

ISSN 0042-8426 ■ UDK 355/359

О П Ш Т Е В О Ј Н И Н А У Ч Н О - Т Е О Р И Ј С К И Ч А С О Г И С

# БОУНДЕЈ



1  
2009

# ВОЈНО ДЕЛО

ОПШТЕВОЈНИ  
НАУЧНО-ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

---

БРОЈ 1/2009 ГОДИНА LXI

УДК 355/359 ■ YU ISSN 0042-8426 ■

---

# ДИРЕКЦИЈА ЗА ИЗДАВАЧКУ И БИБЛИОТЕЧКО-ИНФОРМАЦИОНУ ДЕЛАТНОСТ

---

## ДИРЕКТОР

пуковник

*Милан Црноглавац*

---

## ВОЈНОИЗДАВАЧКИ ЗАВОД

---

### НАЧЕЛНИК

потпуковник

mr *Александар Буквић*, дипл. инж.

*aleksandar.bukvic@mod.gov.rs*

### ГЛАВНИ УРЕДНИК РЕДАКЦИЈЕ ВОЈНИХ ЧАСОПИСА

потпуковник

*Драган Хајдуковић*

*dragan.hajdukovic@mod.gov.rs*

### ОДГОВОРНИ УРЕДНИК ВОЈНОГ ДЕЛА

потпуковник

*Милан Тепшић*, дипл. инж.

*milan.tepsic@mod.gov.rs*

---

## УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

---

Проф. др *Митар Ковач*, бригадни генерал (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*, генерал-мајор; проф. др *Зоран Драгишић*; проф. др *Зоран Килибарда*; проф. др *Владимир Грујић*, пуковник; потпуковник *Милан Тепшић*, одговорни уредник (секретар).

---

Адреса: Часопис Војно дело, (ВЕ) 11002 Београд, Балканска бр. 53 \* *vojno.delo@mod.gov.rs*

Одговорни уредник 3006-023, војни 23-493; технички секретар 2642-653 \* *zora.pavicevic@mod.gov.rs*

Претплата: 3201-806 и 3201-495 \* *marketing.dibid@mod.gov.rs*; телефон: 3612-506 \* Текући-рачун РЦ МО Републике Србије 840-19540845-28 \* Појединачна цена примерка 324,00 динара.

Прослава 60. годишњице часописа Војно дело .....	9
<b>МЕЂУНАРОДНО ОКРУЖЕЊЕ</b>	
<i>Александар Фатић</i>	
Карактеристике новог безбедносног устројства Европе – усмjerавање Западног Балкана .....	15
<i>Марија Ђорић</i>	
Десни екстремизам на Балкану после Хладног рата и млада популација .....	33
<i>Јуриј В. Голик</i>	
Оксана В. Нардина	
Противтерористичка операција у систему ванредних административно-правних режима рада (према законодавству Руске Федерације) .....	43
<i>Юрий Владимирович Голик</i>	
Оксана Владимировна Нардина	
Контртерористическая операция в системе чрезвычайных административно-правовых режимов (по законодательству Российской Федерации) .....	55
<b>ИЗ СТРАНЕ ПЕРИОДИКЕ</b>	
<i>Марк Г. Целуста</i>	
Уобичајен посао:	
Процена визије Доналда Рамсфелда о трансформацији и њени изгледи у будућности .....	68
<b>БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНА</b>	
<i>Зоран Јефтић</i>	
Младен Вуруна	
Реформа војног образовања у Републици Србији – могућности, изазови и правци развоја .....	155
<i>Славољуб Ранђеловић</i>	
Односи с јавношћу у реализација мисија војске .....	175
<i>Срећко Кузмановић</i>	
Етички аспект служења војног рока у цивилној служби .....	206
<i>Дане Субошић</i>	
Истраживања сврставајућег садржаја у области безбедности .....	227

## INTERNATIONAL ENVIRONMENT

*Aleksandar Fatić*

- Elements of a New Security Constellation in Europe:  
Navigating the Western Balkans ..... 15

*Marija Đorić*

- Right-Wing Extremism in the Post-Cold-War Balkans and the  
Young Population ..... 33

*Yuri V. Golik**Oksana V. Nardina*

- Enforcement of Emergency Administrative-Legal Regulations during  
Anti-Terrorist Actions  
(Complying with the Legislation of the Russian Federation) ..... 43

*Юрий Владимирович Голик**Оксана Владимировна Нардина*

- Контртеррористическая операция в системе чрезвычайных  
административно-правовых режимов  
(по законодательству Российской Федерации) ..... 55

## FROM FOREIGN PERIODICALS

*Mark G. Czelusta*

- Business as Usual: An Assessment of Donald Rumsfeld's  
Transformation Vision and Transformation's Prospects for the Future ..... 68

## SECURITY AND DEFENSE

*Zoran Jeftić**Mladen Vuruna*

- The Reform of Military Education in the Republic of Serbia – Possibilities,  
Challenges, and Paths of Development ..... 155

*Slavoljub Randelović*

- Public Relations in the Implementation of the Army's Mission ..... 175

*Srećko Kuzmanović*

- Ethical Aspect of Doing the Military Service in Civil Institutions ..... 206

*Dane Subošić*

- Research of the Classifying Matter in the Area of Security ..... 227

## ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

*Aleksandar Fatić*

- Les éléments de la nouvelle structure de sécurité en Europe –  
canaliser les Balkans occidentaux ..... 15

*Marija Đorić*

- Droit d'extrémisme dans les Balkans après la guerre froide  
et la population est jeune ..... 33

*Jurij V. Golik**Oksana V. Nardina*

- Application d'une réglementation administrative et juridique au cours  
des actions antiterroristes (conformément à la législation  
de la Fédération de Russie) ..... 43

*Юрий Владимирович Голик**Оксана Владимировна Нардина*

- Контртеррористическая операция в системе чрезвычайных  
административно-правовых режимов  
(по законодательству Российской Федерации) ..... 55

## DES PÉRIODIQUES ÉTRANGERS

*Mark G. Celusta*

- Ordinaire de travail: Évaluation de la vision de Donald Ramsfield –  
la transformation et ses perspectives à l'avenir ..... 68

## SÉCURITÉ ET DÉFENSE

*Zoran Jeftić**Mladen Vuruna*

- Réforme de l'enseignement militaire dans la République de Serbie –  
Opportunités, défis et orientations de développement ..... 155

*Slavoljub Randželović*

- Relations publiques dans la réalisation des missions de l'armée ..... 175

*Srećko Kuzmanović*

- Aspect éthique du service militaire dans la fonction publique ..... 206

*Dane Subosić*

- Recherche de contenu dans le domaine de la sécurité ..... 227

## INTERNATIONALES UMFELD

*Aleksandar Fatić*

- Die Elemente der neuen Sicherheitsstruktur Europas –  
die Ausrichtung des Westbalkans ..... 15

*M. A. Marija Đorić*

- Die Elemente der neuen Sicherheitsstruktur Europas – die Ausrichtung  
des Westbalkans ..... 33

*Jurij V. Golik**Oksana V. Nardina*

- Die Anwendung der administrativ-rechtlichen Sonderregulativen bei  
antiterroristischen Tätigkeiten (im Einklang mit der Gesetzgebung  
der Russischen Föderation) ..... 43

*Юрий Владимирович Голик**Оксана Владимировна Нардина*

- Контртеррористическая операция в системе чрезвычайных  
административно-правовых режимов  
(по законодательству Российской Федерации) ..... 55

## AUS AUSLÄNDISCHER PERIODIKA

*Mark G. Celusta*

- Gewöhnliche Arbeit: Die Einschätzung der Vision von Donald  
Ramsfeld über die Transformation  
und ihre Aussichten in der Zukunft ..... 68

## SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNG

*Zoran Jeftić**Mladen Vuruna*

- Die Reform der militärischen Ausbildung  
in der Republik Serbien – Möglichkeiten,  
Herausforderungen und Entwicklungsrichtungen ..... 155

*Slavoljub Randelović*

- Öffentlichkeitsarbeit bei der Durchführung  
der Einsätze der Streitkräfte ..... 175

*Srećko Kuzmanović*

- Der ethische Aspekt des Zivildienstes ..... 206

*Dane Subošić*

- Die Forschung der klassifizierenden Inhalte  
im Bereich der Sicherheit ..... 227

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ОКРУЖЕНИЕ

*Александр Фатич*

- Элементы новой модели безопасности в Европе – пути  
Западных Балкан ..... 15

*Мария Чорич*

- Правый экстремизм на Балканах после холодной войны  
и молодая популяция ..... 33

*Юрий В. Голик**Оксана В. Нардина*

- Контртеррористическая операция в системе чрезвычайных  
административно-правовых режимов (по законодательству  
Российской Федерации) ..... 43

*Юрий Владимирович Голик**Оксана Владимировна Нардина*

- Контртеррористическая операция в системе чрезвычайных  
административно-правовых режимов  
(по законодательству Российской Федерации) ..... 55

## ИЗ ИНОСТРАННОЙ ПЕРИОДИКИ

*Марк Г. Целуста**Обычная работа:*

- Анализ видения трансформации Дональдом Рамсфельдом  
и ее перспективы ..... 68

## БЕЗОПАСНОСТЬ И ОБОРОНА

*Зоран Евтич**Младен Вуруна*

- Реформа военного образования в Республике Сербия –  
возможности, задачи и направления развития ..... 155

*Славољуб Ранджелович**Связь с общественностью в ходе реализации*

- армейских миссий ..... 175

*Сречко Кузманович**Этический аспект прохождения альтернативной*

- гражданской службы ..... 206

*Дане Субошич**Изучение разнообразной информации в области*

- обеспечения безопасности ..... 227

# ПРОСЛАВА 60. ГОДИШЊИЦЕ ЧАСОПИСА ВОЈНО ДЕЛО

Дом гарде у Топчидеру,  
Београд, 27. марта 2009. године

Говор министра одбране Републике Србије,  
господина Драгана Шутановца

У име оснивача часописа *Војно дело*, Министарства одбране Републике Србије и у своје име честитам вам шездесетогодишњицу постојања часописа. Овај општевојни научно-теоријски часопис разматра питања стратегији, војне науке и система одбране као подсистема безбедности.

Од оснивања до 1992. године часопис је био у саставу Министарства одбране, а од 1992. до 2006. у саставу Генералштаба Војске Југославије и Војске Србије и Црне Горе. Од 2006. године Министарство одбране поново је преузело надлежност оснивача овог часописа.

С обзиром на тематску област и начин обраде тема, није спорно да *Војно дело* наставља традицију прослављених часописа *Војин* и *Ратник*. Наиме, не постоји ниједан часопис на тлу бивше Југославије који се с њим може поредити и надметати по информацијама које пружа истраживачима у области војне политике, организације одбрамбених система и ратне вештине.

Часопис је утицао на формирање свести и теоријског и стручног знања читалаца о савременим војно-политичким и одбрамбеним феноменима. Данас је *Војно дело* савремено дизајниран и садржајно актуелан часопис високо цењен у Министарству науке Републике Србије, који уважава међународне норме утврђене за примарне публикације. *Војно дело* је добитник бројних награда, похвала и одликовања.

Посебан значај овом часопису даје чињеница да је постао препоручена додатна литература и на неколико факултета Београдског универзитета (Факултет политичких наука, Факултет безбедности и тако даље).

Неретко је Редакција добијала похвале од истраживача с Београдског универзитета и института који се баве истраживањима различитих компонената система безбедности, као и од сталних сарадника, академика из САНУ и министарства. Бројни чланци објављени у часопису преведени су на светске језике. Високе оцене добијене су и од војнодипломатских представника приликом посете Редакцији.

Од 2007. године, у овом часопису се објављују и најбољи дипломски радови слушалаца ГШУ и КШУ, као и оних који су ова усавршавања похађали у иностранству.

С обзиром на претходне чињенице, може се с правом утврдити да је *Војно дело* од почетка остваривало своју улогу, и то:

- постало је трибина за окупљање најкреативније снаге из области војног стваралаштва;
- посредством *Војног дела* негована је увек актуелна војна мисао и тиме постала доступна свим њеним поклоницима и
- часопис је активни посредник, у којем се тумаче највреднија достигнућа у области војне науке.

Наш циљ јесте да овај часопис једном годишње излази и на енглеском језику, односно да је састављен од радова који су те године били најзначајнији. *Војно дело* мора да постане регионални бренд, а тај задатак се може остварити задржавањем квалитета и побољшавањем коефицијента научне компетентности.

### *Говор председника Уређивачког одбора часописа *Војно дело*, проф. др Митра Ковача, бригадног генерала*

Велика је част и одговорност говорити као председник Уређивачког одбора *Војног дела* поводом шездесет година постојања овог општевојног теријског часописа.

Част су ми указали надлежни руководиоци и колеге, чланови Уређивачког одбора, а одговорност је израз личног односа према присутним званицима које су дошле да увеличају ову свечаност.

*Војно дело* је препознатљиво свима који су се у новијој историји бавили писаном речи у друштвенохуманистичким наукама, првенствено у области међународних односа, безбедности, одбране и војних наука. Овај часопис представља добро место за теоретичаре и практичаре, старије и млађе сараднике, како за припаднике система одбране, тако и за ширу домаћу академску јавност и инострану.

Друштвене околности у протеклих шездесет година на различит начин су утицале на избор аутора, као и на њихову жељу и вољу да пишу и саопштавају резултате истраживања, личне погледе и визије о актуелним питањима безбедности, одбране и анализе начина решавања практичних проблема у форми искусствених генерализација.

Ради истине и будућности часописа, потребно је рећи да је у знатној мери његов квалитет био условљен све лошијим статусом научноистраживачког и наставног кадра у систему одбране. Запостављеност и делимична маргинализација научне и образовне функције била је само потврда проце-

са постепеног смањења способности система одбране, чији је негативан тренд био изражен од деведесетих година прошлог века па све до 2005. године. У том процесу су, под плаштом рационализације и штедње, често учествовали и појединци с наставничким и научним звањима.

На срећу, ипак се увидело да су управо ревитализација, реформа и изградња нових способности Министарства одбране и Војске Србије незамисливи без науке, нових знања и стваралачких способности. Зато није случајно што су у реформском процесу највећу способност и утицај управо испољиле оне личности чије животно опредељење јесте књига и писана реч. Нова знања су стављена у функцију решавања практичних проблема у новом националном и међународном стратегијском контексту.

Ако развијамо и стичемо нова знања, онда ће и сви проблеми у систему одбране бити решени на бољи начин, а наша пракса биће делотворнија и примеренија националним потребама. Није добро ни оправдано запостављати теорију у војној делатности или њено спровођење заснивати на ко-  
пијама туђих решења. Такав приступ је у својој суштини губитнички.

Министарство одбране Републике Србије и Војска Србије стратешку развојну предност и највећу вредност управо виде у знању које је услов за развој савремене праксе. Последње две године менаџмент Министарства одбране је у том смислу исказао опредељења у стратегијским и планским документима, где се јасно дефинише оправданост и потреба функционалне интеграције научне и образовне функције, изградњом Војног универзитета. Овогодишња додела награде *Војно дело*, после дванаест година, јесте јасан показатељ одлучности Министарства одбране да све више афирмише писану реч, која непосредно доприноси развоју система одбране.

На основу свестране анализе историјске димензије, друштвене улоге и квалитета чланака објављених у *Војном делу*, Уређивачки одбор часописа темељио је визију његовог даљег развоја и заузимања што престижније позиције на националном и регионалном нивоу.

Након периода „преживљавања“ *Војног дела* и обезбеђивања редовности излажења, покушаћемо да, избором квалитетних чланака, повратимо његов друштвени углед.

Циљ уређивачке политике јесте да *Војно дело* буде, суштином и квалиитетом, корак испред сличних часописа у региону, да се постепено афирмише као референтни часопис, који окупља стручне, признате и познате ауторе, институције и кориснике нових сазнања. То јесте лако формулисати као циљ неке прве фазе изградње новог имица и престижа часописа међу сродним часописима на националном и регионалном нивоу, али тај циљ није лако достићи. Неопходан је велики напор свих који учествују у стварању тог новог квалитета почев од врха менаџмента Министарства одбране до уредника, Уређивачког одбора, аутора и рецензената.

Нова концепција часописа неопходна нам је ради наших одбрамбених и националних потреба. Оно што је било добро у прошлости потребно је вредносно афирмисати у новом стратешком контексту. Слично неком времену седамдесетих и осамдесетих година, *Војно дело* се данас покушава представити, кроз нови суштински и визуелни идентитет, као модеран општевојни теоријски часопис у којем се разматрају битна питања безбедности, цивилно-војних односа, одбрамбених послова и војне делатности. Уређивачка политика часописа *Војно дело* настоји конкретизовати тако за-мишљену концепцију. *Војно дело* треба да се изграђује као часопис у којем се могу наћи теоријски засновани и актуелни чланци, информације и погледи компетентних аутора о савременим трендовима у области безбедности и одбране. Такође, *Војно дело* треба још више да се афирмише као часопис у којем студенти, наставници, истраживачи, официри, политичари и доносиоци стратешких одлука преиспитују своја сазнања и ставове о различитим питањима одбране и војне праксе. На тај начин *Војно дело* ће постајати путоказ савремених тенденција, у оквиру којих се могу предновати и практични концепти за решавање конкретних безбедносних и одбрамбених питања.

У 21. веку одбрана националних и државних вредности и интереса све се више заснива на знању. Из тих разлога послови одбране и војне делатности, у миру и рату, тежишно се заснивају на научним основама које треба да буду, у погледу сазнајне вредности, у самом врху достигнућа војне мисли у свету. Они на успешан и национално одговоран и пожељан начин транспарентно приказују стратегијску стварност.

Ако имамо намеру да предвиђамо могућност стратегијских промена стања безбедности и одбране, онда је то скоро немогуће без развоја научне мисли и усмеравања пажње на нова промишљања која ће наћи своје место у *Војном делу*.

Поштоване dame и господо,

Ако се има у виду шири друштвени значај *Војног дела* у образовном и информативном смислу, уређивачка политика часописа биће стално у функцији унапређења квалитета, ради његове националне сврсисходности постојања и међународне препознатљивости. На тај начин непосредно ћемо доприносити успеху процеса реформе система одбране афирмишавањем нових знања и личности које у том послу на најбољи начин учествују.

Користим прилику да се у име Уређивачког одбора часописа *Војно дело* захвалим министру одбране, начелнику Генералштаба, представницима универзитета, факултета, института, досадашњим уредницима и члановима Уређивачког одбора, ауторима и свим гостима који су својим радом до-принели поновој афирмацији нашег часописа.

## *Говор одговорног уредника часописа Војно дело, потпуковника Милана Тепшића*

Шездесет година трајања у континуитету, на често узбурканом Балкану, јесте реткост вредна нарочите пажње. Разлог више за наше окупљање јесте данашњи слављеник. То је један часопис и то ни мање ни више, него – научно-теоријски часопис *Војно дело!* Ове године он слави свој шездесети рођендан; шездесет година он је хроничар научне мисли из области одбране и безбедности.

У часопису *Војно дело* публикује се, али и чува војна научна мисао. Наш слављеник није једини часопис на овим просторима и на временској оси трајања. Пре њега то је био *Ратник*, а пре *Ратника* то је био *Војин* – најстарији војни часопис који је основан далеке 1864. године.

С временом, све до данас, како то логика захтева, специјализирале су се области војне мисли, праксе и живота, али и подручја издаваштва – магазин *Одбрана*, информативно гласило; *Војнотехнички гласник*, научни часопис за наоружање, војну опрему и логистичку подршку; *Нови гласник*, војностручни интервидовски часопис; и *Војно дело*, општевојни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије. Најстарији од наведених часописа, чији смо савременици, јесте *Војно дело*.

*Војно дело* обележава новију историју наших простора и званично је почело с радом на основу наредбе министра одбране бр. 40, од 13. децембра 1948; први број је публикован 1. фебруара 1949; до краја 2008. године публиковано је триста четрдесет и пет бројева, од којих је било четрдесет и девет двоброја, и два ванредна броја – 1980. године поводом смрти председника СФРЈ Јосипа Броза Тита и 1999. године поводом оружаног сукоба СР Југославије и Северноатлантског савеза.

Од оснивања часописа до данас, уз бројне ауторе чланака који су публиковани у *Војном делу*, у стварању сваког броја своју животну енергију уградило је седамнаест уредника. Користим прилику да вам њихова имена прочитам и да им се захвалим. То су, хронолошки:

- Ђоко Јованић, од 1949. до 1950, уредио девет бројева;
- Душан Кведер, од 1950. до 1953, уредио двадесет бројева;
- Милутин Шушовић, од 1953. до 1958, уредио четрдесет и девет бројева;
- Вељко Кадијевић, од 1958. до 1959, уредио четири броја;
- Милицав Никић, од 1959. до 1962, уредио двадесет и осам бројева;
- Михајло Брајовић, од 1962. до 1965, уредио двадесет бројева;
- Теодосије Парезановић, од 1965. до 1971, уредио тридесет и седам бројева;
- Михајло Вучинић, од 1972. до 1979, уредио четрдесет и седам бројева;
- Миша Стојкић, од 1979. до 1983, уредио двадесет и пет бројева;

- Јован М. Чанак, од 1984. до 1993. уредио педесет бројева;
- Милорад Пантелић, од 1994. до 1995, уредио три броја;
- Светозар Радишић, од 1995. до 2000, уредио двадесет и седам бројева;
- Здравко Вићентијевић, од 2000. до 2001, уредио шест бројева;
- Михајло Басара, од 2001. до 2004, уредио једанаест бројева;
- Милутин Петровић, од 2004. до 2005, уредио четири броја;
- Драган Николић, од 2005. до 2006, уредио три броја;
- Драган Хајдуковић, од 2006. до 2007, уредио четири броја.

Неки од поменутих уредника присутни су на овој свечаности и то нам чини велико задовољство.

Сведоци сте промена у уређивачкој концепцији *Војног дела* које су започеле у 2008. години, тачније, од броја 2, 2008, и та транзиција, у највећој мери, окончаће се у текућој години. У ствари, то се не би требало назвати променама, већ усаглашавањем с највишим стандардима – у домену дизајна, садржаја и комуникације с читаоцима. *Војно дело* у свом савременом дизајну ускоро ће, поред националног ћириличног издања, добити и своје регионално издање на латиници, а потом и међународно издање на енглеском језику.

*Војно дело* биће и даље вредни аналитичар и хроничар свога времена и отворени форум за представљање и стимулисање иновативног размишљања о свим аспектима и нивоима безбедности и одбране.

У име мале редакције *Војног дела* захваљујем вам се што својим присуством увеличавате лепоту ове свечаности и пружате подршку *Војном делу* да истраје у својим намерама и испуни очекивања својих читалаца. Хвала вам!

# КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВОГ БЕЗБЕДНОСНОГ УСТРОЈСТВА ЕВРОПЕ – УСМЕРАВАЊЕ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА\*

Проф. др Александар Фатић\*\*

**Р**азлика између „тврде“ (војне) безбедности и „меке“ безбедности, која је више пута проглашавана приоритетом Европске уније, првенствено зато што се односи на тероризам и организовани криминал – садашње спољнополитичко позиционирање Западног Балкана чини пресудним за европску безбедност.

Аутор, у вези с тим, транспарентно говори о начину на који су територије бивше Југославије служиле као пробни полигони за бројне нове безбедносне претње које су се шириле са тог подручја током протекле деценије, укључујући и повећану етничку милитантност. У српском делу Санџака таква милитантност је у процесу спајања са класичним терористичким мотивима, што је додатно у последње време погоршано поделама унутар муслиманске заједнице које су, основано се сумња, подстакнуте споља. Поред тога, нерешена питања „меке“ безбедности на југу Србије (општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, где је етничка албанска самопрозвана „Ослободилачка војска Прешева, Бујановца и Медвеђе“ донедавно била активна), као и контрола криминала на Косову – постављају изазове за дефинисање нове политике безбедности ЕУ према том региону.

Важну улогу имају стриктна примена безбедносних протокола, који се односе на терористичку и организовану криминалну активност широм Европе и конкретна политика ЕУ, као услов приликом преговарања о конкретним корацима за придрживање Западног Балкана. Таква политика била би више усредсређена на унапређење унутрашње безбедности, него на стандардно политичко условљавање. Овакав став образложен је на основу кратке анализе резултата искључиво политичког условљавања,

\* Са енглеског језика текст превела Душанка Пивљанин.

\*\* Аутор је запослен у Институту за међународну политику и економију, у Београду (a.fatic@cbs-css.org).

где је актуелна ситуација у већини земаља на простору бивше Југославији таква да веома подсећа на партијску државу. Унутрашњи протоколи безбедности у региону недовољно су усредсређени на проблем тероризма и организованог криминала, иако су управо те претње проглашene примарним питањима безбедности ЕУ.

**Кључне речи:** Западни Балкан, Европска унија, безбедност, тероризам, организовани криминал.

## Најзначајније последице „меке“ безбедности за политику Европске уније према Западном Балкану

У последњих неколико година академска расправа о безбедности усвојила је концепцију „меке“ безбедности, као неку врсту конвенционалне мудрости. Расправа о политици следила је исти пример. Из тог разлога, било је готово политички некоректно дискутовати против идеје да су „меке“ безбедносне претње, пре свега тероризам и организовани криминал, уз евентуални додатак етничких немира, ексклузивни домен политике безбедности, док је традиционални војни сукоб између држава непостојеће питање за европске државе. Према мишљењу Мартина Елвинса (*Martin Elvins*), Европска унија се сматра мање-више усаглашеном наднационалном хармонијом држава где искључива права иницијативе и давања одобрења у области „меке“ безбедности имају државе чланице. Ипак, предвиђено је да се њихова политика развија у потпуности на основама међувладиног процеса доношења одлука, углавном преко Савета Европске уније.<sup>1</sup> Трећи европски стуб доношења одлука, правосуђе и унутрашњи послови, представља одраз склада држава у једној од најосетљивијих области безбедности за било коју поједину државу. „Меке“ безбедносне претње осетљиве су не само због тога што угрожавају свакодневну безбедност европских држављана на начин који далеко превазилази границу било које друге безбедносне претње, него и зато што методи који се користе за њихово решавање, као, на пример, широка употреба обавештајних агенција, могу сами по себи постати претња. Подвођење националних политика под координацију поверену Савету заиста је опредељење које позиционира Европу као јединственог актера у односу на све области ван ње из којих би могле да потекну „меке“ безбедносне претње. Таква структурна позиција ствара потребу да се о спољној политици безбедности расправља одвојено од здруженог правосу

<sup>1</sup> Martin Elvins: "Europe's response to transnational organised crime", in Adam Edwards & Peter Gill (eds), *Transnational Organised Crime: Perspectives on global security*, Routledge, London, 2003, p. 39.

ћа и унутрашњих послова унутар ЕУ. Управо у том контексту требало би да се схвате честе дискусије у ЕУ о Западном Балкану и бившем Совјетском Савезу, као „подручјима која извозе организовани криминал и тероризам“, а не као дискриминативне расправе засноване на претпоставкама да „меке“ несигурности има више изван Европске уније, него унутар ње. Чак и ако има мање претњи „мекој“ безбедности изван ЕУ, него унутар ње, заједничка „капа“ правосудних послова захтева од ЕУ да се оно што долази споља решава другачијим скупом инструмената и политичких начела од оних који се примењују путем координационог механизма трећег стуба унутар Уније.

Значење „меке“ безбедности различито се схвата у разним дискусијама, али најопштије гледано, оно би се могло ограничити на област коју покривају три доминантне безбедносне претње којима се војне структуре нису традиционално бавиле, нити су се оне обично решавале конвенционалном употребом таквих структура. Те претње су: тероризам, организовани криминал и етнички немири или сукоби. Специфичност области које су тек делимично изрониле из ауторитарне владавине, као што су Западни Балкан и бивши Совјетски Савез, јесте у томе да три врсте „меке“ небезбедности често у тајности делују здружено и преплићу се на начине који за спољног посматрача нису у потпуности уочљиви. Етничке немири у традиционално сиромашним друштвима неретко подстиче традиционална криминална активност, а њен *modus operandi* готово редовно укључује известан обим терористичке тактике намењене да изазове страх и мобилише међународну заједницу да се ангажује. То је био случај са скоро свим ратовима на територији република бивше Југославије, као и у сукобима у бившем Совјетском Савезу, у којима чеченски покрет веома подсећа на актуелну кризу око Косова у Србији и где је дуготрајна дебата о статусу и будућности Украјине личила на болну сепарацију федералних јединица бивше Југославије. Будући да је Руска Федерација, као главна држава бивше територије СССР, поново израсла у глобалну силу, она је могла да сузбије многе пропратне ефекте своје дезинтеграције, бар у оним димензијама које су могле да изазову ефекте преливања ван граница, па да буду од значаја за међународну заједницу. Истовремено, будући да Србија, као вероватно главна држава на бившем југословенском простору, није успела поново да се потврди ни економски ни војно у свом региону, многи ефекти преливања претњи са Западног Балкана и даље угрожавају шире европско окружење, укључујући и моћну мешавину етничког сукоба, организованог криминала и тероризма. Ова веома уопштена изјава не обухвата нужно многе друге околности које утичу на ниво безбедносних претњи, али ако се посматра геостратегијски, јачина позиција доминантних земаља у њиховим регионима у велико одређује профил и обим претњи које се шире из региона према спољном свету.

Док је на постсовјетском простору главна претња за спољни свет потекла од неконтролисане пролиферације оружја за масовно уништавање, пр-

венствено нуклеарног материјала украденог из напуштених совјетских нуклеарних централа и опљачканих војних складишта, на постјугословенском простору претња потиче углавном од анархије и структурне корупције која се, осим што је делимично ендемична за регион, уселила ту и због неуспешних институција. У таквим условима, корупција постаје природни функционални додатак свакодневном преживљавању.<sup>2</sup>

Структура претње на постсовјетском простору почивала је на чињеници да је, након распада СССР, дванаест од петнаест држава сукцесора могло да производи нуклеарни материјал, како технолошки тако и с обзиром на потребну стручност. Од тих земаља – Русија, Украјина, Белорусија и Казахстан, наследиле су нуклеарно оружје. Украјина је, на пример, имала 1.840 нуклеарних истраживачких центара и сродних предузећа, са 2,7 милиона људи (што представља око пет одсто становништва) запослених у војној индустрији. Поред тога, Украјина је била опремљена знатном хемијском, биолошком и космичко-ракетном технологијом.<sup>3</sup> У вези с тим, проблем је погоршавала околност да је (с обзиром на величину те територије) дванаест држава могло да служи као транзитни пункт за кријумчарење оружја, а неколико граница било је погодно за транспортовање таквог терета непожељним крајњим корисницима. Захваљујући великим утицају Руске Федерације, оружје за масовно уништавање јој је враћено из свих земаља које су га наследиле, чиме је смањен ризик да такво оружје буде неконтролисано употребљено. Слично томе, регионални ауторитет Русије, у великој размери, спречио је глобално ширење оружја за масовно уништавање. Такви резултати у ограничавању потенцијално разорних „меких“ безбедносних претњи, које су могле брзо да ескалирају у „тврде“ претње (на пример, ако би оружје за масовно уништавање употребили терористи), били су заиста импресивни и представљају огроман допринос јачању глобалне безбедности.

Међутим, када је у питању простор бивше Југославије, околности су, заиста, много другачије. За Србију су те околности (можда веома сажето, мада грубо) описали Томас Кепел (*Thomas Koeppel*) и Агнес Секељи (*Agnes Szekely*):

За време режима Слободана Милошевићева границе између државе и криминалних организација у Југославији постала су све мање јасне. До краја Милошевићева мандата, у октобру 2000. године, криминални интереси инфильтрирали су се у власт до крајње забрињавајућег степена (...); у једном британском истраживању о корупцији, Југославија је достигла 7,4 поена од могућих девет, што је најгори рејтинг међу источноевропским земљама у транзицији (Албанија је била друга, са 5,7 поена) (...). Економска

<sup>2</sup> Опширније у: "Security threats in Southeastern Europe and Ways to Respond to Them", Александар Фатић (ед.), *Security in Southeastern Europe*, The Management Centre, Belgrade, 2004, pp. 1–28.

<sup>3</sup> Scott A. Jones: *Wither Ukraine? Weapons, state building, and international cooperation*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2002, pp. 1–2.

политика Милошевићевог режима може се окарактерисати само као крађа. Почела је замрзавањем девизног курса и експропријацијом приватних девизних средстава од око четири милијарде америчких долара, наставила се колапсом пирамidalних превара као што су оне које су довеле Албанију до руба пропasti, а кулминирала је хиперинфлацијом. Југословенска привреда била је жртва свих облика корупције коју један аутократски режим може да изведе.<sup>4</sup>

Кривица, наравно, није само до Милошевића. Ратови у претходној Југославији вођени су уз употребу свих расположивих ресурса и средстава, а то је често укључивало и активно учешће припадника паравојних формација, углавном регрутованих из редова организованог криминала. Део прљавог посла у операцијама такозваног „чишћења терена“, након што су главне борбе завршене у извесним областима, није могло да буде додељено регуларним јединицама, него организованом криминалу, а „патриоти“ у његовим редовима били су спремни да поступе по налогу. Такви задаци, упоредо са комунистичком традицијом коришћења подземља за државно-безбедносне задатке против политичких емиграната и других противника у иностранству, задужили су власт према организованом криминалу и, у ствари, значили да организовани криминал држи чврсто у шаци део званичне политике у свим државама сукцесорима Југославије. То је најчешће наглашавано у вези са Србијом и Милошевићем, али је готово исти случај био и у Босни (на пример, за време рата командант одбране Сарајева био је Јука Празина, познати вођа организованог криминала, касније убијен у ватреном обрачуну са босанском полицијом).

У Србији је 5. октобар 2000. означио раскид са режимом Слободана Милошевића, а ипак су нови демократски лидери били виђени на телевизијским екранима окружени чуварима из обезбеђења, од којих су неки били познати ликови из редова организованог криминала, не само полицији, него и широј јавности. Недостатак поверења у институције наслеђене од Милошевића је, опет, значио да је заштита поверена „снажним момцима са београдског асфалта“. После су такви појединци званично регрутовани у полицију, нарочито у службе задужене за заштиту политичара, те тако задржали утицај над делом српске политике.

Председник Владе Републике Србије Зоран Ђинђић, 2003. године, постао је жртва атентата у дворишту зграде Владе Србије. У ванредном стању које је уследило, међу десет хиљада ухапшених (за само неколико недеља) у мрежу су упали и неки од ликова из редова организованог криминала, али то није било доволно да се искорени наслеђе од неколико деценија ко-

<sup>4</sup> Thomas Koeroppel & Agnes Szekely: "Transnational Organized Crime and Conflict in the Balkans", in Mats Berdal & Monica Serrano (eds), *Transnational Organized Crime & International Security: Business as Usual?*, Lynne Rienner (Co.), 2002, pp. 129–40.

мунистичке и посткомунистичке владавине како у Србији, тако и у другим балканским земљама, од којих су неке, као на пример Бугарска, сада пуноправне чланице Европске уније. Дугогодишње везе са организованим криминалом значиле су да је у већини балканских земаља било изузетно тешко искоренити стабилне коалиције легитимног бизниса, делова политичког естаблишмента и подземља. Такве везе, иако су за последицу имале спекулативне и понекад пренадуване оцене о корупцији, као, на пример, већ поменуте оцене Кепела и Секељи, имају посебан значај за способност балканских држава, а нарочито држава Западног Балкана, да заклоне питања „меке“ безбедности и потенцијалне ефекте њиховог преливања на осталу територију Европе.<sup>5</sup>

Приоритете политике безбедности ЕУ према Западном Балкану, укључујући примену услова за приступање Европској унији, темпо интеграције Западног Балкана и став Европе према решењу територијалних спорова у региону, требало би свrstати упоредо са трезвеном и конструктивном проценом природе и обима безбедносне претње потекле из овог региона. Наведеном проценом требало би повући корисне паралеле са постсовјетским простором, али би, такође, требало узети у обзир и предности као и недостатке условљавања за пријем, која су до сада примењивана. Циљ овога текста јесте да помогне при изради једне такве процене на основу анализе постојећих и нових безбедносних питања у региону са потенцијалом преливања, као и актуелних приоритета за безбедносне протоколе који се користе против стандардних безбедносних претњи које потичу од тероризма и организованог криминала, у нади да то доведе до предлога о томе како би услови за приступање ЕУ за Западни Балкан требало да буду изменjeni и допуњени – самим тим боље би одражавали актуелно геостратегијско место региона у једначини европске „меке“ безбедности.

## Доминантна питања „меке“ безбедности на Западном Балкану и могућности њеног преливања

У веома спекулативном приказу модерне концепције безбедности, посматрано из САД, Дејвид Кембел (*David Campbell*) тврди да постхладноратовске околности захтевају концепцију „глобализације непредвидљивих околности“ (*“globalisation of contingency”*). Такве непредвидљиве околности настају брисањем конзервативних граница политичког деловања, које је, историјски гледано, настало истовремено са националним државама, а по-

<sup>5</sup> Видети: Sappho Xenakis, “Organised Crime in the Balkans: Pitfalls of Threat Assessment”, у: Фатић (ед.), loc. cit, pp. 187–212.

чива на „(...) тврдњи да живимо у специфичном политичком времену обележеном одсуством одговарајућег политичког простора; то јест да деловање политike више није повезано (под претпоставком да је некада била) са ограђеним простором у којем та политика делује (тј. државом)“.<sup>6</sup> Ширина политичког активизма, који излази ван граница политike традиционалне националне државе, значи да данас било шта, било где, постаје предмет политike, чији стварни актери или интересне стране чији се интерес одражава у њој нису увек познати. У таквом свету, удаљени региони могу да буду од примарног унутрашњеполитичког значаја ако се довољно политичког капитала инвестира у заштиту људских права, политичку транспарентност, или било који скуп веома препоручљивих вредности у кутији за алат намењен глобализацији. У вези с тим, непредвидљиве околности постају глобалне као и политика, а због „глобализације непредвидљивих околности све су чешће тенденције ка двосмислености, неодређености и несигурности на нашем хоризонту. (...) Иако је то већ одавно идентификовано у теоријској литератури о међународним односима и означену речју 'анаრхија', те непредвидљиве околности – одакле потиче њихово схватање као глобализованих – не могу више да се задрже у оквиру устаљених структура моћи и географских просторних одређења“.<sup>7</sup>

Један начин супротстављања овом метежу који произлази из глобализованих непредвидљивих околности јесте да се покуша са успостављањем глобалне управе безбедности. Покушаје у том смислу предузимају, углавном, група Г8 и Уједињене нације, али упркос извесном слабом оптимизму, нису успели да стигну ни близу ефективног решавања најопаснијих непредвидљивих околности као што су безакоње, тероризам и организовани криминал.<sup>8</sup>

Унутар Европе, управо је на Западном Балкану извршена прва провера покушаја да се постигне европски консензус о политици безбедности и, још конкретније, идеји о изградњи европског стуба НАТО путем Европског идентитета одbrane (*European Defence Identity*). Та идеја, коју је покренуо амерички председник Клинтон на Самиту НАТО 1992, ускоро се показала веома тешком, јер је изгледало да преговори за формирање ефективних Европских комбинованих здружених наменских снага (*European Combined Joint Task Forces*), са којима би Европљани, када решавају безбедносне претње у које САД нису хтели да се мешају, могли да користе широк спектар ефективе НАТО, укључујући и транспортна средства у власништву САД, заobilaze главно пи-

<sup>6</sup> David Campbell, *Writing Security: The United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1992 (revised edition), p. 17.

<sup>7</sup> Loc. cit.

<sup>8</sup> Опширније у: John J. Kirton & Junichi Takase (eds), *New Directions in Global Political Governance: The G8 and the international order in the twenty-first century*, Ashgate, Aldershot, 2002, а нарочито: John J. Kirton, "The G8, the United Nations and Global Security Governance", pp. 191–207.

тање о томе колико ће доношење одлука у Европи моћи да буде независно од САД ако се ослоне на ресурсе НАТО. У својој књизи из 2001, о пропусту САД да омогуће прерасподелу моћи у Европи у складу са темпом европске интеграције, Софи Ванхунекер (*Sophie Vanhoonacker*) пише:

Управо је југословенска криза на крају натерала и Европљане и Американце да прихвате важност и ургентност дебате која ревидира њихове појединачне улоге у Алијанси. Слаб учинак Европљана знатно је ојачао позицију Атлантиста који су тврдили да се већа безбедносна улога Европе најбоље може реализовати даљим развијањем европског стуба НАТО. Чак је и Француска дошла до закључка да се дебата о европској безбедности не може ограничити само на оквир Европске комисије и да је, ако Париз неће да буде маргинализован, неизбежан ближи однос са НАТО. Лакше је на дебату утицати изнутра, него седећи са стране. (...) За САД Југославија је била отрежњујућа поука. С једне стране, потврдила је амерички став да Европска заједница није спремна да преузме задатке Алијансе, она је и довела до разјашњења његове будуће улоге на старом континенту. Натерала је Вашингтон да увиди да после 1989. може да дође до све већег броја „малих“ криза у којима САД неће нужно желети да интервенишу. Ако желе да НАТО и даље игра централну улогу, морају предвидети могућност да у таквим случајевима Европљани могу да делују без обзира на америчко ангажовање, али уз подршку ресурса НАТО.<sup>9</sup>

Европска дебата о безбедности (од непредвидљивих околности које се не могу традиционално географски просторно одредити, наиме од претњи које долазе споља, а ипак остају у оквиру европског дворишта) о стицању војних квалитета који би гарантовали да Европа може да одржава ред на својој територији, чак и ако Америка нема воље да то чини. Уверење да се таква безбедност може само остварити под војним рухом, није ново и изразило га је више европских реалиста, на пример, Хедли Бул (*Headley Bull*) 1983. године. „Из угла савременог реалисте, Бул је без увијања тврдио да појам 'цивилне моћи' представља контрадикцију термина. (...) Само ако би развила војни потенцијал и постала војна сила, Заједница би могла да постане успешан међународни актер“.<sup>10</sup>

У том приступу, главни проблем је јасан. Европске дебате, као и многе у широким међународним круговима, обично су под утицајем европске политике срачунатог ризика према САД и романтичних одјека федералистичке идеје о

<sup>9</sup> Sophie Vanhoonacker: *The Bush Administration (1989–1993) and the Development of a European Security Identity*, Ashgate, Aldershot, 2001, pp. 227–8. Видети и: Tommy Jeppsson, Mika Kerttunen & Tommi Koivula, "EU Battle Groups", in Bo Hultt, Mika Kerttunen, Jan MOertberg & Ylva Ericsson (eds), *European Security and Defence Policy: A European Challenge, Strategic Yearbook 2006*, Finnish National Defence College & Swedish National Defence College, Stockholm, 2006, pp. 69–80.

<sup>10</sup> Brian White: *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2001, p. 152.

„Сједињеним Државама Европе“, које би биле пандан Сједињеним Америчким Државама не само економски, него и као војна сила. Такав европски ентузијазам је, од тада, знатно спласнуо, а ипак деценије изгубљене у покушају да се Европа преобрati у војну силу значиле су да Европа није схватила то како је брзо „мека“ безбедност заменила традиционалне безбедносне изазове на континенту. Неуспех Европе у бившој Југославији своје полазиште темељио је на претпоставци да је у питању само етничка борба и конститутивна нејасноћа и да су обе ескалирале у рат. Покретачка сила која стоји иза порива за националном еманципацијом, поред несумњивог конститутивног изговора, били су профит и масовна криминализација политичких елита које су водиле рат.

Изазов који данас долази са Западног Балкана скоро је исто тако овоземаљски у погледу мотивације. Неуспешни политички системи у неким земљама сукцесорима Југославије довели су до успостављања трговачких монопола који су ојачали синериџију између легитимног бизниса, корумпираних делова државног апарата и гангстера. Такви монополи добро су познати у теоријама „меке“ безбедности и они представљају комплексне клијентелистичке односе које је скоро немогуће прекинути, јер кад једном један партнер изађе из аранжмана, преостали партнери постају сувише рањиви да би прихватили нову ситуацију, па су такви одласци обично праћени екстремним насиљем. Успостављање контроле криминалаца над деловима званичне политике у земљама као што су Бугарска („атлете криминалци“ – бивши чланови државне репрезентације у разним спортома, највише рвачи, који постају вође кругова организованог криминала у које су укључени и политичари и пословни људи), Хрватска (бивши оперативци службе државне безбедности блиски подземљу, који учествују у такозваним „тајкун-пријатељицијама“ државних предузећа где се користе фиктивни банковни депозити за куповину имовине која се одмах ставља под хипотеку), као и у Србији, Црној Гори и Македонији, значи да опште непредвидљиве околности, у смислу које им даје Дејвид Кембел, вребају одасвуд. У физички и комерцијално несигурном окружењу могу да цветају све врсте нелегалне трговине, а њихово природно тржиште је Европска унија. Таква Европска унија, преокупирана пројектима за сопствену војну грандиозност, недавно се повукла пред Европском унијом која се мири са суштинском трансатлантском зависношћу у погледу безбедности, иако реализација тачног правца промене природе претњи изгледа да заостаје иза развоја самих претњи. Непостојање друштвених норми увек је непогрешив симптом дезинтеграције друштва које рађа „меке“ безбедносне непредвидљиве околности, а знаци такве аномије данас су више него очигледни у највећем делу Западног Балкана. Ноша консталација безбедности у Европи биће делом диктирана развојем „меких“ безбедносних претњи на Западном Балкану и степеном способности европских земаља да такве претње решавају ефикасно, а не нужно антагонистички према новим амбициозним европским демократским државама.

Већина проблема „меке“ безбедности који потичу са Западног Балкана настаје као резултат нечега што би се могло сматрати закаснелом, а можда и неуспелом, транзицијом. Они су садржани у различитим облицима насиља, а такво насиље се највише испољава путем организоване криминалне активности и евентуалних претњи од тероризма који је узрокован институционалном дезинтеграцијом и етничким незадовољством. Насиље које потиче из региона условљено је структурним насиљем према региону. Оно није изазвано структурним насиљем у смислу скидања одговорности са балканских актера, али је сигурно условљено таквим структурним притисцима. Степен искључености који се примењује према Западном Балкану има тенденцију да рикошетира у ниво реактивног или аутохтоног проактивног насиља кроз „меке“ безбедносне проблеме унутар региона.

Измењена природа претњи значи да је цела Источна Европа прожета, по дубини, све активнијим обавештајним апаратима. Они копају не само по структурама у којима би традиционално могле да буду зачете националне безбедносне претње, него све више по домаћем грађанском друштву и академским заједницама. Таква политика ствара последице у области јавног осећања безбедности због чега се становници осећају рањивим и незаштићеним. У друштву у којем се већина људи осећа да је изложена репресији државне власти, ниво реактивног насиља обично је виши, него у друштву у којем су друштвене околности мирије и чвршће утемељене у владавини закона.

Друштвено раслојавање у закаснелим или неуспешним транзицијама такође показује изразите демаркационе линије за пораст опште делинквенције. С обзиром на прихваћену претпоставку да је делинквенција регрутна база за организовани криминал и, до известног степена, тероризам – друштва која болују од високог степена корупције (што је, свакако, случај са већином држава Западног Балкана), укључујући и неуспехе структурне трансформације, као што је структурна корупција (корупција је постала усталjen клијентелистички однос који не може лако да се прекине без примене екстремног насиља), структурна незапосленост (велики делови популације који се могу квалификовати као „незапослени“ због недостатка квалификација и изопачених друштвених ставова) или структурна криминализација (дубок продор криминала у државне структуре), представљају веома специфичне безбедносне изазове за спољни свет.

