан је да, с једне стране, разматра економску ситуацију и планира развој земље, и да, с друге стране, омогући стабилан систем одбране ефикасним коришћењем ограничених ресурса.

Значај и врсте демократске цивилне контроле војске са аспекта потрошње буџетских средстава

Контрола је процес упоређивања резултата са очекивањима заснованим на прецизно утврђеним захтевима, критеријумима, постављеним циљевима, законском регулативом, принципима економичности, и слично. Иако је то једна од стратешких управљачких функција, дуго је занемаривана и сматрана „нужним злом“. Такав приступ процесу контроле огледа се у њеном изостанку, недовољности или неадекватним поступцима и неизбежно резултира нежељеним ефектима који се не могу исправити, или изискују непотребне и нове трошкове. Контрола не сме да буде сама себи циљ јер може да изазове и нежељене ефекте.

Под буџетском контролом подразумева се организована и стручна контрола у области материјално-финансијског пословања ради утврђивања примене закона и наменског коришћења средстава, као и оцене економичности и ефикасности пословања буџетског корисника. Спроводи се у свим фазама буџетског пословања. Значај контроле буџета за потребе војске може да се посматра с *правног, економског, политичког и војног аспекта.*

Правни аспект контроле буџета заснован је на акту са законском снагом који, на предлог извршне власти (влада, на основу овлашћења која има у вези са буџетом) доноси скупштина као највиши орган законодавне власти у држави. Та овлашћења позната су под називом буџетска права, која произлазе из уставног права скупштине да доноси буџет. Буџетска права се састоје од права на доношење буџета и права на коришћење овлашћења у поступку усвајања и контроле извршења буџета. Буџетско право доношења и измене буџета, као и овлашћења која произилазе из тог права, имају правни значај и поти-

чу из устава. Због тога је буџетска контрола коју спроводи скупштина и важна, и потребна – произлази из њеног јасно дефинисаног уставног и законског оквира, као и из друштвене потребе да се извршна власт учини одговорном пред законодавном влашћу.

Буџетска контрола може да се посматра и са *економског аспекта*, односно како се преко буџета прерасподељује и троши значајан део националног производа, због чега је у савременој парламентарној пракси одавно заживело начело одобравања буџета истовремено са усвајањем предложене економске политике владе за ту годину. Буџетском политиком остварују се бројни циљеви и задаци у вези са алокацијом привредних ресурса, економском стабилизацијом, расподелом и прерасподелом националног производа, привредним развојем, запосленошћу, и другим. Ефикасном буџетском политиком долази се до оптималне синтезе у коришћењу јавних прихода и расхода. Држава врши трансфер расположивих прихода за јавне потребе. На тај начин доноси се стратешки оквир за дефинисање приоритета, повезивање секторских политика и расподеле средстава буџетским корисницима. Преко буџета, као инструмента економске политике, остварују се бројни циљеви и задаци у области фискалне политике и политике јавне потрошње, монетарне политике, политике економских односа са иностранством и, нарочито, социјалне политике, која не обухвата само социјалну заштиту вишкова радне снаге него и подршку за њено продуктивно запошљавање.

Политички аспект буџетске контроле чини кључна улога скупштине у усвајању закона којима се регулишу права и дужности грађана, одређују место и овлашћења других државних органа и доноси буџет. Усвајање предложеног буџета и економске политике владе није ништа друго него изгласавање поверења влади. То буџетско право парламента јесте и најефикаснији инструмент, у најширем, за учешће грађана, као пореских обвезника, у расподели укупних расположивих средстава, као и контроли њихове употребе. Таквим односима сужава се простор за злоупотребу финансијских средстава која је типична за аутократске режиме, јер се под парламентарном контролом подразумевају одређивање буџета, његова транспарентна реализација и контрола трошења.

Будући да су потребе најзначајније за сваку земљу, у условима ограничених финансијских средстава намеће се потреба највеће одговорности оних који су овлашћени да располажу буџетским средствима за потребе одбране, у чему је и садржан значај буџетске контроле *с војног аспекта*. Развој и реформа система одбране непрекидан су процес у свакој држави, јер чињеница да живимо у модерном друштву значи и потребу да се војска стално прилагођава стварним изазовима и претњама како би се обезбедио ефикасан систем одбране и активан допринос очувању мира у окружењу. Највећи проблем Војске Србије

у последњој деценији био је управо недостатак средстава. Застарела борбена техника, одлив најстручнијег кадра, у који је држава улагала значајна средства, угрожен стандард њених припадника, мала издвајања за одбрану по глави становника (претпоследње место у Европи) и многе друге последице нису само војни већ и државни проблем, и проблем сваког грађанина.

У теорији и пракси разликују се унутрашња или интерна контрола и спољна или екстерна контрола. Иста подела важи и за контролу буџетског пословања. Интерна контрола треба да обезбеди свакодневно уочавање и отклањање недостатака у коришћењу средстава. Таква контрола има, пре свега, превентивни карактер и организована је као систем поступака и одговорности свих лица укључених у финансијске послове корисника буџетских средстава.

„Систем интерне контроле састоји се из мреже која чини једну организацију, чији је циљ да обезбеди:

1. примену закона, прописа, правила и процедура;
2. успешно пословање;
3. економично, ефикасно и наменско коришћење средстава;
4. чување средстава и улагања од губитака, превара, неправилности или корупције;
5. интегритет и поузданост информација, рачуна и података“.¹

Најважнију контролну улогу у органима који користе буџетска средства имају наредбодавци, рачунопологачи и унутрашња контрола. Наиме, тек када надлежни рачунопологач утврди да је ангажовање средстава засновано на закону и у оквиру намена које су предвиђене законом о буџету, наредбодавац ће одобрити исплату. Интерна контрола се обавља унутар корисника буџетских средстава и заснива се на контроли укупног материјално-финансијског пословања.

Екстерна контрола допуњује интерну контролу ради отклањања недостатака интерне контроле. Та контрола долази споља, преко финансијских инспектора и ревизора и надлежних институција за контролу материјално-финансијског пословања. По правилу, она не може да спречи незаконитости у располагању буџетским средствима, али, ако се утврде незаконитости и неправилности, може да обезбеди покретање одговорности и надокнаду штете, и да на тај начин утиче на законито располагање буџетским средствима. Буџет евидентира и контролише орган који је надлежан за послове финансија. У Републици Србији то је регулисано на следећи начин: „Послове буџетске инспекције и ревизије обавља Министарство, са циљем вршења инспекције и ревизије над:

- 1) директним и индиректним корисницима буџетских средстава;
- 2) организацијама обавезног социјалног осигурања;

¹ Закон о буџетском систему, чл. 66, став 2, (Службени гласник РС, бр. 9/2002, 87/2002 и 66/2005).

3) јавним предузећима, основаним од стране Владе, правним лицима основаним од стране јавних предузећа, односно правним лицима над којима Република има директну или индиректну контролу над више од 50 одсто капитала или више од 50 одсто гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50 одсто укупног прихода“.²

Право да контролише буџет има и орган који га је одобрио – скупштина, која спроводи контролу приликом усвајања завршног рачуна буџета. Тада се утврђује да ли су се кроз извршење буџета и колико остварили циљеви економске политике земље. Међутим, скупштина се у многим земљама не ослања само на завршни рачун као инструмент контроле већ задржава и право да контролу у току извршења буџета обављају одређени одбори у скупштини. На пример, одбор за буџет и финансије треба да има коначну реч о питањима буџета свих буџетских корисника, укључујући и буџет за одбрану, затим одбор за јавне рачуне прегледа ревизорске рачуне читавог буџета итд.

С обзиром на сложеност и обимност процеса извршења буџета, контрола може да се повери и другој специјализованој институцији. Такве институције постоје, на пример, у Великој Британији (*Exchequer and Audit Act*), Немачкој (*Bundesrechnungshof*), Француској (*Cour des Comptes*), Румунији (Верификациони финансијски суд) итд. Тај вид буџетске контроле разликује се од осталих видова контроле по томе што се обавља у току извршења буџета, што је веома значајно са аспекта правовременог и ефикасног спречавања незаконитог и ненаменског ангажовања средстава.

Једно од најважнијих питања и најтежих проблема са којим морају да се суоче сваки председник, парламент и влада јесте усклађивање економско-финансијских могућности са политиком националне безбедности. То питање прожима мноштво других питања везаних за безбедност државе и развој друштва. Кроз контролу буџета, као стожера јавних (државних) финансија, рефлектују се вештина и начин управљања државом. У вези с тим, Р. А. Мазгрејв истиче: „Интелигентно управљање државом захтева разумевање постојећих економских односа. Економист може, помажући то разумевање, да доприне се бољем друштву. Због тога ми се област јавних финансија чинила од посебног интереса“.³

Јачањем цивилне контроле у области потрошње буџета за потребе одбране, сасвим сигурно, јача се поверење грађана и домаћих и страних поверилаца у домаћи финансијски систем, подиже се ниво његове ефикасности, спречавају незаконитост и нерационалност у располагању новчаним средствима, војска чини одговорнијом и ефикаснијом, и развија се демократија и јача грађанско друштво.

² Закон о буџетском систему, чл. 67, став 1, (Службени гласник РС, бр. 9/2002).

³ R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York, 1959, p. 1.

На основу законских решења која регулишу питања саме организације, војска спроводи контролну функцију кроз свакодневни надзор и контролу борбене готовости, командовања, обучености, мобилизацијске спремности, материјално-финансијског пословања, морала итд.

Таква контрола је неопходна војној организацији због тога што су добијени резултати изузетно значајни за доношење појединих одлука и наређења. Чак и у случајевима када цео систем успешно функционише контрола је неопходна: унутрашња контрола у војсци у функцији је командовања и хијерархијски је распоређена тако да јој је у надлежности контрола потчињених јединица.

Будући да је буџетско планирање законска обавеза буџетског корисника да процени обим текућих прихода и осталих примања и обим текућих расхода и осталих издатака за период од једне године, буџетски надзор и унутрашња контрола законска су обавеза која се остварује ради сагледавања законитог и наменског трошења буџетских средстава. Дакле, одобрени финансијски планови и њихова реализација чине основу за контролу законитог и наменског коришћења буџетских средстава. Зависно од тога да ли се информације користе за сагледавање учинка у неком протеклом времену или за предвиђање, односно предупређење проблема и невоља, разликују се две врсте унутрашње контроле:

– *превентивна контрола* или „контрола унапред“, која је усмерена на покушај да се неправилности и незаконитости унапред предвиде и спрече;

– *накнадна контрола* или „контрола уназад“, која се обавља када је неки процес завршен или када је окончана нека активност.

Превентивном контролом, треба да се пре или у току обављања активности утврде чињенице и оцени да ли је у питању планско и законито поступање. На основу тога, превентивна контрола може да се користи и као метод у управљању финансијама.

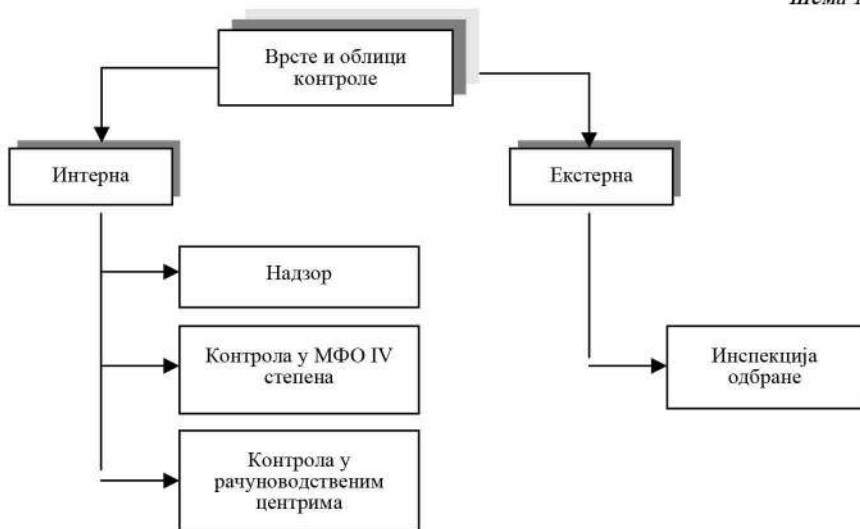
Накнадном контролом, после обављеног посла, треба да се утврде чињенице у вези са обављањем тог посла, као и да се утврди да ли су законито и наменски коришћена новчана средства. Највећа слабост и проблем накнадне контроле обично је кашњење, па није могуће правовремено предузимање одговарајућих мера ради исправљања или поништавања почињених грешака. У сваком случају, та контрола је неопходна, иако се са закашњењем утврђује неправилно, незаконито и ненаменско коришћење финансијских средстава.

Контрола законитости, управљања, коришћења и располагања државном имовином регулисани су *Законом о имовини*⁴ на следећи начин: министар одбране има обавезу и одговорност за спровођење функције надзора и контроле, што је посебно регулисано законским актом о извршењу буџета. Међутим, у материјално-финансијском пословању у Војсци наслеђени су сви видови контроле који постоје у последњих неколико деценија, од СФРЈ и ЈНА, преко СРЈ и ВЈ и државне заједнице СЦГ и ВСЦГ, до Србије и Војске Србије. Најчешћи облици контроле са аспекта располагања буџетским средствима били су:

- *надзор*, који је формулисан као текућа, свакодневна контрола средстава и рада коју су обављале претпостављене старешине;
- *контрола законитости докумената*, коју су обављали органи стручних служби и финансијски органи у јединицама;
- *контрола у рачуноводственим центрима* (раније су армијске области, Ратно ваздухопловство и противваздушна одбрана и Ратна морнарица имали посебан рачуноводствени центар за јединице из свог формацијског састава);
- *инспекција одбране*, као највиши орган контроле, у чијој је надлежности била и контрола материјално-финансијског пословања.

С обзиром на критеријуме од којих је зависила врста контроле, посебно са аспекта врсте субјекта који обавља контролу, овлашћења за обављање контроле, предмета контроле, времена и санкција које су органи контроле могли да примене, досадашњи облици и врсте контроле приказани су на *шеми 1*.

Шема 1



Врсте и облици контроле буџетских средстава у војсци

⁴ Чланови 6–8 и 45–48, *Службени лист СРЈ*, бр. 41/93.

