



2016

ВОЈНО ДЕЛО

ISSN 0042-8426 ■ UDK 355/359

ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИ НАУЧНО – ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС



ВОЈНО ДЕЛО

5
2016

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ВОЈНО ДЕЛО

ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИ
НАУЧНО-ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

5/2016 ГОДИНА LXVIII

УДК 355/359 □ YU ISSN 0042-8426 □

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА“

ДИРЕКТОР

Стевица С. Карапанџин, пуковник

НАЧЕЛНИЦА ОДСЕКА ЗА ИЗДАВАЧКУ ДЕЛАТНОСТ

Драгана Марковић

УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ У БЕОГРАДУ

РЕКТОР

Проф. др *Младен Вуруна*, генерал-мајор

УРЕДНИК ВОЈНОГ ДЕЛА

Милан Тепшић, потпуковник

e-mail: milan.tepsic@mod.gov.rs

Тел: +381-11-3349-497

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

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

Адреса: Часопис Војно дело, Браће Југовића 19, 11002 Београд *
vojno.delo@mod.gov.rs * Претплата: pretplata@odbrana.mod.gov.rs, tel./faks:
+381-11-3241-009 * Текући-рачун РЦ МО Републике Србије 840-312849-56 *

Рукописи се не враћају

Часопис излази осам пута годишње

Штампа: Војна штампарија – Београд, Ресавска 40б

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

МЕЂУНАРОДНО ОКРУЖЕЊЕ

<i>Славимир С. Николић</i> Мировне операције Уједињених нација – прилагођавање новим безбедносним изазовима	7–45
<i>Игор Баришић</i> <i>Хатиџа Бериша</i> Мехенова поморска геостратегија – изазови, ризици и претње по националну безбедност САД у 20. веку	46–69
<i>Борис Кривокапић</i> Истрага као начин мирног решавања међународних спорова	70–83
<i>Christoph M. V. Abegglen</i> (превео: <i>Здравко Зељковић</i>) О стратегијским ограничењима	84–98
<i>Ирис Бјелица Влајић</i> Међународни односи у светлу споразума о нуклеарном програму Ирана	99–105

БЕЗБЕДНОСТ

<i>Слађан Милосављевић</i> <i>Душко Томић</i> <i>Горан Мандић</i> Покушаји теоријског одређења појма енергетске безбедности као чиниоца детерминације међународног политичко-безбедносног система	106–123
<i>Милош Д. Миленковић</i> Проблеми дефинисања етничког конфликта	124–137
<i>Срђан Благојевић</i> <i>Иван Гвозденовић</i> <i>Слободан Анђелковић</i> Значај усклађивања политичких и одбрамбених циљева за безбедност државе и друштва	138–150
<i>Бранислав Милосављевић</i> <i>Вељко Благојевић</i> Индикатори постојања и деловања организованог криминала	151–168
<i>Станимир Ђукић</i> Анализа кривичних дела привредног криминалитета у Србији и деликти корупције у привреди	169–191

СИСТЕМ ОДБРАНЕ

<i>Драгомир Ђурић</i> <i>Мирослав Остојић</i> Утицај доктрине и концепата на командовање Војском Србије	192–208
<i>Шериф Б. Бајрами</i> <i>Раде В. Славковић</i> Доктринарна решења употребе Речне флотиле у ванредним ситуацијама	209–228

<i>Љубинко</i> Карапетровић Способности Војске Србије за ванредне ситуације	229–243
<i>Бранко</i> Бабић Заштита и спасавање у Републици Србији	244–277
<i>Бранимир</i> Вулевић Особине и вештине лидера у кризним ситуацијама, примери из војне средине	278–287
ВОЈНОЕКОНОМСКИ ПРЕГЛЕД	
<i>Љубомир</i> Дуловић Глобални процеси и ефекат на економију и безбедност	288–305
<i>Радован</i> М. Дамњановић <i>Милош</i> М. Томашевић <i>Милан</i> Б. Михајловић Могућности употребе методологије Lean Six Sigma у програмском буџетирању система одбране	306–313
УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМИМА	
<i>Иван</i> Петровић <i>Миодраг</i> Гордић <i>Крум</i> Цветковић Вишекритеријумска анализа у функцији рангирања запослених у јавном сектору	314–325
<i>Надежда</i> Гудељ Уставна заштита људског достојанства пензионера	326–334
ИСКУСТВА И ПОУКЕ ИЗ ПРОШЛОСТИ	
<i>Никола</i> Тошић Малешевић Сремски фронт – од формирања до пробоја	335–358
<i>Снежана</i> Љ. Крстић <i>Предраг</i> В. Јовићевић <i>Роса</i> М. Анџић Либерални правац политичке економије и његов утицај на економску мисао у Србији у 19. веку	359–368
ПОЛЕМИКЕ	
<i>Горан</i> М. Вукадиновић <i>Срђан</i> В. Старчевић О хијерархији доктринарних докумената	369–383
<i>Миле</i> Ракић Неке недоумице око доделе Нобелове награде за мир	384–389
ПРЕДЛОГ ЗА ЧИТАЊЕ	
<i>Nikola</i> Tošić Malešević Приказ зборника радова "Срби и рат у Југославији 1941. године"	390–393
<i>Nikola</i> Tošić Malešević Приказ књиге „Прилози истини: четнички злочини у Србији у време Другог светског рата“, Миленка Ковачевића	394–398

INTERNATIONAL ENVIRONMENT

<i>Slavimir S. Nikolić</i> United Nations Peacekeeping Operations – Adapting to New Security Challenges	7–45
<i>Igor Barišić</i> <i>Hatidža Beriša</i> Mahan's Naval Geostrategy – Challenges, Risks and Threats to the United States National Security in the 20th Century	46–69
<i>Boris Krivokapić</i> Investigation as a Way of Peaceful Settlement of International Disputes	70–83
<i>Christoph M. V. Abegglen</i> On Strategic Constraints	84–98
<i>Iris Bjelica Vlajić</i> International Relations in the Light of Agreement on Iran's Nuclear Program	99–105

SECURITY

<i>Sladjan Milosavljević</i> <i>Duško Tomić</i> <i>Goran Mandić</i> Attempts to Theoretically Define the Concept of Energy Security as a Factor in the Determination of the International Political and Security System	106–123
<i>Miloš D. Milenković</i> Problems of Defining the Ethnic Conflict	124–137
<i>Srđan Blagojević</i> <i>Ivan Gvozdenović</i> <i>Slobodan Anđelković</i> Importance of the Harmonization of Political and Defense Goals for the Security of the Country and the Society	138–150
<i>Branislav Milosavljević</i> <i>Veljko Blagojević</i> Indicators of the Existence and Operations of Organized Crime	151–168
<i>Stanimir Đukić</i> Analysis of Criminal Acts of Economic Crime in Serbia and Torts of Corruption in the Economy	169–191

DEFENSE SYSTEM

<i>Dragomir Đurić</i> <i>Miroslav Ostojić</i> Influence of the Doctrine and Concepts on the Commanding of the Serbian Armed Forces	192–208
<i>Šerif B. Bajrami</i> <i>Rade V. Slavković</i> Doctrinal Solutions of Using the River Flotilla in Emergencies	209–228

<i>Ljubinko Karapetrović</i> Serbian Armed Forces' Capabilities for Emergency Situations	229–243
<i>Branko Babić</i> Protection and Rescue in the Republic of Serbia	244–277
<i>Branimir Vulević</i> Qualities and Skills of a Leader in Crisis Situation – Examples from Military Environment	278–287
MILITARY ECONOMIC REVIEW	
<i>Ljubomir Dulović</i> Global Processes and their Effect on Economy and Security	288–305
<i>Radovan M. Damjanović</i> <i>Miloš M. Tomašević</i> <i>Milan B. Mihajlović</i> Possibilities of Using the Lean Six Sigma Methodology in the Program Budgeting of the Defense System	306–313
SYSTEM MANAGEMENT	
<i>Ivan Petrović</i> <i>Miodrag Gordić</i> <i>Krum Cvetković</i> Multi-Criteria Analysis Used for Ranking the Public Sector Employees	314–325
<i>Nadežda Gudelj</i> Constitutional Protection of Pensioners' Human Dignity	326–334
EXPERIENCES AND LESSONS OF THE PAST	
<i>Nikola Tošić Malešević</i> Syrman Front – from its Establishment to the Breakthrough	335–358
<i>Snežana LJ. Krstić</i> <i>Predrag V. Jovičević</i> <i>Rosa M. Andžić</i> Liberal Direction of Political Economy and its Impact on Economic Thought in Serbia in the 19th Century	359–368
POLEMICS	
<i>Goran M. Vukadinović</i> <i>Srđan V. Starčević</i> On the Hierarchy of Doctrinal Documents	369–383
<i>Mile Rakić</i> Some Doubts about the Nobel Peace Prize Award	384–389
READING SUGGESTIONS	
<i>Nikola Tošić Malešević</i> Review of the collection of papers "The Serbs and the War in Yugoslavia in 1941"	390–393
<i>Nikola Tošić Malešević</i> Review of the book "Contributions to the Truth: Chetnik Crimes in Serbia during World War II" by Milenko Kovačević	394–398

МИРОВНЕ ОПЕРАЦИЈЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА – ПРИЛАГОЂАВАЊЕ НОВИМ БЕЗБЕДНОСНИМ ИЗАЗОВИМА

Славимир С. Николић*

Универзитет EDUCONS, Сремска Каменица – Нови Сад,
Факултет за примењену безбедност

Уједињене нације (УН) ове године обележавају свој 70-ти јубилеј. Проживљавајући својеврсно маргинализовање услед динамике блоковске поделе, окончање хладног рата доноси реалност нерешених и нарастајућег броја нових конфликта који тестирају функционалност ове организације и концепт мировних операција. Уз еволуцију безбедносних изазова, посебно у првој декади 21. века, а који утичу на промену свеукупности међународних односа, УН пролазе кроз процес прилагођавања новонасталом безбедносном окружењу – слично процесу кроз који пролазе међународне организације са значајним војним и политичким капацитетом и улогом у очувању мира и безбедности, као што су Европска унија (ЕУ) и Северноатлантска алијанса (НАТО). У ери нових безбедносних претњи, унапређење функционисања мировних операција,¹ примена оружане силе, адекватна технолошка и обавештајна подршка, целисходно ангажовање људских и материјалних ресурса, те очување физичког интегритета *peacekeeper-а*² у условима глобалних финансијских рестрикција и подухвату вредном више од осам милијарди долара на годишњем нивоу – области су од трајног и критичног значаја за успех мировних операција УН данас и у будућности.

Кључне речи: *УН, мировне операције, безбедносни изазови, међународна заједница, претње миру, мир*

* Ставови изнесени у овом раду су ауторови и не одражавају ставове УН или било које друге међународне организације. nikolics@un.org

¹ Peacekeeping Operations (Peacekeeping) – мировне операције (мисије УН). Један од низа активности које извршавају УН ради очувања међународног мира и безбедности; поред активности превенције конфликта (conflict prevention), успостављања мира (reasetaking), наметања мира (peace enforcement) и изградње мира (reasetaking). Процес помаже земљама погођеним конфликтима да створе услове за остварење трајног мира. Од 1948. године до данас организација је предузела 69 мировних операција, захваљујући којима је, поред осталог, омогућено народима десетина земаља да учествују у слободним и праведним изборима, те извршено разоружање више од пола милиона бораца само у току ове последње декаде. Више информација доступно на <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>

² Припадници организације УН – било да се ради о цивилним лицима, униформисаним војним или полицијским службеницима; колоквијално – мировњаци.

Увод

Организација УН³ настала је у амбијенту нација остављених у рушевинама разарања Другог светског рата и глобалне жеље за трајним миром, са примарном функцијом одржања светског мира и безбедности, предузимања колективних мера за превенцију и ублажавање претњи миру, сузбијање актова агресије или нарушавања мира, те решавања сукоба мирним путем и у складу са међународним правним нормативима.⁴

Мировне операције УН, као принципијелни глобални механизам очувања мира у свету, у 70 година свог постојања пролазе кроз сталан процес трансформације. Огромни су кораци учињени од момента првог симболичног ангажовања 120 униформисаних лица на Блиском истоку, давне 1948. године,⁵ до данас, када организација изводи 16 мировних операција⁶ са 125 хиљада *peacekeeper*-а из укупно 123 државе чланице УН,⁷ који се свакодневно суочавају са безбедносним изазовима који више не знају за границе, у ситуацијама где неретко више нема мира који би био (о)чуван, које обилују екстремним насиљем, новим облицима тероризма и нарастајућим бројем и врстама неконвенционалних и асиметричних претњи.⁸

До окончања хладног рата циљ мировних операција⁹ сводио се на одржавање примирја између сукобљених снага, неутрално надгледање обуставе ватре, граница и извештавања Генералне скупштине¹⁰ УН о развоју ситуације у конфликтном подручју.¹¹ Крај хладног рата доводи до наглог пораста у броју мировних операција УН, а организација пред улазак у нови миленијум осетно губи на свом угледу и трпи тешке критике на рачун три оружана конфликта и епизоде значајног страдања цивилног становништва које не успева да спречи (Босна и Херцеговина, Руанда и Сомалија). Ова дешавања резултирала су иницирањем капиталних ревизија функционисања УН у области мировних операција и започињањем процеса реформе, који и

³ Организацију УН формирала је, 24. октобра 1945, 51 држава потписница Повеље (датум потписа је 26. јун 1945), а као наследник нефункционалне Лиге народа. Данас, организација УН има 193 државе чланице. Основе организације и њеног функционисања на: <http://www.un.org/Overview/uninbrief/about.shtml>.

⁴ Члан 1. Повеље УН. Текст Повеље на <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>.

⁵ Веома лимитиран политички, финансијски и логистички подухват, ефектуиран ангажовањем војних посматрача и стражара у мировној операцији UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization; пуна информација доступна на <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untsos/>

⁶ Детаљне информације доступне на <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>. Одобрени ресурси мировних операција УН за период 1. јул 2014. до 30 јун 2015. Детаљне информације на http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17.

⁷ Преглед доступан на <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

⁸ Излагање председавајућег Савета безбедности (амбасадор Руске Федерације) УН, 11. јун 2014, отворена дебата на тему: United Nations Peacekeeping Operations: New Trends.

⁹ Укупно 15 организовано од иницијације организације до завршетка хладног рата.

¹⁰ Генерална скупштина УН је главни саветодавни орган УН, састављен од представника земаља чланица организације; доноси кључне одлуке у функционисању УН; <http://www.un.org/en/ga/about/index.shtml>

¹¹ Са укупно 15 мисија организованих у том периоду, број ангажованих униформисаних лица у мировним операцијама није прелазио 10-ак хиљада војних осматрача и лаке војне технике.

данас траје – упоредо са сталним (глобалним) усложњавањем комплекса безбедносних изазова и претњи светском миру.

Усвајајући хипотезу да „промене у глобалном безбедносном окружењу условљавају промене у функционисању организације УН”, интенција овог рада јесте да се одговори на питања: на који начин се глобално безбедносно окружење мења; који су нови безбедносни изазови данашњице; кроз које процесе пролази организација ради прилагођавања новом безбедносном окружењу; које смернице организација дефинише ради тога, те у којој су мери мировне операције УН данашњице „*fit for the purpose?*”¹²

Овај рад је, стога, фокусиран на разматрање еволуције у организацији и реализацији мировних операција УН, а у складу са променама у безбедносном окружењу и новим безбедносним изазовима. Његова тематска дискусија организована је у неколико поглавља, где иницијално представља преглед академских, од УН независних критика мировних операција у постхладноратовском периоду. Друго поглавље говори о новим безбедносним изазовима које су перципирале политичке и војно-политичке организације као што су ЕУ, са освртом на регионалну Организацију за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), те НАТО. Треће поглавље посвећено је процесу реформе мировних операција, који је иницирала сама организација у периоду од краја хладног рата до данас, односно стратешким ревизијама учињеним са циљем њеног прилагођавања потребама наметнутим променама у оперативном окружењу – и тражећи адекватне одговоре на њих. Четврто поглавље посвећено је представљању првих конкретних корака које организација предузима у новом миленијуму ради повратка њеног кредибилитета и коначног заустављања неконтролисаног деловања најкритичнијих и најопаснијих оружаних група – претњи цивилном становништву – успоставом прве борбене јединице (интервентне бригаде) УН. У петом поглављу аутор елаборира безбедносне изазове мировних операција данашњице, укључујући и тероризам, као претњу без преседана за људско друштво. Последње поглавље садржи оквир налаза о процесу прилагођавања организације УН савременим безбедносним претњама, а представљен у виду закључка у којем аутор даје своје виђење о тренутном стању мировних операција УН и њиховом даљем развоју, упоредо са развојем безбедносних претњи и изазова у којима функционише – тј. оних који ће у блиској будућности неизбежно представљати фокус пажње не само у организацији и спровођењу мировних операција УН, већ и обезбеђењу услова за миран развој целокупне глобалне заједнице.

Дефинишући фокус и структуру стручног рада, усмереног на проучавање деловања и еволуције мировних операција УН кроз аспект безбедносних претњи, те промена у безбедносном окружењу и новим безбедносним изазовима, аутор жели да напомене да његова намера ни у једном моменту није критиковање ефикасности функционисања организације УН или механизма мировних операција, већ представљање објективне ситуације и активности предузетих ради превазилажења функционалних ограничења са којима се организација сусреће у извршењу свог мандата. При томе, рад ни у једном свом делу не обелодањује поверљиве информације УН, односно било које мировне операције или других организација. Све информације коришћене у истраживању, укључујући и оне најактуелније, потичу из отворених извора.

¹² Генерални секретар УН Ban Ki Moon: „УН морају бити-постати ‘*fit for the purpose*’ у подршци развоја агенде међународне организације у ери после 2015”. Референца урађена по ревизији остварених MDG (Millennium Development Goals) УН, зацртаних за период од 2010. до 2015. година.

Како нови безбедносни изазови делују на транснационалној основи, превазилазећи поставке међународног права, држава – нација и суверенитета (*Westphalian*), а дотичући теоретску и практичну корисност стручног рада, аутор сматра да су практичари ангажовани у системима безбедности и безбедносног менаџмента на нивоима од националног до наднационалног у професионалној обавези да стално прате, разумеју и у оквиру својих надлежности примењују сазнања о функционисању УН и мировних операција УН, те како се организација, као међународни инструмент очувања мира, мења и прилагођава променама у оперативној средини. Тим више, имајући у виду тренд све интензивније улоге Републике Србије (у првом реду Министарства одбране¹³ и Министарства унутрашњих послова¹⁴) у извођењу мировних операција УН. Циљна група која може имати нарочите користи од увида у изнесену материју представљала би лица ангажована на релевантним задацима у Министарству одбране – у оквиру чијег међународног деловања данас више од 300 припадника Војске Србије учествује у мировним операцијама – а нарочито лица за послена у Центру за мировне операције Војске Србије, који делује као предметна¹⁵ оперативно-образовна целина у оквиру Генералштаба Војске Србије.

Осврт на функционисање мировних операција УН

Независни научни радови на тему мировних операција УН, израђени у периоду од 1990. до 2000. године, налазе да се организација понаша као организам који се мења, учи на основу властитих грешака (*post factum*), те прилагођава складно променама у окружењу¹⁶ – а у блиској вези са свеукупностима брзих социо-економских промена, факторима који омогућавају њено функционисање, те спољним притисцима који подвргавају ризицима сам концепт организације и мировних операција.¹⁷ Иако се суштинска улога УН не оспорава, и оцењује као незамењив механизам у контексту очувања мира, тада свежа негативна искуства¹⁸ међународне организације из Босне и Херцеговине (1992. до 1995. година), Сомалије (1992. година) и Руанде (1994. година) дају право ауторима да систем оцене као објективно неефикасан у спречавању, одлагању или умањењу вероватноће експанзије постојећих или настанка будућих конфликата; сасвим отворено се изражава потреба за хитним променама у стратегији функционисања организације.¹⁹ Крајем овог периода бива постављено чак и питање степена стварног разумевања одговарајуће при-

¹³ Преглед мировних операција УН и мултинационалних операција ЕУ у којима тренутно учествују припадници Министарства одбране Републике Србије; http://www.mnop.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=14

¹⁴ Преглед мировних операција у којима тренутно учествују припадници Министарства унутрашњих послова Републике Србије; http://www.mup.gov.rs/cms_lat/ministarstvo.nsf/mirovna-misija.h

¹⁵ Изводи припреме и обуку припадника Војске Србије за учествовање у мировним операцијама УН-а.

¹⁶ Goulding, Marrack. "The evolution of United Nations peacekeeping." *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-) (1993): 451-464.

¹⁷ Durch, W.J., *The evolution of UN peacekeeping: case studies & comparative analysis*. NY St. Martin's Press, 1993.

¹⁸ Примарна задаћа Организације УН, заштита цивилног становништва, није извршена.

¹⁹ Diehl, Paul F., Jennifer Reifschneider, and Paul R. Hensel. "United Nations intervention and recurring conflict." *International Organization* 50.04 (1996): 683-700.

мене концепта мировних операција²⁰ као и начина на које треба извршити непристрасну и квалитативну процену њихове успешности.²¹

У наредној декади, обележеној избијањем и ширењем нових сукоба – иницираних у Демократској Републици Конго (1999. година до данас), Хаитију (2004. година до данас) и Судану (2005. година до данас) – наставља се низ критика упућених раду УН. Једно од кључних питања која се постављају у тек започетом миленијуму јесте постојање политичке воље и организационе ефикасности УН која би омогућила адекватно деловање ради спречавања ширења постојећих или настанка нових оружаних конфликта.²² Не штедећи на оштрини, изостанак промена унутар структура, процеса и стратешке агенде организације у свету који се безбедносно брзо трансформише, квалификован је као (пред)услов атрофије међународне организације и губитак њене релевантности.²³ Слично претходном запажању, као један од основних разлога за неуспехе мировних операција наводе се штетне инструкције упућиване из самог седишта УН – а потичу из политичких кругова (држава чланица) који су дистанцирани од стварних конфликтних дешавања.²⁴ Организација добија и етикету као неефикасна у наметању мира употребом њој расположиве оружане силе,²⁵ док се начини интерне процене њене ефикасности класификују као, у најмању руку, нејасни.²⁶

Декада у којој живимо наставља да ређа критике на рачун функционисања УН. Ипак, сведоци смо почетка примене дуго заступаних промена у организацији мировних операција – нарочито у погледу одлучније примене робустног концепта²⁷ у заштити цивилног становништва и све више афектираних *peacekeeper*-а – идеје не потпуно непознате у историји мировних операција, али званично инаугурисане почетком 2013. године у Демократској Републици Конго (*United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo* – MONUSCO) формирањем интервентне бригаде УН.

Са једне стране, такав нови концепт потхрањује сумње и привлачи критике на рачун нерасположивости и квалитета униформисаног персонала земаља чланица, те њиховог континуираног устегања да прихвате и примене²⁸ агресивнију улогу својих

²⁰ Druckman, D., "Evaluating peacekeeping missions." *Mershon International Studies Review* (1997): 151-165.

²¹ Bratt, D., "Assessing the success of UN peacekeeping operations." *International Peacekeeping* 3.4 (1996): 64-81.

²² Margaret P. Carns and Karen A. Mingst. *Peacekeeping and the changing role of the UN: Four dilemmas; United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement* (2001); 215

²³ Thakur, Ramesh. *The United Nations, peace and security: from collective security to the responsibility to protect*. Cambridge University Press, 2006.

²⁴ Howard, Lise Morjé. *UN peacekeeping in civil wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

²⁵ Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis. *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton University Press, 2006.

²⁶ Lipson, Michael. "Performance under ambiguity: international organization performance in UN peacekeeping." *The Review of International Organizations* 5.3 (2010): 249-284.

²⁷ Војно и полицијски много јаче присуство у конфликтним подручјима, са већим овлашћењима, тј. борбеним мандатом; лимитираним временом и подручјем, дакле тактичког карактера, усмереног ка уклањању специфичних претњи у конфликтном или постконфликтном окружењу.

²⁸ Остварује се потписивањем Меморандума о разумевању (Memorandum of Understanding) између земље чланице УН (контрибутора у мировним операцијама) и организације УН, а који омогућује ангажовање националних трупа, војних и/или полицијских, у мировним операцијама – под одговарајућим условима.

трупа на терену,²⁹ онда када је то неопходно. Са друге стране, иницирање примене управо таквог робушног концепта – ради заштите живота цивилног становништва, а као (условно речено) нова генерација мировних операција УН,³⁰ посматра се као антитеза постојећим доктринама, тј. основним принципима мировних операција УН.³¹ Он се не признаје као наменски тактичног карактера и у оквиру Поглавља 7 Повеље УН,³² већ као много шири подухват, са карактеристикама „оружаног рата”, који потенцијално уводи организацију УН у „нежељену територију”.³³ Примера ради, значајне критике упућују се на комбиновани мултинационални (Сједињене Америчке Државе – НАТО – УН) карактер мировне операције УН у Малију (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* – MINUSMA), чије деловање евидентно значајно залази у подручје *counter-insurgency*³⁴ и *counter-terrorism*³⁵ типа оружаних војних операција, те далеко израженијим и агресивнијим обавештајним деловањем (*intelligence gathering*³⁶) УН. Давање већих овлашћења униформисаним контингентима у мировним операцијама се, на крају, посматра и као један од катализатора индивидуалних инцидентних прекорачења легалне употребе оружане силе (*excessive use of force*), те кршења војне и/или полицијске дисциплине.

Еволуција конфликта и страдања цивилног становништва на ратним попришћима од 90-их година прошлог века до данас, када се суочавамо са генерацијом нових безбедносних изазова незамисливих по окончању хладног рата, евидентно иницира оштре критике на функционисање организације УН. Перцепција раскорака између постојећих концепата мировних операција или непоштовања оних валидних од стране субјеката са задатком да их примењују, отвара процес дефинисања проблема и проналаска нових делотворнијих одговора претњама миру – укључујући плејаду асиметричних (не- традиционалних) претњи – код водећих политичких и војно-политичких међународних организација и организације УН. У наредном поглављу пажња ће бити посвећена управо разматрањима питања – како претње миру и нове безбедносне изазове, а кроз исту временску призму, посматрају и концептуално се прилагођавају ЕУ, уз осврт на ОЕБС и НАТО.

²⁹ Tardy, Thierry. "A critique of robust peacekeeping in contemporary peace operations." *International peacekeeping* 18.2 (2011): 152-167.

³⁰ Мировне операције у Централно Афричкој Републици (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* – MINUSCA), Демократској Републици Конго (*MONUSCO*) и Малију (*MINUSMA*).

³¹ УН, 'Brahimi Report' и 'Capstone Doctrine', у складу са којима мировне операције УН подразумевају употребу минимума оружане силе (у самоодбрани или заштити мандата мисије), поред неутралности и пристанка страна у сукобу на присуство УН на њиховој територији – чинећи три основана принципа мировних операција (члан 3. Повеље УН).

³² Даје овлашћење земљама чланицама УН да употребе сва могућа средства... укључујући војну акцију, у циљу остварења мандата УН. Акција је лимитирана временом, територијом и циљем.

³³ Karlsrud, John. "The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali." *Third World Quarterly* 36.1 (2015): 40-54.

³⁴ Примарно алудирајући на доктринарни приступ НАТО у сличним операцијама које је предузела Алијанса у Авганистану и Ираку.

³⁵ Ибид.

³⁶ Ибид.

Перцепције нових безбедносних изазова и претњи миру

ЕУ: Развој европске безбедносне стратегије (2003–2020)

Основни доктринарни документ европске безбедности *European Security Strategy*, написан 2003. године, дефинише смернице за очување безбедне Европе у безбедном свету. Он идентификује савремене безбедносне претње Унији и напомиње да су конфликти на Балкану 90-их година прошлог века само подсетник чињенице да рат није нестао са континента и да се већина оружаних сукоба дешава унутар држава, а не између њих, где цивилно становништво трпи највеће жртве – „...од 1990. године, скоро четири милиона људи је настрадало у ратовима, од чега 90 процената су цивили”.³⁷ Европска безбедносна стратегија посматра крај хладноратовског периода као јединствену прилику за развој демократских вредности и колективног просперитета, али примећује и да део друштва перципира развој глобализације као узрок фрустрације и неправде – водећи ка развоју *non-state*³⁸ ентитета који попримају све значајну улогу у међународним односима. У нове глобалне безбедносне изазове убрајају се тада, поред осталих, сиромаштво две трећине светске популације, сукоби око природних и енергетских извора, те ширење заразних болести, где сваки од наведених поседује значајан потенцијал за иницирање политичких сукоба, оружаног насиља и урушавање друштвених уређења и безбедносних окружења.

Европска безбедносна стратегија, као фундамент свог деловања у домену међународних односа и очувања мира и безбедности у свету, види Повељу и принципе УН, те одређује као свој приоритет пуну подршку организацији.³⁹ Прилагођавање новим безбедносним изазовима ЕУ, стратегија види у (про)активном, превентивном, те динамичком приступу супротстављања новим претњама, укључујући и примену брзе, робустне оружане интервенције у случајевима када је то неопходно.⁴⁰

Нове претње миру, мање видљиве, мање предвидљиве, али са огромним негативним потенцијалом, а које је европска безбедносна стратегија 2003. године оценила као кључне у будућности јесу тероризам (уско повезан са религиозним екстремизмом), пролиферација оружја масовног уништења (*WMD – Weapons of Mass Destruction*), регионални конфликти, слабљење и пропадање држава (*failing states*), те организовани и транс национални криминал. Далекосежност и прецизност дефинисања будућих безбедносних изазова и претњи миру у овој стратегији⁴¹ огледају се у безбедносној ситуацији у карактеристикама кризних жаришта и ратом захваћених подручја данашњице – од Авганистана, Ирака, Сирије, Јемена, Либије, Судана или Украјине – које делујући комбиновано производе ефекат секундарне кризне пролиферације на подручје Медитерана и целокупног европског континента. Овде говоримо о размерама тренутне имиграционе кризе, те претњама радикалних група упућеним већем броју земаља ЕУ, па и земљама са израженим аспирацијама за прикључење ЕУ.

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

³⁸ Организације које имају капацитет да утичу на међународне односе и мењају их, иако саме нису признате као државе.

³⁹ Стратегија безбедности ЕУ (2003), страна 9, други параграф; цитирано.

⁴⁰ Као предвиђење Поглављем 7 Повеље УН.

⁴¹ Стратегија безбедности ЕУ (2003), страна 5, последњи параграф. Комбинација различитих претњи заједно представља веома радикалну претњу, цитирано.

Унија 2010. године допуњује своју безбедносну стратегију усвајањем Интерне безбедносне стратегије (*Internal Security Strategy – ISS*), којом се као главни безбедносни изазови унутрашње безбедности ЕУ дефинишу тероризам (укључујући радикализацију и регрутовање терориста), обезбеђење граница, организовани криминал, те природне и антропогене (*man made*) катастрофе.⁴² Безбедносни изазови и стратешке акционе смернице предвиђене овом стратегијом обухватају, поред осталог: већи фокус на функције предвиђања и превенције (што се односи на примену *intelligence-led*⁴³ процеса у планирању и доношењу одлука), употреба технолошких иновација, флексибилност прилагођавања новим безбедносним изазовима, те унапређење безбедносне сарадње на свим нивоима, од билатералног, регионалног до мултилатералног.

Пет година по увођењу ISS, у њеној трећој ревизији (2014. година), ЕУ нове безбедносне изазове и претње наставља да посматра кроз призму дешавања која настају као последица актуелних економских и друштвених криза, даље глобализације и веће друштвене повезаности. У њих спадају нарастајући демографски изазови по избијању политичких нестабилности (нпр. арапско пролеће, слабљење и нестајање државних режима у Сирији, Либији, Сомалији, Јемену и сл.), све већа осетљивост државних граница, ширење организованог криминала, те даље ширење тероризма и деловања нарастајућег броја све активнијих и агресивнијих екстремистичких група.⁴⁴

Како окосница одговора ЕУ на савремене безбедносне изазове постаје све јаснија у периоду од 2014. до 2015. године, а услед знатног погоршања безбедносне ситуације у европском окружењу,⁴⁵ за 2016. годину најављено је усвајање нове европске спољне и безбедносне политике, за коју се очекује да ће, пре свега, предочити колико су постојећи безбедносни инструменти Уније *fit for the purpose*. Безбедносни приоритети ЕУ за период од 2015. до 2020. године требало би да одсликавају наставак успостављеног тренда: борбе против тероризма (али и решавање питања „страних” бораца – терориста) и спречавања религиозне радикализације, супротстављање организованом транснационалном и преко- граничном криминалу (где поред трговине наоружања и наркотика овог пута истичу и трговину људима – нарочито под притиском имигрантске и избегличке кризе), борба против пиратства, те „*cyber*”⁴⁶ криминала (као осетно нарастајуће индивидуалне и хибридне⁴⁷ безбед-

⁴² Internal security strategy for the European Union: Towards a European security model

⁴³ Базиран на основу обавештајног деловања, тј. анализе прикупљених информација.

⁴⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; The final implementation report of the EU Internal Security Strategy 2010-2014; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/final_implementation_report_of_the_eu_internal_security_strategy_2010_2014_en.pdf

⁴⁵ Изјава високе представнице ЕУ за спољну и безбедносну политику (Federica Mogherini), дата у оквиру извештаја који је претходио састанку Европске комисије, јун 2016; http://eeas.europa.eu/csdp/documents/pdf/report-ahead_european-defence-agency.pdf.

⁴⁶ Брзо развијајући вид криминалног деловања који се заснива на искоришћавању брзине, анонимности и погодности интернета за извођење разноврсних видова криминалних делатности, пошто не познаје ни физичке ни виртуелне границе; <http://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime>

⁴⁷ „Хибридне” безбедносне претње: уврштава се најновији безбедносни феномен који настаје као последица спајања и међусобног деловања различитих врста претњи у више димензионе форме (нпр. комбинација етничког сукоба, тероризма, миграције и продавања државе/слабих институција). Случај деловања ИД на подручју Сирије и Либије.

носне претње), спречавање пролиферације оружја за масовно уништење, очување енергетске безбедности и деловање ради ублажавања последица климатских промена.⁴⁸ Такође, унапред се може очекивати да ће пажња Европске комисије⁴⁹ бити усмерена на креирање европске безбедносне и одбрамбене политике много робустнијег карактера, а који би омогућио ефикасну примену свих расположивих (европских) потенцијала у одговору на све заступљеније хибридне безбедносне претње – које тренутно доминантно потичу са јужних и источних граница политичке територије ЕУ.⁵⁰

Иако није предмет истраживања овог рада, недопустиво је изоставити чињеницу да ЕУ дели стратешке безбедносне и политичке интересе са НАТО, где обе организације – са тренутно 22 заједничке државе чланице – од 2001. године званично координирано делују у спречавању и решавању криза и оружаних конфликта и заједно се прилагођавају променама у безбедносном окружењу.⁵¹ [Од 2003. године до данас ЕУ је предузела у оквиру Заједничке безбедносне и Одбрамбене политике (Common Security and Defense Policy – CSDP)⁵² укупно 33 војне операције и цивилне мисије на афричком, европском и Евроазијском континенту, од којих је 16 завршено и 17 још увек активно⁵³].

ОЕБС: Поглед на међународну безбедност у 21. веку

ОЕБС, као највећа светска регионална организација безбедносног карактера, има значајну улогу у промоцији очувања мира и решавања конфликта,⁵⁴ не само у евро-атлантском и евро-азијском подручју, у складу са њеним мандатом, већ и ширем погледу. Организација посматра (глобалне) безбедносне трендове из призме углавном паралелне онима у ЕУ и НАТО, и схватања да терористички напад на територији САД 11. септембра представља дубоку прекретницу у приступу безбедно-

⁴⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Agenda on Security; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

⁴⁹ Европска Комисија је извршило тело ЕУ, одговорно за предлагање закона, имплементацију одлука и примену споразума Уније.

⁵⁰ New Threats, New EU & NATO Responses, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2015; http://www.clingendael.nl/sites/default/files/New%20Threats_New%20EU_Nato%20Responses_Clingendael_July2015.pdf

⁵¹ NATO-EU: a strategic partnership; http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm

⁵² CSDP је „оперативна рука” европске Заједничке спољне и безбедносне политике (Common Foreign and Security Policy – CFSP); опслужује одбрамбени и војни аспект ЕУ и цивилно управљање у кризама.

⁵³ Мапа и детаљне информације доступни на: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

⁵⁴ ОЕБС има свеобухватан приступ области безбедности, који обухвата политичко-војне, економске, еколошке и људске аспекте. Организација покрива широк спектар безбедносне проблематике, укључујући контролу наоружања, промоцију мера поверења и безбедности, заштите људских права и права националних мањина, демократизације, полицијске стратегије, борбе против тероризма и активности економске и еколошке природе (са аспекта безбедности). Детаљније информације доступне на <http://www.osce.org/whatistheosce>.

сној проблематици, те да су безбедносни изазови са којима се сусрећемо у 21. веку драматично еволуирали у својој природи. Тај процес транзиција претњи посматра се као недовршен – тренутно формирајући талас транснационалних (неконвенционалних, хибридних, асиметричних) претњи које у својој потпуности извиру из међусобног деловања тероризма, организованог криминала, илегалне трговине наоружањем и наркотицима, трговине људима, неповољне динамике у области енергетске безбедности, *cyber* криминала,⁵⁵ те људског страдања уопште.⁵⁶

Карактеристике нових безбедносних претњи намећу *sine qua non* потребу прилагођавања новом безбедносном окружењу, где нескривене остају аспирације ОЕБС-а ка ефикаснијем конфликтном предвиђању,⁵⁷ тј. већем потенцијалу превенције конфликта или његових последица. Упоредо са схватањима ЕУ, сматра се да је развој нових безбедносних претњи директно повезан са брзим развојем глобалне економије, већом слободом кретања људи и добара, те експоненцијалним развојем информационалних и комуникационих технологија – комбиновано са осетним слабљењем државних институција, пролиферацијом класичног наоружања и развојем криминалних, те *non-state* група.⁵⁸

ОЕБС истиче да се питање безбедности (пре)дуго разматрало као доминантно војна проблематика, или проблематика униформисаних мировњака (или речником ОЕБС-а: посматрача УН), те да је такав концепт – приступ након терористичког напада 11. септембра етикетиран придевом застарелост. На врхунцу листе нових претњи и безбедносних изазова данашњице налазе се брзи развој екстремистичких милитантних група (на Блиском истоку и шире), а који је конвергенцијом негативних дешавања допринео, поред осталог, развоју незапамћене модерне имигрантске кризе чије размере су се тек 2015. године почеле не само наслућивати, већ евидентно и интензивно осећати по целовитости територије европске уније, уз осетан степен пораста радикализације унутар и ван територије ОЕБС-а, а које инспирише опортунисте и лица у неповољном социјално економском положају да служе као страни борци – терористи или изводе терористичке нападе у матичним земљама.⁵⁹ Овакав развој догађаја у току последњих неколико година уздрмао је и још увек тестира (касније, крајем 2015. године) постојеће међународне безбедносне системе, и захтева нове и свеже примењиве одговоре. Самим тим, осетна је потреба ОЕБС-а да покуша да оствари веће јединство деловања, пожељно кроз креирање шире, далеко повезаније „безбедносне заједнице“.⁶⁰

⁵⁵ Интервју са генералним секретаром ОЕБС-а Lamberto-м Zannier-ијем; International Security in the 21. Century: Credible Responses to Real Threats; <http://www.osce.org/sg/91507?download=true>

⁵⁶ Референца на миграциону кризу из Сирије, и низа блискоисточних земаља и Африке ка територији ЕУ.

⁵⁷ Перцепција је да се ОЕБС устручава употребе термина као што је обавештајно деловање („intelligence“).

⁵⁸ Francis Maertens: Finding credible answers to new threats; извршни директор Vienna International Justice Institute, OSCE Security Days; <http://www.viji.eu/finding-credible-answers-to-new-threats-by-francis-maertens/capture-2013-01-20-a-21-41-11/>

⁵⁹ Contemporary Challenges to Euro-Atlantic Security: Strategies for Co-operation and Joint Solutions; <http://www.osce.org/secretariat/144626>

⁶⁰ Термин „безбедносне заједнице“ спомиње се у материјалу коришћеном у наведеном у извору из фус-ноте 51.

Објективно, улога ОЕБС-а у међународној безбедносној дипломатији од 90-их година прошлог века заиста располаже много скромнијим међународним утицајем, трпећи критике по питању слабе ефикасности њених примарних активности (контроле наоружања, заштите људских права, па и промоције економске сарадње).⁶¹ Не случајно, организација у том периоду доживљава својеврсну маргинализацију у степену ефикасности – у исто време када и организација УН доживљава кризу немоћи у спречавању највећих сукоба и оружаних конфликта од афричког до евроатлантског географског подручја.

Украјинска криза (посматрана и као криза која задире у област атлантско-европске безбедности), која је кулминирала 2014. године, а и даље траје, на својеврстан начин оживела је карактер и политичну важност ОЕБС-а – примарно захваљујући окружењу које је елиминисало могућност директног plug-in -а безбедносних механизма организације УН.⁶² Иако перцепција кризе ОЕБС-а по питању решавања сукоба у Украјини и даље егзистира,⁶³ битно је истаћи чињеницу да је 57 представника земаља чланица Организације на последњем самиту, одржаном у Републици Србији крајем 2015. године, отворено говорило о изазову тероризма и имиграционе кризе која погађа територију ЕУ и ОЕБС. Конференција Савета министара иностраних послова земаља ОЕБС-а резултирала је усвајањем декларације о заједничкој борби против тероризма у свим његовим облицима, укључујући и потребу решавања феномена страних бораца у тим организацијама, радикализације и насилног екстремизма који може да доведе до тероризма, а који је предложила Руска Федерација.⁶⁴

Последњи Самит ОЕБС-а још једном је нагласио да је тешња сарадња земаља чланица у области безбедности једино ефективно решење за решавање постојећих нових (нарастајућих) безбедносних изазова. У случају ОЕБС-а такво деловање је потребно, поготово у времену великих притисака (економских и безбедносних) на европској територији и територији земаља чланица ОЕБС-а, те времену када дубока унутрашња (опет, економска, али суштински безбедносна и политичка) разилажења и поделе унутар земаља чланица постају више него видљиве. Тим више, осврћући се на тему и проблем сиријске имиграционе кризе, која се акумулирала од 2011. године до данас, а чије ургентно решење је више него неопходно – евидентно активирајући велики број „болних” тачака по питању како политичке кохезије, тако и унутрашње безбедности Уније и европског географског простора.⁶⁵

⁶¹ Carnegie Europe, 'Reviving the OSCE', European Security and the Ukraine Crisis, Stefan Lehne, str. 1-2, http://carnegieendowment.org/files/CP_249_Lehne_OSCE.pdf

⁶² Евантуалну организацију Мировне операције УН на територији погођеној сукобима Руска Федерација (стална чланица Савета безбедности УН) категорички је одбила .,

⁶³ Генерални секретар и председавајући Организације ОЕБС-а, Lamberto Zani: „Министарски састанак је резултовао диверганцијама, а не консензусом око даљих активности у Украјини”.