У америчком друштву педесетих година 20. века, извори криминализације били су тражени у социјалном промовисању незадовољства и општој дегрегулацији друштвеног живота који су били последица развоја економског либерализма и фискалне и трговинске дерегулације. У таквом друштву неуспех је сматран знаком личне неадекватности, а не социјалне па је његова непосредна психолошка последица било осећање кривице појединца, а не изражавање политичког беса.<sup>11</sup> Слични услови важе за друштва у транзицији

<sup>11</sup> Robert Merton: *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, Glencoe, 1957, p. 145.

ји која успевају да усвоје све амбиције развијенијих друштава, а да нису у могућности да имплементирају неопходне структурне и, што је још важније, културне предуслове не само за остварење ефикасне привреде и животног стандарда, него и за постизање одговарајућих стандарда друштвене и људске безбедности. Аналогно Мертоновој (*Robert Merton*) изјави да највећа америчка врлина – амбиција, промовише највећи амерички порок – застрањивање, за закаснела друштва у транзицији могло би се рећи да њихово усвајање вредности, према којој стреми процес транзиције, иде „руку-подручку“ са тенденцијом да се таквим вредностима тежи у културно и социјално незрелим околностима у тој мери да у таквим друштвима долази до посебне друштвене имплозије.

Са социолошког становишта, можда управо то објашњење, популарно познато као „теорија незаконитих путева до успеха“ може најпрецизније да објасни огроман степен насиља у друштвима Западног Балкана, који прелази у делинквенцију, а затим у организовани криминал. Анализе европских обавештајних агенција о „круговима“ криминала, чији су власници и којима управљају преступници са Западног Балкана, указују само на врх леденог брега, док се сам ледени брег састоји од више социјалних и политичких услова који омогућавају да насиље цвета.

Западни Балкан тако доказује да је нека врста скривеног брата близанца европских друштава, брата чији је развој ометен изолацијом и једним бројем других друштвених и политичких фактора, кога треба извести из подрума и показати свету. Начин на који се то мора урадити (истовремено јачати, а не деградирати, европско друштво), зависи од степена схватања промењене природе безбедности у Европи. У вези с тим, чак се и данас чују оцене европске безбедности које промашују праву природу безбедности у модерном добу.

Као последица југословенског искуства, велики део расправа отишао је у правцу преузете (или препоручене?) поделе рада у операцијама спровођења закона, одржавања мира или подршке миру између Американаца („који пуцњавом заузму место“, јер су задужени за захтевну употребу „мишића“) и Европљана (који уђу када се пуцњава заврши и „поспреме неред“ (...)). Претпоставља се да то „срећивање нереда“ обухвата и вољност Европљана да остану на дуже стазе док америчке снаге крећу даље на следећи захтеван задатак.<sup>12</sup>

Европљани су склони да мисле о међународној безбедности у смислу војних и мировних интервенција. За већину европских академика, као и креатора политике, одржавање Европе безбедном јесте мање-више еквивалентно могућности да делују чак и без Американаца на начин познат из ратова, који су довели до распада бивше Југославије. Европска безбедносна мисао из-

<sup>12</sup> Bo Huldt et al. (eds), loc. cit, Introduction, p. XIII.

гледа није довољно одмакла од југословенске калъге из деведесетих година 20. века, а европска безбедносна свест није се отворила за оно на шта амерички теоретичари безбедности одавно указују: нова безбедност зависиће од способности државе да заштити и себе и своје друштво од оних који имају амбиције да преузму улогу државе, а долазе из редова организованих и глобализованих непредвидљивих околности, које карактерише облик криминала, тероризма или само насиљног незадовољства.

## Нови безбедносни протоколи

У неуспешним политичким системима, или онима који пролазе кроз озбиљне унутрашње организационе проблеме, инострани партнери се често срећу с једином дилемом: да ли да пруже подршку оним деловима система који изгледа да се ревитализују упркос општем системском неуспеху или да повуку подршку док не буду постојале системске гаранције да помоћ неће бити злоупотребљена и да се баш то повећање способности неће претворити у претњу. Карактеристично је да се таква забринутост тиче форме међународне сарадње која се односи на техничку или финансијску подршку, ради повећања ефикасности полиције у земљама које иначе стварају регионалне проблеме.

Смисао и сврха такве забринутости могу снажно да се илуструју примером реформе полиције. У неким посткомунистичким друштвима полијиске структуре, нарочито оне специјализоване за одређене задатке у борби против организованог криминала и друге комплексне безбедносне претње, показале су се способније за реформу, него други сектори државне управе. То представља изненађење у друштвима где је поступање са (на пример) обавештајним подацима традиционално нетранспарентно и предмет политичке злоупотребе, а где су најбитнија системска обележја и даље конфузна. У таквим околностима подршка полицији испољава двоструко лице, јер повећавање могућности полиције да врши ефективно прикупљање обавештајних података, што је предуслов за одговарајућу политику против организованог криминала, може да буде мач са две оштрице због тога што се полиција оспособљава да ефективније решава проблеме криминала, а истовремено се људска права додатно угрожавају – повећава се укупна количина обавештајних података који могу да буду злоупотребљени.

Досадашње искуство показало је да у неуспешним системима, а они се могу генерално идентификовати са несигурним, високоризичним окружењем, делови власти који се највише ојачавају у професионалном смислу обично су мање склони корупцији и деградацији карактеристичних за остатак система. Ако је самоуважавање неке професије довољно, а способност

професионалаца да свој посао обављају ефикасно и на адекватном нивоу, како технички тако и с обзиром на обуку, та професија биће способнија да се одупре деградацији и делимично ће обављати додељене задатке из своје надлежности. Истовремено, они делови система који се налазе на најудаљенијим маргинама, поготово ако су финансијски и технички осиромашени, обично развију ниско самопоштовање које доводи до опадања интегритета професије, па тако постају лак плен опште социјалне деградације. У неуспешним системима оне делове власти и друштва који испољавају знаке виталности требало би подржати, јер ће то повећати њихову способност и вољу да се одупру деградацији, чак и ако би теоретски могло утицати на повећање ризика на другом крају једначине.

Ако је овај правац аргументовања исправан, а изгледа да има знатан степен емпириске подршке, онда се сличан начин резоновања може применити на безбедносну једнчину у регионима који заостају, као што је регион Југоисточне Европе – Западни Балкан. Мада је у поређењу са другим еквивалентним деловима постхладноратовске безбедносне консталације у свету, као што су Руска Федерација или постсовјетски простор, Западни Балкан показао да представља хронични проблем, он је и даље од примарног интереса за безбедност Европе, јер садржи знатне претње за безбедност Европе. Једна од претњи произлази из недовршених територијалних раздвајања, од којих се најдраматичнија помалња на Косову, али иако та тема доминира у главним вестима и политичким дебатама на високом нивоу, она није ни једина, нити структурно најозбиљнија. Много озбиљнија је претња од дубоке криминализације, а таква претња појављује се нарочито на Косову. Познато је да су трговина дрогом и људима, организовани криминал у краји аутомобила и злочини организованог насиља, као што је индустрија убиства, чврсто уgraђени у ткиво косовског друштва. Поред тога, евентуална независност Косова одмах упућује на помисао о сценаријима прања новца у масовним размерама, јер у друштву које је постало тако најважније на криминал, са огромном толеранцијом према њему, није тешко замислити улоге које би банке и друге финансијске институције могле по-примити у помагању великим трговцима дрогом и криминалним круговима из целе Европе да профит од криминала претворе у наизглед легитиман капитал.

Иако на политичком нивоу нису били успешни, аргументи у корист тезе да би пружање подршке недовршеним сепарацијама (да се разреше до краја) повећало безбедносне проблеме који потичу од криминала (у ствари, били су отворено игнорисани) уз претпоставку да ће се ти процеси сепарације наставити, потребно је усагласити нове безбедносне протоколе – како филозофски, у начелу, тако и технички, у смислу конкретних институционалних решења. Такви протоколи позивали би на повећање притиска на нове државице или према државама које имају сличне ентитете, укључујући Ко-

сово, од низа агенција за контролу криминала позиционираних и унутар таквих територија и у околним земљама ради сузбијања ширења криминала док се институције не учврсте довољно да могу да делују као самостални гаранти интегритета и безбедности.

Већина великих криминалних организација, као и терористичких група, прелазе у хибернацију када се суоче са повећаним притиском контроле. Међутим, то се манифестије на различите начине, у зависности од тога о којој врсти безбедносне претње је реч.

Хибернација терористичких група испољава се у стварном одсуству активности. Таква је била ситуација са ратом против тероризма који је влада Сједињених Америчких Држава водила против Ал Каиде након 11. септембра. Унутрашњи безбедносни протоколи, који су високим официрима групе обезбеђивали релативну безбедност, истовремено су деловали и као јака баријера за ефикасну акцију. Иако су лидери Ал Каиде вероватно преживели амерички напад на Авганистан и потом прогон на глобалном плану, после 11. септембра није извршен ниједан нови напад на територију Америке упркос очекивањима и прогнозама америчких обавештајних агенција. Одржавање притиска гарантује релативно висок ниво превентивне безбедности. То не значи да је претња у потпуности елиминисана, али је сузбијена на област чије су границе одређене сопственим (у овом случају високог нивоа) безбедносним протоколима те групе. Чињеница да је Ал Каида прешла у подземље и да је парализана својим безбедносним протоколима не оправдава, сама по себи, све аспекте америчког „рата против тероризма“. Велики део реторике, а свакако и креирања политике, након 11. септембра био је сувише емотиван и агресиван. На пример, конгресмен Роберт Л. Лингстон (*Robert L. Livingston*), представник Луизијане, бивши председник Комисије за финансије представничког дома Конгреса САД (*Committee on Appropriations*) и члан Сталног одбора за надзор обавештајне активности (*Permanent Select Committee on Intelligence*), написао је, крајем септембра 2001, следеће:

Будући да немају оправдања ови гнусни акти морају се спречити и од њих се морамо бранити, а једини начин на који објективно може од њих да се одбрани јесте да елиминишемо њихове почниоце. То изискује одбрану – не онакву какву познајемо, него много свеобухватнију, темељнију, нападнију и брижљивију. Она изискује офанзивне потенцијале који су једнаки као све што смо мобилисали у прошлости против познатих непријатеља, али много убојитији и ефективнији у погледу способности да пронађу, усмере се и униште скривене и кукавичке непријатеље (...).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Robert L. Livingston: "National Security Priorities for the 21<sup>st</sup> Century, *Heritage Lectures*, no. 716, The Heritage Foundation, Washington, 26 September 2001, p. 1. Курсив додат накнадно.

Цитат представља само један у низу милитантно острашћених приказа како би 11. септембар требало да се одрази на политику безбедности САД. У истој серији публикација Џек Спенсер (Jack Spencer), истовремено кад и Ливингстон пише:

Да би се Американци заштитили од таквог разарања, што пре се морају разместити системи одбране од балистичких пројектила. Међутим, да би то учиниле, Сједињене Америчке Државе морају да објаве Уговор о антибалистичким пројектилима (*Anti-Ballistic Missile – ABM Treaty*) са СССР из 1972. године поништеним. Такође, морају да учине делотворнијим процес развоја система одбране од пројектила и потребне набавке за тај систем, да у потпуности финансирају председников програм одбране од пројектила, те да почну да развијају специфичне архитектуре за размештање у кратком временском року. (...) Војска САД би требало да прошири најфлексибилније елементе својих снага. То би требало да укључује повећање офанзивне подморничке флоте и поновно отварање производне линије бомбардера B-2 – настављање широко засноване модернизације борбене флоте и одржавање носача авиона на садашњем нивоу. (...) Дугорочнији циљ трансформације (на пример, за десет година) подразумева да се изгради војна сила способна да води операције широм света ради извођења напада на широко размештене циљеве и њиховог брзог уништавања. Та сила би требало да у наоружању има крстареће ракете, беспилотне борбене летилице, „космичке бомбардере“, нове подморнице, површинске бродове мале видљивости, оружје усмерене енергије, као што су ласери и микроталаси, те средства за контролу космоса. (...)<sup>14</sup>

Иако наслов овог рада наговештава општу концепцију националне безбедности и одбране војног типа, Џек Спенсер (аналитичар политичке одбране и националне безбедности за конзервативну фондацију *Heritage*) пише о противмерама за решавање терористичке претње, под претпоставком да би терористи могли да набаве пројектиле који носе бојеве главе са хемијским и биолошким оружјем. Спенсер позива на тотални рат у случајевима у којима би се америчка безбедност могла сматрати знатно угроженом. Јасно је да та гледишта нису била само усамљени гласови заостали након разарања 11. септембра, него су у великој мери преведени у политику конзервативне америчке администрације кроз ратове против Авганистана, Ирака и знатно попуштање ограничавања употребе обавештајних података и сужбијања грађанских слобода због повећавања слободе деловања безбедносних агенција у САД и широм света.

Наведени приступ није дао жељене резултате, јер терористи нису уништени, па чак и Ал Каиди и даље постоји и емитује видео поруке Осаме бин

<sup>14</sup> Jack Spencer: "A Defense Agenda for 21<sup>st</sup> Century Warfare", *Backgrounder* no. 1476, The Heritage Foundation, 20 September 2001, pp. 1–2.

Ладена. Због притиска, Ал Каида је прешла у хибернацију, на тај начин је повећана *de facto* безбедност од ње, али у исто време су те екстремне мере нанеле озбиљну штету ткиву грађанског друштва на глобалном плану. Остаје да се види да ли ће бити волье да се оно поврати, ако и буде тако, да ли ће то бити у потпуности могуће или не. У вези с тим, реакција Ал Каиде указује на позитиван резултат повећања контроле и притиска.

Различите су реакције организованих криминалних група на повећани притисак. Организована криминална група се, нормативно, обично дефинише као група преступника која врши разне злочине током непрекидног периода, у којем ти злочини имају суштинску прекограницну димензију, било зато што се планирају у једној држави, а извршавају у другој или што се извршавају у више држава – што изазива последице за више држава. Те дефиниције су неодређене и неадекватне, изнуђене потребом да се ухвати слика једног ентитета који стално мења свој прави облик, структуру и чланство. Све те радне дефиниције врте се око неколико напред поменутих елемената.

Организовани криминал се усредсређује на више или мање стабилно снабдевање криминалног тржишта, што значи да по свом *modus operandi* има изразиту сличност са легитимним пословима. Део економске логике која стоји иза организованог криминала идентична је са легитимним пословима. Док ће легитимни послови на притисак тржишта реаговати снижењем цена, смањењем профита и броја посредника, тако да се смањује број учесника и повећава обим послова за сваког учесника ради смањења трошкова – организовани криминал обично реагује на супротан начин.

Када се изведе „муњевита контрола“ (неке организоване криминалне операције или групе) група ће настојати да снизи профит повећавањем броја учесника (на пример, посредника, трговаца, људи који регрутују нове кадрове, дилера и тако даље), док ће истовремено смањити количину робе коју носи сваки учесник (као на пример, код растурања дроге). Понекад, организација ће вршити лажне операције, жртвујући један број оперативаца, а истовремено водиће веће операције у другим деловима света. Колумбијски картели дроге више пута користили су метод слања мањих количина дроге по куририма на европске аеродроме, а истовремено упућивали велике количине бродовима у европске луке. Курире би откуцали полицији, што би водило хапшењу великог броја људи и строгој контроли ваздушног саобраћаја, док би бродови са тонама кокаина и хероина безбедно стигли у своје луке. То је веома софистициран одговор на предузету контролу, јер су тако задовољни и полиција и криминална организација. У вези с тим, статистика хапшења има узлазни тренд и при томе указује на већу ефикасност полиције. Одговор криминалне организације на повећан притисак контроле могао би да буде првидно повећана активност, уз првидно повећање броја укљученог особља, као и одговарајући пораст броја хапшења и „решених

злочина“, али ти статистички резултати често означавају управо супротно од онога како би то на први поглед могло да изгледа.

Обе безбедносне претње на Западном Балкану, нарочито претња од организованог криминала, захтевају строгу контролу коју врше полицијске снаге у земљама региона, као и европске полицијске снаге. То се нарочито односи на Косово, које ће, ако заиста постане независно, бити основни безбедносни проблем за Европу у контексту организованог криминала. Иако регион Западног Балкана садржи елементе неуспелих транзиција, поготово у области институционалне реформе, а његова култура подржава активности које нису у складу са европским стандардима, укључујући и уобичајено висок степен нетранспарентности система власти, подршка његовим полицијским снагама има изузетан значај као елемент европске геостратегијске политике безбедности. Истовремено, иако постоје бројне препреке ефективној институционалној сарадњи између Западног Балкана и ЕУ када су у питању међународно правосуђе, борба против корупције и неиспуњени елементи условљености чланства у ЕУ у односу на регион (сарадња са Међународним судом за ратне злочине у бившој Југославији – ICTY и ефективно сузбијање корупције у секторима јавне управе), интензивна сарадња са регионом и заједнички рад полиција земаља региона од суштинског је значаја за адекватно решавање претње са Косова.

С обзиром на то како државе решавају питања која представљају претњу безбедности и просперитету ван њених граница геостратегија се традиционално заснива на односима држава и трансформише се сходно начинима на којима је утемељена. У вези с тим, „мека“ безбедност је данас првенствено питање за геостратегију политike безбедности у Европи, а Косово је једна од средишњих тачака. Дуго игнорисана димензија „меке“ безбедности косовског питања поново ће се снажно потврдити када буде решен политички статус, а ако до тада не буду припремљене одговарајуће мере како би се одмах супротставило изненадном порасту претње од организованог криминала и евентуално тероризма, биће плаћена велика цена количином жртвоване европске безбедности.

Када је реч о безбедности, сарадња европских земаља, Русије и САД требало би да превазиђе камене спотицања на које су наилазиле за време разговора о статусу и да пређе на мање политички контролервзна питања, а веома ургентна. Изгледа да између ова три партнера нема знатних подела у оцени опасности од организованог криминала и опште претње „мекој“ безбедности која потиче са Косова. Било би природно подстицати јасне, брзе и ефективне синергије за успостављање контролних агенција близу Косова, као и јачање контролних служби свих земаља Западног Балкана ради решавања претње која би, полазећи са Косова, водила управо преко тих територија ка ЕУ. Иако су (Европол континуирано показује велико интересовање

за Косово као плодно тле за организовани криминал) до сада предузети потези недовољни за обим питања унутар Европола, са Европолом се стално унапређује претња која се може очекивати када процес о решењу статуса буде завршен. Потребно је укључити више тежње ка развијању билатералних односа како би могло да се угради више динамике у процес изградње безбедносне политике за постстатусни период. Потребно је, без одлагања, да започне конкретна сарадња службеника са службеником, агенције са агенцијом, уз доволјно улагања у инфраструктуру безбедности Западног Балкана и пребацање великих агенција за контролу криминала у регион. У балканским земљама чланицама ЕУ требало би успоставити и константно појачавати контактне пунктове Европола, који би деловали као етапне области за све операције против криминала на Косову и из Косова, док би остатак региона, који још није у ЕУ, требало да буде укључен у усаглашену политику безбедности. Иако се на тај начин нова геостратегијска једначина у Европи, која се више не заснива на односима државе са државом, него пре свега на целовитом приступу проблему, неће структурно променити, њена унутрашња тензија биће смањена. Организовани криминал који потиче из овог дела Западног Балкана реаговаће на разне познате начине адаптације као реакције на контролни притисак. Понекад ће изгледати да постоји пролиферација криминалне активности и успешног одржавања реда. Међутим, претња која произлази из политичке независности, ако до ње у потпуности дође, биће структурно дубоко усађена у косовско друштво, па ће је, према томе, бити тешко елиминисати. Она се не сме потценити или третирати као проблем који ће нестати након било које акције која би била мањег опсега од дугорочног подухвата свих европских структура безбедности.

# ДЕСНИ ЕКСТРЕМИЗАМ НА БАЛКАНУ ПОСЛЕ ХЛАДНОГ РАТА И МЛАДА ПОПУЛАЦИЈА

М. А. Марија Ђорић<sup>1</sup>

**Б**алканско полуострво, познатије као „буре барута“, након завршетка Хладног рата, остаје поприште тензија, које доносију нове димензије у складу са процесом глобализације. У вези с тим, разматрана је појава десних екстремистичких група које представљају одговор на „нови“ светски поредак. Експанзија неонацизма и неофашизма инспирисана је сутоном левице, која је као комунистичка идеологија доживела крах, иако је у прошлости имала монопол у политичким системима Источног блока. Док је у Европској унији десни екстремизам прејудициран доласком имиграције, на територији Балкана су националистички и сепаратистички сукоби били родно тле екстремне деснице, који су на крају резултирали грађанским ратом. Доминантну популацију у екстремно десним покретима представљају млади, што указује на проблем у социјализацији омладине.

Кључне речи: десница, Хладни рат, Балкан, екстремизам, млади.

## Увод

**П**олитиколошко профилисање појма *Балкан*, указује на две чињенице: с једне стране, ради се о једном демонизованом феномену (са негативном конотацијом), с друге стране, потребно је поливалентно одређење, због његове сложености. Етимолошки, реч *Балкан* означава планину и потеклом је из турског језика, иако је првобитан назив, на латинском језику, био *Haemus*. У вези с тим, *Viljavec* је Балкан третирао превасходно као „политичку форму која има специфичне морфолошке и културолошке карактеристике које датирају из Византијског и Отоманског царства“.<sup>2</sup> Сматра се

<sup>1</sup> Ауторка је сарадник на Факултету политичких наука у Београду.

<sup>2</sup> Опширније у: *Viljavec, Fritz: Südosteuropa und Balkan, Ausgewählte Aufsätze*, Munich, R. Oldenbourg, 1963.

„да се први пут у писаним документима, овај појам спомиње у 15. веку захваљујући Филипу Калимаку“.<sup>3</sup> Други назив за Балкан јесте Југоисточна Европа, који у географском смислу обухвата: Албанију, Бугарску, Грчку, Турску, све земље бивше Југославије и Румунију.

## Одакле анимозитет према појму Балкан и свему што је балканско?

Чини се да се веома једноставан одговор може наћи управо у богатој историји овог полуострва, која је обиловала грађанским ратовима, верском и националном нетolerанцијом, мржњом и сукобима, што је утицало на конституисање познате метафоре о Балкану као „буџету барута“.

Како је Хладни рат најзначајнији „текtonски“ покрет у модерној историји међународних односа, будући да је прекомпоновао геополитичку слику света и омогућио тријумф западне идеологије – оставил је круцијалне консеквенце и на државе Балканског полуострва. Тај утицај је био поготово евидентан у земљама некадашњег реалсоцијализма, који доживљава свој сутон и место уступа новим идеолошким правцима који се тек конституишу у земљама у транзицији. Бивше комунистичке земље, које су имале неприкосновени монопол на политички систем, форсирале су идеологију левице све до краја Хладног рата. Након спуштања „гвоздене завесе“, запажа се један изузетан феномен за политиколошко истраживање – то је контраидентитет. Наиме, некада хваљена и слављена левица замењена је идеологијом деснице која је више деценија била забрањивана и неприхваћена. У овом случају имамо замену теза: левица постаје негативан феномен, који подсећа на недостатке комунизма, док се десница пење на пиједестал славе. Из наведене констатације произлази да се веома лако из једног екстремног облика скреће у његов антипод – други екстремизам.

## Зашто је то тако?

Најпре, треба да се оцени каузални однос левица–десница. Та подела, која је увек условљена еволутивним токовима историје и пропратним економским и политичким факторима, указује на динамику и варијабилитет друштвених појава, тако да су и левица и десница мењале руло својих система вредности, који су били уобличени кроз идеологију.

<sup>3</sup> Према: Тодорова, Марија: *Имагинарни Балкан*, Чигоја штампа, Београд, 1998.

је. О томе колико је сложен однос између левих снага и десних снага говори Сартр и упоређује их са празним кутијама: „Немају више никакву вредност, ни научну ни класификаторску, а ни вредности процене. Често се о њима говори са извесном дозом досаде, као о једној од толико бројних лингвистичких замки у којима се исцрпљује политичка расправа“.<sup>4</sup> У овом научноистраживачком раду наше средиште пажње је на екстремним варијантама, са посебним освртом на десни екстремизам.

## Што је десни екстремизам?

Нови десни екстремизам је реакција на модернизацију и окренут је против демократских, постматеријалистичких процеса. Десни екстремизам је хетероген, вишедимензионални појам десничарских идеја различите форме, конституисан у зависности од пропратних околности – социјалних, политичких, историјских. Фундаменталне вредности његовог постојања су етноцентризам, романтичарски вапај за традиционалним вредностима, шовинистичке тенденције, анимозитет према другачијим групама, ксенофобични ставови. Сублимиран је став у тврђњу да фрустриране друштвене групе које је изнедрила глобализација и „нови“ светски поредак, једини начин да заштите свој идентитет виде баш у екстремистичким ставовима. Што се Србије тиче (као и осталих република бивше Југославије), његови највернији чланови најчешће су транзициони губитници или жртве. Ипак, не треба пренебрегнути став да иако постоји демаркациона линија раздвајања у односима крајње левице и деснице, долази се до онога што се назива тачка преклапања идеја. Најпре, једна и друга екстремна варијанта су антидемократски оријентисане, острашћене, нетolerантне, ирационалне, расположу „вокабуларом мржње“ са тенденцијом искључивања било какве друге идеологије и веома често подлежу митологизацији стварности. Поборници оваквих политичких опција склони су ауторитарном карактеру. У вези с тим, Фром објашњава ту појаву на следећи начин: „Структура ауторитарног карактера је структура карактера такве личности код које се осећај снаге и идентитета заснива на симбиотичкој подложности ауторитетима и истодобно на симбиотичком доминирању над онима који су потчињени њеном ауторитету (...) То је стање садо-мазохистичке симбиозе које му даје осећај снаге и осећај идентитета“.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Бобио, Норберто: *Десница и левица*, Народна књига, Београд, 1997, стр. 15.

<sup>5</sup> From, Erih: *Autoritet i porodica*, Naprijed, Zagreb, 1984, str. 112.

## Зашто такве идеје привлаче младе људе који су доминантна популација у екстремистичким структурама?

Прво, насиље сваке врсте, без обзира на то да ли је црвено обојено (левичарски) или црно (десничарски), представља динамику, која увек привлачи пажњу, са тенденцијом шокирања. Још је Хераклит у античкој Грчкој сматрао да је „рат отац свих ствари“, док је то исто Конрад Лоренц, тврдио за конфликт. Према Лоренцу: „борбени ентузијазам, представља специјализовани облик заједничке агресије, који се јасно разликује, а ипак је функционално повезан са примитивнијим облицима ситне, индивидуалне агресије“.<sup>6</sup> Насиље увек има комуникативну функцију: „Ако се социјално насиље одређује као облик интеракције, онда нема насиља без субјекта и објекта. Субјект вршења социјалног насиља као употребе и рада силе је човек, односно друштво и његове институције, а објект насиља може бити хуманитет (појединац – друштво), природни ентитети и нежива материја. Вршење социјалног насиља је увек проузроковано постојањем различитих интереса између субјекта и објекта насиља“.<sup>7</sup> Насиље за омладину представља врсту бунта, путем којег се доживљава катарза. Док су у старој Грчкој људи обично доживљавали катарзу путем позоришта и уметности, без обзира на то да ли се радило о комедији или трагедији, данашњи човек исту врсту духовног прочишћења тражи у девијантном патолошком понашању које најчешће резултира насиљем.

Уколико се узме у обзир економски стандард омладине и њена перспектива, која није нимало оптимистична, није ни чудно зашто се код младих, на ионако нестабилном подручју Балкана лако запали ватра насиља и екстремизма. Поготово се сматрају ризичним, што се ескалације насиља тиче, подручја бивше Југославије, будући да су пре само неколико година на њивовим територијама вођени грађански ратови. И док су у ЕУ десни екстремизам и ксенофобија последица отварања граница и великог броја странаца који се не асимилишу према правилима европских стандарда и њивовим вредностима, на Балканском полуострву, захваљујући ратовима који су се дешавали пред крај 20. века, није било тешко наћи непријатеља и објект мржње.

Млади људи су већ као категорија у друштву на неки начин дискриминисани, будући да нису финансијски самостални; потом, и као индивидуе, јер се код њих још увек конституише идентитет. Ова теза имплицира *sine qua*

<sup>6</sup> Лоренц, Конрад: *О агресивности*, Вук Караџић, Београд, 1970, стр. 194.

<sup>7</sup> Симеуновић, Драган: *Политичко насиље*, Радничка штампа, Београд, 1989, стр. 20. и 21.

топ проблем десничарског насиља младих људи, а то је – потреба за изградњом идентитета. Борба за идентитет, почиње још, како је Огист Конт наглашавао, у „породици – основној ћелији друштва“,<sup>8</sup> да би се касније индивидуа изградила социјализујући се кроз целокупно друштво и његов утицај. У једној друштвеној заједници која је деградирана под утицајем рата и сукоба, сасвим је очекивано да се већи део омладинске популације идентификује са нацијом. Ова идентификација не би била толико „страшна“ да ни су упитању њени екстремни облици.

## Екстремизам и екстремно понашање

Када се анализира екстремизам, као појам уопште, етимологија (лат. *extremus* – крајњи, последњи) имплицира његове суштинске карактеристике. Дакле, сваки екстремизам, па и десничарски, фаворизује понашање на граници дозвољеног, крајњег, веома често са тенденцијом да се пређе поменута граница. Идеолошки постављено, екстремизам може да се сагледава кроз призму левице или деснице, које се у свом бинарном односу наизменично смењују на друштвено политичкој сцени, где у зависности од односа постојећих снага, тас на ваги „иде“ час лево час десно. За Хану Арендт „моћ, снага, сила, ауторитет, насиље, представљају речи које треба да укажу на средства помоћу којих човек влада над човеком; те речи се сматрају синонимима јер имају исту функцију“.<sup>9</sup> У вези с тим, може да се примети да не само крајња десница, већ и њене умерене форме заступају идеју антрополошког пессимизма, везујући се за чувену изреку Хобса: „*Homo hominus lupus est*“.<sup>10</sup> Овакво поимање човека, логички указује на потребу за обавезним постојањем непријатеља.

Нова екстремна десница повезује се међусобно, инспирисана заједничком идеологијом и циљевима и то не само на регионалном, већ и на ширем међународном нивоу. Ако се прате интернет сајтови тих екстремних група, може да се закључи да наведене групе међусобно сарађују и учествују у заједничким догађајима. Тако је на пример, полиција у Србији у неколико наврата спречила долазак великог броја младих неонациста из суседних земаља, који су претендовали да подрже окупљање истомишљеника у нашој земљи. Постоји низ синонима екстремне модерне деснице: неонацизам, неофашизам, радикални екстремизам и друго.

<sup>8</sup> Опширније Конт, Огист: *Курс позитивне филозофије*, Универзитетска ријеч, Никшић, 1989.

<sup>9</sup> Арендт, Хана: *О насиљу*, Alexandria Press, Београд, 2002, стр. 55.

<sup>10</sup> Hobbes, Thomas: *Leviathan*, J. M. Dent and Sons, London, 1937.

Идеологија неонацизма рађа и доживљава експанзију у савременом друштву, чак и у земљама које су за време Другог светског рата платиле највећу цену у борби против нацизма и фашизма, што указује на патологију и поремећај идентитета у транзиционим друштвима.

## Симболика неонацизма. Полна структура?

Неонацизам се везује за симbole из прошлости – кукасти крст, тј. „свастику“, који се у неким земљама не показују транспарентно, због законских санкција, те мудро користи нове симболе, али са истом поруком и сличним значењем. Ради се заправо о келтском крсту, симболу који је паганског порекла и за који се везују многи обичаји из окултизма, али који свакако представља за неонацисте симбол супремације беле расе. Представљен је у виду крста који је обухваћен кругом. Круг јесте симбол енергије, иначе женски симбол за разлику од крста који представља мушку, доминантну енергију. Што се тиче полне структуре у неофашистичким организацијама, она је претежно конституисана од мушкираца, будући да је још нацистичка идеологија за време Хитлера фаворизовала мушки пол као доминантнији, док су жене биле сматране инфериорнијим полом. Како доминација захтева и физичку снагу, велики број неонациста упражњава борилачке вештине, што им омогућава пуну физичку спремност за евентуални сукоб са непријатељем.

## Ко су њихови непријатељи?

На Балкану није тешко наћи непријатеља због учесталих националних, етничких и религиозних сукоба. Међутим, интересантан је и анимозитет према Јеврејима, који се оптужују за „теорију завере и масонерију“. Очигледно је да је такав нацистички став преузет или наметнут са стране. Он није у складу са традицијом ни српског народа ни јеврејског, који су били изложени погрому за време Другог светског рата. У Србији неонацизму се окреће тек мали исфростириани део омладине који путем бунта и друштвено неприхватљивих ставова доживљава своју катарзу. Друга омражена група на територији Западног Балкана јесу Роми, које је прогањао и Хитлер, што представља другу додирну тачку када говоримо о заједничким непријатељима у идеологији неофашистичких организација и покрета. Трећа група анимозитета јавља се у виду антиамериканизма, будући да је САД бастисон глобализације. Када се сублимирају непријатељи крајње деснице – они се заснивају на тријади: Јевреји, Роми, Американци. У компарацији са Хитле-

ровом идеологијом, дистинкција је следећа – формира се једна нова група непријатеља (Американци и њихов систем вредности), будући да је глобализација наметнула и нове друштвене појаве, које логично имају своје поборнике, али и своје непријатеље. Оно што представља *par excellence* феномен старе и нове екстремне деснице, јесте анткомунизам, као и нетрпљивост према хомосексуалцима. У већини балканских земаља скупови геј популације насиљно су спречени од десничарских група у којима су доминантну улогу имали најватренији спортски навијачи и посебна супкултура младих познатија као скинхедси.

У раду је показана структура десног екстремизма на основу анализе младих људи, који су због кризе идентитета, проузроковане лошим животним стандардом и бесперспективношћу, нашли релевантан идентитет у нацији. Још једна форма десних екстремиста, која је све учесталија на политичким догађајима и скуповима јесу екстремни спортски навијачи или како се чешће среће у литератури – хулигани. Назив хулигани, као друштвени појам, почиње да се употребљава од седамдесетих година двадесетог века и првенствено се односио на фудбалске екстремне навијаче. Постоје индиције, да назив води порекло из 19. века од једне ирске породице. Хулигани могу да се дефинишу и као чланови одређене навијачке групе, са којом се до екстрема идентификују и, у вези с тим, осећају и манифестију нетрпљивост и mrжњу према супарничким групама, која се реализује, најпре, путем говора mrжње и парола, а потом резултира насиљем и агресијом. Дакле, опет долазимо до појма и проблема *идентитета*, истражујући десни екстремизам.

## Насиље у спорту

Проблем насиља у спорту, јесте последица дислокације при испољавању агресије. Наиме, фрустрацијска агресија се са спортских стадиона прећела на политичке догађаје, као што су митинзи, протести, демонстрације. У таквим околностима, на сцену ступа психологија гомиле о којој је писао Гистав Ле Бон: „Душом гомиле влада потреба ропства, а никад потреба слободе“.<sup>11</sup> У гомили човек као појединача удесетостручује своју снагу, док изопштава свој идентитет. Предност гомиле је у томе да не може доћи до индивидуализације крвице, јер кад су сви крви онда нико није крив. Корелација између политике и спорта постојала је од давнина (на пример, у старијем Риму, када је политика манипулисала масама дајући им *Хлеба и игра*). Све већа потреба за ескалацијом насиља од спортских навијача указује

<sup>11</sup> Le Bon, Gistav: *Psihologija gomile*, Globus, Zagreb, 1989, str. 16.

на декаденцију друштва које је огрезло у својој патологији, жељно узбуђења и нових стимуланса, како би скренуло своје мисли са нимало позитивне свакодневице друштва у транзицији. Не смемо заборавити чињеницу да је насиље у спорту увек израз друштвених околности и политике. Међутим, овом проблему може да се приступи и са становишта „егзистенцијалне психологије“, којом се веома успешно бавио Виктор Франкл. Према њему, спорт представља онај изазов и напетост, која фали данашњем човеку, јер живи у цивилизацијском изобиљу. Када се каже изобиље мисли се да, без обзира на то што су балканске земље са релативно ниским животним стандардом, ипак савремени човек има много боље услове за живот са напредком друштва.

## Шта је са смислом живота?

Бесперспективност и непостојање смисла, осећај бескорисности, узрочници су не само агресивног понашања, већ и великог броја самоубистава код омладине. „Данас се морамо суочити са решавањем проблема намерно створеног слободног времена у облику незапослености. Незапосленост може бити узрок специфичне неурозе – неурозе незапослености“.<sup>12</sup> Даље, моћ, коју млади хулигани осећају на стадионима, представља компензацију моћи коју иначе не поседују у школи, код куће или на послу. Волја за моћи, према Ничеу, јавља се:

1. међу подјармљенима и робљем сваке врсте – као волја за слободом,
2. код једне јаче врсте која расте ка моћи – као волја за надмоћишћу и
3. међу најјачим, најбогатијим, најнезависнијим, најсмелијим – као лјубав према човечанству.<sup>13</sup>

И док је волја за смислом, главни стимуланс човековог живота код Виктора Франкла, такву улогу мотива – покретача код Алфреда Адлера вршила је волја за моћи. У својој књизи *Индивидуална психологија* истиче, како су човекови комплекси основни фактори, који прејудицирају волју за моћи. На Балкану је још од давнина била евидентна потреба за моћи, било као потреба да се ови мали народи ослободе јарма Турског царства, било борећи се међу собом зарад очувања и потврде свога идентитета. Иначе познато је да мали народи због осећаја угрожености, врло често реагују екстремно и агресивно, јер страх јесте један од примарних покретача агресивног делања.

<sup>12</sup> Frankl, Viktor: *Nećujan vapaj za smisalom*, Naprijed, Zagreb, 1981, str. 22.

<sup>13</sup> Ниче, Фридрих: *Волја за моћ*, Просвета, Београд, 1976, стр. 120. и 121.

## Закључак

Појава неонацистичких покрета, представља значајан проблем, пре свега у свету, а свакако и на „трусном“ подручју Балканског полуострва. Та патолошка појава израз је друштвеног стања и декаденције система вредности савременог човечанства. Оно што је алармантно у научноистраживачкој студији о десном екстремизму, јесте доминантно учешће омладине у оваквим социјално-девијантним идејама. Одушевљење Хитлером и идеолошко застрањивање јесте одраз ћорсокака у којем се налазе транзициони системи на Балкану. Вишедеценијски утицај комунистичке идеологије, потврдио је неписано правило у друштвеним наукама: да једна врста екстремизма, врло често добија одговор у антагонистичној врсти екстремизма; ово може да се симплификује на следећи начин – насиље рађа насиље.

Нагле промене које су се дешавале непосредно после хладног рата, резултирале су следећим процесима: док смо на Западу имали интеграцију (рушење Берлинског зида), на Истоку се дешавала дезинтеграција комунистичких система (пример Југославије). Дезинтеграциони процеси нису само резултирали настанком нових држава, већ је у њима дошло до дезинтеграције старих система вредности, где су многи грађани у сукобу нове и старе идеологије били у конфликту. Чини се да ће највећи губитници транзиције да буду новодолазеће генерације младих које су васпитаване у једном систему вредности, а пред којима је другачији друштвено-политички систем. Осећај безнађа и немогућност решавања свакодневних проблема, представља плодно тле за усађивање екстремних идеја, на првом месту десничарских. Зашто је десница узела у савременом друштву примат над левичарском идеологијом? Неколико је одговора. Прво, комунизам се је показао као нефункционалан систем на дуге стазе, тако да се прибегава новим, њему супротним варијантама. Друго, екстремизам рађа екстремизам; након вишедеценијског монопола комунизма као екстремне левице, сада на сцену ступа екстремна десница. Треће, глобализација је створила армију незадовољних и исфрустрираних људи, који желећи да заштите свој идентитет и интегритет из страха одлазе у екстремизам, а страх јесте база за развијање агресије. Четврто, десница (не само екстремна већ и њене умерене варијанте), увек је везана за традицију, конзерватизам и проверена решења.

Што се тиче омладине, она је инспирисана екстремним идејама због тзв. младалачког бунта, има потребу да се издигне из гомиле и да „по сваку цену“ буде другачија. Оно што је задатак друштва, јесте стварање заједничких напора у социјализацији младих људи, како би се њихова енергија каналисала на здрав начин који је прихватљив у демократски профилисаним друштвима. У вези с тим, суштинска је улога породице у васпитавању деце, потом школе и мас-медија који представљају конгломерат фактора који про-

филишу будуће генерације. Иако је десни екстремизам у експанзији, он је присутан тек код малог броја људи који, чини се, поручују као што Франкл тврди, да им је потребан „нечујан вапај за смислом“.

## Литература

1. Viljavec, Fritz: *Südosteuropa und Balkan, Ausgewählte Auf-sätze*, Munich, R. Oldenbourg, 1963.
2. Тодорова, Марија: *Имагинарни Балкан*, Чигоја штампа, Београд, 1998.
3. Бобио, Норберто: *Десница и левица*, Народна књига, Београд, 1997.
4. From, Erih: *Autoritet i porodica*, Naprijed, Zagreb, 1984.
5. Лоренц, Конрад: *О агресивности*, Вук Караџић, Београд, 1970.
6. Симеуновић, Драган: *Политичко насиље*, Радничка штампа, Београд, 1989.
7. Конт, Огист: *Курс позитивне филозофије*, Универзитетска ријеч, Никшић, 1989.
8. Арендт, Хана: *О насиљу*, Alexandria Press, Београд, 2002.
9. Hobbes, Thomas: *Leviathan*, J. M. Dent and Sons, London, 1937.
10. Le Bon, Gustav: *Psihologija gomile*, Globus, Zagreb, 1989.
11. Frankl, Viktor: *Nečujan vapaj za smisalom*, Naprijed, Zagreb, 1981.
12. Ниче, Фридрих: *Воља за моћ*, Просвета, Београд, 1976.

# ПРОТИВТЕРОРИСТИЧКА ОПЕРАЦИЈА У СИСТЕМУ ВАНРЕДНИХ АДМИНИСТРАТИВНО- -ПРАВНИХ РЕЖИМА (ПРЕМА ЗАКОНОДАВСТВУ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ)\*

Проф. др *Јуриј Владимирович Голик*<sup>1</sup>  
Мр Оксана Владимировна Нардина<sup>2</sup>

**У** тексту је изложена критичка анализа законске регулативе Руске Федерације која се примењује у ванредним ситуацијама насталим услед терористичких напада или неких других облика екстремизма, који могу да угрозе безбедност грађана, као и безбедност саме државе и њеног поретка.

Кључне речи: *административно-правни режими, ванредне ситуације, противтерористичка операција, Руска Федерација*.

**С**авремена државна управа незамислива је без административно-правних режима (1). Без њих „систем државног управљања није у стању да обавља задатке и функције које су му поверене. То је посебно изражено при функционисању државне управе у условима настанка ванредних ситуација“ (2). Под појмом административно-правни режим подразумева се скуп административно-правних средстава којим се регулишу делатности физичких и правних лица у домену извршне власти и који је предвиђен федералним законодавством и условљен околностима ванредног карактера или специфичностима вида делатности.

Режими се успостављају ради што ефикаснијег функционисања државних структура и превентивне заштите од појаве негативних тенденција у појединим областима државног управљања, укључујући и делатност самих органа управљања. Полазећи од те чињенице могу се издвојити функцио-

\* Са руског језика текст превела Оливера Хајдуковић.

<sup>1</sup> Аутор ([ygolik@list.ru](mailto:ygolik@list.ru)) је доктор правних наука и професор Елецког државног Универзитета И. А. Буњин, Елец, Руска Федерација.

<sup>2</sup> Ауторка је декан Правног факултета Елецког државног Универзитета И. А. Буњин, Елец, Руска Федерација.

нални (3), као и ванредни режими. Ови последњи, обухватају изузетни (4) и специјални (посебни) режим (5).

По правилу, изузетни административно-правни режими успостављају се у неубичајеним случајевима, који настају као резултат ванредних околности, када је усталјени начин регулисања државне администрације путем примене административно-правних средстава неефикасан. Ванредне ситуације карактерише потенцијална опасност за живот становништва, нарушање усталјених норми којима се регулише привреда и пословање, немогућност нормалног функционисања органа државне и извршне власти, без обзира на додатна административна овлашћења.

Увођење сличних административно-правних режима у савремено руско право обавља се помоћу специјалних нормативних аката, којима се прописују процедуре и начин њихове примене, реорганизација делатности органа државне власти ради стабилизације и успостављања нормалних услова за функционисање друштва и државе, степен ограничења права и слободе грађана, као и друга организационо-управљачка и правна решења. Систем ванредног законодавства Руске Федерације (РФ) заснива се на Уставу РФ, опште признатим принципима и нормама међународног права, међународним уговорима РФ, Концепцији националне безбедности (6), федералном уставном закону (ФУЗ) О ванредном стању (7), ФУЗ О ратном стању (8), федералном закону (ФЗ) О заштити становништва и територије од ванредних ситуација технолошког и природног карактера (9) и другим нормативно-правним актима.

Ванредна ситуација третира се као режим, који може бити успостављен при појави неке неубичајене ситуације. Тако, ванредни (специјални) административно-правни режим може да се примени и у случајевима терористичких аката или неких других појава екстремизма, који могу да угрозе безбедност грађана и уставни поредак. У циљу борбе против тероризма 1998. донесен је ФЗ О борби против тероризма (10), који је 2006. године заменио ФЗ О супротстављању тероризму (11). Нови Закон предвиђа примену значајних рестриктивних процедура у области противтерористичких операција, али без увођења режима ванредног стања, чак и при појави опасности од аката тероризма, а не само при њиховом извршењу. „Федералну интервенцију у форми извођења противтерористичке операције која се спроводи ради заштите од тероризма треба разматрати као интервенцију засновану на законским принципима, који представљају посебну правну регулативу, која се примењује ... ради отклањања узрока, којима се угрожавају уставни поредак, право и слобода грађана“ (12).

Под режимом противтерористичка операција, Закон бр. 35-ФЗ, подразумева комплекс специјалних мера, усмерених на пресецање терористичких канала, осуђење терористичких намера, обезбеђивање сигурности физичких лица, организација и установа, као и свођење на минимум последица, које могу настати услед терористичког акта.

Уколико је терористички акт немогуће пресећи неким другим дејствима и средствима, изводи се противтерористичка операција. Чланом 12, Закона бр. 35-ФЗ, регулисани су услови под којима се таква једна операција може спровести. У складу са Законом, извођење противтерористичке операције могуће је у:

- фази припреме неког терористичког акта, када је неопходно да се он спречи или у фази покушаја и
- фази самог терористичког акта, ради свођења на минимум последица, које он може изазвати и лишавања терориста могућности да достигну постављени циљ.

Одлуку о извођењу противтерористичке операције, у складу с чланом 12, Закона бр. 35-ФЗ, може донети велики круг лица: „руководилац федералног органа извршне власти из области безбедности, или према његовом налогу неко друго одговорно лице из федералног органа извршне власти из области безбедности, или руководилац територијалног органа федералног органа извршне власти из области безбедности, уколико руководилац федералног органа извршне власти из области безбедности није донео другачије решење“. Таква одлука мора бити хитно објављена, тј. о томе мора бити информисана јавност преко средстава информисања, а, пре свега, становници територијалне области на којој је уведен правни режим противтерористичке операције. Обавештење треба да садржи одређење територије (списак објекта) на којој се такав режим уводи, као и списак конкретних превентивних мера и временских ограничења. Уколико се деси да се јавност не обавести о операцији и увођењу противтерористичког режима, у том случају све активности специјалних служби третирају се као незаконите.