У поређењу са цивилном и демократском контролом војске у савременим, демократским земљама, али и према јавним финансијама као посебној научној дисциплини, код нас сви досадашњи и постојећи видови контроле буџетских средстава за потребе одбране и војске, чине интерну, унутрашњу контролу. Начелно, до сада је постојала само формална скупштинска контрола у свим сегментима, па и у области потрошње државног буџета, садржана у праву и могућности посланика, као појединаца или групе, да покрену иницијативу за спровођење контроле. Не постоји закон о скупштинској истрази којег имају неке земље у транзицији (на пример, Мађарска и Румунија). Такође, не постоји ни институција омбудсмана, или слична, која може да буде веома значајна за контролу јавног апарата (на пример, Немачка, Холандија, Мађарска). Зато се повремено јавља потреба за формирањем анкетних одбора, који су се у пракси показали као неефикасни. Да би скупштина као законодавна власт и представник народа обављали контролу у области потрошње буџета, неопходно је формирање независне институције која ће подносити извештаје о раду. Код нас још увек недостаје независна институција која ће контролисати Министарство финансија и Владу, буџет и, у оквиру њега, део који се односи за потребе одбране, и извештаје и налазе достављати највишој власти у земљи – скупштини, органу који је буџет и одобрио.

Систем демократске цивилне контроле Војске кроз механизам потрошње буџетских средстава остварује се преко институција Трезора и буџетске инспекције и ревизије које се налазе у саставу Министарства финансија. Посебан значај има увођење институције Трезора у састав Министарства финансија, јер је основна намена система Трезора праћење и контролисање потрошње буџетских средстава. Отуда систем трезора треба да обезбеди:

- да се апропријације евидентирају према усвојеном буџету;
- да се апропријације користе до износа утврђених *Законом о буџету* за поједину намену;
- да промене у апропријацији одобри одговарајући ниво власти (Скупштина, односно Министарства финансија), као што је прописано *Законом о буџетском систему*;
- да промене у апропријацији нису у супротности са *Законом о буџету*.

Ради ефикаснијег рада и остваривања дисциплине у планском вођењу политике јавних расхода, Трезор свим буџетским корисницима (и Министарству одбране), по одобрењу буџета, доставља месечне квоте извршења буџета, којима треба да се обезбеде:

- поштовање *Закона о буџету* и одлука Владе везаних за буџет;
- основа за планирање и управљање готовинским средствима;

– контрола прекомерне потрошње путем резервисања износа у оквиру апропријација и квота пре куповине роба и услуга и доспећа обавеза за плаћање.⁵

Одговарајућа свакодневна контрола коју спроводи систем Трезора у вези са плановима извршења буџета и квотама посебно је важна ради спречавања прекорачења буџета и да би се обезбедила потрошња у оквиру расположивих средстава. Дакле, Трезору су поверене значајне функције, које чине:

1. финансијско планирање (свакодневно праћење прилива и захтева буџетских корисника везаних за издатке, како не би долазило до непредвиђених краткорочних дефицита услед текуће неликвидности);

2. управљање готовином (могућност Трезора да се ради постизања ликвидности вишак расположивих средстава пласира уз камату или, ако постоји краткорочни дефицит, премошћује краткорочним позајмицама);

3. контрола расхода (овлашћење Трезора да правовремено обави контролу преузимања обавеза буџетског корисника и превентивно спречи евентуално незаконито задужење);

4. управљање дугом (ефикасније и прецизније вођење евиденција о зајмовима, позајмицама, и другом);

5. буџетско рачуноводство и извештавање (систем извештавања за све буџетске кориснике према државној финансијској статистици на основу међународно прихваћене методологије *GFS – Government Finance Statistics*;

6. управљање финансијским информационом системом.

Систем Трезора је још у фази развоја, али је сигурно да ће његов значај за стабилност, ефикасност и дисциплину у вођењу политике јавних расхода у будућности бити све већи, како би се спречиле негативне појаве из прошлости (прекомерно трошење буџетских средстава, непланско исплаћивање буџетских расхода, недовољно обезбеђење средстава једном министарству, док друго министарство одобрена средства држи у банци, итд.).

У буџетском систему Републике Србије регулише се увођење, по први пут у нашој савременој пракси, буџетске инспекције и ревизије. У њиховој надлежности је накнадна контрола законитости и наменског трошења буџетских средстава. Основне функције и послови буџетске инспекције и ревизије су:

⁵ Квоте су месечна ограничења потрошње евидентирана у систему Трезора и израђују се на основу плана извршења буџета. План извршења буџета чини месечно предвиђање буџетских прихода и издатака који се финансирају из буџетских прихода (*Стручно упутство о раду трезора*, Министарство финансија и економије, Република Србија, Београд, 2003, стр. 4).

1) провера и оцена система функционисања интерне – унутрашње контроле;

2) контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и законитог и наменског коришћења буџетских средстава;

3) ревизија рачуноводствених докумената у вези са расходима, приходима и уговореним обавезама;

4) успостављање сарадње са другим контролорима који долазе „споља“ (на пример, контрола коју обавља Скупштина).

Буџетска инспекција и ревизија доставља министру финансија детаљан извештај о обављеној инспекцији и ревизији, са налазима, предлозима и одговарајућим мерама. Министар финансија је обавезан да извештај достави Влади, која га подноси Скупштини, чиме се испуњава обавеза извештавања законодавне власти од стране извршне власти. Међутим, буџетска инспекција и ревизија није још увек у потпуности заживела, па контролу трошења буџетских средстава, у суштини остварује Трезор.

С обзиром на једногодишње извршење буџета и сложеност система одбране, посебно се поставља питање компетентности контролора за области које треба да контролишу. Због тога, основним предусловом успешности контроле сматра се врхунска обученост контролора и, посебно, поштовање принципа правовремености и економичности у обављању контроле. На основу *Закона о буџетском систему Републике Србије* може се закључити следеће:

1) Министарство одбране, и Војска као његов део, има делимично успостављен систем унутрашње контроле располагања и коришћења буџетских средстава;

2) Министарство финансија обавља контролу коришћења буџетских средстава искључиво преко Трезора и повремено преко буџетске инспекције;

3) Државна ревизорска институција⁶ не спроводи уставну регулативу о контроли буџета за потребе одбране, односно, није успостављена врховна ревизорска институција која би контролисала потрошњу буџета, располагање и коришћење буџетских средстава и завршног рачуна и достављала извештаје Народној скупштини као највишем законодавном органу.

Идентификација кључних контролних области за демократску цивилну контролу војске кроз механизам потрошње буџетских средстава

Сложеност и динамика војног система објективно онемогућавају спровођење потпуне контроле у свим његовим видовима у једном периоду. Због тога се при дефинисању контролних система јављају из-

⁶ Устав Републике Србије, члан 92.

весне дилеме и проблеми. Дилеме су најчешће у вези са одлукама шта треба и колико често контролисати. Уколико се контролише већи број елемената материјалног и финансијског пословања, то без већих ефеката може довести до губитка драгоценог времена, енергије и новца. На пример, у области личних расхода (плате, додаци, накнаде и друга лична примања) појединци су најосетљивији и најинформисанији. Правни основ за лична примања увек је транспарентан – никада није, нити је могао да буде тајна. Од најниже јединице, односно установе, до Министарства одбране постоје органи кадровске службе које у сарадњи с правним органима, доносе сва потребна акта којима се регулишу права у области личних примања. Та акта, заснована на закону, достављају се Рачуноводственом центру на даљу контролу и реализацију. Такав поступак доношења и контроле докумената део је свакодневног система руковођења и командовања, тако да се правовремено и без одлагања реагује на појаве незаконито донетих аката и примедба појединаца или стручних органа. Актуелан је и специфичан „вид контроле“ сваког појединца према старом правилу „како је он то право остварио а ја не, иако испуњавамо исте услове“, што значајно смањује могућност незаконитог признавања права на поједине врсте личних примања. За тај вид војне потрошње сасвим је довољна интерна контрола, јер се постојање екстерне контроле не може оправдати будући да не може комплетно и правовремено да обради све документе. Сви подаци и информације потребни Министарству одбране, Влади и Скупштини у вези са личним расходима могу да се добију свакодневно од Рачуноводственог центра. Зато је неопходно да се контрола заснује на претходно утврђеним *кључним контролним областима* и *важним контролним тачкама* које обухватају највећи утрошак државног новца за потребе Војске. *Кључне контролне области* су области у пословању организације које би требало ефикасно да функционишу да би цела организација била успешна. У њима се, по правилу, одвијају најважније активности у организацији, оне без којих се не могу остварити постављени циљеви, нити организација може да обавља своју мисију. Без тих области отежано је дефинисање контролног система као важне карике система управљања.

Поред кључних контролних области, за обављање контроле потребно је да се утврде *важне контролне тачке*. На пример, са неколико уговора за набавку наоружања и војне опреме или изградњом неколико грађевинских објеката може да се учествује у укушној потрошњи са много већим новчаним износом од износа потребног за свакодневне редовне активности јединица и установа Војске у одређеном периоду. У њима су, дакле, лоцирани и главни центри потрошње буџетских средстава.

Да би се у материјалном и финансијском пословању Војске утврдиле кључне контролне области и важне контролне тачке, треба их дефинисати конкретније и прецизније него што је то учињено у зва-

ничним прописима. У ужем смислу, материјално и финансијско пословање у Војсци је процес обезбеђења финансијских и материјалних средстава и организације буџетског рачуноводства ради постизања високог нивоа борбене готовости јединица и установа. У наведеној дефиницији уочљиве су следеће битне целине: 1) обезбеђење финансијских средстава, 2) обезбеђење материјалних средстава и 3) организација буџетског рачуноводства.

Скупштина и врховна ревизорска институција

Суштина цивилне контроле Војске углавном се изражава кроз два облика: контролу употребе Војске као силе и контролу расподеле и трошења финансијских средстава која се према *Закону о буџету* додељују Војсци. Неопходно је да одбрана у савременим условима има складан однос са националном економијом, уз такву организацију и функционисање да се обезбеђује оптимална одбрамбена ефикасност са расположивим буџетским средствима, која су, по правилу, са аспекта војске увек недовољна. То подразумева изналажење и примену таквих решења, метода и поступака који ће омогућити рационалну потрошњу за потребе одбране.

Утврђено је као неопходно да се демократска цивилна контрола усмери на кључне контролне области и важне контролне тачке које имају највеће учешће у буџетским средствима за потребе Војске. Полазећи од дефиниције материјално-финансијског пословања у војсци, идентификовали смо одређене кључне контролне области и важне контролне тачке на којима треба базирати цивилну контролу. Такође, потврђено је да Скупштина има кључну улогу у утврђивању да извршна власт, и у оквиру ње Министарство одбране, не злоупотребљава јавна средства. При томе, видљивост и одговорност у изради и контроли буџета су *sine qua non* делотворне скупштинске контроле целокупног система одбране. Видљивост је предуслов одговорности, што је само по себи кључно за демократску владавину. С обзиром на то да највиши степен одговорности за буџет Војске и одбране има Скупштина, она треба да наметне своје контролне (надзорне и ревизорске) функције, узимајући у обзир чињеницу да је транспарентно представљање потпуно прегледаних буџетских докумената део демократског процеса и знак добре и ефикасне владавине.

Када заинтересована јавност има увид у рад државних органа, не може се крити нецелисходна и незаконита употреба средстава; не могу се приказивати као урађени – неурађени послови; не може се „трговати“ пропустима политичких противника и гледати у свему „своја“ корист. Такође, не може исти орган да контролише себе и да оцењује свој рад, посебно не квалитет одлука које, фактички, не разматра нико на вишем степену, (иако је то у њиховој искључивој надлежности).

Ревизорска служба кроз *финансијски надзор* треба да потврди да су све финансијске операције обављене према Закону о буџету и прописима о коришћењу буџетских средстава, односно да се новац троши за предвиђену намену. У случају проневере или корупције, ревизорска служба, по службеној дужности, треба да пријављује налазе суду. Кроз *правни надзор* ревизорска служба треба да потврди да су сви издаци и остварени приходи за потребе одбране у складу са Законом. Будући да савремена ревизорска служба функционише у интересу државе и свих њених грађана, треба да обезбеди *ревизију вредности* на основу три основна принципа ангажовања буџетских средстава:

- *економичности* (показује да ли су потребна средства прибављена и да ли се користе уз што мање трошкова);
- *ефективности* (показује да ли су постављени циљеви испуњени, односно остварени резултат);
- *ефикасности* (показује ниво издатака који је остварен по јединици расхода).

Са аспекта јавног сектора, наведени термини, познати као три „Е“, најбоље показују учинке у јавном сектору. „Наравно, три 'Е' је тешко мерити, али се у сваком случају предузимају мере како би се они у пракси применили. На то посебно приморава, као што је наведено, повећано фискално оптерећење присутно у свим савременим државама“.⁷

Сви рачуни, годишњи извештаји, кључне контролне области и тачке треба да буду прегледани да би послужили као извор за скупштинску процену потрошње новчаних средстава у претходној буџетској години. Без такве контроле и одговорности извршне власти законодавној власти, не може се говорити о успешном успостављању демократије и система одбране, јер оне нису саме себи циљ већ, у основи, треба да раде на добробит свих грађана. Само на тај начин, сматра Хавел, демократија и безбедност добијају своје практично значење: „Сувереност заједнице, области, нације, државе, има смисла само ако исходи из једине истинске суверености, а то је сувереност људског бића“.⁸ Без такве контроле нема ни успешне војске, јер није у стању да успешно обавља своје функционалне задатке и да позитивно утиче на укупну стабилност државе (навешћемо неколико карактеристичних примера, на основу искуства, који могу послужити као релевантни докази за наведену тврдњу).

⁷ Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Економски факултет Београд, 2005, стр. 57.

⁸ *Парламентарни надзор безбедносног сектора „приручник за посланике бр. 5–2003*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, „Гораграф“, Београд, 2003, стр. 15.

Контрола буџета за потребе војске умногоме је сложен процес за сваку скупштину јер се под њом подразумева контрола многих области које су, непосредно или посредно, повезане са системом одбране (на пример, трговина, индустрија, комуникације, услуге, новчане трансакције итд.). Највећи проблем јесте успостављање веза између наведених, наизглед неповезаних делатности. У савременој демократској пракси, у скупштинску процедуру треба да се укључе годишњи извештаји министарства одбране – да се разматрају поједине ставке и да се о њима воде посебне расправе. Према искуству савремених демократски оријентисаних земаља, тежиште рада у скупштинама пребацује се на одборе, што омогућава квалитетније доношење одлука. Зато скупштински одбори за одбрану и безбедност често имају и своје пододборе за буџет, са стручним и искусним посланицима, пропорционално заступљеним према снази политичких странака у скупштини.

Да би скупштински одбор за одбрану и безбедност могао да оствари своју контролну улогу, потребно је да се обезбеде основни услови, као што су: *политичка воља, правна овлашћења* (уставна и законска овлашћења), *стварне могућности* (у смислу постојања стручних и техничких могућности) и *приступ поверљивим документима*. Због тога је неопходно да скупштина има моћ и механизам ефикасног надзора и контроле извршне власти да би остварила и улогу контроле буџета за потребе одбране и војске.

Недостатак *политичке воље* да се спроводи контрола над системом одбране и војске посебно је изражена у земљама које пролазе дуг и тежак пут транзиције и реформе војске. Јавља се као резултат многих околности, као што су недостатак ауторитета скупштине као институције, недостатак праксе цивилне демократске контроле војске и недостатак политичке воље да се приступи свеобухватној реформи система одбране.