⁶⁴ L'OSCE adopte une déclaration de la Russie sur la lutte anti-terrorisme. <http://fr.sputniknews.com/international/20151205/1020067223/osce-resolution-anti-terrorisme.html>

⁶⁵ Терористички напад у Паризу у новембру 2015. године, перпетуиран од стране лица радикализован-их терористичким идејама, само једна је од ставки која је, додуше изузетно проминентно, утицала на такво размишљање, не заборављајући и талас панике од терористичких напада у Бриселу и затим неколико других европских градова. ОЕБС је у новембру 2015. године усвојио Декларацију којом оштро осуђује „бруталан насумичан” терористички напад на Париз и везане терористичке акције, <http://www.osce.org/pc/200516>

Висока представница ЕУ за спољну политику⁶⁶ нагласила је на последњем министарском састанку ОЕБС-а⁶⁷ да је сарадња међу „кључним играчима” апсолутно неопходна, да је тренутна ситуација више него јасна, те да безбедност европске територије захтева много већи степен сарадње од постојећег (осврт на кризу у Сирији).⁶⁸ Изазов тероризма оценила је као „директну претњу свим земљама и свим људима, без обзира на њихово порекло, вероисповест, уверења или националну припадност”, позивајући на заједничке напоре у решавању глобалног безбедносног изазова.

Уз светлу тачку усвајања „Декларације о борби против тероризма” ОЕБС и даље остаје у домену потребе унапређења и изградње међусобног поверења међу земљама чланицама, у времену које доноси потенцијално још увек несагледиве безбедносне изазове, тежећи да изнађе ефикасније модусе регионалне сарадње и широким консензусом политичко прихватљива решења.

Говорећи директно о тренутно најистакнутијем облику савремених безбедносних претњи, немогуће је заобићи чињеницу да је ОЕБС, у новембру 2015. године, усвојио и Декларацију (по извршеном координираном терористичком нападу у Паризу) која истиче да та претња „може бити побеђена само континуираним и свеобухватним приступом који обухвата активну партиципацију и сарадњу свих земаља, интернационалних и регионалних организација, са циљем спречавања, онемогућавања, изолације и елиминисања терористичких претњи”.⁶⁹ Комунике ОЕБС-а истиче да државе чланице регионалне организације потврђују њихову решеност „да заштите фундаменталне принципе на основу којих је ОЕБС успостављен, те да ће наставити да реализује све обавезе организације, са нагласком на оне које се односе на борбу против тероризма и феномена страних бораца терориста, на супротстављање насилном екстремизму и радикализацији која до њега доводи, између осталог”.⁷⁰

НАТО: Прилагођавање безбедносним изазовима (1949–2020)

Схватање безбедносног окружења и безбедносних изазова са становишта Северно-атлантске алијансе дефинише се Стратешким концептом (*Strategic Concept*) НАТО,⁷¹ који прецизира сврху организације и примарне активности у области безбедности. Као и у свим организацијама безбедносно-политичког карактера, и ова пролази кроз процес прилагођавања безбедносном окружењу – ради обезбеђења континуитета и извршења њених кључних задатака.

⁶⁶ Federica Mogherini.

⁶⁷ Београд, Република Србија, децембар 2015. године.

⁶⁸ Cooperation is the solution to Syria, 6. децембар 2015, <http://neurope.eu/article/cooperation-is-the-solution-to-syria/>

⁶⁹ OSCE participating States adopt Declaration condemning 'brutal and indiscriminate' Paris attacks and recent terrorist atrocities, <http://www.osce.org/pc/200516>

⁷⁰ Ибид.

⁷¹ Први стратешки концепт алијансе израђен је 1950. године: "The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic area (DC 6/1), 6 Januar 1950; <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a500116a.pdf>

Процес трансформације НАТО-а, те ревизије Стратешког концепта, може се поделити на три периода. Први⁷² представља период хладног рата, са концептом чија је примарна функција одбрана и застрашивање – у биполарном свету Совјетски Савез и Варшавски уговор предочени су као примарни извор претње. Други период⁷³ означава се окончањем хладног рата, и представљен је стратешким концептом који истиче потребу ширег приступања проблему безбедности – укључујући унапређење безбедности на европском континенту, прихватање политичких, економских и фактора природног окружења као битних детерминанти безбедности, али и идентификацију појаве и развоја нових претњи насталих након хладног рата: тероризам, етнички сукоби, кршење људских права, политичка и економска нестабилност, те пролиферација атомског, биолошког и хемијског (АБХ) наоружања и средстава за њихову примену – испоруку.⁷⁴ Трећи период, окарактерисан безбедносним окружењем по извршењу терористичког напада 11. септембра у Сједињеним Америчким Државама, увео је у доминантно разматрање безбедносне претње иницијално дефинисане стратешким концептима из 1991. и 1999. године – тероризам, пролиферацију оружја масовног уништења, те заштиту Алијансе, како на својој територији, тако и ван ње.

Године 2006. НАТО објављује *The Comprehensive Political Guidance*,⁷⁵ којим се представља анализа вероватног будућег безбедносног окружења и неочекиваних догађања. Документ прецизира да се безбедносни изазови и ризици са којима се Алијанса суочава умногоме разликују од оних из периода хладног рата: „НАТО више не перципира оружани сукоб великих размера као претњу Алијанси; уместо тога, безбедносне претње укључују нестабилност, сукобе базиране на етничким и религиозним основама, борбу за природне ресурсе, пролиферација оружја за масовно уништење, пропадање држава, геноцид, имиграцију, организовани криминал, „cyber“ нападе и тероризам”.⁷⁶

Група експерата НАТО-а, радећи на основама *'The Comprehensive Political Guidance'*, израдила је 2010. године анализу динамике безбедносног окружења, по којој ће се „Алијанса до 2020. године суочити са новим тестовима и безбедносним изазовима, новим захтевима за оперативном употребом и бољом организацијом – у ери где се брзина одговора, прилагодљивости, те скромних или умањених капацитета (од уобичајених) сматрају као нова реалност”.⁷⁷ Потврђујући перцепцију безбедносних претњи изражену 2006. године, експерти НАТО-а додају и то да убрзана глобализација доприноси јачању једних, а слабљењу других друштвених група, креирајући плодно тло за интерне сукобе и ривалитете, да догађаји на једном делу планете имају капацитет стварања реперкусија на другом, те да границе постају све осетљивије на безбедносне претње и деловање опортуниста, софистицираног

⁷² Од 1949. до 1991. НАТО је извршио укупно четири ревизије Стратешког концепта (1950, 1952, 1954 и 1969).

⁷³ По окончању хладног рата извршене су две нове ревизије Стратешког концепта (1991. и 1999. године).

⁷⁴ Стратешки концепти НАТО; http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm#

⁷⁵ Comprehensive Political Guidance; http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm

⁷⁶ Ибид; цитирана дефиниција.

⁷⁷ NATO 2020: Assured security – Dynamic engagement; Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO; http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf

деловања терористичких група или чак потпуно и нестају – у случајевима *cyber* напада или злонамерне употребе друштвених медија.⁷⁸

Стратешки концепт НАТО-а, *Active Engagement, Modern Defence*, објављен 2010. године, потврђује и наставља трендове дефинисане кључним документима и анализама алијансе из 2006. и 2010. године. Концепт истиче, као најзабрињавајуће, претње пролиферације нуклеарног или другог оружја масовног уништења у регионима највише погођеним кризним дешавањима, јачање екстремизма, тероризма (потпомогнуто средствима технолошког напретка), транснационалне трговине (људи, оружја и наркотика), те повећаног капацитета за извршење *cyber* напада, поред осталог.⁷⁹

Коначно, НАТО дефинише период у којем се тренутно налази као „... критичан за безбедност свих нација Алијансе”.⁸⁰ Евроатлантска заједница се, у складу са најновијим анализама, налази пред новим безбедносним претњама на југу и истоку политичке територије организације, порастом насилне идеологије која потпирује екстремизам и сепаратизам, и хибридних сукоба који представљају комбинацију војне акције, економске и дипломатске дволичности и манипулације медијима.⁸¹

Стратешке евалуације мировних операција УН (2000–2015)

Окончање хладноратовског периода⁸² доноси промену конфликтног фокуса са сукоба између држава ка унутрашњим (*intrastate*) оружаним сукобима, иницираним назадним национализмом, те сукобима на етничким и религијским основама. Услед њихове нагле пролиферације,⁸³ а по перцепцији недостатка ефикасног одговора УН⁸⁴ на страдања цивилног становништва у Босни и Херцеговини, Сомалији, те Руанди,⁸⁵ организацији УН постало је јасно да је у таквим специфичним опасним окружењима знатно лимитирана у свом деловању, те иницира крајем прошлог века процес преиспитивања властитих капацитета за деловање у „новој генерацији” оружаних сукоба, те изналажење решења за бољу примену постојећих оперативних концепата.

⁷⁸ Ибид.

⁷⁹ NATO's Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the NATO; http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf

⁸⁰ Генерални секретар НАТО-а амбасадор Alexander Vershbow; Riga, Latvia, (5 March 2015); говор пред Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy; http://www.nato.int/cps/ar/natohq/news_117948.htm

⁸¹ Ибид.

⁸² Обележава војно-политичке тензије након окончања Другог светског рата између западног и источног блока. Историчари представљају крај ере 1991. године падом берлинског зида и престанком постојања СССР-а.

⁸³ Број лица у мировним операцијама се улестручува у периоду 1991–1992, 'The evolution of United Nations Peacekeeping', Margack Goulding, Under-Secretary-General for Peace-keeping Operations (1993), предавање на Oxford University, 4. март 1993, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-); доступно на http://www.jstor.org/stable/2622309?seq=1#page_scan_tab_contents.

⁸⁴ International Peacekeeping. By Paul F. Diehl. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993. 211

⁸⁵ Од 1992. до 1994. године.

Особености ових конфликта, као и бројних нових у надолазећим декадама – примарно, постојање оружаних група унутар држава које представљају озбиљан изазов не само организовању мировних операција у њима, већ и постојању саме државе – представљају озбиљан тест прилагодљивости и функционалности, како мировних операција, тако и организације УН у целости. Како новопостојећа динамика таквог безбедносног окружења заокупља све већу пажњу стручне и академске јавности, те пажњу осталих међународних организација, УН иницирају свеобухватне и далекосежне ревизије властитог организовања и концепта мировних операција, ради изналажења ефикасног колективног одговора на савремене претње миру.

У наредним поглављима увид ће бити пружен у историјски (последње две декаде) развој извршених интерних⁸⁶ ревизија и процена оперативних реалности мировних операција УН, као и развој стратегија које је организација дефинисала ради унапређења ефикасности ангажовања мировних снага у конфликтним театрима.

Brahimi Report (2000)

Иницијативу за предузимање прве значајније ревизије мировних операција УН од завршетка хладног рата покренуо је, на уласку у нови миленијум, у марту 2000. године, тадашњи генерални секретар УН Кофи Анан (Kofi Annan),⁸⁷ који је затражио израду „свеобухватне процене питања мировних операција у свим аспектима”, у складу са чиме је формирао експертски тим⁸⁸ чији ће задатак бити да „детално истражи активности УН у домену мира и безбедности”. Активност је подразумевала идентификацију недостатака и мана постојећег система, те неопходну припрему „искрених, специфичних и реалних препорука за промену (система), те јасних, конкретних и практичних препорука које ће помоћи организацији УН да извршава свој мандат у будућности боље”.⁸⁹

Резултате петомесечног рада панела, познатих под именом *Brahimi*⁹⁰ *Report*,⁹¹ званично је прихватио Савет безбедности УН у августу исте године. Извештај карактерише критичка мисао, нарочито на рачун постојећих принципа организације, а креираних по окончању Другог светског рата – у време квалитативно другачијих безбедносних изазова и са сврхом ангажовања мировних операција УН у конфликтима између држава (*interstate*), а који не могу у потпуности да одговоре на проблематику унутрашњих сукоба са којима се глобална заједница све више суочава.

⁸⁶ Експерти ангажовани на специфичним студијама нису морали бити службеници организације.

⁸⁷ Кофи Анан (седми генерални секретар УН, на функцији од 1997. до 2006. године; пореклом из Гане).

⁸⁸ Чланови експертског панела били су експерти из области превенције конфликта, мировних операција и реасеблдинг-а. Детаљне биографије чланова панела доступне у анексу 1. извештаја, стр. 48 (линк испод).

⁸⁹ Писмо од 21. августа 2000. године које је упутио генерални секретар УН председнику Генералне скупштине УН и председавајућем Савета безбедности, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305.

⁹⁰ Извештај је добио име по Lakhdar Brahimi-ју (Алжир), председавајућем у Панелу, професионалном дипломати, тада на функцији у УН.

⁹¹ UN Security Council, Report on the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report), http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml

Панел експерата изнео је заједничко мишљење да мировне операције УН, уколико организација жели да буду ефикасне у тренутном безбедносном окружењу, морају да садрже следеће карактеристике: робустну доктрину, реалан и достижан мандат, одговарајуће стандарде за брзи распоред снага, *on-call* (на позив) експертизу – експерте, способност напредног планирања и логистичке подршке, адекватне финансијске и људске ресурсе и опрему, могућност прилагођавања новом информационом добу, унапређен капацитет обраде и менаџмента информација и стратешке аналитике; последње четири ставке односећи се на потребу за институционалном променом, тј. унутрашње јачање.⁹²

Изнесена критичка мисао на тему мировних операција УН на почетку новог миленијума представља прву у низу озбиљних интенција ревизије система и сматра се својеврсним каменом темељцем за процесе који ће наставити да се дешавају у наредних 15 година. Иако се *Brahimi Report* дешава у периоду у којем је било извесно да неке од дефинисаних препорука неће бити примењене уколико нема реалне политичке воље земаља чланица⁹³ да обезбеде тражена средства и/или новчане контрибуције – аналитичка вежба панела експерата те 2000. године свакако је отворила врата за серију надоласећих реформи и даљу објективну дисекцију проблематике мировних операција УН.

Millennium Report (2000)

Генерални секретар УН Кофи Анан објављује у марту 2000. године извештај под називом „Ми народи – улога Уједињених нација у 21. веку” (*„We the Peoples - The Role of the United Nations in the 21st Century”*), касније познатији под називом *Millennium Report*.⁹⁴ У тренутку његовог објављивања организација УН третира извештај као „најисцрпнију презентацију рада УН у својој педесет година дуго историји, која нуди визију постојања и рада организације у ери глобализације, и предлаже како глобализацију учинити средством које ће омогућити свеукупни развој људске популације”.⁹⁵

Не улазећи у шире разматрање друштвено корисне суштине извештаја (развоја човечанства), већ у његов безбедносни карактер, *Millennium Report* – истичући још једном промену конфликтног тренда у последњој декади прошлог века са међдржавних на унутрашње сукобе, те алармантан пораст страдања цивилног становништва – говори о потреби развоја новог безбедносног концепта. Пажња се посвећује потреби боље заштите друштвене заједнице и појединачца од насиља које настаје унутар непосредног животног окружења (*internal violence*), односно о развоју *human-centered* безбедносног приступа.⁹⁶

⁹² Резиме извештаја „Report of the Panel on United Nations Peace Operations“ досупан на адреси: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Brahimi_Report_Exec_Summary.pdf. Целокупан извештај доступан на адреси: <http://www.unrol.org/files/brahami%20report%20peacekeeping.pdf>

⁹³ Референца на фуноту бр. 17 – поглавље „Критике на функционисање Уједињених нација”, стр. 4, пара 1. Извештај Панела позива земље чланице да се активно посвете примени препорука; стр. 44, пара. 265, 266.

⁹⁴ *We The Peoples, The Role of the United Nations in the 21st Century* (Millennium Report of the Secretary-General), http://www.un.org/en/events/pastevents/we_the_peoples.shtml

⁹⁵ Ибид (интернет извор, из сижера извештаја на датом насловници).

⁹⁶ *Millennium Report*, стр. 43.

Извештај напомиње да пролиферација малог и лаког наоружања (*small arms and light weapons*) и постојање оружја за масовно уништење представља сталну претњу, те се залаже за унапређење контроле класичног оружја и наставак процеса нуклеарног разоружања. Поред тога, извештај истиче и дијаметрално различите (асиметричне) безбедносне претње, које потичу из потенцијално опасних и непредвидљивих социјалних и политичких тензија – иницираних услед сукоба око природних извора и деградације природног окружења, те климатских промена. Сиromaштво, примитивне форме етничког насиља и насиља које настаје услед разлика у религиозним веровањима перципира се као негативно наслеђе које је тешко искоренити, а представља опасну окосницу у све већем броју унутрашњих сукоба.⁹⁷

Препознате грешке деловања организације УН 90-их година 20. века елабориране су у извештају кроз препоруку неопходности „јединственог деловања земаља чланица у креирању ефикаснијих метода за спречавање масовног страдања цивилног становништва – које могу да варирају од превентивне дипломатије⁹⁸ до примене оружане акције“; последње бивајући нарастајућа „контроверза и предмет критике, где се потреба за предузимањем хуманитарне интервенције може (зло)употребити као покриће за грубо мешање у унутрашње ствари суверених држава”.⁹⁹ *Millennium Report* позива државе чланице УН (више од 20-ак пута у тексту извештаја)¹⁰⁰ да пружи пуну подршку унапређењу рада УН, напомињући како „структуралне слабости организације могу уклонити само оне”.¹⁰¹

Безбеднији свет: Наша заједничка одговорност (2004)

Улазећи у дубљу анализу *Millennium Report*-а и *Brahimi Report*-а види се да оба индиректно говоре о свеукупном недостатку политичке воље земаља чланица УН за активнијим учешћем и доприносом у раду организације УН. Израђени на прелазу миленијума, оба извештаја имају историјски значај, али тешко је отети се утиску да суштински сувише подсећају на академско-дипломатско, чак метричко разматрање како УН функционишу у постхладноратовском периоду; ипак изражавајући потребу унапређења рада организације у свим аспектима, нарочито у области мировних операција. Што се тиче безбедносних изазова, извештаји, сем већ декадама валидираних ставки, не доносе новине у перцепцији оперативног окружења, па се то може сматрати једним од највећих недостатака обе ревизије.

Први значајан помак у дефинисању нових безбедносних изазова и претњи миру од стране УН дешава се тек 2004. године, као резултат рада новог панела експерата,¹⁰² који је годину дана раније успоставио генерални секретар УН Кофи Анан, са

⁹⁷ Millennium Report, стр. 21.

⁹⁸ Извештај наводи да је превенција сукоба и страдања универзални принцип чија вредност не застарева, без обзира на карактер новог безбедносног окружења или неопходност адаптације свеукупном приступу решавања конфликта.

⁹⁹ Millennium Report, стр. 47.

¹⁰⁰ Millennium Report и Brahimi Report – индиректно говорећи о недостатку политичке воље земаља чланица за активнијим учешћем у раду организације – израђени су исте године.

¹⁰¹ Millennium Report, стр. 49.

¹⁰² Веза ка извештају у наредној фусноти.

циљем да „изврши процену претњи са којима се међународна заједница у том тренутку суочава, процени капацитет УН да одговори на њих и препоручи стратегију и институционалне промене које ће то омогућити”.¹⁰³ Налази рада панела сумирани су у „Извештају панела експерата УН о претњама, изазовима и променама, познатом под оригиналним називом *Безбеднији свет: наша заједничка одговорност*” (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*).¹⁰⁴

Настајући три године по извршењу терористичког напада на територији Сједињених Америчких Држава (САД), 11. септембра 2001. године, и имајући у виду универзални утицај тог догађаја на глобално схватање појма безбедности, извештај карактерише отворености у смислу ширег разматрања нових безбедносних претњи, те потребе за свеобухватнијим дефинисањем концепта колективне безбедности који подједнако третира старе и нове претње, и подједнако обухвата интересе свих држава.¹⁰⁵ Панел експерата изразио је мишљење да 11. септембар представља доказ да су „државе и колективне безбедносне институције затајиле по питању усклађивања свог функционисања са природом претњи”,¹⁰⁶ док је сам генерални секретар УН у предметном говору у Генералној скупштини УН још 2003. године навео да постоји „дубока подела између земаља чланица по питању природе претњи са којима се суочавамо и исправности принципа примене оружане силе у одговору на њих”.¹⁰⁷

Извештај је, такође, навео да „последнице технолошке револуције и напретка у свету телекомуникација и обраде информација, те виртуелно брисање граница које би безбедносне претње држале у државним оквирима, уводи у разматрање нових безбедносних претњи тероризам. Уз правно-нормативни покушај његовог дефинисања,¹⁰⁸ појам тероризма се у овом извештају користи укупно 98 пута), асиметричне претње и транснационални организовани криминал, упозоравајући како свет тек треба да искуси утицај ових колосалних промена у безбедносном окружења, а које чине претечу једног сасвим другачијег безбедносног окружења, где делујући [све] заједно поседују деструктивни капацитет без преседана”.¹⁰⁹

Улазак тероризма и понашања *non-state*¹¹⁰ актера у оквире разматрања нових безбедносних изазова од стране УН, а упоредо са догађањима од 11. септембра, омогућило је нову прилику за разматрање појма оправдане колективне употребе оружане силе. Иако је у Панелу наглашено да је период хладног рата и блоковске поделе практично онемогућио употребу силе ради очувања мира, у смислу члана 51 (право државе да се брани, укључујући колективну самоодбрану, од оружаног напа-

¹⁰³ Извештај; http://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml

¹⁰⁴ <http://daccess-ods.un.org/TMP/2686949.37229156.html>

¹⁰⁵ A More Secure World: Our Shared Responsibility; страна 2, пара 5.; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>

¹⁰⁶ A More Secure World: Our Shared Responsibility; страна 19, пара 16.

¹⁰⁷ A More Secure World: Our Shared Responsibility; страна 1, пара 1.

¹⁰⁸ Генерални секретар наводи у извештају да Генерална скупштина, тј. њен Правни комитет није био у стању да обезбеди дефиницију тероризма након више година дискусије.

¹⁰⁹ A More Secure World: Our Shared Responsibility; ибид.

¹¹⁰ Односи се на терористичке групе.

да) или поглавља 7 (постојање претње миру, кршење мира, или акт агресије), те да период до израде извештаја сведочи о значајним негативним помацима у развоју безбедносних претњи, на Панелу се није одступило од норматива „употребе силе” прописаних Повељом УН – наглашавајући неопходност постојања оправдане претње, рационалне сврхе примене силе, примене силе као последње опције, примене силе пропорционално претњи и нужног балансирања последица по примену силе. Имајући у виду низ хуманитарних катастрофа крајем 20. и у првој декади 21. века, Панел је позвао државе чланице УН да се мање позивају на свој суверенитет, а више на одговорност према својим народима и пред међународном заједницом.¹¹¹

Појам употребе силе од стране УН биће тема даљег разматрања у УН и у наредним годинама, о чему ће више речи бити у поглављима која следе.

У сваком случају, Панел наводи шест подручја са потенцијално највећом претњом светској безбедности: сиромаштво, заразне болести и деградацију природног окружења; конфликте између држава и унутар њих; пролиферацију оружја масовног уништења – нуклеарног, радиолошког, хемијског и биолошког; тероризам и транснационални организовани криминал. Идентификујући их, извештај кроз детаљне предметне анализе омогућава увид у међуповезаност стварних и новоидентификованих безбедносних претњи и отвара врата за неопходна прилагођавања оперативних концепата и институција у оквиру организације УН у будућности.

Мировне операције 2010: Стратегија реформе (2006)

Пет година након објављивања *Brahimi Report*, Департман за мировне операције¹¹² УН одлучио је да је неопходно извршити свеобухватну студију „обима и задатака мировних операције УН, укључујући и начина на који се извршавају задаци, постигнутих успеха и научених лекција током последњих пет година, те да се оцени које капацитете треба ојачати да би се испунили циљеви постављени пред Департманом у наредних пет година”.¹¹³ Одлука долази у време када организација схвата да функционише у окружењу без преседана по питању размера и обима (тадашњих) мировних операција. Резултат учињених студија јесте извештај који третира смернице за стратешку реформу, познат под називом *Мировне операције 2010 (Peace operations 2010, Reform Strategy)*, који ће поставити „сет правила и процедура неопходних за успостављање и подршку мировних операција у току текуће деценије”.¹¹⁴

¹¹¹ A More Secure World: Our Shared Responsibility; страна 56, пара 201.

¹¹² Формиран 1948. године, Департман за мировне операције, познат под акронимом ДРКО (Department of Peacekeeping Operations) обезбеђује политичке и извршне инструкције за извршење мировних операције УН и одржава контакт између Савета безбедности, земаља контрибутора и странама у сукобу (земаља домаћина, тј. примаоца помоћи УН) – а у оквиру мандата који је добио од Савета безбедности. Детаљне информације о раду Департмана доступне су на: <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>

¹¹³ Мировне операције 2010, Стратегија Реформе, стр. 1, пара 6; <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/po2010.pdf>

¹¹⁴ Мировне операције 2010, Стратегија реформе, стр. 1, пара 7.

Како резиме извештаја наводи, предметна студија посвећује највећу пажњу разматрањима предуслова¹¹⁵ за организацију мировних операција. Међутим, једна област, од укупно пет,¹¹⁶ од нарочитог је интереса са аспекта конкретног одговора организације новим безбедносним изазовима. Она обухвата, поред осталог, креирање стајаћих (*stand-by*) полицијских капацитета; јачање технолошких капацитета, са нагласком на информационе технологије; успостављање флексибилнијих софтверских платформи за управљање мировним операцијама, те унапређење стратешких комуникацијских капацитета.¹¹⁷ Поред тога, Департман за мировне операције је одлучио да настави са развијањем аранжмана који би обезбедили капацитет снага за брзо распоређивање, како би била у стању да у релативно кратко време адекватно одговори на кризне ситуације у мировним операцијама.

Управо ове (последње) области представљаће једну од окосница даљег унапређења функционисања мировних операција УН у конфликтним театрима, а у складу са амплитудом и спектром безбедносних изазова са којима се припадници мировних операција и сама организација УН све више суочавају.

Мировне операције УН: Принципи и смернице – Capstone доктрина (2008)

Прерастајући временом у глобални подухват очувања мира у свету, „мировне операције УН су вођене и извршаване у складу са углавном неписаном групом принципа, те информисане искуствима хиљадама који су служили у преко 60 мисија од 1948. године на овамо”.¹¹⁸ Сходно томе, Департман за мировне операције УН објављује почетком 2008. године публикацију *Capstone* доктрина, чија се сврха дефинише преводом речи *capstone* – завршни камен који се поставља на врху грађевине. Дакле, Доктрина представља сажетак искустава кроз које је организација прошла у току шест деценија својег постојања и наткриљује све директиве, смернице, стандардне оперативне процедуре, упутства и материјал за обуку које је до тада креирао Департман.¹¹⁹ Као „први покушај такве врсте у периоду од десет година да се изврши кодификација највреднијих искустава стечених у последњих 60 година постојања организација УН... намењена је... бољем схватању основних принципа који чине основу мировних операција, те њима својствених предности и ограничења”.¹²⁰

¹¹⁵ Регрутовање и задржавање висококвалификованог кадра; проучавање и имплементација позитивних практичних искустава у мировним операцијама; развој интерактивних односа са другим организацијама (укључујући регионалне) и институцијама (укључујући финансијске); успостављање интегрисаних организационих структура у седишту УН и у командама мировних операција – мисија.

¹¹⁶ Особље, доктрина, партнерски односи, извори, финансије и структура.

¹¹⁷ Мировне операције 2010, Стратегија реформе, стр. 5, пара 20.

¹¹⁸ Преамбула Доктрине, стр.1; http://www.unrol.org/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

¹¹⁹ Coning, Detzel, Hojem, Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2008, UN Peacekeeping Operations, Capstone Doctrine; стр. 1 пара 1, Увод; [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20\(2008\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20(2008).pdf)

¹²⁰ Из увода Доктрине, цитиран Jean-Marie Guéhenno, Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations.

Како употреба оружане силе остаје један од највећих изазова организације УН и мировних операција,¹²¹ најинтересантнији део *Capstone* доктрине са аспекта овог рада јесте одржање њеног правнонормативног дефинисања, односно прецизирање услова за њену примену; односе се на самоодбрану и/или одбрану мандата Мисије, а лимитираних на тактички ниво, на пристанак страна у сукобу или пристанак државе чланице (домаћина) на чијој је територији мировна операција организована, уз обавезно одобрење Савета безбедности УН¹²² (а увек као последње расположиво средство).

Улазећи дубље у динамички простор појма самоодбране припадника мировних операција УН, те одбране мандата Мисије – односно спецификум безбедносних изазова у датом оперативном окружењу – ова доктрина наводи да су „средине у којима се мировне операције одвијају често са присуством милиција, криминалних банди и других *spoiler-a*“¹²³ који активно настоје да угрозе мировни процес или пак представљају опасност за цивилно становништво.¹²⁴ У таквим ситуацијама Савет безбедности УН даје мировним операцијама „робустан мандат, односно овлашћује их да употребе сва средства потребна да би се заштитило цивилно становништво изложено непосредној физичкој опасности, да би се одвратили насилни покушаји ремећења политичког процеса, и помогло властима државе домаћина да успостави или одржи правни ред и поредак. Користећи ову одредницу, бројне мировне операције УН успеле су да унапреде безбедносну ситуацију и креирају окружење повољно за дуготрајну изградњу мира у државама домаћинима“.¹²⁵

Како *Capstone* доктрина наводи, одобрење употребе силе не сме да буде употребљено за „војни пораз идентификованих *spoiler-a*, тј. да мора да буде одмерена, прецизна, пропорционална претњи, те сразмере која ће омогућити постизање траженог ефекта и омогућити даљи рад мировне операције и испуњење мандата... те да омогући рану де ескалацију насиља и повратак на ненасилне методе преговора и успоставе мира“.¹²⁶ Тачни прописи употребе оружане силе дефинишу се прописима успостављеним унутар сваке појединачне мировне операције, а разликује се за војне (*Rules of Engagement* – *ROE*, Правила вођења борбе) и полицијске ефикативне (*Directives on the Use of Force* – *DUF*, Директиве о употреби силе).¹²⁷

На крају, битно је нагласити да потврда дефиниције услова употребе оружане силе у *Capstone* доктрини настаје у периоду када организација УН сведочи о да-

¹²¹ Налазећи се на танкој линији између поштовања основних принципа УН и Повеље УН, потребе за заштитом цивилног становништва, све више изложеног страдању, те доктринарне тензије између севера и југа (држава чланица УН, респективно испод-изнад екватора) на тему потенцијалне злоупотребе мировних операција УН као Тројанског коња за остваривање економских територијалних претензија појединих земаља чланица УН.

¹²² *Capstone* доктрина, стр. 34, пара 3, http://www.unrol.org/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

¹²³ Реч преузета из енглеског језика; долази од глагола to spoil, који значи покварити нешто.

¹²⁴ Ибид као фуснота бр. 123.

¹²⁵ Ибид као фусноте бр. 123 и 125. Аутор рада има лично искуство у обавештајним припремама за извођење таквих лимитираних операција у мировној операцији УН на Хаитију у периоду од 2007. године до данас.

¹²⁶ *Capstone* доктрина, стр. 35, пара 2.

¹²⁷ *Capstone* доктрина, стр. 35, пара 4.

љем наглом расту у обиму свог ангажовања у мировним операцијама – где број униформисаног састава у мисијама расте са 40 хиљада 2004. године на преко 85 хиљада 2008. године, уз јасну тенденцију даљег раста. Дешавања у тада постојећим и новонастајућим конфликтним театрима, те даље квалитативно нарушавање безбедносног окружења у којима *peacekeeper*-и обављају своје дужности, увешће проблематику употребе оружане силе у даља озбиљна разматрања (и критике) убрзо по уласку у другу декаду 21. века.

План новог партнерства – нови хоризонт мировних операција УН (2009)

Годину дана од десете годишњице објављивања *Brahimi* извештаја, са бројем и интензитетом мировних операција на новом историјски високом нивоу, Депарتمان за мировне операције УН припремио је *non-paper*, консултативну студију,¹²⁸ *A New Partnership Agenda - Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*,¹²⁹ где се отворено говори о реалностима *ad-hock*¹³⁰ пословне праксе УН по питању организације мировних операција – организационо, административно и финансијски „развученој” по најтежим оперативним и безбедносним окружењима на свету. Студија истиче да неслагање између обима захтева савремених мировних операција и расположивих механизма већ декадама ствара озбиљне препреке у систему УН – у времену када се од ње тражи да учини много више.¹³¹

Гледајући у будућност, ова нова студија предвиђа даље повећавање захтева за мировним операцијама. Узимајући у обзир већ тада евидентан пораст финансијских рестрикција и у оквиру деловања организације УН, процењено је да развој транс-националног организованог криминала и промене у животној средини на глобалном нивоу могу довести до значајне политичке и безбедносне нестабилности, поготово у друштвима која немају могућности или средстава да се носе са новим безбедносним изазовима (студија користи израз „шокови”), где су земље које се налазе у постконфликтном окружењу – периоду посебно угрожене. Ризик да такве безбедносне претње не наиђу на одговарајуће или чак само делимичне одговоре, студија оцењује више него стварним,¹³² тим пре што нарастајућа економска ограничења приморавају многе владе и организације да смањују удео у буџетима намењен управљању конфликтима, те за потребе пружања хуманитарне или развојне помоћи.

Како се глобална потражња за ефикасним војним и полицијским капацитетима цени све већом, студија је веома јасна у домену који упозорава да тако умањени без-

¹²⁸ Форме консултативних разматрања о будућности мировних операција УН.

¹²⁹ *A New Partnership Agenda - Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>

¹³⁰ Свака мировна операција се организује индивидуално (засебан буџет, мандат, ресурси).

¹³¹ Ибид, стр. 4.

¹³² Ибид, стр. 6.

бедносни друштвени капацитети (било билатерални, регионални или на светском нивоу) „повећавају вероватноћу да се организација мировних операција УН претвори, или постане инструмент последње одступнице (*last resort*), са евидентно далеко мањим употребним безбедносним ресурсима и могућностима подршке миру”.¹³³

Како се организација УН у овом моменту и даље налази на критичној раскрсници, студија закључује да је реформа мировних операција УН процес који траје, у којем земље чланице УН морају повећати удео ресурса који ће бити стављени на располагање међународној заједници за потребе реакција на безбедносне кризе – без обзира на реалност повећаних политичких и економских напрезања. Од *Brahimi* извештаја (2000. година) до овог момента, тј. у последњих десет година, број лица ангажованих у мировним операцијама УН је повећан за нешто више од пет пута,¹³⁴ а сваки неуспех мировних операција и даље неумитно доводи до страдања и губитка живота хиљада и десетина хиљада људи, на стотине хиљада лица бива протерано са њихових животних простора, док нагомилавање тензија и унутрашњих сукоба несметано производи нова окружења склона нестабилностима и насиљу.

Управо са становишта ефикасније заштите цивилног становништва, принципијелне жртве у конфликтима, студија дотиче и концепт робустних мировних операција (референца на тему присутна је у *Brahimi* извештају од 2000. године) – као политичке и оперативне стратегије – чија улога јесте давање јасног сигнала да је међународна заједница (УН) у стању да имплементира свој мандат и одврати перципиране претње миру (*spoilers*). Иако тачна дефиниција (*framing*) примене робустних мировних операција овом приликом није у детаље истраживана, напомиње се да Департман за мировне операције УН већ тада предузима активности ради додатног дефинисања параметара робустног приступа у мировним операцијама – са оним земљама чланицама УН које располажу потребним ресурсима и вољне су да приступе реализацији тог концепта.

Конструктивнија дешавања на тему робустних мировних операција УН добијају у овом периоду свакако благи, али континуирани подстицај за даљи период, што ће кулминирати 2013. године Резолуцијом Савета безбедности УН о успостављању прве интервенционе борбене јединице унутар система мировних операција УН.

Студија „Нови хоризонти мировних операција УН” доживела је две прегледне ревизије – извештаје о напретку. Прва ревизија (2010. година) истиче да организација „улази у период консолидације, који доноси могућност стварања потребног простора за реализацију тешких, али све битних трансформација неопходних за јачање ефикасности и ефикасности мировних операција”,¹³⁵ укључујући преусмеравање концепта мировних операција на „*capability driven*”¹³⁶ приступ, те јачање система идентификације и одржавања високоспецијализованих оперативних капацитета који би омогућили имплементацију комплексних мандата постојећих и нових

¹³³ Ибид, стр. 6.

¹³⁴ Са око 20.000 лица ангажованих у мировним операцијама УН 2000. године, а крајем 2009. године тај број се попео на око 116.000.

¹³⁵ Први извештај Департмана за мировне операције УН о напретку „The New Horizon Initiative”, #1 (октобар 2010. године), стр. 20, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf

¹³⁶ У складу са реалним могућностима организације.

мировних операција.¹³⁷ Друга ревизија (2011. година), која и даље истиче постојање значајних изазова у вези са бројем и комплексношћу мировних операција (а под негативним утицајем мања критичних ресурса), наилази на позитивне помаке у реформи концепта мировних операција – у смислу операционализације иницијатива предочених извештајем „Нови хоризонти”. Департман за мировне операције УН у овом периоду убрзава темпо развоја унапређених стратегија, смерница, стандардизације задатака и студија изводљивости, јасније идентификације критичних ресурса организације и унапређује дијалог са кључним партнерима – земљама чланицама са потребним критичним капацитетима.

Процес реформе мировних операција, те процена еволуирајући оперативних захтева, судећи по овој другој ревизији, коначно даје назнаке дуго очекиваних и све неопходнијих промена и примена иновација у функционисању организације УН.¹³⁸

Конкретизација деловања УН у Мировним операцијама

Прва борбена јединица Организације УН: Интервентна бригада (2013)

Суочавајући се са све интензивнијим безбедносним ризицима, где обим непријатељстава на оперативним територијама прети да превлада (а неретко се управо то и дешава) капацитете мировних снага – а сагледавано на примеру мисије УН у Демократској Републици Конго (MONUSCO) – уклоњене су све сумње да организација УН поседује више него лимитиране критичне капацитете које може ангажовати приликом суочавања са екстремним непријатељствима и опасностима модерног доба. Вишегодишњи вртлог нестабилности у овој држави (са непостојећим државним органима на целокупности њене импозантне територије), обим кршења људских права, интензитет оружаних сукоба и страдање цивилног становништва достигли су годинама ниво који пркоси разумевању. Наоружане домаће и стране криминалне групе, борбене фракције, паравојне јединице, локалне милиције и небројене опортунистичке и предаторске наоружане банде које у континуитету нарушавају интегритет и безбедност источних територија Демократске Републике Конго, ширећи страховладу, хаос и производећи масовна страдања незаштићеног цивилног становништва, егзистирају и функционишу потпуно некажњено, упркос постојању једне од највећих, најскупљих¹³⁹ и са гледишта броја униформисаног персонала најјачих мировних операција УН икада успостављених.¹⁴⁰

¹³⁷ Ибид, стр. 20.

¹³⁸ Други извештај Департмана за мировне операције УН о напретку „The New Horizon Initiative”, #2 (децембар 2011. године), http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update02.pdf

¹³⁹ Буџет ове мировне операције УН за 2013. годину износио је око 1,3 милијарде долара, док је укупни буџет за свих 16 мировних операција УН за овај период износио око 7,8 милијарди УСД (тј. око 10 процената од укупно расположивих финансија организације УН). Детаљни преглед доступан на: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

¹⁴⁰ MONUSCO facts and figures; <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/facts.shtml>

Конечно, 18. марта 2013. године УН чине корак који су дуго очекивале многе земље чланице организације, а који је увео међународну заједницу на нову територију када се говори о концепту мировних операција. Поступајући по препорукама генералног секретара УН-а, Ван Ки-моон-а и одговарајући на позив влада више земаља у подручју Афричких великих језера,¹⁴¹ Савет безбедности УН је једногласно усвојио Резолуцију 2098¹⁴² којом, сем продужења мандата мировне операције MONUSCO у Демократској Републици Конго, организација креира, на изузетној основи, специјализовану Интервентну бригаду у оквиру већ постојеће униформисане компоненте од 19.815 полицијских и војних припадника.¹⁴³

Савет безбедности је овом одлуком омогућио креирање прве офанзивне јединице¹⁴⁴ у систему мировних операција УН, чији примарни задатак јесте извођење циљаних борбених операција – било једнострано организованих¹⁴⁵ или у сарадњи са оружаним (војним и полицијским) снагама Демократске Републике Конго. Циљ тих операција је неутралисање и разоружање свих идентификованих илегалних наоружаних група у источним територијама земље домаћина Мисије – нарочито злогласне групе M23¹⁴⁶ која је доминирала брдовитим и густо пошумљеним подручјима које влада државе домаћина више од двадесет година није била у могућности да држи под контролом – али и свих оних група које су вршиле упаде на територију Демократске Републике Конго из суседних земаља. Примарни задатак Интервентне бригаде стога је извођење робустних, високомобилних и свестраних офанзивних операција, које ће трајати до момента ефективног онемогућавања или прекида активности таквих или сличних оружаних група.

Концепт робустних мировних операција, овом приликом инаугурисан применом у пракси, колико год неупућене подсећао на милитаристичку кампању, ипак не представља ексклузивно војно (оружано) решење комплексних безбедносних изазова који су наметнути организацији УН. Он је политичка и оперативна стратегија која укључује све компоненте једне мировне операције, где се робустност успоставља комбинацијом примене видљиве и високоспособне оружане силе, али и политичког дијалога, циљаних санкција усмерених ка перципираним лицима или групама са потврђеним претњама миру, подршке помирењу сукобљених страна и покрећања активности за трајнију изградњу мира, поред осталог.¹⁴⁷ Напомене ради, ро-

¹⁴¹ Владе 11 афричких земаља (региона): Анголе, Замбије, Танзаније, Кеније, Уганде, Руанде, Бурундија, Судана, Централне Афричке Републике, Републике Конго и Демократске Републике Конго, <http://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/great-lakes-map.png>

¹⁴² Резолуција Савета безбедности УН 2098, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013))

¹⁴³ Intervention Brigade' Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo, <http://www.un.org/press/en/2013/sc10964.doc.htm>

¹⁴⁴ Састављена од три пешадијска батаљона, једне артиљеријске јединице, јединице за специјална дејства и обавештајне јединице.

¹⁴⁵ Од руководства мировне операције и снага УН.

¹⁴⁶ Група M23, или „23. март“, иако реалне снаге од неких 2.000 лако наоружаних бораца, подржавана је од других оружаних група које потичу ван територије Демократске Републике Конго.