Превентивне мере предвиђене чланом 11, наведеног Закона, као и временска ограничења при извођењу противтерористичке операције могу се примењивати како на целокупној територији, на којој се таква дејства спроводе, тако и на појединим њеним деловима. При томе, може се користити како целокупни комплекс мера и ограничења предвиђених законом, тако и њихови делови, неопходни у датом моменту.

Из члана 1, наведеног Закона произлази да превентивне мере, као и временска ограничења могу користити запослени у органима правобранитељства, који учествују у извођењу противтерористичких операција, у строгом складу с важејним законодавством, „нормативним правним актима Председника и Владе, као и нормативним актима федералног органа извршне власти“. Практично, то значи да ће се многе нормативне уредбе, које се односе на права грађана, примењивати мимо посланичких клубова и процедуре њиховог усвајања од стране парламента (13). Такве околности представљају потенцијалну опасност и могу да имају далекосежне последице за права и слободе грађана.

Слична ситуација карактерисала је војне операције у Републици Чеченији. Тако су, на пример, Указом председника, од 23. септембра 1999, бр. 1255, „О мерама ради побољшања ефикасности противтерористичких операција на територији Севернокавказког региона Руске Федерације“ (14) битно ограничена права и слободе грађана. При томе, заобилазећи уставну процедуру (15), тај Указ је дуже време био класификован као строго поверљив (16). Указом председника РФ, од 4. октобра 2002, бр. 1120, *О утврђивању временске одреднице за војне команде дислоциране на територију Чеченске Републике* (17) на њеној територији није само уведено ванредно стање, већ је уведена и војна управа. Сматрамо, да је таква ситуација у току сукоба створена због жеље власти да примени оружану силу и ограничи права човека, мимо парламентарне и међународне контроле.

Према нашем мишљењу, ФЗ *О супротстављању тероризму* дозвољава да се упрошћеном процедуром уведе режим противтерористичке операције на простору било које величине, а, такође, у оквиру тог режима и ограниче права човека. У складу с Међународним пактом о грађанским и политичким правима (18) свака држава има право да ограничи или да суспендује остваривање низа права (19), али само у току трајања званично објављеног ванредног стања и само „у оноликој мери, колико захтева затегнута ситуација“ и, наравно, о томе да обавести ОУН.

Европска конвенција о заштити права човека и основних слобода (20), такође, дозвољава држави да ограничи или суспендује остварење низа права у току трајања званично проглашеног ванредног стања, али уз обавезно поштовање процедуре „одступања од поштовања обавеза“ (21) и о томе да обавести Савет Европе.

Чланом 56, *Устава РФ* допуштена су посебна ограничења загарантованих права и слобода у условима ванредног стања (чл. 87, *Устава РФ – ратно стање*). Ванредно стање уводи се у складу с ФУЗ *О ванредном стању*, а ратно стање у складу с ФУЗ *О ратном стању*, којима се одређују границе и рокови трајања ограничења права и слобода грађана у ванредним околностима. Правни режим, успостављен ФУЗ *О ванредном стању*, садржи одређену процедуру доношења одлука (22) о увођењу специјалног режима. На тај начин, увођење ванредног (војног) стања предвиђа суздржавајуће и контролне процедуре, које укључују строгу транспарентност пред светском заједницом.

Закон *О супротстављању тероризму*, као и Закон из 1998, предвиђа постојање ограничења права и слобода, а такође регулисана су и питања овлашћења, којима располажу лица која спроводе такве операције. Међутим, Законом из 1998, допуштена су и нека одступања од уобичајеног правног режима само у „зони извођења противтерористичке операције“. У новом Закону не постоји одредница „зона противтерористичке операције“, већ се њиме одређује режим противтерористичке операције.

У складу с чл. 3, Закона из 1998, под „зоном извођења противтерористичке операције“ подразумевају се „засебни делови територије или акваторије, транспортна средства, зграде, грађевине, установе и њима припадајући простор, у оквиру којег се спроводи таква операција“. Сасвим је друга ствар када се радило о територији целокупног субјекта РФ – Чеченској Републици, која није могла да се сврста у појам „засебни део територије“. Уместо тога, ради разрешења те противречности – увођење ванредног стања, тамо где операција мора да пређе границе засебног дела територије, законодавац у новом Закону предлаже режим противтерористичке операције, који се фактички не разликује од режима ванредног стања, али без његовог званичног објављивања, без контроле, без ограничења предвиђених ФУЗ О ванредном стању. У новом Закону (чл. 12) не постоји појам „зона противтерористичке операције“, међутим, допуштено је да таква операција може да захвати „територију на којој живи знатан број људи“. Нема никаквих ограничења, која се односе на величину такве територије у закону, чак ни приближних, зато лице које руководи противтерористичком операцијом одређује територију, и, при томе, полази од конкретних услова испољавања тероризма и руководи се властитим мишљењем.

Чланом 12, Закона бр. 35-ФЗ, такође, врло су нејасно одређени случајеви у којима је о спровођењу операције неопходно обавестити председника РФ, председника Владе РФ, председника Савета Федерације, председника Државне Думе и државног јавног тужиоца РФ: „уколико је за извођење противтерористичке операције потребно обезбедити значајне снаге и средства и уколико она захвата велику територију на којој живи знатан број људи“. Такође, у истом члану, није одређено ни време у току којег се морају обавестити лица на високим дужностима о операцији, мада ми сматрамо да би то требало урадити што је брже могуће.

Режим противтерористичке операције уводи се „на период извођења те операције“ (чл. 11), међутим, конкретни рокови или они рокови који су усlovљени одређеним догађајима законодавац није дефинисао. Тако, А. В. Брилијантов сматра да „у тај период треба да буде укључено и време припреме таквих радњи, које подразумева, на пример, груписање потребних снага, оклопне технике и осталог наоружања, обезбеђивање тајности спровођења таквих мера и појачање заштите одређених објеката. Такође, време које је потребно за извођење једне такве операције, а уколико је то неопходно и време за отклањање последица које могу настати у случајевима терористичког акта“ (23).

Уколико се уставни режим ванредног стања уводи на строго одређени период (24) и исте се продужава према веома сложеној процедуре, онда се период извођења противтерористичке операције законом не ограничава и одређује га руководилац операције, у зависности од конкретних услова и варијанти развоја ситуације. Управо таква ситуација била је карактеристич-

на за противтерористичку операцију у Чеченској Републици: сукоб је трајао око пет година (друга војна операција). Тако дugo ограничавање права и слобода с позивањем на противтерористичку операцију сматрамо да је не-законито.

Да се таква ситуација не би поновила, потребно је да се:

- одреди максимална могућност продужења периода противтерористичке операције;
- предвиди могућност прелаза из режима противтерористичке операције у режим ванредног стања или ратног стања.

Федералним законом *О супротстављању тероризму* предвиђено је ограничавање права и слобода, при чему су та ограничења у значајној мери идентична ограничењима која су својствена режиму ванредног стања.

У том смислу, став 3, чл. 11, Закона бр. 35-ФЗ предвиђа:

- проверу докумената физичких лица, односно легитимисање (25), а у случају одсуства таквог документа – та лица мора да буду спроведена до органа унутрашњих послова ради утврђивања идентитета (тачка 1);
- увођење контроле телефонских разговора и других информација које се шаљу телекомуникационим системима, а takoђе и провера електронске и обичне поште ради откривања информација о терористичким акцијама и о лицима која се спремају да их изведу да би се осујетила могућност извођења и других терористичких напада (тачка 4);
- забрану рада фабрика које се баве производњом опасних материја (тачка 6);
- прекид услуга везе правним и физичким лицима или ограничење коришћења система везе и средстава везе (тачка 7);
- привремено исељавање физичких лица, која живе на територији на којој је уведен режим противтерористичке операције (тачка 8);
- ограничавање кретања транспортних средстава и пешака (тачка 10);
- неометано кретање лица која изводе противтерористичку операцију и њихов неометан улазак у стамбене и друге објекте који припадају физичким лицима, као и у просторије организација, без обзира на облик власништва (тачка 11);
- спровођење мера провере при уласку на територију на којој се такве операције изводе (тачка 12) и друго.

У списку привремених ограничења, у чл. 11, Закона бр. 35-ФЗ, потребно је обратити пажњу на тачку 4, став 3, поменутог члана. Ограничавање права на тајну преписку, телефонске разговоре, поштанске, телеграфске и друге услуге везе дозвољено је у складу с чланом 23, став 2, Устава РФ, и то само у односу на конкретно лице и на основу судског решења. Ограничавања која се односе на неодређени круг лица нису допуштена, чак ни за време трајања режима ванредног стања.

Осим тога, што се тиче ограничења уставних права на тајну преписку, преговоре, поштанску и другу комуникацију дошло је до измена Закона бр. 153-ФЗ, од 27. јуна 2006. године – „Измене и допуне поједињих законодавних аката Руске Федерације“, а које се односе на усвајање Федералног закона (26) *О ратификацији Конвенције Савета Европе о спречавању тероризма* (измене у ФЗ О ФСБ (27), и у ФЗ О вези (28)).

У члану 9, ФЗ О ФСБ буквално је промењено једно слово. У претходној верзији вршење контраобавештајне делатности, која се односи на наведена ограничења било је допуштено „само на основу судског решења на начин који је предвиђен важећим законодавством“. У новој верзији „само на основу судског решења и на начин који је предвиђен важећим законодавством“. То значи да се на основу извршених измена и допуна закона може закључити да су ограничења уставних права, а која се односе на тајну преписку и преговоре, могућа, али не само судским решењем.

На основу измена и допуна Федералног закона О вези, органи ФСБ добили су могућност тоталне контроле над средствима везе, а чиме се још више шире границе мешања у приватни живот и ограничавају слободе у размени информација. Члан 64, Закона О вези, који се раније односио на регулисање дужности и обавеза оператора везе при спровођењу оперативно-истражних активности (29), као и на ограничења права корисника везе, која су допуштена само у случајевима обављања таквих активности сада се може примењивати на било које активности које се тичу безбедности РФ. То значи да сви органи ФСБ, у погледу свих праваца деловања, имају право да утврђују захтеве обавезне за оператере, а који се односе на мрежу и средства везе. Оператори су присиљени да сарађују са ФСБ, на начин који је одредила Влада РФ.

Све те измене и допуне у законодавству, којима је уведена могућност непрекидног праћења телефонских разговора, поште, интернета, с нашег становишта не решавају главни задатак – спречавање терористичког акта. Такве могућности, пре свега, могу да буду само сметња: јер што је више информација, све је сложеније с њима баратати, па чак и врхунским аналитичарима. Као што је доказано истрагом у САД, непосредно пред сам терористички напад 11. септембра 2001, различити ресори имали су довољно информација на основу којих је могла да буде спречена трагедија која се догодила. „Велики део представника обавештајних служби признао је да су у лето 2001, број извештаја и његова озбиљност били без преседана“ (30). Сасвим је друга ствар зашто се „унутрашњи ресори нису мобилисали и одговорили адекватно на опасност која је претила. Терористи су искористили дубоке организационе слабости владе“ (31).

Могућност прекомерног прикупљања информација, коју дају Закон бр. 35-ФЗ и Закон бр. 153-ФЗ одговорним службама, према нашем мишљењу, не може помоћи у правовременом откривању опасности, али се зато пред специјалним службама отварају неограничена овлашћења, која се могу користити у ширем смислу и не за директну намену.

Тачком 11, став 3, члана 11, ФЗ О супротстављању тероризму битно се поштрава режим противтерористичке операције у поређењу с претходно важећим Законом. Чланом 13, Закона из 1998, био је допуштен претрес стана или другог приватног објекта само „уколико се ради о пресецању терористичке акције, кривичном гоњењу одређених лица за која се основано сумња да су учесници терористичке акције и уколико било какво одувлачење може да доведе до опасности за живот и здравље људи“. Будући да се овде ради о имовини грађана, учесници противтерористичке операције – представници власти, били су обавезни да за несанкционисани претрес имају довољно јаку основу, не само за неки „део територије“ (насеље) уопште, већ за конкретну стамбену јединицу, која је заштићена посебним законом. Управо на територији Чеченске Републике често су се изводиле акције под називом „чишћење“ (32), за време којих су војници извршавали претресе целог насеља који нису били санкционисани, и који нису имали законску основаност за њихово извршење.

Законодавац је знао да ограничења посебних овлашћења у Чеченији често нису поштована, зато је, да би избегао условљеност специјалних активности, дозволио да се не поштује неприкосновеност приватне својине, то јест стамбене јединице, а под изговором „спровођења мера борбе против тероризма“.

Тај норматив се појачава чланом 10, Закона бр. 153-ФЗ, који је претрпео измене у члану 165, КПЗ (Кривично процесни законик – КПЗ, примедба уредника) Судска процедура добијања одобрења за вођење истражног поступка, којим се регулишу питања поштовања уставом загарантованих права и слобода при вођењу кривичног поступка. У новој верзији члана 165, КПЗ „у изузетним случајевима“, када је истрага неопходна и не може трпети одлагања, допуштено је извршење претresa стана или куће, без судског решења. У овом члану додатно је наведена могућност заплене имовине „предвиђене да подлеже конфискацији“ без судског налога, уз накнадно извештавање суда.

Тачка 8, став 3, члана 11, Закона бр. 35-ФЗ предвиђа „привремено исељавање физичких лица, која живе на територији на којој је уведен правни режим противтерористичке операције“ на безбеднија места, с обавезом да се таквим лицима обезбеди стационарни или привремени стамбени смештај. При томе, Закон не предвиђа специјалне механизме заштите права грађана, који су практично лишени права на личну неприкосновеност и неприкосновеност стана, слободног избора места боравка и пребивалишта (чл. 22 и 25, Устава РФ).

На основу анализе одредби ФЗ О супротстављању тероризму јасно је да Закон предвиђа за специјалне службе, које су укључене у извођење противтерористичких операција, довољно широка овлашћења, међутим он не одређује границе примене ванредних мера и привремених ограничења, као што је то регулисано у ФУЗ О ванредном стању. У складу с тим Законом,

привремене мере „треба да се спроводе у оним местима у којима је настало затегнато стање“, такође, „треба да буду у складу с межународним обавезама Руске Федерације, које проистичу из међународних уговора Руске Федерације из области права човека и не треба за собом да повлаче било какву дискриминацију поједињих лица или етничких група, с обзиром на потпуни припадност, расу, националност, језик, порекло, имовинско и статусно стање, место становаша, однос према религији, убеђења, припадност јавним установама и на друге околности“.

Чланом 13, ФЗ *О супротстављању тероризму* дефинисано је да руководилац противтерористичке операције врши оперативно и непосредно руководење противтерористичком операцијом и сноси личну одговорност за њено извођење. Од момента почетка операције уводи се строго потчињавање запослених, припадника специјалних јединица и војника руководиоцу оперативног штаба, који усмерава и координира делатност учесника операције и силу коју примењују. У вези с тим, руководиоци одељења настављају да руководе својим одељењима и додељеним снагама, али под непосредним руководством руководиоца противтерористичке операције. Од почетка операције до њеног окончања, није дозвољено уплитање других руководилаца у њихову делатност (33), без обзира на којој се дужности они налазили.

Када је реч о сврсисходности и неопходности заштите становништва, обезбеђивања сигурности друштва и државе руководилац оперативног штаба доноси одлуке о величини и бројности силе и средстава који ће бити примењени и коришћени у току извођења противтерористичке операције.

У оквиру противтерористичке операције може се спровести низ специјалних, оперативно-бојевих, војних и других мера, усмерених на осигурање безбедности физичких лица, организација, установа, као и свођење на минимум последица терористичког акта. Очигледно да у таквој операцији могу учествовати, углавном, специјално припремљене оружане снаге и лица (34), запослена у органима за заштиту правног поретка (35), мада је основна улога у свему томе, према Закону бр. 35-ФЗ, додељена органима ФСБ и снагама и средствима који се налазе њима на располагању.

У вези с тим, законодавац је оценио да се за спречавање терористичких дејстава великих размера може затражити примена таквих врста оружја и војне технике, којима располажу само Оружане снаге РР. Зато Закон *О супротстављању тероризму* за разлику од Закона из 1998, одређује правне основе за примену Оружаних снага РР у борби против тероризма (36), укључујући и пресецање међународних терористичких активности, које се одвијају ван граница Русије.

И тако, ФЗ *О супротстављању тероризму* предвиђа посебан правни режим – режим противтерористичке операције. За постојање таквог режима постоји објективна потреба. У случају извођења терористичког акта специјалне службе обавезне су да користе додатна овлашћења, која су ограничена механизмима контроле и одговорности за прекомерну примену силе. Међутим,

уколико се ради о акцији ширих размера и која дugo трајe, за регулисањe тaкve ситуацијe предвиђeni су режими ванреднog стaњa или ратног стaњa.

Ако сe упореди режим ванреднog стaњa и режим противтерористичке операцијe, може да сe примети, да јe овај посleдни режим много жешћи. Ванредно стaњe уводи сe указом председника РФ и уз сагласност Саветa Федерацијe, на строго одређеноj територијi и сa ограничeним роком трајaњa (од шездесет данa). Режим противтерористичке операцијe уводи лице којe руководи том операцијom, на територијi којu оно одреди (сve до територијe целе државe), односно до окончањa сame акцијe. То значи да за режим противтерористичке операцијe, којi уводи структура сile, не постоji територијalно и временско ограничењe.

Такав режим предвиђa битна ограничењa права и слобода, којa су својствена правном режиму ванреднog, односно ратног стaњa. Поред тогa, многи чланови закона имајu рефлектујuћи карактер на ресорне нормативне акте, што дозвољавa:

- искуључењe међunaродне и парламентарне контролe уведених ограничењa;
- придавањe нормамa правне неодређености, што допушта ванредну слободу њиховe интерпретацијe.

Све што јe до сада изречено сведочи о неопходности усавршавањa за-конодавства, којe сe односи на ту област.

## Коришћени извори

### *Мeђunaродни акти*

1. Мeђunaродна конвенцијa „O борби против финансирањa тероризма“, 9. децембар 1999, Зборник закона Руске Федерацијe, бр. 12, чл. 1059, 2003.
2. Мeђunaродни пакт „O грађанским и политичким правимa“, 16. децембар 1966, Службени лист Врховног саветa СССР, бр. 17 (1831), чл. 291, 1976.
3. Конвенцијa „O заштити људских права и основних слобода“, 4. новембар 1950, Зборник закона Руске Федерацијe, бр. 2, чл. 163, 2001.

### *Нормативно-правни акти РФ*

4. Устаe РФ, 12. децембар 1993, Российская газетa, 25. децембар 1993.
5. Декларацијa o људским правимa и слободамa, 5. септембар 1991, бр. 2393-I, Службени лист конгреса народних депутатa СССР и Врховног Саветa СССР, бр. 39, чл. 1083, 1991.
6. Федерално-уставни закон, 30. јануар 2002, N 1-ФУЗ, „O војној обаве-зи“, Зборник закона РФ, бр. 5, чл. 375, 2002.
7. Федерално-уставни закон, 30. мај 2001, бр. 3-ФУЗ, „O ванредном стaњu“, Зборник закона РФ, бр. 23, чл. 2277, 2001.

8. Федерални закон, 27. јун 2006, бр. 153-ФЗ, измене и допуне поједињих законодавних аката Руске Федерације, а у вези с усвајањем Федералног закона „О ратификацији конвенције Савета Европе о заштити од тероризма“, *Российская газета*, 29. јул 2006.

9. Федерални закон РФ, 6. март 2006, бр. 35-ФЗ, „О супротстављању тероризму“, *Российская газета*, 10. март 2006.

10. Федерални закон, 10. јун 2002, бр. 88-ФЗ, „О ратификацији Међународне конвенције о борби против финансирања тероризма“, *Российская газета*, 13. јул 2002.

11. Федерални закон, 25. јул 1998, N 130-ФЗ, „О борби против тероризма“, Зборник закона Руске Федерације, N 31, чл. 3808, 1998.

12. Указ председника РФ, 15. фебруар 2006, бр. 116, „О мерама за борбу против тероризма“, *Российская газета*, 17. фебруар 2006.

13. Уредба Владе РФ, 13. март 2008, бр. 167, „О исплати лицима која су учествовала у антитерористичким акцијама штете за изгубљену или оштећену имовину“, *Российская газета*, 19. март 2008.

14. Уредба Владе РФ, 21. фебруар 2008, бр. 105, „О надокнади штете, причињене животима и здрављу људи као резултат њиховог учешћа у борби против тероризма“, *Российская газета*, од 27. фебруара 2008.

15. Уредба Владе РФ, 6. јун 2007, бр. 352, „О мерама ради реализације Федералног закона О антитерористичким акцијама“, *Российская газета*, 14 јун 2007.

### Судска пракса

16. Закључак Уставног Суда РФ, 27. децембар 2005, бр. 523-О, по жалби грађана (Бурбан, Е. Л., Жирова, О. А., Миловидова, Д. Э., Старковой, Т. М.) на кршење њихових Уставом загарантованих права, чл. 17. Федералног закона, „О борби против тероризма“, Зборник закона РФ, бр. 12, ст. 1326, 2006.

### Литература

17. Бахрах, Д. Н.: *Административно право*, Норма-Инфра-М, 2000.
18. Белоусов, В.: „На основу службеног налога уништавају велики путнички авион којег су киднаповали припадници револуционарне борбене организације“, *Российская газета*, 27. фебруар 2006.
19. Бойков, А. Д.: *Трећа власт у Русији*, друга књига, наставак реформи, М.: Јураплитинформ, 2002.
20. *Извештај Националне комисије о разоткривању терористичког напада на САД*, 11. септембра 2001, превод са енглеског језика, Институт за економску стратегију, 2004.
21. „Извештај лица, Овлашћеног за људска права у РФ за 2007. годину“, *Российская газета*, 14. март 2008.

22. Защита права жртава тероризма и других напада: зборник нормативних аката и званичних докумената, Юриспруденция, 2003.
23. Корякин, В. М.: „Правна и социјална заштита војних обvezника, који су учествовали у антитерористичким акцијама: нови закон је усвојен, несугласице су остале“, *Војно право*, бр. 5, 2006.
24. Красилова, Н.: „Обарати или не обарати авион“, одредити тајну наредбу министра одбране, *Нове известије*, 2. марта 2006.
25. Левинсон, Л.: „Закон, усвојен по указу“, *Извештај невладиних организација*, Законска процедура у Државној думи: „правно-заштитна анализа“, бр. 96, 2006.
26. Ляхов, Е. Г., Попов, А. В.: *Тероризам: национални, регионални и међународна контрола*, Ростов-на-Дону, 1999.
27. Мухин, А.: „Средства јавног информисања као инструмент у борби против тероризма“, *Законодавство и пракса масовних медија*, бр. 3, 2001.
28. Окунева, Д., Образкова, М.: „Милиони од припадника револуционарне борбене организације. Компензација за терористички напад се чека 500 година“, *Новая газета*, 24. мај 2006.
29. Ольшанский, Д. В.: *Психология терора*, Деловая книга, Екатеринбург, 2002.
30. Пермяков, С.: „Главни циљ тероризма – промена света у потпуности“, *Военно-промышленный курьер*, 29. новембар 2006.
31. Поуст, Д.: *Ми против њих: групна динамика политичког тероризма, социјални конфликти: тероризам*, Институт за социологију РАН, 1993.
32. Рухтин, С.: „Жртве терористичких аката – против државе“, Одговорност државе пред жртвама тероризма у светлу одлука Европског суда за људска права, *Бизнес-адвокат*, бр. 12, 2004.
33. Рушайло, В. Б.: *Специјална административно-правна регулатива у Руској Федерацији*, дисертација, докторат правних наука, 2004.
34. Скловский, К., Смирнова, М.: „О надокнади штете настале као резултат терористичких акција“, *Економија и право*, бр. 6, 2003.
35. Томас, Т. Л.: „Заустављање асиметричних терористичких претњи с којима се суочава друштво у доба информационе ере, Свет против глобализације криминалитета и тероризма“, материјали са међународне конференције, 2002.
36. Трунова, И. Л. и Горбунова, Ю. С. (уред.): „Правни аспекти борбе против тероризма“, нормативни и међународни правни акти с коментарима, научни чланци, Эксмо, *Тероризам*, 2007.
37. Федосенко, В.: „Русија има право на одмазду у борби против тероризма“, *Российская газета*, 4 јул 2006.
38. Шкель, Т.: „Терористи остају без новца и имовине“, *Российская газета*, 6. јул 2006.

# КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ ОПЕРАЦИЯ В СИСТЕМЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ (ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Проф. д-р Юрий Владимирович Голик<sup>1</sup>  
Канд. наук Оксана Владимировна Нардина,<sup>2</sup> доцент

**В** работе дан критический анализ законодательных актов Российской Федерации, применяемых в чрезвычайных ситуациях, которые возникают в результате террористических актов или проявлении прочих форм экстремизма, подвергающих угрозе безопасность граждан, самого государства и его строя.

Ключные речи: административно-правовые законодательные акты, чрезвычайны режим, контртеррористическая операция, Российская Федерация.

**С**овременное государственное управление немыслимо без административно-правовых режимов (1). Без них „система государственного управления не в состоянии выполнять возложенные на нее задачи и функции. Особенно отчетливо это проявляется при осуществлении государственного управления в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций“ (2). Под административно-правовым режимом понимается сочетание административно-правовых средств регулирования деятельности физических и юридических лиц в сфере исполнительной власти, который устанавливается федеральным законодательством и обусловлен обстоятельствами чрезвычайного характера или особенностями вида деятельности.

Режимы призваны, как содействовать эффективности функционирования государственных структур, так и предупредить развитие негативных

1 Автор (ygolik@list.ru) доктор юридических наук и профессор на Елецком государственном Университете им. И. А. Бунина.

2 Автор декан Юридического факультета Елецкого государственного Университета им. И. А. Бунина.

тенденций в тех или иных областях государственного управления, в том числе в деятельности самих органов управления. Исходя из этого, можно выделить функциональные (3), а так же чрезвычайные режимы. Последние включают в себя исключительные (4) и специальные (особые) режимы (5).

Как правило, чрезвычайные административно-правовые режимы устанавливаются в неординарных случаях, складывающихся в результате чрезвычайных ситуаций, когда неэффективен обычный порядок регулирования посредством административно-правовых средств. Чрезвычайная ситуация характеризуется потенциальной угрозой жизнедеятельности населения, нарушением обычных процессов хозяйственной деятельности, невозможностью органов государственной власти и управления нормально выполнять свои функции без расширения их административно-властных полномочий.

Введение подобных административно-правовых режимов в современном российском праве сопровождается специальными нормативными актами, регламентирующими основания и порядок их установления, реорганизацию деятельности органов государственной власти для достижения целей стабилизации и восстановления нормальной жизнедеятельности общества и государства, пределы ограничений прав и свобод граждан, иные организационно-управленческие и правовые решения. Систему чрезвычайного законодательства в Российской Федерации образуют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Концепция национальной безопасности (6), ФКЗ „О чрезвычайном положении“ (7), ФКЗ „О военном положении“ (8), ФЗ „О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера“ (9) и другие нормативно-правовые акты.

Чрезвычайная ситуация рассматривается в качестве режима, который может быть установлен при возникновении какой-либо экстраординарной ситуации. Так, чрезвычайный (специальный) административно-правовой режим можно применить и в случае террористических актов, иных проявлений экстремизма, угрожающих безопасности граждан и конституционному строю. В целях борьбы с терроризмом в 1998 г. принят ФЗ „О борьбе с терроризмом“ (10), который в 2006 г. был заменен ФЗ „О противодействии терроризму“ (11). Новый Закон предусматривает применение в зоне контртеррористической операции серьезных ограничительных процедур без введения режима чрезвычайного положения, даже при угрозе актов терроризма, а не только при их совершении. „Федеральное вмешательство в форме проведения контртеррористической операции следует рассматривать как основанный на заранее разработанном законодательстве временный особый правовой режим, вводимый ... с целью устранения причин, посягающих на конституционные основы, права и законные интересы личности“ (12).

Под режимом контртеррористической операции Закон № 35-ФЗ понимает комплекс специальных мероприятий, направленных на пресечение тер-

рористического акта, обезвреживание террористов, обеспечение безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также на минимизацию последствий террористического акта.

Если террористический акт невозможно пресечь иными силами и средствами, то проводится контртеррористическая операция. В ст. 12 Закона № 35-ФЗ определены условия ее проведения. По смыслу Закона проведение контртеррористической операции возможно:

- на стадии приготовления к преступлению, когда необходимо предотвратить террористический акт или на стадии покушения;

- на стадии покушения начатого террористического акта для минимизации его последствий, лишения террористов возможности достичь поставленной цели.

Решение о проведении контртеррористической операции, согласно ст. 12 Закона № 35-ФЗ, может принимать большой круг лиц: „руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иное должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иное решение“. Это решение должно быть незамедлительно опубликовано, то есть, доведено средствами массовой информации до сведения населения, и, прежде всего жителей территории на которой введен правовой режим контртеррористической операции. Оно должно содержать определение территории (перечень объектов), в пределах которой такой режим вводится, и перечень конкретных предупредительных мер и временных ограничений. Если об операции и введении контртеррористического режима не будет объявлено, то все действия спецслужб должны считаться неправомерными.

Предусмотренные ст. 11 Закона № 35-ФЗ предупредительные меры и временные ограничения при проведении контртеррористической операции могут применяться как на всей территории проведения операции, так и на отдельных ее участках. При этом может использоваться как весь комплекс мер и ограничений, закрепленный законом, так и отдельные из них, необходимые в данный момент.

Из текста ст. 1 Закона № 35-ФЗ следует, что предупредительные меры и временные ограничения могут использоваться сотрудниками правоохранительных органов, участвующими в проведении контртеррористической операции, в строгом соответствии с действующим законодательством, „нормативными правовыми актами Президента и Правительства, а также нормативными актами федеральных органов исполнительной власти“. Фактически это означает, что многие нормативные положения, затрагивающие права гра-

ждан, будут приниматься в обход депутатского корпуса в порядке правительственного и ведомственного нормотворчества (13). Данное обстоятельство потенциально опасно и чревато нарушениями прав и свобод человека.

Подобная ситуация была характерна и для военной операции в Чеченской республике. Так, например, Указом Президента от 23 сентября 1999 года № 1255 „О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации“ (14) существенно ограничивались права и свободы граждан. Причем в обход конституционных норм (15) этот Указ был длительное время засекречен (16). Указом Президента РФ от 4 октября 2002 года № 1120 „Об утверждении Временного положения о военных комендатурах, дислоцированных на территории Чеченской Республики“ (17) провозглашались на территории республики не просто элементы чрезвычайного положения, но вводилось военное управление. Мы считаем, что подобная ситуация в ходе конфликта складывалась из-за желания властей применить вооруженные силы и ограничить права человека в обход парламентского и международного контроля.

По нашему мнению, ФЗ „О противодействии терроризму“ позволяет устанавливать в упрощенном порядке режим контртеррористической операции на пространстве любой протяженности, а также в рамках этого режима ограничивать права человека. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах (18) любое государство имеет право ограничивать или приостанавливать осуществление ряда прав (19), но лишь на время официально объявленного чрезвычайного положения и только „в такой степени, в какой это требуется остротой положения“, при уведомлении о таких шагах ООН.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (20) также позволяет государству ограничивать или приостанавливать осуществление ряда прав на время официально объявленного чрезвычайного положения, но при обязательном выполнении процедуры „отступления от соблюдения обязательств“ (21) с уведомлением Совета Европы.

Ст. 56 Конституции РФ допускает отдельные ограничения гарантированных ею прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (ст. 87 Конституции РФ – военного положения). Чрезвычайное положение вводится ФКЗ „О чрезвычайном положении“, военное – ФКЗ „О военном положении“, которыми определяются пределы и сроки действия ограничений прав и свобод граждан в чрезвычайных условиях. Правовой режим, установленный ФКЗ „О чрезвычайном положении“, включает определенный порядок принятия решения (22) о введении спецрежима. Таким образом, введение чрезвычайного (военного) положения предусматривает сдерживающие и контрольные процедуры, в том числе строгую отчетность перед мировым сообществом.

Закон „О противодействии терроризму“, так же как и Закон 1998 года предусматривает существенные ограничения прав и свобод, а также наделяет лиц, проводящих операцию, особыми полномочиями. Однако Закон 1998 года допускал отступления от обычного правового режима только в „зоне проведения контртеррористической операции“, новый Закон не содержит такого понятия как „зона контртеррористической операции“, он определяет режим контртеррористической операции как таковой.

Согласно ст. 3 Закона 1998 года, зоной проведения контртеррористической операции являются „отдельные участки местности или акватории, транспортное средство, здание, сооружение, помещение и прилегающие к ним территории, в пределах которых проводится указанная операция“. Другое дело, что территория целого субъекта РФ – Чеченская Республика не подходила под определение „отдельный участок местности“. Вместо того чтобы разрешить это противоречие – ввести чрезвычайное положение там, где операция вынужденно выходит за пределы ограниченного участка местности, законодатель в новом Законе предлагает режим контртеррористической операции, который фактически не отличается от режима чрезвычайного положения, но без его официального объявления, без контроля, без ограничений, налагаемых ФКЗ „О чрезвычайном положении“. В новом Законе (ст. 12) нет такого понятия как „зона контртеррористической операции“, однако допускается, что такая операция может охватывать „территорию, на которой проживает значительное число людей“. Никаких, даже самых приблизительных, ограничений протяженности этой территории в законе нет, поэтому руководитель контртеррористической операции определяет территорию исходя из конкретных условий проявления терроризма, руководствуясь при этом собственным мнением.

В ст. 12 Закона № 35-ФЗ также весьма расплывчато определены случаи, когда о введении операции должны быть уведомлены Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Генеральный прокурор РФ: „если для проведения контртеррористической операции требуются значительные силы и средства и она охватывает большую территорию, на которой проживает значительное число людей“. Не определен в статье и период времени, в течение которого высшие должностные лица должны быть поставлены в известность, однако мы считаем, что это должно быть сделано незамедлительно.

Режим контртеррористической операции вводится „на период проведения этой операции“ (ст. 11), но конкретные сроки или зависимость этого срока от определенных событий законодателем не установлены. Так, А. В. Бриллиантов считает, что „в этот период следует отнести и время ее подготовки, включающей в себя, например, концентрацию необходимых сил, бронетехники, иного вооружения, обеспеченности секретности проводимых

мероприятий, усиление охраны определенных объектов. И время непосредственного проведения, а в необходимых случаях и время ликвидации последствий террористического акта" (23).

Если конституционный режим чрезвычайного положения вводится на строго определенное время (24) и продлевается по столь же усложненной процедуре, то срок проведения контртеррористической операции законом не ограничивается и определяется ее руководителем в зависимости от конкретных условий и вариантов развития ситуации. Такая ситуация была характерна для контртеррористической операции в Чеченской республике: конфликт (вторая военная операция) длился около пяти лет. Такое длительное ограничение прав и свобод со ссылкой на контртеррористическую операцию мы считаем незаконным.

Для того чтобы не повторилась такая ситуация впредь необходимо:

- установить максимально возможную продолжительность периода контртеррористической операции;
- предусмотреть возможность перехода из режима контртеррористической операции в режим чрезвычайного или военного положения.

ФЗ „О противодействии терроризму“ предусмотрено ограничения прав и свобод, причем эти ограничения в значительной степени идентичны ограничениям, свойственным режиму чрезвычайного положения.

В частности, ч. 3 ст. 11 Закона № 35-ФЗ предусматривает:

- проверку у физических лиц документов, удостоверяющих личность (25), а в случае отсутствия таких документов – эти лица должны быть доставлены в органы внутренних дел для установления личности (п. 1);
  - введение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также существование поиска на каналах электрической связи и в почтовых отделениях в целях выявления информации об обстоятельствах теракта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других терактов (п. 4);
    - приостановление деятельности опасных производств и предприятий (п. 6);
    - приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи (п. 7);
    - временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен режим контртеррористической операции (п. 8);
    - ограничение движения транспортных средств и пешеходов (п. 10);
    - беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки и в помещения организаций независимо от форм собственности (п. 11);
    - проведение досмотров при проходе на территорию, на которой ведется операция (п. 12) и др.

В содержащемся в ст. 11 Закона № 35-ФЗ перечне временных ограничений, необходимо обратить внимание на п. 4 ч. 3 этой статьи. Ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается в соответствии с ч. 2 ст. 23 Конституции РФ, только в отношении конкретного лица и только на основании судебного решения. Ограничение в отношении неопределенного круга лиц не допускается даже во время действия режима чрезвычайного положения.

Более того, в отношении ограничения конституционного права на тайну переписки, переговоров, почтовых и иных сообщений, Федеральным законом от 27 июня 2006 года № 153-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма“ (26) вносятся изменения в ФЗ „О ФСБ“ (27), и в ФЗ „О связи“ (28).

В ст. 9 ФЗ „О ФСБ“ это изменение составляет одну букву. В прежней редакции осуществление контрразведывательной деятельности, затрагивающей перечисленные ограничения, допускались „только на основании судебного решения в порядке, предусмотренном законодательством“. В новой редакции они допускаются „только на основании судебного решения и в порядке, предусмотренном законодательством“. То есть, на основании внесенных изменений, можно сделать вывод, что ограничения конституционных прав на тайну переписки и переговоров, возможны не только по судебному решению.

Благодаря изменениям в Федеральный закон „О связи“, органы ФСБ получили возможность тотального контроля за средствами связи, что еще больше расширяет пределы вмешательства в частную жизнь и ограничивает свободу информационного обмена. Ст. 64 Закона „О связи“, регулировавшая ранее обязанности операторов связи при проведении оперативно-розыскных мероприятий (29) и осуществлении следственных действий и допускавшая ограничения прав пользователей только при осуществлении такой деятельности, теперь распространена на любые мероприятия по обеспечению безопасности РФ. А значит, все органы ФСБ, по всем направлениям работы, получают право устанавливать обязательные для операторов требования к сетям и средствам связи. В свою очередь, операторы принуждаются взаимодействовать с ФСБ в порядке, определяемом Правительством РФ.

Все эти внесенные в законодательство изменения, вводящие возможность сплошного контроля телефонных переговоров, почты, Интернета, по нашему мнению не решают главной задачи – предупреждения терактов – такие возможности могут быть скорее помехой: чем больше информации, тем сложней в ней разобраться даже высококлассным аналитикам. Как показало расследование в США, перед терактами 11 сентября 2001 года в различных ведомствах было достаточно информации для предотвращения трагедии. „Большая часть представителей разведки признала, что летом 2001 года количество и серьезность докладов об угрозе терактов были бес-

прецедентны" (30). Другое дело, что „внутренние ведомства так и не мобилизовались в ответ на угрозу ... Террористы воспользовались глубокими организационными слабостями правительства" (31).

Итак, возможность избыточного накопления ведомствами информации, которую дают Закон № 35-ФЗ и Закон № 153-ФЗ, не сможет по нашему мнению помочь им в выявлении угрозы, но зато перед спецслужбами открываются неограниченные полномочия, использовать которые можно и не по прямому назначению.

П. 11 ч. 3 ст. 11 ФЗ „О противодействии терроризму“ существенно уже-сточает режим контртеррористической операции по сравнению с ранее действовавшим Законом. Ст. 13 Закона 1998 года допускала вторжение в жилище и другие частные объекты только „при пресечении террористической акции, при преследовании лиц, подозреваемых в совершении террористической акции, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей“. Имея дело с жилищем гражданина, участвующие в проведении контртеррористической операции представители власти были обязаны для несанкционированного проникновения иметь достаточные основания, касающиеся не какого-либо „участка местности“ (населенного пункта) вообще, а именно данного жилого помещения, защищаемого законом особенно. Однако на территории Чеченской республики неоднократно проводились так называемые „зачистки“ (32), во время которых военнослужащие проводили несанкционированные обыски всего населенного пункта, вне условий, предусмотренных Законом.

Законодатель знал, что ограничение специальных полномочий в Чечне зачастую не соблюдались, поэтому чтобы впредь действия спецслужб не зависели от условностей, разрешил нарушать неприкосновенность жилища в том числе „для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом“.

Эта норма усиливается ст. 10 Закона № 153-ФЗ, которой вносится изменение в ст. 165 УПК „Судебный порядок получения разрешения на производство следственного действия“, пред назначенной гарантировать соблюдение конституционных прав и свобод в уголовном судопроизводстве. В новой редакции ст. 165 УПК „в исключительных случаях“, когда производство следственных действий не терпит отлагательства, допускается производство осмотра жилища, обыска, выемки в жилище, личного обыска без судебного решения. Дополнительно в статье указано на возможность внесудебного, с последующим уведомлением судьи, наложения ареста на имущество, „предположительно подлежащего конфискации“.

П. 8 ч. 3 ст. 11 Закона № 35-ФЗ допускает „временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции“, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или времен-

ных жилых помещений. При этом Закон не предусматривает специального механизма защиты прав граждан, фактически лишаемых права на личную неприкосновенность и неприкосновенность жилища, свободный выбор места пребывания и жительства (ст. 22, 25 Конституции РФ).

Проанализировав положения ФЗ „О противодействии терроризму“ видно, что Закон наделяет спецслужбы, проводящие контртеррористическую операцию, достаточно широкими полномочиями, однако он не устанавливает пределов применения чрезвычайных мер и временных ограничений, хотя бы таких, которые установлены в ФКЗ „О чрезвычайном положении“. Согласно этому Закону временные меры „должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения“, „должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам“.

Ст. 13 ФЗ „О противодействии терроризму“ закрепляет, что руководитель контртеррористической операции осуществляет оперативное и непосредственное руководство контртеррористической операцией и несет персональную ответственность за ее проведение. С момента начала операции устанавливается строгая подотчетность сотрудников, специалистов и военнослужащих руководителю оперативного штаба, который направляет и координирует деятельность участующих в ее проведении сил. При этом руководители подразделений продолжают управлять возглавляемыми ими подразделениями и приданными им силами, но уже под руководством руководителя контртеррористической операции. Вмешательство в их деятельность иных руководителей (33), независимо от занимаемой должности, с этого момента и до окончания операции не допускается.

Исходя из целесообразности и необходимости защиты населения, обеспечения безопасности общества и государства руководитель оперативного штаба принимает решение об объеме и количестве сил и средств, привлекаемых и используемых в проведении контртеррористической операции.

В рамках контртеррористической операции может проводиться комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий, направленных на обеспечение безопасности физических лиц, организаций, учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта. Очевидно, что в ней могут участвовать, главным образом, специально подготовленные соединения военнослужащих (34) и сотрудников правоохранительных органов (35), однако основная роль отводится Законом № 35-ФЗ органам ФСБ и находящимся в их распоряжении силам и средствам.

Вместе с тем законодатель посчитал, что для прекращения крупномасштабных террористических действий может потребоваться применение таких видов оружия и военной техники, которыми располагают только Вооруженные Силы РФ. Поэтому Закон „О противодействии терроризму“ в отличие от Закона 1998 года определяет правовые основы применения Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом (36), в том числе для пресечения международной террористической деятельности за пределами России.

Итак, Закон ФЗ „О противодействии терроризму“ вводит особый правовой режим – режим контртеррористической операции. В существовании такого режима есть объективная необходимость. В случае совершения террористического акта спецслужбы должны использовать дополнительные полномочия, ограниченные механизмами контроля и ответственностью за несоразмерное применение силы. Однако если это масштабные или дляящиеся события, то для регулирования этой ситуации предусмотрены режимы чрезвычайного или военного положения.

Сравнивая режим чрезвычайного положения и режим контртеррористической операции, можно заметить, что последний намного жестче. Так, режим чрезвычайного положения вводится Указом Президента РФ с согласия Совета Федерации, на строго определенной территории, и он ограничен сроком в 60 дней. А режим контртеррористической операции вводится руководителем этой операции, на определяемой им территорией (вплоть до территории целой страны), на срок проведения операции. То есть для режима контртеррористической операции, вводимого силовыми структурами, не существует территориальных и временных ограничений.

Этот режим предполагает существенное ограничение прав и свобод, свойственное правовому режиму чрезвычайного (военного) положения. Более того, многие статьи имеют отыскочный характер к ведомственным актам, что позволяет:

- исключить международный и парламентский контроль за подобными ограничениями;
- придать нормам юридическую неопределенность, допускающую чрезмерную свободу их интерпретации.

Всё сказанное свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства в этой сфере.

## Международные акты

1. Международная конвенция „О борьбе с финансированием терроризма“, от 9 декабря 1999 года, Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 12, ст. 1059.

2. Международный пакт „О гражданских и политических правах“, от 16 декабря 1966 г., Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, № 17 (1831), ст. 291.

3. Конвенция „О защите прав человека и основных свобод“, от 4 ноября 1950 г., Собрание законодательства РФ, 2001, № 2, ст. 163.

### *Нормативно-правовые акты РФ*

4. Конституция РФ, от 12 декабря 1993 г., Российская газета, 1993, от 25 декабря.

5. Декларация прав и свобод человека и гражданина, от 5 сентября 1991г., № 2393-І, Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1991 , № 39, ст. 1083.

6. Федерально-конституционный закон, от 30 января 2002, N 1-ФКЗ, „О военном положении“, Собрание законодательства РФ, 2002, № 5, ст. 375.

7. Федерально-конституционный закон, от 30 мая 2001, № 3-ФКЗ, „О чрезвычайном положении“, Собрание законодательства РФ, 2001, № 23, ст. 2277.

8. Федеральный закон, от 27 июня 2006 года, № 153-ФЗ, „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма“, Российская газета, 2006, от 29 июля.

9. Федеральный закон РФ, от 6 марта 2006 г., № 35-ФЗ, „О противодействии терроризму“, Российская газета, 2006, от 10 марта.

10. Федеральный закон, от 10 июля 2002 г., № 88-ФЗ, „О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма“, Российская газета, 2002, от 13 июля.

11. Федеральный закон, от 25 июля 1998 года, N 130-ФЗ, „О борьбе с терроризмом“, Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 31, ст. 3808.

12. Указ Президента РФ, от 15 февраля 2006 г., № 116, „О мерах по противодействию терроризма“, Российская газета, 2006, от 17 февраля.

13. Постановление Правительства РФ, от 13 марта 2008 г., №167, „О возмещении лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества“, Российская газета, 2008, от 19 марта.

14. Постановление Правительства РФ, от 21 февраля 2008 г., № 105, „О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом“, Российская газета, 2008, от 27 февраля.

15. Постановление Правительства РФ, от 6 июня 2007 года, № 352, „О мерах по реализации Федерального закона „О противодействии терроризму“, Российская газета, 2007, от 14 июня.

### Судебная практика

16. Определение Конституционного Суда РФ, от 27 декабря 2005 г., № 523-О, „По жалобе граждан Бурбан Е. Л., Жирова О. А., Миловидова Д. Э., Старковой Т. М. на нарушение их конституционных прав положениями, ст. 17, Федерального закона „О борьбе с терроризмом“, Собрание законодательства РФ, 2006 г., № 12, ст. 1326.