У вези са *правним овлашћењима*, уставне одредбе (чл. 92) углавном нису примењене у пракси. Да би тај услов био испуњен, неопходно је да постоје таква овлашћења скупштинског одбора за одбрану и безбедност која ће Скупштини омогућити пресудан утицај у свим фазама буџетског процеса (планирање, одобравање, спровођење и контроле – ревизије).

Скупштински одбор за одбрану и безбедност, у вези са стварним могућностима, треба да буде стручно оспособљен и специјализован за посао који му је намењен. Такође, потребно је да има могућност да користи спољну, објективну и стручну експертизу, независну од извршне, судске или законодавне власти. Наведени примери јасно показују да је скупштина, уколико нису испуњени наведени услови, само параван за извршну власт, која се у одређеним ситуацијама издиже изнад законодавне власти.

Степен тајности у појединим областима система одбране онемогућава *приступ поверљивим документима*, а тиме и информацијама које су значајне за доношење важних и ваљаних одлука. У неким земљама (на пример, Данска и Луксембург), скупштина има приступ свим документима буџета за потребе одбране, у другим државама (на пример, Француска, Грчка и Пољска) једино скупштински одбори за одбрану добијају детаљније податке о ставкама буџета одбране, док се, на пример, у Великој Британији јавности ускраћује само податак о фондовима за тајне операције. Међутим, степен тајности појединих докумената не треба да буде сметња у спровођењу скупштинске контроле буџета. Уравнотежење односа степена тајности и потребе транспарентности, односно успостављање механизма за спровођење скупштинске контроле свих сегмената буџета одбране мора се обезбедити, а један од начина је подела буџетских ставки на следеће нивое поверљивости:

- 1) општи буџет за одбрану, који се подноси скупштини;
- 2) поверљиви капитални и оперативни издаци, које може да прегледа пододбор за буџет одбране и војне трошкове;
- 3) издаци везани за више нивое војне поверљивости које може да разматра репрезентативна група чланова одбора за контролу. Тој групи треба дати приступ поверљивим документима према постојећим процедурама прописаним законом о тајнама.⁹

У контролној функцији, дакле, скупштини треба да помогне надлежни скупштински одбор, који неће чинити „дебатну групу“, нити унутрашњу контролу или инспекцију, већ сам врх контролне мреже законодавне над извршном власти у области контроле војске кроз буџет одбране. С обзиром на обимност, сложеност и значај буџетског процеса за потребе одбране, неопходно је да скупштински одбор има могућност коришћења услуга независне, државне ревизорске институције, која би требало да буде успостављена уставним законом као установа која је независна од законодавне, извршне или судске власти. Зато је важно формирање стручног тела које би било независно у свом раду а извештаје би достављало скупштини. Таква контрола треба да се спроводи преко државне и специјализоване стручне службе и институције којој је потребно посветити много више пажње. Потребно је да институција такве врсте буде у служби општег интереса и да, директно одговара парламенту и јавности. Пројекција система демократске цивилне контроле војске кроз механизам потрошње буџетских средстава, приказана је на шеми 2.

⁹ Исто, стр. 137.



Пројекција система демократске цивилне контроле војске кроз механизам потрошње буџетских средстава

У пракси многих савремених армија, као на пример у Великој Британији (Комитет за јавне рачуне, национална ревизиона канцеларија), Француској (Cour des comptes – независни орган за рачунско-судску контролу, у сваком министарству независни службеници за контролу извршења буџетских расхода), Белгији (независне комисије које формирају и Парламент и Влада), Мађарској (Служба за контролу платног промета, уред Министарства одбране за контролу буџета и заштите на раду) и Словенији (преко Одбора за одбрану и Одбора за буџет и финансије), потврђени су потреба и оправданост постојања независне ревизорске институције за спровођење цивилне контроле у области потрошње буџетских средстава. Наиме, у теорији и пракси до сада није успостављен бољи и ефикаснији механизам помоћу којег скупштина може да оствари потпуну буџетску контролу. Зато је ревизорска служба један од најважнијих механизма скупштинског надзора и контроле. Формирањем врховне ревизорске институције на таквим основама засигурно се суштински операционализује цивилна контрола војске и, уједно, успоставља трајнија и потпунија одговорност институција и органа извршне власти својој скупштини (у домену буџетске одговорности). Таквом пројекцијом цивилне контроле војске кроз механизам потрошње буџетских средстава

успостављају се цивилно-војни односи који на демократски начин, отворено и одговорно, омогућавају развој читавог друштва и смањују безбедносне ризике и вероватноћу сукоба. Без такве цивилне контроле постоје разне опасности, попут оне да војска постане „држава у држави“ или да се доведе на ниво који је спречава да обави своју основну функцију.

Закључак

Контрола буџетских средстава не може да се замисли без добро организоване рачуноводствено-финансијске функције на нивоу постојећег рачуноводственог центра. Постоји потреба да се формира орган који ће спроводити стални надзор и контролу потрошње буџетских средстава за потребе одбране и Војске а Уставом је предвиђено да тај посао обавља државна ревизорска институција.

Државна ревизорска институција треба да буде аутономан и стручан орган за контролу и анализу војне потрошње који ће подносити извештаје Парламенту и председнику. За такву врсту контроле потребан је добро обучен мешовити цивилно-војни кадар, стручан и оспособљен да обавља контролу комплетног материјално-финансијског пословања у области текућих расхода и опремања војске, односно оних кључних контролних области у којима се троши око 70 одсто буџетских средстава. За обављање такве врсте контроле државна ревизорска институција мора да има законом регулисана посебна права и обавезе.

Важно је да се обезбеди да буџет буде транспарентан. На тај начин ће се олакшати доношење буџетских одлука а доносиоци одлука и јавност биће обавештени о стварним последицама смањења или повећања војног буџета. Под цивилном демократском контролом Војске, па и буџета одбране, подразумева се да битне одлуке у војној сфери буду у надлежности демократски изабраних цивилних органа власти.

Литература:

1. Р. Борђевић, *Економисањем до ефикасне одбране*, ВИЗ, Београд, 2000.
2. Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Економски факултет, Београд, 2005.
3. М. Хаџић, *Реформа војске – искуства и изазови*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003.
4. С. Годорић, *Цивилно-војни односи*, ВИЗ, Београд, 2004.
5. *Закон о имовини СРЈ*, Службени лист СРЈ, бр. 41/93, 24/94 и 30/96.

Концепт изградње система одбрамбеног планирања

УДК: 355.02 (497.11)
355.45 : 355.43] (497.11)

Др *Мирослав Станић*, пуковник и
мр *Никола Пекић*, поручник*

Промене у безбедносном окружењу, брз развој одбрамбених технологија и повећање трошкова за одбрану, које је у вези с тим, намећу потребу за ефикасним одбрамбеним планирањем и одлучивањем. У таквој ситуацији, неопходно је да се промени систем одбрамбеног планирања, односно да оно, на основу коришћења одговарајућих метода и организације планирања, постане ефикасно средство за доношење одлуке у области одбране. Ефикасним одбрамбеним планирањем обезбедиће се изградња Војске Србије и осталих елемената система одбране према захтевима израженим у Стратегијском прегледу одбране и осталим стратегијским документима.

Кључне речи: *одбрамбено планирање, програмирање и буџетирање.*

Увод

Планирање је примарна фаза процеса управљања у којој се, на основу анализе прошлости и сагледавања будућности, доносе одлуке о циљевима, програмима, плановима и стратегијама којима се усмерава целокупна активност неке организације. Као фаза процеса управљања, планирање је динамичан процес којим се организација прилагођава унутрашњим и спољним променама.

Прогнозирање¹ је саставни део планирања одбране, због тога што су резултати прогнозирања научна основа за израду одговарајућих планова. Прогнозирање у области одбране обухвата: процену будућих ризика и претњи и пројекцију развоја система одбране и одбрамбених технологија, као и пројекције расхода за потребе одбране. Резултати војног, тј. одбрамбеног прогнозирања чине неку врсту светионика који осветљавају далеке хоризонте у развоју војске и система одбране као целине. Они на најперспективнијим правцима тог развоја помажу да се пронађу најбржи и најрационалнији начини за орга-

* Аутори су запослени у Министарству одбране.

¹ Мада се веродостојност прогноза смањује с повећањем времена прогнозирања, не сме се негирати њихова практична вредност као основе за перспективне и дугорочне планове.

низацију, обуку и припрему оружаних снага, односно за одбрану. Планирање се не ограничава само на *прогнозу* будућих догађаја, већ претпоставља свесну, организовану акцију срачунату на контролисање будућности. С обзиром на то, планирање и предвиђање, као примарне фазе процеса управљања, треба везивати за велике промене у безбедносном окружењу и брзи развој одбрамбених технологија,² односно за ризике и неизвесности које носи будућност, ради рационалнијег понашања, ефикасније алокације ресурса и решавања многих проблема у области одбране. У таквој ситуацији ми треба да променимо систем одбрамбеног планирања. Наше опредељење је да то буде *систем планирања, програмирања и буџетирања* (СППБ).³

Систем планирања, програмирања и буџетирања (СППБ) прво је коришћен у САД, почетком шездесетих година 20. века, а сада се користи у многим државама чланицама Програма „Партнерство за мир“ или Северноатлантског савеза. Типичан циклус СППБ састоји се од полазне фазе планирања, у којој се анализира безбедносно окружење, као и државни интереси и претње, ради одређивања циљева,⁴ састава и структуре оружаних снага. Програми се развијају с обзиром на те императиве. Програмом, који је нека врста плана пословања, одређују се конкретни циљеви које треба остварити. То је кључна карика у циклусу јер повезује одређене циљеве и финансијска средства. На тај начин се СППБ удаљава од праксе издвајања средстава за потребе одбране уместо да се тежи планирању и програмирању према постојећим и предвидивим буџетским ограничењима. Због тога је важно да се програми развијају на основу приоритета, при чему ће прво бити испуњене најнепосредније потребе војске – оружаних снага. Процена ризика од неиспуњења постављених циљева може да се користи за одређивање приоритета.⁵

² Из одбрамбених истраживања произишла су велика америчка технолошка остварења, као транзистори, рачунари, оптичка влакна, ласери, нови пластични материјали, ракетни мотори и мноштво електронских уређаја и мерних инструмената (В. Васиљевић, *Научни и технолошки прогрес – концепције и методе мерења*, Економски факултет, Београд, 1996, стр. IV–5).

³ Систем ППБ својеврстан је скуп организационих решења, метода и поступака у обављању послова планирања, програмирања и буџетирања потреба и расхода одбране у оквиру укупних јавних (државни) потреба и расхода и за извршавање државног буџета, односно, у оквиру њега, прављење предрачуна средстава за расходе одбране.

⁴ У оквиру система планирања веома су важни однос етапних циљева и утврђивање дугорочних крајњих циљева. Уобичајено је да већина организација готово у потпуности остварује етапне циљеве. Сврха постављања, тј. утврђивања дугорочног циља јесте да се види стварна перспектива краткорочних циљева, односно да се одреде најзначајнији циљеви (В. Срића, *Системски приступ* (превод), „Информатика и друштво“, Загреб, 1986, стр. 105).

⁵ *Парламентарни надзор безбедносног сектора*, приручник за посланике бр. 5/2003 (превод), Интерпарламентарна унија, Женева – Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, стр. 133.

Циљ имплементације система одбрамбеног планирања јесте израда одређеног броја планских докумената према савременим тенденцијама у тој области. Начином њиховог стварања, провере и одобравања, као и редовним кориговањем, обезбеђују се јасност и континуитет у планирању развоја и функционисања система одбране. На основу анализе функционисања савременог система одбрамбеног планирања у земљама које га примењују, утврђене су његове следеће опште карактеристике:⁶

– интегралност и комплексност планирања развоја свих елемената система одбране;

– резултат функционисања система су средњорочни програми који су значајан инструменат управљања (којим располаже министар одбране) и основа за годишње планирање;

– централизација процеса планирања;

– децентрализација програмирања;

– делегирана одговорност руководиоца програма за дефинисање програма;

– динамичност и повећана флексибилност;

– примена економских принципа и научног прогнозирања у процесу планирања;

– повећање улоге цивилне контроле;

– повезаност и усклађеност свих нивоа планирања;

– планови развоја израђују се по јединственој структури, без обзира на временску димензију, чиме се стварају предуслови за примену информатике и праћење спровођења планова у целини и по деловима.

Имплементацијом савременог система планирања одбране у земљама које су чланице Програма „Партнерство за мир“ или НАТО-а, повећали су могућност учешћа у међународним операцијама и ефикасност коришћења расположивих финансијских ресурса, и обезбеђена је повећана улога цивилне демократске контроле. Једна од кључних фаза у имплементацији система јесте фаза обрачуна трошкова за одбрану, будући да је унапред лимитиран обим средстава за те потребе, као и повремено преусмеравање средстава за друге намене (додатни непланирани задаци) у односу на утврђени план њихове реализације, уз истовремено изостајање повећања буџета одбране. Према искуству Румуније и осталих земаља у нашем окружењу, које су чланице Програма „Партнерство за мир“ или НАТО-а, потребне су најмање две-три године планирања одбране по том систему да би се сагледале предности и недостаци његове примене.

⁶ На основу анализе искустава земаља, као што су Румунија, Бугарска, Хрватска и Македонија, у вези са имплементацијом система за планирање, програмирање и буџетирање.

Одбрамбено планирање у савременим условима, посебно дугорочно, треба да буде део управљања државом и њеног интегралног процеса планирања у којем се укрштају и координирају политичке, војне, економске и друге компоненте планирања, што тренутно код нас није случај. Наиме, то је комплексан процес који треба да спроводе Влада Србије и остали органи државне управе ради изградње ефикаснијег система одбране. Циљ успостављања и функционисања новог система одбрамбеног планирања јесте остварење следећих захтева:

- јасно дефинисање планова и програма развоја и функционисања система одбране којим ће се обезбедити усаглашеност расположивих одбрамбених ресурса с назначеним приоритетима;

- обезбеђење стабилних извора за финансирање одбране којима ће се осигурати ефикасно функционисање и развој система одбране и реализација интеграционих процеса;

- координација и побољшање ефикасности рада компетентних тела државне администрације и осталих субјеката у оквиру система одбране у испуњавању задатака одбране;

- стварање материјалних услова за ефикасно учешће Републике Србије и њеног система одбране у планирању и имплементацији међународне (одбрамбене) политичко-војне сарадње, укључујући учешће у мировним операцијама;

- побољшање транспарентности обезбеђења и трошења финансијских средстава за потребе одбране.