¹⁴⁷ Закључци са заседања Генералне скупштине УН, 22. децембар 2009, „Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations“, стр. 6 http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/573

бустни концепт мировних операција није, нити може бити схваћен као принцип унилатералног и/или насилног наметања мира, већ је правно и фактички заснован на основним начелима мировних операција УН, тј. а) пристанка државе домаћина, б) непристрасности организације УН и в) неупотребе оружане силе – сем у условима самоодбране и заштите мандата мировне операције. Иако робустност захтева употребу специјализоване оружане силе, у офанзивном маниру, исто се одвија на тактичко-оперативном нивоу, и увек у ограниченом географском простору, са ограниченим трајањем, са јасно дефинисаним циљевима, те уз пуно поштовање наведених основних начела мировних операција.¹⁴⁸

Посматрајући са тактичког гледишта, мировна операција УН у Демократској Републици Конго, како ју је назвао један од војних аналитичара,¹⁴⁹ јесте „логистички кошмар, у коме не знате ко је ко из дана у дан”. Неумитно, а по ауторизацији Интервентне бригаде, Резолуцијом Савета безбедности 2098 УН одобрена је и употреба специјалних осматрачких система, неборбених беспилотних летелица,¹⁵⁰ а које ће омогућити адекватнији ситуациони увид у неприступачне делове територије домаћина и олакшати стварање реалне обавештајне процене активности илегалних наоружаних група унутар источних подручја Демократске Републике Конго и пограничних подручја. Односно, Резолуција омогућује квалитативно побољшање у виду обезбеђења вредних информација за прецизно и ефикасно деловање ове јединствене офанзивне формације УН.

Примена новог и иновативног тактичко-оперативног концепта мировних операција УН – симултаним активирањем Интервентне бригаде и, за УН пионирско, увођење у оперативну употребу нових технологија – посматрано на овом примеру је, након декада критиковања организације о њеној немоћи и неспособности да оствари свој примарни задатак, означило својеврсну тачку (позитивног) преокрета у скорој историји УН. Оно је веома брзо – за мање од године дана од имплементације – резултирало постизањем вишеструких и истовремених циљева: омогућено је неутралисање принципијелних илегалних наоружаних група, остварена је боља контрола државне границе и уопште се показало од инструменталног значаја за ширење утицаја организације УН и институција државе домаћина на њеним источним територијама. Поред тога, остварен је и изузетан политичко-дипломатски ефекат на суседне државе, у смислу обелодањивања и доказивања неконтролисаних активности страних илегалних наоружаних група на територији Демократске Републике Конго, односно фактичног онемогућавања и/или заустављања нових упада наоружаних група из суседних држава на њене источне територије.

Враћајући се на прву употребу беспилотних летелица, као система за прикупљање информација од значаја у мировним операцијама УН, неопходно је истаћи да је та идеја наговештавана и промовисана у УН још 2008. године. Иако неборбеног карактера и

¹⁴⁸ Ибид.

¹⁴⁹ Из интервјуа новинској кући Reuters, Helmoed Romer Heitman, <http://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2013/intervention-brigade-end-game-congo>

¹⁵⁰ Беспилотне летелице Falco, које је произвела италијанска фирма Selex ES, која припада систему одбране Италије (група Finmeccanica). Летелице су величине пет метара, обојене белом УН бојом и видљиво маркиране ознаком УН не крилима и репном делу. Могу да лете и до 14 часова без прекида на оперативном радијусу од око 200 километара.

опремљене искључиво опремом за прикупљање визуелних информација – уз већ увелико присутну праксу употребе сателитских осматрачких система – присуство непопуларне менталне слике употребе беспилотних летелица, као платформи за циљану елиминацију циљева од интереса¹⁵¹ или неовлаштено прикупљање информација од значајног обавештајног карактера, свакако је имало улогу у одлагању (или неодлучности) организације (дела земаља чланица) о њиховом увођењу у оперативну употребу.

Добронамерни (или не) осврти на иницирање употребе беспилотних летелица у мировним операцијама УН могу бити схваћени као упозорење, а делом и критика, да организација приказује надзоре „агенције” са нарастајућим обавештајним капацитетима. У сваком случају, употреба напредних система за прикупљање информација наговештава природну еволуцију мировних операција у тип блаже верзије борбених операција које предузимају неке од војно најразвијенијих земаља, а подржане најновијим технологијама и напредним обавештајним деловањем. Иако је њихова примена у Демократској Републици Конго замишљена да буде „пробног” карактера, притисак за њихову што заступљенију употребу и у другим мировним операцијама УН јесте чињеница коју је немогуће занемарити. Управо због тога обавештеност о намени и карактеру даљег ангажовања система, као што су беспилотне летелице, представља елемент без којег (већ тада видљиво) будућност успешног ангажовања организације УН у критичним регионима света са нарастајућим безбедносним изазовима постаје све захтевнија. Нова и још вреднија потврда таквог стратешког размишљања у организацији УН долази већ наредне 2014. године, са извештајем новог експертског панела фокусираног на унапређење ефикасности мировних операција применом нових технологија и иновација.¹⁵²

Технолошке перформансе мировних операција

Извештај експертског панела из 2014. године о примени нових технологија и иновација у мировним операцијама УН (*Performance Peacekeeping*¹⁵³) већ у својим првим редовима износи чињеницу да организација УН, упркос свеprisутности научних и технолошких достигнућа, сада већ у другој декади технолошке револуције потпомогнуте глобалним ширењем интернета, „фазно” касни у њиховој пуној примени. Штавише, неке од држава чланица УН које дају значајне контрибуције у униформисаном људству за ангажовање у мировним операцијама често не поседују технолошка средства које војне или полицијске организације напредних или напреднијих земаља чланица УН сматрају минимумом за ефикасну употребу у било којем оперативном окружењу.¹⁵⁴ Таква ситуација ствара оперативни јаз таквог изражаја да те земље чланице УН, са објективно највећим капацитетом за супротста-

¹⁵¹ Такозвани *Drone programme*, који су примењивале Сједињене Америчке Државе у Авганистану, Пакистану и Ираку.

¹⁵² Final Report of the Expert Panel on Technology and Innovation in UN Peacekeeping, <http://www.performancepeacekeeping.org/>

¹⁵³ Ибид, стр. 3.

¹⁵⁴ Ибид, стр. 3.

вљање савременим безбедносним изазовима, нису вољне да учествују у многим тежим и изазовнијим мировним операцијама. Другим речима, оперативни, административни и правни нормативи употребе њиховог униформисаног особља у међународном кризном окружењу били су јачи аргументи од преузимања ризика којима би, својим ангажовањем били изложени у мировним операцијама.

Оперативни захтеви мировних операција данашњице захтевају континуирано прилагођавање технолошких решења на употреби или увођењу нових технологија и иновативних пракси, без којих лица која извршавају задатке у конфликтним подручјима не да више нису у стању да одговоре на нарастајуће безбедносне претње или сачувају животе угроженог цивилног становништва, већ нису у стању ни да сачувају властите животе. Било да се ради о области командовања и контроле, надгледања – мониторинга, комуникације, извештавања, аналитичких и обавештајних процеса или извршавања робустних – борбених задатака, примена нових технологија представља стратешки омогућавајући фактор у извршењу задатака у комплексним конфликтним окружењима, те како такво не представља нити има улогу „сервиса”, већ је заиста од стратешког значаја. Процес увођења иновација и технолошког унапређења у функционисању мировних операција до тада, а третирано у примеру Демократске Републике Конго, претрпео је огромну штету услед постављених или перципираних структуралних или оперативних баријера – примарно мањка културе (схватања значаја примене) иновација, те мањка стратешке политичке, а неретко и финансијске подршке.

Панел експерата задужен за припрему извештаја о примени нових технологија и иновација у мировним операцијама препознао је изазове који се морају превазићи када се расправља о потреби да се знатно унапреди употреба технологије, где је, као главни елемент, означен сам менаџмент унапређења процеса, односно трошкови неопходни за подизање технолошког профила мисија на терену, потреба за људством које је оспособљено да користи нове технологије и иновативна технолошка решења, те омогући реализацију прелаза са старих на нове системе.¹⁵⁵

Осврћући се на политички аспект увођења нових технологија и иновативних решења у мировне операције УН, а сагледавајући пример Демократске Републике Конго и унапређење обавештајно-аналитичких капацитета УН на терену њиховом употребом, земље чланице организације све више и јасније схватају капацитет и предности употребе нових технолошких решења. Потврда таквог позитивног размисљања долази и са примера нове мировне операције, MINUSMA¹⁵⁶ (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*), инициране 2013. године у Малију, у којој обавештајне јединице организације УН, организоване по узору на оне из технолошки-оперативно војно најнапреднијих земаља чланица примењују слична или иста технолошка решења, попут оних на употреби у Демократској Републици Конго.¹⁵⁷ Суочавајући се са високим степеном безбедносних претњи, доминантно континуираним нападима наоружаних група блиско везаних са најактивнијим и најопаснијим терористичким организацијама на афричком континенту, те импровизованим експлозивним направама, мисија УН у Малију примењује НАТО оба-

¹⁵⁵ Ибид, стр. 99.

¹⁵⁶ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml>

¹⁵⁷ Употреба беспилотних летелица за прикупљање информација у реалном времену, поред осталог.

вештајну оперативну праксу, а користећи војни персонал земаља чланица ове војно-политичке организације, упоредо са најмодернијим осматрачким и обавештајним технологијама, укључујући беспилотне осматрачке системе – летелице као *conditio sine qua non*, поред осталог, за стицање увида у реалну ситуацију на терену, заштиту цивилног становништва и самих трупа организације УН на терену.

Евидентно, промене у безбедносним окружењима стварају неизбежну потребу за применом нових технологија и иновативних решења која ће омогућити лицима ангажованим у мировним операцијама УН да успешно и пре свега што безбедније одговоре на нарастајући број комплексних безбедносних претњи у конфликтним подручјима. Могућности примене технолошких иновација несумњиво су бројне, а капацитет им је да значајно унапреде ефикасност мировних операција, док ће се тек показати у којем обиму ће њихова примена постати системског карактера, а питања финансијских улагања (реални критичари би рекли политичка контемплација коштања људских живота или цене спречавања страдања цивилног становништва) у ту сврху потиснута у „други” план.

Безбедносни изазови Мировних операција УН

Савремене безбедносне претње

За разлику од ситуације од претходне две декаде, данас се мировне операције дешавају у сложенијем оперативном контексту. Све већи број мисија УН делује у подручјима која не уживају постојање политичких мировних споразума који би омогућили њихово ангажовање и тиме служили као гаранција њиховог несметаног рада. Организација УН и њени припадници данас се константно суочавају са активним непријатељствима у којима стране у сукобу не желе да преговарају или чак чине све што је могуће да би онемогућили и само присуство и рад међународне организације на прекиду сукоба или успостављања мира, односно где практично више не постоји мир који би био сачуван. Изазов је додатно умногостручен инфраструктурним мањкавостима држава (њихових територија) укључених у сукобе, сиромаштвом угрожених друштвених заједница које су подложне како интерним тако и екстерним шокovima, те ширим окружењима исто тако подложним негативном деловању савремених безбедносних претњи – данас све доминантније настајући од стране *non-state* актера које је све теже неутралисати механизмима на располагању организацији УН, па чак и борбеним дејствима.

Данас је таква ситуација у неколико мировних операција УН – у Малију, Демократској Републици Конго, Централноафричкој Републици, Јужном Судану – где организација УН није успела да постигне адекватне мировне споразуме и обезбеди боље услове за извршавање мировног мандата. Веома компликоване безбедносне ситуације у државама као што су Авганистан, Ирак, Либија, Сирија, Сомалија и Јемен само илуструју таква ограничења, па чак отпор иницирању идеје о одлучнијем деловању УН на њиховим територијама – примарно узроковано недостатком, односно непостојањем заједничке политичке воље земаља чланица УН или пак постојањем дијаметрално супротних политичких интереса. Коначно, такво (не)деловање није у функцији спречавања разарања, оружаних сукоба, страдања цивилног становништва или прилике да одагнају опасност од тоталног колапса државних уређе-

ња. Претећи на тај начин функционисању међународног система у облику у којем га познајемо и који је успостављен пре седам деценија, безбедносни изазови данашњице превазилазе границе држава чланица УН. Они захтевају комплексне приступе њиховом решавању и неумитно усложњавају услове за организацију и функционисање мировних операција УН.

У таквим нарастајуће опасним конфликтним окружењима, организација УН је успела да реализује ограничен степен критичних задатака, док су неки припадници мировних операција у константној животној опасности и бивају под сталном претњом, нападани или убијани. Организација је изложена директним нападима група и организација које УН не сматрају неутралним ентитетом у решавању сукоба, а које су у великом броју случајева и у тесној спрези са организованим (транс)националним криминалним удружењима¹⁵⁸ (понашајући се данас као примарни чинилац у дестабилизацији институционалног уређења у државама захваћеним конфликтима) и екстремним – радикалним група. Штавише, нема индикација да ће такво безбедносно окружење доживети промену набоље у кратком до средњорочном периоду, у којем се очекивања за ефикаснијом заштитом цивилног становништва од стране организације УН неће смањити, те ће од ње наставити да се тражи да остане где јесте и настави да извршава своје задатке.

Развијање новог идентитета безбедносних претњи у конфликтним окружењима у којима је организација УН ангажована свакако захтева примене нових оперативних доктрина, тј. приступа суочавању са безбедносним претњама. Категорија мировних операција са „стабилизационим“ мандатом, попут оних у Хаитију, Малију, Централно-афричкој Републици или Демократској Републици Конго, а које карактерише робустан мандат, евидентно су тренутно одабран пут међународне организације за спречавање даље дегенерације безбедносног окружења (тј. стварања услова за њихов карантин – изолацију) не само у државама домаћинима, већ у регионалном смислу, и глобално.

У њима су стране које врше агресију и одабрале насиље за остваривање својих циљева постављене ван контекста „стране у сукобу“ (тј. оних које избегавају проналажење политичког решења за прекид насиља) – чинећи их легитимним циљевима подложним контролисаној и ограниченој примени оружане силе организације УН, а са искључивом сврхом заштите цивилног становништва и помоћи државама домаћинима да одрже суверенитет и контролу унутар властите територије.

Тероризам: Савремена безбедносна претња без преседана

Терористички напади које током 2015. године оружане *non-state* групе, познате под именом „Исламска држава“ (ИД), односно ISIL / ISIS¹⁵⁹ и група њихових следбеника – присталица¹⁶⁰ извеле у Тунису (Сус),¹⁶¹ Турској (Анкара),¹⁶² Египту (Синај),¹⁶³

¹⁵⁸ Било да своје исходиште имају у регионалном или глобалном нивоу, или представљају уобичајену експанзију криминалних активности у конфликтним и постконфликтним окружењима.

¹⁵⁹ Islamic State in Iraq and the Levant / Sham.

¹⁶⁰ Друге терористичке организације, као што су Boko Haram, Al-Shabaab, Taliban.

¹⁶¹ Јун 2015.

¹⁶² Октобар 2015.

Либану (Бејрут),¹⁶⁴ Француској (Париз),¹⁶⁵ Малију (Бамако)¹⁶⁶ те осталим локацијама широм Блиског истока и афричког континента, а настављени су истим или јачим интензитетом у 2016. години,¹⁶⁷ схваћени су од стране Савета безбедности УН као претња међународном миру и безбедности без преседана у историји човечанства. У складу с тим, Савет безбедности је крајем новембра 2015. године, усвајањем специјалне резолуције, осудио деловање ИД и свих који је подржавају, и позвао земље чланице УН да предузму „све неопходне мере у циљу спречавања и сузбијања деловања ове терористичке организације на територијама под њеном контролом”.¹⁶⁸

Савет безбедности УН позвао је државе чланице УН и на интензификацију напора за спречавање утицаја странаца – бораца – терориста ка Сирији и Ираку, те спречавање финансирања тероризма уопште, постављајући основе за креирање ширег анти-терористичког фронта чији је циљ уништавање узрока настанка тероризма, укључујући и елиминацију извора његовог финансирања, набавке наоружања и свих других видова подршке. Убрзо потом, већ у децембру 2015. године, Савет безбедности УН усваја и нову специјалну Резолуцију¹⁶⁹ – коју су спонзорисале Сједињене Америчке Државе и Руска Федерација, а на састанку без преседана у историји организације,¹⁷⁰ на којем су главну реч имали министри финансија земаља чланица УН – усмерену на сузбијање канала финансирања тероризма, проширујући оквир санкција успостављених раније према *Al-Qaida* терористичкој организацији на ИД, сматрајући да су финансије тренутно најслабија тачка ове терористичке организације.¹⁷¹

Почетком 2016. године генерални секретар УН Ван Ки-моон позвао је све земље чланице УН да раде на развоју националних планова за спречавање ширења идеологије насилног екстремизма, додатно потпомогнуте развојем и доступношћу модерних технолошко-информационих средстава. Називајући насилни екстремизам посашћу нашег времена, те процењујући да су екстремисти и разне терористичке групе до сада успели да регрутују неколико десетина хиљада страних бораца из преко 100 земаља – са идејом да буду „активирани” у Ираку, Сирији, Авганистану, Либији и Јемену – генерални секретар УН није изоставио могућност да су се многи од њих већ вратили у своје матичне државе са намером да шире страх, нетолеранцију и насиље, делујући дијаметрално супротно од универзалних вредности којима међународна заједница и организација УН теже.¹⁷²

¹⁶³ Ибид.

¹⁶⁴ Новембар 2015.

¹⁶⁵ Ибид.

¹⁶⁶ Ибид.

¹⁶⁷ Напади на инсталације, објекте и људство организације УН у Сомалији и Буркини Фасо.

¹⁶⁸ Резолуција СБ УН бр. 12132 од 20. новембра 2015. године, усвојена на 7565. састанку овог тела, <http://www.un.org/press/en/2015/sc12132.doc.htm>

¹⁶⁹ Резолуција СБ УН бр. 12168 од 17. децембра 2015. године, усвојена на 7587. састанку овог тела, <http://www.un.org/press/en/2015/sc12168.doc.htm> .

¹⁷⁰ По први пут у историји организације министри финансија земаља чланица УН су се директно обрадили Савету безбедности.

¹⁷¹ ИД на територији под њеном контролом реализије мултимилионску вештачку економију базирану на илегалној трговини нафтом, изнудом, киднаповањима, трговином људима и наоружањем, крађом и продајом културног богатства, поред осталог.

¹⁷² Генерални секретар УН позива земље чланице да се уједине у борби против екстремизма, <http://www.skynews.com.au/news/politics/international/2016/01/08/un-chief-urges-fight-against-extremism.html>

Најактуелнија догађања и безбедносна ситуација везана за ширење насилног екстремизма и тероризма упућују још једном на то да нема сумње да ће организација УН у годинама које следе бити тражена да остварује и повећава своје активно присуство у оним деловима света које карактерише деловање (транс)националних терористичких мрежа. Успостава мировне операције УН у Малију 2013. године по први пут у таквом једном безбедносном окружењу само је назнака тренда који би се у годинама које следе могао наставити у државама као што су Либија, Сомалија (у краћем периоду), па чак и Сирија или Ирак (нешто касније). У том случају, може се очекивати да би управо такво ангажовање међународне организације још више изложило њену евидентну не- припремљеност да реализује своје мандате у оперативним окружењима са израженим деловањем тероризма.

Док напади терористичких организација на организацију УН (особље или објекте ангажоване под окриљем мировних операција) није нова појава,¹⁷³ атипичност деловања ових *non-state* група и организација – за разлику од, на пример оружаних *non-state* група у Демократској Републици Конго – узрокује да је веома тешко поставити их на листу историјски или искуствено уобичајених активности организације УН, која је примарно оријентисана на асистенцију угроженој земљи чланици, или сукобљеним земљама чланицама (које, тим више, захтевају помоћ од УН). Њихова (транс)национална динамика, нерационално и непредвидљиво поступање, *modus operandi* укоренен у читавом спектру криминалних активности, те злостављању и инструментализацији цивилног становништва, асиметрична тактика и лажно представљање организације УН, њених припадника и активности (било у оквиру мировних операција УН, политичких мисија УН или активности хуманитарних агенција УН¹⁷⁴) пред цивилним становништвом као принципијелног узрока несреће, уништавања и страдања, те примарног циља свог насилног деловања – објективно представља комплексне препреке за деловање организације на терену, што је пропраћено реалним и активним претњама против физичког интегритета сваког индивидуалног припадника организације УН у таквом једном оперативном театру.

У том смислу, наведене специјалне резолуције Савета безбедности УН, третирајући спречавање ширења тероризма проширењем санкција на нове терористичке организације, и усмерене ка елиминацији извора њихове финансијске подршке, могу се схватити као превентивне, тј. припремне мере које би требало да ослабе постојеће потенцијале терористичких организација активних у конфликтним подручјима. Стога, у следећој најновијој итерацији развоја робустних мировних операција УН, немогуће је занемарити могуће интензивније ангажовање организације УН у реализацији задатака чији би део био и неутралисање деловања ових *non-state* група на територијама суверених државних ентитета.¹⁷⁵ Такав развој догађаја ни у ком случају не може се разматрати без шире политичке кохезије (сагласности) земаља чланица УН, а прио-

¹⁷³ Ирак, Авганистан, Мали, Сомалија.

¹⁷⁴ Као што су UNDP – The United Nations Development Programme, UNHCR – The United Nations High Commissioner for Refugees, WFP – The World Food Programme, IOM – International Organization for Migration и слично.

¹⁷⁵ Активности оваквог карактера делимично се већ одвијају у Малију, где засебни војни контингенти државе чланице УН (Француске) делују у релативној синергији са мисијом MINUSMA. Један од примарних задатака француских трупа у Малију управо је борба против терористичких организација.

ритетно у оквиру Савета безбедности УН, те боље регионалне сарадње, већег финансијског и људског ангажовања земаља чланица УН у мировним операцијама (по себно оних са високим капацитетом), примене нових технолошких решења и иновација, те оперативног и тактичког деловања организације заснованог на квалитетном обавештајном раду. Изостанак било које од наведених премиса у озбиљнијем посвећивању организације решавању насилног екстремизма и тероризма или било које друге савремене безбедносне претње извесно може довести до негативних последица по саму организацију УН, која у седмој декади по свом оснивању више нема комфор за неуспех у обезбеђењу светског мира и стабилности (тј. изгубила га је крајем 20. века) као и територијални интегритет и суверенитет већег броја земаља чланица изложених комплексу савремених безбедносних претњи. Односно, њихово изблеђивање и нестанак у форми у којој их, као генерација, историјски познајемо.

Закључак

Рад приказује како се УН и мировне операције прилагођавају новим безбедносним изазовима и претњама светском миру, те како, као и сваки други систем безбедности – и овај, наднационални, одсликава карактеристике организма у покрету, који се мења, те чије функционално опстајање и степен ефикасности су одређени способношћу адаптације на промене у одређеном међународном безбедносном окружењу.

Безбедносне претње данашњице евидентно превазилазе оне са којима се међународна организација сусретала током 70 година свог постојања, а најинтензивније у последњој декади претходног века – обилујући неуспесима УН у спречавању огромних страдања цивилног становништва. Перципирана снага организације у одвраћању (*deterrence*) настанка таквих и сличних ситуација употребом оружане силе – тј. активног ангажовања оружаних ефектива мировних операција – замишљена доктрином (Повељом УН, поглавље VII), као стратешки концепт, а са значајном тактичком и оперативном улогом – неретко је губила на својој вредности, те ниподаштавана од појединаца, организација, *non-state* група или чак држава који су излагали (и још увек то чине) критикама¹⁷⁶ или јавном руглу одлуке доношене на највишим нивоима одлучивања у међународној организацији.

Иако, искуствено, насиље има тенденцију да ствара ново насиље, примена оружане силе у мировним операцијама УН постаје критични елемент у процесу остваривања мира у условима савремених безбедносних претњи – тј. престанка сукоба и примене насиља. Никада примењивана изоловано, она остаје субординирани елемент политичким процесима планираним на стратeгијском нивоу. Приказивање да организација и даље поседује капацитет активног оружаног одвраћања насиља и уништавања, те доказивања да је у стању да се супротстави свима који то одлуче да учине – и победи постаје данас све значајније него икада у историји међународне организације, поготово у условима деловања оних елемената који себе постављају изнад закона и не презају од кршења ни- једног норматива хуманости, људских права, међународног права или основних моралних начела људске заједнице.

¹⁷⁶ Било ради „прекомерне“ или „неупотребе“ оружане силе.

За разлику од размишљања и праксе хладноратовског периода, то ипак не значи да ће међународна организација бити ефикаснија искључивом употребом веће оружане силе или већих оперативних или тактичких капацитета (тј. људства, технике и финансијских средстава). Ради се о паметнијем ангажовању мировних операција УН, на начин који је много ефикаснији, при којем ће мировним операцијама бити омогућено да делују робустније, много промишљеније, обезбеђеније информацијама, наоружане обавештајним службама, савременим технологијама и иновацијама, и са оспособљенијим оперативним и стручним кадровима. При томе, организација УН треба да узима као критичну референцу не светски просек или просечне капацитете светске организације или њених земаља чланица – пракса коју треба што хитније дефинитивно напустити и одрећи је се – већ најбоље од најбољих.

Мировне операције УН морају да наступају са премисом одбацивања политичких подела унутар светске организације, те одбацивањем и елиминацијом активности које би указивале на тенденцију понављања пасивних и слабих мировних операција УН – односно оних подложних агресији, политичким манипулацијама, вишеструким безбедносним ризицима и, неумитно, директном или индиректном губитку људских живота. Управо и искључиво таква стратегија и оперативни концепти употребе мировних операција УН, те њихова стварна политичка и физичка снага, могу учинити организацију УН ефикаснијом и релевантном, како данас, тако и у будућности.

Континуитет повећања захтева за мировним операцијама УН и унапређењем њиховог функционисања је непобитна чињеница. Са друге стране, конгломерат нових безбедносних изазова, све веће повезаности и међусобне зависности држава услед процеса глобализације, финансијских рестрикција у оквиру деловања УН, те ширења економске кризе на државе света у развоју – примарне кориснике – домаћине мировних операција УН врло вероватно ће у блиској будућности довести до нових економских и социјалних шокова у тим подручјима. Реално, такво дешавање унапред доводи међународну заједницу на нову непознату територију, где обим реалних негативних последице по међународни мир и безбедност још увек нису познати – и у складу са којима ће врло брзо организација УН морати да изврши нова функционална подешавања.

Политички, социјални и економски „ударни таласи” који ће наставити да се дешавају на Блиском истоку (примарно Сирија и везано за сиријску кризу) и азијском или афричком континенту (државе високо зависне од прихода од производње нафте и нафтних деривата, а услед пада њихове цене на глобалном тржишту) наставиће да се понашају као моћни генератори потенцијалних хуманитарних, али и безбедносних криза, у односу на које би постојећи сиријски имиграциони синдром могао личити на миноран, споредан догађај.¹⁷⁷ Посматрајући око 10 милиона имиграната из Сирије, уз неколико милиона економских имиграната из осталих држава азијског и афричког континента, а која су тренутно у покрету ка земљама европског континента, економски, социјални или колапси безбедносног сектора или државних уређења у новим државама азијског или афричког континента могу довести до стварања јединствене безбедносне кризе у новијој историји.¹⁷⁸ У том случају, по-

¹⁷⁷ Из интервјуа са извршним директором (Klaus Schwab) Економског форума у Давосу, Швајцарска, 18. јануар 2016. године; Davos Boss Warns Refugee Crisis Could Be Precursor to Something Much Bigger, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-18/wef-boss-schwab-warns-commodities-rout-could-spur-more-migration>

¹⁷⁸ Ибид.

тенцијално би биле угрожене стотине милиона људи, а не стотине хиљада или неколико милиона, на шта организација УН са својим тренутним капацитетима и свеукупним способностима не би била у стању да адекватно одговори ниједним својим постојећим механизмом.

То је тема о којој, свакако, вреди даље размишљати и поклонити јој нарочиту пажњу у новим и ургентним истраживањима у домену прилагођавања функционирања организације УН и мировних операција УН безбедносним изазовима данашњице и, потенцијално, веома блиске будућности.

Коришћени извори и литература

КЊИГЕ

- [1] Аврамов, С., *Међународно јавно право, Критичка научна мисао о Међународном јавном праву и Међународним односима*, Факултет за Дипломатију и Безбедност, Београд, 2013.
- [2] Bellamy A. J., Williams P., Griffin S., *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, 2010.
- [3] Fukuyama, F., *Political order and political decay*, Farrar Straus Giroux, 2014.
- [4] Ikenberry, G. J., *Power, Order, and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 2014.
- [5] Kaplan, S., *Fixing Fragile States, A New Paradigm for Development*, Praeger Security International, 2008.
- [6] Кековић, З., *Системи Безбедности*, Универзитет у Београду, Факултет Безбедности, Београд, 2011.
- [7] Kissinger, H., *World Order*, 2014.
- [8] Rotberg R. I., *When States Fail: Causes and Consequences*, 2003.
- [9] Thakur R. C., Schnabe A., (Margaret P. Carns and Karen A. Mingst), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, 2001; Tokyo, United Nations Univ. Press, 2001.
- [10] Weiss. T. G., Urquhart B., *What's Wrong with the United Nations and How to Fix it*, New York, NY John Wiley & Sons, 2013.
- [11] Weiss T. G., Thakur R., *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Bloomington: Indiana University Press, 2010.
- [12] The University of British Columbia, Human Security Centre, LIU Institute for Global Issues, *Human Security Report 2005; war and peace in 21st century* (2005)
- [13] Brown M. E. (editor), *Security Challenges in the 21st Century*, Georgetown University Press (2003)
- [14] Gärtner H, Hyde-Price A., *Europe's New Security Challenges*, Lynne Rienner, 2001
- [15] Bruce Oswald B., Durham H., Bates A., *Documents on the Law of UN Peace Operations*, Oxford University Press (2010)

ЧЛАНЦИ У ЧАСОПИСИМА

- [1] Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations*, Foreign Affairs, 72:3, Summer 1993, p22-49, http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Huntington_Clash.pdf
- [2] Goulding, M., *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, Under-Secretary-General for Peace-keeping Operations (1993); International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-); http://www.jstor.org/stable/2622309?seq=1#page_scan_tab_contents.

[3] Crossette B., *U.N. Falters in Post-Cold-War Peacekeeping, but Sees Role as Essential*, December 5, 1994; <http://www.nytimes.com/1994/12/05/world/un-falters-in-post-cold-war-peacekeeping-but-sees-role-as-essential.html>.

[4] John Karlsrud, *The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali*; Peace Operations Group, Peace Operations Group, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, Norway; Third World Quarterly, Routledge (2015); <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.976016#abstract>

[5] Yilmaz, M. E., *UN Peacekeeping In The Post-Cold War Era*, International Journal on World Peace, pages 13-28, Vol. 22, No. 2, 2005 http://www.jstor.org/stable/20753484?seq=1#page_scan_tab_contents.

[6] Yamchuk, A.M., *The "Brahimi Report" In The Context Of Reforming The Peacekeeping Policy Of UN*, ISSN 2308-8079. Studia Humanitatis. 2013. № 3. www.st-hum.ru, УДК 327.7:355.357, <http://st-hum.ru/content/yamchuk-am-brahimi-report-context-reforming-peacekeeping-policy-un>

[7] Mix, D. E., *The European Union: Foreign and Security Policy*, USA, Congressional Research Service, April 8, 2013; 7-5700, R41959, <https://www.fas.org/spp/crs/row/R41959.pdf>

[8] Rühle Michael, *NATO and Emerging Security Challenges: Beyond the Deterrence Paradigm*; American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy, Volume 33, Issue 6, 2011, pages 278-282; <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10803920.2011.632308#.VeNwzPIVhBc>

ДОКУМЕНТАЦИЈА МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

[1] УН, Повеља УН, <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>.

[2] УН, Извештај генералног секретара УН о ситуацији у Сомалији, *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia, Submitted in Pursuance of Paragraph 13 of Security Council Resolution 954* (1994); http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1995/231

[3] УН, Писмо генералног секретара УН од 15. децембра 1999. године упућено председнику Савета безбедности УН, Ситуација у Руанди; *UN Security Council, Letter Dated 15 December 1999 from the Secretary General Addressed to the President of the Security Council, Situation in Rwanda*; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257

[4] УН, Генерална скупштина УН, Извештај генералног секретара у складу са Резолуцијом Генералне скупштине 53/55, Пад Сребренице; *UN General Assembly, The situation in Bosnia and Herzegovina, Report of the Secretary General pursuant to General Assembly resolution 53/55, The fall of Srebrenica* http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549

[5] УН, Извештај Панела о мировним операцијама УН, *Report of the Panel on UN Peace Operations, Brahimi Report*, 2000, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305

[6] УН, Ми народи – Улога Уједињених нација у 21. веку, *We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century, Millennium Report*, 2000, http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf

[7] УН, Извештај Панела експерата УН о претњама, изазовима и променама, *A more secure world: our shared responsibility*, 2004, http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf

[8] УН, Мировне Операције 2010, Стратегија Реформе, *Peace operations 2010, Reform Strategy*, 2006, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/po2010.pdf>

[9] УН, Мировне Операције УН: Принципи и Смернице - Capstone Доктрина, *Capstone Doctrine*, 2008, [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20\(2008\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20(2008).pdf)

[10] УН, *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, 2009, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>

[11] Извештај Департмана за Мирне Операције УН о Напредку 'The New Horizon Initiative', #1 (Октобар 2010), http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon_update01.pdf

[12] УН, Закључци са заседања Генералне Скупштине Организације УН, 22. децембар 2009, *Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations*, стр. 6, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/573

[13] УН, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*, 2009, <http://unssr.unlb.org/Resources/UNDocuments/tabid/255/SMID/498/Itemid/59/Default.aspx>

[14] УН, Резолуција Савета Безбедности 2098 (2013), [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013))

[15] УН, *Final Report of the Expert Panel on Technology and Innovation in UN Peacekeeping*, 2014, <http://www.performancepeacekeeping.org/>

[16] УН, *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*, 2015, http://www.un.org/sg/pdf/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf

[17] ЕУ, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

[18] ЕУ, *Internal security strategy for the European Union: Towards a European security model*, 2010, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf

[19] ЕУ, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council; *The final implementation report of the EU Internal Security Strategy 2010–2014*, 2014, <https://ccdcoe.org/sites/default/files/documents/EU-140620-EUIntSecStrat.pdf>

[20] ЕУ, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The European Agenda on Security 2015–2020*, 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

[21] ЕУ, European Parliament, Munich Security Conference, *Key security challenges ahead*, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2015\)549006](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2015)549006)

[22] ОЕБС, *International Security in the 21st century: Credible Responses to Real Threats*, Lamberto Zannier, Secretary General of the Organization for Security and Co-operation in Europe; 2015, <http://www.osce.org/sg/91507?download=true>

[23] Стратешки концепти НАТО; *Strategic Concepts*; http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm#

[24] НАТО, *Evolution of NATO Strategy 1949–1999*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_07/20090728_strategic_concept.pdf

[25] НАТО, *Comprehensive Political Guidance*, 29 November 2006, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm

[26] НАТО, *NATO Strategy Documents, 1949–1969*, <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/intro.pdf>

[27] НАТО; *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*, 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm

[28] НАТО, *NATO's Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 2010, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

[29] НАТО, Atlantic Council, Members' Conference Call Series, Live from the NATO Summit: *Assessing the Future of the Alliance*, 2014, <http://ceas-serbia.org/root/images/transcript-burns-kempe-wilson-nato-2014.pdf>

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

- [1] УН, Основе УН, <http://www.un.org/Overview/uninbrief/about.shtml>
- [2] УН, Шта су мировне операције? *What is peacekeeping?*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>
- [3] УН, UNTSO – *United Nations Truce Supervision Organization*; <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/>
- [4] УН, Пораст броја ангажовања људства у мировним операцијама УН од 1991. године до данас (2014), *Surge in Uniformed UN Peacekeeping Personnel from 1991- Present*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf>
- [5] УН, Мировне операције УН, *Background Note, United Nations Peacekeeping*; <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/backgroundnote.pdf>
- [6] УН, *Peacekeeping Fact Sheet*; <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>
- [7] УН, Информација о тренутно активним мировним операцијама УН; <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>.
- [8] УН, Статистичка архива војних и полицијских контрибуција земаља чланица УН у мировним операцијама (1990. до 2014. година); Troop and police contributors archive (1990–2014); http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>
- [9] УН, Пораст мировних операција УН по окончању хладног рата, *Post Cold-War surge*; <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>
- [10] УН, Одобрени финансијски ресурси мировних операција УН за период 1. јул 2014. до 30. јун 2015. године; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17.
- [11] УН, Списак мировних операција УН (1948–2013); <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>
- [12] УН, Ангажовани људски ресурси и логистика у мировним операцијама УН; <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.
- [13] УН, *Intervention Brigade' Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo*, <http://www.un.org/press/en/2013/sc10964.doc.htm>
- [14] УН, MINUSMA, *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml>
- [15] John Karlsrud (2015), "The UN at war: examining the consequences of peaceenforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali", *Third World Quarterly*, <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2015.976016>
- [16] Karlsrud, J and Rosén (2013), "In the Eye of the Beholder? The UN and the Use of Drones to Protect Civilians". *Stability: International Journal of Security & Development*, <http://dx.doi.org/10.5334/sta.bo>
- [17] УН, Савет безбедности, 20. новембар 2015. године, *Security Council 'Unequivocally' Condemns ISIL Terrorist Attacks, Unanimously Adopting Text that Determines Extremist Group Poses 'Unprecedented' Threat*, <http://www.un.org/press/en/2015/sc12132.doc.htm>
- [18] УН, Савет Безбедности, 17. децембар 2015. године, *Security Council Expands Sanctions Framework to Include Islamic State in Iraq and Levant*, <http://www.un.org/press/en/2015/sc12168.doc.htm>
- [19] Associated Press, 8. јануар 2015. године, *UN chief urges fight against extremism*, <http://www.skynews.com.au/news/politics/international/2016/01/08/un-chief-urges-fight-against-extremism.html>

[20] Lansana Gberie, *Africa Renewal*, август 2013. године, стр. 10, *Intervention brigade: End game in the Congo?*, <http://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2013/intervention-brigade-end-game-congo>

[21] Kenny Katombe, Reuters, *U.N. forces use drones for first time, in eastern Congo*, <http://www.reuters.com/article/us-rop-congo-democratic-drones-idUSBRE9B20NP20131203>

[22] De Coning C., Detzel J., Hojem P., Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2008, ISSN 82-7002-200-4 ISBN 978-82-7002-1200-2, *UN Peacekeeping Operations, Capstone Doctrine*, Report of the TFP Oslo Doctrine Seminar, 14. и 15. мај 2008. године, Oslo, Norway; [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20\(2008\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20(2008).pdf)

[23] Stefan Lehne, Carnegie Europe, *'Reviving the OSCE'*, European Security and the Ukraine Crisis, стр. 1-2, http://carnegeendowment.org/files/CP_249_Lehne_OSCE.pdf

[24] *L'OSCE adopte une déclaration de la Russie sur la lutte anti-terrorisme*, <http://fr.sputniknews.com/international/20151205/1020067223/osce-resolution-anti-terrorisme.html>

[25] Monnet Matters, *Cooperation is the solution to Syria*, <http://neurope.eu/article/cooperation-is-the-solution-to-syria/>

[26] OSCE, *OSCE participating States adopt Declaration condemning 'brutal and indiscriminate' Paris attacks and recent terrorist atrocities*, <http://www.osce.org/pc/200516>

[27] Lewis S., *The Utility of Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, The Atlantic International Studies Organization (ATLIS); <http://atlismta.org/online-journals/0809-journal-intervention/the-utility-of-peacekeeping-in-the-post-cold-war-era/>

[28] Major General Michael T. Flynn, USA, Capt. Matt Pottinger, USMC, Paul D. Batchelor, DIA, Center for New American Security, *Voices from the field, Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan*, January 2010; http://www.cnas.org/files/documents/publications/AfghanIntel_Flynn_Jan2010_code507_voices.pdf

[29] Drent M., Hendriks R., Zandee D., *New Threats, New EU and NATO Responses*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, July 2015; http://www.clingendael.nl/sites/default/files/New%20Threats_New%20EU_Nato%20Responses_Clingendael_July2015.pdf

[30] NUPI, Norwegian Institute of International Affairs, *United Nations Peace Operations: Aligning Principles and Practice, A compendium of research by the Norwegian Institute of International Affairs*, Edited by Mateja Peter, NUPI Report no. 2, 2015, http://www.academia.edu/11882517/United_Nations_peace_operations_Aligning_principles_and_practice

[31] NUPI, Norwegian Institute of International Affairs, *UN peace operations at a crossroads*, јун 2015. године, Ane Teksum Isbrekken, <http://www.nupi.no/en/News/UN-peace-operations-at-a-crossroads>

[32] NUPI, Norwegian Institute of International Affairs, Military Power Seminar 2015, "Use of Force in UN Peace Operations", <https://www.youtube.com/watch?v=naCy8iRdw5s>

[33] Woodrow Wilson School Graduate Policy Workshop, April 2014, *Adapting and Evolving: The Implications of Transnational Terrorism for UN Field Missions*, https://www.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/591c_Adapting_and_Evolving_The_Implications_of_Transnational_Terrorism.pdf

[34] Bloomerang Business, 18. јануар 2016. године; „Davos Boss Warns Refugee Crisis Could Be Precursor to Something Much Bigger”, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-18/wef-boss-schwab-warns-commodities-rout-could-spur-more-migration>

МЕХЕНОВА ПОМОРСКА ГЕОСТРАТЕГИЈА – ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ ПО НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ САД У 20. ВЕКУ

Игор Баришић и Хатица Бериша*
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Практични циљ Мехенових радова био је промена односа Америке према поморској моћи. Међутим, само мењање ставова претпостављало је и промену целокупне америчке спољне, а посебно поморске политике.

Због тога су почетна Мехенова настојања да се иницирају размисли о промени односа Америке према поморској моћи прерасла у отворено лобирање за промене у америчкој спољној и безбедносној политици, и то указивањем на низ практичних геостратегијских и безбедносних проблема које су САД имале крајем 19. и почетком 20. века.

Узимајући у обзир изразити утицај геодетерминизма у Мехеновим геополитичким и геостратегијским идејама и концептима, али и савремене рационалистичке приступе безбедности, проблеме условно можемо класификовати као географски детерминисане изазове, ризике и претње по националну безбедност САД почетком 20. века.

Кључне речи: *моћ, сила, поморска сила, геополитика, геостратегија, САД, спољна политика, национална безбедност, изазови, ризици, претња*

Мехен и безбедносни изазови САД у 20. веку

Мехен је велики део својих ставова о будућем правцу кретања међународних односа изнео у својим монографијама и периодичним чланцима који су касније сакупљени и објављени као књиге. Још 1890. године је, у свом чланку „САД гледају ка споља”, објављеном у часопису „Атлански месечник”, изнео своје реалистички оријентисане ставове у погледу будућих догађања у деловима света за које је сматрао да су за САД од посебног значаја: „Неразрешени политички услови, попут оних који постоје на Хаитима, Централној Америци, на многим пацифичким острвима, посебно на Хавајима, у комбинацији са великим војним и комерцијалним значајем, што је у великој већини и случај са њиховим положајем, готово увек укључује, и опасне црве размирица, против којих у најмању руку треба бити опре-

* Школа националне одбране, Катедра стратегије, др Хатица Бериша, hatidza.berisa@mod.gov.rs

зан и спреман”.¹ Надовезујући се на претходну констатацију Мехен је, у истом чланку, проценио да ће рат и претња ратом бити вероватно неизбежна чињеница у блиској будућности, мада није искључио могућност и пожељност генералног мира заснованог на интернационалном систему слободне трговине. У таквој светској економији, био је уверен, енергија и предузетнички дух америчког народа омогућили би САД да се успешно такмиче на светској привредној сцени.