### Литература

17. Бахрах Д. Н., Административное право. М.: „Норма-Инфра-М“, 2000.
18. Белоусов В., На основании служебной инструкции уничтожают захваченные боевиками лайнеры, Российская газета, 2006, от 27 февраля.
19. Бойков А. Д., Третья власть в России. Книга вторая – продолжение реформ. М.: „Юрлитинформ“ 2002.
20. Доклад Национальной комиссии по расследованию террористических атак на США 11 сентября 2001 года, пер. с англ. М.: Институт экономических стратегий, 2004.
21. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2007 г., Российская газета, 2008, от 14 марта.
22. Защита прав жертв террористических актов и иных преступлений: сборник нормативных актов и официальных документов. М.: Юриспруденция, 2003.
23. Корякин В. М., Правовая и социальная защита военнослужащих, участвующих в борьбе с терроризмом: новый закон принят, противоречия остались, Право в Вооруженных Силах, 2006, № 5.
24. Красилова Н., Сбивать или не сбивать самолет, определит секретный приказ министра обороны, Новые известия, 2006, от 2 марта.
25. Левинсон Л., Закон, принятый по указу, Бюллетень неправительственных организаций „Законотворческий процесс в Государственной Думе: правозащитный анализ“, 2006 года, № 96.
26. Ляхов Е. Г., Попов А. В., Терроризм: национальный, региональный и международный контроль. Ростов-на-Дону, 1999.
27. Мухин А., Средства массовой информации как инструмент в борьбе с терроризмом, Законодательство и практика масс-медиа, 2001, № 3.
28. Окунева Д., Образкова М., Миллион от боевика. Компенсацию за теракт придется ждать 500 лет, Новая газета, 2006, от 24 мая.
29. Ольшанский Д. В., Психология террора. Екатеринбург: Деловая книга, 2002.
30. Пермяков С., Главная цель терроризма – изменение мира в целом, Военно-промышленный курьер, 2006, от 29 ноября.

31. Пост Д., Мы против них: групповая динамика политического терроризма. Социальные конфликты: терроризм. М.: Институт социологии РАН, 1993.
32. Рухтин С., Жертвы терактов – против государства. Ответственность государства перед жертвами терроризма в свете решений Европейского суда по правам человека, Бизнес-адвокат, 2004, № 12.
33. Рушайло В. Б., Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации, дисс., докт. юрид. наук. М., 2004.
34. Скловский К., Смирнова М., О возмещении вреда, причиненного в результате террористической акции, Хозяйство и право, 2003, № 6.
35. Томас Т. Л., Сдерживание асимметричных террористических угроз, стоящих перед обществом в информационную эпоху, Мировое сообщество против глобализации преступности и терроризма. Материалы международной конференции. М., 2002.
36. Терроризм. Правовые аспекты противодействия: нормативные и международные правовые акты с комментариями, научные статьи, под ред. И. Л. Трунова и Ю. С. Горбунова. М.: Эксмо, 2007.
37. Федосенко В., Право на возмездие оставляет за собой Российское государство в борьбе с терроризмом, Российская газета, 2006, от 4 июля.
38. Шкель Т., Террористов оставят без денег и имущества, Российская газета, 2006, от 6 июля.

# УОБИЧАЈЕН ПОСАО: ПРОЦЕНА ВИЗИЈЕ ДОНАЛДА РАМСФЕЛДА О ТРАНСФОРМАЦИЈИ\* И ЊЕНИ ИЗГЛЕДИ У БУДУЋНОСТИ\*\*

Марк Целуста, пуковник \*\*

**И**ако Доналд Рамсфелд (*Donald Rumsfeld*) није изумео трансформацију, он је њу сматрао нарочитим приоритетом и то је доследно спроводио. На основу резултата (обимног) истраживачког пројекта у раду су размотрени историјски корени трансформације и дат је балансирани опис онога што се уобичајено назива – „Рамсфелдова визија трансформације“.

Ово је превод извornог текста који је публикован јуна 2008, у Occasional Paper Series No 18, у Европском центру за студије безбедности Џорџ К. Маршал.

Кључне речи: *трансформација, ратовање, процес, стратегија одбране.*

## Увод и преглед литературе

Без трансформације, војска САД неће бити спремна да се суочи с новим изазовима.<sup>1</sup>  
*Извештај о Четворогодишњем прегледу одбране* (30. септембар 2001)

„Трансформација“ војске САД је мртва ...<sup>2</sup>  
*Наслов вести Ројтерса* (7. децембар 2006)

**О**визији Доналда Рамсфелда (о трансформисању војсци САД) расправљали су многи, али мало њих ју је разумело. Не изненађује то што су последица тог недостатка разумевања биле и значајне импликације

\* Са енглеског језика текст превела Душанка Пивљанин.

\*\* Аутор је припадник Ваздухопловства САД и виши научни сарадник Европског центра за студије безбедности Џорџ К. Маршал, у Гармишпартенкирхену, Немачка.

<sup>1</sup> Department of Defense: *Quadrennial Defense Review Report: September 30, 2001* (Washington, DC, 2001), p. 16.

<sup>2</sup> Rigby, Bill: "U.S. Military 'transformation' is dead: analysts," *Reuters*, December 7, 2006, <http://www.reuters.com/article/Print?articleId=USN0725779820061207> (сајт посећен 25. јула 2007).

и далекосежне генерализације, а томе се може додати и (на почетку наведен) Ројтерсов наслов чланка. Чак ни термин „Рамсфелдова трансформација“ не објашњава историјски утицај који је довео до његове визије, нити вишеструке компоненте тог реформског подухвата.

Трансформација није изум Доналда Рамсфелда. Такође, нису само од њега потекли циљеви да се изгради високотехнолошки развијена и информатички оспособљена здружена војска. Совјетски војни теоретичари расправљају о „војнотехничким револуцијама“ од почетка седамдесетих година 20. века. Концепцијска основа онога што се Бушова администрација надала да ће постићи трансформацијом јесте публикација из 1996, *Здружена визија 2010. године (Joint Vision 2010)*, документ који потиче из периода Клинтонове администрације. Међутим, чињеница је да је Рамсфелд учинио трансформацију нарочитим приоритетом и да је тај посао спроводио веома доследно. До 2007, комуникација у области одбране доживела је помак с „трансформације“ војске на „рекапитализацију“. Рамсфелдов мандат се завршио, а организацијске целине које је створио да олакшају трансформацију апсорбовале су крупније целине бирократије Пентагона.<sup>3</sup>

Ако је Рамсфелдова трансформација заиста мртва, значи ли то да је трансформација као шири процес такође мртва? Прво, потребно је да се схвати да је „Рамсфелдова визија трансформације“ у ствари резултат вишеструких утицаја који претходе времену његовог мандата. Друго, „Рамсфелдова визија трансформације“ је, у ствари, термин који покрива три различите ствари: 1) нови начин ратовања, 2) процес и 3) стратегију одбране. Треће, упркос Рамсфелдовој репутацији о агресивном лидерству, видови оружаних снага утицали су на његов програм, а повремено и ограничавали његову ефективност.

## Генеричка трансформација

У правом смислу, трансформација није ни крајње стање, ни програм модернизације, ни нагли напредак у технологији. Трансформација је, пре свега, процес, чији су корени у промишљеном избору политике, који обухвата промене у војним организацијама, начину размишљања, доктрина, обуци, тактици и опреми. Трансформацију омогућава Револуција у војним пословима (*Revolution in Military Affairs – RMA*), а настаје као реакција на знатне промене безбедносног контекста неке земље.<sup>4</sup> Одлука неке владе да

<sup>3</sup> Pudas, Terry: "Embedding Transformation", *Defense News*, September 18, 2006, [http://www.ofc.osd.mil/library/library\\_files/article\\_526\\_Defense%20New3.doc](http://www.ofc.osd.mil/library/library_files/article_526_Defense%20New3.doc) (сјај посећен 12. новембра 2007).

<sup>4</sup> Веома сам захвалан др Џеку Треденику (Jack Treddenick) што ми је помогао да финализирам ову дефиницију помоћу његовог курса "Defense Transformation: The Military Response to the Information Age" и безбројних сати наших директних расправа. Не бих могао да завршим овај пројекат без његовог професионалног и промишљеног менторства.

трансформише војску није могућа нити има смисла, ако нису створени услови и околности помоћу RMA и изазови који представљају промене безбедносног контекста.

За Сједињене Америчке Државе, а вероватно и за свет, актуелна RMA обухвата мноштво технолошких побољшања, у која спадају и достигнућа у области рачунара, комуникација, космичке технологије и, до извесног степена, производње. Технолошка побољшања испољила су се америчком доминацијом у „стелт“ технологији, прецизним ударима, маневрима (и стратегијским и тактичким) и одабиру циљева. Амерички стратегијски контекст одражава позицију САД као једине светске суперсиле од завршетка Хладног рата, као и појаву све несталнијег, комплекснијег и неизвеснијег света, чија је основна карактеристика изненађење.<sup>5</sup>

## Преглед литературе

Рамсфелд није био усамљен у свом схватању да је револуција у војним пословима у току и да се за САД стратегијски контекст променио. Будући да постоји обимна научна и политичка литература на тему трансформације америчке војске, у овом тексту је указано на само неколико најзначајнијих радова о тој теми и ни у ком случају та коришћена литература није свеобухватна.

Као што се може и очекивати с обзиром на настојања као што је Рамсфелдово инсистирање на трансформацији америчке војске, Министарство одбране САД (у овом тексту изворни термин *Department of Defense* користи се у слободнијем преводу као *Министарство одбране*, примедба уредника), и војни видови произвели су обимну литературу о тој теми. Вредност тих радова варира зависно од публике којој је била намењена као и наменске употребе. Циљна група неких радова били су млади војници, морнари, маринци или ваздухопловци, а радови су говорили о њиховим појединачним доприносима тим настојањима. Другим радовима покушавано је да се тај процес објасни људима ван Министарства и онима који одлучују у Конгресу. Неки други радови су, опет, служили као функционалне референце за штабне официре и ресоре одговорне за реализацију трансформације.

Ниједна анализа трансформације америчке војске не би била вредна поверења без референце са *Здруженом визијом 2010.* и *Здруженом визијом 2020.*<sup>6</sup> Ти документи, израђени 1997, односно 2000. године, приказују нови

<sup>5</sup> Поново хвала др Треденику.

<sup>6</sup> Shalikashvili, M. John: *Joint Vision 2010* (Washington, DC, 1997), and Shelton, H. Henry, *Joint Vision 2020* (Washington, DC, 2000).

начин ратовања који су предвидели рани трансформационалисти. Они указују на то како ће војни конфлкт еволуирати с обзиром на нове технологије током наредних 15–20 година. Њихова намена никад није била да буду политички документи, него су пре представљали разумно, целовито и језгрито објашњење будућих војних операција након *RMA* и новог стратегијског контекста САД.

Исто тако, *Извештаји о четврогодишњем прегледу одбране* из 2001. и 2006. године<sup>7</sup> значајни су у погледу разумевања слике коју је Министарство одбране имало о себи и о својој готовости *вис-à-вис* америчког стратегијског контекста. Те извештаје тражио је Конгрес, с тим што је први сачињен 1997, а наредни треба да буде објављен 2009. године. Међутим, верзије из 2001. и 2006. најкорисније су за разумевање настојања која су предузета у време мандата Доналда Рамсфелда.

Публикација *Трансформација војске: Стратегијски приступ* одличан је извор Рамсфелдовог типа за разумевање разлога за спровођење трансформације, њеног крајњег стања и свеобухватног модела менаџмента, који се користио ради постизања успеха.<sup>8</sup> Ту публикацију прате „Елементи трансформације одбране“, иако је *Трансформација војске: Стратегијски приступ* сасвим сигурно исцрпнија и детаљнија.<sup>9</sup> Посебно су вредне расправе о тројделном предмету Рамсфелдовог програма трансформације, процесу лидерства који је намеравао да примени, те ономе што је он видео као нови начин ратовања. Те публикације такође идентификују четири носећа стуба трансформације и шест оперативних циљева.

За детаљну расправу о конкретним циљевима и задацима повезаним са Рамсфелдовим процесом трансформације, изузетно је важан документ из 2003. године *Смернице за планирање трансформације* (*Transformation Planning Guidance*).<sup>10</sup> Наведени документ приказује конкретне организационе одговорности, задатке и рокове везане за тај посао, укључујући и развој концепције, експериментисање и планове и производе специфичне за видове који одсликавају језгрот институционализације трансформације.

Што се тиче размишљања о трансформацији која су специфична за сваки вид оружаних снага САД, различите видовске „Мапе пута трансформације“ („Transformation Roadmaps“) служе као важне референце. *Смернице за планирање трансформације* упућивале су на то да сваки вид војске годишње израђује мапу свог пута, мада је та израда била ограничена само на 2003. и 2004.

<sup>7</sup> Department of Defense: *Quadrennial Defense Review Report: September 30, 2001* (Washington, DC: 2001) and Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, DC: 2006).

<sup>8</sup> Office of Force Transformation (OFT): Office of the Secretary of Defense, *Military Transformation: A Strategic Approach* (Washington, DC: 2003).

<sup>9</sup> OFT, Office of the Secretary of Defense: “Elements of Defense Transformation” (Washington, DC: 2004).

<sup>10</sup> Donald Rumsfeld: *Transformation Planning Guidance (TPG)* (Washington, DC: 2003).

годину. У тим документима расправља се о томе како сваки вид схвата трансформацију, гледа на међусобну зависност и који су његови приоритети. За додатни увид у приоритете и циљеве сваког вида, требало би консултовати го-дишње извештаје сваког вида о стању готовости, који се и даље израђују.

Агенције ван Министарства одбране (МО) пружају допринос као значајно гле-диште спољњег посматрача („аутсајдера“) и могу често да служе као брзи изво-ри информација о трансформацији. Конгресна служба за буџет (*Congressional Budget Office – CBO*) и Служба државне управе САД за надлежности (*US Government Accountability Office – GAO*) израдили су велики број студија о трансформацији, које се баве мноштвом разноврсних питања на нивоу МО, борбених команди и видова. Већина публикација *CBO* и *GAO* намењене су Конгресу САД. Студије су кратке и језгровите и у њима, обично, изостављене су појединости. Због тога се Министарство одбране понекад не слаже са проценама *CBO* и *GAO*, наводећи њихово недовољно разумевање за то како Министарство ради, односно да ли извештаји не говоре о комплетној сплици Министарства.<sup>11</sup>

Подробнији извештаји „спољних посматрача“ могу се добити преко Одбо-ра за науку из области одбране (*Defense Science Board – DSB*). У вези с тим, *DSB* је „Федерална саветодавна комисија установљена да пружи независне савете министру одбране (у овом тексту изворни термин *Secretary of Defense* користи се у слободнијем преводу као *министр одбране*, примедба уредни-ка)“.<sup>12</sup> Посебно вредна пажње серија издања *DSB* јесте *Летња студија о трансформацији Одбора за науку из области одбране: Процена напретка*, том 1 и 2 (*Defense Science Board Summer Study on Transformation: A Progress Assessment, Volumes 1 and 2*) из 2006. године. Први том представља резими-рани извештај, па је према томе најкориснији. Други том је компилација више самосталних подстудија које заокружују целокупну студију. Иако *DSB* ради за МО, ова серија даје неколико искрених и мисаоних увида у успехе Рамсфел-довог рада на трансформацији и његове недостатке.

Списак институција (и унутар владе САД и ван ње), које су посветиле знатан напор расправама о трансформацији, нарочито је дугачак. Мада тај списак није коначан, следеће организације дале су неколико инспиративних и научних радова:

- Универзитет националне одбране, Вашингтон, DC,
- Штабни колеџ здружених снага, Норфолк, Вирџинија,

<sup>11</sup> Један такав пример може се наћи у Извештају Службе државне управе САД за надлежности *GAO-05-70*, „Трансформација војске: За јачање настојања МО да трансформише војне способно-сти потребни су јасни инструменти лидерства, одговорности и управљања“ (*Military Transformation: Clear Leadership, Accountability, and Management Tools Are Needed to Enhance DOD's Efforts to Transform Military Capabilities*), Вашингтон, 2004, pp. 32–34.

<sup>12</sup> *Defense Science Board* (у даљем тексту *DSB*), *Defense Science Board Summer Study on Transformation: A Progress Assessment, Vol. 1*, (Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology, and Logistics, 2006), унутрашња корица.

- Центар за стратегијске и буџетске процене, Вашингтон, DC,
- Савет за иностране односе,
- Корпорација RAND и
- штабни колеци и ратни колеци видова оружаних снага САД.

Иако постоји много књига посвећених проучавању трансформације одбране, два најкомплетнија и најтемељнија текста јесу *Рам је створио: нову технологију, ратовање и ток историје, од 1500. до данас*<sup>13</sup> Макса Бута и *Проналажење циља: Трансформација америчке војне политике* Фредерика Кејгана.<sup>14</sup> Бутова обимна књига разматра Револуцију у војним пословима током више од 500 година, укључујући и актуелну RMA засновану на информатици. Његово везивање успеха за бирократску ефикасност државе јесте јединствено и вредно као процењује статус тренутних настојања САД на плану трансформације.

Кејганова историја је много краћа и говори о периоду од око педесет година. Као и Бут, Кејган хвали актуелну RMA засновану на информатици. Међутим, Кејган није толики ентузијаста као Бут о изгледима актуелне RMA, односно њене претпостављене подршке ваздухопловним снагама на рачун копнених снага. Кејган је посебно сумњичав у погледу Мрежноцентричног ратовања и концепата као што су, на пример, „Запањи и улиј страхопоштовање“ („Shock and Awe“). На крају, Кејган износи јак аргумент против изгледа за успех трансформације у ери у којој САД имају знатну војну доминацију, те нуди неколико убедљивих препорука Пентагону.

Сваки вид војске САД има своје кључне мислиоце трансформационалисте и њихови радови би употребили сваку библиотеку о трансформацији. За копнене снаге то је пуковник Даглас А. Макгрегор. Његова књига *Разбијање фаланге: Нови изглед копнених снага у 21. веку*, из 1997. године, у суштини поставила је темељ „модуларне копнене војске“ и увекико обезбедила теоријску основу за Ударни бригадни борбени тим (*Stryker Brigade Combat Team*) као и Борбени систем будућности (*Future Combat System*).<sup>15</sup> Макгрегорова новија књига *Трансформација под ватром: револуционарна промена начина на који се Америка бори* нуди специфично гледиште за копнене снаге о томе како копнене снаге могу и како би требало да се припремају за ново доба здруженог експедиционог ратовања.<sup>16</sup> Иако није написана као одговор на Кејганову књигу *Проналажење циља*, Макгрегоров ентузијазам за изгледе које копненим снагама нуди актуелна RMA представља пријатну противтежу Кејгановом противљењу.

<sup>13</sup> Max Boot: *War Made New: Technology, Warfare, and the Course of History, 1500 to Today*, New York: Gotham Books, 2006.

<sup>14</sup> Frederick W. Kagan: *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*, New York: Encounter Books, 2006.

<sup>15</sup> Douglas A. Macgregor: *Breaking the Phalanx: A New Design for Landpower in the 21<sup>st</sup> Century* Westport: Praeger, 1997.

<sup>16</sup> Douglas A. Macgregor: *Transformation Under Fire: Revolutionizing How America Fights* Westport: Praeger, 2003.

Највреднији трансформационалиста ваздухопловних снага јесте пуковник Џон Бојд (John Boyd). Он је својом повратном спретом OODA одбранио аргументе за брзину командовања у серији слайдова под насловом „Расправа о добијању и губљењу“ („A Discourse on Winning and Losing“). У вези с тим, OODA је скраћеница од „observe-orient-decide-and-act“ (осмотриси, оријентиши се, одлучи и дејствуј). Док се проигравају фазе битке и противничке снаге, поједини команданти морају да прођу кроз процес осматрања догађаја, оријентације догађаја према актуелној ситуацији, одлучивања шта да се следеће уради, а затим деловања у складу с том одлуком. Бојд је веровао да ће победу омогућити војска која је способна да се брже креће по овој повратној спрези од свог противника.<sup>17</sup> Трансформационалисти верују да ће технологије информационог доба, у спрези с веома окретним снагама, да омогуће кретање већим брзинама кроз циклус OODA.

Најзначајнији заговорник трансформације јесте адмирал морнарице Бил Овенс. Од њега потиче израз „систем систем“ и он је аутор књиге *Подизање магле рата*.<sup>18</sup> Овенс тврди да ће тај „систем систем“, омогућен информационом технологијом, убрзати могућност војске да процењује, усмерава и дејствује – стварајући тиме „моћну синергију“, која ће да омогући победу у борби.<sup>19</sup> На основу те нове синергије, Овенс теоријски доказује исправност великог дела Рамсфелдовог реформаторског рада укључујући обједињене командне структуре, већу здруженост, уграђене способности за вођење информационог рата, мање борбене структуре, те повећану мобилност.<sup>20</sup>

## Наслеђе трансформације

Потребне су нам брзо разместиве, потпуно интегрисане здружене снаге, које су способне да брзо стигну до удаљених војишта и дејствују заједно с нашим ваздухопловним и поморским снагама ради извршења брзих и успешних удара на противнике произведећи разорне ефекте. Потребне су нам боља обавештајна активност, прецизни удари с великих удаљености, платформе које базирају на мору, како бисмо се супротставили способностима противника због којих нам је онемогућен приступ.<sup>21</sup>

Око годину дана након почетка периода Бушове администрације, министар одбране Доналд Рамсфелд језгровоје представио своју често цити-

<sup>17</sup> Цитирано код Кејгана: *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*, стр. 102–112.

<sup>18</sup> Bill Owens: *Lifting the Fog of War*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

<sup>19</sup> Owens: pp. 98–100.

<sup>20</sup> Исто: стр. 202–206.

<sup>21</sup> Donald Rumsfeld: “21<sup>st</sup> Century Transformation”, Lecture, National Defense University, Washington, DC, January 31, 2002, [www.defenselink.mil/speeches](http://www.defenselink.mil/speeches) (сајт посећен 28. септембра 2007).

рану визију трансформације изложену у говору који је одржао на Универзитету националне одбране у Форт Макнери (*Fort McNair*), у Вашингтону. Та визија није настала у вакууму. Напротив, на њу је утицало много фактора који датирају из времена пре његовог мандата.

Утицаји обухватају претходна размишљања о томе шта значи трансформација, конзервативна мишљења о томе како се Клинтонова администрација бавила трансформацијом, стање снага које је наследио Рамсфелд, те оно што је, можда, најважније, председничку директиву. Рамсфелдов приступ тој проблематици, који је уследио, одражавао је сваки од поменутих утицаја исто колико и његов стил лидерства. По свим објективним стандардима он је био застрашујући. Иако је трансформација обухватала значајан програм модернизације, који је имао и заговорнике и противнике, она је представљала нешто много више од тога. Схватајући да трансформација почиње у глави, Рамсфелд је поставио питање исправности организационе, доктринарне, кадровске и набавне праксе. Специфичне намене, одговорности и „истине“ које су заступали видови стављени су на сто. Изгледало је да ништа неће бити недодирљиво.

Ово поглавље текста описује претходне историјске примере који су водили ка Рамсфелдовом приступу трансформацији. У њему се објашњава његов историјат почев од завршетка Рата у Заливу 1991. године и интелектуалне основе која је еволуирала, од краја тог рата. Поред тога, говори о перцепцији и реалности америчке војске, нарочито у погледу буџетских приоритета и војне културе за време Клинтонове администрације. Поглавље се завршава освртом на Рамсфелдова три циља трансформације.

## Историјски и концепцијски корени трансформације

Појам трансформације званично је ушао у лексикон Пентагона око 1997. године, публиковањем *Здружене визије 2010*, коју је Министарство одбране 2000. године ажурирало као *Здружену визију 2020*. Међутим, појам наступајуће Револуције у војним пословима (*Revolution in Military Affairs – RMA*) прецизније је почeo да се користи након Рата у Заливу 1991.<sup>22</sup> Тадашњи министар одбране Ричард Чејни (*Richard Cheney*) поменуо је у званичном извештају Министарства одбране да је „тaj рат драматично показао нове могућности онога што је до тада називано 'Војнотехнолошка револуција у ратовању'“.<sup>23</sup> Наредних година то запажање стекло је популарност код интелектуалаца у Пентагону, укључујући ди-

<sup>22</sup> Детаљнију историјску расправу о периоду од 1991. до 2006. видети у: Steven Metz: "America's Defense Transformation: A Conceptual and Political History," *Defence Studies* 6, No. 1 (Март 2006), стр. 1–25.

<sup>23</sup> Department of Defense: „Conduct of the Persian Gulf War, Final Report to Congress“, Washington, DC, 1992, p. xx.

ректора Канцеларије за процену мреже (*Office of Net Assessment*) Ендро Маршала (*Andrew Marshall*), заменика начелника Здруженог Генералштаба САД адмирала Вилијама Овенса (*William Owens*), па чак и код експерата ван Министарства одбране.<sup>24</sup> Тај став је, такође, освојио пријемчљиву публику у војним производним и аналитичким индустријама које су се плашиле смањења војног буџета након Рата у Заливу и распада Совјетског Савеза.<sup>25</sup> Тај динамичан и утицајан савез ефикасно је аргументовао своје велике потребе и интересе и учинио је трансформацију приоритетом Министарства одбране и Конгреса САД. Заиста, као што напомиње Стивен Мец, професор на Ратном колеџу КоВ САД, та група је убедила кључне креаторе политике „да безбедност САД зависи од усвајања RMA која је у току“.<sup>26</sup> Управо су ти интелектуални и политички догађаји 1997. године припремили услове за израду Здружене визије 2010.

Међутим, Здружене визије 2010. била је, као што њен наслов каже, само „концептуални оквир“.<sup>27</sup> Она није приказивала конкретне политичке и доктринарне опције. Креаторима политике биле су потребне конкретније опције и препоруке на основу којих би применили постојеће ресурсе. То су потражили у првом Четврогодишњем прегледу одбране (1997). Наглашавајући „претњу од насиље спољне агресије великих размера против америчких савезника и пријатеља у кључним регионима од непријатељских земаља које поседују знатну војну моћ“<sup>28</sup> тај извештај у средиште пажње ставља сценарије типа Пустинска олуја, а у свом садржају имао је мало нових идеја. Због тога је Конгрес САД, који није био баш импресиониран, 1997. године путем Закона о надлежности у области одбране (*Defense Authorization Act*), наложио министру одбране да оформи Панел о националној одбрани (*National Defense Panel*) високог нивоа ради генерисања креативнијих предлога. Препоруке тог панела у погледу „шире трансформације војних и државних структура безбедности, оперативних концепата и опреме“, чврсто су повезане будуће одбрамбене активности са RMA.<sup>29</sup>

Међутим, ако се Клинтонова администрација и сложила с тим гледиштем, то је било само маргинално. У сваком случају, од 1997. до 2000. године у *Стратегијама националне безбедности* јасно је разматрана

<sup>24</sup> William J. Taylor Jr. and James Blackwell: "The Ground War in the Gulf," *Survival*, 33 (May/June 1991), pp. 230–245.

<sup>25</sup> Steven Metz: „America's Defense Transformation: A Conceptual and Political History“, *Defence Studies* 6, No. 1 (March 2006), p. 4.

<sup>26</sup> Исто.

<sup>27</sup> Shalikashvili, p. iv.

<sup>28</sup> William S. Cohen: *Report of the Quadrennial Defense Review* (Washington, DC, 1997), p. 3.

<sup>29</sup> National Defense Panel: *Transforming Defense: National Security in the 21<sup>st</sup> Century*, (Washington DC, December 1997), p. 1.

RMA, али тим дискусијама недостајала је дубина. Стивен Мец је ту стратегију назвао „реформа упакована као револуција“.<sup>30</sup> „Пројекат за нови амерички век“, конзервативни вашингтонски тrust мозгова, био је нарочито критичан:

Поред свих проблема које има у извршавању данашњих мисија, Пентагон није учинио готово ништа да се припреми за будућност која обећава да ће бити другачија и потенцијално много опаснија. Данас је опште поznato да информациона технологија и друге нове технологије – као и велика пролиферација технологије и оружја – стварају динамику која може да буде претња за способност Америке да примењује своју доминантну војну моћ. [...] Министарство одбране и видови оружаних снага мало су шта учинили осим стављања етикете „трансформација“ на програме који су развијени за време Хладног рата, док су напоре и пажњу скренули на процес здруженог експериментисања који пре ограничава, него што подстиче иновације.<sup>31</sup>

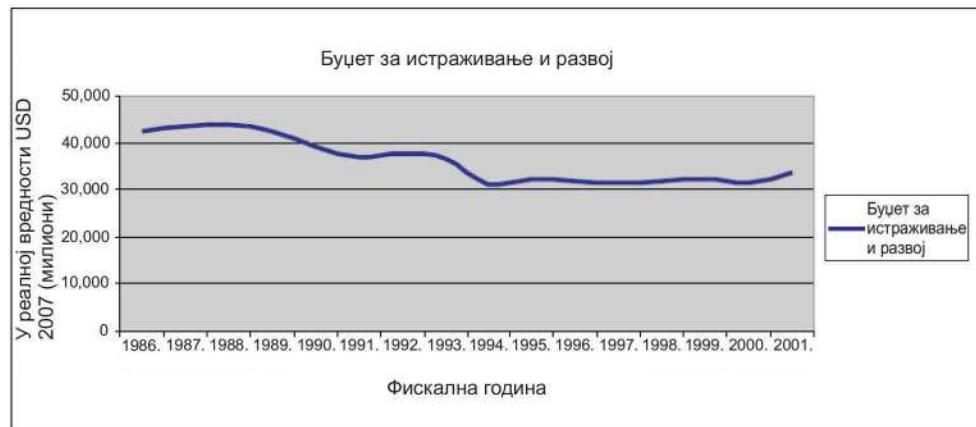
У најбољем случају, Клинтонова стратегија била је (по властитим речима), „брижљиво планиран програм који је ставио модернизацију у средиште пажње“.<sup>32</sup> Међутим, за њене противнике, она је указала на неуспех стратегијског лидерства због избегавања тешких захтева.<sup>33</sup> Истина је, вероватно, била негде између. Да будемо поштени, Клинтонова стратегија била је до следна тону Здружене визије 2010/2020. Ниједна *Стратегија националне безбедности* од 1997. до 2000. године није ставила примедбу на традиционалне улоге и одговорности видова, а свакако нису довеле у сумњу или одређивале приоритет дугогодишњих програма модернизације специфичних за сваки вид. Као што је наговестио Буџет за истраживање и развој (слика 1), изгледало је да будуће војне стратегије за време Клинтона неће да подстичу технолошке иновације, него ће реаговати на њих. Што је можда још не-пријатније за противнике тих стратегија, више од деценију након Голдовтер-Николса (Сенатор Бил Голдовтер и посланик Вилијам Флинт Николс иницирали су 1986. године за време Реганове администрације 'Закон о реорганизацији МО САД' чија је суштина уклањање ривалитета између видова оружаних снага САД, примедба уредника), „здруженост“ је још увек означавала „координацију“ наступрот „интеграцији“. Такав приступ био је не-инспиративан и летаргичан, те се показао незадовољавајућим за кор револуционара-трансформационалиста.

<sup>30</sup> Metz: p. 6.

<sup>31</sup> Project for a New American Century, *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century* (Washington, DC, Project for a New American Century, 2000), p. 1.

<sup>32</sup> The White House: *A National Security Strategy For a New Century* (Washington, DC, 1999), p. 21.

<sup>33</sup> Andrew, F., Krepinevich, Jr.: "Why No Transformation?" *Joint Forces Quarterly* 23 (Autumn / Winter 2000), pp. 97–101.

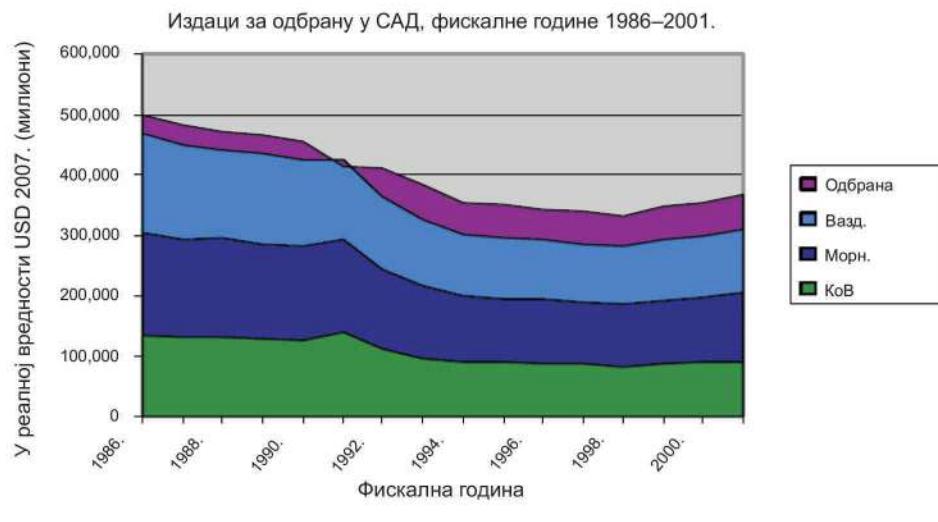
Слика 1 – *Буџет за истраживање и развој*<sup>34</sup>

Нашироко је заступан став да су се САД током деведесетих година 20. века налазиле на историјски јединственој, постхладноратовској, „стратешкој паузи“. Веома публикован конзервативни коментатор Чарлс Краутхамер назвао је ту паузу „униполарним моментом“ Америке.<sup>35</sup> Сједињене Америчке Државе су биле, због распада СССР, једина светска војна суперсила без одговарајућег супарника на видику, чак ни државе која би била близу томе, државе–конкурента у блиској будућности. Иако су се аналитичари већином слагали са том тврђњом, разликовали су се у погледу нуспродуката и прилика које ће створити та пауза.<sup>36</sup> Уобичајена фраза током деведесетих година била је „дивиденда мира“. С једне стране, њени заговорници тврдили су да је тај период прилика да се смање војни издаци, усредсреди на домаће приоритете и, чак, избалансирају савезни буџети. С друге стране, амерички конзервативци сматрали су то приликом да се ојача и трансформише естаблишмент одбране, као и то да се усредсреди на нове асиметричне претње – пролиферација оружја, ракетне способности непријатеља и тероризам. За одбрамбену индустрију та прилика обухватала је шансу за развој нове генерације оружја, чиме би буџет за одбрану био обиман и током наредних деценија.

<sup>34</sup> Подаци од Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller): *National Defense Budget Estimates for FY 2007* (Washington, DC, 2006), p. 81. Слику урадио аутор.

<sup>35</sup> Charles Krauthammer: "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, "America and the World 1990/91," – <http://www.foreignaffairs.org/19910201faessay6067/charles-krauthammer/the-unipolar-moment.html?mode=print> (сајт посећен 19. јануара 2008).

<sup>36</sup> John Hillen i Lawrence Korb урадили су пројекат *Future Visions for U.S. Defense Policy: Four Alternatives Presented as Presidential Speeches* (New York: Council on Foreign Relations, 2000). У том добро осмишљеном и презентираном тексту, они су изложили четири алтернативне политичке одбране и разматрају изазове и јаке стране сваке од њих. То је одличан преглед алтернатива с којима су се сучавали креатори политике крајем деведесетих година 20. века.

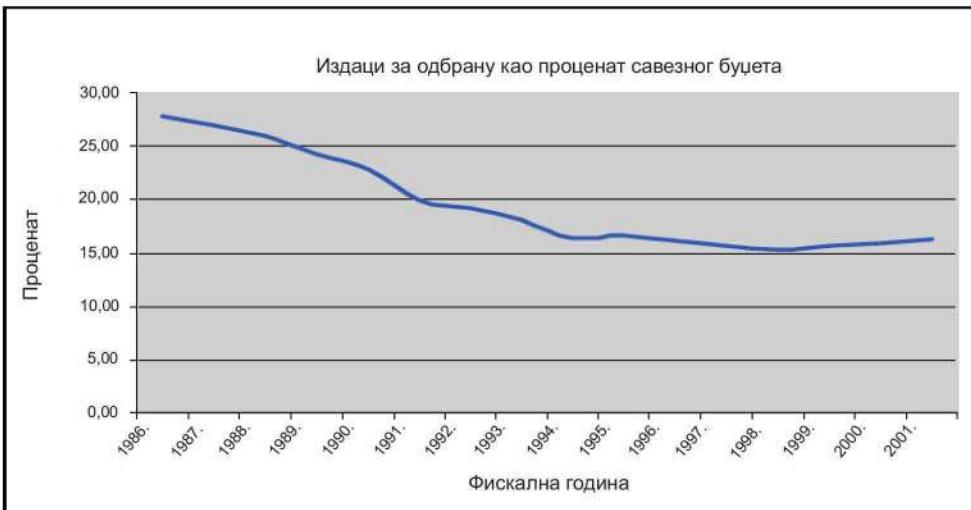
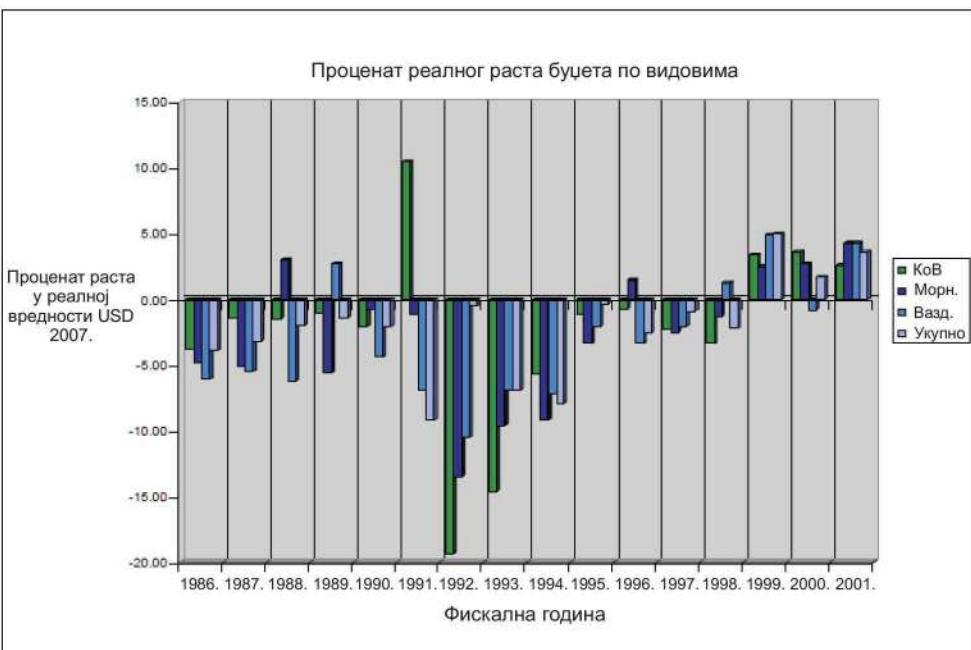


Слика 2 – Издаци за одбрану у САД, по фискалним годинама 1986–2001.<sup>37</sup>

## Стање буџета

Показатељ какав је био став Клинтонове администрације о стратешкој паузи јесу њени издаци за одбрану. На велико незадовољство конзервативног естаблишмента, Клинтонова администрација спроводила је модел „ди-виденде мира“. Упркос жалбама конзерватора да је Клинтон занемарио Министарство одбране, тенденција ка смањењу стварних издатака за одбрану почела је 1986. године, за време председника Регана. Најоштрији пад након 1986. био је 1991. године, за време Џорџа Х. В. Буша. Ипак, у односу на реалну вредност долара из 2007. буџети одбране остали су не-промењени или су опадали током првих година Клинтонове администрације (видети слике 2, 3 и 4).

<sup>37</sup> Подаци из Канцеларије подсекретара одбране (финансијски контролор), *National Defense Budget Estimates for FY 2007*, Вашингтон, 2006, стр. 125–127. Слику урадио аутор.

Слика 3 – Издаци за одбрану као проценат савезног буџета<sup>38</sup>Слика 4 – Процент реалног раста буџета по видовима<sup>39</sup><sup>38</sup> Исто, стр. 105–108. Слику урадио аутор.

## Стање оружаних снага

До 2000. године модернизација није била једини аргумент за повећавање издатака за одбрану у новом веку. Заиста, сама модернизација не би као резултат имала нове оружане снаге које су заговарали трансформационалисти. Потребно је било да се обрати пажња на само стање у којем су се налазиле оружане снаге. Ту се у дискусији истичу питања војне културе, задржавања кадра и новчане и друге накнаде за војну службу.<sup>40</sup> Популарне и академске дискусије тог времена препуне су запажања о парадоксу истовременог смањења трошкова и инфраструктуре и увећања размештаја снага и других операција. Такође, било је и прича и „е-гласина“ да породице војних лица живе на купонима за храну. Иако ти проблеми нису били толико јасни као што су изгледали, нити су све те приче биле поуздане, вреди поменути неке значајне, легитимне тенденције.

У фебруару 2000. године Центар за стратегијске и међународне студије објавио је свеобухватну, академски ригорозну и непристрасну студију о војној култури у 1998. и 1999. години.<sup>41</sup> Мада није јасно које су референце користили креатори политике за ту конкретну студију, она ипак указује на лако доступне податке о тенденцијама које би забрињавале сваког новог министра одбране, нарочито оног који жели да искористи повољне прилике RMA која је у току. Поред тих налаза наведено је и следеће:

- „Морал и готовост трпе због редукције снага, високог оперативног темпа и ограничења ресурса“.<sup>42</sup>
- „Садашњи систем развоја и унапређивања командног кадра не задовољава потребе сталног идентификовања и усавршавања високостручног руководећег кадра“.
- „Операције које нису ратне, мада су од суштинског значаја за националне интересе, утичу на борбену готовост и стварају неизвесност у погледу суштинског борбеног усредсређења наших војних снага“.

<sup>39</sup> Исто, pp. 125–127. Слику урадио аутор.

<sup>40</sup> Congressional Budget Office (CBO), Evaluating Military Compensation, Publication Number 2665 (Washington, DC, 2007), 9–20. Овај извештај подробно говори о „раскораку у војним платама“. Разматрајући целокупан скуп програма војних накнада („Редовна војна накнада“), а не само основне војне плате, CBO је оценио да војна накнада заостаје за накнадом у приватном сектору за 7–10 процената током целе деценије деведесетих година 20. века. У вези с тим, CBO оцењује да је „раскорак у војним платама“ нестао тек око 2002. године.

<sup>41</sup> Center for Strategic and International Studies (hereafter, CSIS), International Security Program, *American Military Culture in the Twenty-First Century* (Washington, DC: CSIS Press, 2000). Ова исцрпна студија обухватила је 12.500 учесника у писаном прегледу стања ствари, неколико студија на терену и две конференције одржане 1998. и 1999. године. Радна група ове студије укључивала је не само припаднике CSIS, него и неколико официра ранга генерала и адмирала, велики број различитих представника академских кругова као и истакнуте припаднике здравства.

<sup>42</sup> CSIS, p. xx.

– „Иако су квалитет и ефикасност здружених операција побољшани током деведесетих година 20. века, потребно је побољшати усаглашеност међу видовима“.

– „Разумна очекивања у вези с квалитетом живота војних лица и њихових породица нису задовољена. Војска као институција није се адекватно прилагодила потребама снага у којима службује већи број људи који имају своје породице“.<sup>43</sup>

Војне операције у Сомалији, у Руанди, на Хаитију, на Балкану, поред многих других, као и постојеће војно присуство на Блиском истоку узимали су свој данак. Припадници војске постајали су све забринутији због квалитета обуке и готовости, што је можда било и најпотресније за CS/S, „видови су губили несразмеран број својих најталентованијих припадника“.<sup>44</sup> Било је јасно да баш таленти, који су потребни да воде тај рад на трансформацији, напуштају војску и одлазе на високо плаћене цивилне дужности, што пружа већу стабилност њиховим породицама.

## Председнички утицај

Наша војска јесте без премца, али није без проблема.<sup>45</sup>

Џорџ В. Буш (23. септембар 1999)

Изазови с којима се суочавао просечни припадник војске, стање Министарства одбране и његов буџет и захтев конзервативаца да се војска трансформише дочекали су своју шансу председничком кандидатуром Џорџа В. Буша. Мада стање војске није било најважније питање у његовој кампањи, он је истицао визију војске која је обухватала све ситуације и изазове који су до тада дати само у општим назнакама. Бушов говор, одржан 23. септембра 1999. године у Цитадели (Војни колеџ Јужне Каролине, примедба уредника), „Период последица“, понудио је план који је, свакако, добио подршку кора трансформационалиста. У том говору, он је поменуо многе теме – од актуелних мањкавости буџета до потребе да се повећа буџет за истраживање и развој. Указао је на неадекватне плате и актуелни „одлив мозгова“ из војске. Обећао је нову примену стратешке паузе и трансформисану војску:

Мој циљ јесте да искористимо фантастичну прилику коју добије мало нација у историји да продужимо постојећи мир далеко у будућност; шансу да пројектујемо миролубиви утицај САД у целом свету, у далеки низ година.

<sup>43</sup> Исто, стр. xxi–xxiv.

<sup>44</sup> Исто, стр. xxv.

<sup>45</sup> George W. Bush, "A Period of Consequences" (lecture, The Citadel, Charleston, SC, September 23, 1999), [http://www.cita.delt.edu/pao/addresses/pres\\_bush.html](http://www.cita.delt.edu/pao/addresses/pres_bush.html) (сајт посећен 27. септембра 2007).

Ту прилику створила је револуција у технологији рата. Мог се све више дефинише, не маса или величина, него мобилност и окретност. Утицај се мери информацијама, сигурност се постиже невидљивошћу (stealth, технологија која омогућава малу видљивост на радарском екрану, примедба уредника), а сила се пројектује путем дугачког лука прецизно навођеног оружја. Та револуција савршено одговара јаким странама наше земље – вештини наших људи и супериорности наше технологије. Најбољи начин да одржимо мир јесте да рат редефинишемо према нашим условима.

[...] Последњих седам година протрађено је у инертности и празним причама. Сада морамо да обликујемо будућност новим концептима, новим стратегијама, новом одлучношћу. [...]

Искористићу ову указану повољну прилику да прескочимо једну генерацију у технологији. За то ће бити потребно утрошити више средстава – и трошити паметније. [...] Очекујем да ће приоритети буџета војске одговарати нашој стратегијској визији; не појединачним за себеним визијама видова, него за промену једној – здружену визији.<sup>46</sup>

Као што је познато, Џорџ В. Буш није победио 2000. године с мандатом у традиционалном смислу. Ипак, историја је радила у корист трансформациониста. Наредни изазов био је да се именује министар одбране који је до растао задатку.

## *Наступа Доналд Рамсфелд*

Председник Буш је схватио да ће тај задатак бити огроман.<sup>47</sup> Био му је потребан неко са организационом креативношћу, истукством рада у Пентагону, као и у Конгресу, а уз то с конзервативним акредитивима. Тада је био је Доналд Х. Рамсфелд. Он је имао одговарајуће квалификације: претходно истукство као министар одбране (у администрацији председника Џералда Форда, од 1975–77, примедба уредника), импресивну каријеру у приватном сектору с фармацеутском корпорацијом *Searle*, те истукство члана Представничког дома. Иако је Рамсфелд можда имао неке недостатке, био је веома лојалан свом председнику. Свака назнака његовог приступа трансформацији одсликавала је, прво, обећања председника из предизборне кампање; друго, јасну жељу да исправи запажене недостатке из Клинтоновог периода и, треће, околности које су настале по окончању Пустињске

<sup>46</sup> Исто.

<sup>47</sup> Исто.

олује 1991. године. При проучавању његовог приступа трансформацији, јасно се указују три различита дела. Рамсфелд је трансформацији приступио као – процесу, новом начину ратовања и стратегији.