У интересу остваривања одбрамбене функције државе, Република Србија треба да осигура буџетске ресурсе за одбрану за одређену годину који се заснивају на дугорочним и средњорочним приоритетима и задацима који су дефинисани у одговарајућим планским документима у оквиру могућности, односно расподеле државног буџета.

После пријема Републике Србије у Програм „Партнерство за мир“, Министарство одбране је интензивирало рад на изградњи новог одбрамбеног система планирања који је компатибилан са стандардима НАТО-а. Тај модерни и јединствени систем омогућава израду планских докумената⁷ тако да буџет произлази из програма, програм

⁷ Према временском аспекту, разликују се (као документи) дугорочни план развоја, средњорочни програми и годишњи планови, док функционални аспект чини динамичко континуирано планирање, програмирање и буџетирање потреба и расхода одбране на свим нивоима, почев од најнижег нивоа па до највишег државног руководства, које доноси одлуке које имају национални (стратегијски) значај.

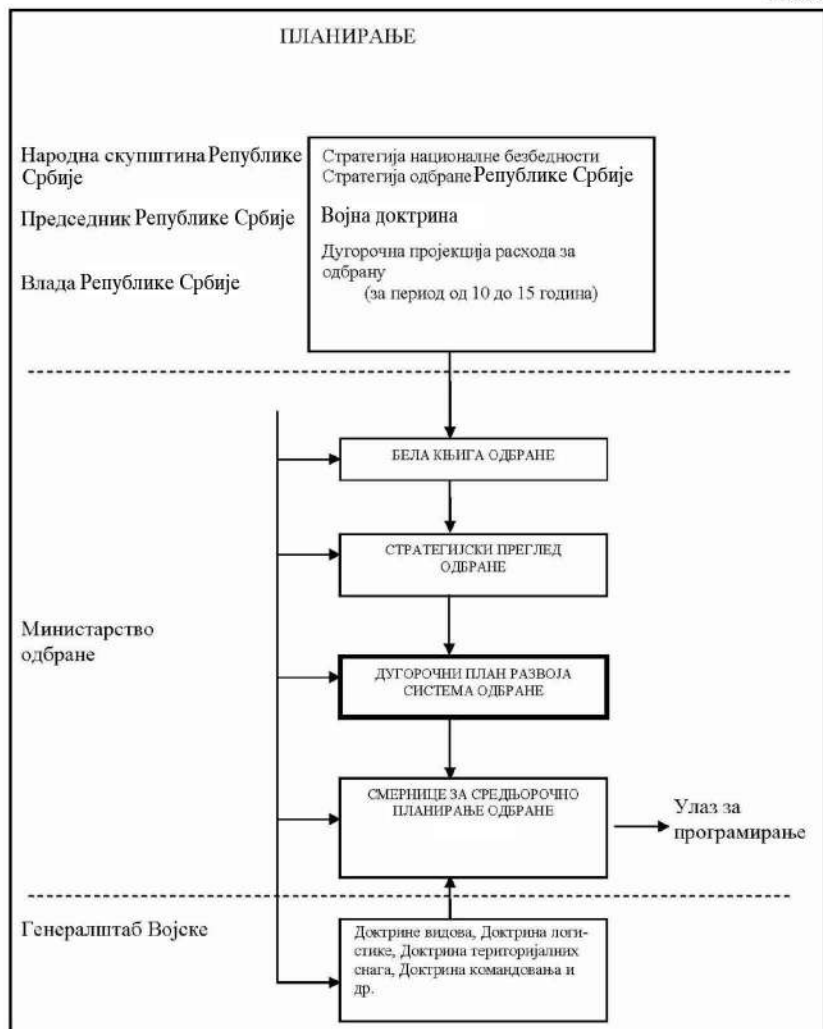
из потреба, потребе из задатака а задаци из циљева утврђених стратегијским прегледом одбране. Систем планирања, програмирања и буџетирања одвија се кроз динамичне и цикличне фазе планирања, програмирања и буџетирања, укључујући и оцену програма, а основни документи система су: план, програм и буџет.

Фаза планирања

Сврха планирања развоја свих елемената система одбране према захтевима израженим у стратегијским документима може да се сведе на: обезбеђење непрекидног повећања нивоа квалитета одбрамбених способности, повећање ефикасности обављања одбрамбених задатака, рационално коришћење расположивих ресурса, обезбеђивање адаптивности и флексибилности процеса обављања одбрамбених задатака и усклађивање развоја компонената система одбране са укупним развојем државе. Полазна основа за стратегијско планирање, као и у земљама у нашем окружењу, треба да буде стратегија националне безбедности Републике Србије. Остали стратегијски документи (стратегија одбране, доктрина Војске, бела књига одбране, стратегијски преглед одбране), који се раде у фази стратегијског планирања, треба да садрже разраду ставова наведених у стратегији националне безбедности.

Сви стратегијски документи, а посебно стратегијски преглед одбране, својеврсне су смернице за израду дугорочног плана развоја. У томе је разлика од садашњег нацрта стратегијског прегледа одбране, који се сматра смерницом за израду средњорочног програма развоја. Међутим, он у перспективи треба да садржи смернице за дугорочно планирање и, између осталог, дугорочну пројекцију расхода за одбрану, за период од 10 и више година, коју треба да припреми Влада Републике Србије. Поступак израде дугорочног плана развоја, као резултата процеса планирања на нивоу Министарства одбране, приказан је на шеми 1. У дугорочном плану развоја система одбране, који усваја Народна скупштина Републике Србије, одређују се циљеви, састав и структура Војске Србије и других елемената система одбране за период од 10 и више година. Тај план треба да се доноси сваких пет година, а по потреби и чешће.

Смернице за средњорочно планирање такође су документ фазе планирања. Одобрава га министар одбране и на основу њега отпочиње процес програмирања, односно израде главних програма. Смернице треба да се израђују сваке две–три године. Њима се одређују потребне способности и садрже: приоритете развоја појединих функција система одбране за следећих неколико година, селектоване програме и способности, краткорочне циљеве и алокацију ресурса.



Организација фазе планирања

Фаза програмирања

Програмирање је континуирани процес у којем се усвојени дугорочни планови развоја система одбране превode у програме током одређеног временског периода, односно одређују конкретни циљеви које треба испунити према расположивим ресурсима одбране. Развијањем главних програма⁸ појединачни дугорочни планови се трансформишу у

⁸ Структуру програма у основи чине: име програма, номенклатура, менаџер програма – руководилац програма, циљ, предмет, индикатори, трошкови, потпрограма, елементи потпрограма по категоријама трошкова.

програме средњорочног плана који се појединачно оцењују и одобравају. Подаци у програмима наводе се по годинама, и то у физичким и вредносним показатељима. На тај начин се обезбеђује јасан увид у доделу финансијских средстава за сваки програм посебно. Имплементација таквог система планирања одбране основни је услов за јасну и ефикасну расподелу новчаних средстава у будућности.

Програмирање обухвата дефинисање, анализу и оцену варијаната структуре снага, система наоружања и система подршке, као и њихове вишегодишње потребе за ресурсима. Програмирање је вештина превођења смерница и циљева у акцију стварања одбрамбених, тј. борбених способности правовременом расподелом ограничених ресурса према утврђеним приоритетима.

На основу смерница за израду средњорочних програма развоја, руководиоци програма (РП) у свакој организацијској јединици Министарства одбране (МО) која је носилац израде програма,⁹ са ослоном на стручно особље за планирање, израђују предлоге, односно нацрте својих програма, који се достављају Управи за стратегијско планирање ради усаглашавања (оптимизацијом) са ограниченим финансијским средствима, а затим прослеђују на верификацију Савету за интегрално планирање одбране (шема 2). Верификовани програми се разматрају и одобравају на Колегијуму министра одбране.

У другом тромесечју текуће године Управа за стратегијско планирање изучава потребе и задатке Војске и осталих елемената система одбране, разматра и анализира одобрене петогодишње програме развоја система одбране и, на основу усвојених појединачних програма, припрема годишњу смерницу – директиву за израду годишњег плана система одбране, коју одобрава министар одбране. Реч је о министарском упутству. Осим тога, одобрени петогодишњи програми развоја система одбране поново се разматрају и прецизирају сваке године, при чему се узимају у обзир развој војне технике и промене у војно-политичким плановима Републике Србије. Упоредо с тим, постојећим програмима се додају плански задаци за још једну, шесту годину, с прорачуном да „клизни“ програм увек обухвати петогодишњи период.

Сви уопштени подаци главних програма развоја по „програмским елементима“, заједно са информацијама које их објашњавају, уграђују се у средњорочни план развоја система одбране. У основи, тај план садржи циљеве и приоритете свих главних петогодишњих програма развоја система одбране. То је унутрашњи документ који треба да се израђује на сваке две године. Треба да га одобрава министар одбране, а не Скупштина или Влада Републике Србије, и то постаје директивни документ за рад на пословима планирања.

⁹ Руководиоци програма (РП) треба да буду директно одговорни министру одбране и не треба да следе оперативни, тј. редовни ланац руковођења и командовања у вези са израдом и реализацијом програма који воде. Такав приступ је веома оправдан када се зна да је свако планирање неефикасно ако није одређено ко сноси одговорност и ако није одређен рок за реализацију.



Организација фазе програмирања

На почетку примене система ППБ Бугарска је почела са 21 програмом, а сада, после пет циклуса програмирања, има само 13 главних програма. С обзиром на наше потребе, у оквиру система одбрамбеног планирања требало би, за почетак да развијемо следеће главне програме развоја система одбране:

- 1) програм развоја организације система одбране (РП: начелник Управе за организацију);
- 2) програм едукације и усавршавања кадра (РП: помоћник министра за људске ресурсе);
- 3) програм обуке (РП: начелник Управе за обуку и доктрину);
- 4) програм опремања и модернизације (РП: начелник Управе за планирање и развој);
- 5) логистичка подршка (РП: начелник Управе за систем логистике);
- 6) Генералштаб/Стратегијска команда (РП: начелник ГШ ВС);
- 7) програм развоја инфраструктуре (РП: начелник Управе за инфраструктуру);

- 8) Централна администрација (РП: секретар Секретаријата МО);
- 9) програм научноистраживачке делатности (РП: начелник Управе за стратегијско планирање или помоћник министра за интегрално планирање и научноистраживачку делатност);
- 10) програм за међународну војну сарадњу – МВС (РП: начелник Управе за МВС);
- 11) програм учешћа у мировним операцијама – у мисијама очувања мира у свету (РП: заменик начелника ГШ ВС).

За дефинисање садржаја појединих главних програма на потпрограме и елементе неопходна је посебна пажња, односно детаљна анализа носилаца њихове израде.

Фаза буџетирања

Значај буџета у оквиру активности планирања је огромна. Буџет, као инструмент планирања, спада међу једнократне планске одлуке које се доносе у оквиру тачно одређеног планског периода на реализацију специфичних активности у том периоду. С обзиром на то, буџетирање је део оперативног планирања. Да би буџет одбране имао праву улогу као инструмент планирања, изузетно је важно да је заснован на разграничењу одговорности и надлежности у процесу буџетирања. Поред тога, буџет мора да буде саставни део управљачког информационог система у оквиру система одбрамбеног планирања. Другим речима, процес буџетирања мора да прожима све активности система одбране, и то свих нивоа одлучивања и свих функција одбране. Припрема буџета је директно повезана са остваривањем дугорочног плана и програма развоја. Управа за стратегијско планирање, у координацији са осталим организацијским јединицама МО које су носиоци израде главних програма развоја система одбране, уводи програме развоја система одбране у макробуџет и трансфер прве године програма у распоред буџета (у складу са стандардима о буџету НАТО-а). Процесом буџетирања обухваћени су формулисање (израда) нацрта и предлога, одобравање, реализација и контрола буџета одбране. Међутим, тај процес још увек није довољно добро разрађен и усклађен са критеријумима савременог одбрамбеног планирања (СППБ) због нормативно-правне неуређености.

Процес буџетирања почиње тако што Влада, односно Министарство финансија Републике Србије, одређује смернице за буџетску политику кроз израду меморандума о буџету, економској и фискалној политици¹⁰ за период од наредне четири године у којем се дефинише финансијски оквир за буџет одбране. Министарство одбране, на осно-

¹⁰ Он садржи средњорочни макроекономски и фискални оквир, преглед економске и фискалне политике и предложени распоред средстава према функционалној класификацији.

ву меморандума о буџету, економској и фискалној политици и упутства за израду буџета¹¹ Управе за финансије и буџет МО, доноси одлуку о изради нацрта буџета. На основу те одлуке, сви носиоци планирања раде предрачун расхода, односно израђују предлоге обима средстава за финансирање својих задатака по наменама (односно расходима – контима). На основу тих предлога, Управа за буџет и финансије израђује нацрт буџета одбране који се доставља Министарству финансија а затим о њему расправља Влада. Предлог буџета Влада доставља Народној скупштини Републике Србије на разматрање и усвајање. Пре усвајања, буџет одбране разматрају Одбор за финансије и Одбор за одбрану и безбедност, чиме се обезбеђује парламентарна контрола одбране.

Прихватањем новог система одбрамбеног планирања напушта се пракса „пресликавања“ буџета. Другим речима, напушта се пракса угледања на прошлу годину. Свака ставка буџета, нарочито трошкова, мора да буде оправдана доприносом у остваривању циљева. То значи да за сваку наредну годину треба испочетка одређивати сваку појединачну ставку буџета. Такође, неопходно је да се приступ састављању и одређивању појединих буџетских ставки на вишим нивоима у организацијској структури (за потребе појединих нижих нивоа) заснива на предлозима, односно захтевима нижих нивоа. Тиме се повећава њихова заинтересованост за укључивање у процесе везане за буџет. У вези с тим, одређивање износа средстава за буџет једно је од најосетљивијих питања и најтежих задатака у буџетском процесу.¹²

У перспективи, као основа за израду буџета служиће *одобрени петогодишњи програми* развоја система одбране, састављени тако да се свака категорија расхода класификује по ставкама буџета преко којих се и финансира. Реч је о прерачунавању програма по буџетској класификацији. Слична форма омогућава да се ти подаци групишу и прерачунају по одређеним категоријама трошкова, као што су: новчана примања људства, редовно издржавање, изградња, опремање и научноистраживачки рад.¹³ Дакле, веома је важна координација свих активности значајних за планирање одбране у Министарству одбране и ван њега, тако да се управљање ресурсима одбране заснива на про-

¹¹ Упутство садржи основне економске претпоставке и смернице за припрему буџета, процене прихода и расхода буџета, предлог обима средстава у финансијским плановима корисника буџетских средстава и поступак и динамику припреме буџета и финансијских планова.

¹² Дејан Ерић, *Буџет као инструмент планирања и контроле*, Пословна политика, Београд–Земун, март–април 2001, стр. 31–34.