Укључивање САД у светске међународне токове Мехен је посматрао као неминовност: „Хтели или не, Американци морају гледати ка споља. Растућа економија то захтева. Растућа наклоност јавности то захтева. Позиција САД, између два стара света и два велика океана, поставља исти захтев, који ће бити ојачан стварањем нове креације, (мисли на канал), које повезује Атлантук и Пацифик”.² Сматрао је да је крајње време да се „...изађе из изолације, које је пре сто година била мудра и императивна, и да се узме удела у светском метежу”.³

Тврдио је да су САД и велике европске државе носиоци напретка у свету и борбе против варваризма у „времену непослушности и анархије”⁴ и да је грешка посматрати само државе Европе као једино јемство за даљи прогрес света ка универзалном миру и општем материјалном просперитету. Јасно је да је Мехен овде алудирао на нову позицију коју је САД требало да заузме у међународном поретку, и новој доминантној улози у свету, коју би Америка, као бранилац вредности западне цивилизације, морала имати.

Проблем спровођења и заштите Монроове доктрине

Очување и ојачавање геостратегијске позиције САД на америчком континенту, спровођењем Монроове доктрине је, по Мехену, било суштински важно по националну безбедност Америке. Мехен је био савршено свестан да Монроова доктрина није имала ништа са међународним законима, већ да је била производ стратешке неопходности у ери империјалистичког ривалства. Тврдио је да доктрина служи интересима свих држава на америчком континенту,⁵ што је ипак, на неки начин, прикривало његово уверење да су сигурност САД и њени интереси најважнији и да Латинска Америка, у основи, посебно Кариби, немају право гласа када је то у питању. Одобравао је хемисферизам као први корак неког облика будућег глобализма: „САД су почеле са идејом да имају неколико спољних веза, онолико колико је то могуће. То је било скоро пре педесет или сто година, али дошло је време, по мом мишљењу, да можемо и морамо рачунати на неке светске догађаје – и природно, Америка је наша сфера интереса”.⁶

¹ Alfred Thayer Mahan, „The United States Looking Outward”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, 1897, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

² Ibidem.

³ Mahan to James R. Thursfield, January 10, 1896, *Letters and Papers of ATM, Vol.2*, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p. 443.

⁴ Alfred Thayer Mahan, „The United States Looking Outward”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, 1897, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁵ „То је декларација независности, не само за једну нацију, већ за континент нација...”, Alfred T. Mahan, „The Monroe Doctrine”, *National Review*, Vol. XL, February 1903, pp. 871-889.

⁶ Mahan to Bouverie F. Clark, January 16, 1896, *Letters and Papers of ATM, Vol.2*, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p. 443.

Мехен је признавао примат европских сила у самој Европи и Африци, као и деловима Азије, познатијим под данашњим називом Блиски исток, региону који је тада, по његовим проценама, био ближи европским интересима. Међутим, сматрао је да је свим други случај када је у питању Јужна Америка и регион Пацифика. „Интерес за ове регионе, није изузет Монроовом доктрином и њеним додатком, којом се просто дефинише политика немешања када су у питању ствари које се тичу само Европе, док ће се декларативно политичко мешање и наметање европске политичке контроле у Јужној Америци, окарактерисати као директна повреда Америчке безбедности”.⁷

Очигледно је да је Јужна Америка за Мехена представљала врло важан регион за САД, и у економском, и у безбедносном смислу: „Случај са Јужном Америком је још озбиљнији, политичко мешање може, не само повредити нашу нацију комерцијално, већ је може сигурно осрамотити, што је у супротности са нашом званичном политиком. Морамо се присетити да је експанзија трговине применом политичких притисака водећи елемент у духу ових времена, и када се такав дух посматра пажљиво у пољу акције, он је толико плодносан и обећавајући, да Јужна Америка може осигурати своје изузеће само демонстрацијом силе отпора, коју сама Јужна Америка не поседује, и коју само САД може обезбедити”.⁸

По Мехеновом мишљењу САД су, не само захваљујући показаној привредној моћи, већ и по достигнутом статусу светске силе 1898. године, након завршетка „сјајно профитабилног малог рата”, по први пут, биле довољно јаке да монополизују мешање у „Нови свет”. Новонастали услови тражили су нов приступ у међународним односима, посебно у делу света где су САД географски биле предодређене да играју водећу улогу. То је био један од кључних аргумената којим је Махан доказивао да САД треба да имају спољнополитички и безбедносни монопол када је у питању Северна и Јужна Америка, искључујући мешање било које европске силе. За Мехена је Монроова доктрина представља идеалну основу за промене у америчкој спољној политици: „Ја сам врло импресиониран идејом да Монроова доктрина, њен почетак и садашњи домен искључиво, долазе у фазу када, без промена њеног суштинског, унутрашњег карактера, постаје обликован и избрушен комад, подешен за место у генералној шеми интернационалних односа широм света, и да је то посебно место, које се годинама уобличавало, постало врло очигледно”.⁹

Мехен је први пут непосредно стао у одбрану Монроове доктрине 1899. године, када је као члан америчке Комисије¹⁰ на Првој Хашкој мировној конференцији, изразио резерве САД око чланова предлога Конвенције о ограничењу наоружања, који регулишу величину морнарица и трошкова за потребе морнарице, које је предложио представник руске царске морнарице. Америчка делегација је тада, на његову препоруку,

⁷ Alfred Thayer Mahan, „Conditions Determining the Naval Expansion of the United States”, *Retrospect and Prospect: Studies in International Relations Naval and Political*, Boston: Little, Brown, and Company, 1902, pp. 39-56, Internet, 21/04/2008/, http://www.shsu.edu/~his_ncp/Mahan.html

⁸ Ibidem.

⁹ Mahan to Leopold J. Maxse, February 7, 1903, *Letters and Papers of ATM, Vol 3*, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, pp. 58-59.

¹⁰ Чланови америчке комисије које је именovala Влада САД за учешће на Првој Мировној конференцији у Хагу, били су: Andrew D. White, President, Seth Low, Stanford Newel, Captain Alfred T. Mahan of the United States Navy, Captain William Crozier of the United States Army, and Frederick W. Holls Secretary.

руку, одбила да учествује у дискусији, уздржавши се и од гласања о овом предлогу.¹¹ Постојала су два главна разлога за такав Мехенов став. Први разлог је био скромна пропорција америчких поморских снага у тадашње време, у односу на популацију САД и дужину њене обале, при чему је било: „...немогуће предвидети, са сигурношћу, који степен јачине морнарице је био потребан”.¹² Други важнији разлог био је очување надмоћи САД у западној хемисфери. Управо због ових разлога Мехен је сматрао да и да члан 27. Арбитражне конвенције представља кршење Монроове доктрине.¹³

Од тада је Махан престао да буде само теоретичар. Постао је стварни заступник и истакнути пропагандиста Монроове доктрине, коју је оправдавао, не само у погледу безбедности, стратегије и националног интереса, већ и у погледу политике моћи, „*Realpolitik*”: „Могући разлози за погрешну акцију су увек били предуслов за примену неке политике. У ствари, никада нисам био јасан, да су владе везане да следе националне интересе, иако они могу бити сумњиви по питању легалности. На пример, наша Монроова доктрина. То је политика чиста и једноставна. Нико не може рећи да је исправно, легално или природно да искључимо европски утицај, уколико то можемо на овим континентима; али то је веома важно и иде у нашу корист, зато што отклања могућност сукоба интереса”.

Мехенови ставови о Монроовој доктрини, као и низ других ставова о потреби промене спољне политике САД, захваљујући интелектуалном приближавању и интензивној преписици коју је водио са тада водећим америчким политичарима експанзионистичке и империјалистичке оријентације, попут републиканског сенатора Хенрија Кебота Лоца, и председника Теодора Рузвелта,¹⁴ великим су делом утицали на креирање нове спољне политике САД.

Једна од спољнополитичких прекретница, Рузвелтов додатак Монроовој доктрини, објављен децембра 1904. године, представљао је у том смислу јасан доказ о поменутом утицају: „Хронично погрешно поступање, немоћ која резултовала општем попуштању стега цивилизованог друштва, је у Америци, као и свуда, ултимативно захтевала интервенцију неке од цивилизованих нација, и у Западној хемисфери приврженост САД Монроовој доктрини може принудити Сједињене државе, колико год невољно, у флагрантним случајевима као што је погрешно поступање или немоћ, да се преузме улога међународне полицијске силе”.¹⁵ У тако редефини-

¹¹ Предлог конвенције о ограничењу наоружања нису прихватиле државе учеснице.

¹² Mahan to John A Fisher, July 18, 1899, Letters and Papers of ATM, Vol 2, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, pp. 634-652, p. 658

¹³ Када је секретар делегације Frederick Hollis у својој књизи о овој конференцији преузео заслуге за поменуто резервисање, Махан је написао неколико приватних писама како би исправио грешку и објаснио своју улогу у очувању Монроове доктрине у Хагу. Види: Cf. Frederick W. Hollis, *The Peace Conference at the Hague*, New York, Macmillan, 1900, pp. 268-271; Mahan to Frederick W. Hollis, Andrew D. White, J. Rousseau de Sillac, John D. Long, William Crozier, John Bassett Moore, March 1901-April 1902, Letters and Papers of ATM, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, Vol. 2, pp. 704-745; Vol. 3, pp. 1-22.

¹⁴ Види: Theodore Roosevelt, „Obstacles to Immediate Expansion”, 1897, A Letter to Mahan, *Papers of Theodore Roosevelt*, Manuscript Division, Library of Congress, pp. 225-231, Internet, 23/04/2008/, <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/trmahan.htm>

¹⁵ Theodore Roosevelt, *Presidential Addresses and State Papers Vol 3*, Homeword Bound Edition, New York, The Review of Reviews Co., 1910, pp. 176-177.

саној Монроовој доктрини фигурирао је нов агресивни дипломатски принцип: искључиво право мешања САД у међународне послове на западној хемисфери, као и ускраћивање тог права европским силама. Био је то принцип који је Мехен здушно заговарао и пропагирао.

Моонрова доктрина постала је осетљиво национално питање, о чему говоре следеће Мехенове речи: „Тачна вредност Монроове доктрине је слабо разумљива већини Американаца, али ефекат ове блиске фразе се развио у националну осетљивост, која је много чешће била узрок рата него материјални интереси; сукоби проузроковани оваквим осећањима ће владати више него смирујући утицај моралног ауторитета међународног права, са његовим признатим принципима, тачке спора ће бити политика, интереси, а не прихваћени закони”.¹⁶

Истовремено, Монроова доктрина је на посредан начин подржавала Мехенове ставове о изградњи и јачању америчке поморске моћи. Заједничка англо-немачка поморска демонстрација силе¹⁷ против венецуеланског диктатора Циприана Кастра, која је покренута децембра 1902. године, да би се наплатили дугови, омогућила је да Мехенови ставови о потреби јачања поморске моћи САД још више добију на значају: „Жао ми је што се Велика Британија удружила са неком другом силом у послу око Венецуеле. Акције две силе се не косе са Монроовом доктрином, али се плашим да заједничка акција побудити позната осећања и може повредити обе стране, (мисли на САД и Велику Британију). У овом случају не бринем ништа око Немачке, али бринем око Велике Британије, зато што имам поштовање према њој и зато што наша политика захтева срдчане односе. Логично је приговорити заједничкој акцији две силе, али не и када то раде појединачно, али осећања имају мало везе са логиком, и ја још увек нисам сигуран да је једно мање добро од другог. Ипак, не треба да се жалим, јер видим чињенице које утичу на Конгрес да одобри изградњу још два бојна брода”.¹⁸

Када је у питању регион Пацифика, Мехен није био уверен да је Монроова доктрина искључила САД из Филипина и Кине, те је одбијао да прихвати европске зоне утицаја у Кини.¹⁹ Упозоравао је: „Што се тиче Пацифика и Кине, тамошња кретања, посебно у последњој, су било толико пред очима јавности да није потребно поново се присећати. Очигледно је, ипак, да су велики комерцијални интереси у игри, и да су политички услови несигурни, жеља за осигурањем комерцијалних могућности водила је земље ка поседовању силе, у опасним изазовима да је користе у циљу проширења свог утицаја. Због тога, уколико буду неспремне да заштите нацио-

¹⁶ Alfred Thayer Mahan, „The United States Looking Outward”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, 1890, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

¹⁷ Британци су 20. децембра 1902. године, а Немци два дана касније, блокирали венецуеланске луке, како би принудили Венецуелу да врати своје дугове.

¹⁸ SOCIETY FOR HISTORIANS OF AMERICAN FOREIGN RELATIONS, 2004 ANNUAL MEETING, 24-27 JUNE 2004, AUSTIN, TEXAS, „America is our sphere, Alfred Thayer Mahan, the Monroe Doctrine, and the Isthmian Canal”, Serge Ricard, Sorbone Nouvelle, Paris, France, Internet, 11/08/2008., <http://www.h.net.org/diplo/reports/SHAFR2004/Ricard.pdf>

¹⁹ Види: Mahan to John S. Barnes, July 21, 1898, Letters and Papers of ATM, Vol. 2, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, pp. 563-567.

нална права, било појединачна или у комбинацији са другим, и подрже их силом, САД могу наћи своје људе искљученим, више мање, услед насртаја противника”.²⁰ Овај текст изражава изразито реалистичке ставове Мехена у погледу процене интереса великих сила на просторима Пацифика, а посебно Кине. Ипак, за Мехена су Пацифик и Кина представљали кључне делове једног ширег, али врло важног геостратегијског простора у свету – Азије.

Проблем Азије

О геостратегијском проблему Азије Мехен је, поред низа чланка које је написао о овој теми, посветио и књигу „*Проблем Азије и његов утицај на међународну политику*”,²¹ коју је објавио 1900. године, у време када су САД постајале светска сила, освојивши прекоморске поседе победом у Шпанско-америчком рату. У овој врло значајној књизи Мехен је поставио темеље модерне геостратегије.

У најопштијем контексту ова Мехенова књига садржала је тада нов геополитички поглед на простор Азије, као и детаљну студију међународне политике великих сила на том континенту. У покушају да јасније формулише сфере утицаја великих сила, континент Азију условно је поделио на три геостратегијске зоне:

- северну зону, лоцирану изнад 40. паралеле, која је карактеристична по својој хладној клими, и у којој доминира копнена сила – Руска империја,
- јужну зону, лоцирану испод 30. паралеле, коју карактерише врућа клима, и у којој доминирају поморске силе Британија, САД, Немачка и Јапан, и
- спорну зону,²² коју Мехен сматра изузетно важном, лоцирану између 30. и 40. паралеле, са умереном климом, у којој нема политички и економски јаких држава које би се могле одупрети спољном утицају, те је стога врло подложна утицају великих сила.

Као и у његовим ранијим делима, и овде преовладава Мехенов кључни геополитички принцип – сукоб копнених и поморских сила. Анализирајући геостратегијске импликације настале услед ширења сфера интереса појединих великих сила у Азији, Мехен је у овој књизи изразио још један важан геополитички став: отворено се залагао за баланс снага на том простору, и у стратешком и у економском смислу. У том контексту, осврћући се на тренутну геополитичку ситуацију у Азији, сматрао је да поморске силе треба да држе кључне геостратегијске тачке ради контролисања и обуздавања једине копнене силе на том континенту – Русије.

²⁰ Alfred Thayer Mahan, *Conditions Determining the Naval Expansion of the United States, Retrospect and Prospect: Studies in International Relations Naval and Political*, Boston: Little, Brown, and Company, 1902, pp. 39-56, Internet, 21/04/2008/, http://www.shsu.edu/~his_ncp/Mahan.html

²¹ Alfred Thayer Mahan, *Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*, Boston, Sampson Low, Marston & Company, 1900, (reprint, Elibron Classics, Adamant Media Corporation, Cambridge, 2005).

²² Састоји се од два полуострва на сваком крају (Мала Азија и Кореја), Суецког канала, Палестине, Сирије, Месопотамије, две земље познате по својим планинским подручјима (тада Персије и Авганистана), планине Памир, тибетанских Хималаја, долине реке Јангце и Јапана. Види: Alfred Thayer Mahan, *Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*, Boston, Sampson Low, Marston & Company, 1900 (reprint, Elibron Classics, Adamant Media Corporation, Cambridge, 2005), pp. 21-22.

У економском смислу, као и његови истомишљеници, попут председника Теодора Рузвелта, сенатора Хенрија Кабота Лоца, и историчара Брукса Адамса, Мехен је сматрао да се тежиште светских економских послова помера ка Азији и да САД морају постати азијска сила која ће доминирати на тим просторима, са циљем да заузме велики део огромног тржишног простора и искористи економски потенцијал који овај континент има, како би задовољила потребе своје економије у експанзији.

Због тога је Мехен у поменутој књизи, али и у низу других чланака, поред разматрања сфера утицаја и геополитичког положаја и стратешких интереса великих сила у Азији, извршио геостратегијске анализе, по његовом мишљењу, водећих азијских држава – Јапана и Кине, предвиђајући њихов политички, економски и војни успон у 20. веку и достизање статуса светских сила.

У практичном смислу, Мехенова књига је, на неки начин, била позив САД и њеним лидерима да раскрсте са Вашингтоновом поздравном поруком, и коначно признају да је безбедност САД у великој мери везана за спољнополитичку ситуацију, како у Азији, тако и у Европи.

У том контексту сматрао је да САД морају имати две трајне спољне политике – Монроову доктрину и политику „отворених врата”. Прва је имала за циљ да се осигура надмоћ САД на америчким континентима и спречи успостава страних база на америчком тлу, а друга да се спречи било која велика сила да оствари економски монопол у Кини, истовремено се залажући за отворено – слободно тржиште у тој земљи. Да би се остварила спољна политика САД Мехен је дефинисао два кључна спољнополитичка циља. То су изградња канала у Панаму и заузимање стратeгијских позиција које ће омогућити „дубоки геостратегијски продор у Пацифички океан”. Сматрао је да подршка захтевима нације за отварањем азијског тржишта може захтевати дипломатску интервенцију, па чак и коришћење војне силе.

Мехен и безбедносни ризици по САД у 20. веку

Приликом идентификовања „безбедносних изазова” који предстоје Сједињеним Државама у 20. веку, Мехен је истакао два врло важна географска региона, односно геостратегијске позиције које, по њему, имају непосредан утицај на сигурност, међународни положај и националне интересе САД у свету. Са геостратегијске тачке гледишта, сматрао је да ти региони, под одређеним међународним околностима, могу представљати озбиљан ризик по интересе и безбедност САД, а радило се о врло важним географским целинама – Панамском каналу са Карибима и Хавајима.

Панамски канал и Кариби

Питање контроле над будућим Централноамеричким каналом и његовим прилазима за Мехена је представљао кључан безбедносни и спољнополитички проблем у америчкој политици крајем 19. и почетком 20. века.

Још током осамдесетих година 19. века година будући председник Поморског ратног колеџа, био је свестан да је изградња Централноамеричког канала од су-

штинске важности за интересе САД. Већ тада је заступао став да САД треба да почну да граде велику морнарицу чим „прва лопата земље буде бачена у Панами”. У супротном, по Махановом мишљењу, „Вашингтон може одмах потпуно заћутати о Монроовој доктрини”.²³

Почетком деведесетих година 19. века интересовање америчке јавности за изградњу канала расте. Мехен се активно укључује у тадашње политичке расправе око изградње канала, отворено се залажући да САД самостално финансирају подухват његове градње. Као главне аргументе наводио је будуће политичке, војне и економске последице пробијања Централноамеричког канала. „У најопштијем смислу, довољно је уочљиво, да ће Канал, модификујући правац трговачких путева, проузроковати велико повећање комерцијалних активности и трговине широм Карипског мора; и да данас релативно напуштено мало подручје океана, постаће као Црвено море, велики пут за бродове, и привући ће, као никад до данас, интересе и амбиције поморских нација. Свака позиција у том мору ће имати увећану комерцијалну и војну вредност, а сам канал ће постати стратешки центар од највеће важности”.²⁴

По Мехену канал је имао изузетну комерцијалну важност по целокупну привреду САД, а посебно за пацифичку обалу: „Раст Пацифичких држава повећава комерцијалну и политичку важност Пацифичког океана у свету у целини, и за нас посебно, док продуктивне снаге земље, и њихова појава на три мора, нужно подстиче потрагу – излаз за њих у даље регионе. Под таквим условима, који можда још нису наступили, али јасно долазе, последице вештачког воденог пролаза који ће оспособити Атлантску обалу да се такмичи са Европом, по подједнаким условима што се тиче удаљености, за тржишта у источној Азији, и који ће скратити за две трећине морски пут од Њујорка до Сан Франциска, и за половину до Валпарајза, је превише евидентно зашто се на томе инсистира”.²⁵ „У таквим условима, не у Европским потребама, можемо наћи гаранције да ће канал бити направљен. Многи разлози ће се комбиновати да задрже у Суецком каналу трговину Европе са Истоком; али за Америчке обале на Пацифику Канал ће омогућити много краћи и лакши приступ трговини која је већ сада у значајним пропорцијама”.²⁶

Мехенова залагање да САД самостално изграде канал није остало само на на нивоу декларативне подршке. Још 1893. године Мехенов став је био да је Клејтон-Булверов уговор из 1850. године, „поставио неправичан у односу на правац који смо заузели” и да је тим уговором „игра остављена у Британским рукама”.²⁷ Његов коментар првог Хеј-Понсфутовог уговора, потписаног фебруара 1900. године, да није у потпуности отварао приступ градњи канала, и да је направљена: „велика политичка грешка у тактици” наводећи чињеницу да „ниједан припадник војске или мор-

²³ Види: писмо Mahan to Samuel A. Ashe, March 12, 1880, Letters and Papers of ATM, Vol.1, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p. 482.

²⁴ Alfred Thayer Mahan, „The United States Looking Outward”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, August 1890, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

²⁵ Alfred Thayer Mahan, „The Isthmus and Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, June, 1898, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Mahan to Horace E. Scudder, July 25, 1893, Letters and Papers of ATM, Vol. 2, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p.126.

нарице” није био консултован,²⁸ представљало је стручно мишљење које су уважавали многи амерички политичари, и које је у значајној мери утицало на формирање коначног става Сената САД да се не ратификује потписани уговор и затражи његова измена. Са другим Хеј-Понсфутовим уговором, годину и по дана касније, Мехен је био врло задовољан, јер је Велика Британија била потпуно обезвлашћена по питању полагања било каквог права, у односу будући интерокеански канал. Њиме је остварен један од главних спољнополитичких циљева САД, за који се залагао Мехен, а то је право на изградњу Никарагванског канала. Због тога је пружио пуну подршку председнику Теодору Рузвелту у његовима напорима да осигура зону Панамског канала 1903. године, бранећи његову политику према Колумбији.²⁹

У анализи геостратегијског положаја САД посебно је нагласио повећање војне претње са мора: „Када канал буде завршен, Атлантска обала ће нити више нити мање бити изложена него што је то данас; просто ће делити са земљом у целини повећану опасност од страних компликација са неадекватним средствима да им се изађе у сусрет. Опасност за Пацифичку обалу ће бити већа за толико што је пут између ње и Европе скраћен кроз пролаз који јача поморска сила може контролисати. Опасност ће лежати не само просто у већој могућности за дислокацију непријатељске флоте из Европе, већ и у чињеници да снажнија флота може бити одржавана у обалском појасу од стране Европске силе, те зато што може бити брже позвана кући у случају потребе”.³⁰

Поред тога што се залагао да САД потпуно контролише канал, за Мехена физичка контрола обалског појаса око теснаца није била довољна, већ се залагао и за успостављање контроле његових прилаза: „... с обзиром да путеви на обе стране конвергирају ка Теснацу, леже у океану, заједничком поседу свих нација. Контрола овог последњег, према томе, лежи, или у локалној контроли самог Теснаца, или индиректно, у контроли његових прилаза, од стране значајно надмоћне морнарице”.³¹ Наглашавајући да је контрола прилаза увек доминантна у односу на чисто физичку контролу канала, Мехен даље имплицира да је: „... Теснац у Карибима најдоминантнији интерес, комерцијални, и према томе тиче се целог света, али и војни, и до сада је предмет нарочите бриге нација чије територије леже на оба океана; ... следи да су улаз у Карибе, и транзит преко Кариба до Теснаца, две главне неопходности у уживању предности последњег. Због тога, у случају рата, контрола ове две ствари постаје војни циљ и то не други после Теснаца, прилаз који зависи од њих; и њихов смер у односу различите позиције поред којих пролазе, мора бити узето у разматрање, прво индивидуално, а после у целости”.³²

²⁸ Mahan to Seth Low, February 15, 1900, Letters and Papers of ATM, Vol. 2, Robert Seager and Doris Maquire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, pp. 682-684.

²⁹ Види: Mahan, „Was Panama'a Chapter of National Dishonor?”, *North American Review*, Vol CXCVI (October 1912), pp. 72-84.

³⁰ Ibidem.

³¹ Alfred Thayer Mahan, „The Strategic Features of The Gulf of Mexico nad The Caribbean Sea”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, June, 1897, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

³² Alfred Thayer Mahan, „The Strategic Features of The Gulf of Mexico nad The Caribbean Sea”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, June, 1897, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

Мехен је очито сматрао да су Кариби толико важни по интересе САД да је свако мешање европских сила у поменутом региону тумачио као повреду националних осећања: „У Карибима, осетљива озлојеђеност нашег народа према било каквом претпостављеном недавном насртају друге државе из Европске породице, је било манифестовано сувише отворено и сувише често да би то било предмет расправе. Такав став од нас тражи да будемо спремни да то подржимо организованом силом, тачно онако како заједничку љубомору државе унутар Европског континента намећу пред собом одржавањем њихових великих армија – судбински, верујемо да ћемо, у будућности, испунити племенитију мисију. Стога где год искључили друге, прихватамо због нас одговорност за то, што је дужност према општој породици наше цивилизације; и Карипско море, са теснацем, је веза где налазимо тетиву која везује Исток са Западом, Атлантук са Пацификом”.³³

Међутим, очигледна преокупираност каналом и Карибима није му замаглила увид у остале безбедносне приоритете САД. Иако је у својим војно-политичким и војностратегијским проценама канала најчешће разматрао опасности које могу претити од европских сила, Мехен је и даље сматрао да права претња по дугорочне интересе и безбедност САД долази са Пацифика, с обзиром на рањивост пацифичке обале и тадашњу неспремност морнарице САД: „Прави значај Никарагванског канала јесте да сада проширује наше границе са Атлантика на Пацифик, и да је Азија, не Европа, сада највећа опасност нашим непосредним интересима”.³⁴

Хаваји

У проценама да су претње из Азије много реалније него оне из Европе, Хаваји су, по Мехену, представљали кључну географску тачку ризика по безбедност САД на Пацифику. Још 1893. године Мехен је, подстакнут тадашњим догађајима на Хавајима,³⁵ објавио чланак под називом „Хаваји и наша будућа поморска моћ”, у америчком часопису „Форум”, у којем је анализирао геостратегијски положај тог архипелага и његов утицај на интересе и безбедност САД на Пацифику.³⁶ Иако његов рад тада није привукао много пажње у јавности, веома је утицао на касније политичке одлуке америчке администрације. Контраадмирал Стивен Лус (Stephen Luce)³⁷ писао је 1907. године да је поменути Мехенов чланак: „Послужио да појасни

³³ Alfred Thayer Mahan, „A Twentieth-Century Outlook”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, May, 1897, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

³⁴ Mahan to Theodore Roosevelt, May 1, 1897, *Letters and Papers of ATM*, Vol.2, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p. 506.

³⁵ Јануара 1893. године бели велепоседници на Хавајима, по вођством Санфорд Дола (Sanford Dole), уз подршку званичника владе САД на Хавајима – Стивенса и америчких marinaца, збацили су са власти националистички оријентисану хавајску краљицу Лилиуокалани са трона и формирали привремену владу која је одмах започела преговоре са САД око анексије.

³⁶ Alfred Thayer Mahan, „Hawaii and Our Future Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, January 31, 1893, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

³⁷ Адмирал Стивен Лус био је Мехенов покровитељ и ментор. На његов предлог Мехен је изабран за председника Поморског ратног колеџа.

тадашња размишљања око теме (мисли на анексију Хаваја) и ствари су почеле да добијају дефинитиван облик”.³⁸

Анализирајући географски положај Хаваја са чисто комерцијалног становишта, уочио је следеће: „... да најкраће руте од Канала до Аустралије и Новог Зеланда, као и према Јужној Америци, иду мимо Хаваја, док оне према Јапану и Кини пролазе, или кроз ову групу острва, или на блиској удаљености од ње”.³⁹ Међутим, Мехен је сматрао да ће, и поред тога што Хаваји имају релативно изолован и усамљен географски положај у северном Пацифику, подједнако удаљен од Пацифичке обале САД и Гилбертових и Маршалских острва у западном Пацифику, изградња и завршетак Централноамеричког канала изазвати промене пловних рута од Азије ка каналу, а самим тим претворити Хаваје у центар комерцијалних активности: „... дајући му јединствену важност – не због суштинске комерцијалне вредности, већ због позиције погодне за поморску и војну контролу”.⁴⁰

Зато је, алудирајући на поделу сфера интереса између европских сила у југозападном Пацифику, Мехен сматрао да САД имају исто такво право када су у питању Хаваји, јер: „САД су далеко највеће, у бројевима, у интересима, и моћи, од друштава које се граниче са источним обалама Северног Пацифика, и однос са Хавајских острва са њом природно би требало да буде, и стварно јесте, бројнији и важнији него са било којом другом државом”.⁴¹ За Мехена је интерес САД у погледу контроле Хаваја био далеко већи и надмоћнији у односу на интересе осталих заинтересованих држава, посебно Велике Британије и њеног доминиона Британске Колумбије: „На несрећу, без сумње, због жеље Британске Колумбије, а и због комуникација, комерцијалних и војних, које зависе од Канадске Пацифичке пруге, и чињенице да САД леже између њих и Јужног Пацифика, и да је земља најближа Хавајима, али, чињеница је таква, да интереси наших 65 милиона становника, око позиције виталне по нашу страну на Пацифику, морају надвладати над интересима 6 милиона у Канади”.⁴²

У војном смислу, Хаваји су, по Мехену, били кључна стратегијска тачка у одбрани пацифичке обале САД: „Ретко је, да је тако важан фактор напада или одбране обалске линије-морске границе, концентрисан у једној позицији, и услови намећу двоструки императив пред нама да их осигурамо, уколико можемо”.⁴³ Као главни аргумент ове тврдње Мехен је навео могућност да евентуални противник има своју базу на само 2500 миља од пацифичке обале САД, једину на северном Пацифику, чиме је указао на озбиљну опасност: „... по нашу Пацифичку обалу и нашу Пацифичку трговину, уколико би толико важна позиција била држана од стране могућег непријатеља.”

³⁸ Stephen Luce, „*Naval Strategy*”, *Proceedings XXXV*, United States Naval Institute Press, 1909, p. 111.

³⁹ Alfred Thayer Mahan, „Hawaii and Our Future Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, January 31, 1893, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁴⁰ Alfred Thayer Mahan, „Hawaii and Our Future Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, January 31, 1893, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

Мехен и безбедносне претње по сигурност и интересе САД у 20. веку

Један од најважнијих сегмената процеса креирања нове спољне и безбедносне политике САД у 20. веку за Мехена је представљало дефинисање и идентификација кључних безбедносних претњи по сигурност САД и њене интересе у свету. Зато је у својим геостратегијским проценама међународних односа и процеса који се одвијају у њима настојао да издвоји кључне међународне субјекте који би могли постати озбиљна претња по безбедност САД у наредном веку. Своја предвиђања базирао је на свеобухватној анализи генералне спољнополитичке оријентације и дугорочних спољнополитичких циљева појединих великих европских и азијских сила, али и на процени њиховог геополитичког положаја, економског и војног потенцијала, процењујући њихову способност угрожавања интереса САД у свету.

Европске силе

Мехен је издвојио неколико европских држава, које би по његовој процени, због своје текуће, али и дугорочне спољне политике, могле у наредном веку угрозити безбедност и интересе САД у свету, а то су: Русија, Немачка и Велика Британија.

Једна од главних безбедносних претњи по интересе САД на просторима Азије почетком 20. века, по Мехеновом мишљењу била је царска Русија. У то доба највећа континентална империја, са огромним економским потенцијалом и квантитативно највећом војном силом на свету, представљала је, по Мехену, типичну копнену силу са изразито експанзионистичким аспирацијама. Са геополитичке тачке гледишта, Мехен је сматрао, да Русија заузима централну позицију на евроазијском континенту и да је, као таква, у политичком смислу, природно окренута ка „спорној зони“⁴⁴ на простору Евроазије, а посебно ка централној Азији и Кини.

Још 1900. године, анализирајући врло нестабилну ситуацију у Азији (Кини) и руско-британски ривалитет на том огромном континенту, Мехен је констатовао, како: „... ове две државе, ипак, у њиховој политици и природи њихове моћи, представљају главне природно супротстављене силе, које су у суштини, она копнена и она поморска“,⁴⁵ свдећи на тај начин сукоб политичких и економских интереса ове две велике силе на суштински геополитички сукоб копнене и поморске моћи. Основна импликација која је произилазила из наведеног сукоба, по Мехеновом мишљењу, била је претња од руске експанзије у централној Европи, централној Азији, источној Азији и региону Блиског истока и Персијског залива. Сматрао је да ће Русија, као класична копнена сила, територијалном експанзијом и ширењем сфере свог политичког и економског утицаја, посебно у Кинеском приобаљу, регионима Персијског залива и Мале Азије, настојати да изађе на топла мора и тиме оствари превласт на Евроазијском простору.

⁴⁴ Види: Alfred Thayer Mahan, *Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*, Boston, Sampson Low, Marston & Company, 1900, (reprint, Elibron Classics, Adamant Media Corporation, Cambridge, 2005).

⁴⁵ Alfred Thayer Mahan, *Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*, Boston, Sampson Low, Marston & Company, 1900, (reprint, Elibron Classics, Adamant Media Corporation, Cambridge, 2005), pp. 37-38.

Као главног опонента Русији и препреку њеним експанзионистичким плановима, Мехен је видео Велику Британију, тада највећу поморску силу. Међутим, Велика Британија, по Мехеновом мишљењу, није била способна да се сама носи са Русијом. Због тога је предлагао лабаву коалицију поморских држава Велике Британије, Немачке, Јапана и САД, које би: „... својим позицијама на источној обали Азије озбиљно спречиле напредовање са севера”.⁴⁶

Као могућу геостратегију спречавања руске експанзије и остваривања надмоћи на азијском континенту Мехен је предлагао стратегију притиска на азијске бокове, за коју је веровао да је то једино могућа стратегија за поморске силе. Суштина стратегије састојала се у спречавању Русије да изађе на „топла” мора и тиме успостави пуну контролу над евроазијским геополитичким простором. Као конкретне мере, Мехен сугерише да се кључни мореузи, као што су Босфор и Дарданели, али и Суецки канал, одрже под контролом поморских сила по сваку цену. Поред тога, за Мехена је поседовање Индије од стране Британије представљало кључ од стратегијске важности, јер је Индија, по његовим проценама, најпогоднији простор за испољавање геополитичког притиска на Русију у централној Азији. Британску надмоћ у Египту, Кини, Аустралији и на Рту добре наде исто је сматрао важном. Чак је, као једну од могућих опција, предлагао формирање нове, модерне државе на просторима Турске, Сирије и Месопотамије, која би се, са добро организованом армијом и морнарицом, могла ефикасно супротставити природним геополитичким тежњама Русије у региону југозападне Азије.⁴⁷

Мехен је још 1890. године сматрао да Немачка, са својим милитаристичким духом, представља озбиљну безбедносну претњу по интересе САД, посебно на Карибима, Кини и Пацифику: „Широм света Немачки комерцијални и колонијални пробој долази у сукоб са другим нацијама: сведоци смо афере са Каролинским острвима са Шпанијом; поделом Нове Гвинеје са Енглеском, па ипак недавни преговори између ове две силе које се тичу њиховог удела у Африци, гледани са великим неповерењем од стране Француске; афера Самоа – сукоб између немачке контроле и америчких интереса на острвима у западном Пацифику; потврђен прогрес немачког утицаја у Централној и Јужној Америци. Вредно је пажње да, док су ови различити сукоби подржавани агресивним милитаристичким духом карактеристичним за Немачку империју, вероватно се може рећи да потичу од националног темперамента више него од промишљене политике владе, која у овој ствари не води, већ следи, осећања људи – услов који је много знатнији”.⁴⁸

Већ 1898. године Мехен поново упозорава на немачке империјалне амбиције које све више попримају глобални карактер. Као потврду за своје ставове он указује не само на немачки амбициозни план изградње модерне флоте, већ и могућу улогу немачке дијаспоре у Јужној Америци (Бразилу) при стварању неке будуће прекоморске империје.⁴⁹

⁴⁶ Alfred Thayer Mahan, *Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*, Boston, Sampson Low, Marston & Company, 1900, (reprint, Elibron Classics, Adamant Media Corporation, Cambridge, 2005), pp. 7-9

⁴⁷ Alfred Thayer Mahan, *Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*, Boston, Sampson Low, Marston & Company, 1900, (reprint, Elibron Classics, Adamant Media Corporation, Cambridge, 2005), p. 72

⁴⁸ Alfred Thayer Mahan, "The United States Looking Outward", *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, 1897, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁴⁹ Alfred Thayer Mahan, "Current fallacies upon naval subjects", *Harper's New Monthly Magazine*, Vol.XCVII, June-November 1898, p. 47.

За Мехена је Немачка била вероватно највећа европска претња за колоније, јер је достигла такав ниво који је „далеко од њене највеће комерцијалне снаге”, а како је „сва остала земља широм света већ заузета” онда јој не преостаје ништа друго него да је заузме ратом.⁵⁰ Махан се бринуо због нарастајуће снаге немачке морнарице, „друге после Велике Британије”, и предвидео да у будућности Рајх може радити што год му је воља са Монроовом доктрином, као што САД: „нема војну контролу над интересима Канаде наметнутим од Велике Британије”.⁵¹ У 1911. години Мехен је очигледно врло забринут, па је писао да: „...уколико се социјални и политички услови буду развијали као што сада обећавају, Британска морнарица ће изгубити у својој снази, тако да се неће усудити да се успротиви Немачкој на било којој отвореној линији политике, већ само у смислу најужих непосредних британских интереса. Иако ови услови могу нестати, чини се да, национални понос Велике Британије опада, у исто време када немачки јача”.⁵² Већ тада је Мехен упозоравао на могућ одлучујући пораз једне од ове две поморске силе, мислећи при томе на Велику Британију, чиме би победнику, Немачкој,⁵³ било омогућено да пројектује значајну поморску моћ у западну хемисферу.

Велика Британија је за Мехена представљала најозбиљнијег геополитичког такмаца са непосредним интересима у западној хемисфери, са врло великим политичким, војним и економским потенцијалом да угрози позиције САД, на само на америчком континенту, већ и у целом свету.

У то доба велика поморска империја, са поседима који су обухватили готово четвртину света, Британија је била, сматрао је Мехен, животно заинтересована за очување својих геостратегијских позиција на америчком континенту. Као главне разлоге очувања британских интереса на западној хемисфери, Мехен је наводио да Британија поседује бројне колоније на Атлантику и Пацифику, и да ће ради очувања своје империје настојати да одржи и ојача њихове везе са матицом земљом. У том контексту, Канада је за Велику Британију: „... најважнија веза за њу и њене колоније и поморске интересе на Пацифику”,⁵⁴ а да је питање изградње и контроле будућег Централноамеричког канала кључно безбедносно питање за Британску империју. Сматрао је да Британија, за ово врло осетљиво питање, поседује врло јаке геостратегијске аргументе: „Није потребно ништа више радити него се осврнути на њен други ланац њених посуда – Халифакс, Бермуда, Санта Лучија, Јамајка – које

⁵⁰ Mahan to Stewart, March 19, 1909, *Letters and Papers of ATM*, Vol 3., Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, pp. 291-292.

⁵¹ Mahan to the Editor of The Daily Mail, June 1910, *Letters and Papers of ATM*, Vol 3., Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p. 345.

⁵² Alfred Thayer Mahan, *Naval Strategy*, Boston, Little-Brown, 1911, pp. 445- 446.

⁵³ Види: Mahan to Theodore Roosevelt, June 19, 1911, p.412; Mahan to Henry Cabot Lodge, January 8, 1912, pp.443-444, *Letters and Papers of ATM*, Vol.3, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975.

⁵⁴ Alfred Thayer Mahan, „The United States Looking Outward”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, August, 1890, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

су ојачали британско држање Атлантика, Кариба и Панамског теснаца”.⁵⁵ Међутим, Мехен сматра да аргументи Британије у вези са Централноамеричким каналом не леже само у њеним позицијама на Атлантику, већ и у следећој чињеници: „Политика иницирана од стране Кромвела, систематска агресија у Карибима, и војнопоморска експанзија и организација, резултирало је комбинацију војнопоморских снага са војнопоморским позицијама непревазиђеном, иако не у потпуности без премца, у том мору”.⁵⁶ Због тога и не чуди Мехеново тумачење интереса Британије у вези са Централноамеричким каналом, као сасвим природне ствари, јер највећа поморска сила: „... Велика Британија има природни интерес за сваку нову руту отворену за трговину, неизбежно је да ће проверити љубоморно сваки предлог за модификацију постојећих аранжмана, свесна да је у моћи да тражи своја права ...”,⁵⁷ У том контексту сматрао је да ће Британија настојати да очува тада важећи Клејтон-Булверов споразум, и истовремено је критиковао инертну политику САД: „Интерес Велике Британије још увек лежи, као што и лежао, у очувању споразума. Докле год САД љубоморно одбија било које страно мешање око Теснаца, и у исто време не предузима кораке да формулише политику или развије снагу која може дати облик и снагу својим сопственим претензијама, толико дуго ће апсолутна контрола, око било које вероватне могућности у будућности, почивати на Великој Британији, на врлинама њених војнопоморских позиција, њеној војнопоморској моћи, и свуда присутног капитала”.⁵⁸ Поред тога, сматрао је да Велика Британија може имати одређене интересе и у погледу Хаваја, јер поморске руте од Британске Колумбије до источне Аустралије и Новог Зеланда пролазе поред ових острва.⁵⁹

Међутим, иако признајући да Британија, као најача европска сила тога доба, заиста има непосредне и врло опипљиве интересе у западној хемисфери, Мехен ипак сматра да се њени интереси по питању америчког континента не могу мерити са интересима САД.⁶⁰

Са чисто војне тачке гледишта, Мехен је сматрао да једино Велика Британија има војног потенцијала да озбиљно угрози безбедност и интересе САД и на Атлантику и на Пацифику: „Ниједна страна држава, осим Велике Британије, нема луке толико близу нашој Пацифичкој обали које би могле довести своје бродове обалске одбране у радијус дејства; и врло је сумњиво, да ли ће Велика Британија ставити

⁵⁵ Alfred Thayer Mahan, „Hawaii and Our Future Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, January 31, 1893, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁵⁶ Alfred Thayer Mahan, „The Isthmus and Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, June, 1898, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Види: Alfred Thayer Mahan, „Hawaii and Our Future Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, January 31, 1893, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁶⁰ Види: Alfred Thayer Mahan, „Hawaii and Our Future Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, January 31, 1893, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>. и Alfred Thayer Mahan, „The Isthmus and Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, June, 1898, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

такве бродове код острва Ванкувер, главна вредност ће бити за њу изгубљена, ако Канадски Пацифик буде оштећен – ударац који је увек могућ за ову државу. Сада је на нашој атлантској обали да ли ће љубавница Халифакса, Бермуде и Јамајке моћи да брани Ванкувер и Канадски Пацифик”.