## Процес, нови начин ратовања и стратегија

Од званичних производа трансформације, а што наговештава и документ *Трансформација војске: Стратегијски приступ* (*Military Transformation: A Strategic Approach*) вероватно је најсвеобухватнија стратегијска расправа. Министарство одбране опширно је приказало Рамсфелдов троделни приступ трансформацији одбране. Сажети садржај почиње званичном дефиницијом Министарства одбране у којем се процес налази у средишту пажње.

Процес који обликује променљиву природу војног надметања и сарадње путем нових комбинација концепата, способности, људи и организација...<sup>48</sup>

У вези с тим, у сажетом садржају опширно се описује нови начин ратовања који ће бити реализован тим процесом:

Изграђен на темељу фундаменталних аспеката мрежноцентричног ратовања и стављајући акценат на висококвалитетну заједничку спознају ситуације, растресито распоређене снаге, брзину командовања и флексибилност у планирању и извршавању, резултат новог начина ратовања биће то да ће америчке снаге моћи да изводе моћне операције засноване на ефектима ради постизања стратешких, оперативних и тактичких циљева у целокупном спектру војних операција.<sup>49</sup>

На крају сажетог садржаја у *Трансформација војске: Стратегијски приступ* даје се трећи део Рамсфелдовог приступа:

Трансформација ствара нове изворе моћи.<sup>50</sup>

Том делу документа *Трансформација војске: Стратегијски приступ*, иако је површан, дат је велики значај. Рамсфелд је трансформацију посматрао као стратегију за себе. Тери Пудас, бивши директор Канцеларије за трансформацију снага (*Office of Force Transformation – OFT*), описао је то као „свестан напор да се одабере свој будући простор за надметање“<sup>51</sup>. Рамсфелд је настојао да промени не само амерички приступ сукобу, него и свет-

<sup>48</sup> OFT, *Military Transformation: A Strategic Approach*, p. 2.

<sup>49</sup> Исто, стр. 3.

<sup>50</sup> Исто.

<sup>51</sup> Terry Pudas (виши сарадник истраживач, National Defense University), разговор са аутором, 14. фебруар 2008. године.

ски. Убрзаним коришћењем прилика које пружа RMA, а можда и њиховим обликовањем, трансформација би потенцијалне противнике довела у скупу безбедносну дилему путем нових технологија, организација и доктрине. Заузврат, та стратегија би вероватно присилила потенцијалне агресоре да одустану од употребе такве технологије чак и пре него што би је набавили.

Као што је председник Буш поменуо у свом говору у Цитадели, постојало је гледиште да је владајућа култура у Министарству одбране и свим видовима оружаних снага препека за значајније промене. Потребно је било да се среди и сам Пентагон. Традиције видова и њихова самосталност ометали су помак војске ка стварној здружености. Министарство одбране стално усредсређено само на себе, пропустило је више пута да искористи и употреби способности које су биле на располагању у другим ресорима извршне власти. Бирократија Министарства одбране, а до сличног степена и организације видова, биле су надувене, кабасте, спутане и неспособне за стварање и деловање. Процес је био тежи од самог производа. Те замерке нису биле ништа ново у војним круговима.<sup>52</sup> Ново је било то што се Рамсфелд позабавио с тим процесом, његовим замеркама и на тај начин идентификовао три циља на која се усмерио како би утицао на промену културе: пословна пракса министарства, интересорне и коалиционе делатности и начин на који се војска бори.<sup>53</sup> Управо кроз те промене, реализација се култура флексибилности и иновирања која је неопходна за успех трансформације. Циљ, „пословна пракса“, односи се на покушаје да се огромна бирократија усредсређена на процес преобрата у флексибилнију и иновативнију корпоративну структуру. Та структура обухвата управљање људским ресурсима и шеме унапређивања, набавне и фискалне стратегије и оперативно планирање и циклусе развоја доктрине. Резултат би био „измењени систем награђивања на основу преузетог ризика који би подстицао иновирање“.<sup>54</sup> Конкретни циљеви укључују нови процес управљања цивилним људством, назван Персонални систем националне безбедносни (*National Security Personnel System – NSPS*), као и програме набавке и буџетирања, којима је покушано да се учини делотворнијим Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (*Planning, Programming, Budgeting and Execution – PPBE*).<sup>55</sup> С тим делом стратегије настојало се да се реше раније идентификовани проблеми „стања оружаних снага“, те да се преусмери „одлив мозгова“ из тог министарства награђивањем иновација и преузимањем ризика.

<sup>52</sup> Center for Strategic and Budgetary Assessments, "Transformation Strategy", <http://csbaonline.org/2006-1/1.StrategicStudies/Transformation.shtml> (сајт посећен 19. јануара 2008).

<sup>53</sup> OFT, *Military Transformation: A Strategic Approach*, p. 3. Исто, стр. 10.

<sup>54</sup> Исто, стр. 10.

<sup>55</sup> Рамсфелд је у свом говору на *NDU* продискутовао и о изазовима с којима се суочава Систем PPBE. Поред тога, неуспео покушај Ваздухопловства САД да од Боинга изнајми авион – цистерну KC-767 може се посматрати као пример Трансформационе стратегије набавке.

„Интересорне и коалиционе делатности „односе се на покушаје да се искористе способности које већ постоје у другим организацијама извршне власти и војскама држава како би се постигло оно што се у Здруженуј визији 2020. назива „доминацијом у целокупном спектру“. Рамсфелд је настојао да поново избалансира интересорни приступ државе одвојено од војног извора моћи. Како је примећено у Канцеларији за трансформацију снага (OFT):

Трансформисање начина на који министарство интегрише војну моћ ... с другим елементима националне моћи и с иностраним партнерима такође ће помоћи да се осигура да када користимо војну моћ, то чинимо у складу с новим стратегијским контекстом. [...] Политичко-војни сукоб ... не може да се реши само војним средствима.<sup>56</sup>

Тај циљ потврђује све веће запажање међу америчким конзервативцима да је Клинтонова администрација сувише често тражила војна решења, на не баш оптималан начин – и на штету војске. Центар за стратегијске и међународне студије забележио је ту забринутост у својој студији војне културе. У својим мемоарима, бивши начелник Здруженог генералштаба САД, Колин Пауел, наводи сличну анегдоту:

Моја константна, нерадо примана порука на свим састанцима о Босни била је једноставно то да ми не треба да ангажујемо војне снаге све док не дефинишемо јасан политички циљ. Дебата је кулминирала на једној седници када ме је Мадлен Олбрајт, наш амбасадор у УН, исфрустрирана упитала: „Каква је сврха да се има оваква изванредна војска о којој увек говорите ако не можемо да је користимо?“ Мислио сам да ћу добити анеуризам.<sup>57</sup>

Чињеница да је Олбрајтова касније постала Клинтонова државна секретарка, а Пауел Бушов државни секретар, чини ту причу посебно илустративном у погледу различитих визија Клинтонове и Бушове администрације.

Коначни циљ представља то „како се војска бори“. Из неколико разлога, то-ме је посвећена највећа пажња, нарочито од стране видова. Прво, то би био форум за дебату о потенцијалним наменама и мисијама. Друго, испитало би се како видови извршавају своје функције „организовања, обуке и опремања“, чиме би се увео највећи потенцијал утицаја на њихове буџете. И на крају, то је представљало део трансформације који је Министарство одбране могло углавном да изврши уз минималну спољну помоћ или координацију. То не би нужно обухватало шеме ангажовања људи, задржавања кадрова и накнада, тако да

<sup>56</sup> OFT, *Military Transformation: A Strategic Approach*, p. 10.

<sup>57</sup> Colin L. Powell, with Joseph E. Persico *My American Journey* (New York: Random House, 1995), p. 576.

питање односа синдиката и јавности није било значајан фактор, као и код циља „пословна пракса“. То обухвата и мању међуминистарску или међународну координацију као и у случају „интерресорних и коалиционих делатности“. Тај циљ је био готово у потпуности у оквиру надлежности Пентагона.

## Трансформисање начина на који се Америка бори

Рамсфелд се суочио с три изазова, који су понекад били опречни. Прво, морао је да води глобални рат против тероризма. Друго, било је потребно да исправи уочене буџетске и инфраструктурне слабости у критичним компонентама војних снага које је наследио. И коначно, требао је да испуни председничко обећање да ће се војска трансформисати и тиме у Пентагон и видове оружаних снага увести нови концепти ратовања и организације.

У овом делу текста даје се даљи увид у процесе везане за Рамсфелдов приступ трансформацији. Разматрају се методи руковођења које је Рамсфелд применио и организација коју је креирао као извршни орган ради реализације трансформације. Испољавајући не само свој агресивни стил руковођења, него и конзервативни угао гледања на то да Америка пропушта прилику коју нуди стратешка пауза, он је за деловање изабрао најинтензивије методе. Разматрање се наставља образлагањем шест „критичних оперативних циљева“ и четири „стуба“ трансформације, као и њиховог односа према новој војсци „која се темељи на способностима“.

### Рамсфелдов процес

Рамсфелд није имао на располагању време као његови претходници из доба Клинтона – из три разлога. Прво, Рамсфелд је требало да реализује обећање председника и оствари резултате у конкретној, демонстрираној акцији. Друго, на основу преовлађујућег конзервативног мишљења, требало је да искористи оно што је преостало од стратегијске паузе и трансформише војску. Треће, догађаји од 11. септембра 2001. и интервенције у Авганистану и Ираку само су интензивирале његов осећај хитности.

Рамсфелд је запазио три алтернативе помоћу којих је могао да усмерава трансформацију. Прва је била путем традиционалне модернизације и рекапитализације, како је разматрано у производима Клинтонове ере као што су *Здружене визија 2020.* и *Стратегије националне безбедности* из касних деведесетих година 20. века. Заговорници те политике сталне модернизације тврдили су да ће трансформација војске бити резултат тог кон-

тинуираног побољшавања.<sup>58</sup> С новим и осавремењеним технологијама долазе и нове примене. Поред тога, та политика континуиране модернизације повећава очекивања да се те нове технологије стопе с трајним парадигмама и принципима, и то на нове начине, чиме се шири војни репертоар за ратовање. У документу *Трансформација војске: Стратеџијски приступ*, Рамсфелд је тај приступ назвао „континуирани мали кораци“. Други приступ је „низ много истраживачких средњих скокова“. Промене би настале унутар постојећих видовских парадигми и истакнутих унутарвидовских организационих и доктринарних промена. Рамсфелд никад није одбацио те методе као нетрансформационе, већ је подстицао трећу алтернативу: „извођење неколико великих скокова“. Ти скокови обухватају мере „које ће променити војну службу, Министарство одбране, па чак и свет“. Министарство ће „проучити ствари које су веома далеко од основних надлежности“.<sup>59</sup>

На први поглед, тај приступ од „неколико великих скокова“ могао би се сматрати подсећањем на председниково обећање из 1999. да ће „прескочити једну генерацију оружја“. Међутим, у стварности, тај приступ био је нијансирањи и представљао је један аспект идеје да је трансформација стратегија. Бивши заменик директора Канцеларије за трансформацију снага (OFT) Џон Гарстка, описује тај приступ као „стварање конкурентне предности кроз побољшање за читав ред величине“.<sup>60</sup> Док је наводио побољшања која су добијена технологијама пре операције Пустињска олуја, као што су Глобални систем за позиционирање, наочаре за ноћно осматрање и *stealth* технологија, Гарстка објашњава да тај приступ представља покушај да се постигну сличне предности применом војне технологије следеће генерације. Примери које он наводи у дискусији обухватају оружја усмерене енергије, несмртоносна оружја и космичке системе брзе реакције. Алудирајући на математички термин „ред величине“, као десетоструку промену, он такве велике скокове означава термином „Десетострукаши“ („Ten-X-ers“).<sup>61</sup>

Важан моменат код тежње за тим „десетоструким“ (или чак мање драматичним) побољшањима јесте захтев за лидерством које је потребно да би се остварио успех, а реализовало би се у име самог министра одбране. Под „континуираним малим корацима“, успех се може постићи праксом јаког управљања и стандардним бирократским процесима. С моделом „много истраживачких средњих скокова“, захтев за лидерством поставља се првенствено у оквиру сваког вида. С приступом од „неколико великих скокова“, министар одбране би морао да испољи снажно лидерство, понекад чак лидерство особе високог, утицајног положаја (слика 5).

<sup>58</sup> Kugler, L. Richard and Binnendijk, Hans: "Choosing a Strategy," in *Transforming America's Military*, ed. Hans Binnendijk (Washington, DC: National Defense University Press, 2002), pp. 57–87.

<sup>59</sup> OFT, *Military Transformation: A Strategic Approach*, p. 8.

<sup>60</sup> John Garstka (OASD/SO-LIC), разговор с аутором, 15. фебруар 2008.

<sup>61</sup> Исто.

## Захтев за лидерством



Напомена: Интензитет боје у сваком пољу указује на средиште пажње сваког поступка

*Слика 5 – Поређење између више приступа трансформацији*

Рамсфелд је схватио ту потребу за лидерством и формирао нову организацију која ће подупрети његов агресивни став – Канцеларију за трансформацију снага (*Office of Force Transformation – OFT*). Као својеврстан тrust мозгова, *OFT* би пребацио трансформацију из царства теорије у царство праксе. На челу с директором као „царем трансформације“, осигурало би се да „здружени концепти буду отворени према изазовима кроз велики број разноврсних иновативних алтернативних концепата и идеја“.<sup>62</sup> Први директор *OFT* био је пензионисани адмирал Артур К. Себровски. С великим борбеним истукством из Вијетнама и Пустиньске олује, академским истукством стеченим на дужности председника Поморског ратног колеџа и штабним истукством директора Система за командовање, контролу, комуникацију и рачунаре при Здруженом генералштабу, Себровски је имао праву комбинацију истукства за ту позицију. Поред тога, како је показао његов чланак у часопису *Proceedings* из 1998. године, „Мрежноцентрично ратовање – његов настанак и будућност“, он је био један од заговорника трансформације одbrane.<sup>63</sup> Тридесет дана од пензионисања у Морнарици САД, октобра 2001. године, почeo је да ради на новој дужности као „цар трансформације“.<sup>64</sup>

Иако је постојала *OFT*, Рамсфелдов процес користио је предности традиционалне улоге видова у организовању, обуци и опремању и сталну концепцијско-развојну улогу Команде здружених снага САД (*United States Joint Forces Command – USJFCOM*) као основни механизам трансформације. Званично процедурално усмерење дошло је из *Смерница за планирање*

<sup>62</sup> Rumsfeld, TPG, 12.

<sup>63</sup> Cebrowski, K. Arthur and Garstka, J. John: "Network-Centric Warfare: Its Origin and Future," *Proceedings* (јануар 1998), [http://www.oft.osd.mil/initiatives/ncw/docs/NCW\\_Origins\\_and\\_Future.doc](http://www.oft.osd.mil/initiatives/ncw/docs/NCW_Origins_and_Future.doc) (сајт посећен 26. јануара 2008).

<sup>64</sup> Department of Defense, "Arthur K. Cebrowski: Director, Force Transformation," Official Department of Defense Biography, [http://www.oft.osd.mil/library/library\\_files/document\\_388\\_cebrowski\\_with\\_pic.doc](http://www.oft.osd.mil/library/library_files/document_388_cebrowski_with_pic.doc) (сајт посећен 14. октобра 2007).

трансформације (*Transformation Planning Guidance – TPG*). Тако, *TPG* почиње дискусијом у три поглавља о потреби за трансформацијом и наставља се кратким описом предмета и стратегије трансформације, у складу с онима који су укратко изложени у *Трансформација војске: Стратегијски приступ*. За *USJFCOM*, командна одговорност усредсредила се на „развој захтева за здруженим ратовањем, вођење здруженог концепта развоја и експериментисања, те развој специфичних здружених концепата које одобрава начелник Здруженог генералштаба“.<sup>65</sup> Даље се у *TPG* идентификују начелници управа видова и команданти видова оружаних снага САД који су „одговорни за развој специфичних концепата за операције подршке и основне надлежности ... и израду мапе пута трансформације“.<sup>66</sup>

Касније је у *TPG* специфицирано да се те путне мапе треба да достављају министру, најкасније до 1. новембра текуће године, с тим да је рок за први такав производ новембар 2003. године.<sup>67</sup> У вези са садржајем, у *TPG* се инсистирало да те мапе пута буду „изводљиве“:

Мапа пута за 2003, установиће основну процену свих активности трансформације које спроводи Министарство одбране. Следећи скуп ревидираних путних мапа позабавиће се способностима и пратећом метриком која ће се бавити са шест циљева трансформације и здруженим оперативним концептима. Поред тога, видовске мапе пута обезбедиће план изградње способности које су неопходне за подршку [здужених оперативних концептата]. Слично томе, здружене мапе пута обезбедиће план за изградњу здужених способности у подршци [здужених оперативних концептата].<sup>68</sup>

Укратко, Рамсфелдов процес одсликавао је модел агресивног лидерства који је омогућавала организација специфична за трансформацију и који је оствариван првенствено преко видова и Команде здужених снага САД. Следећи изазов био је да се разјасни куда тај процес води, али коришћењем термина који покрећу на акцију.

## *Рамсфелд против Здружене визије 2020.*

Румсфелд никад није идентификовао Здружену визију 2020 као своје мерило за трансформисану војску,<sup>69</sup> али поређење нових начина ратовања који су уочени у документу из Клинтонове ере с оним који су описани у неко-

<sup>65</sup> Rumsfeld, *TPG*, p. 12.

<sup>66</sup> Исто, стр. 13.

<sup>67</sup> Исто, стр. 14.

<sup>68</sup> Исто, стр. 19.

<sup>69</sup> Terry Pudas (Senior Research Fellow, National Defense University), разговор с аутором, 14. februar 2008. године.

лико докумената из Рамсфелдове ере илуструје да су разлике биле у терминологији, а не у суштини. На пример, Здружене визија користи израз адмирала Овенса „систем система“, док Трансформација војске истиче концепт „Мрежноцентричног ратовања“ Себровског. На крају, оба документа дају визију снага које се могу брзо разместити, у веома „растреситом“ распореду, које изводе прецизне операције засноване на ефектима уз заједничко познавање ситуације и брзо командовање.

Ипак, постоје три значајне разлике у нијанси, које је вредно поменути. Прва се односи на стратегију набавке потребних елемената за стварање нове организације и потребних услова за нови начин вођења рата. Друга разлика је у концепту здруживања, а трећа разлика је у томе како да се код људства развије култура креативности и иновирања. Тон Здружене визије наводи на то да би „стална инфузија“ у широко доступну технологију омогућила нове способности ратоводства, концепте и структуре наведене у документу.<sup>70</sup> С друге стране, као што је показано у Смерницама за планирање трансформације из априла 2003. године, Рамсфелд је намеравао да обрне смер тог процеса:

Уместо израде планова, операција и доктрине према већ постојећим војним системима, како се то често радило у прошлости, од сада ће Министарство директно увезивати стратегију набавке и здружене концепте будућности како би се обезбедиле неопходне способности за извођење операција будућности.<sup>71</sup>

Када је реч о здружености, перцепција Здружене визије била је мање захтевна од Рамсфелдове визије. Иако се у Здруженој визији говори о „интеграцији“ и „међузависности“, а спомиње се и „интеграција основних надлежности видова“,<sup>72</sup> тон тог документа наводи да би се то додогодило првенствено на нивоу команданта здружених снага. Тежиште Здружене визије јесте недвосмислено на интегрисаном одлучивању и заједничком познавању ситуације са „синхронизованим“ вишекомпонентним операцијама.<sup>73</sup> Према Рамсфелду нови стандард био би „међузависност“. Разлози за ту нијансу нису одмах јасни на први поглед, али су вероватно последица жеље да се изради Здружене визија као вредан производ, али да се не дира у осетљивост припадника видова. Један пример те осетљивости јесте доктринарни став ваздухопловства да командант ваздухопловних снага мора бити ваздухопловец.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Shelton, *Joint Vision 2020* (u daljem tekstu JV 2020), стр. 3, 24–25.

<sup>71</sup> Rumsfeld, *TPG*, p. 7.

<sup>72</sup> Shelton, JV 2020, p. 31.

<sup>73</sup> Исто, стр. 6, 8, 13, 15, 20, 31, 34.

<sup>74</sup> Air Force Doctrine Center, *Air Force Basic Doctrine*, Air Force Doctrine Document 1, (Washington, DC, 2003), p. 21.

Последња нијанса вредна помена односи се на Рамсфелдову жељу да се усмери на „пословну праксу“ Министарства одбране и видова и, конкретно, на начин како да се створи неопходан кадар за стварање иновација које ће да воде ка успеху. Здружену визију указује на значај здружене обуке и образовања. Тежиште је на стварању кадра будућности.<sup>75</sup> Није било никакве дискусије о било каквом агресивном настојању да се унапреде и задрже најкреативнији и најсмелији припадници војске и Пентагона. Као што се види у *TPG*, Рамсфелд је одлучно коментарисао да Министарство одбране представља своје приоритете, „најочигледније унапређивањем појединача који предводе у иновацијама“.<sup>76</sup> Разлог за ту разлику налази се, највероватније, у жељи Пентагона да Здружену визију направи као трајан и подстицајан производ избегавајући јединствене проблеме који су у вези с „одливом мозгова“ и бригом за сигурност запослења.

## *Способности, потпорни стубови и циљеви*

Снаге засноване на способностима представљају оно што ће Пентагон користити за дефинисање структуре будућих снага; оне представљају крајњи нуспродукт трансформације. У Четврогодишњем прегледу одбране 2001, разматра се удаљавање министарства од регионалне стратегије два рата и усмеравање ка новој структури снага која би била дефинисана скуповима вештина које би видови требало да поседују. Тај помак нужно тражи од видова (појединачно, а и као тима) да критички преиспитају своје трајне улоге и одговорности у контексту веома динамичног, асиметричног света заснованог на информатици. То уопште не значи да су традиционални рат између две државе или трајни принципи сада сасвим *passé*. Међутим, видовима је заиста потребно да преиспитају скупове својих вештина и, при томе, да обраћају пажњу на исход колективне мисије у целокупном спектру војних операција. Структура снага ће тада постати питање не „колико јединица, или тенкова, бродова и авиона“, него „каква врста ефекта или колико брзо“. Аналитичар *RAND*-а Пол К. Дејвис, у свом есеју „Интегрисање програма трансформације“ даје сличну дефиницију:

Први принцип ... јесте организовати ... према способностима за извршење мисије. Иако се на ваздухоплове, бродове и тенкове може гледати као на „способности“, способности од највећег интереса ... јесу способности за извршење кључних мисија. Није доволно само да се имају платформе, оружје и инфраструктура. Од највеће важности је да ли се мисије могу поуздано извршити у широком спектру оперативних околности.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Shelton, JV 2020, pp. 34–36.

<sup>76</sup> Rumsfeld, *TPG*, p. 8.

<sup>77</sup> Paul K. Davis: "Integrating Transformation Programs," in *Transforming America's Military*, p. 210.

Концепт снага које су засноване на способностима, као основну замисао, омогућавају кључни подржавајући концепти. Најистакнутије су Мрежноцентрично ратовање (*Network Centric Warfare – NCW*) и Операције засноване на ефектима (*Effects Based Operations – EBO*).

Операције засноване на ефектима (*EBO*) имају своје присталице и противнике, а сврха тог пројекта није да даје аргументе за њихове добре стране или против њих.<sup>78</sup> Оне су, међутим, кључни елемент за разумевање снага заснованих на способностима. Команда здруженih снага САД, у свом појмовном речнику, наводи да се *EBO* „усредсређују на повезаност акција с ефектима и циљевима“.<sup>79</sup> У вези с тим, Даглас Макгрегор описује *EBO* мало практичније, при томе напомиње да „размишљање засновано на ефектима укључује логички процес идентификовања жељеног [исхода], а затим грађење ланца узрока и последица који води ка жељеном исходу“.<sup>80</sup>

С *EBO* настоји се да се превазиђе традиционално ратовање директним сучељавањем и изнуривањем тако што се прецизно одређује жељено крајње стање. Код *EBO* важније је да се промени понашање непријатеља, него да се униште његове снаге. На пример, ако командант здруженih снага (*Joint Forces Commander – JFC*) жели да контролише неко подручје, онда се тај ефекат може постићи неутралисањем увећаног дотура горива непријатељу у односу на уобичајени дотур горива или пресецањем праваца којима би он могао да уђе у то подручје савезничком ватром с велике даљине, ваздухопловним снагама или крстарећим ракетама. Чак би *JFC* могао да користи психолошке или информационе операције како би спречио непријатељеве снаге да то подручје сматрају тако значајним. У свим ситуацијама, *EBO* захтевају и да *JFC* избалансира војни резултат с разумевањем секундарних ефеката, с једне стране, како локално становиштво гледа на операцију или, с друге стране, каква је међународна подршка те операције.

Фред Кејган помиње популарност *EBO* код ваздухопловних ентузијаиста, као и оклевање копнених снага да их у потпуности прихватате.<sup>81</sup> Међутим, *EBO*, саме по себи, не промовишу један вид више од другог, нити доказују да су мање, лакше или малобројније снаге боље. Оно што *EBO* промовишу јесте схватање да су ефекти у умном склопу противника и дугорочни ефекти једнако важни као и краткорочни исходи. Према томе, за успех је потребно разумевање начина како непријатељ види и схвата догађаје који су пред њим – а за то је потребна опсежна обавештајна способност.

<sup>78</sup> Milan N. Vego: "Effects Based Operations: A Critique," *Joint Forces Quarterly* 41 (2d Quarter 2006), pp. 51–57.

<sup>79</sup> US Joint Forces Command Website, <http://www.jfcom.mil/about/glossary.htm#E> (сајт посећен 16. октобра 2007).

<sup>80</sup> Douglas Macgregor: *Transformation Under Fire: Revolutionizing How America Fights*, p. 71.

<sup>81</sup> Kagan, p. 185.

У документу *Трансформација војске: Стратеџијски приступ* тврди се да успешне операције засноване на ефектима нису могуће без мрежноцентричних организација. Као што се у истом тексту наводи,

Мрежноцентрично ратовање не зависи само од технологије саме по себи; оно је и функција понашања. [...] Моћ долази од информација, приступа и брзине. Добит, NCW остварује способношћу бољег садејства и координације у реалном времену, чији су резултати већа брзина командовања, већа самосинхронизација и већа прецизност жеље-них ефеката.<sup>82</sup>

Мрежноцентрично ратовање ставља акценат на хоризонталније командне структуре и одлучивање на низним нивоима, на основу стално присутне свести о командантовој замисли и њеним могућим изменама. Тери Пудас повезује NCW са идејом да ће самосинхронизујућа информација велике брзине „заменити масовне снаге“ на савременом бојном пољу.<sup>83</sup> Тако би лаке, окретне снаге које примају информације у реалном времену могле брже да реагују на динамику бојног поља, него њихови противници да у средсреде ефекте на непријатеља ради обликовања исхода на позитиван начин, чак и ако непријатељ можда има бројно надмоћније снаге. Мрежноцентрично ратовање је технолошко отелотворење Џон Бојдове повратне спрете „Осмотр, оријентиши се, одлучи, дејствуј“ („Observe, Orient, Decide, Act – OODA“). За постизање јаке мрежноцентричне способности, у *Трансформација војске: Стратеџијски приступ* даље се идентификују „принципи који регулишу“ NCW:

- „борити се прво за постизање информационе надмоћи“;
- акценат стављати на „веома добро заједничко познавање ситуације“ кроз „садејствујућу мрежу мрежа“ путем које „корисници информација постају, такође и достављачи информација“;
- развити „динамичку самосинхронизацију“ увећавањем могућности тактичких снага да дејствују самостално и да саме коригују своје задатке на основу заједничког познавања ситуације и командантове замисли;
- развити „досег дубинских сензора“ који се могу „разместити, дистрибуирати и умрежити“ и сталну обавештајну активност, осматрање и извиђање и
- повећати „брзину командовања“ скраћењем потребног времена у спрези „сензор–доносилац одлуке–стрелац“.<sup>84</sup>

Иако је NCW исто толико концепт понашања колико и технички концепт, оно заиста поседује изражени технолошки фактор. Према томе, сходно сајом својој природи, оно би нужно захтевало побољшања код сателита, ширине радио фреквенција, беспилотних летелица и нанотехнологије. У вези

<sup>82</sup> OFT, *Military Transformation: A Strategic Approach*, p. 31.

<sup>83</sup> Пудас, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. године.

<sup>84</sup> OFT, *Military Transformation: A Strategic Approach*, pp. 31–32.

с тим, Џон Гарстка напомиње да је за NCW посебно важно да се повећа могућност реаговања снага које базирају у космосу.<sup>85</sup> Наводећи концепт „Оперативно одговарајући космос“ („Operationally Responsive Space“), Гарстка истиче да би време реаговања из космоса требало да се сведе на сате, или чак минуте.<sup>86</sup> Концепт NCW требало би чак да се позабави с дуготрајним проблемима који су повезани са здруженом, коалиционом и интересорном интероперабилношћу.<sup>87</sup>

Четири „стуба“ трансформације служе као јасан доказ да је Рамсфелд схватао трансформацију као стални процес, те су јој стога потребне основне спознаје које ће усмеравати њен развој и прилагођавање – и да служе као темељ њених снага. Те спознаје би функционисале као дугорочна перспектива која омогућава трансформацију:

- стуб један: јачање здружених операција,
- стуб два: експлоатисање обавештајне предности САД,
- стуб три: развој концепата и експериментисање и
- стуб четири: развој трансформационих способности.<sup>88</sup>

Јасно је да је Рамсфелд мислио да интензивира здруженост видова, па чак и у интересорном и коалиционом подручју. У том смислу, „модуларност“ је можда бољи термин. Модуларност се не разматра у актуелним текстовима Пентагона о трансформацији, али се јавља код КоВ САД.<sup>89</sup> Модуларност је нешто више од пукних здружених операција и превазилази сам појам интероперабилности. Модуларност је захтев за провајдерима способности да буду довољно оријентисани на здруженост и да буду довољно интероперабилни, да би били успешни, нарочито уз минималан или нулти временски рок. „Провајдер способности“ могао би да буде једновидовски, здружени или интересорни тим који се команданту здружених снага (JFC) представља као засебно средство. Може постојати више од једног провајдера способности по евентуалној жељеној способности (чак и када та способност не постоји у оквиру сваког вида). У суштини, према потреби, команданту здружених снага био би приказан (идеално би било из Команде здружених снага САД) мени опција помоћу којих он може да произведе жељени оперативни исход који је резултат комбинације способности коју он сачини од расположивих. Поента је да су понуђене опције у менију интероперабилне, интердоктринарне и довољно флексибилне да буду успешне у оквиру наменски формираног тима, без обзира на то које још специфичне организа-

<sup>85</sup> Гарстка, разговор с аутором, 15. фебруар 2008.

<sup>86</sup> Исто.

<sup>87</sup> Clay Wilson: "Network Centric Warfare: Background and Oversight Issues for Congress", Congressional Research Service, (Washington, DC, 2004), CRS-2 – CRS-3.

<sup>88</sup> Rumsfeld: TPG, pp. 15–21.

<sup>89</sup> Douglas A. Macgregor: "Transforming Jointly," in Binnendijk, *Transforming America's Military*, p. 226.

ције ту учествују. Даглас Макгрегор користи израз „укључи се и игра“.<sup>90</sup> Мада су по концепту блиски модуларности, важно је поменути да провајдери способности не морају да буду исте величине нити да раде у сличном временском опсегу. Они једноставно морају да буду узајамно заменљиви кад се ради о исходу.

Такође, овај стуб, поставио је захтеве за стратегију набавке и стратегију организације у Министарству одбране. Нове способности и њихове пратеће платформе, доктрине и организације биле би од почетка здружене и осмишљене за потребе четири концепта здруженог дејствовања (*Joint Operating Concepts – JOC*): безбедност матичне територије, операције стабилизације, стратешко одвраћање и веће борбене операције.<sup>91</sup> Ти захтеви утицали су на интероперабилност при стварању система од самог почетка (за разлику од накнадног подешавања система након набавке) и још више оснажили, већ поменуту дискусију о модуларности.

Као што је истакнуто у поменутој дискусији о *EBO*, обавештајна делатност биће приоритетна. Како се наводи у *TPG*, она служи да обезбеди стратешко и оперативно упозоравање, а представља основни темељ на којем почивају *EBO*. У вези с тим, *TPG* даље прецизира да ће обавештајна слика, коју обезбеђују САД, бити истрајна и доследна.<sup>92</sup> Она треба да обезбеди непрекидан проток података, те да произведе сличне резултате у целој мрежи корисника. Такође, она ће, доласком мрежноцентричног ратовања и брзог командовања, имати сопствене модуларне атрибуте:

[Обавештајне способности САД] обезбедиће хоризонталну интеграцију и осигураће да сви системи буду укључени у глобалну информациону мрежу, системе заједничког познавања ситуације и трансформисане системе командовања, контроле и комуникација.<sup>93</sup>

Последња два стуба представљају завршне трајне спознаје Рамсфелдове визије трансформације. Променом културе Пентагона, Рамсфелд се надао да ће покренути непрекидни процес помоћу којег ће САД увек бити испред потенцијалних противника. Развој концепта и експериментисање захтева „надметање идеја“.<sup>94</sup> Експериментисање омогућава Министарству одбране да управља ризицима који су повезани с неизвесностима стратешке паузе и недостатком јасно дефинисаних претњи. Стога, *TPG* иде дотле да налаже борбеним командама и видовима да развијају трајне формалне методе како би осигурали да се нови начини вођења рата развију и тестира-

<sup>90</sup> Исто.

<sup>91</sup> Rumsfeld: *TPG*, str. 15.

<sup>92</sup> Исто, стр. 17.

<sup>93</sup> Исто.

<sup>94</sup> Исто.

ју.<sup>95</sup> Слично томе, четврти стуб одређује да те исте организације одржавају формални процес кроз који се нове способности развијају и дају на коришћење Министарству одбране.

Даље илуструјући Рамсфелдов став о хитности трансформације, у стратегији су додатно назначени „циљеви“. На пример, ти циљеви представљају почетни скуп способности које би произвели стубови, као прва вода која истиче из трансформационе пумпе, а које би тиме побољшале репертоар нових снага заснованих на способностима. Штавише, циљеви би ојачали и саде стубове. На стратегијском нивоу, у документу *Трансформација војске: Стратегијски приступ* наводи се шест изузетно значајних способности:

- циљ 1: заштита критичних база и сузбијање хемијског, биолошког, радиолошког и нуклеарног оружја;
- циљ 2: пројектовање и одржавање снага у околностима онемогућеног приступа;
- циљ 3: ускраћивање уточишта непријатељу;
- циљ 4: коришћење могућности информационе технологије;
- циљ 5: осигурање информационих система и извођење информационих операција и
- циљ 6: јачање космичких способности.<sup>96</sup>

Свих шест циљева доприносе кровном концепту „Одвараћање истурањем“. Прва три су „циљеви оријентисани на мисију“, а преостала три јесу „циљеви који стварају могућности“.<sup>97</sup> Разумевање концепта „Одвараћање истурањем“ омогућава да се сваки од наведених шест циљева јасније схвати:

Способност снага САД да предузму акцију из истурене области и брзо буду ојачане из других области, те поразе противнике у кратком року и одлучно, знатно ће допринети нашој могућности да управљамо стратегијским окружењем будућности.<sup>98</sup>

У вези с тим, концепт „Одвараћање истурањем“ наговештава брзо реаговање на развој ситуације на такав начин да се непријатељ повуче, одустане или буде брзо онеспособљен, чиме би се смањио или елиминисао захтев за повећаним размештајем снага и борбеним операцијама. Као додатна корист, ако непријатељ не би одмах реаговао на те ефекте, окружење би било повољно за здружене, интэресорне, или коалиционе активности.

Према овој дефиницији, циљеви оријентисани на мисију и циљеви који стварају могућности имају значајну улогу у овом концепту. Истурање посебно значајних база представља страну једначине која се односи на снабде-

<sup>95</sup> Исто, стр. 18.

<sup>96</sup> OFT, *Military Transformation: A Strategic Approach*, pp. 17–19.

<sup>97</sup> Исто, стр. 17.

<sup>98</sup> Исто, стр. 30.

вање, док истурање и одржавање снага представља страну једначине која се односи на потрошњу. Производ те једначине јесте трећи циљ, такозвани „непријатељ без уточишта“. Циљеви који стварају могућности доприносе подршици тако што путем космоса или сајбер-простора обезбеђују информације, обавештајне податке и јасна упутства организацијама које воде рат, обликујући тим операцијама борбени простор тако што ускраћују непријатељу могућност употребе истог медија. Ниједна локација на свету не би била имуна од способности САД да виде и анализирају окружење те да у сценарију убаце целовите, јединствене и одлучујуће ефекте.

Рамсфелдов програм трансформације није био ограничен на тих шест циљева. Релевантна литература о трансформацији, пре свега *TPG*, наводила је додатне циљеве који су још јаче подупирали сваки од та четири стуба.<sup>99</sup> Табела 1 приказује најзначајније од тих нових способности.

Табела 1

*ТПГ циљеви за подршку стубовима трансформације<sup>100</sup>*

<b>Стуб 1 – Јачање здружених операција</b>	<b>Стуб 2 – Експлоатисање обавештајне предности САД</b>
Развој краткорочних здружених операција, Развој средњерочних здружених концепата, Развој нове дугорочне здружене визије, Развој сталног Штаба здружених снага, Заједничка релевантна оперативна слика, Унапређене способности обавештајног рада, осматрања и извиђања, Унапређене способности сензор–стрелац, Глобални проток информација, Адаптивно планирање, обука и увежбавање за мисију.	Рано упозорење на ескалацију кризе, Унапређени процеси одабира циља, Унапређена процена последица борбе, Истрајан и континуиран приступ обавештајним подацима, Хоризонтална интеграција обавештајних система, Интеграција обавештајне активности с командовањем и контролом.
<b>Стуб 3 – Развој концепата и експериментисање</b>	<b>Стуб 4 – Развој трансформационих способности</b>
Унапређени експериментални програми: – агресивне асиметричне претње, – употреба виртуелних способности и претњи, – побољшана инфраструктура „Црвеног тима“, – процедуре и начин чувања искустава и поука. Унапређене ратне игре: – примена концепата типа „Човек у петљи“ и – примена комерцијално доступне технологије. Побољшано моделовање и симулација, Процена здружених националних способности за обуку.	Видови да развију трансформационе мапе пута, Концепти вођења рата изведени из борбене улоге командира, Брза здруженна набавка, Побољшано тестирање и евалуација, Уграђивање трансформације у здруженено обучавање и Побољшана здруженна едукација за професионални развој.

<sup>99</sup> Rumsfeld, *TPG*, стр. 15–21.<sup>100</sup> Исто.

## Добитници и губитници

Летимични преглед стратегијских и детаљнијих циљева у претходном делу текста јасно указује на склоност ка технологији у Рамсфелдовој визији трансформације. Тај програм захтевао би знатна материјална средства. Међутим, Рамсфелд би се вероватно наљутио на примедбу да је трансформација, сама по себи, била програм набавке високе технологије. У његовој визији инсистира се – да доктринарни и организациони развој чине темељ на којем почива програм. Он се вероватно не би сложио с идејом о „добитницима“ и „губитницима“ у том процесу. Јер, кад се постави питање националне одбране, једини добитници (који су важни) били би САД, њени савезници и њени интереси. Тери Пудас примећује да је у неизвесним временима циљ да се „прво створи ширина у погледу способности, затим генерише дубина помоћу више провајдера способности“.<sup>101</sup> С обзиром на то, логично је да ће бити организација, структура и система који добијају већу министарску и фискалну подршку на основу овог програма, од других – бар краткорочно. Табела 2 приказује вероватне „добитнике“ и „губитнике“, на основу Рамсфелдовог процеса и жељених исхода трансформације.

Табела 2  
Добитници и губитници трансформације

Трансформациони „добитници“	Трансформациони „губитници“
Космички системи и операције, Беспилотне летилице, Стратегијски и тактички ваздушни транспорт, Платформе за попуну горивом у ваздуху, Информационо ратовање и операције, Здружено командовање, контрола и комуникације, Развој доктрине/Грустови мозгова, Снаге за специјалне операције, Истраживање и развој, Противракетна одбрана, Команда здружених снага САД, Стратегијска команда САД, Команда за специјалне операције САД, Команда транспорта САД и Агенција за више истраживачке пројекте одбране.	Тешко окlopљена и гусенична возила, Велике поморске борбене групе и организације, Једнонаменски ловачки авиони и бомбардери и Једнонаменске борбене организације.

<sup>101</sup> Pudas, разговор с аутором, 14. фебруар 2008.

Како би се дискусије специфичне за видове одложиле за каснија поглавља, у овој табели намерно је изостављена референца с било којим конкретним видом. Ипак, било би неумесно рећи да према Рамсфелдовој визији неки видови не би себе сматрали више „губитницима“, него други. У најширем смислу, међутим, Рамсфелдова визија трансформације ставља у повољнији положај системе и организације који су истицали хоризонталне командне структуре, здружене примене и операције, брзо дејство и нове технологије и концепције ратовања. Сразмерно мања пажња дата је снагама с веома вертикалним структурама командовања, спорим реаговањем, једном наменом и гломазном логистиком.

## Институционализација трансформације

Разумевање трансформације на нивоу министарства било је нејасно, а ту мачења појединих видова и Команде здружених снага САД (*USJFCOM*) учинила су процес још нејаснијим. Иако нису успевали ни да дефинишу трансформацију на исти начин, појединачни видови и *USJFCOM* посматрали су своје трансформационе одговорности кроз различите призме и на другачији начин спроводили своје обавезе у вези с трансформацијом. Утицај тих разлика у ставовима зависи од тога како се посматра организациона озбиљност МО према процесу. У најбољем случају, видови и *USJFCOM* искрено су настојали да одговоре на позив министра одбране и нејасно дефинисане задатке и приказе будућих прилика да се ангажују у озбиљној здруженој и интерресорној дебати о правцу трансформације. У најгорем случају, те организације спроводиле су трансформацију као само још један додатни штабни пројекат, и само су препаковале дугогодишње програме набавке као „трансформационе“. Као што је то обично случај, истина је негде између тих крајности. Међутим, у овом моменту коректно би било рећи да су те варијације ослабиле дијалог јавности о трансформацији до те тачке да су се организацијске целине унутар Министарства одбране и ван њега усредсредиле на оно што могу (или што су мислили да могу) да ураде. У вези с тим, даља дебата о трансформацији скренула је с правца и прешла у дебату о набавци система, релативној буџетској равнотежи између видова те уоченим добитницима и губитницима трансформације. Упркос неколико заиста сјајних покушаја у правцу побољшања доктрине, образовања, обуке и ангажовања, та достигнућа прошла су незапажено у јавности – због колективног пропуста МО да дефинише и спроводи трансформацију језгровито и на интегрисан начин.

У овом делу текста истражује се како су појединачни видови, *USJFCOM* и други кључни играчи гледали на изазов трансформације и како су поступали у вези с тим, у три периода, за време Рамсфелдовог мандата када је

он био на положају министра одбране. Први период, од октобра 2001. године до априла 2003, који је започео Четвогодишњим прегледом одбране 2001. (*Quadrennial Defense Review – QDR*), а завршио се са *TPG*. Други период почиње објављивањем *TPG*, а завршава се објављивањем *QDR 2005*. Последњи период, од 2005. до 2007, у којем је трансформација постала до-гађај без усмерења и изгубила приоритет у односу на рекапитализацију због продужења операција у Ираку и Авганистану. Механизми за дискусију обухватају видовске „Мале пута трансформације“ и годишње извештаје о стању готовости, као и значајне здружене и видовске иницијативе у области доктрине, образовања и обуке. У последњем делу текста анализирају се предности и мане америчког приступа трансформацији и даје прогноза њене одрживости у пост-Рамсфелдовој ери.

## Од 2001. до 2003. године – Почетни кораци трансформације

Рамсфелд је званично обзнатио своју визију објављивањем веома ишчекиваног Четвогодишњег прегледа одбране 2001. године, иако је трансформација покренута пре његовог мандата на положају министра одбране, а била је и једна од тачака председничке кампање 2000. године.<sup>102</sup> Ту визију ојачао је око месец дана касније формирањем Канцеларије за трансформацију снага (*OFT*). Упркос томе, током 2002. године и првом делу 2003. године, видови су радили на трансформацији само по веома општим формалним смерницама. Тек априла 2003, када је *OFT* званично објавила *TPG*, видови су добили конкретно усмерење по којем су могли да раде.

До лета 2002. *OFT* је израдила нацрт *TPG*, али је њихово званично усвајање одгођено због неслагања међу видовима, као и видова с министром одбране, о стварној улози тог документа. Како је навео један официр из састава радне групе при ваздухопловству, Рамсфелд је у почетку хтео да задаци из оквира тих смерница представљају високо позиционирани модел управљања буџетским приоритетима, као и активностима између видова и унутар њих. Рамсфелд је настојао да задржи надлежност коначног одобравања за специфичне функције организовања, обуке и опремања, које су традиционално припадале видовима. Због тога се сваки вид снажно усрптивио том приступу, па је с обзиром на процес координације одложено

<sup>102</sup> Министарство одбране је објавило 2001 *QDR*, 30. септембра 2001, око три недеље након напада на САД, 11. септембра. Иако су ти напади убрзали доношење тог новог документа, интерес јавности био је велики због очекиваних промена „америчког начина ратовања“ и померања средишта пажње с Европе на Пацифичко војиште и Азију о чему се причало.

усвајање *TPG*.<sup>103</sup> Они су заједно тврдили да већ постоје званични форуми путем којих се министру одбране пружа прилика да даје примедбе и обликује активности видова. Ти форуми обухватали су, поред осталог, и „Смернице за стратегијско планирање“, „План одбране за будуће године“ и „Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења“ (*PPBE*). Они су тврдили да *TPG* мало доприноси дијалогу о трансформацији.<sup>104</sup> Министар одбране, видови и *OFT* изгладили су те разлике тек у пролеће 2003. године и договорили се о редукованој улози *TPG*, као форуму за координацију видова, *USJFCOM* и *OFT* и извештавање о напретку трансформације.

Упркос недостатку званичних смерница, рад видова и *USJFCOM* на пла-ну трансформације није посустајао. Сваки вид може лако да укаже на размишљања и напоре који су постојали пре Рамсфелдовог доласка на положај министра одбране у Бушовој администрацији. Баш та размишљања, из периода пре Рамсфелда, обојила су став сваког вида о трансформацији и представљала су зрно раздора у њиховим појединачним визијама. Упркос томе, чињеница је да су видови и *USJFCOM* схватили озбиљност министра одбране и, у недостатку званичних смерница, до 2002. године, већ започе-ли сопствене путеве ка трансформацији.

Иако није осмислила назив за „трансформацију“, од октобра 1999, Копне-на војска САД дала је првенство трансформацији, убрзо након окончања опе-рације *Сајезничка сила*, бомбардовања Србије у амбијенту настојања Косо-ва да стекне независност. Без обзира на то да ли се та операција сматра успехом ваздухопловних снага, чињеница да је председник Србије Милошевић капитулирао отприлике истовремено када су се на сцени појавиле тешке копнене снаге потпуно је одговарала начелнику Штаба копнених снага САД, генералу Ерику Шинсекију (*Eric Shinseki*).<sup>105</sup> Наиме, генерала је бринула чи-њеница да су те исте снаге сувише тешке за лоше путеве и мостове у том ре-гиону.<sup>106</sup> Шинсекијев одговор на захтев за лакше, покретљивије снаге указао је на три приоритета: увођење високотехнолошких „циљних снага“ у року од десет година; „прелазне снаге“ засноване на постојећој технологији, са сре-диштем пажње на „захтеву тог вида да премости оперативни раскорак изме-ђу [својих] тешких и лаких снага“; модернизација и рекапитализација „насле-ђених снага“, постојећих платформи и организација које вид тренутно има.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Moreton Rolleston (AF/A8X), телефонски разговор с аутором, 27. новембар 2007. и директан разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>104</sup> Исто.