¹³ Према румунском примеру: персонал, операције и одржавање, набавке и инфраструктура; према бугарском: трошкови персонала, операције и одржавање, инвестициони трошкови и трошкови који се односе на национални програм за пријем (односно сада за чланство) у НАТО, и према немачком примеру: организација, персонал, материјал, инфраструктура и редовне војне активности.

грамима и пројектима, а не на појединим категоријама трошкова одбране, и то по обиму из претходне године. Тако састављен предлог нацрта буџета Министарства одбране финансијски је израз реализације задатака прве године петогодишњих програма развоја Војске, односно система одбране. У процесу разраде буџета неизбежна су и допунска прецизирања и измене, који се, уносе у петогодишње програме. Разлика између буџета и програма није само у дужини периода који обухватају већ и у различитој намени та два документа. Програми су функција циљева и чине мост између циљева и новчаних средстава. Буџет је извршни документ који се може мењати законом, док се програм коригује када се за то укаже потреба. Он пружа информацију о финансијским ресурсима, али не даје информацију о постигнутим циљевима.

Контрола утрошка средстава за потребе одбране на нивоу МО и Војске спроводи се, у основи, на нивоу 1) планирања и 2) у оквиру обавља материјално-финансијског пословања (контрола у јединици, контрола у рачуноводственом центру и материјално-финансијска инспекција). У вези с тим, значајно је да је наредбодавац за средства одбране министар одбране а рачунопологач – начелник Управе за финансије и буџет. С друге стране, контролу утрошка средстава за потребе одбране спроводи и Министарство финансија преко Трезора, који плаћа по квотама,¹⁴ на основу чега има увид у укупни трошак финансијских средстава. На тај начин је обезбеђена потпуна фискална и буџетска контрола, која је из године у годину све обимнија и захтевнија. Осим тога, постоји и Буџетска инспекција и ревизија, која контролише финансијско пословање система одбране.

Основни предуслови за имплементацију савременог система одбрамбеног планирања

Нормативно-правно уређење и дефинисање нове организације основне су претпоставке за успостављање и функционисање система одбрамбеног планирања.

Организационе претпоставке

Под *организацијом планирања* подразумевају се поступци израде и усвајања планова у целини или њихових саставних елемената, стручни органи који се баве планирањем и документа којима се исказују планске вредности и анализира њихово остваривање.¹⁵

¹⁴ Трезор, као саставни део Министарства финансија, дневно наменски одобрава средства и то контролише; контролишу се завршни рачуни и периодични извештаји.

¹⁵ Ј. Матић, *Планирање развоја и финансирање оружаних снага*, „ВИНЦ“, Београд, 1990, стр. 55.

Органи за планирање и, у вези са њима, организациони нивои у систему одбране на којима се планира (носиоци планирања), уз носиоце извршења плана, најважнији су организациони елементи савременог система одбрамбеног планирања. На основу стандарда савременог система одбрамбеног планирања и захтева изражених у *Стратегијском прегледу одбране*, треба имати следеће нивое планирања:

- први (највиши) ниво – Министарство одбране (организацијске јединице МО – ГШ Војске, сектори и самосталне управе МО);
- други ниво – самосталне команде Војске и остали (потчињени) састави тога ранга,
- трећи ниво – бригаде и остали елементи система одбране тог ранга.

Министарство одбране, као први (највиши) ниво планирања, надлежан је за израду нацрта, односно предлога дугорочних планова и за дефинисање, израду, обједињавање и одобравање средњорочних планова и програма развоја.¹⁶ Осим тога, израђује предлоге својих годишњих планова задатака и финансија и регулише њихову израду у својим потчињеним саставима. Носиоци планирања на другом нивоу израђују предлоге својих годишњих планова (задачи и финансије), а по одобрењу тих планова регулишу и израду годишњих планова на трећем нивоу, односно у својим потчињеним саставима (не испод ранга бригаде). Трећи ниво израђује предлоге годишњих планова задатака и финансија и, по одобрењу другог нивоа планирања, носилац је реализације тих планова.

Критеријуми за успостављање нове организацијске структуре одбрамбеног планирања зависе, између осталог, од тога да ли је нека организацијска јединица – целина МО и Војске, носилац израде главних програма развоја или је надлежна само за редовно годишње планирање задатака и расхода за њихово обављање. С обзиром на то, као и на друге критеријуме, стручни органи за планирање у Министарству одбране и Војсци требало би да се организују према следећем:

- 1) Савет за интегрално планирање система одбране,
- 2) Управа за стратегијско планирање,
- 3) Управа за буџет и финансије,
- 4) Управа за планирање и развој,
- 5) одељења, одсеци и реферати за планирање на нивоу организацијских јединица МО (Генералштаб Војске, сектори и самосталне управе) и самосталних команди Војске.

¹⁶ То је пример примене концепта одбрамбеног планирања према којем се послови дугорочног планирања и средњорочног програмирања обављају на нивоу МО. Међутим, годишње планирање и даље треба организовати и реализовати најмање до нивоа (ранга) бригаде, што значи да послове планирања треба обављати и изван Министарства одбране.

1) *Савет за интегрално планирање одбране*, као највиша инстанца у процесу одлучивања о дугорочним плановима развоја и главним програмима развоја, требало би да: управља процесом програмирања, утврђује програмске приоритете; верификује смернице за планирање одбране; одлучује о локацији финансијских ресурса у корист приоритетних програма одбране и усклађује развој програма одбране у оквиру МО и Војске Србије са развојем програма за одбрану на нивоу Републике Србије. У саставу савета требало би да буду: државни секретар (руководилац), начелник Генералштаба Војске Србије (заменик руководиоца), начелник Управе за стратегијско планирање (секретар савета), помоћници министра одбране (за политику одбране, људске ресурсе, материјалне ресурсе и финансије) и експерти за техничку модернизацију Војске.¹⁷ На челу тог савета је министар или државни секретар који је задужен за послове интегралног планирања.¹⁸

2) *Управа за стратегијско планирање Сектора за политику одбране*, као највиши стручни орган за стратегијско планирање у МО, обавља следеће задатке: израђује предлоге прописа којима се уређују организација и методологија планирања развоја система одбране и одговорна је за ефикасност функционисања система планирања у целини; контролише и координира све активности које су везане за реализацију задатака носиоца послова одбрамбеног планирања; израђује нацрте стратегијских и доктринарних докумената; израђује стратегијске процене и оцењује стање одбране и безбедности; израђује дугорочне и средњорочне планове развоја система одбране; спроводи експертско оцењивање програма и пројеката у области одбране; израђује интегралне планове научноистраживачке делатности у Министарству одбране и Војсци, и развија аутоматизоване информационе системе за потребе стратегијског планирања.

3) Основни задаци *Управе за буџет и финансије* јесу сарадња са надлежним органима Владе Републике Србије у обезбеђењу средства за финансирање система одбране из буџета Републике Србије и израда предлога прописа којима се регулишу располагање средствима и материјално-финансијско и девизно пословање.

¹⁷ То решење је засновано на искуству земаља (Румунија, Бугарска и Хрватска) које у оквиру својих система планирања имају савет за планирање одбране, којим руководи министар или заменик министра одбране, који одлучује о програмима развоја. За планирање ресурса одбране и управљање најчешће су непосредно одговорни Министарство одбране и Генералштаб Војске Републике Србије, због тога што је то веома комплексан посао, за који је неопходан висок степен координације и одговорности између различитих хијерархијских јединица.

¹⁸ У вези с тим, треба размотрити и могућност да се на нивоу МО систематизује дужност помоћника министра за интегрално планирање и научноистраживачку делатност.

4) *Управа за планирање и развој* Генералштаба Војске Србије израђује предлоге дугорочних планова и средњорочних програма развоја, модернизације и опремања Војске Србије, као и план одбране.

5) *Одељења, одсеци и реферати за планирање* на нивоу организационих јединица Министарства одбране и Војске Србије носиоци су израде предлога нацрта програма, потпрограма и елемената програма развоја који су у надлежности тих организационих јединица.

Систем одбрамбеног планирања омогућава интегрисање напора свих носилаца, односно учесника, у процесу планирања ради израде и реализације одговарајућих програма који чине основу за ефикаснију алокацију ресурса у дужем временском периоду.

Нормативно-правни оквир за увођење новог система планирања

Стварање нормативно-правних услова за увођење новог система планирања одбране има приоритетан значај. Због обезбеђења услова за несметану планску делатност надлежних државних органа власти и осталих носилаца планирања у систему одбране. Ми тренутно немамо одговарајући нормативно-правни оквир за успостављање и функционисање целовитог система одбрамбеног планирања¹⁹ јер нису јасно дефинисане надлежности и одговорности државних органа Републике Србије после промена насталих на нивоу бивше Државне заједнице Србија и Црна Гора. У области одбрамбеног планирања државни органи би требало да имају следећа права и дужности:

1) *Народна скупштина Републике Србије*,²⁰ на начин утврђен Уставом, доноси законе и друге акте на предлог надлежних државних органа и Владе. Народна скупштина одлучује о рату и миру, доноси и друга акта и контролише рад Владе Републике Србије и других органа одговорних Народној скупштини у складу са Уставом и законом. Народна скупштина, у оквиру своје законодавне делатности, треба да доноси и следећа документа у области одбране која су значајна за одбрамбено планирање: стратегију националне безбедности, стратегију

¹⁹ Уставно-правни основ у ранијем периоду чинили су следећи најважнији прописи: *Закон о одбрани и Војсци Југославије*, *Закон о финансирању СРЈ*, *Закон о имовини СРЈ* („Службени лист СРЈ“, бр. 41/93), *Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме* („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96), *Закон о рачуноводству* („Службени лист СРЈ“, бр. 46/96) и *Уредба о образовању савезних министарстава и других савезних органа и организација* („Службени лист СРЈ“, бр. 27/98). У непосредној примени тих и других прописа треба да се узму у обзир и њихове измене и допуне.

²⁰ У САД, где је председник врховни командант оружаних снага, Конгрес је Уставом и Законом овлашћен да: објављује рат, доноси законе којима се одобравају или не одобравају војни програми и одобрава финансијска средства за издржавање формацијом предвиђене величине оружаних снага (Група аутора, *Смисао реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2004, стр. 54).

одбране и дугорочни план развоја система одбране, да одобрава финансијска средства за потребе одбране (*Закон о буџету одбране*) и да остварује контролу буџета намењеног за одбрану. Реч је о инструментима које користи у обезбеђивању демократског надзора над сектором одбране.²¹

2) *Председник Републике* треба да има следеће надлежности значајне за одбрамбено планирање: да одлучује о употреби Војске према одлуци Народне скупштине и доноси доктрину Војске Србије; да одлучује о величини, организацији и мобилизацијском развоју Војске на предлог Владе; да усваја и наређује спровођење плана припрема за одбрану Републике Србије и мера за организовање и спровођење припрема за одбрану, и да, на предлог Владе, наређује општу и делимичну мобилизацију. Алтернативно треба предвидети могућност да председник усваја и наређује спровођење плана одбране,²² а не плана припрема за одбрану.

3) Надлежности *Владе Републике Србије* од кључног значаја за одбрамбено планирање треба да буду следеће: предлагање Народној скупштини стратегија националне безбедности, стратегије одбране, дугорочног плана развоја система одбране и буџета одбране; утврђивање предлога одлуке о величини, саставу и мобилизацијском развоју Војске, и остваривање политике одбране, уз уважавање захтева садржаних у наведеним документима (по њиховом усвајању).

4) *Министарство одбране* обезбеђује несметан процес одбрамбеног планирања у систему одбране, укључујући и употребу финансијских ресурса за потребе одбране, припрема инфраструктуру за потребе одбране Републике Србије и координира активности са министарствима и осталим централним телима државне администрације у њеним припремама. На основу законских прописа и стратегијских докумената које доносе Народна скупштина и остали државни органи, Министарство одбране треба да донесе одговарајући подзаконски пропис у области одбрамбеног планирања. Реч је о правилнику о планирању, програмирању, буџетирању и извршавању буџета, који не сме да буде оптерећен начином (техником) обављања стручних послова из области планирања и реализације планова, односно материјалног и финансијског пословања. Тим правилником треба да се пропишу само:

1) садржај и циљеви обављања послова планирања, програмирања, буџетирања и извршења буџета ради ефикаснијег управљања ресурсима одбране;

²¹ Ти инструменти се могу груписати у четири целине: област законских и политичких овлашћења; доношење и контрола буџета, одлучивање о упућивању мировних мисија у иностранство и област јавних набавки за потребе одбране. Због комплексности сектора одбране, у Парламенту Србије развијена је структура парламентарних одбора и комисија, који имају одлучујући утицај на извршну власт.

²² Према *Закону о одбрани* (1993), Врховни савет одбране, у оквиру својих надлежности, између осталог, усвајао је и план одбране земље.

2) основни организациони елементи (нивои и носиоци планирања), поступци, односно методи, који се примењују у планирању и реализaciji планова, носиоци и рокови израде, начин финансирања реализacije и ко усваја поједина документа која су резултат стратегиjsког, развојног и оперативног планирања;

3) начин извештавања и контроле реализacije планова и програма.

Приликом нормативног регулисања надлежности и обавеза у планирању одбране, генерално, треба узимати у обзир чињеницу да се планирање у систему одбране састоји од два основна, међусобно зависна дела, која се, осим по предмету и методолошком приступу, не могу у потпуности развојити. То су:

а) планирање организационих промена, односно организационе структуре, кадровских, техничких, инфраструктурних и других потреба и новчаних средстава за развој и одржавање система одбране у стању перманентне спремности и способности за ефикасну употребу;

б) планирање активирања (мобилизација) и употребе Војске (и осталих елемената система одбране).

Међузависност, односно међусобна условљеност плана употребе и плана развоја Војске (шема 3) и осталих елемената система одбране, захтева да организација и методологија израде ових планова буде централизована – јединствена,²³ примера ради, у овом случају на нивоу Генералштаба Војске, односно у оквиру једне од управа у његовом саставу. У ствари, реч је о више паралелних и условљених процеса који су међусобно толико повезани да се један не може одвијати без другог – међусобно се допуњују и условљавају.

Према *Закону о одбрани* из 1993. године, *план одбране земље*²⁴ као основни државни документ у области одбране земље, поред плана активирања (мобилизације) и употребе Војске, садржи план одбрамбених припрема грађана, државних органа, предузећа и других субјеката у систему одбране. Он не садржи план развоја Војске, али се зато полази од достигнутог степена развоја свих елемената система одбране, те је, истовремено, основ за дефинисање захтева које треба реализовати у процесу развоја система одбране као целине с обзиром на процену ризика и претњи безбедности земље.

Одступање од тог решења изражено је и у *Нацрту војне доктрине*, у којем се не помиње план одбране земље, већ само *припреме Војске*, које обухватају: планирање развоја, планирање употребе, опера-

²³ Јован Матић, *исто*, стр. 129.