Са друге стране, са политичког становишта, Мехен је заступао став да је могућност оружаног сукоба са Великом Британијом у будућности врло мала, процењујући да је ова велика колонијална сила, са глобалног аспекта, већ преоптерећена својим прекоморским поседима и да је, када су у питању њене позиције на америчком континенту, застрашена очувањем својих интереса у Канади, и да стога неће имати додатних аспирација према територији САД.⁶¹ Чак и у својим разматрањима таквог потенцијалног сукоба, Мехен је показивао изразиту сентименталност и наклоност према Великој Британији: „Уколико до тога дође и будемо у њему, мислим да ћу тражити од Адмиралитета да подигне неку другу заставу од британске – јер ради нашег спаса, нема иједне друге у коју би невољније пуцао”.⁶²

Мехен је очито био изразито наклоњен Великој Британији, сматрајући да САД треба да одржавају и негују посебне односе са овом државом: „... док је Велика Британија несумњиво најтежи од могућих противника, због своје јаке морнарице и јаким позиција које држи близу нашој обали, мора се додати, да срдачно разумевање са том државом је један од првих наших спољних интереса”.⁶³ При томе, залагао се за неку врсту специјалних односа, без већег обавезивања: „Формални савез између ова два не долази у обзир, али срдачно признавање сличности у карактеру и у идејама, ће изродити наклоност, која ће за узврат олакшати кооперацију, корисну за обе стране; јер ако је сентименталност слаба, наклоност је јака”.⁶⁴

Као један од главних разлога за јачање добрих међусобних односа САД и Велике Британије Мехен наводи наизглед сентименталне аргументе, засноване на заједничком пореклу: „У односу на историјске примере сада наведене, две нације чији интереси су сада дошли у контакт – Велика Британија и САД су толико сличне у наслеђеним традицијама, обичајима и размишљањима, да повреда једне, не треба бити предвиђена од стране надмоћи друге, у делу где њени интереси исто тако преовлађују. Упркос хетерогеном карактеру емиграције која је у последњих неколико година засула нашу земљу, ... наша политичка конституција и дух је остао енглески у суштинским стварима. Натопљен са сличним идеалима о слободи, о закону, о праву, сигурно не мање прогресиван него код наших рођака преко мора, ми смо, у заштити намерно смештеној око нашег фундаменталног закона, чак и више конзервативнији него што су они. То је оно што смо примили од стварног духа слободе и оно што смо задржали – слобода и закон – не једно или друго, већ оба. У том духу нисмо само заузели само наше оригинално наслеђе, већ смо исто, корак по корак, као што је Рим инкорпорирао друге нације на полуострву, додали томе, ширили

⁶¹ Види: Alfred Thayer Mahan, *The Interest of America in International Conditions*, Boston, Little-Brown, 1910, pp. 75-76.

⁶² Mahan to Bouverie F Clark, January 16, 1896, Letters and Papers of ATM, Vol. 2., Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p 444.

⁶³ Alfred Thayer Mahan, „The United States Looking Outward”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, August, 1890, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁶⁴ Ibidem.

оне исте основне принципе слободне и добре владе које је, у њену част треба рећи, и Велика Британија одржавала током свог курса”⁶⁵

Међутим, заједничко политичко наслеђе, језик и култура, није била једина аргументација коју је Мехен износио у својим ставовима о специјалним односима са Великом Британијом. Сматрао је да постоји „... још један, вредан спомена, услов заједнички за обе државе, који им мора бити наклоњен у складу са сличним курсом акције у будућности. Партнери, сваки од њих, у великом комонвелту нација које деле благослове Европске цивилизације, оне саме, иако у различитом степену, су толико одвојене географски од свих постојећих ривала да су поштеђене од терета великих копнених армија, док у исто време морају да зависе од мора, што је главни показатељ, у међусобним везама са другим члановима тела од којих зависи национално добро стање.”⁶⁶ Дакле, слично географско окружење Велике Британије и САД, је по Мехеновом мишљењу, произвело готово идентичне интересе: „Географски услов је, укратко, исте врсте, иако се разликује у степену, и мора нагонити у истом правцу. За друге државе копно је, са својим привилегијама и славом, главни извор националног просперитета и разликовања. За Велику Британију и САД, уколико исправно процене њихову улогу који могу играти у великој драми људског прогреса, је маритивни интерес,”⁶⁷

Наводећи овакве аргументе у прилог англо-америчке сарадње Мехен је настојао да прећутно међусобно разумевање ове две државе, базирано на заједничким економским и стратешким интересима, прерасте у специјалне англо-америчке односе, засноване на општем порасту међусобне трговинске размене, заједничком политичком, културном и језичком наслеђу. Јасно је да је Мехеново охрабривање пријатељства између САД и Велике Британије представљало његову политичку препоруку, која је у суштини одржавала његове погледе на будуће глобалне политичко-економске промене, као и на његове процене могућих последица тих промена на положај САД и британске империје.

Азијске силе

Мехен је још 1894. године, предвиђајући будућа кретања у међународним односима, сматрао да постоји реална могућност да фундаменталне културолошке разлике Истока и Запада изазову катаклизмични сукоб између западних и источних цивилизација: „Наше нагињање ка Пацифику и пацифичке колоније Велике Британије, са инстиктивном дрхтавицом осетили смо претње, које су способни Европљани већ видели у обилном мноштву у централној и северној Азији; њихово преливање на Пацифичка острва показује да, не само ка западу преко копна, већ и ка истоку преко мора, поплава може збрисати. Међутим, посматрајући тадашња глобална демографска по-

⁶⁵ Alfred Thayer Mahan, „Hawaii and Our Future Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, January 31, 1893, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁶⁶ Alfred Thayer Mahan, „Possibilities of an Anglo-American Reunion”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, July, 1894, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁶⁷ Alfred Thayer Mahan, „Possibilities of an Anglo-American Reunion”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, July, 1894, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

мерања, Мехен је упозоравао, да мешавина гуди која је настала досељавањем раних народа из Азије у Европу и Америку, може бити главни фактор дезорганизације, односно губитка националног идентитета, који би оставио Европу и Америку знатно ослабљене у могућем сукобу Европских и Азијских цивилизација”.⁶⁸

Већ у свом чланку: „Поглед на двадесети век”,⁶⁹ објављеном 1897. године, у часопису „Харперов нови месечни магазин”, али и у низу каснијих радова, Мехен је указао на опасност од уздицања азијских држава, опремљених западним наоружањем, обученим западним методама ратовања, са успостављеном западном политичком организацијом, при томе процењујући потенцијално опасне импликације за Запад услед оваквог напретка.⁷⁰ У поменутиим проценама Мехен је издвојио две потенцијално опасне велике силе, посебно по интересе САД – Кину и Јапан.

По мишљењу Мехена Кина је, иако тада политички слаба и разједињена, у будућности представљала много већу потенцијалну безбедносну претњу по интересе САД од Русије: „Тешко је сталожено посматрати толико широку масу као што је 400 милиона у Кини, концентрисану у једну ефикасну политичку организацију, опремљену са модерним средствима, окупљеном на територији која је већ тесна”.⁷¹ По њему, Кина је била успавани џин, са огромним економским потенцијалом, али оптерећена конзервативизмом, стереотипима и лошом организацијом. „О Кини знамо мање, али многи посматрачи сведоче о огромној латентној снази кинеског карактера. Показала је себи, до сада, углавном снагу која је у складу са стереотипном традицијом. Али стереотипне традиције су биле свргнуте више од једном, чак и у овом непрогресивном народу, чији конзервативизам је, захваљујући у великој мери због непознавања бољих услова који постоје у другим земљама, исто тако блиско везан са необично постојаним моћима расе, са истрајношћу сврхе, са издржљивошћу, и виталним карактеристикама њених јединица. За амбицију ка индивидуалном материјалном побољшању оне нису неразумне. Колапс кинеске организације у свим њеним гранама током последњег рата са Јапаном, иако већи него што се очекивало, није био непредвидљив. Није променио чињеницу да је сирови материјал тако рђаво искориштен да је, по питању снаге, у најбољем случају, да је обилат, расно хомоген, и да се умножава брзо. ... Релативна спорост у еволуцији се може предвидети, али то је јако дуго држало Кину целом, међу многим различитостима, може се рачунати да ће у будућности то осигурати солидну јединственост импулса, који комбиновано са својом масом, ће дати огроман подстрек било којем кретању заједничком за целину”.⁷² У својим разматрањима о Кини Мехен се највише плашио утицаја економске модернизације на успавану кинеску империју. Предвидео је опасност да би у Кини могао бити опонашан европски прогрес без виших идеала, који су у Европи били добар

⁶⁸ Alfred Thayer Mahan, *Armaments and Arbitration, or The Place of Force in the International Relations of States*, New York, Harper, 1912, pp.142-143.

⁶⁹ Alfred Thayer Mahan, „A Twentieth-Century Outlook”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, May, 1897, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁷⁰ види: Ibidem.

⁷¹ Mahan to Theodore Roosevelt, March 12, 1901, Letters and Papers of ATM, Vol.2, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p. 707.

⁷² Alfred Thayer Mahan, „A Twentieth-Century Outlook”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, May, 1897, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

елемент контроле над физичком моћи. Анализирајући стање у време Боксерског устанка, Мехен се исто тако плашио почетне силе ослобођене продором европских сила на кинеско тло и националистичке реакције Кине. Веровао је да би пробуђена Кина могла бити претња миру уколико би њене реформистичке снаге биле покретане само економским интересима или револуционарним принципима.

Сматрао је да Кина, својом демографском експанзијом на Пацифику, посебно тенденцијом насељавања кинеских досељеника на Хаваје, непосредно угрожава америчке безбедносне интересе: „Кина, међутим, може пробити своје баријере како ка истоку тако и ка западу, према Пацифику као и према Европском континенту. У таквом померању било би немогуће преувеличати значајне исходе који зависе од снажног држања Сандвичких острва од стране велике цивилизоване, поморске силе. Због близине места збивања, и због одређеног анимозитета према кинеском померању чији блиски контакт изгледа надахњује, нашу земљу, са њеном пацифичком обалом, природно назначену као одговарајућег чувара ове најважније позиције”.⁷³ Очигледно да питање Хаваја, по Мехену, није било само питање остварења одређених империјалних интереса, већ нешто много крупније – за цео цивилизовани свет, а не само за САД, питање је да ли Сандвичка острва, (садашњи Хаваји), са својим географским и војним значајем, који нема ниједна друга позиција у северном Пацифику, треба да буду у будућности база европске цивилизације или компаративног барбаризма Кине.

Јасно да је Мехен кинеску претњу сматрао врло озбиљном. Из тог разлога је, као генералну политику западних држава на тлу Азије, предлагао посредно увођење азијских земаља „унутар породице хришћанских држава”, и то више путем мирне комерцијалне пенетрације, него путем демонстрације војне силе: „... надајући се да ће следити моралне и духовне идеале, чијим ће прихватањем превагнути материјално благостање”.⁷⁴ Што се тиче конкретног „обуздавања” Кине, која је у то доба била под неформалним, али скоро пресудним утицајем европских сила, Мехен се залагао за равнотежу снага и утицаја западних сила на кинеском тлу, и том смислу је предлагао, пре свега, „спречавања премоћне политичке контроле било које спољашње државе или групе држава”,⁷⁵ и затим, „инсистирање на Отвореним вратима, у ширем смислу речи него што се уобичајено користи; то је, да врата треба да буду отворена не само за трговину већ и за улазак у европске мисли и њених учитеља, у њеним различитим гранама, када они траже улаз добровољно, а не као заступници стране владе”.⁷⁶ Да би се оваква политика реализовала, по Мехену „то захтева очигледну моћ, не само постављену у Кини, већ потврђену над поморским линијама комуникација, посебно над најкраћим”.⁷⁷ На тај начин америчка политика „отворених врата” заснована на комерцијалном и територијалном интегритету Кине, била би подржана и војним сегментом моћи – присуством морнарице САД на

⁷³ Alfred Thayer Mahan, „Hawaii and Our Future Sea Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, January 31, 1893, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁷⁴ Alfred Thayer Mahan, *Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*, Boston, Sampson Low, Marston & Company, 1900, (reprint, Elibron Classics, Adamant Media Corporation, Cambridge, 2005), p.163

⁷⁵ Ibidem, p.167

⁷⁶ Ibidem, p.168.

⁷⁷ Ibidem, p.179.

Далеком истоку и контролом најважнијих кинеских поморских комуникација. Наравно, Мехен је сматрао да морнарица САД није била способна да сама војно подржи овакву политику: „Ово неизбежно протезање напора показује наједном потребу сарадње међу државама, или поделу рада, узајамну, ако не прећутно признату. У антагонизму политике између копнене и поморске силе која сада постоји, ниједна од нација која овиси овом последњем није способна да развије и одржи цео гигантски план”.⁷⁸ Због тога се залагао за сарадњу са Великом Британијом по овом питању, како би заједничким присуством на Далеком истоку одржавали стабилност региона.

За разлику од Кине, Јапан је, у раним Мехеновим радовима, представљан као успешна модернизована азијска сила која је неочекивано брзо усвојила вредности западне цивилизације. „Појава Јапана као јаке амбициозне државе, засноване на чврстим политичким и војним основама, али која је још увек није достигла услов равнотеже са међународног становишта, је прилично запрепастила свет;...”.⁷⁹ За Мехена је појава Јапана, као модернизоване поморске силе успону, имала позитиван ефекат на одржавање равнотеже снага на Далеком истоку. Као типична острвска земља оријентисана на море, Јапан је, по Мехеновом мишљењу, више фигурирао као могући савезник САД и Велике Британије у стратешком обуздавању Русије у Азији, него као потенцијални непријатељ.

Међутим, и тада је Мехен изражавао одређене резерве у односу на Јапан, сматрајући да би ова експанзионистички оријентисана сила могла имати одређене територијалне претензије у односу Хаваје, наводећи чињеницу да су: „Хавајска острва, толико интересантна са међународне тачке гледишта земљама Европске цивилизације, насељена углавном Јапанцима и Кинезима”.⁸⁰ Јапан, је у то време, по Мехену, био највећа потенцијална претња САД, у погледу анексије Хавајских острва: „Постоји опасност од неприлика са њима због Хаваја, мислим да, без сумње, уколико ова администрација није способна да стави та острва под наше крило, име Кливленда ће бити бесмртно вековима само по једној ствари, а то да их је одбио онда када је могао да их има”.⁸¹ Очигледно да је Мехен сматрао да постоји реална заинтересованост Јапана за Хаваје. Због тога је настојао да, путем неформалних контаката и интерне преписке са утицајним америчким политичарима, као и објављивањем чланака у новинама, анимира америчке званичнике и јавност у земљи да се убрза процес анексије Хавајских острва, плашећи се да даље одуговлачење америчке администрације може укључити и друге велике силе (мислећи при томе, пре свега, на Јапан). Анексија Хаваја за Мехена је био врло важан стратешки потез за САД, усмерен ка даљем ојачавању њених позиција на Пацифику и заштити америчког дела пацифичке обале.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Alfred Thayer Mahan, „The Future in Relation to American Naval Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, June, 1895, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁸⁰ Alfred Thayer Mahan, „The Future in Relation to American Naval Power”, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, June, 1895, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net.html>.

⁸¹ Mahan to Theodore Roosevelt, May 1, 1897, Letters and Papers of ATM, Vol.2, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p. 506.

Након анексије Хаваја Мехен није сматрао да Јапан представља озбиљну претњу интересима САД у Азији и на Пацифику. Међутим, Мировна конференција у Портсмуту 1905. године натерала је САД да у потпуности промене своју спољну политику на Далеком истоку, идентификујући Јапан као новог противника на тим просторима. По наређењу тадашњег председника Теодора Рузвелта, Генерални одбор, сачињен од представника војске и морнарице САД, 1906. године започео је израду „Оранж плана”, односно плана за хипотетички поморски рат на Пацифику између Јапана (наранџастог) и САД (плавог). Мехен је у својству председника Поморског ратног колеџа активно учествовао у разради овог плана, као и у организовању низа ратних вежби и игара које су за главног противника имале управо Јапан.

У том истом периоду, јачање Јапана као главне војнопоморске и војне силе на тлу Азије и огромна миграција јапанских досељеника на западну обалу САД, подстакнуло је Мехена да, поред свог професионалног ангажовања, лично напише низ чланка у новинама и приватних писама,⁸² упозоравајући америчку јавност и политичке кругове на све већу потенцијалну опасност од Јапана, као и на потребу даљег јачања америчке поморске моћи на Пацифику. Чак је, у више наврата, сугеришао, тада одлазећем председнику Теодору Рузвелту,⁸³ да упозори новог председника Вилијама Тафта на могуће ризике који би настали услед занемаривања опасности коју је представљао Јапан са својом агресивном и експанзионистичком политиком, као и на могуће последице уколико се не би предузеле конкретне мере за ојачање америчких поморских снага на Пацифику, наводећи пример руске катастрофе у Руско-јапанском рату.⁸⁴ Рузвелтов савет његовом наследнику, док је напуштао Белу кућу, био је доказ да је делио Мехеново мишљење.⁸⁵

Закључак

Поморска моћ, по модерним схватањима, представља скуп стварних потенцијалних могућности и способности да се море, као значајни привредни ресурс, искористи за економски развој и просперитет, као и умешност да се, због географске распрострањености и међузависног односа са копном користи у војне сврхе, ради остваривања одређених политичких и економских циљева. Поморска моћ је неодојиви део тоталне моћи, односно део свеукупних способности неке државе да испољи утицај у некој сфери међународних односа. Због своје флексибилности у прошлости је често коришћена као врло погодан инструмент за остваривање одређених спољнополитичких циљева.

⁸² Види: Mehen to Theodore Roosevelt, 19 June 1911, 2 December 1911, p. 411, p. 436, Mahan to Bouverie Clark, 12 March, 1912, p. 448, Mahan to Samuel A. Ashe, 7 June 1912, Letters and Papers of Alfred Thayer Mahan, Vol. 3, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975.

⁸³ Види: Mahan to Roosevelt, March 2, 1909, Letters and Papers of ATM, Vol.3, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, p. 290.

⁸⁴ Више о тој теми: Mahan to (Senator) George C. Perkins, January 11, 1911, Letters and Papers of ATM, Vol.3, Robert Seager and Doris Maguire, Naval Institute Press, Annapolis, 1975, pp. 371-372.

⁸⁵ Roosevelt to William Howard Taft, March 3, 1909, Letters of Theodore Roosevelt, Manuscript Division, Library of Congress, Vim 1543, Internet, 23/04/2008/, <http://www.mtholyoke.edu>

Мехенова теорија о поморској моћи заснива се на тврдњи да је она имала одлучујући утицај на курс историје и просперитет нација, односно да се у борби за поморску моћ може наћи кључ великог дела историје, као и политике нација која се граниче са морем. Његово основно теоријско полазиште заснивало се, у великој мери, на геодетерминистичким схватањима, односно на чињеници да је море природно велико средство комуникације и да је путовање и трговина по води одувек било лакше и јефтиније него на копну.

Мехен је веровао да је Сједињеним Државама потребна јака и модерна морнарица да би била светска сила, јер је технолошки напредак омогућио већу брзину комуникације, мултиплицирао тачке контакта, што је још више нагласило важност морнарица. Поред тога, морнарица је била покретљивији, флексибилнији и прилагодљивији инструмент националне политике од копнене војске. Мехен се залагао за осмишљавање и примену офанзивне стратегије као јединог начин заштите прекоморских интереса. Заступао је становиште да морнарица САД треба да буде способна да се адекватно супротстави сваком противнику далеко од својих обала, односно да оствари војнопоморску надмоћ на мору и тиме успостави контролу поморских комуникација и приступ прекоморским тржиштима.

Анализирајући САД по сваком елементу поморске моћи, Мехен је свесно наглашавао огроман поморски потенцијал Америке, односно способност да се економски и војно развије и постане поморска сила, из једног сасвим практичног разлога – да анимира Владу САД и придобије јавност у земљи у корист издвајања за поморске трошкове и јачања поморске моћи САД.

Очигледно да је практични циљ Мехенових радова био промена односа Америке према поморској моћи. Међутим, таква промена односа претпостављала је и крупан заокрет у америчкој спољној и безбедносној политици. Због тога је Мехен у својим радовима настојао да указивањем на низ практичних геостратегијских и безбедносних проблема које су САД имале крајем 19. и почетком 20. века, потпуно промени схватања владајућих америчких елита и јавног мњења у погледу безбедности САД и заштите њених интереса у свету.

Очување и ојачавање геостратегијске позиције САД на америчком континенту, спровођењем Монроове доктрине, по Мехену је било суштински важно по националну безбедност Америке, јер је амерички континент био природна сфера интереса САД. Сматрао је да свако политичко мешање и наметање европске политичке контроле на америчком тлу треба окарактерисати као директну повреду америчке безбедности. По Мехеновом мишљењу САД су, након рата 1898. године, биле довољно снажне да спољнополитички и безбедносно потпуно монополизују мешање у „Нови свет”. Отворено је пропагирао и заступао примену Моонрове доктрине, потпуно прихватајући чињеницу да то није само питање безбедности, стратегије и националног интереса, већ и питање моћи. У одређеној мери утицао је на редефинисање Монроове доктрине Рузвелтовим додатком, који је предвиђао нови, агресивнији приступ у америчкој спољној и безбедносној политици. Тако редефинисана Монроова доктрина потпуно се поклапала са Мехеновом теоријом о поморској моћи и предвиђала улогу морнарице САД као инструмента у њеном спровођењу.

Литература

- [1] Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, Boston, Little-Brown, 1890.
- [2] Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power Upon the French Revolution and Empire, 1793-1812*, Boston, Little, Brown, 1892.
- [3] Alfred Thayer Mahan, *Problem of Asia and Its Effect upon International Policies*, Boston, Sampson Low, Marston & Company, 1900. (reprint, Elibron Classics, Adamant Media Corporation, Cambridge, 2005).
- [4] Alfred Thayer Mahan, *From Sail to Steam: Recollections of Naval Life*, Harper and Brothers, New York, 1907.
- [5] Alfred Thayer Mahan, *The Interest of America in International Conditions*, Boston, Little-Brown, 1910.
- [6] Theodore Roosevelt, *Presidential Addresses and State Papers Vol 3*, Homeword Bound Edition, New York, The Review of Reviews Co., 1910.
- [7] Alfred Thayer Mahan, *Naval Strategy*, Boston, Little-Brown, 1911.
- [8] Alfred Thayer Mahan, *Armaments and Arbitration, or the Place of Force in the International Relations of States*, New York and London, 1912.
- [9] Hans W. Weigert, *Generals and Geographers: Twilight of Geopolitics*, Oxford University Press, New York, 1942.
- [10] Рудолф Кјелен, *Држава као облик живота*, Матица Хрватска, Загреб, 1943.
- [11] Hans Morgenthau, *Politics among Nations*, Knope, New York, 1949.
- [12] G.Schwarzenberger, *Power politics*, Stevens, London, 1951.
- [13] Георг Фридрих Херел, *Историја повјести*, Култура, Загреб, 1951.
- [14] Henry Brodie, Edward W. Doherty, John R.Fernestrom, Eric Fisher, Dudley Kirk, Hans Weigert, *Principles of Political Geography*, Appleton Century Crofts, New York, 1957.
- [15] *Војна Енциклопедија*, Графички Завод Хрватске, Загреб, 1959.
- [16] Радован Павић, *Увод у политичку географију и геополитику*, Загребачко Свеучилиште, Загреб, 1971.
- [17] Радован Павић, *Основе опће и регионалне политичке географије, геополитике и геостратегије*, Факултет политичких наука у Загребу, Загреб, 1973.
- [18] Robert Seager and Doris Maguire, *Letters and Papers of ATM*, Naval Institute Press, Annapolis, 1975.
- [19] *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981.
- [20] Paul Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Macmillan, London, 1983.
- [21] Geoffrey Parker, *Western Geopolitical thought in the twentieth century*, Croom Helm, London, 1985.
- [22] Peter Paret, Gordon Craig, Felix Gilbert, *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton University Press, Princeton, 1986.
- [23] Zbigniew Bzezinski, *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.–Soviet Contest*, *The Atlantic Monthly Press, Boston, 1986*.
- [24] Martin Glassner, *Political Geography*, John Wiley and Sons, New York, 1993.
- [25] Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
- [26] Милан Петковић, *Сила и моћ у међународним односима*, Калеком, Београд, 1997.

- [27] Helford Mackinder, „*The Geographical Pivot of History*” in (*Additional Papers*), *Democratic Ideals and Reality*, National Defense University Press, Washington, 1996.
- [28] John Agnew, *Political Geography -a reader*, Arnold, London, 1997.
- [29] Zbigniew Bzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, *Basic Books*, New York, 1997.
- [30] Збигњев Бжежински, *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 1999.
- [31] Peter Taylor, Colin Flint, *Political Geography: world economy, nation state and locality*, Prentice Hall, 4th Edition, London, 2000.
- [32] Ремон Арон, *Мир и рат међу нацијама*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 2001.
- [33] Charles W. Kegley, Eugene R. Wittkopf, *World politics-trend and transformation*, Bedford&St. Martin's, Boston and New York, 8th Edition, 2001.
- [34] Jones M., Jones R., Woods M., *An Introduction to political geography. Space, Place and Politics*. Routledge, London, 2004.
- [35] Andrew Gyorgy, „The Geopolitics of War: Total War and Geostrategy”, *The Journal of Politics* 5 (4), New York, November 1943.
- [36] Gearoid O’Tuathail, John Agnew, „*Geopolitics and discourse. practical geopolitical reasoning in american foreign policy*”, *The Geopolitics Reader*, Routledge, London and New York, 1998.
- [37] Walter LaFeber, „A Note on the Mercantilistic Imperialism of Alfred Thayer Mahan,” *The Mississippi Valley Historical Review* 48, March 1962.
- [38] Richard W. Turk, „The Ambiguous Relationship: Theodore Roosevelt and Alfred Thayer Mahan”, *Contributions in Military Studies*, no. 63, New York, Greenwood Press, 1987.
- [39] Мирко Грчић, „Антички извори политичко-географских и геополитичких идеја”, *Глобус* (часопис за методолошка и дидактичка питања географије), број 22, Београд, 1997.
- [40] John Agnew, „Forum: Is there a Politics to Geopolitics?” *Progress in Human Geography* no. 28(5), 2004.
- [41] Alfred Thayer Mahan, *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*, Sampson Low, Marston & Company, London, July, 1894, Internet, 21/04/2008/, <http://www.gutenberg.net>. Html.
- [42] Alfred Thayer Mahan, *Retrospect and Prospect: Studies in International Relations Naval and Political*, Boston: Little, Brown, and Company, 1902, Internet, 21/04/2008/, http://www.shsu.edu/~his_ncp/Mahan.html.
- [43] Alfred Thayer Mahan, *Sea Power in Its Relations to the War of 1812*, Boston, Little-Brown, 1905, Internet, 11/11/2008/, <http://www.gutenberg.net>. Html.
- [44] Theodore Roosevelt, „Obstacles to Immediate Expansion”, 1897, A Letter to Mahan, *Papers of Theodore Roosevelt*, Manuscript Division, Library of Congress, pp. 225-231, Internet, 23/04/2008/, <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/trmaham.htm>
- [45] SOCIETY FOR HISTORIANS OF AMERICAN FOREIGN RELATIONS, 2004 ANNUAL MEETING, 24-27 JUNE 2004, AUSTIN, TEXAS, „America is our sphere- Alfred Thayer Mahan, the Monroe Doctrine, and the Isthmian Canal”, Serge Ricard, Sorbone Nouvelle, Paris, France, Internet, 11/08/2008., <http://www.h.net.org/diplo/reports/SHAFR2004/Ricard.pdf>.
- [46] Roosevelt to William Howard Taft, March 3, 1909, *Letters of Theodore Roosevelt*, Manuscript Division, Library of Congress, Vim 1543, Internet, 23/04/2008/, <http://www.mtholyoke.edu>

ИСТРАГА КАО НАЧИН МИРНОГ РЕШАВАЊА МЕЂУНАРОДНИХ СПОРОВА

Борис Кривокапић*
Универзитет „Унион – Никола Тесла”,
Факултет за пословно индустријски менаџмент, Београд

Рад се бави истрагом као једним од начина мирног решавања међународних спорова. Аутор обрађује појам истраге, истражне комисије (образовање, састав, начин рада и др.) и, посебно, примену у пракси.

Чест узрок спора је то што односне стране имају различито виђење битних елемената неког догађаја. У том смислу, истрага се може јавити у двострукој улози – много пута она је само једна од претходних фаза пре обраћању неком другом начину мирног решавања, али у неким случајевима и сама може довести до окончања спора.

С тим у вези, премда истрага и даље има одређене предности (еластичност и могућност да се тако размотре различита питања, што обављају тела чији чланови имају потребну стручност) све чешће се јавља као само један од првих корака у поступку решавања спора. Након што се утврде чињенице, спор се обично дефинитивно решава у непосредним преговорима или на неки други начин.

То је и разумљиво из више разлога. Поред осталог, експерти су компетентни да сагледају стручну страну проблема, али немају ни политички увид у односе између држава, ни правничка ни друга шира знања, неопходне за дефинитивно решење спора. Уз то, у свету који је одавно постао „глобално село” интереси држава су углавном испреплетени, што има за последицу да се многи спорови морају решавати на широј основи. Уосталом, истрага није подесна за све спорове. Она није од помоћи када нису спорне чињенице већ (и) нешто друго (нпр. тумачење неке норме), као што је, са друге стране, скоро извесно да државе неће препустити истражној комисији да она реши спор који задира у њихове битне интересе.

Кључне речи: *истрага, анкетне комисије, међународно право, међународни спорови, мирно решавање спорова, Уједињене нације*

* Проф. др Борис Кривокапић је редовни професор Универзитета „Унион – Никола Тесла”, Београд.

Појам

Поред разних других могућих значења, истрага је назив за мирно решавање међународних спорова путем формирања истражних тела (истражних комисија, експертских група и сл.) ради испитивања и истинитог утврђивања чињеница које су довеле до конкретног спора или су важне за његово решење.¹

Пракса показује да је чест узрок међународног спора различито виђење битних елемената неког догађаја. При томе тај догађај, ако се заиста догодио, може значити не само повреду интереса неке од страна, већ и кршење одређене међународноправне норме (нпр. кршење неког међународног уговора). То доводи до спора и потребе да се он реши, а у неким случајевима отвара и питање предузимања још неких корака, као што су накнада штете или увођење санкција.

Ако се представе заинтересованих страна о ономе што се заиста одиграло знатно разликују, често чак у мери да једна другу искључују, разуме се да се спор не може решити простом применом материјалног права. Примена права долази у обзир тек када се утврди тачно чињенично стање.

Истрага се може јавити у двострукој улози. Често представља само једну од претходних фаза пре коначног решења спора неким од начина мирног решавања.² Са друге стране, у неким случајевима и сама може довести до окончања спора. Истрага може бити:

– део процеса решавања спора. Тачно, недвосмислено и благовремено утврђивање чињеничног стања којим се констатује и доказује шта се заправо догодило, зашто се догодило, како се догодило, где се догодило и слично, представља предуслов за решење спора путем преговора, посредовања, арбитраже и сл. У том случају истрага је једна врста претходне фазе у поступку мирног решења спора;

¹ Овде је реч о истрази и истражним комисијама у ужем значењу, везано за мирно решење неког међународног спора. Мимо тога, истражне (анкетне) комисије могу се образовати за разне потребе. Поред осталог, и у оквирима држава – нпр. анкетна комисија парламента, како би се истражило неко спорно питање или догађај, укључујући и оне који се тичу спољнополитичких односа. Такође, истрагу могу водити и разни међународни органи – у оквиру кривичног гоњења пред међународним кривичним судом, утврђивања одговорности међународног службеника и слично.

Више о истрази као начину мирног решавања међународних спорова (хронолошким редом): Andrassy Juraj: *Međunarodno pravo, Školska knjiga, Zagreb, 1978, str. 495-497*; *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, United Nations, New York 1992, pp. 24-33; Shaw Malcolm N.: *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 923-925; Merrills J.G.: *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 45-63; Бекяшев К. А. (отв. ред.): *Международное публичное право, Проспект, Москва 2009, стр. 230-231*; Merrills John: „The Means of Dispute Settlement“, in: Evans Malcolm D. (ed.): *International Law, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 564-566*; Етински Родољуб: *Међународно јавно право, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 281-282*; Крећа Миленко: *Међународно јавно право, Правни факултет БУ, Београд 2010, стр. 681-683*; Аврамов Смиља: *Међународно јавно право, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2011, стр. 601-602*; Degan Vladimir-Đuro: *Međunarodno pravo, Školska knjiga, Zagreb, 2011, str. 714-716*; Bergsmo Morten (ed.): *Quality Control in Fact-Finding, Torkel Opsahl Academic Epublisher, Florence, 2013*; Вучинић Зоран: *Међународно јавно право, Факултет безбедности БУ, Београд, 2013, стр. 211-213*; Јанковић Бранимир М., Радивојевић Зоран: *Међународно јавно право, Пунта, Ниш 2014, стр. 388-389*.

² Мисли се на непосредне преговоре, посредовање, мирење, арбитражу, поступак пред међународним судом.

– самосталан начин мирног решавања спора. Често објективна истрага може и сама непосредно да доведе до окончања спорне ситуације. То ће бити случај када се, на пример, утврди да је посреди заблуда, погрешна представа о стварности код једне или обеју страна и слично.

Тако, на пример, може бити спорно да ли је ваздушни простор земље А повредио ваздухоплов државе Б или Ц, да ли је то био цивилни или војни ваздухоплов, зашто је дошло до повреде ваздушног простора (због временских неприлика, отмице, провокације и сл.). У том смислу, ако се утврди да у питању није био авион државе Б већ државе Ц, спор између државе А и Б постаје беспредметан. Ако се утврди да је војни авион државе Б повредио ваздушни простор државе А због, на пример, невремена, дезоријентације, механичког квара и сл. то ће у највећем броју случајева значити разјашњење које ће задовољити обе стране и спречити развој међудржавног спора.³

Истражне комисије

Пошто се обично обавља посредством тела за истрагу, овај начин мирног решавања спорова у литератури и пракси често се називају анкетне (истражне) комисије.⁴

Истражно тело могу образovati саме стране у спору. То се може учинити на основу неког претходног (трајног) споразума којим се унапред предвиђа да ће евентуални спорни случај (нпр. гранични инцидент) истражити мешовита комисија. Могуће је и да се истражно тело оснује као вид *ad hoc* решења, непосредно везаног за конкретну ситуацију, како би се утврдило како је и зашто дошло до спорног догађаја и које су његове тачне последице.

Заинтересоване стране могу поверити образовање истражног тела и неком спољњем, неутралном ауторитету, што би требало да гарантује већу објективност истраге и коначног извештаја.

Уз класичне анкетне комисије, установљене одлуком страна у спору, савремена пракса познаје и слична тела која такође спроводе истрагу (анкету) на лицу места, али која су формирана одлуком надлежног органа неке међународне организације и стога одговарају и извештај подносе том органу (а не непосредно странама у спору). Пример представљају разна тела која, по потреби, установљавају надлежни органи УН, ОЕБС, Савета Европе итд. Премда понекад носе другачије називе (експертске групе, радне групе, посматрачке мисије и сл.) она суштински представљају само једну врсту истражних комисија.

³ Конкретно, средином 70-их година прошлог века војни авион СФР Југославије је због невремена залутао, ушао у ваздушни простор НР Бугарске и тамо се срушио. Локални становници пружили су помоћ повређеном пилоту, а на лице места хитно је изашла мешовита комисија у којој су били представници органа Бугарске и конзул и војни аташе Југославије у Бугарској. Заједничком истрагом констатовано је да је авион повредио ваздушни простор Бугарске због објективних околности и све се на томе завршило. Председник Југославије Тито поклонио је сељанима који су спасили пилота ручне часовнике.

⁴ Назив „међународна истражна комисија” (енг. *international commission of inquiry*) за овај начин мирног решавања међународних спорова користе, уосталом, обе Хашке конвенције о мирном решавању међународних спорова (1899. одн. 1907).

Мада се на први поглед може учинити да ту није реч о решавању спора, већ о утврђивању чињеничног стања, како би се органи одређене међународне организације одредили према њему, у највећем броју случајева у позадини су отворени или макар притајени спорови између разних држава, односно ситуације које, ако остану неразјашњене и нерешене, прете да озбиљно наруше међународне односе. У том смислу, истрага и резолуција надлежног органа међународне организације, која се доноси поводом извештаја истражног тела, јављају се као нека врста превентивне дипломатије⁵ која настоји да избегне да до спора дође или, ако је он већ у настанку, да се што брже реши на задовољство свих. Гледано из другог угла, истрага и затим извештај непристрасног тела које поступа у име односне међународне организације, чак и ако сами по себи не доведу до коначног решења, важни су и због тога што ће скоро без изузетка послужити као чињенични основ за доношење одлуке надлежног органа међународне организације којом се спор решава.

Актом о установљавању ових тела прецизирају се чињенице које треба испитати, начин и рок образовања комисије, обим овлашћења њених чланова, правни статус чланова комисије (њихове повластице и имунитети и сл.), рок у којем комисија треба да поднесе извештај, а по потреби и друга питања (седиште комисије, њен однос са другим органима и телима и слично).

Састав истражног тела

У начелу, истрага може бити поверена и појединцу. Ипак, због осетљивости и сложености питања, потребе да се избегне једностраност која је на изванредан начин неизбежна када је све у рукама појединца, проблема избора најподеснијег лица итд., истрага се скоро без изузетка поверава колективном органу, најчешће састављеном од 3 или 5 чланова. Чак и онда када наоко изгледа да истрагу води појединац (нпр. специјални извештач, који подноси коначан извештај телу које га је именovalo) истрага и њени налази у ствари представљају резултат напора читавог тима којим тај појединац руководи.

Тело које врши истрагу обично сачињавају стручњаци одређеног профила. Зависно од природе чињеничног стања које треба испитати и утврдити, то могу бити лекари, хемичари, физичари, балистичари, поморски официри итд. У питању су, дакле, експерти, вештаци, а не политички представници.

Истражна комисија може бити формирана као мешовита, у паритетном саставу, што значи да је састављена од истог броја представника држава у спору. Такво решење обично предвиђају билатерални споразуми, у првом реду они о обележавању и одржавању граничне линије, о мерама за спречавање и решавање граничних инцидента, о заштити односних националних мањина једне уговорнице у другој, и слично.

Могуће је да истражна комисија буде образована и тако да поред представника држава у спору у њен састав уђу и држављани трећих (непристрасних) држава или представници неке међународне организације. Ако су у спорну ситуацију укључене

⁵ Више о превентивној дипломатији: Васић Душан Н.: *Превентивна дипломатија*, Службени гласник *ет. ал.*, Београд 2010; Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Албатрос плус, Београд, 2010.

две стране, обично свака делегира по једног свог представника којима се додају још један или три неутрална члана о којима су се стране у спору споразумеле. Ту неутрални чланови представљају једну врсту објективног чиниоца, а у извесној мери и посредника, који не само да пресудно утичу при гласању (онда када би иначе гласови били подељени) већ и доприносе изналагању компромисних или, у најмању руку, избалансираних оцена и квалификација, тим пре што се председник комисије увек именује из редова неутралних чланова.

Коначно, комисија се може формирати и у потпуно неутралном саставу, тако што ће сви њени чланови бити непристрасна лица. Ово решење присутно је у пракси Уједињених нација и других међународних организација, где се истражне комисије, по правилу, формирају од представника, односно држављана трећих, незаинтересованих држава.

Број чланова комисије одређује се актом о њеном образовању, којим се одређује и начин доношења одлуке.

Начин рада

Улога истражних комисија јесте да утврде право стање ствари, односно стварне чињенице. У ту сврху оне могу вршити истрагу на лицу места (увиђај), прикупљати обавештења и податке, саслушавати сведоке, вршити мерења, испитивања, анализе и слично и предузимати друге истражне радње на које су овлашћене. Све то, међутим, само уз пристанак одређене државе на чијој територији се истрага врши и, по правилу, у присуству њених представника.⁶

По спроведеном поступку комисија подноси извештај у којем саопштава налазе до којих је дошла. Тако, на пример, ако се истрага тичала пада ваздухоплова, извештај ће садржати све релевантне податке који су утврђени – када се то догодило, како, зашто, да ли је на ваздухоплов отворена ватра и ако јесте са територије које државе, да ли је ваздухоплов оборен нападом из ваздушног простора или са земље, и слично.

Рад истражне комисије може на први поглед донекле личити на међународну арбитражу зато што и она узима у обзир чињенично стање. Ипак, разлике су велике. Пре свега, чланови истражне комисије по правилу се именују из редова експерата одговарајуће струке, док се у наше време за арбитре обично бирају правници. За разлику од истраге, чија се функција исцрпљује у утврђивању тачног чињеничног стања, арбитража, истина, такође проучава чињенице, али само зато да би на основу њих применила међународно право и тако решила спор. Такође, извештај истражне комисије нема карактер пресуде и, сам по себи, не везује стране у спору.⁷

⁶ Поред осталог, чл. 21. Хашке конвенције о мирном решавању међународних спорова (1907) прецизира: „Све материјалне констатације и сви увиђаји на лицу места морају се обавити у присутности представника и правозаступника странака или пошто они буду прописано позвани.”

⁷ Истини за вољу, то је само донекле тачно. Мада, формално гледајући, извештај комисије заиста није обавезујући, у ситуацији када иза њега стоји непристрасно и квалификовано (експертско) тело, држава која није задовољна налазом комисије у великом броју случајева реално ће бити изложена притиску међународне заједнице да такав извештај односно њиме утврђено чињенично стање прихвати као тачно.

Он само олакшава решење тако што утврђује чињенично стање, чиме га у већини случајева чини неспорним, али стране у спору и даље имају слободу акције, подра-зумевајући да могу да наставе трагање за решењем путем непосредних преговора и других начина мирног решавања, међу којима је и арбитража.⁸ Напротив, арби-тражна пресуда је правно обавезујућа за стране у спору.