<sup>105</sup> Bruner, Edward F: "Army Transformation and Modernization: Overview and Issues for Congress," Congressional Research Service (Washington, DC, 2003), CRS-2.

<sup>106</sup> Исто.

<sup>107</sup> White, Thomas E. and Shinseki, Eric: "A Statement on the Posture of the United States Army 2002," презентиран комисијама и поткомисијама Сената Сједињених Држава и Представничког дома 107. Конгреса (Washington: Office of the Chief of Staff, US Army), стр. 9.

Најхитнија краткорочна активност била је увођење у употребу прелазних снага, које ће убрзо добити назив „привремени бригадни борбени тим“<sup>108</sup>, а који се заснивао на средњеоклопљеним возилима точкашима које су производили *General Motors* и *General Dynamics*.<sup>109</sup> Дугорочније набавке укључивале су конструисање и увођење у употребу „Борбеног система будућности“ („Future Combat System“), хеликоптера Команчи (*Comanche*) и неколико надоградњи Система за командовање, контролу, комуникације, рачунаре, обавештајну делатност, осматрање и извиђање (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance – C4ISR*), а све за потребе циљних снага.<sup>110</sup> Наслеђене снаге биле би ојачане набавком самоходне хаубице Крсташ (*Crusader*), као и надоградњама хеликоптерске флоте КоВ, тенкова M1 Абрамс (*Abrams*) и борбених возила M2 Бредли (*Bradley*).<sup>111</sup> Схватајући да се „трансформација односи на оно шта радимо, али и како то радимо“, Шинсеки је увео и низ иницијатива на плану људства, образовања, обуке и готовости.<sup>112</sup>

Иако веома оспоравана у војним круговима,<sup>113</sup> самопрекламована надмоћ војног ваздухопловства у операцији Савезничка сила имала је за последицу да се уважавало мање одлагање, што није био случај с копненим снагама. Иако је ценио да је *RMA* у току и прихватио концепте из Здружене визије 2020, овај вид, традиционално усмерен на технологију, није се истински посветио трансформацији као јасном, организационом приоритету све до 2002. године.<sup>114</sup> Међутим, елементи трансформационе мисли били су јасно видљиви и пре тог времена. На пример, будући начелник Штаба ваздухопловства САД, генерал Џон Џампер (*John Jumper*) је, као командант Борбене команде ваздухопловства САД, обзнатио своју визију Глобалних ударних наменских снага (*Global Strike Task Force – GSTF*) у пролећном издању часописа *Aerospace Power Journal* (2001). Те снаге (*GSTF*), које ће касније бити једна од шест формација наменских снага са специфичним способностима, биле су осмишљене у ранијем периоду и представљале су ударну организацију за брзо реаговање, изграђену по моделу Ваздухопловних експедиционих снага и засновану на низу сензора, командних чворова и F/A-22. Према генераловим речима, *GSTF* би била „допринос Ваздухопловства

<sup>108</sup> Касније познат под називом *the Stryker Brigade Combat Team (SBCT)*.

<sup>109</sup> Bruner, CRS-3.

<sup>110</sup> White and Shinseki, pp. 9–10.

<sup>111</sup> Исто, стр. 11–12.

<sup>112</sup> Исто, стр. 4–8.

<sup>113</sup> Видети Benjamin S. Lambeth: *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment* (Santa Monica: RAND, 2001) and Bruce R. Nardulli, Walter L. Perry, Bruce Pirnie, John Gordon IV, and John G. McGinn, *Disjointed War: Military Operations in Kosovo, 1999*, (Santa Monica: RAND, 2002).

<sup>114</sup> United States Air Force, "Posture Statement 2000," (Washington, DC, 2000); United States Air Force, "United States Air Force Posture Statement 2001," (Washington, DC, 2001); United States Air Force, "Air Force Posture Statement 2002," (Washington, DC, 2002).

САД националним снагама за први удар“ (*kick-down-the door force*).<sup>115</sup> Слично копненим снагама, ваздухопловство је током деведесетих година 20. века и после тога доследно, радило на неколико иницијатива као делу своје стратегијске поруке у областима обуке и школовања, задржавања кадра, инфраструктуре и људства. Мада није изложило краткорочне, средњорочне и дугорочне циљеве, приоритети Ваздухопловства САД на плану набавке обухватали су F/A-22, ласер стациониран у космосу, минијатурне сателите, више система беспилотних летелица, те неколико надоградњи C4ISR. Поред тих приоритета у набавци, Ваздухопловство САД показало је да размишља у правцу трансформације тако што је прочистило свој концепт Ваздухопловних експедиционих снага из деведесетих година 20. века, осмислило Центар за ваздухопловне операције као оружани систем за командовање и контролу у својој надлежности и иницирало већу оперативну интеграцију активних снага, Ваздухопловне националне гарде и Ваздухопловства САД.<sup>116</sup>

Међутим, до момента када је 2002. године Ваздухопловство САД објавило свој извештај о стању готовости, трансформација је добила јасан приоритет. У том документу цео одељак посвећен је трансформацији, а GSTF и друге иницијативе о којима је раније било речи представљене су као битан елемент трансформације. За разлику од копнених снага, а у складу са својим убеђењем, главна порука извештаја Ваздухопловства САД за 2002. била је и даље усредсређена на рекапитализацију и јачање основних надлежности тог вида, наспрот организационом или доктринарном прилагођавању.<sup>117</sup>

Иако је Морнарица САД учествовала у операцији Савезничка сила, за њу то није био тренутак разјашњења као што је то био случај са копненим снагама или ваздухопловством. Морнарица може, више од копнених снага и ваздухопловства, да тврди да је доследно настојала да искористи повољности RMA након Пустинjsке олује, чак иако је „терминологију трансформације с великим почетним словом „T“ почела да користи много касније.<sup>118</sup> Крајем 1992. када је објавила *From the See*, Морнарица САД је званично начинила помак с хладноратовских сукоба са Совјетским Савезом на „плавом мору“ на нову серију сценарија везаних за приобаље.<sup>119</sup> Као одраз тог новог

<sup>115</sup> Jumper, John: “Global Strike Task Force: A Transforming Concept, Forged by Experience,” *Aerospace Power Journal* 15, No. 1 (Spring 2001), p. 35.

<sup>116</sup> United States Air Force, “Posture Statement 2000,” (Washington, DC, 2000), pp. 29–31, 32–34; and United States Air Force, “United States Air Force Posture Statement 2001,” (Washington, DC, 2001), pp. 5–7, 20.

<sup>117</sup> United States Air Force: “Air Force Posture Statement 2002,” (Washington, DC, 2002), pp. 4–74.

<sup>118</sup> Израз „трансформација с великим ‘T’“ употребио је Thomas L. McNaugher у: “The Real Meaning of Military Transformation: Rethinking the Revolution,” *Foreign Affairs* 86 (January/February 2007), pp. 140–147.

<sup>119</sup> Sean O’Keefe, Frank B. Kelso II, C. E. Mundy, Jr, *From The Sea* (Washington, DC, 1992), [http://www.au.af.mil/au/awc/awc\\_gate/navy/fromsea/fromsea.txt](http://www.au.af.mil/au/awc/awc_gate/navy/fromsea/fromsea.txt), (сајт посећен 30. новембра 2007).

средишта пажње, тај вид иницирао је програм Разарача DD(X)<sup>120</sup> и почeo да модификује своје концепте обуке и опреме за веће здружене операције, првенствено с Маринским корпусот САД. У погледу улоге морнарице у тим операцијама, већи нагласак је стављен на амфибијски рат, мински рат и одбрану од подморница на дизел-електропогон и малих површинских пловила,<sup>121</sup> а сматрали су да случај напада на брод *USS Cole*, који се одиграо 2000. године, оправдава тај став. Остали приоритети укључивали су беспилотне летелице и подводна пловила без људске посаде (*unmanned underwater vehicles – UUV*), као и ширу употребу *stelt* технологије, истовремено с програмом Здруженог офанзивног ловца (*Joint Strike Fighter*).<sup>122</sup>

Иако су приобалне операције биле у средишту пажње, Морнарица САД била је у ствари први вид који је прихватио Мрежноцентрично ратовање (NCW). У том циљу, она је као део свог програмског упутства за 2002, изложила *FORCEnet* концепт, *Визија... Присуство... Moћ (Vision ... Presence ... Power)*:

За борбену способност *FORCEnet* користиће се предности најновије информатичке и мрежне технологије ради интегрисања веома растресито распоређених људи који доносе одлуке, сензора за приказ ситуације и одабир циља, те снага и оружја, у веома адаптиван, свеобухватни умрежен систем ради постизања невиђене ефикасности за извршавање задатака и борбене готовости снага. Наиме, *FORCEnet* је интегрисани систем сачињен од компонената снага, односно припадника видова који учествују у борбеним дејствима и који су уградjeni у информациону мрежу. Свеобухватни *FORCEnet* систем интегрише и оперативно спаја борце, сензоре, оружја, командовање, контролу, обавештајну делатност, осматрање и извиђање с информационим инфраструктурним објектима у борбене способности које омогућавају NCW и обезбеђују информациону доминацију у целокупном спектру мисије Морнарице САД. Тако ће, *FORCEnet* омогућити доминацију у борбеном простору помоћу свеобухватног знања, усредређеног извршавања и координисане одрживости заједничке за све потпуно умрежене поморске, здружене и комбиноване снаге.<sup>123</sup>

<sup>120</sup> J. Michael Gilmore, Assistant Director of National Security, (testimony, Subcommittee on Projection Forces, Committee on Armed Services, US House of Representatives, Washington, DC, July 19, 2005), навео је у документу Конгресне службе за буџет (CBO) под насловом "The Navy's DD(X) Destroyer Program" (Washington, DC, 2005), стр. 3: „DD(X) се конструише као вишенаменско површинско борбено средство... Способности тог брода усредређене су на обезбеђење ватрене подршке снагама на обали помоћу два побољшана топовска система калибра 155 милиметара и 80 ракетних цеви које могу да носе крстареће ракете Tomahawk или друго оружје. Према изјави одговорних у Морнарици САД, DD(X) биће способнији од постојећих крстарица и разарача за дејства против претњи из приобалних области, као на пример, од подморница на дизел-мотор и електропогон, мина, многобојних малих чамаца и крстарећих пројектила.“

<sup>121</sup> Rourke, Ronald O: "Naval Transformation: Background and Issues for Congress," Congressional Research Service, (Washington, DC, 2003), CRS-3.

<sup>122</sup> Исто, CRS-4 – CRS-5.

<sup>123</sup> United States Navy: "2002 Program Guide, Vision... Presence... Power," (Washington, DC, 2002) <http://www.navy.mil/navydata/policy/vision/vis02/vpp02-ch3v.html> (сајт посећен 30. новембра 2007).

Морнарица је поменула *FORCEnet* и у визији морнарице под називом „Поморска моћ“ 21 (*Naval Power 21*) као окосницу која интегрише оперативне концепте „Морски удар“ („*Sea Strike*“), „Морски штит“ („*Sea Shield*“) и „Базирање на мору“ („*Sea Basing*“).<sup>124</sup> Та три концепта ставили су акценат на јединствене способности поморских снага, нарочито у погледу одбране матичне територије и мисија ускраћеног приступа. Они су ишли уз концепт „Морски ратник“ („*Sea Warrior*“) као програм обуке и образовања, „Морска проба“ („*Sea Trial*“) као програм експериментисања, те „Морски подухват“ („*Sea Enterprise*“) као програм унапређења пословања.<sup>125</sup>

И коначно, *USJFCOM* је спроводила своју улогу стратегијског експерименталног органа трансформације, поготово с вежбом „Миленијумски изазов 2002“ („*Millennium Challenge 2002*“). Према речима одговорних из команде,

„Миленијумски изазов 2002“, први је експеримент о здруженим снагама наше нације у домену ратоводства, у којем се обједињују живе борбене јединице и рачунарска симулација... [у којем се истражује] како операције засноване на ефектима (ЕБО) могу да обезбеде интегришући, здружени контекст за извођење брзих, одлучујућих операција (*rapid, decisive operations – RDO*). Извођење вежби уживо на терену уз рачунарску симулацију, [Миленијумски изазов 2002] обухватиће елементе свих видова војске, већину функционалних/регионалних команди и многе организације МО и федералних агенција, помоћу највећег скupa за рачунарску симулацију који је икад формиран за неки експеримент те врсте.“<sup>126</sup>

Сваки вид и *USJFCOM* схватили су значај трансформације и нагласак који министар одбране ставља на тај процес и демонстрирали су конкретну акцију, иако се она често заснивала на концептима који су створени деведесетих година 20. века. Иако се период од *QDR*-а до *TP*-а не може тумачити као непродуктиван период, баш у том прелазном периоду посејано је семе различитости. Све четири организације признале су постојање *RMA*. Међутим, на организационом нивоу, било је варирања у томе како се схвата „стратегијски контекст“. У вези с тим, „стратегијски контекст“ мора се посматрати у ужем смислу. Свима је јасно да је хладни рат завршен. Међутим, за копнене снаге, стратегијски контекст обухватао је питања о даљој релевантности вида. Ваздухопловство је гледало на ново доба као на доба у којем је његова надмоћ била готово, сама по себи, очигледна. Судећи по доктрини и публикацијама Морнарице САД, могла би се сагледати слика коју

<sup>124</sup> United States Navy, *Naval Power 21*, (Washington, DC, 2002), p. 5.

<sup>125</sup> Исто.

<sup>126</sup> United States Joint Forces Command, <http://www.jfcom.mil/about/experiments/mc02/faq.htm> (сајт посећен 27. новембра 2007).

вид има о себи као о фундаменталној организацији трансформације, NCW и здружености. Резултат те слике био је одговорност других организација да ухвате корак с њом. Тако је USJFCOM трансформацију видела као прилику да проучи симулације и експеримент у оквиру своје улоге као једног од трустова мозгова здружене заједнице.

## Период реализације процеса – од 2003. до 2004. године

Смернице за планирање трансформације (TPG) министра одбране Рамсфелда, као што је то неколико штабних официра у Пентагону коментарисало, приморале су сваки вид војске да опише своју визију трансформације на конкретан начин и сви да схвате своје улоге као део већег здруженог тима.<sup>127</sup> Ако тај производ и није послужио другој сврси, показало се да је користан за дијалог о трансформацији. Почетни потицај трансформацији TPG је поверио OFT, USJFCOM и видовима. За процес је била кључна израда годишњих „мала пута трансформације“, од сваког вида и USJFCOM, као и „Стратегијска процена трансформације“ („Strategic Transformation Appraisal“) коју је израдила OFT.

Поред специфичних задатака за израду мапе пута који су представљени видовима, најзначајнији су:

- „користити дефиницију трансформације која је дата [у TPG].“
- навести „када и како ће способности бити уведене у оперативну употребу“.
- „идентификовати најзначајније способности из других видова и агенција које су неопходне за успех.“
- „идентификовати промене у организационој структури, оперативним концептима, доктрини и склоповима вештина којима треба да људство овлада.“
- осмислiti „метрику за рад на остваривању шест трансформационих циљева и трансформационих оперативних концепата“<sup>128</sup>

Одговорност OFT да „надгледа и процењује имплементацију стратегије MO за трансформацију, саветује министра одбране и управља процесом мапе пута трансформације“<sup>129</sup> одражавала се у захтеву да Рамсфелду обезбеди „Стратегијску процену трансформације“:

<sup>127</sup> Moreton Rolleston (AF/A8X), телефонски интервју с аутором, 27. новембар 2007. године. Richard Webster (Capabilities Processing Branch, Marine Corps Combat Development Command), разговор с аутором, 14. фебруар 2008. године. Robert Fix (Chief, Army Transformation Office), разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>128</sup> Rumsfeld, TPG, 29–30. Видети у поглављу 3 (овог рада) додатну дискусију о „шест циљева трансформације“.

<sup>129</sup> Исто, стр. 12.

Процес трансформације биће оцењиван у годишњој процени коју пише директор *OFT* и подноси министру одбране, најкасније до 30. јануара. Тим проценама ће се оцењивати и тумачити напредак у правцу имплементације свих аспекта стратегије трансформације и препоручивати модификације и ревизије где је то неопходно.<sup>130</sup>

Било је, сигурно, мноштво других задатака,<sup>131</sup> или за видове, *USJFCOM* и *OFT*, у *TPG* формални циклус, визија–анализа–извештавање, идентификован је као најважнија одговорност. Министар одбране и, до извесног степена, видови и *USJFCOM* имали су визију. Анализа њиховог рада и извештавање односили су се на *USJFCOM*, видове и *OFT*.

На основу инсистирања да се користи дефиниција трансформације коју је усвојило Министарство одбране, Рамсфелд је схватао да дефинисање појма уноси раздор и своди дијалог на расправу око термина. Да би се избегао такав исход, у *TPG* је понуђена основна дефиниција, уз додатни скуп назива из одређене области, као да су се желела избећи контекстуална тумачења:

Трансформација је „процес који обликује променљиву природу војног надметања и сарадње путем нових комбинација концепата, способности, људи и организација, које користе предности наше нације и штите је од асиметричних рањивости ради очувања наше стратегијске позиције, која помаже јачању мира и стабилности у свету“.<sup>132</sup>

Иако би најлакши приступ био да се употреби дословна дефиниција из *TPG*, у *TPG* се то изричito не захтева. Ипак, међу видовима постоје недоследности. Највероватније је Рамсфелд инсистирао да се у дефиницију сваког вида унесу главне компоненте. Те компоненте укључују:

- идентификацију трансформације као процеса којим се покушава обликовати калкулација војног надметања и сарадње;
- обухватање разних комбинација концепата, способности, људи и организација;
- коришћење националних предности;
- заштиту од асиметричних рањивости;
- настојање да се одржи америчка стратегијска надмоћ.

Копнена војска је једини вид војске који је употребио дословну дефиницију Министарства одбране.<sup>133</sup> Ту дефиницију допунили су широм стратегије

<sup>130</sup> Исто, стр. 14.

<sup>131</sup> Исто, стр. 23–27.

<sup>132</sup> Исто, стр. 3.

<sup>133</sup> United States Army, *United States Army Transformation Roadmap 2003*, (Washington, DC, 2003), ix. Копнене снаге су понављале баш ту исту дефиницију, United States Army, *2004 Army Transformation Roadmap*, (Washington, DC, 2004), p. 1–3.

јом која веома подсећа на троделну стратегију коју су изложили након операције Савезничка сила.<sup>134</sup>

У Трансформационим плановима летења (*Transformation Flight Plans*), за 2003. и 2004. годину, Ваздухопловство САД није уврстило дословну дефиницију министра одбране, него је понудило и радну дефиницију специфичну за одређен вид, односно једно поглавље посвећено је објашњењу шта тај термин јесте, а шта није.<sup>135</sup> „Радна дефиниција“ трансформације коју је усвојило ваздухопловство гласи:

Процес којим војска постиже и одржава предност кроз промене у оперативним концептима, организацији и/или технологијама који знатно побољшавају способности за вођење рата или способност да се задовоље захтеви променљивог безбедносног окружења.<sup>136</sup>

Радна дефиниција идентификује трансформацију као процес и, до извесног степена, признаје њене асиметричне слабости. Истовремено, она више наглашава улогу нових технологија и вођење рата, него Рамсфелдова дефиниција. Она умањује улогу коју трансформација има у обликовању међународне војне калкулације. С обзиром на тај део радне дефиниције, Моретон Ролстон, аутор великог дела литературе о трансформацији овог вида, објашњава да је ваздухопловство развило ову дефиницију пре него што је OFT објавила своју дефиницију, у вези с тим, дефиницију овог вида сматрао је бољом од верзије OFT, одлучио је да надаље користи њу као препоруку.<sup>137</sup>

За разлику од копнене војске и ваздухопловства, морнарица није никада у својим мапама пута директно поменула дефиницију министра одбране, него уgraђује нешто другачију дефиницију:

Трансформација америчких војнопоморских снага јесте континуиран процес, који обухвата промене у начину на који обучавамо, школујемо и ангажујемо људе и на који организујемо и опремамо борбене формације, те процесе којима обликујемо и развијамо војнопоморске способности потребне за здружене снаге будућности.<sup>138</sup>

Иако ова дефиниција прихвата да је трансформација процес и да обухвата промене у концептима, способностима, људима и организацијама,

<sup>134</sup> United States Army *Transformation Roadmap 2003*, 1–2. Међутим, мапа пута за 2003, мало се позива на тачке ове стратегије пре 2003. године. У ствари, у њој се помиње да је та стратегија изведена из неколико извора који су сви везани за период Рамсфелдовог мандата.

<sup>135</sup> United States Air Force, *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2003), 5–12; and United States Air Force, *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2004), 5–12. У сваком том случају, у поглављу 2, разматра се дефиниција трансформације. Поглавља из 2003. и 2004. готово су идентична (од речи до речи).

<sup>136</sup> *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2003), p. 10.

<sup>137</sup> Rolleston, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>138</sup> United States Navy, *Naval Transformation Roadmap 2003: Assured Access & Power Projection... From the Sea*, (Washington, DC, 2003), p. 1.

она изоставља улогу трансформације у обликовању потенцијалних непријатеља и савезника, односно како ће они гледати на трансформисану амерички војску. Касније, у проширеној дискусији морнарица придаје важност у очувању надмоћи америчке војске, али не помиње слабе стране асиметричности или њене дугогодишње националне јаке стране.

У *TPG* није никад прецизирено да видови директно користе дефиницију министарства, нити се у путној мапи морнарице занемарује та дефиниција. Овај вид је, можда, сматрао да дефиниција и њени атрибути сами себе објашњавају. У мапи пута морнарице спомиње се овај вид критике који јој је упућен, а могла би и да удаљи креаторе политике од најважнијих питања зато што изоставља сваку ширу дискусију о дефиницијама.

Како се и могло очекивати, сваки вид војске посветио је знатне делове својих мапа пута следећим задацима:

- навести „када ће способност бити уведене и како“;
- „идентификовати најзначајније способности из других видова и ресора које су потребне за успех“ и
- „идентификовати промене у организационој структури, оперативним концептима, доктрини и скуповима вештина људства“. <sup>139</sup>

Иако су спроводили те задатке у документима које су израдили од 2002. до 2003, видови су користили своје мапе пута као прилику да разјасне своје визије, да их ускладе са смерницама *TPG* и да опишу шта им је потребно од других видова и ресора. На основу одговора добијених реализацијом по-менутих задатака схватили су највећу вредност процеса *TPG*.

Копнена војска је свој програм описала у четири концепта здруженог дејствовања (*Joint Operating Concepts – JOCs*) Министарства одбране: веће борбене операције, операције стабилизације, стратегијско одвраћање и безбедност матичне територије.<sup>140</sup> Свако *JOC* посвећено је једно поглавље у којој је описано како копнена војска схвата појединачну *JOC*, како ће компоненте из наслеђених, прелазних и циљних снага допринети њиховом остварењу, те како други видови и ресори војске могу пружити подршку успешном остварењу *JOC*.<sup>141</sup> Најзад, копнена војска је детаљно размотрила како намерава да изгради те снаге помоћу постојеће доктрине, организације, обуке, материјалне базе, лидерства и школовања, људства и објеката (убичајени назив *DOTMLPF – doctrine, organization, training, materiel, leadership and education, personnel and facilities*).<sup>142</sup>

У мапи пута за 2004, копнена војска је пречистила своју поруку само кад се ради о приказу. Иако је остала верна *JOCs*, та мапа пута није нагласила

<sup>139</sup> Rumsfeld, *TPG*, p. 29.

<sup>140</sup> *United States Army Transformation Roadmap 2003*, p. iii–vi. Видети такође: Rumsfeld, *TPG*, стр. 31.

<sup>141</sup> *United States Army Transformation Roadmap 2003*, pp. 3–1 – 6–4.

<sup>142</sup> Исто, стр. 8–1 – 8–25.

JOCs до истог степена. Уместо тога, копнена војска је у одређеним поглављима изложила своје схватање здружености, односно метод приказа снага ратним командантима, као и DOTMLPF приступ улогама у организовању, обуци и опремању.<sup>143</sup> Упркос тим променама главна порука осталла је непромењена, од 2003. до 2004, и одговорила је на сваки задатак детаљно и доследно, између те две верзије.

Током 2003. године ваздухопловство је, такође, прихватило четири JOCs, али је мање конструктивно, него копнена војска описало како намерава да их подржи. Као и копнена војска, ваздухопловство је дискутовало о томе како схвата сваки JOC. Уместо да конкретно наведе организације које ће подржати JOCs, употребило је дијаграм да покаже која ће „трансформациона способност“ подржати сваки поједини JOC. На пример, трансформациона способност ваздухопловства, „онемогућавање противника да приступи космичким ресурсима“, подржава сва четири JOCs, без обзира на то колико та способност није специфична организациона структура, али јесте способност коју овај вид настоји да угради у снаге.<sup>144</sup> При ваздухопловству идентификовано је шеснаест таквих способности, али мало је конкретних организација које су повезане с њима.<sup>145</sup> У публикацији се разматра „шест различитих способности“ ваздухопловства,<sup>146</sup> постојећи и предложени системи и платформе који их подржавају, те као би други видови и ресори могли да подрже подухвате ваздухопловства.<sup>147</sup> Нови организациони концепт ваздухопловства у 2003. години остале су само и даље Наменске снаге за глобални удар (*Global Strike Task Force*).

До момента када се у штампи појавио *Трансформациони план летења Ваздухопловства САД* за 2004. годину (*US Air Force Transformation Flight Plan*), Наменске снаге за глобални удар биле су замењене серијом од шест нових концепата операција које су специфичне за ваздухопловство, или, како их је тај вид називао, „CONOPS“.<sup>148</sup> Оне су подржавале неколико концепата JOCs и обухватиле „глобалну мобилност“, „глобални упорни напад“, „глобални удар“, „безбедност матичне територије“, „нуклеарни одговор“ и „космос и C4ISP“.<sup>149</sup> Осим увођења тих нових CONOPS и неколико измена у терминологији, од 2003. до 2004, главна порука и генерални приступ остали су непромењени.

Приступ Ваздухопловства САД за 2004. веома је сличан приступу морнарице, а као и у копненој војсци и ваздухопловству, порука морнарице није

<sup>143</sup> 2004 *Army Transformation Roadmap*, pp. 2–1 – 2–15, 5–1 – 5–21.

<sup>144</sup> *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2003), p. 20.

<sup>145</sup> Исто.

<sup>146</sup> Исто, стр. 50. Те способности су „надмоћ у ваздушном простору и космосу“, „информационна надмоћ“, „глобални напад“, „прецизни напад“, „велика глобална мобилност“, и „агилна борбена подршка“.

<sup>147</sup> Исто, стр. 49–74.

<sup>148</sup> *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2004), pp. 41–42.

<sup>149</sup> Исто.

се у основи променила, од 2002. до 2004. године. Мапа пута Морнарице САД за 2003. укључује концепте здруженог дејствовања, али само у основним цртама. Док је копнена војска одмах у почетку учинила JOCs фундаменталним за своју мапу пута, а ваздухопловство изричito повезало своје способности и CONOPS са JOCs, морнарица је понудила табелу концепата, у којој се види који концепт<sup>150</sup> пружа подршку којем концепту, од четири JOC.<sup>151</sup> Након увода мапе пута морнарице с кратким уводним ставом у којем се разматра табела, у том документу даље се у подсетнику мапе пута мало позива на JOCs.<sup>152</sup>

*Мапа пута трансформације морнарице за 2003. године (Naval Transformation Roadmap 2003)* налази се у средишту дешавања четири концепта које је овај вид укратко изложио 2002. године<sup>153</sup> и одговорила је на све задатке из TPG њиховим детаљним описима. Дискусија је обухватала непосредне, средњорочне циљеве и дугорочне у оквиру пројектованог финансирања значајних пројеката. Опис сваког концепта обухватао је и дискусију о томе како би други видови и ресори могли да подрже напоре морнарице.<sup>154</sup> Док су копнена војска и ваздухопловство понудили формални дијаграм који је унакрсно повезивао задатке из TPG с одломцима из њихових мапа пута, морнарица није унела такав инструмент.<sup>155</sup> Иако се мапа пута морнарице за 2003. разликовала од мапа других видова, она представља штабни рад на основу којег је одговорено на већину задатака из TPG.

Међутим, мапа пута морнарице за 2004. представља знатно одступање од задатака из TPG и не даје одговор на многа питања. У 2004. години поново је стављено у средиште пажње описивање четири концепта вида и дискусија о здружености снага морнарице и Маринског корпуса. У документу није постојала терминологија којом се описује нови производ за 2004, као ажурирани документ из 2003. године. У вези с тим, као да желе да кажу OFT и министру одбране „нађите га сами“. У предговору документа наводи се да „ће детаљни описи програма трансформације који су дати у мапи пута, а који укључују развој и рокове увођења у употребу и потребне ресурсе, бити објављени у Меморандуму о циљу програма, од 2004. до 2009. фискалне године (Fiscal Year 2004–2009 Pro-

<sup>150</sup> Sea Shield, Sea Strike, Sea Base, and FORCENet.

<sup>151</sup> *Naval Transformation Roadmap 2003: Assured Access & Power Projection...From the Sea*, p. 5.

<sup>152</sup> Исто, стр. 1–5, 7, 10, 69.

<sup>153</sup> Sea Strike, Sea Base, Sea Shield, and FORCENet.

<sup>154</sup> *Naval Transformation Roadmap 2003: Assured Access & Power Projection...From the Sea*, 12–80.

<sup>155</sup> *United States Army Transformation Roadmap 2003*, pp. vi – vii; *2004 Army Transformation Roadmap*, pp. v–vi.; *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2003), pp. A-1 – A-2; *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2004), pp. A-1 – A-2.

gram Objective Memorandum)“.<sup>156</sup> Иако ће о одговорима OFT на приступе видова бити речи касније у овом делу текста, важно је напоменути да је OFT благо прекорила овај приступ у својој првој Стратегијској процени трансформације:

Процес развоја POM [Меморандум о циљу програма – Program Objective Memorandum – POM] није повезан с концептом за употребу снага у рату. Уместо тога, на годишњи циклус POM утицале су постепене промене постојећих видовских програма. То је било прихватљиво док је главна војна претња за нацију долазила само од једног добро дефинисаног противника, али нове претње су растресито распоређене и брзо се развијају.<sup>157</sup>

У 2003. години, приступ морнарице последњем значајном задатку у TPG, „осмислити метрику за рад на остваривању шест циљева трансформације и трансформационих оперативних концепата“<sup>158</sup> био је као и код других видова. Формат је био првенствено у облику дијаграма, са списком организација, концепата или способности на вертикалној оси и са шест критичних оперативних циљева наведених на врху. На местима где се две осе пресецају, видови су процењивали како њихов програм трансформације задовољава циљеве, углавном на квалитативној основи.<sup>159</sup> Међутим, мале пута копнене војске и ваздухопловства обухватале су додатну дискусију о настанку тих процена.

Специфичне видовске мале пута за 2003. и 2004. годину, посматране заједно, дају пет схватања природе трансформације. Прво, постојало је варирање у перцепцији трансформације у погледу видова, упркос томе што је постојала само једна дефиниција за све – од врха до темеља. Та неједнакост прешла је касније у варијације у другим посебно важним концептима и потконцептима, које су само ометале здружену дискусију. На пример, морнарички *FORCEnet* приступ Мрежноцентричном ратовању (*NCW*), могао је послужити и другим видовима, али због специфичног тумачења сваког вида и давања својих бренд назива за *NCW*, дискусија је постала нејасна, а у неким моментима и збуњујућа.<sup>160</sup> Те дивергентне

<sup>156</sup> United States Navy, *Naval Transformation Roadmap: Power and Access...From the Sea: Sea Strike, Sea Shield, Sea Basing*, (Washington, DC, 2004), p. ii.

<sup>157</sup> OFT, Department of Defense, “The Strategic Transformation Appraisal for FY-2004” (Washington, DC, 2004), p. 6.

<sup>158</sup> Rumsfeld, *TPG*, p. 30.

<sup>159</sup> United States Army *Transformation Roadmap 2003*, pp. A-1 – B-1; *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2003), pp. C-1 – C-21; *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2004), pp. C-1 – C-12; *Naval Transformation Roadmap 2003: Assured Access & Power Projection...From the Sea*, p. 6.

<sup>160</sup> Копнена војска користила је термин „борбена команда“ (“Battle Command”). Ваздухопловство САД није понудило конкретан бренд назив за *NCW*, али је расправљало о „Центру за ваздухопловне операције као систему оружја“. Појединачни приступи видова мрежноцентричном ратовању имали су међусобних сличности и значајних разлика.

дефиниције довеле су до различитих приступа видова описивању програма и учиниле њихове мапе пута тешким за процењивање на основу одређених стандарда.

Друго, сваки вид имао је опсежне програме трансформације који су постојали у време пре појаве *TPG*, па су настојали да те своје програме ускладе с моделом *TPG*. Ова ситуација имала је добре и лоше аспекте. У најбољем случају, мапе пута представљале су искрен приказ визије видова и тога како су оне задовољиле директиву министра одбране на основу конкретних анализа и описа о њиховој стварној здружености. Примери обухватају дискусије о здружену међузависности и о непосредним, средњорочним и дугорочним приоритетима. У најгорем случају, мапе пута биле су само штабни инструменти за извештавање. На пример, у процени својих програма у односу на шест оперативних циљева трансформације, видови су претворили неке делове својих процена у једноставне, штабно-оријентисане, бирократске производе, стварајући тиме ограничено могућности за остваривање процену на нивоу *OFT*.

Треће, нове способности, концепти и организације видова имале су широку примену на више циљева и врста мисија. На пример, концепт ваздухопловства *Усавршени крстарађи пројектил* односио се на три, од шест најважнијих оперативних циљева.<sup>161</sup> Без процеса *TPG*, могуће је да би оперативни планери превидели такве примене у плановима будућих похода.

Четврто схватање уско је повезано са трећим. Мапе пута свих видова, разматране заједно, јасно су показале да заиста постоји више пројајдера (с видовским специфичностима) нових способности, које ствара трансформација, а који су у функцији подршке четири Концепта здруженог дејствовања (*JOCs*). Уз искрене видовске описе потребне подршке од других видова и ресора ван видова, *OFT* је могла да идентификује потенцијалне оперативне раскораке. У вези с тим, добит је двострука. Прво, министар одбране био би у могућности да процени целокупан рад на трансформацији у условима ограничених ресурса и донесе свесне одлуке да ограничи претерано преклапање и дуплирање. Друго, оперативни планери добили су додатне опције помоћу којих су могли да постигну ефекте које су желели, приближавајући тако видове стварној здружену модуларности.

Без обзира на Рамсфелдов високи положај и велики утицај, као и постојање директора *OFT* као „цара трансформације“, видови нису увек у потпуности извршавали задатке из *TPG*. Табела 3 даје резиме видовских приступа за пет најзначајнијих задатака из *TPG*.

<sup>161</sup> *The US Air Force Transformation Flight Plan*, (Washington, DC, 2003), p. C-15.

Табела 3

## Процена видовских мапа пута

	Трансформациона мапа пута/план летења					
	Морнарица		КоВ		Ваздухопловство	
Најзначајнији задатак у <i>TPG</i>	2003.	2004.	2003.	2004.	2003.	2004.
Користити дефиницију трансформације која је дата у <i>TPG</i>	Yellow	Red	Green	Green	Yellow	Yellow
Навести када и како ће способности бити уведене у оперативну употребу	Green	Red	Green	Green	Green	Green
Идентификовати најзначајније способности из других видова и агенција које су неопходне за успех	Green	Red	Green	Green	Green	Green
Идентификовати промене у организационој структури, оперативним концептима, доктрини и склоповима вештина којима људство треба да овлада.	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green
Осмислiti метрику за рад на остваривању шест трансформационих циљева и трансформационих оперативних концепата.	Yellow	Red	Green	Green	Green	Green

## Кључ:

Извршен задатак из *TPG*.Делимично извршен задатак из *TPG*.Неизвршен задатак из *TPG*.

Ако се рад видова на трансформацији разликовао, онда је Здружена мапа пута трансформације коју је израдила USJFCOM представљала прилику да се приближе гледишта, у погледу терминологије и сувишног преклапања и раскорака између видова. Као што је описано у *TPG*, улоге USJFCOM у развоју концепта и експериментисању имале су три дела. Прво, она је развој здруженог концепта и експериментисање водила како је то одређивао начелник Здруженог генералштаба (*Chairman of Joint Chiefs of Staff – CJCS*). Друго, USJFCOM је координисала развој здруженог концепта и експериментисање између регионалних и функционалних борбених команди.<sup>162</sup> Треће, команда је била задужена да препоручује CJCS промене у здруженим концептима на основу резултата тог експериментисања.<sup>163</sup> Мада то није изричito наведено у *TPG*, USJFCOM

<sup>162</sup> EUCOM, PACOM, SOUTHCOM, NORTHCOM, AFRICOM, TRANSCOM, STRATCOM and SOCOM.<sup>163</sup> *TPG*, pp. 12–13.

је поред тога имао неограничен кредитабилитет да на плану организације и здруживања буде први међу видовима и командама, те тако стандардизује језик трансформације и терминологију видова и борбених команди. Да би то било успешно обављено, потребно је да видови и борбене команде признају њен авторитет *USJFCOM*. Нејасно је зашто није дошло до стандардизације да ли због тога што *USJFCOM* није била заинтересована да прихвати ту улогу или што видови нису били вољни да признају њен авторитет. Као што доказује њена сопствена Путна мапа здружене трансформације, *USJFCOM* се усредсредила првенствено на своје експлицитне улоге у развоју концепта и експериментисању и увела је додатну терминологију у дијалог.

Дискусија *USJFCOM* била је, по свим мерилима, темељна. Прихваташњем дефиниције трансформације из *TPG*, њена мапа пута дала је јасне референце с четири специфична концепта здруженог дејствовања (*JOCs*) и, у вези с тим, како би специфичне способности неког вида повремено могле да се уклопе у интересорно окружење и задовоље захтеве борбених команди за вођење рата.<sup>164</sup> Међутим, у највећем делу мапе пута *USJFCOM* расправљало се о додатним широким концептима. То су били Здружене командање и контрола; Здружена обавештајна делатност; Здружена наука и технологија; Здружено размештање, употреба и обезбеђивање; Здружена обука и стручно војно образовање.<sup>165</sup> Мапа пута додала је дебати о *NCW* и термин „глобална информациона мрежа“ и разматрала је приступ *USJFCOM* Здруженом развоју концепта, експериментисању и изради прототипа.<sup>166</sup>

У закључку мапе пута *USJFCOM* је понудила неколико вредних препорука за здружену заједницу. Прво, будући да видови немају могућност да међусобно координишу своје мапе пута, *USJFCOM* је препоручила клизне рокове видовских мапа пута како би се омогућила координација видова и подешавање рокова за процес буџетирања.<sup>167</sup> Друго, мапа пута *USJFCOM* истакла је потребу за већом конкретношћу здружених и појединачних видовских концепата и способности.<sup>168</sup> Треће, *USJFCOM* је разматрала потребу да се стандардизује видовска и здружена мрежна архитектура у границама постојеће технологије и технологије непосредне будућности.<sup>169</sup> Четврта препорука поуздана је с трећом, *USJFCOM* је захтевала да се осигура међународним партнеријама и савезницима да „уведу мало трансформације [командање и контроле]“.<sup>170</sup> Коначно, *USJFCOM* је подстицала јачање процеса Здружене

<sup>164</sup> United States Joint Forces Command, *Joint Transformational Roadmap*, Norfolk, 2004, pp. 30–41.

<sup>165</sup> Исто, стр. 77–150, 164–178.

<sup>166</sup> Исто, стр. 50–77, 151–163.

<sup>167</sup> Исто, стр. 180.

<sup>168</sup> Исто.

<sup>169</sup> Исто, стр. 181.

<sup>170</sup> Исто, стр. 182.

науке и технологије како би се осигурала ефикасна повезаност с конкретним здруженим ратоводним способностима.<sup>171</sup> У свим тим препорукама, једна тема се доследно јавља. Тако, USJFCOM је настојала да употреби процес мапе пута да реализације изводљиве здружене приступе, уместо једноставних штабних продуката, како би остварила трансформацију.

Као и видови, OFT је израдила две стратегијске процене трансформације 2003. и 2004, с тим што је процена из 2004. темељнија. У својој првој процени OFT је увела аналитички приступ који није био претходно понуђен видовима и USJFCOM (слика 6):<sup>172</sup>

Он дели изазове националне безбедност на четири типа: „традиционалне“, „нерегуларне“, „катастрофичне“ и „раздируће“. [Овај приступ разматра сваки тип] изазова и приближно процењује вероватноћу сваког изазова и рањивост САД на сваки изазов.<sup>173</sup>



Слика 6 – Нови аналитички модел OFT<sup>174</sup>

<sup>171</sup> Исто.

<sup>172</sup> OFT, "The Strategic Transformation Appraisal for FY-2004", Washington, DC, 2004, p. 2.

<sup>173</sup> Исто.

<sup>174</sup> Исто.

Ако се ставе здружене и видовске способности у категорије против којих би реаговали, *OFT* и министар одбране могли би да добију реалну и брзу процену о томе како су снаге избалансиране. Иако прва *Стратегијска процена трансформације* није у тексту имала јасан графички приказ, *OFT* је поменула да већина америчких способности спада у квадрант „традиционалних“ изазова.<sup>175</sup> Будући није била изненађена овим резултатом *OFT* је приметила да „без 'равноправног конкурента' с којим би се конфронтисала, оружане снаге САД могле би се наћи у позицији да не буду приправне на адекватан начин да се супротставе једном стратегијском изазову или већим стратегијским изазовима с којима се земља сада суочава“.<sup>176</sup> У вези с тим, *OFT* је бринуло да ће Министарство одбране наставити да се усредсређује на области у којима је претња била најмање вероватна и где се земља суочавала с малом рањивошћу.

Прва процена указала је да видовске мапе пута не разматрају оно што је *OFT* назвала „економика одбране“.<sup>177</sup> Са становишта *OFT*, пажњу су привукла три питања. Прво, у видовским мапама пута није поменуто да су „пројектовани трошкови одржавања и модернизације постојећих снага у њиховом садашњем облику већи, него што нација себи може да приушти“. Друго, мапе пута нису представљале стратегије помоћу којих би се видови могли ослободити наслеђених система и организација. И треће, према мишљењу *OFT*, недовољно је анализирano које су то трансформационе способности које би потенцијални непријатељи могли да неутралишу, уз мале трошкове или знатне напоре, као и како би Министарство одбране на то одговорило и по којој цени.<sup>178</sup>

Такође, *OFT* је увела концепт „питања за којима жалимо“ као „прилике за које ће они који долазе после нас жалити што их нисмо искористили“.<sup>179</sup> Оне су обухватале недостатак целовитог министарског плана за некинетичке системе, као што су: ласери и способности које базирају у космосу и које дејствују по позиву.<sup>180</sup>

На основу мапа пута из 2003. године, закључци су укључивали и процену с „добрим вестима“ да „узевши заједно, видовска и здружене мапе пута сликају портрет снага које ће... постајати све здруженије, драматично ефективније и оспособљеније у мултинационалним операцијама“.<sup>181</sup> Области за побољшања обухватале су дискусије о економији и „питања за којима жали-

<sup>175</sup> Исто.

<sup>176</sup> Исто.

<sup>177</sup> Исто, стр. 3.

<sup>178</sup> Исто.

<sup>179</sup> Исто, стр. 30.

<sup>180</sup> Исто, стр. 31–32.

<sup>181</sup> Исто, стр. 4.

мо“, које су већ поменуте, потребу да се средиште пажње помери с традиционалног ратовања на нове облике ратовања, те уклањањем баријера у вези с трансформацијом (поготово културолошких баријера).<sup>182</sup> Слично мапи пута USJFCOM, у тој процени је препоручено да улагања министарства у науку и технологију буду везана за стратегије одбране.<sup>183</sup> Према OFT, објављивањем процене означава се завршетак успешног првог циклуса TPG.<sup>184</sup> Мапе пута за 2003. годину биле су, са позиције система који их је произвео, доследне и генерално су подржале JOCs.<sup>185</sup>

Применом пречишћене верзије новог четвороделног аналитичког модела и приступа с „питањима за којима жалимо“, Стратегијска процена трансформације из 2004. године јасно показује да је процес TPG сазрео током претходне године – на основу четири разлога. Прво, процена из 2004. разјаснила је однос четири типа ратовања (традиционални, раздирући, катастрофични и нерегуларни [слика 1]) и четири концепта здруженог дејствувања (JOCs). Укратко, свака JOC морала би да узме у обзир карактеристике из четири типа ратовања. На пример, за JOC Безбедност матичне територије потребне су, поред многих других, и способности као што су „Подршка брзом и координисаном федералном одговору“ (из квадранта нерегуларног ратовања); „Припрема за ефекте вишеструких симултаних случајева CBR-NЕ и њихово ублажавање“ (из квадранта катастрофичног ратовања) и „Сајбер-претње за снаге и средства МО на матичној територији“ (из квадранта раздирућег ратовања).<sup>186</sup>

Друго, у процени за 2004. годину, разматран је напредак Министарства у односу на препоруке дате у претходној процени.<sup>187</sup> Вести нису увек биле добре. Иако је бележио напредак на здруженом нивоу и нивоу Пентагона на побољшању способности у нерегуларним, катастрофичним и раздирућим изазовима за безбедност, у извештају се мало говори о напорима видова у ту сврху.<sup>188</sup> У вези с дискусијом из процене за 2003. годину о економици одбране, у извештају се излаже примедба да Министарство одбране и видови још увек, од 2004, нису успели да схвате разлику између „буџета“ и „трошкова“.<sup>189</sup> Постоје и други примери, а сваки пример указује на то, имплицитно или експлицитно, да OFT очекује да видови и министарство предузму акцију на основу препорука из процене.

<sup>182</sup> Исто, стр. 42.

<sup>183</sup> Исто, стр. 37.

<sup>184</sup> Исто, стр. 4.

<sup>185</sup> Исто, стр. 8.

<sup>186</sup> OFT, Department of Defense, 2004 Strategic Transformation Appraisal, Washington, DC, 2005, p. 12.

<sup>187</sup> Исто, стр. 2.

<sup>188</sup> Исто, стр. 2–3.

<sup>189</sup> Исто, стр. 4.