²⁴ Према члановима 6, 40, т. 1, и 41, т. 1, став 1 *Закона о одбрани*, („Службени лист СРЈ“, бр. 67/93), *план одбране земље* је јединствен плански документ који су у СРЈ чинили следећи планови: план опште мобилизације, план организовања припрема за одбрану, план мобилизације Војске и план употребе Војске. Тим законом се предвиђало да план одбране земље, као јединствени документ, усваја Врховни савет одбране, а да његово спровођење, у складу са одлуком Врховног савета одбране, наређује председник Републике.

тивни развој, мобилизацију, оспособљавање, припреме и уређење простора. Према *Нацрту*, те припреме треба да буду део плана припрема одбране Републике Србије, који треба да разматра Народна скупштина, председник треба да наређује његово спровођење а Министарство одбране да га реализује. Остало је нејасно да ли се тим решењем искључују израда и спровођење плана одбране, као израза достигнутог степена припрема за одбрану, како је то било предвиђено *Законом о одбрани* из 1993. године. Дакле, *Нацртом војне доктрине* нису обухваћене укупне припреме за одбрану, већ само припреме Војске. Планирање одбрамбених припрема грађана, државних органа, предузећа и других субјеката у систему одбране треба дефинисати стратегијом националне безбедности и стратегијом одбране, као и новим законом о одбрани и другим прописима. Све то наводи на закључак о неопходности да се у оквиру система одбране јединствено уреде послови планирања, програмирања и буџетирања потреба и расхода одбране, с једне, и реализацији планова у оквиру материјалног и финансијског пословања, с друге стране, где се, у крајњем, непосредно ангажују и троше одобрена и расположива средства за финансирање одбране земље.

Остали чиниоци који су значајни за одбрамбено планирање (а нису предмет разматрања у овом чланку) јесу: научно прогнозирање за потребе одбрамбеног планирања, примена економских критеријума у процесу одбрамбеног планирања, израда и развој одговарајућег информационог система за потребе ефикаснијег управљања системом одбрамбеног планирања, и други.

Закључак

Да би управљање ресурсима за потребе функционисања и развоја система одбране било ефикасније, неопходно је да се примени савремени систем одбрамбеног планирања, који је комплекснији и који обухвата фазе планирања, програмирања, буџетирања и извршење буџета, укључујући и оцену пројеката и програма. Његово функционисање треба да се регулише одговарајућим законима и интерним подзаконским прописима, којима треба прецизирати дужности и одговорност свих носилаца планирања, од оних који раде на стратегијском планирању, планирању развоја и употребе Војске до оних који раде на оперативном (текуће) планирању. Изградњом, односно имплементацијом савременог система одбрамбеног планирања обезбедиће се и компатибилност са системом одбрамбеног планирања земаља чланица Програма „Партнерство за мир“ и чланица Северноатлантског савеза.

Неприхватљиво је да се успоставља нова организациона структура носилаца послова одбрамбеног планирања, а да претходно та област није нормативно-правно уређена. У таквој ситуацији изостаје

јасно дефинисање одговорности и надлежности учесника у процесу планирања, односно правни основ за формулисање и примену одговарајућих организационих решења, метода и поступака за обављање тих послова. Будући да то није урађено, због обавеза које произлазе након укључења наше земље у Програм „Партнерство за мир“ треба радити истовремено на припреми прописа и на креирању и успостављању нове организацијске структуре носилаца послова одбрамбеног планирања. Реч је о нашем оригиналном моделу система планирања, програмирања, буџетирања и извршења којим је обухваћена и оцена пројеката и програма.



Security Units Development Study

Captain First Class Miroslav Glišić, M.A.

The paper presents an accurate notion/category tool and an analysis of the security communities' study procedure developed by two recognized scientists, Emanuel Adler and Michael Barnett. Based on the available writings, the paper defines the notion of the security community, analyses its main characteristic features, and presents research approaches to the security communities development study, developed by Carl Deutsch and his associates on one side, and Emanuel Adler and Michael Barnett on the other side. It also details Adler and Barnett's study procedure through an analysis of the security community development, and presents the indicators based on which its development phase may be established.

Key words: alliance, security regime, peaceful changes, security community.

Causes, Consequences, and Possibilities of Overcoming the Conflicts and Wars in the Balkans

Colonel (Ret.) Momčilo Sakan, Ph.D., Professor

The paper presents a short reference to the Balkan geopolitical junction as a specific European subregion that for centuries has been burdened with rebellions and wars, and then gives a complex analysis of causes and consequences of the wars in the Balkans, suggesting possibilities of their overcoming in the future. It identifies the causes of conflicts according to the criterion of their origin: family, school, workplace, socio-political communities, regions, the international community as a whole, and within and between different religions and denominations, as well as against the nature of their origin: economic and political causes. Among the catastrophic consequences of the wars in the Balkans, it particularly points out losses in lives and human suffering, material destruction, decline of economy, deepening of hatred, emergence of criminal activities, diseases of inhabitants, contamination of the environment, and adverse effect on the international relations. The author bases his argument on the fact that the Balkans embraces at the same time its own particular

rules, paradigms, and standards, tolerance and co-existence of different ethnic groups, religions and nations. In this compact area, for centuries nations have lived, cooperated and exchanged material and cultural assets since ancient times, which are all seen by the author as a solid foundation for establishing, keeping, and developing the peace in the Balkans.

Key words: the Balkans, conflicts, war, peace, tolerance, causes, consequences, overcoming the conflicts and wars, establishing the peace, peace education, crises prevention, compromise, negotiations, and agreements.

Specifics of Terror Prevention

Milan Mijalkovski, Ph.D., Associate Professor

The contemporary world has seen the escalation of terrorism up to such a scope that it threatens even the survival of some nations, and this has resulted among other things in that many states, either individually or together with other states, have been preoccupied with seeking an answer to the question of what suits the terrorists so much that they may gain such a momentum, namely with that how to identify and eliminate the shortcomings (gaps) in terror prevention. In this respect, the states have achieved a scope of varying results, from major successes, to favorable or partially acceptable ones, to failures. The reasons for this are many, and, in principle, they are specific to each state, but they are definitely variable. The experiences of anti-terror practice have shown that the states which have not adequately institutionalized their anti-terror defense are more vulnerable to terrorist attacks.

Key words: terrorism, terrorist collectivity, terrorist challenge, risk and threat, surprise, defense (security) against terrorist surprise, and porosity.

Redefining the Role of Humanitarian Organizations in Taking Care of Civilians during Emergencies

Lieutenant Colonel Katarina Štrbac, Ph.D.

Katarina Terzić

The early 21st century is characterized by positive trends of pacifying the areas of conflicts all over the world, but we are still faced with numerous challenges, particularly with the elementary right of living in peace, freedom and healthy environment being denied, economic development disrupted, or threats posed to the territorial integrity of particular countries. There is still an obvious need for involving all available assets to protect the affected categories of population, primarily the humanitarian organizations, which have so far been the exponents of taking care of civilians in emergency situations. The aspiration of the mankind to preserve peace and prevent war, as well as to encourage the interna-

tional cooperation, mutual respect, and tolerance, is a prerequisite for spreading human solidarity and humanitarian efforts. Today, this role is perhaps the most important ever because due to contemporary challenges, risks and threats, potential emergencies cannot be anticipated, which makes the efforts of the institutions and individuals involved in the protection and rescue of people and material and cultural assets increasingly difficult. Keeping the above in mind, the role of international humanitarian organizations and other institutions is being redefined, as well as their involvement in preventing the conflicts and managing the emergencies. A new, more comprehensive approach to this issue is being developed, encompassing all of its aspects: political, military, economic, humanitarian, and social, as well as environmental. While the circumstances, which may result in emergencies, have been basically changed, there are still security challenges requiring efficient planning of the population's urgent needs. Within the framework of these new circumstances, the most significant humanitarian effort of the society is to take care of the population in both the peacetime emergency situations and in war.

Key words: humanitarian organizations, refugees, internally displaced persons, emergency situations, taking care.

Efficiency of Anti-Terror Units' Engagement

Associated with the Use of Temporarily Incapacitating Agents

Dane Subošić, Ph.D., Assistant Professor

The use of temporarily incapacitating agents by anti-terror units should optimize the variants of their engagement. This optimization is achieved by maximization or minimization of the target's function according to certain criteria. The paper explains the optimization of the anti-terror units' engagement variants associated with the use of the temporarily incapacitating agents according to the criterion of effective performance, i.e. successfulness (which is maximized).

Key words: temporarily incapacitating agents, efficiency, effectiveness, cost effectiveness, anti-terror units.

Defense against Terrorism

Professor Radovan Ilić, Ph.D.

Many countries of the world are exposed to the threat of terrorism driven exclusively by political motives. As a contemporary phenomenon, terrorism has become a global threat to world peace and safety of peoples, states, and regions. Most countries consider it as the most explicit form of threat to their security and the security of the international community as a whole. Notwithstanding, there is a double criterion as regards defining the terrorist activities of particular groups, movements, and political organizations.

The paper deals with issues associated with the defense against terrorism. It identifies the threat posed by terrorism at national, regional, and global levels, and points to the need for involving the entire society in the struggle against it. In this respect, the paper analyzes the ways and main features of the defense against terrorism, noting that the terrorist activities against Serbia are of changing nature. It puts special emphasis on the measures and efforts of Serbia in the anti-terror defense, as well as preventive and repressive measures, and analyzes their mutual relation.

Special attention is made to strategic prerequisites of successful preparation and conduct of anti-terror activities, as well as to factors, principles, conditions, and the structure of the forces designed to carry out the anti-terror operations.

Key words: terrorism, terror, violence, opposition, anti-terror units, prevention, repression.

Democratic Civilian Control of the Military– A Mechanism of Budgetary Funds Spending

Colonel Branko Tešanović, Ph.D., Professor
Colonel Rade Žugić, Ph.D.

The study of the democratic civilian control of the military through the mechanism of budgetary funds spending is a very complex and multidisciplinary task. It can be operationalized in different ways, with different levels of abstraction, with more or less developed tools, methods of analysis and synthesis, as well as conventional and modern procedures. The operationalization of this type of research is generally characterized by the fact that the democratic civilian control of the military and the mechanism of the budgetary expenditure cannot be considered apart from the influence of the state development strategy and the functioning of the country's economic and political system.

Key words: democratic civilian control of the military, internal control, external control, budget, material-financial operations, treasury, expenditures.

Defense Planning System Development Concept

Colonel Miroslav Stanić, Ph. D.
First Lieutenant Nikola Pekić, M.A.

Changes in the security environment, the rapid development of defense technologies, and the resulting rise in defense expenditures, pose a need for an effective defense planning and decision-making. In such a situation, it is necessary to change the system of defense planning, namely make it, using the appropriate planning methods and organization, an efficient means of decision-making in the area of defense. An effective defense planning will provide for the building of the Army of Serbia and other defense system elements in compliance with the requirements stated in the Strategic Defense Review and other strategic documents.

Key words: defense planning, programming and budgeting.



Recherches de développement des communautés de sécurité

Mr Miroslav Glisic, Capitaine de I classe

Dans ce travail on montre un appareil de termes et des catégories précis ainsi qu'une analyse de processus de recherches des communautés de sécurité développés par deux savants connus Emmanuel Adler et Michail Barnett. En s'appuyant sur la littérature, on détermine ce que c'est une communauté de sécurité, on fait une analyse de ces caractéristiques et on représente une approche scientifique à l'étude du développement des communautés de sécurité, développés par Carl Deutch et ses collaborateurs, d'une coté, et Emmanue Adler et Michail Barnett de l'autre. On examine aussi la processus utilisé par Adler et Barnett en passant par l'analyse de développement de communauté de sécurité et on montre les index à la base desquels on peut déterminer phase de son développement.

Mots clés: alliance, régime de sécurité, changements pacifiques, communauté de sécurité.

Causes, conséquences et possibilités de dépassement des conflits et des guerres sur les Balkans

Pof. dr Momcilo Sakan, Colonel en retraite

On offre une brève appérçue sur le noeud géopolitique des Balkans, comme la subrégion européenne qui durant des siècles a été sous le poids des révoltes et des guerres, puis une analyse complexe des causes et des conséquences des guerres sur les Balkans et on propose les modalités de leur dépassement dans le future. Les causes de conflit sont classifiées d'après le critérium de naissance: famille, école, post de travail, communauté socio-politique, région, communauté internationale et à l'intérieure et parmi des religions différentes, ainsi que d'après la nature de naissance: causes économiques et politiques. Quant aux conséquences catastrophiques des guerres sur les Balkans on montré: pertes et désastres des gens, destruction matérielle, pertes en économie, approfondissement de la haine, apparition du criminel, maladies de la population, écologie et influence négative sur les rapports internationaux. Possibilités de dépassement des conflits et des guerres sont argumentées par le fait que sur les Balkans, en même temps, il existe beaucoup de règlements, paradigmes, normes, tolérance des différents groupes ethniques, des religions et des peuples. Sur ces espaces, les peuples

ont vécu ensemble durant des siècles, en coopérant parmi eux et en échangeant les biens, à partir des temps antiques. Dans ce fait, l'auteur voit rétablissement et développement de la paix sur les Balkans.

Mots clés: Balkans, conflits, guerre, paix, tolérance, causes, conséquences, dépassement des conflits et des guerres, rétablissement de la paix, éducation, prévention des crises, compromis, négociations.

Points spécifiques de prévention contreterroriste

Dr Milan Mijalkovski, professeur honoraire

Escalade du terrorisme dans le monde contemporain jusqu'au niveau de menace d'existence de certains pays, a pour conséquence l'occupation de nombreux états par la réponse qui consiste en recherches de ce que permet aux terroristes d'élargir ses actions, et aussi de découvrir manques dans le système de prévention antiterroriste. Lié à cela, les états gagnent les défférents succès à partir du plus grand, en passant par favorables ou partiellement acceptables, jusqu'à le débacle. Les causes sont différentes et spécifique du cas au cas, de toute façon changeables. Expérience de la pratique montre que les états qui n'ont pas réglé de façon adéquate leur système de défense contre le terrorisme subissent plus souvent des attaques terroristes.

Mots clés: terrorisme, colectivité terroriste, challenge terroriste, risque et menace, surprise, sureté contre le surprise terroriste et passage.