Примена у пракси

У литератури се могу наћи тврдње да се истражне комисије ретко користе у прак-си; штавише, да су у XX веку нашле примену само шест пута – у четири случаја изме-ђу 1904. и 1922, а затим након пуних 40 година у још два случаја (1962. и 1976).⁹

Овај приступ је сувише рестриктиван. Поменути случајеви заиста су најпознатији примери решавања спорова путем истражних комисија, али нису и једини. Напротив.

Пре свега, велики број истрага у пракси врше мешовите комисије, састављене на па-ритетној основи од представника заинтересованих држава, без учешћа трећих субјеката. И, пошто се ради о утврђивању чињеница, а не тумачењу прописа и слично, у многим случајевима налази комисија требало би да буду објективни, чак и када то значи да нису по вољи једне од страна.¹⁰ Такође, у пракси истрагу све чешће одређују неки трећи субјекти (међународне организације), чак и независно од воље одређених страна.

Истрага се нарочито често користи у вези са граничним инцидентима, ограничен-ним оружаним окршајима, падовима авиона, потапањима бродова, оптужбама због тешког кршења људских права, оптужбама за вршење ратних злочина и злочина против човечности, споровима у вези са великим загађењем животне средине и сличним проблемима. Обично се јавља као нека врста претходног питања, од којег зависи даљи ток ствари. Тачно утврђено чињенично стање често значи превазила-жење спорне ситуације, тако што се констатује да спора заправо и нема. У другим случајевима правовремена објективна истрага, чије су налазе прихватиле обе стране, доводи до окончања спора у његовој најранијој фази, најчешће закључе-њем одговарајућег споразума. Коначно, чак и онда када се овим путем не дође до коначног решења спора, те се оно потражи обраћањем неком другом механизму (посредовање, арбитража и сл.), налаз истражне комисије свакако ће се узети у об-зир, те у том смислу и он постаје део решења спора.¹¹

Чак и када није искрено спремна да се спор реши објективним утврђивањем стања, њен маневарски простор биће знатно смањен.

⁸ Уосталом, чл. 31. Хашке конвенције о мирном решавању међународних спорова (1907) прецизира: „Извештај комисије, ограничен на констатацију чињеница, никако нема карактер арбитражне одлуке. Он оставља странкама пуну слободу у погледу последица које се имају дати таквој констатацији.”

⁹ Merrills J. G. *op. cit.*, p. 59.

¹⁰ Тако, на пример, ако је пројектил са територије државе А прелетео државну границу и уништио обје-кат на територији државе Б, то ни представници државе А у мешовитој комисији неће моћи да негирају, јер ће бити суочени са материјалним доказима и изјавама сведока.

¹¹ Овде је ситуација донекле слична са преговорима који могу бити самосталан начин решења спора (успешни преговори могу значити окончање спора, без потребе да се прибегава другим средствима), али исто тако могу се одвијати и паралелно са неким другим механизмом за решење спора.

Решавање спорова путем истражних комисија предвиђено је још Хашком конвенцијом о мирном решавању међународних спорова из 1899. године, која је ту материју уређивала у чл. 9–14, а детаљније је регулисано истом конвенцијом из 1907. која је у члановима 9–36. предвидела закључење посебног уговора за сваки спор, начин именовања комисије (који је заправо исти као начин именовања арбитражног суда), поступак по којем комисија треба да ради уколико стране у спору не одлуче да саме пропишу поступак или да то препусте комисији (он веома подсећа на поступак арбитражног суда) и др.

И, заиста, само пет година након што су анкетне комисије регулисане Хашком конвенцијом из 1899, догодио се најчувенији спор који је расветљен и решен путем налаза истражне комисије. Реч је о догађају Инцидент у Северном мору (случај, спор) *Доџер банк (Dogger Bank)*.¹²

Овај пример потврдио је да истражне комисије могу бити веома корисне у решавању спорова. Након што су релевантна питања од значаја за рад ових тела била још прецизније регулисана Хашком конвенцијом из 1907, догодила су се још два позната случаја решавања спора истрагом. Оба пута опет се радило о инцидентима који су се збили на мору, а састојали се у нападу ратног брода зарађене стране на неутрални брод. Конкретно, реч је о спору Тавињано (*Tavignano*) између Италије и Француске у вези са пленом једног и отварањем ватре на два друга француска брода у близини тунижанске обале за време италијанско-турског рата (1911–1912), односно о потапању норвешког брода *Tiger* од стране немачке подморнице, у близини обала Шпаније (1917).¹³

¹² Спор је назван по великом средишњем делу Северног мора (*Dogger Bank*) око 100 км удаљеном од обала Велике Британије. Ту је 1904, у време руско-јапанског рата, руска ескадра под командом адмирала Рождественског, на свом путу ка Јапану, грешком напала неколико британских рибарских бродова за које јој се учинило да су јапанске торпиљерке (на основу недовољно проверених информација руски штаб стекао је уверење да ће их Јапанци негде изненада напасти још у европским водама, а затим је сигнализација са енглеских бродова погрешно протумачена). Један британски брод је потопљен, 2 британска морнара су погинула, а 6 је рањено. И Руси су имали губитке (2 погинула и 1 рањено) и то од сопствене ватре која је у општем метежу отворана насумице. Пошто је Велика Британија енергично протестовала, тражећи извинијење, велику накнаду штете и строго кажњавање одговорног официра (адмирал Рождественског) односи између двеју земаља су се веома заоштрили. Тада је, на предлог Француске, питање поверено међународној истражној комисији која је заседала у Паризу, а коју су чинили по један морнарички официр високог ранга из Русије, Велике Британије, Француске, Аустроугарске и САД. Она је прогласила Русију кривом, али је приметила да се заблуда у извесној мери може оправдати. Русија је прихватила такву одлуку и исплатила британској влади на име одштете 65.000 фунти. Са друге стране, због дела извештаја који је донекле уважио аргументе који су оправдавали заблуду, Британија је одустала од инсистирања на кажњавању руског адмирала. Случај је посебно занимљив због тога што је истражна комисија, уз претходни пристанак страна у спору, изашла изван оквира редовних задатака таквих тела (утврђивање чињеница) и пресудила спор, па чак одредила и висину накнаде штете. У том смислу могло би се приговорити да се овде и поред формалног означавања међународног тела као истражне комисије, заправо радило о некој врсти арбитраже.

Више о инциденту и његовом решавању: Опенхајм Л.: *Међународно право: решавање међународних спорова*, Геца Кон, Београд, 1935, пп. 13-14; Новаковић Милета: *Основи међународнога јавнога права*, књига II, Београд, 1938, стр. 123-124; Hamilton P., Requena H.C., van Scheltinga L., Shifman B. (eds.): *The Permanent Court of Arbitration: International Arbitration and Dispute Resolution*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, pp. 297-302; Merrills J.G.: *op. cit.*, pp. 47-48.

¹³ У првом случају италијански ратни бродови запленили су француски пароброд *Tavignano* и отворили ватру на још две француске лађе са тврђом да се баве контрабандом. Спорно је је било да ли се то догодило на отвореном мору (како је тврдила Италија) или у територијалним водама француског протектората Туниса (како је тврдила Француска). Суштина је била у томе да ако су се бродови заиста налази-

Истражне комисије коришћене су и наком завршетка Првог светског рата. Један од најпознатијих је случај када је немачка подморница потопила холандски пароброд „Тубанција” (*Tubantia*) који је из Амстердама кренуо пут Јужне Америке. Мада се то догодило за време Првог светског рата (1916) спор је добио епилог тек по његовом окончању, налазом истражне комисије објављеном 1922. године.¹⁴

У неколико случајева истражне комисије користило је и Друштво народа, на пример, у спору између Финске и Шведске у вези са Аландским острвима (1921),¹⁵ у спору између Турске и Велике Британије у вези са бившим отоманским вилајетом Мосул (1925)¹⁶ и др. Поред осталог, Друштво је 1931. формирало истражну комисију на челу са Британцем Литоном (*Lytton*) ради осветљавања битних питања везаних за тзв. Манџуријски инцидент.¹⁷

ли на отвореном мору, Италијани су имали право да прибегну одређеним мерама, али ако су се налазили у територијалном мору неутралне државе, ове акције биле би несумњиво противправне. Стога је оцена законитости поступака Италије зависила од тачног утврђивања положаја француских бродова у критичним тренуцима. Трочлана истражна комисија, коју су чинили по један италијански, француски и британски поморски официри, саслушала је сведоке, проучила документе, па је чак извршила и увиђај на лицу места. И поред тога, није утврдила тачан положај француских бродова у моменту када је на њих пуцано, односно кад је извршена заплена, већ је само означила у којој се зони то догодило. Ипак, из налаза комисије могло се закључити да чак и ако је *Tavignano* можда и био узапћен изван територијалних вода Туниса, отварање ватре на друга два брода се свакако догодило унутар тих вода.

У другом случају, Немачка је тврдила да иако неутралан, норвешки брод се бавио контрабандом. Спорно је било да ли је потопљен у територијалним водама неутралне Шпаније (како је тврдила Шпанија) или на отвореном мору (како је тврдила Немачка). И овде је утврђивање истине поверено трочлавној комисији коју су чинили поморски официри двеју страна, са неутралним чланом и уједно председником из Данске. Комисија је на крају закључила да се све догодило у водама Шпаније. Пошто су се стране у спору обавезале да ће налаз комисије прихватити као правно обавезујући, тиме је спор решен.

Више: Новаковић Милета: *оп. цит.*, *пп.* 124-125; Hamilton P., Requena H.C., van Scheltinga L., Shifman B. (eds.): *op. cit.*, *pp.* 303-308; Merrills J. G.: *op. cit.*, *pp.* 49-51.

¹⁴ Холандија, која је била неутрална у Првом светском рату, тврдила је да је њен брод на отвореном мору торпедом потопила немачка подморница, те да Немачка мора да плати одштету. Немачка је прво одбијала своју умешаност, тврдећи да у близини места инцидента није било ни немачких мина, ни немачких подморница, те да је брод страдао од мине или торпеда Британаца. Ти наводи су отпали када су у чамцима за спасавање пронађени фрагменти који су били доказ да је реч о немачком торпеду. Тада је Немачка почела да тврди да се радило о пројектилу који је десет дана раније испален на британски разарач који је, промашивши циљ, остао активан да би на крају случајно погодио холандски брод. Да би се утврдило тачно стање, у Берлину је 1921. потписан споразум којим је питање предато петочлавној истражној комисији састављеној од по једног морнаричког официра из Холандије, Немачке, Данске и Шведске, а са правником из Швајцарске као председником. Закључак комисије, изнет у њеном извештају из 1922, који су потписали сви њени чланови, био је да брод заиста потопила немачка подморница УБ-13. Тиме је истовремено утврђена одговорност Немачке. Њена влада је то прихватила и исплатила Холандији одштету. Новаковић Милета: *оп. цит.*, *пп.* 124-125; Hamilton P., Requena H. C., van Scheltinga L., Shifman B. (eds.): *op. cit.*, *pp.* 309-312; Merrills J.G. *op. cit.*, *pp.* 51-52.

¹⁵ Више: Кривокалић Борис: „Аландска острва – осам деценија широке аутономије”, у: *Аландска острва – прмер успешне аутономије*, Институт за упоредно право & Форум за етничке односе Београд, 2001, стр. 9-20.

¹⁶ Више: Wright Quincy: „The Mosul Dispute”, *American Journal of International Law* Vol. 20. No 3, 1926, *pp.* 453-464.

¹⁷ На захтев Кине, Друштво народа именовало је петочлавно истражну комисију у којој су, поред Литона, били по један члан из Италије, Француске, Немачке и САД, поверивши јој да разјасни околности под којима се одиграо тзв. Манџуријски инцидент (познат и као Мукденски инцидент). Радило се о подметању експлозива 18.9.1931. поред железничке пруге крај места Мукден, у Манџурији (на територији Кине). Премда експлозија није уништила шине (само неколико минута касније ту је безбедно прошао воз), Јапан је оптужио кинеске дисиденте за напад и искористио овај догађај за инвазију и окупацију Манџурије. Само 6 месеци

Сједињене Државе су у периоду 1913–1941. закључиле низ споразума, познатих под именом Брајанови споразуми,¹⁸ којима је предвиђено оснивање сталних истражних комисија.¹⁹ Ово решење прихватиле су и неке друге земље које су склопиле сличне уговоре између себе.²⁰ Мада су овим путем створени потребни правни оквири, у пракси није дошло до пораста употребе истражних комисија са позивом на поменуте споразуме.²¹

Као део система мирног решавања спорова, истрагу предвиђа и Повеља УН (чл. 33/1).

Поред осталог, после Другог светског рата, путем истражних комисија решени су спорови *Red Crusader*, између Данске и Велике Британије (1961) и *Letelier and Miffitt*, између Чилеа и САД (1976).²²

касније ту је формирао своју марионетску државу Манџукуо. У ствари, све је било инсценирано – експлозив су у близини колосека (али на довољној удаљености да га не оштети) подметнули сами Јапанци, како би за то оптужили Кинезе и обезбедили себи изговор за већ планирани оружани упад у Манџурију.

Литонова истражна комисија је у пролеће 1932. провела шест недеља у Манџурији истражујући стварно чињенично стање, позадину сукоба између Јапана и Кине, стварање марионетске државе Манџукуо и др. Премда је требало да има пуну слободу кретања, јапанске војне власти јој то нису дозволиле. Ипак, комисија је успела да сакупи довољно грађе за извештај у којем је изнела не само налазе до којих је дошла, већ и предлоге за мирно решење ситуације. Мада је пропустила да изричито означи Јапан као агресора, њен извештај је обелоданио јапанску превару, као и то да је марионетска држава створена вољом Јапана, а не локалног становништва. То је довело до опште осуде и дипломатске изолације Јапана, на шта је он одговорио иступањем из Друштва народа (1933).

Строго узевши, у конкретном случају истражна комисија није донела решење спора. Она га је понудила, али није могла да га наметне. Напротив, ослободивши се стега које му је наметало чланство у Друштву народа, Јапан је наставио освајања на Далеком истоку. Међутим, то не умањује улогу истражне комисије. Да је Јапан прихватио њен налаз и препоруке, спор би био решен. Уосталом, решење је могло бити нађено у споразуму постигнутом путем непосредних преговора или је ствар могла бити предата арбитражи, а да затим Јапан не испуни обавезе из споразума или одбије да изврши арбитражну пресуду. То, међутим, не би умањило значај преговора или арбитраже као начина мирног решавања спорова. Штавише, и у оним случајевима из праксе који се наводе као неспорни примери решења спора путем налаза истражне комисије, једна од страна је могла да одбије да прихвати извештај комисије и тада би све изгледало другачије. Стога и улогу Литонове истражне комисије треба посматрати на исти начин. Извештај Литонове комисије види на: *Appeal by the Chinese Government*, League of Nations, C. 663. M. 320, Geneva October 1st 1932, http://www.wdl.org/en/item/11601/view/1/11_29/3/2015.

¹⁸ По презимену државног секретара САД Вилгема Брајана (*W. J. Bryan*).

¹⁹ За текстове: *Treaties for the Advancement of Peace – Between the United States and Other Powers Negotiated by the Honorable William J. Bryan, Secretary of State of the United States*, New York, Oxford University Press 1920, <https://archive.org/details/treatiesforadva00scotgoog>, 29/3/2015.

²⁰ Више: Опенхајм Л.: *op. cit.*, 15–16; Мерилис Ј. Г.: *op. cit.*, pp. 52–53.

²¹ Неки аутори примећују да је и поред тога допринос ових споразума био велики, пошто су они усвојили три принципа од изузетне важности за даљи развој овог начина мирног решавања спорова: 1) сталне комисије имају значајне предности над *ad hoc* телима; 2) не треба ограничавати врсте спорова који се могу подврћи истрази; и 3) улога комисије у изналагању решења спора расте ако се она овласти да даје препоруке. прихватање та три елемента довело је до појаве новог начина мирног решавања спорова, познатог као *мирење*. merrills j. g. *op. cit.*, p. 53.

²² Детаље случајева види код: Hamilton P., Requena H. C., van Scheltinga L., Shifman B. (eds.): *op. cit.*, pp. 312–314; Мерилис Ј. Г.: *op. cit.*, pp. 53–59. За извештај истражне комисије у случају *Red Crusader* види: *Investigation of certain incidents affecting the British trawler Red Crusader*, Report of 23 March 1962 of the Commission established by the Government of the United Kingdom of the Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Denmark of 15 November 1961, http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXIX/521-539.pdf, 29/3/2015.

Истражне комисије и друга истражна тела нашли су своје место и у пракси Уједињених нација и других међународних организација.

Уједињене нације користиле су разне истражне комисије још од самог почетка свог рада, као нпр. у случајевима Грчке (1947–1950), Палестине (1947), Индонезије (1949–1951), Кореје (1950), Мађарске (1957), Ирака и Ирана (1973), Сејшела (1982), Ирака (1984), Либана (2005) итд.

Ова тела, са разним задацима и овлашћењима, нарочито су користили Савет безбедности и генерални секретар, пре свега у ситуацијама које су биле везане за одржавање међународног мира и безбедности.²³ У том смислу нарочито је важна Декларација о утврђивању чињеница од стране Уједињених нација на пољу одржавања међународног мира и безбедности, коју је 1991. усвојила Генерална скупштина УН.²⁴ Она се бави утврђивањем чињеница што обављају три главна органа УН – Генерална скупштина, Савет безбедности и генерални секретар – у контексту њихових одговорности за одржавање међународног мира и безбедности. Посебна улога намењена је генералном секретару који, када постоји спор или ситуација, може по сопственој иницијативи или на захтев заинтересованих држава да предузима мисије ради утврђивања чињеница. Уз то, дужан је да припреми и ажурира листу експерата на разним пољима који су погодни за именовање за чланове мисија за истраживање чињеница. Његова улога додатно је појачана решењем према којем, приликом одлучивања о томе коме ће поверити мисију за утврђивање чињеница, Савет безбедности и Генерална скупштина предност треба да дају Генералном секретару који може именовати специјалне представнике и групе експерата који ће му подносити извештаје.²⁵ То не искључује право Генералне скупштине и Савета безбедности да оснивају и друга *ad hoc* супсидијарна тела ради утврђивања чињеница. Сваки захтев државе упућен надлежном органу УН којим се тражи да се на територију те државе пошаље мисија за утврђивање чињеница, мора бити размотрен без одлагања.²⁶

Истражне комисије, по потреби, именују и други органи УН, поред осталог и Савет за људска права.²⁷

²³ Преглед тих тела са кратким описом разлога формирања, трајањем мандата и другим битним подацима види на: *Commissions and Investigative Bodies*, Repertoire of the Practice of the Security Council, http://www.un.org/en/sc/repertoire/subsidiary_organ/commissions_and_investigations.shtml, 29/3/2015. У неким случајевима истражне комисије су формиране у вези са стањем у одређеним земљама – види нпр. извештаје независне истражне комисија УН за Либан у периоду 2005-2008: *Reports by the UN International Independent Commission (Lebanon)*, UN News Centre, <http://www.un.org/apps/news/docs.asp?Topic=Lebanon&Type=UNIIIC+Report>, 29/3/2015.

²⁴ *Declaration of Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security*, UN, A/RES/46/59, 9 December 1991, <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r059.htm>, 29/3/2015.

²⁵ Пример извештаја такве комисије коју је именовао генерални секретар је *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*, September 2011, http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf, 29/3/2015.

²⁶ Више о Декларацији: Berg Axel: „The 1991 Declaration on Fact-finding by the United Nations”, *European Journal of International Law* Vol. 4, No 1, 1993, pp. 107-114.

²⁷ Пример извештаја независне међународне истражне комисије коју је именовао Савет за људска права је извештај комисије за Сирију, *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic A/HRC/27/60*, 13 August 2014, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/A.HRC.27.60_Eng.pdf, 29/3/2015.

Такође, разне врсте истрага врше и специјализоване агенције УН. Тако, на пример, Међународна организација рада (ILO) путем истражних комисија проверава да ли постоји кршење обавеза из међународних конвенција рада. Конкретно, коришћење истражних комисија регулисано је већ у чл. 26-34. Устава те организације. Ту је, поред осталог, утврђено да ће Управни одбор основати истражну комисију на захтев чланице која тврди да друга чланица не обезбеђује примену одређене конвенције на одговарајући начин, односно да то може учинити и по сопственој иницијативи.

Разне истраге вршила је и врши Међународна агенција за атомску енергију (IAEA). Неке од најновијих, познатих широј јавности, јесу оне у вези са несрећом у Фукушими или са нуклеарним програмом Ирана итд.²⁸

Међу најпознатијим случајевима су и две истраге које је спровела Међународна организација за цивилно ваздухопловство (ICAO) поводом обарања корејског путничког авиона Боинг 747 на линији KAL 007 изнад територије Совјетског Савеза (1983).²⁹ Прва је спроведена одмах након пада авиона, а друга 10 година касније, након што је 1993. Русија предала ICAO копије снимака црних кутија авиона и копије комуникације остварене критичног дана између одговарајућих совјетских војних центара на Далеком истоку.

Разне облике сталних или повремених истражних тела имају и друге специјализоване агенције УН. Поред осталог, Светска банка има инспекцијски панел, који на основу расположивих података предлаже извршним директорима (Савету директора) да се одређени догађај испита, па ако добије такав мандат спроводи истрагу. Мада његов налаз није правно обавезујући, има велику тежину.³⁰

Међу другим примерима, под одређеним условима, Извршни савет Организације за забрану хемијског оружја (OPCW) може установити експертску групу ради разматрања свих расположивих информација и података у вези са ситуацијом која изазива забринутост, а може наложити и ненајављену инспекцију на лицу места.³¹

²⁸ Више: *Topics in Focus*, IAEA, <https://www.iaea.org/newscenter/focus>, 29/3/2015.

²⁹ Авион је 1.9.1983, на лету из Анкорица на Аљасци у Сеул, знатно скренуо с курса (преко 500 км) и ушао дубоко у ваздушни простор СССР-а изнад Камчатке, у подручје где су, због великог броја војних постројења, били забрањени летови. Два совјетска ловца покушала су да остваре комуникацију са авионом и преусмере његов лет. Пошто пилот није одговарао на позиве, нити је авион мењао курс, један од ловаца испалио је ракету и оборио летелицу. Погинуло је свих 269 путника и чланова посаде. Совјетски Савез је изјавио да је оборен неидентификовани авион који је био у шпијунској мисији, док су САД тврдиле да су Совјети знали да је у питању ненаоружани цивилни ваздухоплов, те да се догађај не може означити другачије него као масакр. Друга истрага ICAO закључила је да је највероватнији узрок инцидента то што су пилоти вероватно погрешно наместили аутопилот, пустили да он управља авионом и нису накнадно проверавали координате, односно курс. Постоји, међутим, и широко раширена неслужбена верзија догађаја према којој је авион намерно (по свему судећи без знања посаде) скренут са курса, како би се у његовој радарској сенци сакрио амерички шпијунски авион RC 135.

³⁰ Нешто више: Clark Dana, Fox Jonathan, Treakle Kay (eds.): *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers 2003.

³¹ Чл. IX Конвенције о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништавању (1993).

Посебне истражне комисије, односно специјалне известиоце, користе и многе регионалне међународне организације, међу којима су: ОЕБС,³² Европска унија,³³ Организација америчких држава,³⁴ Афричка унија и др.

Тако, на пример, истраге преко посебних комисија или специјалних извештача вршила је у разним случајевима Парламентарна скупштина Савета Европе. Међу најпознатијима су истрага и извештај у вези са тајним активностима америчке обавештајне агенције ЦИА које су се огледале у смештању одређених лица у тајне затворе на тлу Европе.³⁵ Друга позната истрага Парламентарне скупштине СЕ односила се на илегалну трговину људским органима на Косову.³⁶

Значај у савременим условима

У наше време све мање се користе решења Хашких конвенција, која су на разне начине превазиђена. Истраге се именују углавном или на основу двостраних или вишестраних споразума заинтересованих држава или у складу са одговарајућим нормативним актима међународних организација.

Поред тога, странама у спору стоје на располагању опциона правила за утврђивање чињеница од стране истражних комисија, која је усвојио Стални арбитражни суд.³⁷

Несумњиве предности истраге су еластичност и могућност да се на овај начин размотре сасвим различита питања, што обављају тела чији чланови имају потребне посебне квалификације. Примера ради, судије међународног суда су, по правилу,

³² У многим случајевима истражне комисије су формиране у сарадњи или бар уз сагласност територијалне државе. У вези са насиљем у јужној Киргизији 2010. године (сукобима између етничких Киргиза и Узбека), који су резултирали смрћу око 470 људи, углавном Узбека, видети детаљније: *Kyrgyzstan Inquiry Commission releases final report*, OSCE, <http://www.oscepa.org/parliamentary-diplomacy/special-representative-visits/614-kyrgyzstan-inquiry-commission-releases-final-report>, 29/3/2015; *Report of the independent international commission of inquiry into the events in Southern Kyrgyzstan in June 2010*, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_490.pdf, 29/3/2015.

³³ Поред осталог, Европски парламент ЕУ је у неколико наврата прибегавао том начину утврђивања правог стања ствари- нпр. у новијој пракси у случају болести лудих крава (1996-1997).

³⁴ Види нпр. извештај истражне комисије ОАД у вези са догађајима на Хаитију (2002): *Report of the Commission of Inquiry into the Events OF December 17, 2001, in Haiti*(2002), <http://www.hpcrresearch.org/mrf-database/pdf/haiti-2002-report.pdf>, 29/3/2015.

³⁵ *The Council of Europe's investigation into illegal transfers and secret detentions in Europe: a chronology*, <http://www.assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=36229/3/2015>; *European Complicity in the CIA-led Rendition and Secret Detention Programmes: an Update on Progress Toward Accountability*, Amnesty International, <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/EUR01/027/2010/en/17f7484c-e514-4d12-bf4f-a2a45728e5f5/eur010272010en.pdf>.

³⁶ *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*, Report by Rapporteur Mr. Dick Marty, 12. December 2010, <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/ajdoc462010prov.pdf>, 29/3/2015; и тим поводом донета резолуцију Парламентарне скупштине Савета Европе 1782 (2011) *Investigation of allegations of inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1782.htm>, 29/3/2015.

³⁷ *Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Fact-Finding Commissions of Inquiry*, PCA, http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1188, 29/3/2015. Правила су ступила на снагу 1997.

правници и немају специфична знања из домена поморства, ваздушног саобраћаја, медицине, хемије, физике итд. Такође, пошто је реч о експертима, а не политичарима, требало би да постоји и потребна доза објективности. Она је још израженија када је састав истражног тела такав да у њему преовладавају неутрални чланови или је оно чак у потпуности састављено искључиво од неутралних чланова.

Ипак, у наше време истрага се све чешће јавља само као претходна фаза у поступку решавања спора. Након што се утврде спорне чињенице, обично се спор дефинитивно решава у непосредним преговорима или на неки други начин. То је разумљиво из више разлога. Спор се често не своди само на утврђивање одређене чињенице. Поред осталог, експерти су компетентни да сагледају стручну страну проблема који им је поверен да истраже, али немају ни политички увид у односе између држава, ни правничка ни друга шира знања, неопходне за дефинитивно решење спора. Поред тога, у свету који је одавно постао „глобално село” интереси држава су углавном испреплетени, што има за последицу да се многи спорови морају решавати на широј основи.

Поред тога, мада је у начелу примењива код сваког спора о чињеницама, то не значи да је истрага подесна и за све спорове. По природи ствари она није од помоћи код спорова код којих нису спорне чињенице већ нешто друго,³⁸ као што је, са друге стране, скоро извесно да државе неће препустити истражној комисији да коначно реши спор за који верују да задире у њихове битне интересе.³⁹ Такође, и пракса и сама логика јасно говоре да ће оне државе које планирају да, супротно основним принципима савременог међународног права, реше спор на други начин, а не мирним путем, настојати да нађу покриће за своје акције на другој страни, а не у налазима објективне међународне истражне комисије.⁴⁰

³⁸ Истрага није погодна код спорова који проистичу из различитог тумачења међународног уговора или неке друге међународноправне норме. Истини за вољу, и ту су могуће одређене, условно речено, „истражне” радње, посебно у оквиру тзв. историјског тумачења, односно проучавања припремних радова – разних преднацрта, нацрта, предлога, сугестија, коментара и сл. који настају током рада на неком документу. Поред осталог, Бечка конвенција о уговорном праву (1969) у чл. 32. третира припремне радове и околности у којима је уговор био закључен као допунска средства тумачења уговора, којима се може прибећи ради потврђивања смисла који произлази из примене општих правила тумачења или да би се одредило значење када је тумачење двосмислено или нејасно, или када доводи до резултата који је очигледно апсурдан или неразуман. Ипак, овде се не ради о истрази, већ о другим стварима – посебним техникама које помажу да се разумеју историјски услови у којима је односна норма настала, односно омогућавају да се утврди шта су они који су сачињавали текст стварно имали у виду (како су сами доживљавали одређена решења), а шта су и зашто одбацили. Ово проучавање не врши никакво посебно истражно тело основано на основу неког споразума или одлуке међународне организације, већ то чини сам тумач, најчешће међународни суд.

³⁹ Уосталом, још је чл. 9. Хашке конвенције о мирном решавању међународних спорова (1907) установио ограничења те врсте: „У споровима међународне природе, који не доводе у питање ни част, ни битне интересе и који произлазе из разлике у оцени о чињеничним питањима, силе уговорнице сматрају корисним и пожељним да стране које се не би могле споразумети дипломатским путем установе, уколико то прилике допуштају, међународну анкетну комисију са задатком да олакша решење ових спорова расветљавајући чињенична питања непристрасним и савесним испитивањем.”

⁴⁰ Тако државе које из одређених разлога желе да прибегну, у најмању руку, веома спорним поступцима, као што су тзв. хуманитарна интервенција без мандата УН или наводна превентивна самоодбрана, своје поступке скоро без изузетка правдају, пре свега, подацима из сопствених обавештајних извора (које, разуме се, не могу да открију да их не би угрозили), односно извештајима разних медија, пробраних невладиних организација и слично. Нешто више: Кривокапић Борис: *Актуелни проблеми међународног права*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 567.632.

Литература

- [1] Andrassy Juraj: *Међународно право*, Školska knjiga, Zagreb, 1978.
- [2] Аврамов Смиља: *Међународно јавно право*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2011.
- [3] Бекјашев К.А. (отв. ред.): *Међународное публичное право*, Проспект, Москва, 2009.
- [4] Berg Axel: „The 1991 Declaration on Fact-finding by the United Nations”, *European Journal of International Law* Vol. 4, No 1, 1993.
- [5] Bergsmo Morten (ed.): *Quality Control in Fact-Finding*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Florence, 2013.
- [6] Clark Dana, Fox Jonathan, Treakle Kay (eds.): *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Boulder, New York, Oxford, 2003.
- [7] Degan Vladimir Đuro: *Међународно право*, Školska knjiga, Zagreb, 2011.
- [8] Етински Родолуб: *Међународно јавно право*, Службени гласник, Београд, 2010.
- [9] Evans Malcolm D. (ed.): *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- [10] Hamilton P., Reuena H.C., van Scheltinga L., Shifman B. (eds.): *The Permanent Court of Arbitration: International Arbitration and Dispute Resolution*, Kluwer Law International, The Hague, 1999.
- [11] *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, United Nations, New York, 1992.
- [12] Јанковић Бранимир М., Радивојевић Зоран: *Међународно јавно право*, Пунта, Ниш, 2014.
- [13] Ковачевић Живорад: *Међународно преговарање*, Албатрос плус, Београд, 2010.
- [14] Крећа Миленко: *Међународно јавно право*, Правни факултет БУ, Београд, 2010.
- [15] Krivokapić Boris: „Alandska ostrva – osam decenija široke autonomije“, u: Boris Krivokapić (ur.): *Alandska ostrva – primer uspešne autonomije*, Institut za uporedno право & Forum za etničke odnose, Beograd, 2001.
- [16] Кривокапић Борис: *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010.
- [17] Кривокапић Борис: *Актуелни проблеми међународног права*, Службени гласник, Београд, 2011.
- [18] Кривокапић Борис: *Међународно јавно право*, Мегатренд универзитет, Београд & Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.
- [19] Merrills J. G.: *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- [20] Merrills John: „The Means of Dispute Settlement“, in: Evans Malcolm D. (ed.): *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- [21] Новаковић Милета: *Основи међународнога јавнога права*, књига II, без назива издавача, Београд, 1938.
- [22] Опенхајм Л.: *Међународно право: решавање међународних спорова*, Геца Кон, Београд, 1935.
- [23] Shaw Malcolm N.: *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- [24] Васић Душан Н.: *Превентивна дипломатија*, Службени гласник, Београд, 2010.
- [25] Вучинић Зоран: *Међународно јавно право*, Факултет безбедности БУ, Београд 2013.
- [26] Wright Quincy: „The Mosul Dispute“, *American Journal of International Law* Vol. 20, No 3, 1926.

О СТРАТЕГИЈСКИМ ОГРАНИЧЕЊИМА – ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ДАЉИ РАЗВОЈ ОРУЖАНИХ СНАГА*

Christoph M. V. Abegglen**

Концепт зонске одбране послужио је 2011. године за изградњу свих неопходних оперативних способности. До тога је дошло више због нужности и стратегијског самоограничења, тренутно расположивих ресурса и стања швајцарске армије, него због слободне интелектуалне стваралачке снаге усмерене ка будућности.

Кључне речи: *стратегијска ограничења, стратегија поражавања, стратегија изнуривања, опције стратегијског деловања: одвраћање, застрашивање, интервенција, инвазија, отпор на окупираним територијама, убеђивање, интеграција и узурпација*

Зонска одбрана – резултат свесно изабраног стратегијског ограничења

Дана 12. 9. 2011. године, у оквиру доктринарног пројекта, документ „Основне карактеристике доктрине одбране од војног напада” и из њега изведене тзв. „нове оперативне способности”, прослеђен је војном руководству које га је прихватило као доктринарну основу за наставак планског рада на даљем развоју војске (die Weiterentwicklung der Armee – WEA). У документу је писало да у оквиру израде оперативног концепта треба да се испита и вредновању подвргне укупно 14 варијанти. На основу детаљне провере, различите могуће основе решења биле би искључене, као што су:

- сви методи вођења герилског рата,
- све варијанте које садрже превентивна нападања дејства у ваздушном простору и на земљи, односно које се завршавају принудном војном сарадњом, јер би на тај начин политичке одлуке биле преурањене, а слобода одлучивања надлежних политичких власти превише ограничена,
- све варијанте које предвиђају једино одбрану у дубини територије, с оне стране границе земље, пошто су за то неопходне одлуке о слободи деловања које надлежни доносиоци политичких одлука жестоко ограничавају. Поред тога, скуп с-

* Овај текст је објављен у часопису швајцарске војске *Military Power Revue* бр. 2/2014, стр. 19-27, под насловом „Von der Strategischen Klammer”. Са немачког језика текст је превео и за објављивање припремио мр Здравко Зељковић, пуковник у пензији.

** *Christoph M. V. Abegglen* (Кристоф М. Ф. Абеглен), потпуковник у команди 3. територијалног пука, касније генералштабни официр – планско одељење Генералштаба, а од 1.11.2014. године командант пешадијске школе 13 и полигона Liestal, ch_abegglen@bluewin.ch

стеми оружја великог домета наметали би изградњу изразито комплексне логистике, што би даље приморавало руководство на нежељену подршку,

– вођење интензивне покретне борбе у смислу децентрализоване мобилне одбране. Наиме, Швајцарској и њеној армији за то недостају најмање три основне претпоставке: нема довољну оперативну дубину; нема отворен простор, где би се противнику велике покретљивости и ватрене снаге његових борбених састава успешно супротставило, и зато што би борбена дејства копнених снага у захвату ширег простора дејства била знатно отежана због опасности од непријатељских противваздухопловних система великог домета. У крајњем случају, и под врло повољним условима, она је ипак могућа.¹

Али, читалац не може закључити како тих 14 варијанти изгледа и зашто су оне, у односу на концепт „Зонска одбрана”, оцењене слабијим и коначно одбачене.

У документу се само кратко закључује: „Изабрана су само она полазишта, које наше ограничене финансијске могућности могу да задовоље на најбољи могући начин. Тако да се релативно скромним средствима може обезбедити средњи технолошки ниво. Средњи технолошки ниво и једноставност средстава су примерени војсци и због могућности даље (надо)градње.”²

Тиме су извесне стратегијске опције имплицитно искључене, што није само непотребно ограничило слободу мишљења, него и у пракси ограничава и слободу деловања руководства на стратегијском нивоу. Јер, извесне опције неће ни на оперативном, нити на тактичком нивоу бити примењиве, пошто концепти за то нису израђени нити се из тога могу извести неопходне оперативне способности. Тако ће, као резултат, стићи управо оно што је као образложење било описано, а то би значило да се стратегијско руководство непотребно спутава у опцијама свог деловања кроз нормативну снагу чињеница. То стратегијско самоограничење у концептуалној фази даљег развоја војске (WEA) намеће два закључка: а) разумевање динамике својствене стратегијским поступцима је недовољно развијено и/или б) овој динамици воља се интелектуално (не)поставља као препрека.

Обновити друштвени уговор

Начин на који једна држава сматра да треба да води рат мора бити у складу са њеним основним вредностима, друштвено-економским чињеницама, али и са њеним економско-научним стремљењима. Тек један широки консензус унутар друштва, међу политичким субјектима, унутар администрације о томе како се жели заједно живети, да ли и како би се тај облик заједничког живота бранио – то све заједно пружа неопходну основу за конципирање стратегије.

Претња, рат и стратегијске процедуре су у контексту савезних гаранција које се односе на: „заштиту опстанка и територије кантона” и „заштиту уставног поретка кантона”. Са одвраћањем, застрашивањем, убеђивањем и отпором у случају окупације, Швајцарској се начелно пружају четири опције стратегијског реаговања дефанзивног карактера. Могући ратни противник се тога ипак не би плашио и не би одустао, па ће применити неку од четири опције стратегијског деловања офанзивног карактера: интервенцију, инвазију, интеграцију или узурпацију.

¹ Armeestab (2011), стр. 50f.

² Armeestab (2011), стр. 51.

Овде и не треба покушати развезивати Гордијев чвор у расправи о компетенцијама између цивилних власти нивоа савеза и кантона по питању – ко и у ком начину деловања би требало да има стварну одговорност за употребу савезних средстава на употреби код швајцарске армије. Принципијелно, то за војску није битно. За њу је много важније да се цивилне власти понашају одговорно при додељивању задатака, како би се:

а) основне вредности устава потпуно и високо цениле,

б) обезбедили предуслови за легалност примене војне силе,

в) специфичности и тактичке нужности испољавања војне силе у простору и времену укалкулисале.

Оперативне способности задате су у контексту стратегијске замисли коју, у њеној швајцарској перцепцији с краја 20. века, треба вратити назад. Овакво мишљење проистекло је из убеђења да Швајцарска са својом „стратегијом одвраћања” у форми свеукупне одбране, која је као једна широка и свеобухватна основа примењивана и егзистирала, а која уз одређене адаптације још и данас има вредност.

Стратегији својствена динамика

Стратегија не познаје ни пријатеља ни непријатеља већ само противника којег ствара сукоб интереса. Тада се противници служе за то припремљеним средствима моћи. У таквој дијалектици воља, психолошки утицај је заправо суштина свих поступака: коначно, ради се о томе да се сломи воља противника за самоодржањем.

Стратегија је динамична. Свака стратегијска опција заснована је на стратегијском избору противника који, током времена приморава на преиспитивање и прилагођавање сопствене опције.

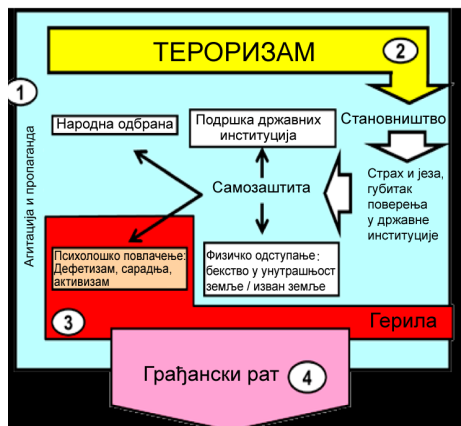
Стратегијске недоумице: осам стратегијских опција

„Армија” је само један инструмент – једно од многих средстава стављених држави на располагање за пројекцију моћи. За свако успешно спровођење стратегије држава је „припремила” окружење које се противи употреби силе, тако да укупним средствима моћи, оркестрирано постиже жељено политичко решење. Оружане снаге, већ самим својим постојањем, континуираним напорима, доктрином и увежбаношћу у мирнодопским условима, испољавају утицај на окружење. Воља, намере и спремност једне заједнице, њене вредности и стил живота – ако је неопходно – браниће се и оружаном силом. Такво опредељење мора се узети у обзир при стратегијској калкулацији. Примена војне силе која није синхронизована са употребом других средстава моћи једне државе, без сумње ће водити у фијаско: недостају неопходни стратегијски „спојеви”. Ако одвојимо оперативне способности војске од дефинисаног заједничког схватања могућности стратегијског поступка, носилац одговорности срља у ризик да своје оружане снаге једнострано (погрешно) наоружава, организује и обучава. Такве оружане снаге ризикују не само да постану нефлексибилне него производе и нежељене, а често и штетне ефекте на путу постизања планираног крајњег политичког стања.

Стратегија изнуравања и стратегија поражавања³

Да би ослабили вољу владе и становништва за отпором, ратни противници могу начелно бирати између две стратегије: стратегије изнуравања и стратегије поражавања.

Док се у стратегији изнуравања, сама по себи, не тражи одлучујућа битка са ратним противником, стратегија поражавања тежи ка томе да дође до брзог војног решења.



1 – Етапа развоја стратегије изнуравања



2 – Етапа развоја стратегије поражавања

Стратегија изнуравања биће изабрана:

- уколико постоји директан контакт непријатељевих оружаних снага који носи ризик нуклеарног холокауста,
- ако је вероватноћа војног пораза сопствених оружаних снага веома висока,
- ако политичка подршка међународне заједнице није обезбеђена,
- ако политичка подршка актуелној влади у сопственој земљи није хомогена,
- уколико је привредна база земље слаба, па финансирање рата није осигурано, и
- ако непријатељ избегава директну конфронтацију.