Као трећи пример процедуралне зрелости, OFT је, са Стратегијском процесом трансформације за 2004. дала још неколико опсервација на стратегијском нивоу. Прво, OFT „није пронашла никакво веће здружене настојање у мапама пута да се развију нови облици тешког превоза ваздушним путем или да се драматично смање постојећи захтеви за способношћу ваздушног транспорта“ [наглашено курсивом у оригиналу].<sup>190</sup> Друго, на неколико фронтова, као што су, на пример, маскирање, сензори и оружје с усмереном енергијом, OFT је приметила да је средиште пажње на видовском нивоу усмерено више на то како би САД примениле те способности против потенцијалних непријатеља, а мање на то како да се бори против непријатеља који може да употреби сличне способности. Треће, OFT је поменула захтев Министарства за (нечим што је назвала) интеграцијом по „хоризонтали“, односно између владиних ресора, и по „вертикални“, односно између савезног, државних и локалних сектора.<sup>191</sup>

Четврти пример процедуралне зрелости јесте чињеница да је OFT детаљније разрадила своје анализе. У процени за 2004. годину наводи се списак здружених способности и унакрсно се повезују не само оне здружене способности које сваки вид обезбеђује за потребе JOCs, него и оно што је видовима потребно, од других видова и од других ресора, како би постигле успех у неком оперативном окружењу.<sup>192</sup> Неке од опсервација начињених 2003. остале су исте – поред осталог, претерано инсистирање видова на традиционалном начину ратовања, неадекватно разумевање економике одбране и непостојање транспорта ваздушним путем између војишта. У овом детаљнијем приступу може се видети већа применљивост процеса TPG као инструмента за доношење одлука министра одбране и видова.

Закључци из *Стратегијске процене трансформације* за 2004. годину показали су солидну доследност у целом извештају. Прво, дати су аргументи за „Голдвотер-Николос“ еквивалент интерресорним пословима с хоризонталном и вертикалном интеграцијом способности националне безбедности.<sup>193</sup> Друго, понавља се потреба за решавањем транспорта ваздушним путем између војишта, било смишљањем алтернативних стратегија ваздушног транспорта, као што је, на пример, транспорт типа „лакши од ваздуха“, било смањењем захтева који се постављају ваздушном транспорту.<sup>194</sup> Трећи и четврти закључак одсликавају недостатке анализе о непријатељевој употреби сензора и оружја с усмереном енергијом.

И поред очигледног побољшања која има *Стратегијска процена трансформације* у 2004., у извештају има раскорака који су очигледни. Прво, у

<sup>190</sup> Исто, стр. 13.

<sup>191</sup> Исто, стр. 17.

<sup>192</sup> Исто, стр. 22–71, 72–76.

<sup>193</sup> Исто, стр. 18.

<sup>194</sup> Исто, стр. 19.

процени није директно препоручено давање задатка било којем виду да се позабави недостатцима здружених способности. На пример, упркос потреби копнених снага за ваздушним транспортом између војишта и унутар њега, у извештају уопште није препоручено да Транспортна команда САД или њене компоненте одговоре на тај захтев. Друго, у процени уопште није постављен изазов организацијама као што су Кабинет министра одбране, Здружени генералштаб или *USJFCOM* да уведу стандардизовану терминологију или „бренд називе“ у вези с трансформацијом. И треће, у извештају се не тражи од видова да преструктуирају будуће мапе пута у складу с четвороделним аналитичким моделом *OFT*. Најзад, *OFT* није дискутовала о предлозима видова и *USJFCOM* да се механика процеса прилагоди *TPG*. На пример, привукле су пажњу претходно разматране препоруке *USJFCOM* да се у мапу пута унесу клизни датуми, а рокови да се ускладе с процесима програмирања и буџетирања. Вероватно има и других сличних примера, али сви они указују на тему која превладава. Од 2004. године *OFT* је подбацила у својој улози „организационог цара“ трансформације и није повећала потенцијал процеса као форума за здружену координацију.

Овај период одсликавао је огромну енергију усмерену на процес трансформације. Видови, *USJFCOM* и *OFT* демонстрирали су стваралачку способност вредну помена и посветили знатну енергију процесу изложеном у *Смерницама за планирање трансформације*. Иако има доказа да су видови и друге организације гледали на своје одговорности као на још један бирократски захтев, они су изложили приступе који откривају озбиљно разумевање процеса и жељу за трансформацијом.

Себровски је доказао да је заговорник трансформације коме се може веровати. Није се плашио да „костреши перје“, како својим идејама, тако и идејама *OFT*, и задобио је значајне савезнике, као на пример америчког сенатора Олимпију Сноуи (*Olympia Snowe*) и Ендруа Крепиневича (*Andrew Krepinevich*). Очигледно да је имао подршку самог Рамсфелда.<sup>195</sup> Вођство Себровског било је светла тачка овог периода, а он је поседовао прибраност да одржава процес *TPG* на правом путу.

Међутим, након две године видови нису много променили своје визије у односу на оно што је постојало у периоду пре *TPG*, иако су (колективно) схватили снагу *RMA* и радили на томе да искористе њене могућности. У овом моменту важније питање било је до којег степена је Рамсфелд очекивао да видови обришу своје трансформационе табле и стартују изнова када је он ступио на функцију. У вези с тим, Штаб ваздухопловства је приметио да Рамсфелд то очекује – и то неправедно:

<sup>195</sup> Tiron, Roxana: "Military-transformation agency at crossroads after Cebrowski", TheHill.com, September 15, 2005, <http://thehill.com/the-executive/military-transformation-agency-at-crossroads-after-cebrowski-2005-09-15.html> (сајт посећен 28. јануара 2008).

Речено је, када је [OFT] преузела функцију – њихов почетни аргумент био је, војска је сломљена (деморалисана) и да они морају да реагују тако да „разбижу порцелан“ да би га поправили. Много тога што је [OFT] сматрала „трансформацијом“ били су програми који су започети пре, него што су они дошли тамо.<sup>196</sup>

Штабни официри других видова нерадо дају тако отворене примедбе. Међутим, они доследно примећују, иако су се штабови свесрдно сложили с Рамсфелдовом поруком, да су се они бунили против његовог агресивног става<sup>197</sup> и замерали OFT због наметљивости.<sup>198</sup> Када је реч о OFT, Тери Пудас тврди да то није била намера те канцеларије. Супротно његовој репутацији (некога ко изазива кострешење перја), Себровски је инсистирао OFT биће „катализатор промена“ и прва ће демонстрирати колегијални приступ ради уједињавања и усмеравања трансформације.<sup>199</sup>

Остаје чињеница да јединствен приступ није довољно јасан. Упркос четвроредном аналитичком моделу OFT описаном 2003. године, видови и USJFCOM нису изменили своје методологије да олакшају анализе OFT. Терминологија је остала нејасна. Има мало доказа да су видови узели једни другима потребу за деловањем у оквиру процеса TPG. На сопствену иницијативу видова и USJFCOM, премошћен је јаз између њих, али на томе нису инсистирали ни министар одбране ни OFT.

Џон Гарстка подржава Пудасову тврђњу да је Себровски учинио да OFT делује више тимски, а не нападно, зато што OFT није попуњавана кадром ни финансирана тако да ствара сметње – или да буде нападан заговорник трансформације. Канцеларија од двадесет људи није имала на челу особу која би имала положај у рангу генерала, као ни способност да директно обликује буџетску дејатност Министарства одбране. Он је приметио да не постоји једногласна одлука до које би се дошло договором видова, министра одбране, OFT и USJFCOM о томе „где желимо да идемо“ због неартикулисаних изазова и прилика.<sup>200</sup>

До августа 2005, Министарство одбране обуставило је процес мапа трансформације и стратегијске процене трансформације.<sup>201</sup> Тај догађај био је први од неколико догађаја који су још више ослабили процес који је поступао више, него што је то Рамсфелд у почетку очекивао. Као резултат тога, институционализација трансформације ушла је у завршни период, чија је карактеристика била недостатак званичних смерница.

<sup>196</sup> Rolleston, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>197</sup> Webster, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. и Fix, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>198</sup> Garstka, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>199</sup> Pudas, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. године.

<sup>200</sup> Garstka, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>201</sup> Sebastian Sprenger: "With the 2005 Transformation Roadmaps Scrapped, OFT Focuses on QDR", *Inside the Pentagon*, August 4, 2005.

## Од 2005. до 2007. године – Процес без усмерења

Налазимо се на пресецишту неартикулисане потребе и недоследне промене.<sup>202</sup>

Тери Пудас, заменик директора OFT (септембар 2005)

Ова примедба Терија Пудас окарактерисала је стање процеса трансформације до 2005. године. С временом, показаће се да је пророчанска. Рамсфелдова одлука да процес *TPG* привремено обустави први је од два велика догађаја којима се процес трансформације, од процеса изграђеног око личности с угледом и јаког лидерства, претворио у процес који се не разликује много од оног што је било очигледно, од 2001. до 2003. године. У вези с тим, Рамсфелдов процес трансформације, иначе слаб, постепено је замирао, а видовски приступи поново су добили преимућство.

Рамсфелдова одлука да процес процене мапа пута, који је *TPG* прописао, привремено обустави био је повезан с расположивим штабним ресурсима. Процес *TPG* никад није заменио велики број производа које су израдили разни припадници видова, борбених команда и Пентагона – само их је додавао. Због тога, уз Четвротогодишњи преглед одбране који је по захтеву Конгреса требало да буде готов 2005. године, конкуренција за штабне ресурсе постала је посебно оштра. Када се Рамсфелд суочио с надметањем за ресурсе одлучио је да привремено обустави годишњи процес *TPG*, с тим, да се обнови 2006. године.<sup>203</sup>

Други важан догађај био је одлука Пентагона у августу 2006., да затвори OFT.<sup>204</sup> Званично, нова канцеларија била би „уграђена“ у Канцеларију за политику одбране и одбрамбена истраживања и инжењеринг (*Office of Defense Policy and Defense Research and Engineering*).<sup>205</sup> Вршилац дужности директора OFT Тери Пудас, назвао је овај догађај „престројавање“ и саветовао посматраче да избегавају исхитрене закључке према којима је трансформација „мртва“.<sup>206</sup> Остаје чињеница да се водећи организациони заговорник процеса *TPG* утопио у већу бирократију одбране.

Упркос обећањима, процес *TPG* није настављен 2006. године. Разлоги за такву одлуку нису јасни. Пудас и Гарстка приметили су да се у 2006. го-

<sup>202</sup> Tiron, Roxana: "Military-transformation agency at crossroads after Cebrowski", *TheHill.com*, September 15, 2005, <http://thehill.com/the-executive/military-transformation-agency-at-crossroads-after-cebrowski-2005-09-15.html> (сајт посећен 28. јануара 2008).

<sup>203</sup> Sprenger.

<sup>204</sup> Rogin, Josh: "Defense Transformation Searches For New Identity", *Federal Computer Week*, April 16, 2007, [http://www.oft.osd.mil/library/library\\_files/article\\_559\\_Federal%20Computer%20Week.doc](http://www.oft.osd.mil/library/library_files/article_559_Federal%20Computer%20Week.doc) (сајт посећен 26. јануара 2008).

<sup>205</sup> Pudas, Terry: "Embedding Transformation: Cultural change will cross department lines", *Defense News*, September 18, 2006, p. 21. [http://www.oft.osd.mil/library/library\\_files/article\\_526\\_Defense%20New3.doc](http://www.oft.osd.mil/library/library_files/article_526_Defense%20New3.doc) (сајт посећен 26. јануара 2008).

<sup>206</sup> Исто.

дни наставило оштро надметање за штабне ресурсе.<sup>207</sup> Ирак и Авганистан били су у првом плану. Мортон Ролстон примећује да су се после 2004. године ставови Рамсфелда и OFT знатно променили у односу на видове. Ролестон тврди да је Рамсфелд био задовољан дотадашњим стратегијским напретком видова.<sup>208</sup> У вези с тим, мале пута више нису биле потребне или је, можда, Рамсфелд намеравао да нешто уради у погледу обећања да се ипак трансформација „угради“. Једно је сигурно – за Рамсфелда је 2006. била тешка година. Операције у Ираку су биле у застоју, а он је био под знатним политичким притиском – последица је била његова оставка у новембру исте године. Ма који да је био разлог, без званичне најаве окончања захтева из *TPG*, процес се угасио и никада није настављен.<sup>209</sup>

Без обзира на ове неуспехе, неки догађаји и активности који се могу приписати периоду *TPG*, настављени су. Међутим, изгледа да је у трансформацији дошло до кориговања курса. Мада је „трансформација с великим ‘Т’“ можда изгубила на снази, трансформациона мисао је настављена у неким облицима. Примери за ту чињеницу постоје на нивоу Министарства одбране и видова.

Министарство одбране може да укаже на три конкретна примера који говоре о настављању трансформационе мисли у периоду после *TPG*. Прво, прочишћена је визија трансформације. Објављивањем *Националне војне стратегије (National Military Strategy)* 2004. године, Министарство је званично прекинуло формалну везу трансформације и *Здружене визије 2020. (Joint Vision 2020)*, а користило је баш *Националну војну стратегију* као водећу визију за трансформацију.<sup>210</sup> Друго, Министарство је ту далекосежну замисао о предвидљивом и жељеном развоју допунило *Главним концептом за здружене операције (Capstone Concept for Joint Operations – CCJO)*, 2005. године. Она (CCJO) даје већу дубину расправи о концептима здруженог дејствовања (*JOCs*) увођењем концепата здруженог функционисања (*Joint Functional Concepts*) као подршку *JOCs*, упоредо с концептима здруженог интегрисања (*Joint Integrating Concepts*) као додатним детаљем. Комплетан скуп концепата здруженог дејствовања, концепата здруженог функционисања и концепата здруженог интегрисања чини једну породицу концепата, названу породица концепата здружених операција (*Joint Operations Concepts – 'JOpsC' Family*) (слика 7).<sup>211</sup> У погледу садржаја, мало се шта променило. Тако CCJO разма-

<sup>207</sup> Pudas, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. и Гарстка, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

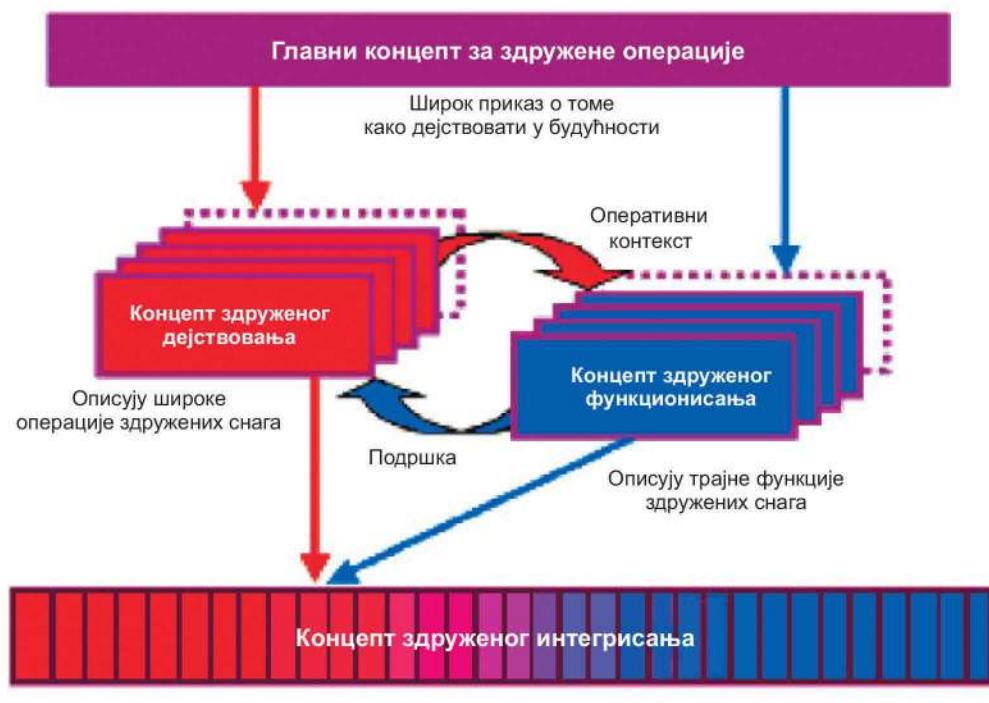
<sup>208</sup> Rolleston, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>209</sup> Пудас, интервју с аутором, 14. фебруар 2008. и Гарстка, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>210</sup> Meyers, B. Richard: *The National Military Strategy of the United States of America: Strategy for Today, Vision for Tomorrow*, Washington, DC, 2004, p. 3.

<sup>211</sup> Meyers, B. Richard: *Capstone Project for Joint Operations* (у даљем тексту CCJO), Version 2.0, Washington DC, 2005, p. 3.

тра карактеристике здружених снага с терминологијом која је слична Здружењој визији 2020. Међутим, он даје препоруку о четири типа ратовања (традиционалном, катастрофичном, раздирачном и нерегуларном) о којима је било речи у Стратегијској процени трансформације.<sup>212</sup>



Слика 7 – Породица JOpsC<sup>213</sup>

Трећи пример размишљања на нивоу Министарства одбране јесте увођење Области здружених способности (*Joint Capability Areas – JCA*) 2006. године. У „Поновној процени основне одреднице JCA“ (*JCA Baseline Reassessment*) описану се као:

скупови способности које су груписане тако да подрже анализу способности, развој стратегије, доношење одлука о инвестирању, управљање финансијским средствима за реализацију тих способности, те развој и оперативно планирање снага које су засноване на способностима.<sup>214</sup>

<sup>212</sup> Исто, стр. 6, 20–23.

<sup>213</sup> Исто, стр. 3.

<sup>214</sup> Referenced in Department of Defense, *Joint Staff/J-7, "Joint Capability Areas,"* PowerPoint presentation, Washington, DC, 2008, p. 3.

Концепт JCA идентификује кључне способности на стратегијском нивоу (први је „Слој 1“) и затим их рашчлањује на неколико слојева, доводећи на крају до конкретних система и организација. Теоријски, они омогућавају Министарству да идентификује раскораке у способностима и сувишно преклапање, те тиме идентификује области према којима би требало усмерити ресурсе.<sup>215</sup>

Упркос њиховој очигледној логици, JCA има своје противнике. У приказу који је дао Здружени штаб 2007. године, примећује се да постоје проблеми сувишног преклапања у функционалној, ресорној, оперативној и институционалној области на низим слојевима, недоследног одређивања приоритета између области здружених способности „на Слоју 1“, те неадекватне пажње која је посвећена нератоводним одговорностима Министарства одбране.<sup>216</sup> Тери Пудас поставља питање у вези с вишенаменским системима и примећује да тај приступ може да поремети програме набавке који су од значаја и одгodi увођење и реализацију способности.<sup>217</sup> Према штабном официру Маринског корпуса Ричарду Вебстеру (Richard Webster), та места описана су као „места за бацање пара“.<sup>218</sup> Штабни официри другог вида примећују да нису одвојили значајну пажњу на својим нивоима.<sup>219</sup> Признају да су закаснили да ухвате корак, јер је последња верзија одобрена тек почетком 2008. године – готово три године након што их је министар Рамсфелд увео маја 2005. године.<sup>220</sup>

Сваки вид је имао посебне штабове за трансформацију, а они су и у овом периоду наставили да проширују расправу о трансформацији која је специфична за видове. Доследни својим тврђњама да је процес мапа пута вредан алат за стратегијске анализе, видови су наставили с израдом мапа пута, мада другачије од модела TPG. Начелник Канцеларије за трансформацију копнених снага, пуковник Роберт Фикс, истиче да су копнене снаге израдиле серију стратегијских документа под називом *План копнених снага (The Army Plan)*. Ослањајући се на документе Министарства одбране, као што су *Стратегија националне безбедности*, *Национална војна стратегија*, *Четворогодишњи преоглед одбране* и други, *План копнених снага* представља „институционални инструмент тог вида за дефинисање његове организационе стратегије и усмеравање активности ради остварења те стратегије“.<sup>221</sup> *План копнених снага* има четири одељка, укључујући и оде-

<sup>215</sup> Исто, стр. 4–6.

<sup>216</sup> Исто, стр. 7–11.

<sup>217</sup> Пудас, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. године.

<sup>218</sup> Webster, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. године.

<sup>219</sup> Ролестон, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>220</sup> John Klein (Joint Staff/J-7), е-маил аутору, 5. фебруар 2008. године.

<sup>221</sup> Fix, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

љак који идентификује конкретне задатке трансформације на нивоу јединице, а понекад и на нивоу самог војника. Ти документи се континуирано ажурирају, а најновија верзија објављена је почетком 2008. године.<sup>222</sup> Модуларност и даље има првенство у двадесет седам од четрдесет две бригаде овог вида које су трансформисане у модуларне јединице назване Бригадни борбени тимови (*Brigade Combat Teams*). У стратегији набавке направљен је помак од увођења у употребу прелазних снага до развоја и увођења циљних снага.<sup>223</sup> За копнене снаге главна порука није се променила, али су се почетни оријентири на временској скали померили удесно.

Ваздухопловство САД је у јуну 2006. израдило додатну мапу, *Мапу пута ваздухопловства 2006 > (сиз) 2025*. Тај документ садржи важан одељак о трансформацији који описује методологију вида с терминима сличним процесу *TPG*. Документ укључује *NCW*, *EBO*, космичке и информационе операције и укратко описује организационе промене.<sup>224</sup> Мортон Ролстон примећује да серија глобалних *CONOPS* још постоји и наставља да се развија.<sup>225</sup> Међутим, као и код копнених снага, порука ваздухопловства није знатно изменењена, а велики део мапе пута и даље је посвећен набавном програму вида.

Такође, морнарица је ажурирала своје производе. Годишњи програмски водич вида, *Визија, присуство, моћ* (*Vision, Presence, Power*) ажуриран је 2005, па опет 2006, под насловом *Поморска моћ за нову еру* (*Sea Power for a New Era*).<sup>226</sup> У октобру 2007, морнарица је објавила *Кооперативну стратегију за поморску моћ 21. века* (*A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*). Тај документ опширно разматра став морнарице о здружености, с тежиштем на Здружене операције с Маринским корпусом САД и, до известног степена, Обалском стражом САД.<sup>227</sup> Као и код осталих сродних видова, ниједан документ морнарице из периода после *TPG* не уводи значајно нов материјал. И даље, главни концепти тог вида су: *Sea Strike*, *Sea Shield*, *Sea Base*, *FORCENet* и *Sea Warrior*.

Упркос затварању *OFT*, Пентагон је ипак иницирао инструмент за извештавање и процену трансформације, иако на мање формалан и трајан начин. Подсекретар одбране за набавку, технологију и логистику наложио је Одбору за науку из области одбране (*Defense Science Board – DSB*) да сазове Летњу наменску студијску групу о трансформацији 2005. године (2005 Summer Study Task Force

<sup>222</sup> Исто.

<sup>223</sup> Исто.

<sup>224</sup> Department of the Air Force, *Air Force Roadmap, 2006 – 2025*, (Washington, DC, 2006).

<sup>225</sup> Rolleston, телефонски разговор с аутором, 27. новембар 2007. године.

<sup>226</sup> Department of the Navy, *Vision Presence Power*, (Washington, DC, 2005); and Department of the Navy, *Sea Power for a New Era*, (Washington, DC, 2006), <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc-futr-.htm#marinevision> (сајт посечен 20. фебруара 2008).

<sup>227</sup> Department of the Navy, *A Cooperative Strategy for 21<sup>st</sup> Century Seapower*, (Washington, DC, 2007), [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/maritime/maritime\\_strat\\_oct07.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/maritime/maritime_strat_oct07.pdf) (сајт посечен 20. фебруара 2008).

on Transformation), „ради процене напретка трансформације МО“.<sup>228</sup> Он је истакао предности здружене интеграције, глобалног присуства, приступа и досега, као и слабости, поред осталог, у осматрању, прецизном удару, мултиресорној интеграцији и некинетичким операцијама. Извештај *DSB* био је, по свим мерилима, искрен и темељан.<sup>229</sup> Он је обиловао препорукама за побољшања. Међутим, извештај је знатно одступао од аналитичког приступа који је користила *OFT* у *Стратегијским проценама трансформације*. Неки би на овај другачији приступ могли да гледају као на јаку страну трансформације. Међутим, тај другачији приступ би, такође, могао да створи услове за неслагања с резултатима и препорукама на нивоу видова, те тако наставио да их удаљује од главног циља трансформације. Извештај би имао већу вредност ако би обухватао ажурирану *Стратегијску процену трансформације*. Ипак, пажња коју је Министарство одбране посветило извештају није јасна. Ни Пудас, ни Гарстка, нити било који штабни официр на нивоу вида нису били упознати с детаљним извештајем.<sup>230</sup>

Иако су Министарство одбране и видови и даље развијали своје надлежности у процесу трансформације, уочавао се изразит недостатак напора да се њихови приступи обједине. Осим процеса стандарданог извештавања и дугогодишњих министарских метода управљања, као и јединог извештаја *DSB*, није постојао никакав организациони подстицај да се видовски приступи трансформацији стандардизују и ослободе оштрог супротстављања. Као вођа високог, утицајног положаја Рамсфелд је био скренут с пута у својој трансформационој улози. Може се рећи да *OFT* више није постојала, а *TFG* су у најбољем случају биле „покојне“. Као што је већ примећено, трансформација се вратила мање раздирућем и више еволутивном режиму институционализације.

## Трансформација – прогноза

Ако не волите промене, како ћете волети нешто што више није применљиво?<sup>231</sup>  
Генерал Ерик Шинсеки, бивши командант КоВ САД

Према запажању генерала Шинсекија, трансформација је тежак процес. Доналд Рамсфелд никада није обећао да ће његов програм бити лак. Од 2001. до 2004. видови, *USJFCOM* и Министарство одбране су, као целина,

<sup>228</sup> Defense Science Board, *Defense Science Board Summer Study on Transformation: A Progress Assessment*, Vol. 1, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics (Washington, DC, 2006), p. 1.

<sup>229</sup> Исто, 2.

<sup>230</sup> Пудас, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. године; Вебстер, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. године; Гарстка, разговор с аутором, 15. фебруар 2008 године; Ролстон, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године; Фикс, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>231</sup> Shinseki, Eric: quotation cited on United States Air Force Air War College, "Gateway to the Internet," "Transformation of War & US Military," <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc-chng.htm#army> (сајт посећен 17. јануара 2008).

прихватили тај посао и учинили „трансформацију“ једном од најчешће коришћених речи у Пентагону. Међутим, до 2007, кад је глобални рат против тероризма ушао у шесту годину – Рамсфелд је постао прошлост. Пентагон је наизглед одбацивао све што је с ознаком „Рамсфелд“, а „рекапитализација“ се појавила као најновија тенденција. Да ли то онда говори да је трансформација мртва? Или је Рамсфелдова специфична верзија трансформације мртва? Ако је Рамсфелдова визија трансформације мртва, да ли та „смрт“ значи да је његова визија пропала?

Без сумње, мало је апсолутних величина које се вежу за трансформацију онако како је то замислио Рамсфелд и како су институционализовали видови, Министарство одбране и USJFCOM. У одговорима на ова питања, увиђа се да се та тенденција наставља. Свакако да се скраја 2006. године, уз Рамсфелдов одлазак, затварање OFT, променљиве оперативне успехе у Ираку и Авганистану, те усмерење видова на рекапитализацију, може тврдити да је трансформација заиста мртва.

У таквој широкој уопштењу тврдњи изостављено је признавање три компоненте Рамсфелдове визије трансформације. Први део је крајње стање, које се само незнатно разликовало од оног што је Рамсфелд наследио у облику Здружене визије 2020. Други део је процес који је он применио. Како је опширно изложено у председничким смерницама и публикацијама OFT, као што су Смернице за планирање трансформације, Рамсфелд је, бар у почетку, спроводио процес који је био јединствен за његов мандат на положају министра одбране. Трећи део је Рамсфелдово веровање у улогу трансформације као стратегије с потенцијалом да обликује геополитички прорачун како потенцијалних непријатеља, тако и савезника.

На основу проучавања историје институционализације трансформације, могу се запазити кориговање курса и узајамно обећање које су чинили Рамсфелд и OFT како би изашли у сусрет видовима и USJFCOM. Због те сусретљивости остале су надмоћне бирократије и културе видова. Пошто Рамсфелд и OFT нису могли да надвладају те бирократије и културе револуционарној трансформацији за разлику од еволуције, намеће се закључак да су процесни делови његових визија и идеја увељико мртви.

Шта је с крајњим стањем и улогом трансформације као стратегије? Одговори на ова питања нису баш јасни. Већина показатеља крајњег стања још има широку подршку у одбрамбеној заједници и међу савезницима – али уз резерву, нарочито међу европским савезницима.<sup>232</sup> Утицај трансформације на потенцијалне противнике и даље је нејасан. Недавни пораст кинеског буџета

<sup>232</sup> North Atlantic Treaty Organization: "Allied Command Transformation, Transformation Network," <http://www.act.nato.int/content.asp?pageid=200> (сајт посећен 17. јануара 2008). Друго гледиште може се видети у: Collmer, Sabine: "Information as a Key Resource: The Influence of RMA and Network-Centric Operations on the Transformation of the German Armed Forces," Occasional Paper Series No. 8, February 2007 (Garmisch: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2007).

одбране и војних способности, као и питање да ли је тај пораст у ствари реакција на америчке покушаје на плану трансформације, завређују даљу пажњу.

Ако се анализирају трансформација у оквиру Министарства одбране САД, разматрања о здружености улоге космоса и информација, као и експериментисања – и даље су предмет дискусија и анализа. С тог становишта, већина доказа указује на то да је трансформација жива, али нема више приоритет. Из тога произлази да је рад на трансформацији и даље, углавном, без усмерења и везан је за специфична становишта видова.

С обзиром на тако комбинован одговор, неодложна питања јесу „зашто“ трансформација и „шта сада“ треба урадити на плану трансформације. Ако се прихвати да је трансформација вредна напора, потребно је да се настави нека врста складног настојања у том правцу. На основу истраживања о томе шта је пошло наопако у Рамсфелдовом раду, може се извести модификована стратегија за наредну фазу трансформације.

## Оцена Рамсфелдове визије

Историјски успех Рамсфелдове визије трансформације може се оценити у односу на две категорије стандарда. Прву категорију чине стандарди који су изложени у обећањима које је дао Џорџ В. Буш у свом говору у Цитадели током кампање 1999. године. Друга категорија одсликава самонаметнуте стандарде садржане у публикацијама Министарства одбране и смерницама за трансформацију. У обе те категорије, главне анализе допуњавају анегдотски докази о томе шта је војска остварила како у организационим, тако и оперативним условима.

По свим мерилима, Доналд Рамсфелд био је одани сарадник свом председнику, а циљеви његовог програма одражавали су председничке смернице за тај предмет. Нема сумње да је Рамсфелдов програм садржао велики број конкретних циљева, које је тадашњи председнички кандидат Џорџ В. Буш навео у говору у Цитадели, септембра 1999. године. Најистакнутији циљеви били су:

1. наменско повећање буџета за одбрану у процентима бруто националног производа ради:
  - уклањања раскорака у војним платама и побољшање програма за квалитет живота како би се обрнуо смер примећеног „одлива мозгова“ из војске и<sup>233</sup>
  - повећања буџета за истраживање и развој.
2. трансформисање војних снага и „прескакање генерације у технологији“ на следеће начине:
  - лакше, убојитије и лако распоредиве копнене снаге,
  - ваздухоплови великом долета,
  - системи без људске посаде и<sup>234</sup>
  - шире употреба космичких система.

<sup>233</sup> Bush, "A Period of Consequences".

<sup>234</sup> Исто.

На први поглед, Рамсфелдов програм трансформације добро је вреднован у односу на ове стандарде. Војни програм администрације укључивао је не само повећања нето плате, него и наменска повећања специјалних додатака на плате и за продужење уговореног рока службе, као и проширење програма безготовинских накнада, као што су активности пружања помоћи породицама и привилегије за ветеране. Студија Конгресне службе за буџет (*Congressional Budget Office – CBO*) из јуна 2007. године, *Оцена војних накнада (Evaluating Military Compensation)*, бележи да су бенефиције на војне плате и безготовинске накнаде, гледано кумултивно, брзо смањиле раскорак између војних и цивилних плата и до 2002. године довеле до повећања војних плата.<sup>235</sup> У погледу остварења конкретног циља – задржавање талената, резултат је био делимично остварен. Студија Конгресне службе за буџет је приметила да, иако су великорушни готовински додатак за продужење уговореног рока у служби на задржавање кадра имали позитиван учинак, припадници војске, генерално гледано, одлуке о каријери доносили су стриктно на основу поређења нето плате, а нису урачунавали безготовинске бенефиције.<sup>236</sup> На пример, пошто две трећине породица војних лица не живе у базама и велики део војног састава укључује резервисте, многи припадници нису толико ценили бенефиције које су имали у базама колико се администрација надала.<sup>237</sup> Такође, неожењени припадници војске нису узимали у обзир мноштво активности војске за помоћ војним породицама.<sup>238</sup>

Те појединости довеле су *CBO* до закључка да је повећани пакет војних бенефиција имао само ограничен учинак у неким областима службе у војсци, а у другима није успео да побољша задржавање кадрова.<sup>239</sup> Постоје, свакако, и други аспекти повезани с одлуком припадника да остану у војсци. Међу најзначајнијима јесте утицај већег броја дуготрајних распоређивања на друге локације. Студија *CBO* није узела у обзир тај аспект одлуке припадника да остану у војсци. Упркос томе, закључци ове канцеларије су вредни помена.

Када је реч о буџету за истраживање и развој, Рамсфелд је сигурно остварио председников циљ. Као што показује слика 8, Пентагон је испунио председников циљ да се буџет Министарства одбране за истраживање и развој повећа за 20 милијарди долара, пре 2006. фискалне године.<sup>240</sup>

<sup>235</sup> CBO, *Evaluating Military Compensation*, p. 12.

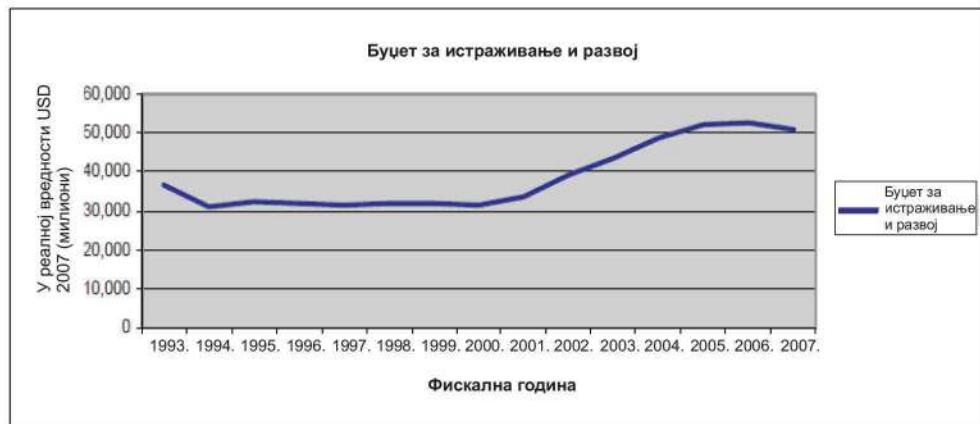
<sup>236</sup> Исто, стр. 25–27.

<sup>237</sup> Исто, стр. 27.

<sup>238</sup> Исто, стр. 26.

<sup>239</sup> Исто, стр. 23–24.

<sup>240</sup> Bush, "A Period of Consequences".

Слика 8 – Буџет за истраживање и развој<sup>241</sup>

Иако су конкретни детаљи о буџету за истраживање и развој поверљиви, у складу са смерницама председника и Пентагона – широка пажња посвећена је трансформационим концептима. У дневном листу *San Francisco Chronicle*, од 26. августа 2007, објављено је да је Агенција за напредне истраживачке пројекте одбране (*Defense Advanced Research Projects Agency – DARPA*) усмерила свој део буџета за истраживање и развој на концепте као што су ваздухопловне платформе способне за постизање „ултрапрецизних дејстава“ у скоро нултом временском року и на сензорске платформе које омогућавају малим копненим јединицама од тринаест људи да патролирају и ефективно осматрају градове од 100.000 становника. Такође, *DARPA* је посветила пажњу лакшем оклопу за људство и технологијама које су довеле до брзог развоја и увођења у употребу возила отпорног на мине и заседе (*Mine Resistant Ambush Protected – MRAP*).<sup>242</sup>

Мање је јасан успех Пентагона у развоју и увођењу нове генерације оружја које представља „прескочену“ генерацију технологије. Буџети за одбрану из тог времена јасно показују повећање инвестиција у системе без људске посаде, информационе технологије и платформе које базирају у ко-смосу.<sup>243</sup> Рамсфелд је донео неке тешке одлуке против, наводно, нере-

<sup>241</sup> Data from Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller). *National Defense Budget Estimates for FY 2007* (Washington, DC, 2006), p. 81, слику је урадио аутор.

<sup>242</sup> Abate, Tom: "Special Military Group Looks Ahead to Fight America's Future Wars," *San Francisco Chronicle*, August 26, 2007, E1.

<sup>243</sup> Department of Defense, "Fiscal 2005 Department of Defense Budget Release," News release (Washington, 2005), <http://www.defenselink.mil/releases/release.aspx?releaseid=7046> (сајт посећен 24. септембра, 2007). Целокупан сет саопштења о буџету, доступан на <http://www.defenselink.mil/releases>, показује овакву тенденцију, од 2002. до 2007. године.

формских програма модернизације. Артиљеријски систем копнене војске *Crusader* избачен је из наоружања (2002), а програм хеликоптера *Comanche* сведен је на половину.<sup>244</sup>

Но, опстали су други значајни, вероватно мање трансформациони, програми. Најистакнутији су авион *F-22*, пројекат ваздухопловства, носач авиона *CVN-21*, пројекат морнарице и летилица *V-22*, пројекат Маринског корпуса. Извукавши поуку, можда из искуства копнених снага са системом *Crusader*, видови су, у овим и другим ситуацијама, радили напорно да препакују своје програме набавке као „трансформационе“. Искуство Ваздухопловства САД са *F-22* представља класичну студију случаја. Суочени с потенцијалним смањењима текућих програма, тај вид је променио ознаку авиона у *F/A-22*, истичући тако његову вишенајменску способност и повремено се директно борио у Конгресу да сачува систем.<sup>245</sup> Тај систем је означен као приоритетан у процесу набавке. Резултат тог приступа био је очекиван – програм је опстао. Ако оставимо по страни често цитирано упозорење председника Двајта Д. Ајзенхауера о војноиндустријском комплексу, главни закључак је да су највећа настојања видова на плану набавке више одсликавала став о постепеном напретку, него очекивања председника Буша о циљу „да се прескочи једна генерација у технологији“.

Само нова оружја не значе много за трансформацију. Трансформација захтева и промене у организацији, доктрини, култури и финансијама. У председниковом говору у Цитадели мање пажње је посвећено тој чињеници – говор представља непотпун стандард према којем би се спроводила оцена Рамсфелдовог програма. То не значи да су та разматрања занемарена. Први резултат трансформације Рамсфелдовог доба, као што су *Трансформација војске: Стратегијски приступ и Смернице за планирање трансформације* јасно показују да је Рамсфелд схватао ширину и дубину промена које је захтевала трансформација. Обећање да ће трансформисати војску путем „неколико великих скокова“, који би могли да доведу у питање улоге и мисије видова веома је значајно, као и употреба годишњих видовских мапа пута које су здружене и стављене у средиште пажње и стратегијских процена трансформације под вођством OFT. Циљ трансформисања у здружене снаге, које су засноване на способностима променом начина на који се министарство бори, његове пословне праксе и интересорних и коалиционих послова, представљаовољно комплетну визију.

<sup>244</sup> Wayne, Leslie: "So Much for the Plan to Scrap Old Weapons," *New York Times*, December 22, 2002, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C0CE6D61E3DF931A15751C1A9649C8B63&sec=&spon=&pagewanted=print> (сајт посечен 20. децембра 2007). Видети такође: Cable News Network, "Army cancels Comanche helicopter," <http://www.cnn.com/2004/US/02/23/helicopter.cancel> (сајт посечен 20. децембра 2007). Као што је забележио CNN, копнена војска је на крају откаzала овај програм 2004, у корист надоградње у постојећој флоти хеликоптера.

<sup>245</sup> Wayne, "So Much for the Plan to Scrap Old Weapons".

Резултат овог процеса процене мапа пута је да видови заиста могу да покажу промене у организацији и доктрини, које су настале у периоду институционализације трансформације. Копнена војска има оперативне *Straker* бригаде, а концепт Ваздухопловних и космичких експедиционих снага остаје окосница размишљања у ваздухопловству. Ваздухопловство је недавно активирало своју Сајбер команду с привременим главним штабом у ваздухопловној бази Баркесдејл (*Barksdale*), у Луизијани. Међутим, постоје веродостојни докази да су делови Рамсфелдове визије трансформације постепено нестали. Формално увођење веће модуларности у копненим снагама и шест глобалних *CONOPS* ваздухопловства, иако још присутни, колективно су постепено прешли у други план. Морнаричке публикације и даље стављају акценат на концепте *Sea Base*, *Sea Strike*, *Sea Shield* и *FORCEnet*, иако се раст и рекапитализација Маринског корпуса, као и набавке површинских пловила, већ налази у средишту пажње јавности.

Слична ситуација била је и с Командом здружених снага САД. Докази о њеној даљој улози као огранку министарства за развој концепата и експериментисање мешовити су. Развој концепата и даље је посебно важна тема. Концепти здруженог дејствовања и даље се ажурирају. На пример, министар одбране је одобрио, 1. октобра 2007, најновију верзију *JOC* Одбрана матичне територије/Цивилна подршка. Сви други *JOCs* ажурирани су током 2007. године или су тренутно у фази активног преиспитивања.<sup>246</sup> Међутим, већина докумената који су доступни јавности указују на то да формални, интегрисани и дугорочни планови експериментисања нису ажурирани од 2004. године.<sup>247</sup>

Постоје оперативни докази о успеху и настављању трансформације на терену. Иако стратегијске војне операције у Ираку и Авганистану још привлаче велику пажњу јавности и Конгреса САД, има значајних, али мање запажених доказа о успешима трансформације на тактичком нивоу – чак и у против побуњеничким операцијама. Процене *OFT*, као и друге процене, указују на све већу оперативну и тактичку здруженост видова. Умрежене оперативне слике, велика брзина командовања и брзо угађивање програма са стеченим поукама одспикавају стандардну праксу на нивоу јединица у Ираку, Авганистану и другим локацијама. Системи без људских посада су успешни, што доказује висок проценат њихове употребе у Ираку.<sup>248</sup> Успех Централне команде САД у налажењу ирачког побуњеничког воје Ал-Заркавија (јун 2006), представља само један пример успешних здружених умрежених операција.

<sup>246</sup> United States Joint Forces Command, J-7, "JopsC Concept Status Update," PowerPoint presentation, December 17, 2007, pp. 2–3.

<sup>247</sup> United States Joint Forces Command,

<http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/experimentation.htm> (сајт посећен 22. децембра 2007).

<sup>248</sup> Baldor, Lolita C.: Associated Press, "Unmanned Planes A Key Tool In Iraq," *Philadelphia Inquirer*, January 2, 2008.

Специфични процеси које је покренуо Рамсфелд изгубили су своју колективну повезаност. Рамсфелд је обуставио процес процене мапа пута пре Четврогодишњег прегледа одбране 2005. године (*QDR*) и упркос обећањима да ће се он наставити након *QDR*, то се није десило. Приступ Областима здружених способности (*Joint Capability Area*), којима је он дао подстрек крајем свог мандата на положају министра одбране, тешко је разумљив и његово увођење по тачно утврђеном поступку иде споро.<sup>249</sup>

Тако је *New York Times*, 22. октобра 2007, објавио чланак на основу разговора с будућим начелником Здруженог генералштаба адмиралом Мајком Муленом (Mike Mullen). У том интервјуу адмирал Мулен идентификовао је своја „три непосредна приоритета“:

- „развити војну стратегију за Блиски исток, поред Ирака и Авганистана;
- убрзати напоре да се 'реконституишу, реорганизују, ревитализују' оружане снаге, односно да се замени борбена опрема и реше потребе људи у униформи, поготово обичних војника и маринаца и њихових породица и
- преусмерити пажњу војске с актуелних ратова како би се припремила за друге изазове, нарочито дуж Пацифичког руба и у Африци“.<sup>250</sup>

Уочљива је одсутност конкретне референце с трансформацијом. Иако у адмираловом циљу да „реконституише, реорганизује, ревитализује“ војску, можда има једва приметних трансформационих елемената, уопште се не помиње покушај да се прескочи генерација оружја. Иако ће интересорни и коалициони послови сигурно имати улогу у будућим стратегијама за Блиски исток, Пацифик и Африку, нема конкретног помена о улози трансформације у унапређењу таквих вештина у војсци. Одсуство било каквог конкретног помињања трансформације указује да је формални процес за цело министарство, који је замислио Рамсфелд, добио мањи приоритет у односу на друге процесе, а можда и сасвим престао да постоји.

Ако и постоји сагласност да естаблишмент одбране крајње стање трансформације још увек сматра вредним подухватом и да се концепт трансформације као стратегије још развија, Рамсфелдов формални процес је замро, онда је следеће питање веома важно „Шта је пошло наопако?“ На први поглед, Рамсфелд је покренуо нешто што је изгледало као темељни процес. Међутим, било је три велика разлога за укидање Рамсфелдовог програма. Први је био његов неуспех да преко *OFT* омогући, или да лично обезбеди, прдоран стил лидерства који је потребан за прављење „неколико великих скокова“ изложених у његовом плану трансформације. Други разлог, који је паралелан с првим разлогом, јесте што је Рамсфелд дозволио видовима да имају надмоћ у том процесу. Трећи разлог је у вези с продуженим операцијама у Ираку и Авганистану.

<sup>249</sup> Department of Defense, Joint Staff/J-7, p. 11.

<sup>250</sup> Shanker, Thom: "Joint Chiefs Chairman Looks Beyond Current Wars," *New York Times*, October 22, 2007, p. 8.

## Агресивно лидерство министарства било је „неоправдано одсуство“

За анализу није значајно да ли је модел „неколико великих скокова“ био прави начин за спровођење трансформације или не. Како је разматрано у трећем делу овог текста, постојала су три веродостојна разлога који објашњавају зашто је Рамсфелд следио овај приступ. Прво, Рамсфелд је требало да испуни председниково обећање конкретним учешћем у акцији. Друго, на основу преовлађујућег конзервативног мишљења требало је да искористи све што је преостало од стратешке паузе за стварање трансформисане војске. И на крају, догађаји 11. септембра 2001. и интервенције у Авганистану и Ираку послужили су да истакну потребу за новим типом војске. С обзиром на улазне факторе које је имао у то време, Рамсфелд је донео разумну логичну одлуку.

Још је важнија чињеница да је за тај приступ био потребан смисао за лидерство с високе утицајне позиције на нивоу Министарства одбране. Такво лидерство подразумевало је две врсте одговорности. Прва одговорност је усмерена надоле ка видовима и USJFCOM. Конкретно, он није завео дисциплину међу видовима по питању великог броја различитих трансформационих питања. Међу тим питањима била је терминологија. Иако је у *Смерницама за планирање трансформације* посебно назначена само једна дефиниција трансформације, процеси су омогућавали видовима да не узму у обзир ту дефиницију и повремено праве сопствене „радне дефиниције“. Дозвољавањем таквих варијација створен је простор за давање посебних бренд назива најважнијим концептима који су специфични за поједине видове. Када је дала, на пример, подршку концепту Мрежноцентричног ратовања, USJFCOM је разматрала „Глобалну информациону мрежу“, морнарица је увела *FORCEnet*, копнена војска је имала „Борбену команду“, а ваздухопловство „Центар за ваздухопловне операције као систем оружја“. Иако су сва четири концепта прихватила мрежноцентрично ратовање, сваки вид је нешто додавао или одузимао од основног концепта тако да су њихова поређења, анализе и интеграција постали заморни и неусмерени. Због тога је разлика између мрежних операција на глобалном нивоу и на нивоу војишта (што је свакако важније за команданте здруженог ратовања) остала по страни, у корист видовских специфичних приступа том концепту. Слични примери могу се наћи у терминима као што су Операције засноване на ефектима, модуларност и здружена логистика.