Redéfinition du role des organisations humanitaires dans le processus de sauvegarde des civiles durant les situations extrêmes

Dr Katarina Strbac, Lieutenant-Colonel
Katarina Terzic

Le début du XXI siècle est caractérisé par tendances positives de détente dans les régions de guerre dans le monde, mais on voit toujours de nombreuses challenges, avant tout liés à la menace du droit élémentaire de vivre dans la paix, liberté et dans un environnement sain, empêchement de développement économique ou une menace envers une partie de l'intégrité territoriale de certain pays. On voit aussi le besoin accentué de l'engagement des ressources disponibles pour la protection des parties de population menacée, premièrement des organisations humanitaires, qui ont été jusqu'à maintenant en charge de protection des civiles dans des situations extrêmes. Aujourd'hui, ce role est, peut-être, plus actuel qu'avant à cause des challenges de plus en plus nombreuses ce que fait des opérations entreprises par des institutions et des individus encore plus difficiles, surtout dans le domaine de sauvegarde des gens et des biens, surtout culturels. Tenant compte de tout cela, une redéfinition du role des organisations humanitaires internationales et des autres institutions y inclut la participation dans le processus d'empêchement des conflits

et administration des situations extrêmes est en cours. On développe une approche nouvelle de ce problème dans laquelle on voit les aspects: politique, militaire, économique, humanitaire et sociale, ainsi que l'aspect de l'environnement. Malgré que les circonstances sont changées, les challenges sécuritaires existent encore, dans le cadre de ces challenges il existe le besoin pour une planification efficace des besoins hors prévisions. Dans le cadre des nouvelles circonstances on voit comme la plus significative activité humanitaire de la société pendant le sauvetage de la population durant les situations extrême en temps de paix et durant la guerre.

Mots clés: organisations humanitaires, réfugiés, personnes réfugiés à l'intérieure, situations extrêmes, administration.

Efficacité d'engagement des unités antiterroristes en liaison avec l'application des moyens pour l'immobilisation temporaire

Doc. dr Dane Subotic

Par l'application des moyens pour immobilisation temporaire dans des unités antiterroristes, il faut optimiser les variantes de leur engagement. Optimisation mentionnée peut être réalisée par maximalisation ou minimisation des fonctions des cibles d'après les critères. Dans cet article on explique optimisation des variantes de l'engagement des unités antiterroristes en dépendance de l'application des moyens pour l'immobilisation temporaire d'après les critères de l'efficacité, c'est-à-dire degré de succès atteint (maximisé).

Mots clés: moyens pour l'immobilisation temporaire, efficacité, effective, économie, unités antiterroristes.

Défense contre terrorisme

Prof. dr Radovan Ilic

Beaucoup de pays dans le monde sont exposés au danger de terrorisme motivé exclusivement de point de vue politique. Il est devenu un danger global qui court à la paix mondiale et aux sécurités des peuples, des états et des régions. Dans la plupart des états on estime que le terrorisme est une forme la plus marquante de menace de leurs sécurités et de la sécurité de la communauté internationale entière. Cependant, et malgré cela, il existe dans le monde un double critérium au point de vue définition des activités terroristes de certains groupes, mouvements et organisations politiques.

Dans cet article on étudie des questions liées à la défense contre le terrorisme. On voit le danger qui vient du terrorisme sur le niveau national, régional et mondial et montre le besoin d'engagement de la société entière dans ce combat. En liaison avec cela, on fait une analyse des caractéristiques de base de la défense contre le terrorisme, en soulignant en même temp

le fait que les activités terroristes contre la Serbie sont de nature variée. Dans l'article on souligne en particulier les mesures et les activités de la Serbie durant la défense contre le terrorisme, comme les mesures préventives et répressives, en faisant une analyse des deux.

Une attention particulière est consacrée aux suppositions stratégiques pour les préparatifs et réalisations des activités antiterroristes, faits, principes, conditions et structure des forces pour la réalisation des activités antiterroristes.

Mots clés: terrorisme, terreur, violence, contreposition, unités antiterroristes, prévention, répression.

Contrôle démocratique et civile de l'armée – mécanisme de consommation des moyens budgétaires

prof. dr Branko Tesanovic, Colonel
Dr Rade Zugic, Colonel

La recherche du contrôle démocratique civile de l'armée par le mécanisme de consommation des moyens budgétaires est très complexe et représente un devoir multidisciplinaire. Elle peut être opérationnalisée de façon différente, avec différents degrés de l'abstraction, avec plus au moins l'appareil développé, par les méthodes d'analyses et de la synthèse, ainsi que par les recherches classiques ou les procédés modernes. Une caractéristique générale de l'opérationnalisation des recherches est liée au fait que les études du contrôle civile et démocratique de l'armée et du mécanisme de consommation budgétaire ne peuvent pas être mises hors de discussion par rapport à l'influence de la stratégie de développement de l'état et de fonctionnement du système économique et politique de pays.

Mots clés: contrôle démocratique et civile de l'armée, contrôle interne, contrôle externe, budget, administration finano-matérielle, trésor, consommation.

Conception d'établissement de planification du système de défense

Dr Miroslav Stanic, Colonel
Mr Nikola Pekic, Lieutenant

Changements dans les environs de sécurité, le développement rapide des technologies défensives et augmentation des frais pour la défense, suposent le besoin de planification et de prise de décision efficace. Par la planification efficace de défense on assure le développement de l'Armée de Serbie et des autres éléments du système de défense d'après les demandes exposées dans la Revue stratégique de défense et dans les autres documents traitant cette question stratégique.

Mots clés: planification de défense, programmation et budzétisation.



Forschung der Entwicklung der Sicherheitsgemeinschaften

Mag. Miroslav Glišić

In der Arbeit behandelt man die begrifflich-kategorielle Apparatur und die Analyse des Forschungsverfahrens der Erkundung der Sicherheitsgemeinschaften, die von zwei anerkannten Wissenschaftlern Emanuel Adler und Michail Barnem entwickelt wurden. Aufgrund der zugänglichen Literatur wurde die Sicherheitsgemeinschaft begrifflich erklärt, ihre wesentlichen Merkmale analysiert und die Forschungsansätze zur Erkundung der Entwicklung der Sicherheitsgemeinschaften vorgestellt, die von Karl Deutsch und seinen Mitarbeitern auf der einen und von Emanuel Adler und Michail Barnem auf der anderen Seite entwickelt wurden. Adlers und Barnems Verfahren wurden ebenfalls durch die Analyse der Entwicklung der Sicherheitsgemeinschaft gründlich erforscht und es wurden Indikatoren gezeigt, aufgrund dessen die Entwicklungsphase der Sicherheitsgemeinschaft festgestellt werden kann.

Stichwörter: Allianz, Sicherheitsregime, friedliche Veränderungen, Sicherheitsgemeinschaft.

Die Ursachen, Folgen und Möglichkeiten der Überwindung der Konflikte und Kriege auf dem Balkan

Prof. Dr. Momčilo Sakan, Oberst a. D.

Der Autor gibt im Artikel einen kurzen Rückblick auf den geopolitischen Knoten des Balkans als eine jahrhundertlang mit Aufständen und Kriegen belastete europäische Subregion und anschliessend eine komplexe Analyse der Ursachen und Folgen der Balkankriege und schlägt die Möglichkeiten für die zukünftige Überwindung dieser Kriege vor. Die Konfliktursachen klassifiziert er nach dem Entstehungsort: Familie, Schule, Arbeitsplatz, gesellschaftlich-politische Gemeinschaften, Regionen, internationale Gemeinschaft allgemein, und innerhalb und unter diversen Religionen und Konfessionen und nach dem Entstehungswesen: ökonomische und politische Ursachen. Von den katastrophalen Folgen der Balkankriege verwies er besonders auf: die Menschenverluste und menschliches Leiden, materielle Zerstörungen, wirtschaftliche Verluste, die Vertiefung des Hasses, die Entstehung des Verbrechens, Krankheit der Bevölkerung, ökologische Verseuchung und nachteilige

Auswirkung auf internationale Beziehungen. Die Möglichkeit die Konflikte und Kriege zu überwinden argumentiert der Autor mit der Tatsache, dass auf dem Balkan für ihn spezifische Regeln gleichzeitig bestehen, Paradigmen und Normen, Toleranz und das Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen, Religionen und Völker. In dieser kompakten Region haben Menschen über Jahrhunderte hinweg gelebt, zusammengearbeitet und materielle und kulturelle Güter ausgetauscht schon seit der antiken Zeit und in diesen Tatsachen sieht der Autor eine feste Grundlage für die Herstellung, Erhaltung und Entwicklung des Friedens auf dem Balkan.

Stichwörter: Balkan, Konflikte, Krieg, Frieden, Toleranz, Ursachen, Folgen, Überwindung der Konflikte und Kriege, Herstellung des Friedens, Friedensausbildung, Krisenprävention, Kompromis, Verhandlungen und Absprachen.

Eigenart der antiterroristischen Prävention

Dr. Milan Mijalkovski, ausserordentlicher Professor

Die Eskalation des Terrorismus in der modernen Welt bis hin zur Bedrohung der Existenz mancher Staaten hat, unter anderem, die Folge, dass viele Länder damit beschäftigt sind, einzeln und in Zusammenarbeit mit anderen Staaten, die Frage zu beantworten, was verhilft den Terroristen zu solcher Entfaltung, bzw. die Mängel (Fehler) in der antiterroristischen Prävention festzustellen und zu beseitigen. In diesem Zusammenhang sind die Staaten unterschiedlich erfolgreich, angefangen vom grössten Erfolg, über den günstigen oder teilweise akzeptablen, bis hin zum Misserfolg. Die Gründe dafür sind zahlreich und prinzipiell für jeden Staat spezifisch und sie sind allerdings wechselhaft. Die Erfahrungen aus der antiterroristischen Praxis zeigen, dass Staaten, die keine entsprechende institutionale Regelung für die Verteidigung gegen den Terrorismus haben, am meisten anfällig für terroristische Angriffe sind.

Stichwörter: Terrorismus, terroristische Kollektivität, terroristische Herausforderung, Risiko und Bedrohung, Überraschung, Absicherung gegen terroristische Überraschungen und Durchlässigkeit.

Neudefinierung der Rolle der humanitären Organisationen für die Versorgung der Zivile in Ausnahmesituationen

Dr. Katarina Strbac, Oberstleutnant

Katarina Terzić

Der Anfang des 21. Jahrhunderts ist durch die positiven Tendenzen der Beruhigung der Konfliktlagen in der Welt gekennzeichnet, aber wir sind auch weiterhin mit zahlreichen Herausforderungen, vor allem mit der Bedrohung des Grundrechts auf das Leben in Frieden, Freiheit und in gesunder Umwelt, mit der Behinderung des wirtschaftlichen Wachstums oder der Bedrohung der territorialen Integrität mancher Staaten

konfrontiert. Es gibt auch weiterhin einen ausgeprägten Bedarf nach der Engagierung aller verfügbaren Ressourcen zum Schutz der bedrohten Kategorien der Bevölkerung und zwar in erster Linie der humanitären Organisationen, die bislang hauptsächlich die Versorgung der Zivilen in Ausnahmesituationen trugen. Das Bestreben der modernen Menschheit nach der Friedenserhaltung und Kriegsverhinderung, sowie auch die internationale Zusammenarbeit und Anerkennung und Toleranz unter den Menschen zu sichern, ist eine Voraussetzung für die Verbreitung der menschlichen Solidarität und humanitärer Tätigkeit. Diese Rolle ist vielleicht heute aktuell wie nie zuvor, weil man aufgrund gegenwärtiger Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen die potentiellen Ausnahmesituationen nicht vorhersehen kann, was insbesondere die Arbeit der Institutionen, die sich mit dem Schutz und der Rettung der Menschen und materieller und kultureller Güter beschäftigt, erschwert. In diesem Zusammenhang definiert man erneut die Rolle der internationalen humanitären Organisationen und anderer Institutionen, einschliesslich die Mitwirkung bei der Konfliktverhütung und dem Management der Ausnahmesituationen. Ein neuer allumfassender Zugang zu diesem Problem wird entwickelt mit dem alle Aspekte einbezogen sind: politische, militärische, ökonomische, humanitäre und soziale, sowie auch die Aspekte der Umwelt. Obwohl die Umstände, die eine Ausnahmesituation hervorrufen können, wesentlich verändert sind, existieren die Sicherheitsbedrohungen immer noch und im Rahmen dieser Bedrohungen besteht der Bedarf nach effizienter Planung des Bedarfs der Bevölkerung in Ausnahmesituationen. Im Rahmen der neuen Umstände ist die Versorgung der Bevölkerung in Ausnahmesituationen im Frieden und im Krieg die wichtigste humanitäre Tätigkeit der Gesellschaft.

Stichwörter: humanitäre Organisationen, Flüchtlinge, intern Umgesiedelte Personen, Ausnahmesituationen, Versorgung.

Effizienz der Engagierung der antiterroristischen Einheiten abhängig von den angewandten Mitteln für temporäre Lähmung

Doz. Dr. Dane Subošić

Durch die Anwendung der Mittel für temporäre Lähmung in den antiterroristischen Einheiten sollen die Varianten ihres Einsatzes optimiert werden. Die genannte Optimierung wird durch die Maximierung, bzw. Minimierung der Zielfunktion nach entsprechenden Kriterien erzielt. In der Arbeit erklärt man die Optimierung der Varianten des Einsatzes der antiterroristischen Einheiten abhängig von der Anwendung der Mittel für temporäre Lähmung, und zwar nach dem Kriterium der Effizienz, bzw. des Erfolgs (der maximiert wird).

Stichwörter: Mittel für temporäre Lähmung, Effizienz, Effektivität, Wirtschaftlichkeit, antiterroristische Einheiten.

Viele Staaten sind der Gefahr von einem ausschließlich politisch motivierten Terrorismus ausgesetzt. Als eine aktuelle Erscheinung ist der Terrorismus eine globale Bedrohung für den Frieden in der Welt und für die Sicherheit der Nationen, Staaten und Regionen geworden. Die Länder sind grösstenteils der Ansicht, dass er die meist ausgeprägte Form der Bedrohung für ihre Sicherheit und für die Sicherheit der internationalen Gemeinschaft im allgemeinen darstellt. Nichtsdestotrotz gibt es doppelte Kriterien für die Definierung der terroristischen Aktivitäten der einzelnen Gruppen und politischen Organisationen.

Im Artikel werden Fragen in Bezug auf die Verteidigung gegen den Terrorismus behandelt. Die Bedrohung vom Terrorismus auf der nationalen, regionalen und globalen Ebene wird analysiert und man weist auf die Notwendigkeit hin, dass die ganze Gesellschaft in diesen Kampf einbezogen werden soll. In diesem Zusammenhang wurden Arten und wesentliche Eigenschaften der Bekämpfung des Terrorismus analysiert, wobei man hervorhebt, dass die terroristischen Aktivitäten gegen Serbien wechselhaften Charakter haben. Im Artikel werden die Massnahmen und Aktivitäten Serbiens zur Bekämpfung des Terrorismus, sowie auch die präventiven und repräsentativen Massnahmen in den Vordergrund gestellt und ihr Verhältnis analysiert.

Besondere Aufmerksamkeit wurde den strategischen Voraussetzungen für die erfolgreiche Vorbereitung und Durchführung antiterroristischer Aktivitäten, den Faktoren, Prinzipien, Bedingungen und Struktur der Kräfte für den Kampf gegen den Terrorismus.