Стратегија изнуравања треба ратног противника да исцрпи и да га изнутра „смекша“. Током дужег временског периода до примене силе долази само локално – углавном су то појединачни изоловани случајеви и без директног утицаја на коначни циљ. Услед осетног слабљења физичке и психичке снаге, противник постаје неспособан да јасно испољава политичку вољу и изводи војне операције, па тако постаје неспособан за ефикасан отпор. Одлучујући моменат стратегије изнуравања

³ Delbrück (2000) стр. 375 ff, Упореди Däniker (1978) стр. 102 и стр. 222f. Däniker дефинише стратегију као свеобухватну концепирану употребу свих сврсисходних цивилних (духовних, политичких, привредних) и војних средстава једне државе за постизање њених политичких циљева наспрот окружењу вољном да употреби силу. Däniker разликује две стратегијске реакције: а) стратегија поражавања, која тежи једној брзој и потпуној победи и б) стратегије изнуравања или „стратегије трошења“ која покушава државноправне темеље противника да стави под „знак питања“, да ограничи слободу деловања влада или чак да их уништи, при чему отворено „доказује“ да је та држава потпуно неспособна да јој наметнуте задатке изврши.

је фактор време. Противник треба, колико год је то могуће, да не буде свестан да је управо он објекат стратегије изнуравања. Рат почиње неприметно. Нападач се камуфлира као хакер или као „саветник”, нпр. као у САД „Foreign Account Tax Compliance Act” (FATCA). Нападнути тежи сигурности, како би даље могао живети у миру.

Стратегија поражавања биће изабрана када је:

- вероватноћа војне победе врло висока,
- осигурана подршка међународне заједнице,
- значај питања за које се ратује веома велики (нпр. борба за опстанак државе у смислу заштите територијалног интегритета, очување суверенитета или борба за основне вредности и идеологију),
- рат који може/треба да се води ограниченог временског трајања.

Стратегија поражавања тежи да ратног противника онеспособи концентрисаним ударима на сва његова средства моћи. Ти удари, у својим физичким разарајућим ефектима у простору и времену, морају бити тако координирани да се код ратног противника створи атмосфера дефетизма. После губитка делова територије противник често уз високи ризик срља у вођење рата на копну, чиме нужним чини оперативне фазе, које ратног противника коначно уверавају у непостојање реалних шанси за успех.

		ДЕФАНЗИВНЕ		ОФАНЗИВНЕ	
		Одвраћање	Застрашивање	Интервенција	Инвазија
Стратегија поражавања	Превентивне мере за битније повећање цивилних службених и војних издржљивости		Претње предузимањем мера освете против животноважних циљева у завичају конкретног противника	„На молбу за помоћ“	„Унилатерално“
	Посебне мере за значајнију демонстрацију војне одбрамбене моћи				
Стратегија изнуравања	Отпор у заузетим областима		Убеђивање	Интеграција	Узурпација
	Организација оружаног отпора против окупационе силе		Примена државних мера са тешким последицама – невојним средствима моћи против одређених противника	На молбу за присаједињење“	„Унилатерално“
	Организација цивилне непослушности против окупационе силе		Vis-a-vis противничке и сопствене коалиције, међународне заједнице и неутралних земаља		

3 – Осам стратегијских опција

Да би могла осигурати доминацију и неопходан интензитет примене силе, стратегија поражавања изискује не само максималне издатке за припрему и стављање на располагање свега са чим држава располаже – не само физичке и психичке снаге, него и ратну доктрину која потенцијалном противнику јасно ставља на знање да ће га већ спремне (готове) снаге напасти свом жестином у случају да не попусти и не одустане од своје намере. У том смислу начелно се може разликовати осам стратегијских опција.

У оквиру стратегије поражавања:

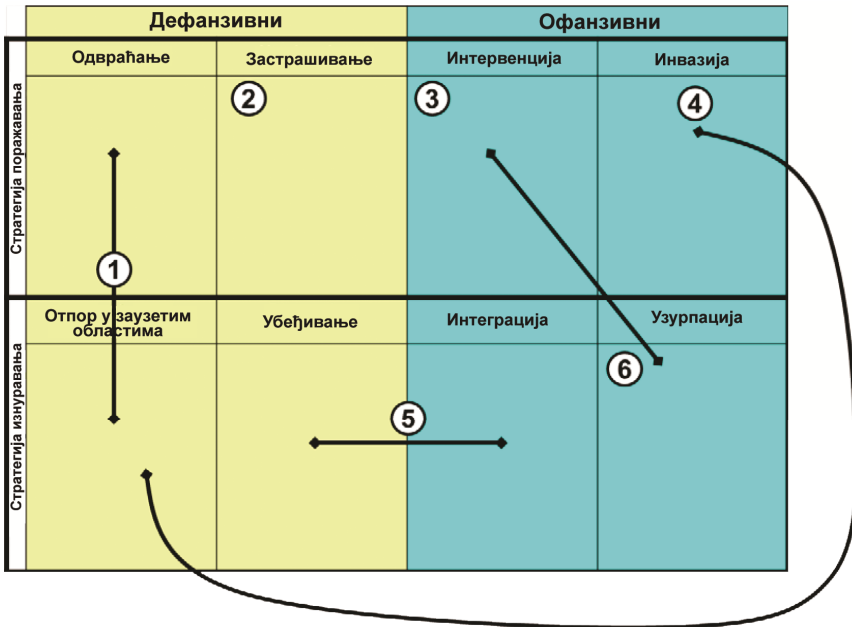
у *дефанзивној* варијанти: 1) одвраћање и 2) застрашивање;

у *офанзивној* варијанти: 3) интервенција и 4) инвазија.

У оквиру стратегије изнуравања:

у *дефанзивној* варијанти: 5) отпор на окупираној територији и 6) убеђивање;

у *офанзивној* варијанти: 7) интеграција и 8) узурпација.



Концепти:

- ① Одбрана
- ② Узајамно и потпуно уништење
- ③ Одговорност за заштиту
- ④ Промена режима (Ирак 2003/13)
- ⑤ Проширење ЕУ на исток / НАТО ПЗМ
- ⑥ Крим / Источна Украјина (2014) Арапско пролеће: Либија 2011

4 – Динамика стратегијских поступака

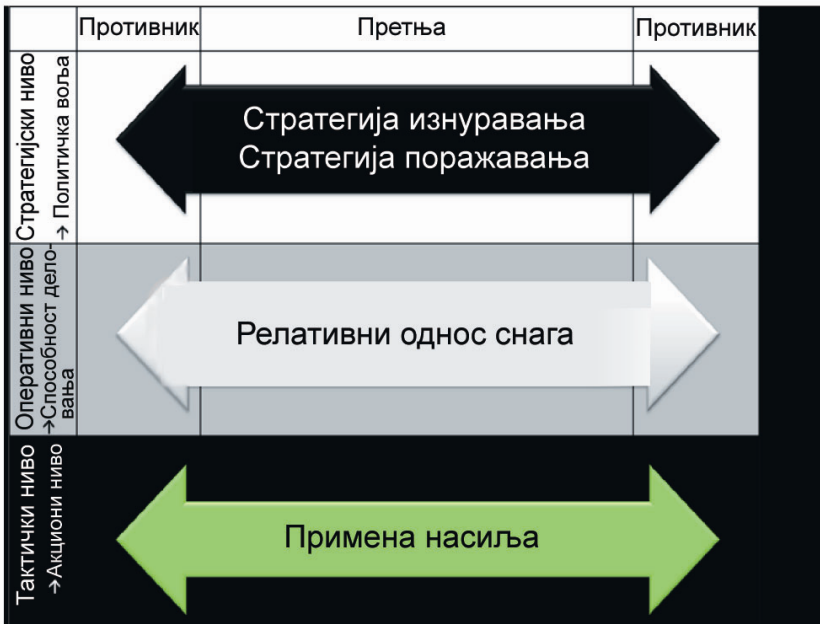
Слика 4 илуструје својствену динамику стратегијских поступака и показује како једна стратегијска опција истовремено у себи садржи и природну противопцију ратног противника.

Претње на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу

Према нивоима руковођења претња се може диференцирано тумачити. У конкретном конфликту интереса на *стратегијском* нивоу, према нашој стратегији, идентификовани противник представља стварну претњу.

На *оперативном* нивоу то су сопствене слабости и снаге противника у расположивим државним инструментима моћи у односу један наспрам другог, што се може означити претњом.

На *тактичком* нивоу претња се манифестује реално и биће перципирана од свих као употреба силе у било којој оперативној сфери или у другим облицима државних инструмената моћи (нпр. USA FATCA – Foreign Account Tax Compliance Act). Мноштво ових манифестација ипак не значи да ће се оне и десити. Тек ако су ти поступци испољени у контексту државне политике, идентификују се као спровођење у дело намере противника, што носиоци наше извршне власти квалификују непријатељским актом. Тада је то довољан разлог за припрему противстратегије. Ово систематизовање дисциплинује интелектуално поштење, јер јасно ставља на знање шта представља непријатељски акт против сопственог суверенитета и шта треба да се сматра кривичним делом стварања хаоса. И грађанин и суверен укључени су у изразу стратегије. Али, то се не сме дегенерисати управним актом.



5 – Различно схватање претње према нивоу руковођења

Примена стратегије условљена је, како је описано, консензусом унутар друштва, између политичких власти, а посебно унутар администрације о томе како се жели заједно живети, да ли и како ће се тај облик заједничког живота бранити. Без чврсте воље за самоодржањем, за одбрану државног суверенитета Швајцарска би сигурно постала играчка свим оним државама које добро знају како да остварују своје циљеве.

О појму одбрана

Појам *одбрана* с времена на време је предмет надмудривања, утолико пре што тај појам на три нивоа руковођења увек добија друго значење. Да се не би непотребно уплитали у појмовну збрку његово схватање је јасно диференцирано према нивоу руковођења, што илуструје табела 6.

Стратегијски ниво	Војска пружа одређени допринос (погледати профил доприноса војске према плану даљег развоја) за реализацију гаранција савеза према чл. 52 и 53 устава: – заштита уставом утврђеног поретка – заштита постојећег стања и територије кантона	Како ће војска као савезно средство у спектру државних инструмената моћи (силе) бити ствар стратегијске формулације у конкретном случају. Такође, и по чијем налогу је ангажована, у којим условима се војна средства или њихов део налазе. Предмет је конкретних стратегијских околности (међународне организације, савез, кантон).
Оперативни ниво	Типови операција: – подршка – дефанзива – офанзива	Сва три типа операција укључују операције стабилизације, напада и одбране у било којој оперативној сфери свеукупних државних инструмената моћи. 1. Подршка: овде је циљ очување Status Quo. 2. Дефанзива: негативан продукт, овде је циљ спречити противника да постигне победу. 3. Офанзива: позитиван продукт. Циљ је извојевати планирану победу.
Тактички ниво	Одбрана као комплементарни део напада	Одбрана као једина реч, треба на конкретном акцијском нивоу (тактички ниво) да нађе примену.

6 – Диференцирано схватање појма одбрана по нивоима руковођења

За Швајцарску: четири стратегијске опције дефанзивног карактера

Две опције у оквиру Стратегије поражавања: одвраћање и застрашивање

Густав Деникер (Gustav Däniker) у „Швајцарској стратегији спречавања данас и сутра” истражује по чему се одвраћење разликује од застрашивања, како се његов учинак постиже и којим мерама се може ојачати. Он наглашава да одвраћање ни у ком случају није само војнички задатак, већ претпоставља велику способност и издржљивост народа и власти. „Само изузетним напрезањима, како у војној тако и у цивилној сфери, циљ одвраћања се може постићи”.⁴

Та напрезања морају бити видљива потенцијалном противнику, партнерима, али и сопственом становништву ако се планирани циљ жели постићи. У том смислу је 1973. године концепција свеопште (општенародне) одбране и била разрађена.

	Борбу у принципу водити на сопственој територији	Борбу начелно водити на противничковој територији
Стратегија поражавања	Одвраћање	Застрашивање
Стратегија изнуравања	Отпор на заузетим територијама	Убеђивање

7 – Четири стратегијске опције дефанзивног карактера

Савезне гаранције	Опције стратегијског деловања Швајцарске		Стратегијско деловање противника према Швајцарској
Заштита опстанка и територије кантона		Борба / примена средстава силе са тежиштем на сопственој територији	Борба / примена средстава силе са тежиштем на страниј територији
	Стратегија поражавања	<u>Одвраћање</u> Превентивне мере за значајније повећање цивилних управних и војних издржљивости. Превентивне мере за убедљивију демонстрацију одбрамбених снага	<u>Застрашивање</u> Претња мерама одмазде против животно важних циљева у домовини конкретног противника.
Заштита уставног поретка кантона	Стратегија изнуравања	<u>Отпор на заузетој територији</u> Организација оружаног отпора против окупационе силе. Организација цивилне непослушности против окупационе силе.	<u>Убеђивање</u> Најава мера и употреба истих с тежиштем на невојним средствима против конкретног противника. Најава могућих мера и примена истих са тежиштем на невојним, против противничке и сопствене коалиције, међународне заједнице и неутралних земаља

⁴ Däniker, Gustav (1987) стр. 32

Савез према члану 52 и 53 Устава Швајцарске конфедерације гарантује:

- Заштиту уставног поретка кантона. Савез интервенише ако је поредак кантона нарушен или угрожен и ако се односни кантон сам или уз помоћ других кантона не може одбранили
- Заштиту егзистенције и територије кантона

8 – Опције стратегијског поступања Швајцарске

У прошлости је одвраћање – спречавање рата кроз спремност за одбрану експлиците сматрано главним стратегијским задатком државе Швајцарске. Појам одвраћање постаје актуелан и пре него што је неодређено употребљен, а на оперативном нивоу, посебно при употреби оружаних снага, најраније се усталио.⁵ Као што Деникер указује, одвраћање не развија свој укупан ефективни потенцијал. Само координираном употребом свих средстава моћи који држави стоје на располагању испољава се жељени спречавајући ефекат.⁶

То се може аргументовати успешно изведеном и адекватном медијски пропраћеном серијом експеримената у оквиру даљег развоја одбрамбених компетенција. Наравно, то треба практичати као допринос снази одвраћања, јер потенцијални противник може, као практичан доказ нашег настојања, закључити да се Швајцарска, како каже Деникер, „са нужном озбиљношћу; неопходном обазривошћу – све до најситнијих релевантних детаља; да се веома јаком вољом не повинује ниједној спољној сили, да се наоружава против свих потенцијалних опасности, и ако је могуће, истовремено, сопственим активним деловањем не буде покорена или савладана“.⁷

„Застрашивање се састоји од уверљивих претњи о примени мера одмазде. Оно подразумева најпре способност и вољу за издржавањем првог удара на животну важне циљеве у нашој земљи које противника хоће да уништи.“⁸ Деникер је мислио на способност за издржавање другог удара нуклеарним оружјем, ако се установи да претходни начин застрашивања Швајцарске није био успешан. Зависност модерног друштва од свеprisутног умрежавања и од спонтане размене података из укупне животне и привредне сфере концепту застрашивања отвара нове могућности.

Тако претња „мрежним ратом“ („Netwar“)⁹ и/или „сајбер ратом“ („Cyberwar“)¹⁰ с циљем застрашивања, могу имати последице сасвим сличне претњама арсена-

⁵ За ово упореди, Armeestab (2014) стр. 34 „(...) ради се о томе да се супериорни противник веже, тако да не може наставити започете операције (...) војска својим активностима ствара повољније претпоставке да се оружани конфликт окончао другим средствима безбедносне политике.“ стр. 44 „Противник покушава, да са ставом новништвом које је припремљено за рат (...) као и квантитетом и квалитетом оружаних снага да импресионира...“ стр. 51 „(...) Оперативно руководство швајцарске војске ће стога тежити да противника одврати од напада још пре агресије уверљивом демонстрацијом сопствене борбене способности и борбене готовости.

⁶ Упоредити Däniker, Gustav (1987), стр. 34 „Швајцарска стратегија ће (...) као систем презентовати, да као и увек укаже на што је могуће мање слабости. (...) Спољна политика, војска, цивилна заштита, привредно снабдевање земље, информисање, психолошка одбрана и заштита државе су повезани у једну целину и биће ослоњени на целокупну цивилно-војну инфраструктуру за борбу и преживљавање (...)“ стр. 33 „(У деловима швајцарске стратегије одвраћања ради се о „наговарању на одустајање“ (...), како би уверљива демонстрација силе (...), појачала повезаност воље за самоодржањем и спремност за одбрану“.

⁷ Däniker, Gustav (1987), стр. 61

⁸ Däniker, Gustav (1987), стр. 31 f.

⁹ Мрежни рат је усмерен против друштва и његових информационалних инфраструктура.

¹⁰ Сајбер рат је усмерен против противничких оружаних снага и обухвата (и) војне операције.

лом атомског оружја. Жељени стратегијски ефекат ту зависи од два фактора. Прво, последице мрежног рата и сајбер рата својим размерама морају да увере противника да процењени трошкови конфликта могу бити знатно виши од било какве добити од рата. Друго, противнику се треба посредством уверљиве доктрине употребе оружаних снага недвосмислено ставити до знања да би га мрежни рат и/или сајбер рат могао погодити као одмазда. Поред демонстративног ефекта у виду провере, вежби и других припремних мера и мрежни и сајбер рат морају бити „уграђени” у доктрину употребе, пошто се тиме постиже већи застрашујући ефекат.

Укратко: ако се жељена стратегијска ситуација буде постигла само уверљивом претњом одмазде, тада је реч о застрашивању. Одвраћање је стратегијски исход на који је усмерена стратегија поражавања у дефанзивном моделу. Потенцијалног противника треба подстаћи на одустајање од рата, тако што ће му се недвосмислено дати до знања да између добитка којем стреми и великог ризика (високе „цене улазнице” и „цене боравка”) постоји знатна несразмера. Швајцарска политика безбедности из 1973. године дефинише одвраћање као „спречавање рата кроз спремност за одбрану”.

Две опције у оквиру стратегије изнуравања – отпор на заузетој територији и убеђивање

Деникер пише да у геостратегијском окружењу никоме не би пружио прилику да мора одустати од напада само зато што ћемо му ми запретити високом „ценом улазнице”.¹¹

Тиме он признаје да у 21. веку државни фактор моћи – „оружане снаге”, при избору стратегије Швајцарске не заузима више доминантну позицију какву је имао до и у 90-им годинама 20. века. „Швајцарска се залаже, сада као и пре, за проверено. Она гради свој систем безбедности као комфорну повратну функцију, али га истовремено држи отвореним за читав низа опција ради своје будуће егзистенције.

То постиже на различите начине: од међународно признате неутралности, широким међународним сарадњама у очувању мира, хуманитарним или мисијама обезбеђења егзистенције, па све до доприноса будућем европском безбедносном поретку уколико се он покаже прихватљивим и ако задовољава наше потребе”.¹²

Тачно пре 20 година Деникер је наговештавао оно што данас водећи представници стратегијских студија признају: видљиво померање западне стратегијске мисли ка стратегији изнуравања са тежиштем на невојним средствима моћи¹³ с циљем убеђивања.¹⁴

¹¹ Däniker (1996) стр. 375.

¹² Däniker (1996) стр. 375.

¹³ Невојна средства моћи су: привреда, дипломатија (швајцарска спољна политика заснива се на пет главних стубова: 1. неутралност, 2. солидарност, као међународна сарадња и осигурање мира, 3. универзалност (широко распрострањени неидеолошки дипломатски односи), 4. диспонибилитет (кредибилитет у међународном посредовању, добре услуге) и 5. благостање, култура/идеологија и информисање (укључујући и ИК технологије).

¹⁴ Heuser (2011), стр. 486 „Можемо да закључимо, да на Западу тренутно преовладава мишљење (...) да треба напустити идеју офанзиве или/и тоталног рата са одлучујућим биткама као начина решавања дуготрајних политичких проблема. Уместо тога, може се примењивати сила равна полицијским акцијама против милитантних криминалаца, као нужно зло у циљу заштите друштвеног поретка и локалних заједница, а с намером да се редукује број жртава на свим старанама и издејствује успостављање одрживог

Убеђивање је стратегијски ефекат којем стратегија изнуравања тежи у дефанзивном моделу – противника треба најпре убедити у нужност наметнуте ситуације, тако да је на крају и сам прихвати као правичну и оправдану.

Ако се категоризација стратегијског поступања (представљена на табели 8) прихвати, онда се из тога могу препознати могуће стратегијске опције *vis-a-vis* различитих противника са којим се Швајцарска у оквиру међународних односа „види” конфронтаном.

Закључак

Стратегија изнуравања и стратегија поражавања се узајамно не искључују, већ могу током рата прелазити једна у другу. Тако, стратегија изнуравања може послужити као припрема за стварање предуслова у њеном преображају у стратегију поражавања. Једна држава са јаком вољом за самоодржање (опстанак) може после окупације (у оквиру непријатељске стратегије изнуравања) организовати отпор на запоседнутој територији.¹⁵

Противник ће покушати да разбије непријатељску коалицију. Он ће своје стратегијске процедуре „скројене” примерено свакој појединачној држави коалиције примењивати упоредо: и у стратегију изнуравања и стратегију поражавања.

Ефикасност државних средстава моћи и узајамно дејство сопствених стратегијских процедура у постизању циља – дакле евалуација стратегије изнуравања и стратегије поражавања не зависи само од рањивости противника, већ посебно од сопствених могућности.

Без таквог схватања нећемо моћи дати јасан одговор на следећа питања:

- у којем стратегијском контексту се Швајцарска види у наредних 30 година?
- како Швајцарска жели да се позиционира у међународној заједници држава?
- због чега и како би Швајцарска водила рат?

Управо одговори на ова питања чиниће основу за циљани, ка будућности усмерен и на способности оријентисан развој Оружаних снага Швајцарске.

Списак литературе и докумената

[1] Abegglen, Christoph (1996), *Information Warfare – Ein strategisches Mittel der Zukunft. Darstellung der Mittel, Möglichkeiten und Einsatzarten*. Diplomarbeit an der ETH Zürich, Ableitung für Militärwissenschaften und an der Militärischen Führungsschule.
<http://www.military.ch/abegglen/pappers/iw.pdf>.

мира.” стр. 505 „Трајна победа може се остварити само путем убеђивања (...) а потпуна победа само ако се постигне неки бољитак и за другу – супротстављену страну”.

¹⁵ Däniker (1996) стр. 150f „У једном стварном рушилачком рату, у којем добро вођена оперативна одбрана требала да учини нешто готово немогуће, војска би требала обуставити оружану борбу и са свим својим преосталим логистичким и техничким средствима помоћи цивилно становништво, да би осигурала његово преживљавање. Противник, који је окупирао земљу (или њен део) мораће пре или касније да се суочи са оужаним отпором делова војске и ненасилним отпором становништва. (...). Овде се ради о стратегијском поразу са могућношћу проглашења стања окупације, који укључује настанак отпора (...) то оправдано постаје једна нова свеколика уништавајућа претња, а ипак реалистично постиже циљеве примерено моделу реаговања. То звучи као демагошка флоскула која је некада била у оптицају. „Савезна влада не може капитулирати – она може и при најнеповољнијем развоју ситуације да се престроји, у крајњем, на случај катастрофе и/или стање окупације”?

[2] Abegglen, Christoph (2006), Miles Kosmopolitis – Brevier für den kritisch urteilenden Soldaten. <http://military.ch/abegglen/papers/miles-kosmopolitis.pdf>.

[3] Armasuisse (2011), Langfristiger Forschungsplan (LFP) 2012-2016.

[4] Armeestab (2011), Grundzüge einer Doktrin für die Abwehr eines militärischen Angriffs (Detailkonzept) – Beitrag zur Umsetzungsplanung der Eckwerte BR zum Armeebericht 2010: TP Doktrin.

[5] Armeestab (2012), Militärische Beiträge zur Unterstützung der zivilen Behörden (Konzeptstudie) – Beitrag zur Umsetzungsplanung der Eckwerte BR zum Armeebericht 2010: TP Doktrin.

[6] Aron, Raymond (1984), Paix et Guerre entre les Nations (Paris: Calmann-Levy).

[7] Arquilla, J. und Ronfeldt, D. (1993), Cyberwar is Coming! Comparative Strategy, 12, Seiten 141-165.

[8] Arquilla, J. und Ronfeldt, D. (1996), The Advent of Netwar. (Santa Monica: RAND).

[9] Betman, Robert L., ed. (1999), Digital War – A View from the Front Lines (Novato: Presidio Press).

[10] Bauer, Joachim (2006), Prinzip Menschlichkeit – Warum wir von Natur aus kooperieren (Hamburg: Hoffmann und Campe).

[11] Bauer, Joachim (2011), Schmerzgrenze – Vom Ursprung alltäglicher und globaler Gewalt (München: Karl Blessing Verlag).

[12] Beaufre, Andre (1963), Introduction a la Strategie (Paris: Librairie Armond Colin).

[13] Beaufre, Andre (1964), Dissuasion et Strategie (Paris: Armond Colin).

[14] Beaufre, Andre (1965), Liddell Hart and the French Army, 1919-1939, in Michael Howard, ed., The Theory and Practice of War (London: Cassel), pp. 129-141.

[15] Beaufre, Andre (1985), Introduction a la Strategie (Paris: Economica).

[16] Beaufre, Andre (1997), Strategie de l'action (La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube).

[17] Bundesrat (2010), Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Bundeskanzlei).

[18] Clarke, Richard A. and Knake, Robert K. (2010), Cyber War – The next Threat to National Security and what to do about it (New York: Haper Colins).

[19] Clausewitz, Carl (1952a), Vom Kriege (Bonn: Dümmlers).

[20] Clausewitz, Carla (1989), On War, eds. and tr. Michael Howard, Peter Paret (Princeton: Princeton University Press).

[21] Clausewitz, Carla (1997), On War. tr J. J. Graham (Hertfordshire: Wordsworth Editions).

[22] Coates Ken, ed. (2001), The Last Frontire – Preparing War in Space (Nottingham: The Russel Press Ltd.).

[23] Coutau-Begarie, Herve (1999), Traite de Strategie (Paris: Economica).

[24] Dallaire, Romeo (2005), Shake Hands whit the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda (New York: Carrol&Graf Publishers).

[25] Däniker, Gustav (1978), Antiterror-Strategie. Fakten-Folgerungen-Forderungen: Neue Wege der Terroristenbekämpfung (Frauenfeld: Verlag Huber).

[26] Däniker, Gustav (1987), Dissuasion-Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen (Frauenfeld: Verlag Huber).

[27] Däniker, Gustav (1992), Wende Golfkriege – Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte (Frauenfeld: Huber Verlag).

[28] Däniker, Gustav (1996), Schweizerische Selbstbehauptungs-Strategien im Kalten Krieg – Aus der Werkstatt des Stabschefs Operative Schulung während der 80er Jahre (Frauenfeld: Huber Verlag).

[29] De Rose, Francois (1991) „Andre Beaufre“, in John Baylis and John Garnett. eds., Makers of Nuclear Strategy (London: Pinter Publisher), s. 164-178.

- [30] Delbrück Hans (2000), *Geschichte der Kriegskunst im Rahmen der politischen Geschichte. Band 4 Neuzeit* (Berlin: Walter de Gruyter).
- [31] Dürr, Hans-Peter (2011), *Warum es ums Grenze geht. Neues Denken für eine Welt im Umbruch* (Frankfurt: S. Fischer).
- [32] Foch, Marechal (1996), *Des Principes de la Guerre* (Paris: Imprimerie Nationale).
- [33] Gat, Azar (2001), *A History of Military Thought: From the Enlightenment to the Cold War* (Oxford: University Press).
- [34] Gere, Francois (1997), *Preface: De l'action, l'eternal retour*, in Andre Beaufre, *Strategie de l'action* (La Tour d'Aigues: Edition de l'Aube), pp. 5-35.
- [35] Heuser, Beatrice (2010), *The Evolution of Strategy – Thinking War from Antiquity to the Present* (Cambridge: Cambridge University Press).
- [36] Hüther, Gerald (2011), *Was wir sind und was wir sein könnten. Ein neurobiologischer Mutmacher* (Frankfurt: S. Fischer).
- [37] Jomini, Antoine Henri (1994), *Precis de l'Art de la Guerre* (Paris: Edition Ivrea).
- [38] Jomini, Antonie Henri (1998), *Les Guerres de la Revolution (1792-1797): De Jemmapes a la compagne d'Italie* (Paris: Hachette Littérature).
- [39] Königshofer, Abegglen (2008), *Vom Verstehen der Taktik: Ein Plädoyer für mehr Bodenhaftung und eine an militärische Bedürfnisse orientierte Führungsausbildung*, ASMZ Nr. 5.
- [40] Lätsch, Daniel und Moccand, Daniel (2010), *Moderne Verteidigung*, *Military Power Revue*, Nr. 2, S. 3-10.
- [41] LeShan, Lawrence (2002), *The Psychology of War: Comprehending its Mystique and its Modness* (New York: Helios Press).
- [42] Liddel Hart, Basil H. (1991), *Strategy* (New York: Meridian).
- [43] *Luftwaffe* (2008), *Folgestudie Counterland-Wiederaufbau der Fähigkeit zur Bekämpfung von Erdzielen aus der Luft*, Fassung WEISS.
- [44] Orenstein, Harold S. (1995), *The Evolution of Soviet Operational Art 1927-1991, Vol. I* (London: Frank Cass).
- [45] Poirier, Lucien (1987), *Strategie theorique II* (Paris: Economica).
- [46] Poirier, Lucien (1996), *Strategie theorique III* (Paris: Economica).
- [47] Poirier, Lucien (1997), *Strategie theorique* (Paris: Economica).
- [48] Reber, Alex und Abegglen, Christoph (2010a), *Die Schweizer Armee der Zukunft – ein Beitrag zum Konzeptiosstreit*. *Schweizer Soldat*. <http://www.military.ch/abegglen/papers/armee-der-zukunft.pdf>.
- [49] Reber, Alex und Abegglen, Christoph (2010b), *Synchronisation vor Verbänden-der Paradigmenwechsel in der Ausbildungssteuerung*. *Schweizer Soldat*. <http://www.military.ch/abegglen/papers/synchronisation.pdf>.
- [50] *Schweizer Armee* (2004), *Dienstreglement (Reglement 51.2)*.
- [51] *Schweizer Armee* (2005a), *Ausbildungsmethodik (Reglement 51.018)*.
- [52] *Schweizer Armee* (2005b), *Rechtliche Grundlagen für das Verhalten im Einsatz (Reglement 51.007/IV)*.
- [53] *Schweizer Armee* (2007), *Grundsicherung (Reglement 51.019)*.
- [54] *Schweizer Armee* (2008a), *Mittelfristige Doktringrundlagen – Ausgabe 2008*.
- [55] *Schweizer Armee* (2008b), *Methodik der Verbandsausbildung bis Stufe Einheit (Reglement 51.046)*.

- [56] Schweizer Armee (2009), Zwangsmittel unterhalb des Schusswaffengebrauchs (Reglement 51.047).
- [57] Schweizer Armee (2010), Militäretik in der Schweizer Armee (Dokumentation 92.010).
- [58] Schweizer Armee (2011a), Grundlagen für die Militärstrategische Führung Kapitel 1 (Regl. 50.010.01. Entwurf).
- [59] Schweizer Armee (2011b), Grundlagen für die Militärstrategische Führung Kapitel 3 (Regl. 50.010.03, Entwurf).
- [60] Schweizer Armee (2012), Einsatz der Infanterie – Teil 1: Grundlagen, Führung und Einsatz des Bataillons (Entwurf Regl. 53.005 d Version vom 08.03.2012).
- [61] Shue, Henry und Rodin, David, eds. (2007), Preemption – Military Action and Moral Justification (Oxford: Oxford Press).
- [62] Simpkin, Richard (1987), Depp Battle: The Brainchild of Marshal Tukhachevskii (London: Brassey s).
- [63] Stiennon, Richard (2010), Surviving Cyber War (Maryland: Government Institutes).
- [64] Sutherland, Benjamin, ed. (2011), Modern Warfare, Intelligence and Deterrence – The Technologies that are transforming them (London: Profile Books).
- [65] Van Creveld, Marin (2011), The Age of Airpower (New York: Public Affairs).
- [66] Von der Heydte, Friedrich A. (1986), Der moderne Kleinkrieg als wehrpolitisches und militärisches Phänomen (Wiesbaden: Dr.Böttiger Verlags-GmbH).

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ У СВЕТЛУ СПОРАЗУМА О НУКЛЕАРНОМ ПРОГРАМУ ИРАНА

Ирис Бјелица Влајић*

Вишегодишњи преговори представника међународне заједнице са Ираном којима је циљ био стављање под контролу Међународне агенције за атомску енергију нуклеарног програма ове државе окончани су потписивањем Заједничког свеобухватног плана акције. Директна последица постизања споразума између заинтересованих страна јесте укидање санкција Ирану и смањење тензија у региону. Једнако значајне су и индиректне последице које наступају у међународним односима и на светском тржишту испуњавањем обавеза из овог споразума.

Кључне речи: *нуклеарни програм, Иран, ЈСРОА, санкције, економски односи и војнотехничка сарадња*

Увод

Коначан текст Заједничког свеобухватног плана акције (Joint Comprehensive Plan of Action – ЈСРОА) између Исламске републике Иран и групе Е3+3 (Велика Британија, Француска, Немачка, САД, Русија и Кина) усвојен је 14. јула 2015. године у Бечу.¹ Преговори су вођени уз посредништво високог представника ЕУ за спољне послове. Након усвајања текста Заједничког плана и пет пратећих анекса и прилога, Савет безбедности УН донео је резолуцију којом се Заједнички план прихвата, а потом је текст упућен на усвајање надлежним телима држава преговарача.² Шефови дипломатија ЕУ у Бриселу једногласно су усвојили План, док се одлука Конгреса САД чекала скоро два месеца. Ирански парламент, Мајлис, именовало је Специјални комитет за анализу Заједничког плана и поделило га у специјализоване политичке, техничко-нуклеарне, безбедносно-одбрамбене, економске и правне поткомитете како би темељно проучили документ из тих области.³

Надзор над спровођењем обавеза садржаних у Заједничком плану поверен је Међународној агенцији за атомску енергију (IAEA) која ће о томе достављати редовне извештаје Савету безбедности УН.

* Др Ирис Бјелица Влајић је самостални истраживач. Докторирала је на Правном факултету Универзитета у Београду, 2. новембра 2010. године.

¹ Пре тога, у Лозани је, 2. априла 2015. године, постигнут Оквирни споразум.

² Резолуција Савета безбедности УН 2231 (2015) од 20. јула 2015. године

³ Специјални комитет је до сада имао 11 заседања. Више о томе <http://parliran.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=84&pageid=5105&page=1>

Споразумом је предвиђен низ ограничења чији је коначан циљ онемогућавање Ирана да развија нуклеарну технологију која би могла довести до прављења атомске бомбе. У том смислу, усаглашено је да ће Иран дозволити дугогодишње присуство инспектора Међународне агенције за атомску енергију у тој земљи и омогућити им приступ свим постројењима, укључујући и војна, како би несметано могли да врше надзор над развојем нуклеарне технологије која може бити развијана и коришћена искључиво у мирнодопске сврхе. Упоредо с тим, смањиће се количине ниско-обогаћеног уранијума за 96% и умањити обогаћивање уранијума за две трећине.⁴

У замену, трговински ембарго наметнут Ирану биће укинут. То се односи како на санкције Савета безбедности УН, тако и на санкције које су наметнуле појединачне државе (пре свега САД) и ЕУ. Уколико први извештај Међународне агенције за атомску енергију буде потврдио да је Иран испунио преузете обавезе, укинуће се економске и финансијске санкције, док ће ембарго на продају оружја постепено бити укинут након пет година. Изузетно, по посебној процедури и уз верификацију Савета безбедности УН, биће могуће испоруке оружја и у овом периоду.

С друге стране, уколико Савет безбедности УН добије притужбу да је споразум прекршен, у наредних десет година санкције Ирану могу бити враћене у складу са предвиђеним механизмом. При томе, ниједна од држава које су учествовале у постизању договора неће моћи да стави вето на такву одлуку.

Представници преговарача чиниће Заједничку комисију која ће се старати о праћењу напретка у испуњавању договорених обавеза обе стране. Комисији је дата и улога медијатора у случају да неко од преговарача сматра да се не поштују обавезе из Заједничког плана. Одлуку о томе Комисија доноси у року од 15 дана. Осим тога, предвиђени су редовни министарски састанци преговарача сваке две године, или раније, према потреби, ради усвајања одлука консензусом. Ови министарски састанци предвиђени су и као другостепено тело које би требало да размотри притужбу о повреди обавеза из Заједничког плана уколико Заједничка комисија не донесе одлуку у предвиђеном року или се њеном одлуком не реши спорна ситуација. Трећа могућност је именовање Саветодавног одбора који ће чинити по један представник страна у спору и један независни члан. Коначно, о спору ће бити обавештен Савет безбедности УН уколико се спорна ситуација не разреши у року од 15 дана или се испостави да је повреда обавезе такве природе да би могла довести у питање реализацију Заједничког плана. Савет безбедности УН ће, по добијању притужбе, гласати о резолуцији којом се продужава рок за укидање санкција. Уколико таква резолуција не буде усвојена, санкције ће аутоматски бити уведене.

Заједничким планом предвиђена је сарадња потписница и њихова помоћ Ирану у модернизацији опреме и унапређењу поступака за развој нуклеарне енергије, као и на обуци кадрова. Ова сарадња може бити билатерална, мултилатерална или под покровитељством Међународне агенције за атомску енергију. У Ирану ће бити основан Центар за нуклеарну безбедност чији циљ ће бити да се унапређује међународна сарадња у области нуклеарне технологије. Предвиђен је и развој области нуклеарне медицине и успостављање сарадње у лечењу пацијената.

⁴ Смањење подразумева да укупна количина залиха не прелази 300 кг.

Дејство споразума

Током трајања преговора, са једне стране преговарачког стола налазио се Иран, а са друге шест великих сила које са њим имају различите међународне односе. Будући да је споразум мултилатералан, могућности које Иран добија његовим усвајањем нису исте за развијање економских, војних и дипломатских односа са свим преговарачима. Стога ћемо будуће односе Ирана са сваким учесником преговора, у светлу резултата постигнутог споразума, размотрити одвојено.

Иран – САД

Развој иранског нуклеарног програма почео је педесетих година прошлог века под покровитељством Сједињених Држава које су биле савезник тадашњег иранског шаха Резе Пахлавија. Програм је носио назив „Атоми за мир”, па је у складу с тим Иран приступио Споразуму о неширењу нуклеарног наоружања 1968. године и ратификовао га 1970. године. После Исламске револуције 1978. године и првих санкција које су увеле САД, а затим и због рата са Ираком, долази до застоја у развоју програма. Деведесетих година прошлог века настављен је развој програма за који је Иран стално истицао да се користи у мирнодопске сврхе. Од 2005. године Међународна агенција за атомску енергију упозорава како ирански програм не испуњава услове из Споразума о безбедности, након чега Савет безбедности УН, на захтев САД, доноси седам резолуција којима уводи санкције Ирану.⁵

Након усвајања Заједничког плана, текст споразума је упућен Конгресу САД на усвајање. Конгрес је имао рок од 60 дана да га прихвати. Представници Републиканске партије најавили су своје противљење, правдајући то интересима америчких савезника на Блиском истоку, пре свега Израела и Саудијске Арабије, који су се отворено супротстављали оваквом споразуму. Истовремено, представници Демократске партије најавили су да ће подржати постигнути споразум. Из администрације америчког председника стигла је недвосмислена подршка споразуму, али и потврда оданости старим партнерима. Посебно је наглашено да ће САД наставити да се старају о очувању безбедности Израела. Мада Резолуција Савета безбедности УН предвиђа да ће након осам година Иран имати могућност набавке балистичких ракета, САД најављује вето на такве будуће захтеве Ирана. Конгрес је прихватио Заједнички план 10. септембра 2015. године.

Ипак, у тексту Заједничког плана у више наврата је истакнута добра воља САД да се План спроведе, те да се домаћа правна лица и привредни субјекти охрабре да у случају испуњења обавеза Ирана обуставе све активности које имају за последицу његово санкционисање, односно да се активно укључе у укидање санкција и успостављање сарадње између две државе.

Свакако да би отопљавање у односима некадашњих савезника имало дугорочне позитивне ефекте на стабилност у региону, али и на успостављање и развој нових трговинских односа. Посебна новина била би успостављање директног ваздушног саобраћаја између ове две државе.

⁵ Резолуција 1696/2006, Резолуција 1737/2006, Резолуција 1747/2007, Резолуција 1803/2008, Резолуција 1835/2008, Резолуција 1929/2010, Резолуција 1984/2011 и Резолуција 2049/2012.

С друге стране, САД још увек окривљују Иран за подршку тероризму у свету и кршење људских права, тако да ће део санкција уведених тим поводом остати на снази, те ће стање људских права и слобода у Ирану и даље бити предмет америчког интересовања и повод за могуће даље притиске.

Иран–ЕУ

Односи ЕУ и Ирана једнострано су били залеђени од 2007. године због иранског нуклеарног програма, мада се због заједничких интереса сарадња међу њима могла одвијати на многим пољима као што су енергија, трговинска размена, борба против трговине наркотицима, сарадња око одржавања мира у региону и борба против Исламске државе.

Две недеље након постизања споразума у Бечу, Суд ЕУ је наредио брисање две иранске нафтне компаније са тзв. црне листе.⁶ Након имплементације споразума очекује се даљи напредак у одмрзавању односа. За ЕУ је посебно значајна енергија којом Иран располаже, а уз побољшање и унапређење енергетског сектора Ирана, Европа би добила новог снабдевача енергентима као што је нафта и, у мањем обиму, гас.

У тачки 33. Заједничког плана Европска унија обавезала се да ће истражити нова поља сарадње између Уније и њених чланица са Ираном, дајући тиме могућност свакој чланици да сама одреди приоритете и успостави билатералне односе са Ираном. Пошто је економски развој један од разлога удруживања чланица Уније, могућност приступа новом тржишту биће искоришћена у потпуности. То ће бити олакшано успостављањем нових финансијских токова и повезивањем банака након укидања финансијских санкција Ирану. Поред подршке постигнутом споразуму, министри иностраних послова чланица Уније најавили су пружање помоћи Ирану кроз различите развојне програме у свим сегментима.

Такође, Унија у Ирану добија новог потенцијалног партнера за стабилизацију региона и борбу против тероризма и организованог криминала. У погледу пружања подршке зарађеним странама током ратних дејстава у Сирији, ЕУ и Иран стоје на супротним странама, али би заједничка акција на окончању тих дејстава, свакако, била могућа.

Иран–Русија

За Русију и Иран не би се могло рећи да су традиционални савезници, мада деле нека политичка становишта, као што су противљење америчком ракетном штиту или подршка Асадовом режиму у Сирији. Историјски посматрано, Иран је представљао тампон зону у централној Азији између Русије, с једне стране, и Запада (прво британске царевине, а затим и САД) са друге. Током хладног рата Иран се прикло-

⁶ Захтев за брисање су Петропарс операције и управљање и Петропарс сировине поднели Суду ЕУ 5. маја 2015. године. Више о томе http://old.eur-lex.europa.eu/Result.do?arg0=Petropars&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&idRoot=1&refincode=JUR*T1%3DV100%3BT2%3D%3BT3%3DV1&Submit=Search

нио Покрету несврстаних, мада је до новог приближавања две државе дошло ради заједничке потребе да се одупру уплитању страних сила у дешавања у региону. Санкције које су наметнули западни савезници учинили су две земље сродним и упутиле их да у међусобној размени покушају да умање штету која је тим санкцијама начињена њиховим економијама.