Ни Рамсфелд ни OFT нису формално наметнули стварну здружену интеграцију у оквиру творевине TPG. Истина, видовима је било потребно да идентификују компоненте својих мапа пута које су захтевале здружену подршку,

али ни у једној *Стратегијској процени трансформације* није препоручено да неки вид предузме мере у вези с таквим потребама. На пример, осећај морнарице за здруженост усмерио је њену пажњу на њено дуготрајно партнерство с Маринским корпусом, а мање пажње посвећено је партнерству с копненим снагама и ваздухопловством. Никада *OFT* није истакла тај недостатак или друге примере непотпуне здружености, ни у једној својој процени.

Ти недостаци терминологије и здружености последица су две одлуке – једне Рамсфелдове, друге Себровског. Прва одлука која је ограничила ефикасност Рамсфелдовог приступа трансформацији с „неколико великих скокова“ била је да је изашао у сусрет жељама видова да процес оцењивања мапа пута из *TPG* сведу на форум за координацију и извештавање, насупрот формалном одлучивању. Друга је колегијални приступ Себровског о улози *OFT*. Та прилагођавања отутила су оштрицу процеса и дозволила видовима да себе ставе у жижу и, повремено, презиру смернице *OFT* и тиме искључује сваку потребу да иду даље од традиционалних дугогодишњих улога и мисија. Било је мало потребе да видови координишу и обједине своје приступе пре званичног излагања својих гледишта Рамсфелду или *OFT*. Због тога је одговорност да концепте, организације и системе израђују као „рођене здружене“ постала само одговорност Рамсфелда и *OFT*, па су такви концепти, организације и системи постајали све мање вероватни.

То не значи да су гледишта видова на процес *TPG* била неразумна. Постоји, заиста, још неколико путева којима је Рамсфелд могао пренети своје одлуке и приоритете. Ти путеви укључивали су, поред осталог, Стратегијске смернице за планирање, План одбране за будуће године и Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Неки од њих били су прописани законом, а други су били интерна процедура Министарства. Сви су се надметали за штабне ресурсе. То надметање постало је нарочито оштро током израде *QDR* за 2005. годину. Као што је помоћник директора *OTF* Томас Хоун (*Thomas Hone*) потврдио, у 2005. години није било довољно на располагању штабних ресурса за израду *QDR* и за извршавање процеса процене мапа пута.<sup>251</sup> Рамсфелд је пропустио прилику да реализације другу одговорност лидерства с високе утицајне позиције: одговорност да истакне и наметне приоритете. Радећи интерно или с Конгресом да делимично или потпуно искључи друге штабне процесе у корист задатака *TPG*, могао је да омогући да његов процес задржи оштрицу, уз истовремено истицање важности тог процеса. Иако је *QDR* можда био неразуман циљ, постојао је јасан потенцијал за такав један напор. Тада напор није учињен и то је вероватно ојачало перцепцију да трансформација није ништа важнија од „убичајеног посла“.

<sup>251</sup> Sprenger, "With 2005 Road Maps Scrapped, OFT Focuses on QDR".

## Надмоћ видова

Ако постоји један основни израз који описује суштину Рамсфелдове визије трансформације од *QDR* 2001. године, то би било „настојање да се формирају снаге засноване на способностима“. Концепт као што су „Операције засноване на ефектима“ и циљеви – да се организације и системи учите таквим као да су „рођени здржани“, ојачали су његову намеру да отрне војску од хладноратовских концепата усредсређених на претње и платформе. Рамсфелд је од видова очекивао да остваре те циљеве.

Међутим, видови, одговорни да „организују, обуче и опреме“, нису основни корисници способности. Видови су одговорни да изложе снаге и способности регионалним командантима, одговорним за извођење борбених дејстава, који затим комбинују снаге и способности да би остварили своје оперативне циљеве. Видови би, на основу своје одговорности и природе, били сконцентрисани на платформе и, што је још важније, буџет. Тада се, природно, дискусија свела на класичне препирке о „здели пиринча“ и дебате о уравнотежавању буџета.

Нигде то није тако очигледно као у расправи између копнених и ваздухопловних снага. Поготово у најранијим данима трансформације, копнена војска је показала невероватну несигурност у погледу свога значаја. С друге стране, ваздухопловство је тврдило да је његов све већи значај готово, сам по себи, очигледан. На пример, у случају *EBO*, многи официри копнене војске су их одбацили, јер ваздухопловство настоји да ојача своју доминацију.<sup>252</sup> Агресивни ваздухопловни теоретичари изнели су противтврђњу да копнена војска то једноставно не схвата.<sup>253</sup> На крају, оба гледишта усредсредила су се на буџетске утицаје трансформације и промашила основну поенту.

Постојао је и други, можда опаснији, нуспродукт приступа трансформацији који се односи на видове. То је преовлађујуће средиште пажње видова на употреби снага и удара, насупрот посвећивању пажње методима и начинима одбране од непријатељевих противмера на те ударе. Те противмере представљају „трошкове“ одбране и могле би да изазову доносиоце одлука да доведу у питање конкретне програме рада и приступе, због чега би одређени вид морао да брани свој предложени систем. Гледано у целини, видо-

<sup>252</sup> Ова тврђња заснива се на гледиштима која су заступали колеге студенти када је аутор био студент на Курсу КоВ САД за командне и генералштабне официре у Форт Левенворту, у Канзасу, од јуна 2002. до јуна 2003. године. Она је још ојачана ауторовом интеракцијом са официрима КоВ и Маринског корпуса, док је био на службби у Команди транспорта САД, у штабу Дирекције за операције. Видети такође: Peters, Ralph: "Bloodless theories, bloody wars," *Armed Forces Journal*, April 2006, <http://www.armedforcesjournal.com/2006/04/1813800/> (сајт посећен 18. јануара 2008). Иако је Петерсов рад обично више емотиван, него академски, он сигурно није једини који тако мисли.

<sup>253</sup> Lambeth, S. Benjamin: *The Transformation of American Air Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2000), pp. 309–313.

ви су игнорисали тај аспект тако што нису обраћали пажњу на вероватноћу да би потенцијални непријатељи могли уз знатан напор или јефтиним средствима да пониште неке предности постигнуте трансформацијом.

Тако су стављањем буџета у средиште пажње и игнорисањем трошкова видови узели у обзир само половину бриге о економици одбране о којој је већ било речи у овом раду. У својој *Стратегијској процени трансформације* за 2004, *OFT* је указала на тај проблем, али је Рамсфелд опет пропустио прилику да конкретним мерама дâ подстrek како би се ситуација поправила. Пошто видови нису добро опремљени за решавање тог проблема, то се једноставно није уклапало у њихове одговорности. Тада проблем још је погоршао разводњени процес *TPG*, о чему је већ било речи.

Међутим, заједница здруженог ратовања може да буде добар форум на којем ће се решити тај проблем. Иако је у *TPG* одређена одговорност здружене заједнице као целине за развој концепата и експериментисање, Команда здружених снага САД (*USJFCOM*) поднела је највећи терет те одговорности.<sup>254</sup> Као што је већ поменуто, *USJFCOM* је ту одговорност схватила озбиљно, што и даље чини. Проблем је у томе што је *USJFCOM* радила на највишим стратегијским нивоима и мало је пажње обраћала на „спајање шавова“ међу видовима и интересорним и коалиционим партнерима министарства. И опет, уз ослабљену творевину *TPG*, *USJFCOM* је добила прилику да постане нешто више од труста мозгова па је избегла теже проблеме сувишног понављања способности и непотпуне здружености видова. Веома мало пажње посвећено је проблему специфичних видовских култура и бирократије.

## Ирак и Авганистан

Може да се закључи да су продужене операције у Авганистану, а нарочито у Ираку, избациле из тока Рамсфелдове програме трансформације. Неки коментатори су ишли и даље па су тврдили да неуспеси на оба војишта доказују да је трансформација неприкладна или да је пропала.<sup>255</sup> Други су били промишљенији и тврдили су да се трансформација претерано усредсређује на области у којима САД већ исказују надмоћ, што резултује великим трошковима и контрапродуктивним настојањима – обично на штету интересорних послова и копнених снага.<sup>256</sup> Сврха те

<sup>254</sup> Rumsfeld, *TPG*, pp. 23–24.

<sup>255</sup> Rigby.

<sup>256</sup> Видети: Christopher M. Schnaubelt, "Whither the RMA?" *Parameters, US Army War College Quarterly*, Autumn 2007, pp. 95–107.

тезе није да анализира планске и оперативне грешке у операцијама *Трајна слобода* (*Enduring Freedom*) и *Слобода Ирачана* (*Iraqi Freedom*) као целини. Међутим, постоје два нуспродукта тих операција, који су вредни помена.

Први нуспродукт је притисак које су те операције, како због њихове противречности тако и њихове дужине, наметнуле савезницима и коалиционим партнеријама Сједињених Држава. Из тих операција Сједињене Државе су извукле поуку да се не могу потпуно ослонити на историјске партнere и савезнике за подршку у дугорочним операцијама за стабилизацију и реконструкцију. У вези с тим, Џон Хилен (*John Hillen*) је предсказао затегнутост те врсте још 1997.<sup>257</sup> Ендрю Михта (*Andrew Michta*) је недавно поменуо да су Сједињене Државе и НАТО пропустили прилике да одмах након 11. септембра 2001, ревитализују НАТО алијансу:

Пропустом Сједињених Држава да употребе НАТО као оквир за операцију *Трајна слобода* у Авганистану, након што се алијанса позвала на члан 5, након 11. септембра, пропуштена је историјска прилика да се алијанса ревитализује. Та операција (да ју је изводио НАТО), могла је да усрдесреди алијансу на кључну нову мисију и изложи савезнике заједничком ризику на боишту против талибана, као и против још веће заједничке међународне претње од Ал-Каиде. Тако је НАТО још више изгубио тле када се савезници нису сложили с тим да преузму већу улогу у стабилизовању Ирака.<sup>258</sup>

Дискусије о томе да ли кривицу треба приписати Сједињеним Државама или њиховим међународним партнеријама, односно да ли НАТО треба да учествује у операцијама за стабилизацију и реконструкцију, мање су значајне за главне поуке извучене из те ситуације. Чињеница је да може да буде момената када ће Сједињене Државе морати да „делују саме“, па треба да буду приправне за такве могућности. У том случају, Сједињене Државе би требало да увећају своје копнене снаге и прошире интересорне вештине владе, укључујући и оне у експедиционим условима. На основу одлуке из 2006. да се увећају копнене снаге и Марински корпус долази до изражaja други нуспродукт – Ирак и Авганистан. Операције у Ираку и Авганистану захтевају велика материјална средства, а постоје тенденције да ће тако бити и даље. Такође, велика материјална средства захтева и трансформација. Она је морала да се с операцијама такмичи за ресурсе, с тим што је претварала Рамсфелдов рад на трансформацији у нешто веће од једнократне

<sup>257</sup> Hillen, John: "Superpowers Don't Do Windows," *Orbis*, 41, No. 2, (Spring 1997), pp. 241–258.

<sup>258</sup> Michta, Andrew: "Transatlantic Troubles: Are they America's loss?" *National Interest* (Nov/Dec 2006), p. 63.

прилике. Није било довољно додатног ресурса које је Пентагон могао применити да се изврше вишеструке корекције курса и адаптације које су потребне за успешан рад на трансформацији, а да и не говоримо о великој промени на мору, коју је Рамсфелд замислио 2001. године. На почетку Бушове администрације, а нарочито након 11. септембра, америчка јавност прихватала је велике буџете за одбрану, тако да то није била расправа на тему „топови или бутер“. У ствари, она се претворила у дебату на тему „топови или новији (понекад непроверени) топови“, а брзи успех у Авганистану и Ираку претегао је над неким обећањима везаним за трансформацију.

## Ревитализација трансформације

Тешко да је трансформација пропала. Без сумње, Рамсфелд је уложио стваралачки напор чији су резултат били успеси у почетним фазама операција *Трајна слобода* и *Слобода Ирачана*. Поред тога, та стваралачка енергија дала је вредне резултате, иако нешто спорије, у операцијама за стабилизацију и реконструкцију, које су уследиле. Мање познати, али ипак вредни успеси су у краткорочним хуманитарним операцијама, у Либерији (2003), на Хаитију (2004), у Индонезији (2004–2005) и Пакистану (2005), и оне указују да вредност имају веома окретне здружене снаге са способношћу брзог реаговања, које су део Рамсфелдове визије.<sup>259</sup>

Иако Рамсфелд није могао да надвлада дуготрајне видовске културе, видови нису у целости одбацили тај труд. У копненим снагама постоје сасвим очигледни докази о непрекинутом интересовању за трансформацију, у вези с тим, и „процес који живи“. Гарстка инсистира, а Фикс потврђује, да значај прелаза копнених снага ка модуларности и престројавање у бригаде борбене тимове „није ништа мањи од огромног“.<sup>260</sup> У свом делу, ваздухопловство остаје у игри, а морнарица и даље ставља акценат на трансформацију. У вези с тим, Ричард Вебстер (Richard Webster) је изјавио да би морнарица у току следеће године могла да обнови процес мапа пута.<sup>261</sup>

Међутим, драматична – и обједињена – промена на мору, коју је Рамсфелд изложио, некако је непотпуна. Министарство је учинило помак у правцу који је више еволутивни приступ. За људе, као Фредерика Кејгана, вероватно је умирујуће то што Сједињене Државе нису прескочиле генера-

<sup>259</sup> US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2006, (Washington: US Department of Defense, 2006), pp. 13–14.

<sup>260</sup> Гарстка, разговор с аутором, 15. фебруар 2008, и Fix, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>261</sup> Webster, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

цију оружја или технологије и што још постоји много добављача специфичних способности, нарочито у коалиционом и интерресорном здању.<sup>262</sup> Међутим, за способност војске да води такве операције потребан је велики напор и тога је свесно садашње руководство Пентагона.<sup>263</sup> Здружене, интерресорна и коалициона модуларност је још веома далек циљ. Постизање тако непосредне интеграције биће дугорочан посао за интерресорне и коалиционе партнere Министарства одбране, али потребно је обратити пажњу на специфичности такве интеграције.

Добро питање је да ли су се за само осам година ови циљеви могли постићи на дугорочној основи помоћу веома директивног модела лидерства, од врха до темеља, који је употребио Рамсфелд, нарочито у тако огромној бирократији каква је у Пентагону. Рамсфелдова визија и њени процеси били су чврсто повезани с његовом личношћу и с личношћу адмирала Себровског. Он никада није применио своје лидерство у сврху остварења организационих промена које су неопходне за обезбеђење њихове трајности, вероватно зато јер није постојала значајна стратегијска претња за Сједињене Државе. Рамсфелд је, избегавањем знатних организационих промена, можда задржао могућност да се врати ка трансформацији, када претње постану јасније. У вези с тим, похвалу заслужују питања Фреда Кејгана о трансформацији за период у којем нема јасно дефинисане стратегијске претње.<sup>264</sup> Револуционарна промена биће мало вероватна, без обзира на такве претње или низа институционалних промена, од којих се Министарство одбране не може окренути и вратити уназад.

Следеће препоруке обухватају наведене недостатке и могле би да обезбеде трајне стратегијске, организационе промене неопходне за обнављање трансформације. Оне су, као што је познато, веома широке и обилују детаљима. Због тога, потенцијални методи за њихову примену представљају предлоге ове студије који су у вези с даљим истраживањима.

Прво, потребно је да власништво над процесом трансформације буде померено с видова на кориснике способности, односно здружене и регионалне борбене команде. Борбене команде (*combatant commands* – COCOMs) су, по својој природи, усредсређене више на способности, а мање брину о буџетским билансима и специфичним системима оружја. Оне су усклађене са захтевима операција у целокупном спектру, који је шири од вођења већег рата на једном војишту, а свесне су, такође, и потенцијалних изазова својим способностима. Када су Пудас и Гарстка упитани о овој опцији, они нису одбаци-

<sup>262</sup> Kagan: *Finding the Target*.

<sup>263</sup> Види: Gates, Robert M.: "Landon Lecture (Kansas State University)," (remarks delivered in Manhattan, Kansas, November 26, 2007), <http://www.defenselink.mil/utility/printitem.aspx?print=http://defenselink.mil/speeches> (сајт посећен 29. новембра 2007).

<sup>264</sup> Kagan, *Finding the Target*.

ли тај приступ као могућност.<sup>265</sup> Међутим, штабни официри на нивоу видова били су веома сумњичави. Највише је преовлађивала чињеница да су COCOMs тренутно усредсређене на средњорочна питања трајности од две до четири године, насупрот распону од петнаест до десетак година, што је било веродостојно оправдање против тог приступа.<sup>266</sup> Ричард Вебстер понудио је другачије гледиште. Он је отворено изјавио да такав приступ није верован, јер „DC је тамо где је новац“.<sup>267</sup> О том приступу се и даље расправља. Стога би боље било поставити питање: „Какве промене би биле потребне да се регионалне COCOMs учине покретачком силом за будућа настојања на плану трансформације одбране“?

Улоге функционалних COCOMs, као што су Команда здружених снага САД, Стратегијска команда и Команда за транспорт, требало би пречистити. Препоруке Одбора за науку из области одбране (DSB) из 2006. да се Агенција за логистику одбране, видовске команде за логистику и транспорт и Команда за транспорт, обједине у једну Здружену команду логистике – представља добар почетак. Вредна је пажње препорука DSB да се Стратегијска команда САД учини одговорном за глобално командовање и контролу.<sup>268</sup> У вези с тим, USJFCOM би требало да пређе с улоге труста мозгова на улогу представљања здружених и интерресорних способности регионалним COCOMs. Универзитет националне одбране је заслужна организација којој треба поверити развој концепата и друге одговорности труста мозгова.

Друго, знатну пажњу заслужује препорука *Стратегијске процене трансформације* из 2004. да се направи Голдвотер-Николосов еквивалент интерресорном процесу.<sup>269</sup> Многе су користи од једног таквог приступа. Повезивањем напредовања у официрској каријери са здруживањем видова добијен је кор талентованих војних лидера; војска, као и шире интерресорна заједница, може да има користи од сличног приступа. Као што је начелник Здруженог генералштаба инструмент у спајању видовских култура и ублажавању супарничких захтева, један интерресорни надлежни орган може да обезбеди слично лидерство. Упоредо с овим процесом, федерална влада САД требало би да развије експедициону интерресорну способност од већине, ако не и свих, министарстава.

Треће, право је време за отворену дискусију о наменама и мисијама видова, слично као што је постигнуто у Споразуму из Ки Веста (*Key West*) 1948. године. Револуција у војним пословима створила је неколико нових

<sup>265</sup> Пудас, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. и Гарстка, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>266</sup> Fix, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. и Роллестон, разговор с аутором, 15. фебруар 2008. године.

<sup>267</sup> Webster, разговор с аутором, 14. фебруар 2008. године.

<sup>268</sup> Defense Science Board, p. 43.

<sup>269</sup> OFT, 2004 *Strategic Transformation Appraisal*, p. 18.

и различитих способности. Променљив стратеџијски контекст повећао је број потенцијалних мисија за војску као и интересорну заједницу. У сваком виду има способности које се преклапају, нарочито у области авијације, летелица без људске посаде и у логистици. Споразум *Ki West II* можда неће створити ниједан нови вид, али би требало да реши питање првенства у вези тих нових способности које се понављају у свим видовима. Тај нови споразум требало би да обухвати улоге *COCOMs* у поређењу са видовима, а могао би чак да се позабави интересорним здањем. Закон о издавању средстава за одбрану (*National Defense Appropriation Act*) за 2008. фискалну годину конкретно позива на темељну ревизију улога и мисија видова, с тим да се ажурирање обавља сваке четврте године. У изјави за штампу коју је дао представник председавајућег Комитета парламента за оружане снаге (*House Armed Services Committee*) Ајк Скелтон (*Ike Skelton*) наводи се:

Улоге и мисије наших оружаних снага углавном су непромењене још од Труманове администрације и Споразума из Ки Веста 1948. године. Након шест деценија, време је да се још једном анализирају улоге и мисије Министарства одбране, идентификују основне надлежности видова, открију мисије којима се не посвећује пажња, те да се испита и евентуално дуплирање међу родовима.<sup>270</sup>

Та одредба не тражи конкретно од Министарства да се позабави улогама видова у односу на *COCOMs*, нити да се неке нове структуре позабаве интересорном творевином.<sup>271</sup> Мада је ова активност Конгреса сигурно корак у правом смеру, за нацију би било веома корисно да се дискусија прошири, нарочито у вези са експедиционим интересорним операцијама.

Најзад, потребно је да будућа трансформација буде прилагодљива пре-ма захтевима здруженог ратовања. Веома контекстуалан карактер коалиција и чињеница да друге земље не могу одржавати велике буџете одбране, јесу чињенице које војска САД не може да занемари. Област која је вредна непосредне пажње јесте Мрежноцентрично ратовање (NCW). „Мрежа“ повезана са NCW треба да буде модификована како би се постигла усклађеност са старијим западним системима и системима из совјетске ере. Мрежни пројектанти требало би да истраже начине да се приступ „мрежи“ омогући с постојећим средствима, тако да би тренутни коалициони партнери имали приступ битним информацијама, али по временски ограниченој основи.

<sup>270</sup> Цитирано у: Association of the United States Army, "Legislative News – February 4, 2008: Some Good News but..." <http://www.usa.org/webpub/DeptGovAffairs.nsf/byid/RBOH-7BHTCS> (сајт посећен 20. фебруара 2008).

<sup>271</sup> Исто.

## Закључак

Када је заменик директора за развој и интеграцију здружених снага при Здруженом штабу Џозеф Бонет (*Joseph Bonnet*), упитан да ли је трансформација „живи или мртва“, коментар је био директан: „Ми на томе радимо.“ Затим је додао: „Летвица која треба да се прескочи је спуштена и ми смо у фази сталног побољшања“. Он верује да је остварена трајна промена. На пример, Бонет напомиње да је „немогуће за видове да уводе нова оружја или концепте без истицања њихове здружености“. Указује на значајне напретке у планирању на основу способности. Он верује да највеће могућности за непрекидну трансформацију постоје у областима, које не доводе у питање основне мисије видова. Те области, поред осталих, обухватају логистику, командовање и контролу, те управљање фреквентним опсегом. Као коначан увид, поменуо је: „рокови се не могу спроводити бриљантно; за те ствари потребно је време, а Пентагон је велика грађевина“.<sup>272</sup>

Чињеница да је трансформација била тако уско везана за Рамсфелда и операције *Трајна слобода* и *Слобода Ирачана* можда је била њена највећа слабост. Трансформација није пропала због тога што су САД превиделе ве-роватноћу продужења против побуњеничког похода у Ираку или то да се нису могле ослонити на савезнике у Авганистану. Трансформација није мртва због тога што је Осама Бин Ладен још на слободи. Таква повезивања не узимају у обзир садашњу *RMA*, а ни кориговање курса што прати сваки рад на трансформацији. Без сумње, трансформација није једнократни посао. Све тврђење о таквим последицама требало би да прати скептицизам.

Ипак, трансформација је тренутно без усмерења. Чак и у ери „рекапитализације“, приступ усредсређен на видове и даље ће ограничивати могућности које пружа садашња *RMA*, осим ако се у Вашингтону не донесу неке тешке одлуке. Мало је људи који се не би сложили с крајњим стањем трансформације и потребом за окретном војском, која у жижу ставља здружену војску засновану на способностима. Изазов је сада да се трансформацији дâ одговарајући приоритет и да се створе структуре које је стављају неповратно у руке оних ресора који су најпоузданији у погледу онога што она обећава.

### Литература

1. Abate, Tom. „Special Military Group Looks Ahead to Fight America's Future Wars.“ *San Francisco Chronicle*, August 26, 2007, p. E1.
2. Air Force Doctrine Center. *Air Force Basic Doctrine*. Air Force Doctrine Document 1. Montgomery: Air Force Doctrine Center, 2003.

<sup>272</sup> Joseph C. Bonnet (Deputy Director for Joint Force Development and Integration, Operational Plans and Joint Forces Development Directorate, Joint Staff/J-7), разговор са аутором, 15. фебруар 2008.

3. Alberts, Davis S. *Information Age Transformation: Getting to a 21st Century Military*. Washington: Department of Defense Command and Control Research Program, 2003.
4. Association of the United States Army. „Legislative News – February 4, 2008: Some Good News but...” <http://www.ausa.org/webpub/DeptGovAffairs.nsf/byid/RBOH-7BHTCS> (accessed February 20, 2008).
5. Baldor, Lolita C. „Unmanned Planes A Key Tool In Iraq.” *Philadelphia Inquirer*, January 2, 2008. Reported in the Department of Defense „Early Bird,” January 2, 2008.
6. Batschelet, Allen W. „Effects-Based Operations for Joint War-fighters.” *Field Artillery 1* (May/June 2003) [http://www.army.mil/prof\\_writing/volumes/volume1/june\\_2003/6\\_03\\_3\\_pf.html](http://www.army.mil/prof_writing/volumes/volume1/june_2003/6_03_3_pf.html) (accessed January 18, 2008).
7. Belasco, Amy, Mary Tyszkiewicz, and Stephen Daggett. „Appropriations and Authorization for FY 2002: Defense.” Congressional Research Service Report for Congress Number RL 31005. Washington: Congressional Research Service, 2001.
8. Bennett, John T. „Interview: Ryan Henry, US Principal Deputy Undersecretary of Defense for Policy.” *Defense News*, May 7, 2007. [http://www.oft.osd.mil/library/library\\_files/article\\_576\\_Defense%20News%20interview%20with%20Ryan%20Henry.pdf](http://www.oft.osd.mil/library/library_files/article_576_Defense%20News%20interview%20with%20Ryan%20Henry.pdf) (accessed January 15, 2008).
9. Berkowitz, Bruce. *The New Face of War: How War Will be Fought in the 21st Century*. New York: The Free Press, 2003.
10. Binnendijk, Hans, ed. *Transforming America's Military*. Washington: National Defense University Press, 2002.
11. Bolkcom, Christopher. „Air Force Transformation.” Congressional Research Service Report for Congress Number RS20859. Washington: Congressional Research Service, 2006.
12. Bonnet, Joseph. 2008. Interview by author. February 15. Pentagon, Washington, DC.
13. Boot, Max. *War Made New: Technology, Warfare, and the Course of History, 1500 to Today*. New York: Gotham Books, 2006.
14. Bruner, Edward F. „Army Transformation and Modernization: Overview and Issues for Congress.” Congressional Research Service Report for Congress Number RS20787. Washington: Congressional Research Service, 2003.
15. Bush, George W. „A Period of Consequences.” Lecture, The Citadel, Charleston, SC, September 23, 1999. [http://www.citadel.edu/pao/addressees/pres\\_bush.html](http://www.citadel.edu/pao/addressees/pres_bush.html) (accessed September 27, 2007).
16. Cavas, Christopher P. „Pentagon May Close Transformation Office.” *Defense News*, August 28, 2006.
17. Cebrowski, Arthur K. and John J. Garstka. „Network-Centric Warfare: Its Origin and Future.” *Proceedings* (January 1998). [http://www.oft.osd.mil/initiatives/ncw/docs/NCW\\_Ofigins\\_and\\_Future.doc](http://www.oft.osd.mil/initiatives/ncw/docs/NCW_Ofigins_and_Future.doc) (accessed January 26, 2008).

18. Cebrowski, Arthur K. „Special Briefing on Force Transformation.“ Newsbriefing, Washington, DC, November 27, 2001. [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/transformation/t11272001\\_t1127ceb.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/transformation/t11272001_t1127ceb.htm) (accesed November 29, 2007).
19. Center for Strategic and Budgetary Assessments. „Transformation Strategy.“ [http://www.csbaonline.org/2006-1/1.Strategic\\_Studies/Transformation.shtml](http://www.csbaonline.org/2006-1/1.Strategic_Studies/Transformation.shtml) (accessed January 19, 2008).
20. Center for Strategic and International Studies (CSIS). American Military Culture in the Twenty-First Century. Washington: The CSIS Press, 2000.
21. CNN. com. „Army cancels Comanche helicopter.“ CNN. com, February 23, 2004. <http://cnn.usnews.printthis.clickability.com/pt/cpt?action=cpt&title=CNN.com+-+Army++cancels++Comanche++helicopter.htm> (accessed December 27, 2007).
22. Cohen, William S. Report of the Quadrennial Defense Review. Washington: Department of Defense, 1997.
23. Collmer, Sabine. „Information as a Key Resource: The Influence of RMA and Network-Centric Operations on the Transformation of the German Armed Forces.“ George C. Marshall European Center for Security Studies, Occasional Paper Series Number 8 (February 2007).
24. Congressional Budget Office. Evaluating Military Compensation. Publication Number 2665. Washington: Congressional Budget Office, 2007.
25. Czelusta, Mark. „Global Strike Task Force and Stryker Brigade Combat Team: Prospects for Integration in the Forcible Entry Mission.“ Masters thesis. Fort Leavenworth: Command and General Staff College, 2003.
26. Defense Science Board. Defense Science Board Summer Study on Transformation: A Progress Assessment, Vol. 1. Washington: Department of Defense, 2006.
27. Department of Defense. „Arthur K. Cebrowski: Director, Force Transformation.“ Official Department of Defense Biography. [http://oft.osd.mil/library/library\\_files/document\\_338\\_cebrowski\\_with\\_pic.doc](http://oft.osd.mil/library/library_files/document_338_cebrowski_with_pic.doc) (accessed October 14, 2007).
28. Department of Defense. „Conduct of the Persian Gulf War, Final Report to Congress.“ Washington: Department of Defense, 1992.
29. Department of Defense. „Department of Defense Budget for FY 2000.“ News release. Washington: Department of Defense, 1999. <http://www.defenselink.mil/releases/release.aspx?releaseid=1967> (accessed September 24, 2007).
30. Department of Defense. „Fiscal 2004 Department of Defense Budget Release.“ News release. Washington: Department of Defense, 2003. <http://www.defenselink.mil/releases/release.aspx?releaseid=3615> (accessed September 24, 2007).
31. Department of Defense. „Fiscal 2005 Department of Defense Budget Release.“ News release. Washington: Department of Defense, 2004. <http://www.defenselink.mil/releases/release.aspx?releaseid=7046> (accessed September 24, 2007).

32. Department of Defense. „Fiscal 2008 Department of Defense Budget Released.“ News release No. 129-07. Washington: Department of Defense, 2007. <http://www.defenselink.mil/releases/> (accessed September 24, 2007).
33. Department of Defense. Joint Staff/J-7. „Joint Capability Areas.“ PowerPoint presentation. [http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/cap\\_areas.htm](http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/cap_areas.htm) (accessed November 20, 2007).
34. Department of Defense. „PBD 753.“ Washington: Department of Defense, 2004.
35. Department of Defense. „President Bush’s FY 2006 Defense Budget.“ News release. Washington: Department of Defense, 2005. <http://www.defenselink.mil/releases/> (accessed September 24, 2007).
36. Department of Defense. „President Bush’s FY 2007 Defense Budget.“ News release. Washington: Department of Defense, 2006. <http://www.defenselink.mil/releases/> (accessed September 24, 2007).
37. Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report. Washington: Department of Defense, 2006.
38. Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report: September 30, 2001. Washington: Department of Defense, 2001.
39. Department of Defense. Transformation Planning Guidance. Washington: Department of Defense, 2003.
40. Donnelly, John M. „Small Wars, Big Changes.“ CQ Weekly, January 28, 2008, cover story, p. 252.
41. Donnelly, Tom. „Why did Donald Rumsfeld fail?“ Armed Forces Journal, January 2007. <http://www.armedforcesjournal.com/2007/01/2410339/> (accessed September 30, 2007).
42. Dorobek, Christopher J. „Editorial: A poor remembrance.“ Federal Computer Week, September 11, 2006.
43. Eland, Ivan. „Defense Reform is Dead.“ Black News, August 30, 2001. <http://www.independent.org/printer.asp?page=%Fnews%room%Article%2Easp?id=1099> (accessed July 17, 2007).
44. Fix, Robert. 2008. Interview by author. February 15. Pentagon, Washington, DC.
45. Garamone, Jim. „Quadrennial Review Allows DOD to Make ‘Vector Changes.’“ American Forces Press Service, February 3, 2006. [http://www.defenselink.mil/utility/print\\_item.aspx?print](http://www.defenselink.mil/utility/print_item.aspx?print) (accessed December 13, 2007).
46. Garstka, John. Interview by author. February 15, 2008. Pentagon, Washington, DC.
47. Gates, Robert M. „Landon Lecture (Kansas State University).“ Remarks, delivered in Manhattan, Kansas, November 26, 2007. <http://www.defenselink>.

mil/utility/printitem.aspx?print=http://defenselink.mil/speeches (accessed November 29, 2007).

48. Gilmore, J. Michael. Testimony before the Subcommittee on Projection Forces, Committee on Armed Services, United States House of Representatives, Washington, DC, July 19, 2005. Congressional Budget Office Document, „The Navy's DD(X) Destroyer Program.“ Washington: Congressional Budget Office, 2005.

49. Hillen, John and Lawrence Korb. Future Visions for US Defense Policy: Four Alternatives Presented as Presidential Speeches. New York: Council on Foreign Relations, 2000.

50. Hillen, John. „Superpowers Don't Do Windows.“ Orbis 41, No. 2 (Spring 1997), pp. 241–258.

51. Isenberg, David and Ivan Eland. „Empty Promises: Why the Bush Administration's Half-Hearted Attempts at Defense Reform Have Failed.“ Policy Analysis 442 (June 11, 2002), pp. 1–20.

52. Joint Defense Capabilities Study Team. „Joint Defense Capabilities Study, Final Report.“ Washington: Department of Defense, 2003.

53. Jones, James L. „Statement to the House Armed Services Committee.“ July 12, 2001. Washington: House Armed Services Committee, 2001.

54. Jumper, John. „Global Strike Task Force: A Transforming Concept, Forged by Experience.“ Aerospace Power Journal 15, No. 1 (Spring 2001), pp. 24–33.

55. Klein, John. E-mail to author. February 5, 2008.

56. Kagan, Frederick W. Finding the Target: The Transformation of American Military Policy. New York: Encounter Books, 2006.

57. Kozaryn, Linda D. „Demystifying 'Transformation.'“ American Forces Information Service, August 14, 2002. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/transformation/demystifying.htm> (accessed November 29, 2007).

58. Krauthammer, Charles. „The Unipolar Moment.“ Foreign Affairs, America and the World 1990/91. <http://www.foreignaffairs.org/19910201faessay6067/charles-krauthammer/the-unipolar-moment> (accessed January 19, 2008).

59. Krepinevich, Andrew, Jr. „Why No Transformation?“ Joint Forces Quarterly 23 (Autumn/ Winter 2000), pp. 97–101.

60. Lambeth, Benjamin S. NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment. Santa Monica: RAND, 2001.

61. Lambeth, Benjamin S. The Transformation of American Air Power. Ithaca: Cornell University Press, 2000.

62. Macgregor, Douglas A. Breaking the Phalanx: A New Design for Landpower in the 21st Century. Westport: Praeger, 1997.

63. Macgregor, Douglas A. Transformation Under Fire: Revolutionizing how America Fights. Westport: Praeger, 2003.

64. Mahnken, Thomas G., and James R. FitzSimonds. *The Limits of Transformation: Officer Attitudes toward the Revolution in Military Affairs*. Newport: Naval War College, 2003.
65. Mandeles, Mark D. *The Future of War: Organizations as Weapons*. Washington: Potomac Books, 2005.
66. Matthews, William, Gopal Ratnam, and Megan Scully. „Bulk of DOD Budget Cuts Don't Hit Until 2007 and Beyond.“ *DefenseNews. com*. <http://www.defensenews.com/story.php?F=592155&C=america> (accessed December 16, 2007).
67. McClintock, Bruce H. „Transformation Trinity: Vision, Culture, Assessment.“ *Joint Forces Quarterly* (Autumn 2000), pp. 27–31.
68. McNaugher, Thomas L. „The Real Meaning of Military Transformation: Rethinking the Revolution.“ *Foreign Affairs* 86 (January/February 2007), pp. 140–147.
69. Meilinger, Phillip S. „A History of Effects-Based Air Operations.“ *The Journal of Military History* 71, No. 1 (January 2007), pp. 139–167.
70. Metz, Steven. „America's Defense Transformation: A Conceptual and Political History.“ *Defence Studies* 6, No. 1 (March 2006), pp. 1–25.
71. Meyers, Richard B. *Capstone Concept for Joint Operations, Version 2.0*. Washington: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2005.
72. Meyers, Richard B. *The National Military Strategy of the United States of America*. Washington: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2004.
73. Michta, Andrew A. „Transatlantic Troubles: Are they America's Loss?“ *The National Interest* (November/ December 2006), pp. 62–66.
74. Miles, Donna. „QDR Vectors for Defense Transformation.“ *American Forces Press Service*, February 3, 2006. <http://www.defenselink.mil/> (accessed December 13, 2007).
75. Moran, Michael. „US Army Force Restructuring, 'Modularity,' and Iraq.“ *Council on Foreign Relations*, September 14, 2007. [http://www.cfr.org/publication/14412/us\\_army\\_force\\_restructuring\\_modularity\\_and\\_iraq](http://www.cfr.org/publication/14412/us_army_force_restructuring_modularity_and_iraq) (accessed September 20, 2007).
76. Muradian, Vago. „Interview with Terry Pudas.“ *Defense News*, January 22, 2007. [http://www.ofc.osd.mil/library/library\\_files/article\\_532\\_Defense%20News%20Interview%202007.doc](http://www.ofc.osd.mil/library/library_files/article_532_Defense%20News%20Interview%202007.doc) (accessed January 12, 2008).
77. Nardulli, Bruce R., Walter L. Perry, Bruce Pirnie, John Gordon IV, and John G. McGinn. *Disjointed War: Military Operations in Kosovo, 1999*. Santa Monica: RAND, 2002.
78. National Defense Panel. *Transforming Defense: National Security in the 21st Century*. Washington: Department of Defense, 1997.
79. Neal, Derrick J. „Do We Really Understand What Is Meant by Transformational Change for Defence?“ *Defence Studies* 6, No. 1 (March 2006), pp. 73–96.

80. North Atlantic Treaty Organization. „Allied Command Transformation, Transformation Network.“ <http://www.act.nato.int/content.asp?pageid=200> (accessed January 17, 2008).
81. Office of Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. 2004 Strategic Transformation Appraisal. Washington: Department of Defense, 2005.
82. Office of Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. „Elements of Defense Transformation.“ Washington: Department of Defense, 2004.
83. Office of Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. The Implementation of Network-Centric Warfare. Washington: Department of Defense, 2005.
84. Office of Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. Military Transformation: A Strategic Approach. Washington: Department of Defense, 2003.
85. Office of Force Transformation. Office of the Secretary of Defense. „The Strategic Transformation Appraisal for FY-2004.“ Washington: Department of Defense, 2003.
86. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller). National Defense Budget Estimates for FY 2007. Washington: Department of Defense, 2006.
87. O'Keefe, Sean, Frank B. Kelso II, CE Mundy, Jr. ...From the Sea. Washington: Department of the Navy, 1992. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/navy/fromsea/fromsea.txt> (accessed November 30, 2007).
88. O'Rourke, Ronald. „Defense Transformation: Background and Oversight Issues for Congress.“ Congressional Research Service Report for Congress, Number RL32238. Washington: Congressional Research Service, 2006.
89. O'Rourke, Ronald. „Naval Transformation: Background and Issues for Congress.“ Congressional Research Service Report for Congress, Number RS20851. Washington: Congressional Research Service, 2003.
90. Orszag, Peter R. „Estimated Cost of the Administration's Proposal to Increase the Army's and the Marine Corps's Personnel Levels.“ Washington: Congressional Budget Office, 2007.
91. Owens, Bill, and Ed Offley. Lifting the Fog of War. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.
92. Peters, Ralph. „Bloodless theories, bloody wars.“ Armed Forces Journal, April 2006. <http://www.armedforcesjournal.com/2006/04/1813800/> (accessed January 18, 2008).
93. Powell, Colin L., and Joseph E. Perisco. My American Journey. New York, Random House, 1995.
94. Project for the New American Century. Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century. Washington: Project for a New American Century, 2000.
95. Pudas, Terry. „Embedding Transformation: Cultural change will cross departmental lines.“ Defense News, September 18, 2006, p. 21.

96. Pudas, Terry. Interview by author. February 14, 2008. National Defense University, Washington, DC.
97. Reynolds, Kevin. *Defense Transformation: To What, For What?* Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006.
98. Rigby, Bill. „US Military „transformation“ is dead: analysts.“ Reuters, December 7, 2006. <http://www.reuters.com/articlePrint>
99. ?articleId=USN0725779820061207 (accessed July 25, 2007).
100. Roche, James G. „Transforming the Air Force.“ *Joint Forces Quarterly* (Autumn/Winter 2001–2002), pp. 9–14.
101. Rogin, Josh. „Defense Transformation Searches for New Identity.“ *Federal Computer Week*, April 16, 2007. [http://www.oft.osd.mil/library/library\\_files/article\\_559\\_Federal%20Computer%20Week.doc](http://www.oft.osd.mil/library/library_files/article_559_Federal%20Computer%20Week.doc) (accessed January 14, 2008).
102. Rolleston, Moreton. Telephone interview by author. November 27, 2007.
103. Rolleston, Moreton. Interview by author. February 15, 2008. Pentagon, Washington, DC.
104. Rumsfeld, Donald. „21st Century Transformation.“ Lecture, National Defense University, Washington, DC, January 31, 2002. <http://www.defenselink.mil/speeches> (accessed September 28, 2007).
105. Rumsfeld, Donald. *Transformation Planning Guidance*. Washington: Department of Defense, 2003.
106. Shalikashvili, John M. *Joint Vision 2010*. Washington: Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1997.
107. Shanker, Thom. „Joint Chiefs Chairman Looks Beyond Current Wars.“ *New York Times*, October 22, 2007, p. 8.
108. Shelton, Henry H. *Joint Vision 2020*. Washington: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2000.
109. Shinseki, Eric. Quotation cited on the United States Air Force Air War College, „Gateway to the Internet.“ „Transformation of War & US Military.“ [http://www.au.af.mil/au/awc/awc\\_gate/awc-chng.htm#army](http://www.au.af.mil/au/awc/awc_gate/awc-chng.htm#army) (accessed January 17, 2008).
110. Schnaubelt, Christopher M. „Whither the RMA?“ *Parameters* 37, No. 3 (Autumn 2007), pp. 95–107.
111. Smith, Rickey. 2008. Telephone interview by author. February 4.
112. Sprenger, Sebastian. „With 2005 Transformation Road Maps Scrapped, OFT Focuses on QDR.“ *Inside the Pentagon*, August 4, 2005.
113. Taylor, William J. and James Blackwell. „The Ground War in the Gulf.“ *Survival* 33 (May/June 1991), pp. 230–245.
114. Tiron, Roxana. „Military-transformation agency at crossroads after Cebrowski.“ *TheHill.com*, September 15, 2005. <http://thehill.com/the-executive/military-transformation-agency-at-crossroads-after-cebrowski-2005-09-15.html> (accessed January 28, 2008).

115. Tucker, David. *Confronting the Unconventional: Innovation and Transformation in Military Affairs*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006.
116. United States Air Force. „Air Force Posture Statement 2002.” Washington: Department of the Air Force, 2005.
117. United States Air Force. *Air Force Roadmap 2006 > 2025*. Washington: Department of the Air Force, 2006.
118. United States Air Force. „Posture Statement 2000.” Washington: Department of the Air Force, 2000.
119. United States Air Force. „United States Air Force Posture Statement 2001.” Washington: Department of the Air Force, 2001.
120. United States Air Force. „US Air Force Posture Statement 2005.” Washington: Department of the Air Force, 2005.
121. United States Air Force. „US Air Force Posture Statement 2006.” Washington: Department of the Air Force, 2006.
122. United States Air Force. *The US Air Force Transformation Flight Plan*. Washington: Department of the Air Force, 2003.
123. United States Air Force. *The US Air Force Transformation Flight Plan*. Washington: Department of the Air Force, 2004.
124. United States Army. *2004 Army Transformation Roadmap*. Washington: Department of the Army, 2004.
125. United States Army. *United States Army Transformation Road-map 2003*. Washington: Department of the Army, 2003.
126. United States Government Accountability Office, „*MILITARY TRANSFORMATION: Clear Leadership, Accountability, and Management Tools Are Needed to Enhance DOD's Efforts to Transform Military Capabilities*.” GAO Report 05-70. Washington: Government Accountability Office, 2004.
127. United States Joint Forces Command. „Frequently Asked Questions.” <http://www.jfcom.mil/about/experiments/mco2/faq.htm> (accessed November 28, 2007).
128. United States Joint Forces Command. „Effects Based Operations.” <http://www.jfcom.mil/about/glossary.htm#E> (accessed October 16, 2007).
129. United States Joint Forces Command. <http://www.dtic.mil/future/joint-warfare/experimentation/htm> (accessed December 22, 2007).
130. United States Joint Forces Command. J-7. „*JOpsC Status Update*.” PowerPoint presentation, February 15, 2008. [www.dtic.mil/future/jointwarfare/concepts/status.ppt#3209](http://www.dtic.mil/future/jointwarfare/concepts/status.ppt#3209) (accessed February 26, 2008).
131. United States Joint Forces Command. *Joint Transformation Road-map*. Norfolk: United States Joint Forces Command, 2004.
132. United States Navy. “*2002 Program Guide, Vision... Presence... Power*.” <http://www.navy.mil/navydata/policy/vision/visi on02> (accessed November 30, 2007)

133. United States Navy. A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. Washington: Department of the Navy, 2005. [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/maritime/maritime\\_strat\\_oct07.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/maritime/maritime_strat_oct07.pdf) (accessed February 20, 2008)
134. United States Navy. Naval Power 21. Washington: Department of the Navy, 2002.
135. United States Navy. Naval Transformation Roadmap 2003: Assured Access & Power Projection ...From the Sea. Washington: Department of the Navy, 2003.
136. United States Navy. Naval Transformation Roadmap: Power and Access...From the Sea. Washington: Department of the Navy, 2004.
137. United States Navy. Sea Power for a New Era. Washington: Department of the Navy, 2005. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc-futr.htm#marine-vision> (accessed February 20, 2008).
138. United States Navy. Vision, Presence, Power. Washington: Department of the Navy, 2005. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc-futr.htm#marine-vision> (accessed February 20, 2008)
139. Vego, Milan N. „Effects Based Operations: A Critique.“ *Joint Forces Quarterly* 41 (2nd Quarter 2006), pp. 51–57.
140. Wayne, Leslie. „So Much for the Plan to Scrap Old Weapons.“ *New York Times*, December 22, 2002. <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C0CE6D61E3DF931A15751C1A9649> (accessed December 27, 2007).
141. Webster, Richard. 2008. Interview by author. February 14. Alexandria, Virginia.
142. Wilson, Clay. „Network Centric Warfare: Background and Oversight Issues for Congress.“ Congressional Research Service Report for Congress Number RL32411. Washington: Congressional Research Service, 2004.
143. The White House. A National Security Strategy For a New Century. Washington: The White House, 1999.
144. White, Thomas E. and Eric Shinseki. „A Statement on the Posture of the United States Army 2002.“ Presented to the committees and subcommittees of the United States Senate and the House of Representatives of the 107th Congress. Washington: Office of the Chief of Staff of the United States Army, 2002.