Stichwörter: Terrorismus, Terror, Gewalt, Widerstand, antiterroristische Einheiten, Prävention, Repression.

Demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte – Verbrauch der Budgetmittel

Prof. Dr. Branko Tešanović, Oberst

Dr. Rade Žugić, Oberst

Die Forschung der demokratischen zivilen Kontrolle der Streitkräfte durch den Verbrauch der Budgetmittel ist eine komplexe und multidisziplinäre Aufgabe. Sie kann unterschiedlich operationalisiert werden mit unterschiedlichem Abstraktionsgrad, mit mehr oder weniger entwickelten Apparatur, Methoden der Analyse und Synthese, sowie auch mit klassischen und modernen Verfahren. Das allgemeine Merkmal der Operationalisierung der Forschung dieser Art steht im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Erwägung der demokratischen zivilen Kontrolle der Streitkräfte und der Mechanismen des Verbrauchs der

Budgetmittel verglichen mit dem Einfluss der Staatsentwicklungsstrategie und der Funktion der wirtschaftlichen und politischen Systems im Lande nicht abstrahiert werden kann.

Stichwörter: demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte, innere Kontrolle, externe Kontrolle, Haushalt, materiell-finanzielle Geschäfte, Tresor, Verbrauch.

Konzept der Verteidigungsplanung

Dr. Miroslav Stanić, Oberst

Mag. Nikola Pekić, Leutnant

Die Veränderungen in dem Sicherheitsumfeld, die rasche Entwicklung der Verteidigungstechnologien und die damit verbundene Steigerung der Kosten für die Verteidigung werfen die Notwendigkeit der effizienten Planung und Entscheidungen im Bereich der Verteidigung auf. In einer solchen Lage ist es notwendig, das System der Planung der Verteidigung zu verändern, bzw. sie aufgrund der Benutzung entsprechender Planungsmethoden und -organisation zu einem wirksamen Mittel für den Entscheidungsprozess im Bereich der Verteidigung zu gestalten. Eine wirksame Verteidigungsplanung wird den Aufbau der Streitkräfte Serbiens und der restlichen Elemente des Verteidigungssystems sichern, nach den Forderungen des Strategischen Verteidigungsüberblicks (Strategic Defence Review) und anderer strategischen Dokumenten.

Stichwörter: Verteidigungsplanung, Programmierung und Haushalt.



Исследование развития ассоциаций по безопасности

Кандидат наук Мирослав Глишич, старший лейтенант первого ранга

В настоящей статье четко определено понятие „Категориальный аппарат“ и проанализирован исследовательский подход в изучении ассоциаций по безопасности, развитый двумя учеными Эмануел Адлер и Михаил Барнет. По данным, доступным в спецлитературе, определено понятие ассоциаций по безопасности, проанализированы их основные характеристики и представлены исследовательские подходы при изучении развития ассоциаций такого вида, развитые Карл Дойчем и его сотрудниками с одной стороны, и Эмануелом Адлером и Михаилом Барнетом с другой стороны. Также, в данной статье через анализ развития ассоциации по безопасности четко проанализированы исследовательские подходы Адлера и Барнета, и подчеркнуты индикаторы на основании которых можно утвердить этапы ее развития.

Ключевые слова: альянс, безопасный режим, мировая перестройка, ассоциации по безопасности.

Причины, последствия и пути преодоления вооруженных конфликтов и войн на Балканах

Проф. д-р Момчило Сакан, полковник на пенсии

Автор данной статьи во первых коротко рассматривает основные характеристики балканского геополитического узла, считая этот регион специфическим европейским субрегионом, жители которого в течение долгих лет страдали из-за вооруженных конфликтов и войн, которые велись на его территории, а потом, пользуясь комплексным подходом, анализирует причины и последствия конфликтов и войн на Балканах, предлагая при этом возможности их преодоления в будущем. Причины конфликтов классифицированы по месту их возникновения: семья, школа, рабочее место, общественно-политические организации, межнациональные связи – внутренние и между разными религиями и национальностями; а также и по причинам их возникновения: экономические или политические. Среди последствий, вызванных вооруженными конфликтами и войнами на Балканах, особо подчеркиваются: страдание людей, материальные разрушения, потери экономики страны, углубление национального раскола, появление криминала, рост количества заболеваний, загрязнения окружающей

ей среды, конфликты с другими странами и нарушение международных отношений. Возможность преодоления вооруженных конфликтов и войн автор данной статьи подкрепляет фактом, что на Балканах одновременно существуют особые правила, свойственные лишь этому региону, в том числе парадигмы и нормы, толерантность и совместная жизнь разных этнических групп, религий и народов. Испокон веков на территории такого компактного региона жили народы, сотрудничали между собой, пересекались их культуры, обычаи и традиции, и вот именно этот факт для автора настоящей статьи является крепкой основой для создания, поддерживания и развития мира на Балканах.

Ключевые слова: Балканы, вооруженные конфликты, война, мир, толерантность, причины, последствия, преодоление конфликтов и войн, восстановление мира, обучение молодежи с целью уменьшения конфликтов и насилия, превенция, кризис, компромисс, ведение переговоров с целью достижения договора.

Специфика антитеррористической превенции

Д-р Милан Миялковски, заочный профессор

В результате эскалации терроризма в современном мире до уровня, который ставит под угрозу выживание определенных государств, многие страны, отдельно или во взаимодействии с другими странами, пытаются ответить на вопрос: какие обстоятельства и какие причины благоприятствуют развитию терроризма, т.е., как определить и устранить недостатки (ошибки) в антитеррористической превенции. Государства справляются с данной проблемой при помощи разных методов, достигая при этом разных успехов, начиная с самого большого, до получения более или менее удачного результата, даже, до неудачи. Это случается по разным причинам, и в основном, они специфичны для каждой страны. Конечно, они подлежат изменению. Опыт антитеррористической практики показывает, что государства, которые не организовали оборону от терроризма надлежащим способом через госучреждения, являются более уязвимыми к атакам.

Ключевые слова: терроризм, террористический коллективизм, террористический вызов, риск и угроза, сюрприз, предупреждение террористического сюрприза и проницаемость.

Переопределение роли гуманитарных организаций в заботе о гражданах в чрезвычайных ситуациях

Д-р Катарина Штрбац, подполковник
Катарина Терзич

Начало 21-ого столетия характеризуется позитивными тенденциями к снижению числа вооруженных конфликтов в мире. Но, на самом деле, человечество все-таки постоянно сталкивается с многочисленными вызо-

вами, прежде всего, с угрозой элементарным правам человека жить без конфликтов и войн в здоровой окружающей среде, без отрицательных влияний на экономическое развитие страны или угроз территориальной неприкосновенности и политической независимости государства. Все еще выражена потребность ангажировать все свободные ресурсы с целью защиты уязвимых категорий граждан, прежде всего гуманитарные организации, которые до сих пор в основном являлись носителями заботы о гражданах в чрезвычайных ситуациях. Желание человечества сохранить мир и предотвратить военные действия, а также и обеспечить международное сотрудничество, взаимное уважение и терпимость, является условием для расширения человеческой солидарности и гуманитарной деятельности. Сегодня, возможно данная роль является более актуальной, чем в прошлом, потому что из-за современных вызовов, рисков и угроз не могут быть предусмотрены потенциальные чрезвычайные ситуации, что во многом затрудняет деятельность организаций и лиц, занимающихся защитой и спасением граждан, в том числе материальных и культурных ценностей. Учитывая вышеизложенное, на данный момент очень важным является переопределить роль международных гуманитарных организаций и других учреждений что само по себе подразумевает их включение в действия целью которых является пересечение вооруженных конфликтов и оказание помощи гражданам, пострадавшим в чрезвычайных ситуациях. Развивается новый подход к данной проблеме, которым охвачены все его аспекты: политический, военный, экономический, гуманитарный и социальный, а также и аспекты окружающей среды. Хотя значительно изменены обстоятельства, которые могут вызвать чрезвычайные ситуации, риски по безопасности все еще существуют, в рамках которых растет требование более эффективного планирования чрезвычайных нужд граждан. В рамках новых обстоятельств, самая значительная гуманитарная деятельность общества – это забота о гражданах в мирном периоде, а также и в периоде конфликтов и войн.

Ключевые слова: гуманитарные организации, беженцы, расселенные лица, чрезвычайные ситуации, забота..

Эффективность антитеррористических операций в зависимости от применения средств с целью временного лишения живой силы противника способности бороться

Доцент д-р Дане Субошич

Применение антитеррористическими отрядами средств для временного лишения живой силы противника способности бороться обязательно должно привести к оптимизации ангажирования вышеуказанных отрядов. Такая оптимизация осуществляется через максимизацию, т.е. минимизацию функции целей и задач, а именно в соответствии с определенными критериями. В данной статье рассмотрен вопрос оптимизации вариантов ангажирования антитеррористических отрядов в зависимости от применения средств для временного лишения живой силы противника спо-

способности нападать или бороться в соответствии с критериями эффективности таких операций, т.е. удачности одной такой операции.

Ключевые слова: средств для временного лишения живой силы противника способности бороться, эффективность, результативность, экономичность, антитеррористические отряды.

Борьба с терроризмом

Проф. д-р Радован Ильич

Сегодня во многих странах мира опасность терроризма не только не прошла, но, наоборот, возросла и продолжает расти, причем главную опасность для современного мира представляет политический экстремизм. Терроризм, как современный феномен, является глобальной опасностью для всеобщего мира и безопасности народов, в том числе государств и регионов. Во многих странах мира терроризм считают основной угрозой для их безопасности, также потенциальной и очень серьезной угрозой всемирной безопасности. Но, и кроме этого, в современном мире на данный момент по разным критериям определяется понятие „терроризм и террористически акты отдельных групп и политических организаций“.

В данной статье рассматриваются вопросы защиты от терроризма, в частности религиозного и политического экстремизма, и указывается на необходимость глобальной поддержки всех стран в борьбе с терроризмом. В связи с этим проанализированы способы и основные характеристики защиты от терроризма, подчеркивая при этом, что террористические акты, направленные против нашей страны имеют изменяемый характер. Также, в статье особенно подчеркиваются мероприятия, которые проводятся в республике Сербия с целью защиты от терроризма, в том числе меры предупреждения террористических угроз.

Особенное внимание уделяется предположениям для стратегического планирования антитеррористических операций и защиты от терроризма, включая при этом все факты, принципы, условия и структуру сил, осуществляющих антитеррористические операции.

Ключевые слова: терроризм, террор, насилие, борьба, антитеррористические отряды, меры предупреждения, репрессия.

Демократический гражданский контроль армии – механизмы расходование бюджетных средств

Проф. д-р Бранко Тешанович, полковник
Д-р Раде Жугич, полковник

Провести исследование демократического общественного контроля в армии через механизмы расходования бюджетных средств является очень сложным мульти – дисциплинарным заданием. Его можно представить

различными способами, учитывая разные степени абстракции, пользуясь более или менее развитыми аппаратами, методами анализа и синтеза, а также и классическими современными поступками. Общая характеристика оперативности исследований такого типа связана с фактом, что рассмотрения демократического гражданского контроля в армии, в том числе механизмов расходований бюджетных средств, не возможно абстрагировать по отношению к влиянию стратегии развития государства и функционирования его экономической и политической.

Ключевые слова: демократический общественный контроль в армии, внутренний контроль, экстерны контроль, бюджет, материально – финансовая деятельность, казначей, расходование.

Концепция создания системы защитного планирования

Д-р Мирослав Станич, полковник

Кандидат наук Никола Пекич, лейтенант

Изменения в сфере охраны, быстрое развитие защитных технологий и связанное с этим увеличение расходов на оборону, требуют эффективного защитного планирования и принятия решений. В такой ситуации необходимо изменить систему защитного планирования. На основании использования соответствующих методов и организации планирования, система защитного планирования должна стать более эффективным средством для принятия решений в области обороны. Эффективное защитное планирование позволит формирование Сербской Армии, в том числе других элементов системы обороны согласно требованиям документа „Стратегический обзор обороны“ и другим стратегическим документам.

Ключевые слова: защитное планирование, программирование и определение бюджета.

Позивамо Вас да својим текстовима у часопису „Војно дело“ допринесете расветљавању проблема безбедности у свету и региону, а посебно бројних аспеката безбедности и одбране Републике Србије.

Теоријским приступом тумачењу нових изазова, ризика и претњи, у контексту дубине и темпа глобализацијских промена, треба да се створи шири сазнајни оквир за поимање безбедносних феномена у савременом добу, те специфичних проблема рата, ратне вештине и војне науке.

Процес транзиције нашег друштва, унутар тих глобалних тенденција, оптерећен је бројним историјским и актуелним тешкоћама, па су неопходни аналитички приступ, спремност на учење и отвореност за разумевање проблема безбедности и одбране демократског друштва. Теоријским обликовањем токова реформе сектора безбедности Републике Србије остварује се специфичан утицај на саму реформу и, непосредно, доприноси стабилизацији и европској интеграцији српског друштва.

Рукопис, обима до два ауторска табака, треба да буде одштампан у два примерка, са једним и по проредом, на формату А4. Текст такође, треба доставити на дискети (или компакт-диску) у Wordu, с фонтом Times New Roman (ћирилица), и величином слова 12. Шеме, табеле, графикони и други прилози треба да буду припремљени за штампу у Wordu или Corelu.

Рукопис треба да садржи резиме, са кључним речима, и списак коришћене литературе. Научна литература (цитат, напомене, библиографија) треба да садржи:

– за књиге: име и презиме аутора, назив дела, назив издавача и место издавања, годину издања и број странице:

– за часописе: назив часописа, број, годину излажења и број странице почетка чланка.

Уз рукопис аутор треба да достави следеће податке: име и презиме, научни, односно академски степен и професионално звање; пуни назив организације у којој је запослен; кућну адресу и бројеве телефона (кућни и на радном месту); e-mail адресу на интернету; број жиро (и/или текућег) рачуна са називом банке и општину места становања.

Рукописи се не враћају. Објављена ауторска дела и стручне рецензије хоноришу се према важећим прописима у Војсци Србије.

Идејно ликовно-графичко решење
Божидар Мркоња

Језички редактор
Добрила Милетић, професор

Преводиоци:

на енглески
Душанка Пивљанин, професор

на француски
Милан В. Петковић

на немачки
Гордана Богдановић, професор

на руски
Оливера Хајдуковић, професор

Коректор
Вера Звонарек Јовановић, професор

Тираж 900 примерака

Штампа: ВОЈНА ШТАМПАРИЈА – БЕОГРАД, Ресавска 40 б

На основу мишљења Министарства за науку, технологију и развој Републике Србије,
бр. 413-00-1203/2001-01, од 12. 09. 2001. године, часопис је ослобођен пореза на промет.

УДК – Центар за војнонаучну документацију и информације (ЦВНДИ)