Билатерални споразум две државе о сарадњи у области нуклеарног развоја потписан је 1992. године, али је касније суспендован. Русија није уложила вето на увођење санкција Савета безбедности Ирану и противи се развоју његовог нуклеарног наоружања, али је током протекле деценије задржала политичке односе са Ираном и неке облике трговинске и војне сарадње.⁷ Такође, мада се током преговора налазила на супротном крају стола, неки предлози Русије, пре и током преговора, ишли су у корист Ирана и умањили притисак који су на њега вршили западни преговарачи.

Укидањем санкција сарадња ће се продубити и проширити на ауто-индустрију. У усвојеном Заједничком плану предвиђена је сарадња ове две државе у стварању стабилних изотопа, али и помоћ при обнови и изградњи нових нуклеарних погона.

Супротно очекивањима, повратком Ирана на енергетско тржиште положај Русије као доминантног снабдевача Европе енергентима не би могао бити угрожен, бар у почетку, будући да скоро сва производња иранског гаса одлази домаћим потрошачима, тако да би у случају повећања обима експлоатације, захваљујући страним инвестицијама, количине гаса биле недовољне да у знатнијој мери замене руски гас. С друге стране, удруживање ове две енергетске суперсиле дало би им могућност контроле већине светских залиха нафте и гаса.

Свакако, треба нагласити да је досадашња подршка Русије иранском цивилном нуклеарном програму помогла постизању споразума, као и да се наставља сарадња између две државе у војнотехничкој сарадњи. То се, пре свега, односи на модернизацију иранског оружја и испоруке авиона типа Су-30 или одбрамбених ракетних система С-300. Сарадња и заједничке вежбе две војске постојале су и у време изолације Ирана, те је њихово даље унапређивање очекивано. Потврда ових очекивања свакодневно стиже из Вашингтона који редовно упозорава Русију због њених блиских веза са иранском војском, а у последње време и приговара због отварања иранских војних база за подршку руским снагама у региону.

Иран–Кина

Попут Русије, ни Кина током преговора није представљала опозицију Ирану, већ је посредовала и у периодима њихових прекида вршила дипломатски притисак да се преговори наставе и позиција Ирана побољша усвајањем решења која би му ишла у корист.

Партнерство Ирана и Кине је изузетно стабилно. Оно почива, пре свега, на економској основи. Наиме, Иран је највећи добављач сирове нафте за Кину. С друге стране, Кина је највећи страни улагач у енергетском сектору Ирана, али и инвеститор који учествује и у развоју путне и железничке инфраструктуре.

⁷ Захваљујући програмима „Нафта за храну” Иран је преко Русије извозио нафту.

Две државе су савезници у одржавању стабилности у Азији путем Шангајске организације за сарадњу, али и партнери у оснивању Азијске банке за инвестиције у инфраструктури, коју многи виде као пандан Светској банци и Међународном монетарном фонду.⁸

Укидање санкција Уједињених нација отвара могућност повећања њихове трговинске и технолошке размене, док је војна сарадња постојала и за време санкција, пре свега у сарадњи две морнарице, али и испоруци лаког наоружања. Такође, Кина је обучавала иранске официре и вршила пренос know-how нуклеарне технологије.

Имајући у виду заједничке економске и стратешке интересе две државе, као и сарадњу у оснивању регионалних економско-политичких и безбедносних организација, у будућности ће се ово партнерство још више продубити.

Закључак

Након 12 година застоја у превазилажењу сукоба око иранског нуклеарног програма, постизање споразума представља, свакако, велико охрабрење. Стављање иранског нуклеарног програма под контролу допринеће укупној стабилности у свету, пре свега због чињенице да се тиме отклања претња евентуалне америчке интервенције. Исто тако значајно је и укључивање Ирана у преговоре или операције које би довеле до стабилности у региону Блиског истока.

Мада су Заједнички план потписали представници великих сила, враћање Ирана на економску сцену отвара могућности извоза технологије и производа за све чланице Уједињених нација. Финансијска средства која ће укидањем санкција постати поново доступна могла би значајно да унапреде инвестирање у развој домаће економије, али и отворе могућности за иранске инвестиције у другим земљама. Очекује се да ће извоз иранских сировина да утичу на кретање понуде и тражње на светском тржишту, као и на формирање цена. Ово се пре свега односи на алуминијум, злато и дијаманте.

Уколико би се напредак у отварању Ирана према западу наставио, ефекти престанка изолације би се одразили на све области живота. У том смислу, реално је очекивати побољшање квалитета живота његових грађана. Наиме, укидањем финансијских санкција банкарски системи би се повезали отварајући нове могућности за финансијску размену, док би се поморски, ваздушни и железнички саобраћај успоставио са свим већим светским центрима. У Заједничком плану преговарачи се у

⁸ Шангајска организација за сарадњу основана је 2001. године, као наследник тзв. Шангајске петорке (Кина, Русија, Казахстан, Киргистан, Таџикистан) након што јој се прикључио и Узбекистан. Иран, Монголија, Индија, Пакистан и Авганистан имају статус посматрача, мада је Иран предложио формирање Националног савета безбедности у оквиру Шангајске организације за заштиту интереса те земље, Русије и Кине.

Оснивање Азијске банке за инвестиције у инфраструктури предложила је Кина како би се преко ње вршила улагања у инфраструктурне пројекте у Азијско-пацифичком региону и тиме допринело његовом економском јачању. Споразум о оснивању потписала је 51 земаља (међу којима су Русија, Индија, Иран, Аустралија, Нови Зеланд, Бразил, али и већина европских земаља). За сада је споразум ратификовао једино Мијанмар 1. јула 2015. године.

неколико наврата обавезују да ће помоћи развој нуклеарне технологије и истраживања која ће се користити у мирнодопске сврхе, али и заштиту човекове околине, односно смањење опасности од радијације. Иранским универзитетима и институтима отвара се пут за научно-техничку размену и усавршавање.

Коначно, мада то није било тема преговора, мало је вероватно да ће Иран остати имун на захтеве и покушаје побољшања стања људских права својих грађана, било кроз програме ЕУ или учествовање у телима Уједињених нација.

Извори

- <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>
- <http://parliran.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=84&pageid=5105&page=1>
- <http://www.nti.org/country-profiles/iran/nuclear/>
- http://old.eur-lex.europa.eu/Result.do?arg0=Petropars&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=en&RechType=RECH_mot&idRoot=1&refinecode=JUR*T1%3DV100%3BT2%3D%3BT3%3DV1&Submit=Search
- http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5716_after_a_nuclear_deal.pdf
- http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5820_eu-iran_relations.pdf
- <http://thediplomat.com/2014/10/china-wants-more-military-co-op-with-iran-sorry-us-and-pakistan/>

ПОКУШАЈИ ТЕОРИЈСКОГ ОДРЕЂЕЊА ПОЈМА ЕНЕРГЕТСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО ЧИНИОЦА ДЕТЕРМИНАЦИЈЕ МЕЂУНАРОДНОГ ПОЛИТИЧКО- БЕЗБЕДНОСНОГ СИСТЕМА

Слађан Милосављевић и Душко Томић***

Алфа универзитет у Београду, Факултет за инжењерски менаџмент
*Горан Ј. Мандић****

Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Почетком XXI века један од приоритета глобалне политике постало је питање остваривања енергетске безбедности, као суштински важног елемената система глобалне безбедности, што је условило њену актуелизацију и пораст значаја у међународним односима. Поседовање резерви енергената омогућава државама низ компаративних предности у савременој међународној политици и обезбеђује им место међу водећим центрима моћи на планетарном нивоу. Ова чињеница енергетској безбедности даје посебну димензију, јер енергетски ресурси представљају значајну полуку којом државе пројектују своју моћ и утицај. Корелација између енергетских ресурса и јачања позиција и улога држава у међународној политици је неспорна и лако доказива.

У раду су анализирани и делом објашњени различити покушаји теоријског дефинисања појма енергетске безбедности у контексту пораста њеног значаја у међународним односима и утицаја на јачање пројектованих позиција држава као субјеката међународног поретка. Номинално дефинисање појма „енергетска безбедност“ отежано је чињеницом да не постоји универзално прихватљива дефиниција појма „безбедност“, као и да егзистирају различити теоријски приступи у његовом дефинисању. У научно-стручној литератури преовладава схватање да су садржај и обим појма безбедност данас суштински проширени услед сталног ширења граница њеног проблемског поља. Основне одлике највећег броја тих дефиниција су нееквивалентност – несразмерност и неадекватност. Наиме, или су преуске и не обухватају све садржаје и битне чиниоце безбедности, или су прешироке, па се појам губи у ширини појава. Стога је у концептуалном смислу овај

* Др Слађан Милосављевић је доцент на Факултету за инжењерски менаџмент у Београду.

** Др Душко Томић је ванредни професор на Факултету за инжењерски менаџмент у Београду.

*** Др Горан Ј. Мандић је доцент на Факултету безбедности у Београду.

појам толико споран да није ни приближно могуће постићи сагласност око његовог значења. При покушају дефинисања синтагме „енергетска безбедност” примећују су тенденције као и при одређивању значења појма „безбедност”. Наиме, постоји пролиферација различитих теоријских приступа, као и разлике у дефинисању ове синтагме које су у знатној мери детерминисане, поред осталог, и статусом који поједине државе имају у глобалном енергетском систему.

Кључне речи: *глобална безбедност, енергетска безбедност, међународни односи, енергетска дипломатија*

Уводна разматрања

Приликом покушаја дефинисања појма енергетске безбедности неопходан је мултидисциплинаран приступ и коришћење знања већег броја наука и научних дисциплина (политичких, безбедоносних, економских, социолошких, историјских, правних, итд.). Уважавајући практичну и едукативну потребу познавања дефиниција основних појмова,¹ кључних у истраживању појава и процеса у глобалном енергетском систему, неопходно је номинално дефинисати појам енергетске безбедности (односно прецизно одредити појмовно-категоријални апарат, као и граничне и сродне термине и синтагме), извршити анализу сазнања о тим појмовима у теоријској, научно-стручној литератури и лексикографско-енциклопедијским изворима, а затим утврдити и описати њихову корелацију и практичну рефлексију.

Дефинисање синтагме „енергетска безбедност” отежано је чињеницом да не постоји универзално прихватљива дефиниција самог појма „безбедност”, као и да егзистирају различити теоријски приступи у дефинисању садржаја и обима тог појма. У научно-стручној литератури преовладава схватање да је значење термина „безбедност” вишезначно и да се данас користи за означавање много ширег појма од изворног значења, односно да су садржај и обим појма „безбедност” суштински проширени у односу на традиционално поимање у војном контексту и поистовећени са оружаним облицима угрожавања. При том, нужно је разликовати теоријски и примењени (практични) аспект појма „безбедност” и његовог означавања различитим терминима у савременом свету. Управо због правилног разумевања значења термина „енергетска безбедност”, као и одређених сродних и граничних појмова, потребно је презентовати и ставове једног броја аутора и њихове дефиниције појмова које користе у теоријским радовима, као и дефиниције у стратегијско-доктринарним документима. При покушају дефинисања синтагме „енергетска безбедност”, односно њене семантичке анализе, потребно је претходно одредити предметно-језично значење појма „безбедност”, од којег је ова синтагма и сачињена.

¹ Најопштије речено, појам је замисао једног предмета или врсте предмета или одредби предмета. (...) Образовати појам о једном предмету значи, заправо, схватити његове суштинске одредбе, јер он и јесте целовита замисао одређеног предмета помоћу замишљања његових битних одлика ... (Милосављевић, С., Радосављевић, И., Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд 2000, стр.142-44).

Покушаји дефинисања појма безбедности

Захваљујући низу историјских околности у данашње време реч *безбедност* постала је један од најфреквентнијих и најексплоатисанијих термина. У колоквијалном разумевању термин *безбедност* схвата се као жељено стање непостојања угрожавања, стање које се карактерише одсуством опасности и страха, као стање достигнуте стабилности и сигурности и императив њиховог остваривања. Феномен безбедности се појављује у мноштву облика (форми) и контекста, што проузрокује његове различите облике и садржаје. Етимолошки, израз „безбедност” потиче од латинске речи „*securitas – atis*”, што значи одсуство опасности, сигурност, безбедност, извесност, самопоуздање, неустрашивост, заштићеност („*securus*” – лат. - сигуран, безбедан, поуздан, неустрашив, уверен, сталан, чврст, одан, истинит, итд.).² У српском и црногорском језику користи се израз *безбедност*, изведен из речи безбедно (која означава одсуство опасности – безопасност, заштићеност, слободу од страха, претњи и физичког насиља, и сл.), у хрватском и босанско-херцеговачком језику у употреби је израз *сигурност*, у руском језику термин „*безопасность*”, у немачком „*Sicherheit*”, у италијанском „*sicurezza*” (од речи „*sicuramente*” – што значи „сигурно”), док се у француском језику користе термини „*securite*” и „*surete*”. У енглеском језику користе се два термина „*security*” и „*safety*”. Првим изразом означава се национална безбедност „*national security*” – изведен од речи „*secure*” – сигуран, осигурати, и примарно се односи на заштиту државних националних интереса, а термин „*safety*” означава активности чији је циљ анулирање безбедоносних ризика, односно спречавање непожељне безбедносне ситуације.

Иако у науци не постоји сагласност у погледу јединственог приступа феномену безбедности, а још мање у погледу постојања једнозначне и општеприхваћене дефиниције појма безбедност, што је условљено комплексношћу садржаја и карактеристика самог појма, у научно-стручној јавности постоји сагласност да термин „безбедност” данас има вишеструко значење, односно користи се за означавање много ширег појма од његовог традиционалног значења, које се везивало, пре свега, за опстанак државе и заштиту њеног суверенитета, примарно од екстерних, ратних претњи и угрожавања.³ Иако се у најопштијем смислу под овим термином подразумева жељено стање система које се постиже елиминисањем интерних и екстерних претњи, безбедност укључује и моралне, идеолошке и друге елементе, што додатно отежава њено прецизно дефинисање.

Међутим, упркос непостојању општеприхваћене дефиниције појма безбедности, постоји сагласност да је реч о друштвено конструисаном концепту,⁴ који своје специфично значење добија само у оквиру одређеног социјално-историјског контекста,

² Стајић, Љ., *Основи система безбедности, са основама истраживања безбедоносних појава*, Правни факултет, Нови Сад, 2008, стр. 21-3.

³ Безбедност је појам са вишеструким значењем и данас се користи за означавање далеко ширег појма од свог изворног значења... (Ковач, М., *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности. Теоријске основе*, Свет књиге, Београд, 2003, стр. 69).

⁴ Видети шире: В. Buzan, „Societal Security and European Security”, Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre (ed.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter Publishers Ltd, London, 1993.

односно безбедност се не може одвојити од општег контекста у којем егзистирају и функционишу држава и друштво. Може се закључити да је контекстуалност једна од суштинских одлика појма безбедности. То значи да безбедност, као и свака појава, мора бити смештена у одговарајући социјално-историјски контекст, зато што свака правилност и закономерност делује само у одређеним, просторно и временски омеђеним условима. Свака промена тих услова условљава и нестанак дотадашњих правилности. Пренебрегавање ове чињенице ствара услове за појаву теоријских и концептуалних проблема везаних за појмовно одређивање безбедности.⁵ Другим речима, безбедност је посебно одређена специфичним контекстима, што онемогућава елаборирање јединственог стандарда у смислу индикатора, јер се релевантне варијабле у великој мери разликују и просторно и у разним временским интервалима. Дакле, она је вишедимензионална и контекстуализована и представља производ околности које у одређеној временској инстанци делују у међународном систему и у различитим државама.

У ранијем периоду безбедност је била ексклузивитет државе, али су глобалне политичке и историјско-цивилизацијске промене у међународним односима у последњој деценији прошлог века условили корениту измену теорије и праксе безбедности, пре свега начела и концепта националне и међународне безбедности. Данас безбедност, као вишеслојан феномен који обухвата све сфере државног и друштвеног бивствовања, не представља само стање неког субјекта у контексту одсуства угрожавања и страха (конфликата, претњи, физичког насиља), већ инструменталну, засебну, недељиву вредност, као начин да се нешто оствари и достигне. Поред државно-политичке и војне сфере, она садржи и социјалне, економске, културне, моралне, идеолошке и друге елементе.⁶ Са тог аспекта безбедност је недељива (интегрална) и представља основни атрибут сваке државе.

У савременим условима безбедност је предмет теоријских преокупација великог броја аутора и теоретичара свих профила и усмерења, што за последицу има разматрање и сазнавање феномена безбедности у знатно ширим оквирима и појаву различитих теоријских приступа. Присутне једностраности (монокаузалности) и неслагања у објашњавању појма безбедности, која се могу уочити, не треба да изненађују, јер безбедност представља друштвени феномен, до те мере комплексан да га не може објаснити било која посебна научна дисциплина. Тек сагледавањем резултата до којих се дошло у различитим научним областима (почевши од социологије, психологије, политичких наука, преко међународних односа, геополитике, правних наука, до економије, војних и др. научних дисциплина) може се уочити спектар, који обухвата готово све области у којима егзистира феномен безбедности и које су зато од значаја за његово истраживање.⁷ Само мултидисциплинарна истраживања феномена безбедности могу пружити одређена сазнања која би се по

⁵ Милосављевић, С., *Енергетски и војни аспект стратегије безбедности Руске Федерације у контексту савременог међународног поретка и односа према Републици Србији*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 34.

⁶ Исто, стр. 34-6.

⁷ Милосављевић, С., „Енергетска безбедност и њена актуелизација у савременој међународној политици”, (ур.) З. Драгишић, и др., *Садржаји безбедносних изазова Србије на почетку XXI века*, Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2014, стр. 100.

својој комплексности приближила структури те појаве, њеном вишедимензионалном карактеру, бројним појавним облицима, сложености услова и узрока њеног настанка, као и комплексним последицама (мултидимензионалност и комплексност – као битне карактеристике појма безбедности). Све то детерминише, усложњава и отежава научно проучавање појма безбедности.

У теоријским радовима и научно-стручној литератури постоји велики број покушаја дефинисања појма безбедности. Сумарни приказ тих дефиниција, њихова анализа и компарација, потврђују изнети став о постојању значајних разлика у њеном дефинисању. Поједини аутори, апострофирајући управо чињеницу да се у савременим условима „граница проблемског поља безбедности непрестано проширује”, наводе да појам безбедности то проширење недвосмислено прати, при чему су дефиниције безбедности неадекватне.⁸ Сличног мишљења је и Дејвид Болдвин (David Baldwin), који сматра да је, у концептуалном смислу, појам безбедности толико споран да није ни приближно могуће постићи сагласност око његовог значења.⁹ Бари Бузан (Berry Zuzan) дефинише безбедност као „способност државе и друштва да очувају своју независност и интегритет”, наглашавајући при том да је сам појам безбедности недовољно истражен и преширок, а садржај безбедности амбивалентан и веома споран.¹⁰ На сличном становишту је и Џозеф Нај (Joseph Nye), који сматра да је безбедност детерминисана, с једне стране перцепцијом претњи и угрожавања којима су изложене вредности и добра која се штите, а са друге стварном способношћу да се они заштите и очувају.¹¹ Док поједини аутори дефинишу безбедност као стање заштићености државе од свих облика угрожавања,¹² Арнолд Волферс дефинише наведени појам као „одсуство претње усвојеним вредностима, односно као одсуство страха да ће те вредности бити угрожене”.¹³ На основу презентованих ставова неспорних ауторитета у теоријској и научноистраживачкој мисли може се закључити да постоји сагласност да је проблем једнозначног дефинисања појма безбедности свеprisутан, као и да је оквир безбедности дискутабилан због његове ширине и вишесмислености.

Како се уочава, пролиферација безбедносних теорија и концепата није имала за последицу конституисање једног поузданог, опште прихватљивог модела у тумачењу феномена безбедности; напротив. Амплитуде теоријских промишљања крећу се од традиционалног, реалполитичког схватања концепта безбедности и тзв. др-

⁸ Наведена аргументација има за последицу да су „дефиниције појма безбедности или преуске за обухватање свих његових садржаја и/или аспеката сагледавања, или су прешироке, тако да се појам безбедности губи у ширини појава... (Симић, Д., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 58-9).

⁹ D. Baldwin, „The Concept of Security”, *Review of International Studies*, Vol.23, No.1, 1997, p. 3-26.

¹⁰ Видети шире: B. Zuzan, *People, State and Fear*, Pearson Longman, London, 1991.

¹¹ „Безбедност је као кисеоник, лако ју је узимати здраво за готово док не почне да вам недостаје, а тада не можете да размишљате ни о чему другом.”... (Нај, Џ, *Како разумети међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, оп. цит. стр. 250-51).

¹² Видети шире: Милетић, С, *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 1997.

¹³ Наведено према: Јевтић, З, Стојановић, С, „Различити третмани безбедности”, у: В. Цветковић (прир.), *Ризик, моћ, заштита: увођење у науку безбедности*, Службени гласник - Факултет безбедности, Београд, 2010, стр. 628.

жавно-центричног модела у тумачењу наведеног појма, до широког спектра либералнијих приступа који ревидирају традиционално одређење безбедности.¹⁴ Процес глобализације односа у постхладноратовском периоду, заједничко деловање и сарадња у свим сферама и на свим нивоима, условили су измештање фокуса са традиционалистичког поимања безбедности на читаву лепезу нових концепата и модела безбедности (социјетална, индивидуална, хуманистичка, итд.). С друге стране, традиционални концепт неће бити у потпуности потиснут транснационалном перцепцијом безбедности у XXI веку, јер државе и даље остају најважнији субјекти међународних односа, упркос чињеници да своју безбедност све више пројектују и третирају интегрално, остварујући је у оквиру регионалних и глобалних интереса и вредности.¹⁵ На основу изнетих чињеница намеће се закључак да је савремено схватање безбедности свеобухватно проширено, и по обиму и по садржају, са државе, њених националних интереса и војне моћи на све сфере државног и друштвеног живота, укључујући и моралне, идеолошке и друге аспекте, што додатно отежава прецизно дефинисање наведеног појма. Презентована семантичка анализа и појединачно разматрање појма „безбедност” представља прву фазу у покушају номиналног дефинисања појма који је означен синтагмом „енергетска безбедност”. Као и приликом разматрања појма „безбедност”, нужно је представити сумарни приказ покушаја дефинисања синтагме „енергетска безбедност” релевантних домаћих и страних аутора и теоретичара који се баве овом проблематиком.

Дефинисање појма енергетске безбедности

У научној и стручној литератури не постоји јединствена, општеприхваћена дефиниција *енергетске безбедности* због непостојања општеприхватљиве дефиниције самог појма безбедности. Када је у питању енергетска безбедност, аутори се углавном слажу да је реч о веома комплексном, контекстуализованом, међузависном и вишедимензионалном феномену, који се може дефинисати само кроз један свеобухватан и мултидисциплинарни приступ. При том, теоретичари који се баве овом проблематиком јединствени су у оцени да се мора превазићи проблем прешироког одређења концепта *енергетске безбедности* и да се појам мора што више сузити, како би био прихватљив и смислен. Другим речима, дефинисање појма енергетске безбедности мора одговарати његовом специфичном одређењу у контексту идентификовања релевантних, поузданих и мерљивих индикатора стања безбедности у енергетској сфери на националном, регионалном и глобалном нивоу.¹⁶ Постоји већи број дефиниција енергетске безбедности домаћих и страних аутора, при чему се могу уочити

¹⁴ Милосављевић, С., *Русија и „мир”. Стратегија безбедности Руске Федерације: геополитички, енергетски и војни аспект*, Академска мисао – Иновациони центар Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 35-6.

¹⁵ Државе своју безбедност више не могу остваривати искључиво у оквирима националних интереса и уско схваћеног концепта националне безбедности ... (Видети: Аврамов, С., „Безбедност у XXI веку”, *Зборник радова СИМВОН*, Београд, 2001, стр. 423-42).

¹⁶ Милосављевић, С., *Русија и „мир”. Стратегија безбедности Руске Федерације: геополитички, енергетски и војни аспект*, ..., стр. 291.

велике и значајне разлике и неслагања у дефинисању ове појаве, које су, пре свега, последица једностраног приступа феномену енергетске безбедности, углавном са аспекта фаворизовања метода истраживања оних научних дисциплина којима се поједини аутори примарно баве. Стога су дефиниције појма који је означен синтагмом „енергетска безбедност” или преуске, јер садржински не обухватају све сегменте овог феномена, или су пак аспекти сагледавања и обухвата прешироки, тако да се губи прецизност и смисленост самог појма. Као илустрација оваквог става биће сумарно презентоване неке од дефиниција које се могу пронаћи у научно-стручној литератури и стратегијско-доктринарним документима појединих држава.

Према дефиницији „Светског енергетског савета”, под енергетском безбедношћу подразумева се „стање доступности енергије у количини и квалитету, неопходним постојећим економским условима”.¹⁷ Међународна агенција за енергију („IEA”), дефинише енергетску безбедност са становишта циљева субјеката енергетског тржишта, односно њиховог статуса у увозно-извозном процесу. Тако се, по овој дефиницији, енергетска безбедност, са аспекта земаља увозница, схвата као континуиран и неометан приступ довољним количинама енергије, по прихватљивој цени и уз поштовање еколошких стандарда. Са становишта држава снабдевача (извозница), она представља могућност неометане испоруке, односно дотока енергената до купаца и континуиран прилив финансијских средстава од продаје енергената, док за транзитне земље енергетска безбедност представља могућност неометане и континуиране наплате транзитних трошкова уз стабилну снабдевеност домаћег тржишта.¹⁸ Слично томе, појам енергетске безбедности одређује и руски аутор Н. Кавешников, који сматра да „енергетска безбедност”, са становишта увозника енергената, представља стање заштићености од прекида и сметњи у снабдевању и неоснованог повећања цена. Са аспекта снабдевача она подразумева остваривање несметане производње, гарантованог обима извоза и стабилност цена.¹⁹ С обзиром на чињеницу да енергетска безбедност представља општи интерес и циљ свих субјеката енергетског тржишта (држава произвођача, транзитера и купаца енергената), на основу овако концепираних одређења енергетске безбедности намеће се закључак да је нужна интеграција и остваривање баланса интереса свих субјеката, ради дугорочног обезбеђивања стабилног стања енергетске безбедности. И домаћи аутор Милан Симурдић дефинише енергетску безбедност са аспекта увозника/извозника енергената,²⁰ наводећи да за потрошача она означава „поуздано и по прихватљивим ценама, снабдевање енергентима, док за произвођача значи стабилну и предвидљиву тражњу и цене које оправдавају по правилу велике износе који се улажу у истраживање, производњу и транспорт енергије.”

¹⁷ „Приоритети енергетической политики: от энергетической безопасности - к энергетической дипломатии”, *Энергетическая политика России на рубеже веков*, в 2 т. Т. 2, Папирус ПРО, Москва, 2001, с. 23.

¹⁸ Видети шире: Међународна агенција за енергију „IEA” (http://www.iea.org/subjectqueries/keyresult.aspx?KEYWORD_ID=4103.html, приступљено 15.09.2012).

¹⁹ Видети: Кавешников, Н., „Роль энергодиалога РФ–ЕС в обеспечении энергетической безопасности «Большой Европы»”, 2009. (<http://www.alleuropa.ru/rolj-energodiologa-rossiya-es-v-obespechenii-energeticheskoy-bezopasnosti-boljshoy-evropi>, приступљено 25.09.2011).

²⁰ Симурдић, М., „Руска енергетска политика и Балкан”, у: Петровић Жарко (прир.), *Односи Русије и Србије на почетку XXI века* (зборник), „ISAC fond”, Београд, 2010, стр. 148, фус-нота број 7.

Поједини домаћи аутори дефинишу појам енергетске безбедности као „стање у коме једна нација и сви грађани и предузећа имају приступ довољним количинама енергије по разумној цени, без ризика од прекида у снабдевању у блиској будућности”,²¹ или као „доступност енергената на глобалном и националном нивоу, у довољној количини по прихватљивим ценама, стабилност испорука, као и физичка безбедност гасовода и нафтовода”.²² Клемен Грошељ одређује енергетску безбедност као „осигуравање енергетских извора, држава снабдевача и транспортних путева”, уз напомену да она представља „кључни одговор на изазов растуће зависности од увозних енергената,²³ док је Дебра Џонсон дефинише као врсту и степен ризика везан за једног снабдевача или за један извор енергената. Кристијан Клотин и Џефри Пајпер (некадашњи чланови групе за енергетску безбедност у Генералној дирекцији за спољне односе Европске комисије) сматрају да кључ енергетске безбедности представљају интеграција тржишта и солидарност.²⁴ Сергеј Јастржембски сматра да је енергетска безбедност постала кључни сегмент националне безбедности и, као таква, представља „сигурност снабдевања за потрошаче и сигурност тражње за производње”,²⁵ док Константин Косачев наводи да је суштинско питање енергетске безбедности смањење страха и неизвесности у области снабдевања енергентима.²⁶

Када је реч о једном броју руских аутора, професор В. Бушуев, са московског Института за енергетску стратегију при Министарству енергетике РФ дефинише глобалну енергетску безбедност (рус.: „ГЭБ” – *Глобальная энергетическая безопасность*) као довољност и доступност енергетских ресурса, економску рентабилност и еколошку (технолошку) допустивост.²⁷ Други руски аутор др Игор Томберг, саветник при Центру за истраживање енергетике Института светске економије и међународних односа РАН и професор на Московском државном институту за међународне односе

²¹ Видети шире: Савковић, М., *Да ли је Србија енергетски безбедна?*, Безбедност Западног Балкана, бр. 4, јануар-март 2007, стр. 30-35.

²² Радоман, Ј., *Секуритизација енергије, као увод у енергетску безбедносну дилему*, Безбедност Западног Балкана, бр. 4, јануар-март 2007, стр. 36-37.

²³ Аутор под синтагмом енергетска безбедност подразумева управљање потражњом, коришћење нових енергетских ресурса, рационализацију унутрашњег тржишта енергената и контролу увозних енергената постизањем посебних односа са државама снабдевачима... (Грошељ, К., *Енергетска безбедност у партнерству Русије и ЕУ*, Безбедност Западног Балкана, бр. 6, јул-септембар 2007, стр. 7).

²⁴ Ови аутори истичу да се стиче утисак да је реакција на изазове енергетске безбедности почела средином прве деценије XXI века, након гасног спора Русије и Украјине, 2006. год... (Клотин К., Пајпер Џ., „Енергетски дијалог ЕУ-Русија”, у: Катинка Бариш (ур.), *Цевоводи, политика и моћ. Будућност енергетских односа ЕУ-Русија*, Европски покрет у Србији, Београд, 2009, стр. 25, (<http://www.google.com/#hl=sh&source=hp&biw=1272&bih=589&q=cevovodi%2C+politika+i+moc&btnG=Google+pretraga&fp=c88f18210f250b68>, приступљено 11.02.2011).

²⁵ Јастржембски, С., „Поверење, а не двоструки стандарди: Шта Русија очекује од ЕУ”, у: Катинка Бариш (ур.), *Цевоводи, политика и моћ. Будућност енергетских односа ЕУ-Русија*, ... стр. 35-39.

²⁶ Косачев, К., „Да ли имамо заједничку будућност у Енергији?”, у: Катинка Бариш (ур.), *Цевоводи, политика и моћ. Будућност енергетских односа ЕУ-Русија*, ... стр. 45-52.; У истом зборнику Вацлав Бартушка, експерт за енергетску безбедност Чешке, сматра да исто као што „не постоји бесплатан ручак, не постоји ни енергетска безбедност без спремности да се за њу плати – новцем, тешким радом и политичким капиталом”... (Бартушка, В., „Прво одговорност, потом Солидарност”, ..., стр. 57-59).

²⁷ Бушуев В. В., *Енергетика – XXI*, Институт энергетической стратегии - (Минпромэнерго РФ, Союз нефтегазопромышленников России), Москва, декабрь 2007... (<http://www.labenin.ru/docs/en-21.ppt>, 28.08.2011).

(МГИМО), сматра да је тема енергетске безбедности врло фреквентна и експлоатирана у научно-теоријској и стручној сфери и да „према томе колико се често помиње и колико интензивно се о њој дискутује задњих година, може да конкурише теми глобалне финансијске кризе”.²⁸ Б. С. Лушкин заступа тезу да „енергетска безбедност” представља „комплексан, отворен, организован и прилагодљив систем, који се састоји из различитих, међусобно повезаних и условљених подсистема”. Аутор сматра да је енергетска безбедност комплексан појам који укључује већи број аспеката: стабилност испорука енергената; формирање адекватних цена; спречавање саботажа на објектима енергетске инфраструктуре и минимализацију еколошких ризика и претњи.²⁹ Још један руски аутор, В. Ишкин, појам „енергетске безбедности” одређује као одсуство опасности или „стање заштићености становништва и државе у целини од ризика и опасности недостатака свих видова енергије и енергената, проузрокованих деловањем негативних природних, техничко-технолошких, унутарполитичких, социјално-економских и спољнополитичких фактора”.³⁰ Јевгениј Примаков заступа тезу да енергетска безбедност мора да садржи троструку гаранцију, гаранцију испорука од стране држава произвођача, гаранцију транспорта коју дају земље преко чије територије се он врши, као и гаранцију потражње од држава потрошача, уз солидарну поделу ризика и одговорности свих ових субјеката за континуирано и неометано функционисање глобалног тржишта енергената.³¹

У стратешко-доктринарним документима држава који се односе на економску, односно енергетску сферу, истиче се да је енергетска безбедност витална компонента националне безбедности, која се при том најчешће дефинише као стање заштићености државе, њених грађана, друштва и економије од свих облика опасности и претњи у енергетској сфери.³² Тако, на пример, у *Енергетској стратегији Русије до 2030. године*, усвојеној 2009. године, наводи се да остваривање енергетске безбедности подразумева „ресурсну довољност, економску доступност и еколошку и технолошку дозвољеност”.³³ Као ресурсна довољност одређује се физичка могућност неометаног снабдевања енергентима националне привреде и становништва у довољним количинама. Економска доступност подразумева прихватљивост цена, а еколошка и технолошка дозвољеност је управо могућност експлоатације, односно производње и пре-

²⁸ Видети шире: Томберг И. Р., „Энергетический фактор развития Китая”, *Энергетическая безопасность глобализующегося мира и Россия*, Москва, 2007.

²⁹ Видети шире: Лукшин, Б. С., *Военно-политические аспекты обеспечения энергетической безопасности государства*, (диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук), Москва, 2011.

³⁰ Ишкин В., „Энергетическая безопасность - одна из основ безопасности страны”, *„Соплест!” Мир Связи*, Январь 2007.

³¹ Примаков, Ј., *Свет без Русије? Чему води политичка кратковидост*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2010, стр. 91.

³² Видети шире: Милосављевић, С., *Енергетски и војни аспект стратегије безбедности Руске Федерације у контексту савременог међународног поретка и односа према Републици Србији*, ..., стр. 256-61.

³³ Видети: «*Энергетическая стратегия России на период до 2030 года*», от 13 ноября 2009 г, № 1715-р, (<http://www.energystrategy.ru/projects/es-2030.htm>., 16.10.2011). У истом документу се наводи да је у ранијем периоду током примене Енергетске стратегије РФ до 2020, (из 2003. год.) енергетска безбедност била обезбеђена у пуном обиму, али да се при том нису могла избећи краткотрајна и локална нарушавања енергетске безбедности у појединим регионима, као последица системских проблема у руском енергетском сектору.

раде енергетских ресурса у оквиру постојећих еколошких и технолошких ограничења која регулишу безбедно функционисање енергетских постројења и објеката. Према одредбама наведене стратегије, основне опасности и претње енергетској безбедности Русије одређене су и условљене како спољашњим (геополитичким, макроекономским, тржишним) чиниоцима, тако и унутрашњим који се односе на стање и функционисање енергетског сектора руске државе.³⁴ При том се као стратешки циљ руске енергетске политике апострофира заштита енергетског сектора од свих облика унутрашњих и спољашњих угрожавања, као и способност да се минимизирају штете проузроковане различитим дестабилизирајућим чиниоцима.³⁵

Енергетска безбедност, аналогно општој безбедности, комплексна је, свеобухватна и недељива. На основу презентованих ставова домаћих и страних аутора и њихових покушаја дефинисања енергетске безбедности, могло би се закључити да већина аутора, са мањим или већим разликама, дефинише овај појам са становишта континуираног приступа довољним количинама енергената по прихватљивим ценама, уз минимизирање опасности и претњи у испорукама и снабдевању енергентима, као последице деловања интерних и екстерних дестабилизирајућих фактора.³⁶ Другим речима, енергетска безбедност могла би се одредити као континуираност, стабилност, поузданост у снабдевању енергентима, уз прихватљивост цена (са аспекта потрошача), као и стабилност потражње енергената и предвидљивост цена (са аспекта произвођача). Такође, сви ови аутори, мање-више имају заједничко становиште да је нужан услов остваривања и достизања енергетске безбедности, пре свега, диверзификација енергетске потражње (тржишта), као и диверзификација енергетске понуде (извора снабдевања и праваца, односно енергетско-транспортне инфраструктуре), уз јачање и пораст транспарентности и солидарности између субјеката на релацији понуда/потражња.³⁷ Највећи број руских аутора заступа тезу да енергетска безбедност представља део националне безбедности и да се нужно мора посматрати у том контексту. По њиховом мишљењу, енергетска безбедност представља стање заштићености државе и становништва од спољашњих и унутрашњих опасности и претњи, у вези са функционисањем енергетског сектора. При том, под „стањем заштићености” подразумевају задовољење, у пуном обиму, потреба за енергетским ресурсима, траженог квалитета и економски прихватљивих цена.³⁸ На основу презентованих дефиниција може се закључити да *енергетска безбедност*, као сегмент опште националне безбедности представља одсуство опасности, односно стање заштићености државе и друштва од свих облика угрожавања у енергетској сфери, што са аспекта потрошача подразумева неди-скриминисан приступ енергетском тржишту и несметано обезбеђивање довољних количина енергетских ресурса, тј. обезбеђивање континуираног и стабилног снаб-

³⁴ Видети шире: *Энергетическая стратегия России на период до 2030. године*.

³⁵ Видети: *Вопросы энергетической безопасности*, Доклад. Група Всемирног банка, ВАШ, Москва, 2005.

³⁶ Милосављевић, С., *Русија и „мир”. Стратегија безбедности Руске Федерације: геополитички, енергетски и војни аспект, ...*, стр. 291-96.

³⁷ Видети шире: Милосављевић, С., „Енергетска безбедност и њена актуелизација у савременој међународној политици”, оп. цит., стр. 101-2.

³⁸ *Энергетическая безопасность. Термины и определения*, отв. ред. член-корр. РАН Н. И. Воропай, ИАЦ Энергия, Москва, 2005, с. 60.

девања енергентима, у разним облицима и потребним количинама и по економски прихватљивим ценама, док са аспекта произвођача представља стабилност потражње, неометан доток енергената и извесност цена.

Ради разумевања значења енергетске безбедности, потребно је одредити и неке сродне и граничне појмове и синтагме који се користе у теоријским радовима и доктринарним документима, као што су, на пример, „енергетски интереси”, „енергетски циљеви”, „енергетски политика”, „енергетска стратегија”, „стратегиија диверзификације” и слично.

Енергетски интереси, као врста националних (државних) интереса, променљиве су категорије и представљају најопштија програмска одређења највиших државних органа и релевантних политичких субјеката, ради остваривања, достизања и заштите одређених вредности и потреба у енергетској сфери. Њиховом артикулацијом и дефинисањем исказују се основне претпоставке развоја енергетског сектора. Енергетски интереси засновани су на објективној перцепцији угрожавања енергетског сектора и стога их свака држава веома пажљиво дефинише, јер се они на различите начине рефлектују у међународној политици. Ради реализовања енергетских интереса утврђује се већи број различитих енергетских циљева, а њихова реализација остварује се кроз дефинисање и спровођење енергетске политике.

Енергетски циљеви односе се на заштиту енергетских интереса и представљају јасно дефинисане намере, које држава остварује спровођењем енергетске политике. За сваки посебан или појединачан енергетски интерес дефинише се већи број циљева, а за остваривање дефинисаних енергетских интереса и циљева доноси се енергетска стратегија, као стратегијско-доктринарни документ високог хијерархијског значаја у систему државних стратегија.

Синтагма *енергетска стратегија* има вишеструко значење. Она представља програмско становиште за реализовање функције државе у енергетској сфери, односно интегрални теоријско-доктринарни концепт за остваривање енергетских интереса и циљева на унутрашњем и међународном плану и њихову заштиту од свих облика угрожавања, уз координирану употребу свих расположивих потенцијала и ресурса.³⁹ Истовремено, енергетска стратегија представља и један од основних стратегијско-доктринарних докумената државе којим се програмски усмерава делатност субјеката у функцији остваривања и реализовања енергетске политике.⁴⁰ Основни садржај енергетске стратегије чине циљеви и задаци који се формулишу ради остварења пројектованих енергетских интереса. Она представља скуп исказа, у форми правила, принципа и норми који се користе у доношењу дугорочних управљачких акција у енергетском систему. Енергетска стратегија, као поуздан про-

³⁹ Енергетска стратегија настаје синтезом појединачних стратешких одређења у области енергетике и представља интегралну програмску платформу ... (Видети шире: Телегина, Е. А., *Безопасность России: Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Энергетическая безопасность*, Знание, Москва, 2001).

⁴⁰ Енергетска стратегија у практично-доктринарном смислу (као стратегијско-доктринарни документ), представља скуп научно заснованих теоријских и искуствених знања и практичних решења о битним питањима у сфери енергетике, којима се дефинишу генерализовани искази о енергетској безбедности, прецизирају енергетски интереси и циљеви, снаге, начела и начин остваривања тих циљева, итд.

грамски оквир за спровођење енергетске политике,⁴¹ мора бити заснована на реалистичној матрици, на реалном сагледавању широког спектра најзначајнијих унутрашњих и спољашњих проблема у области енергетике, на реалистичној перцепцији стања и дешавања у савременом међународном енергетском систему.

Енергетска политика представља инструмент енергетске стратегије и може се дефинисати као систем конкретних мера и активности државних органа и институција у области енергетике, ради остваривања енергетских интереса и циљева. При том, енергетска политика (као део опште државне политике којом се реализују циљеви и задаци државе у енергетској сфери у складу са националним и енергетским интересима) представља строго контекстуализовану категорију,⁴² условљену околностима конкретне геоекономске ситуације у којој функционише енергетски сектор. Енергетска политика, као и стратегија њене реализације, детерминисана је већим бројем интерних и екстерних чинилаца. Што се тиче спољашњих чинилаца, који у знатној мери утичу на дефинисање енергетске политике, један од најважнијих је недовољна диверзификованост увоза/извоза енергената,⁴³ која на најексплицитнији начин негативно утиче на енергетску безбедност држава и има директне импликације на геополитичке и геостратешке интересе. Диверзификација извоза/увоза, у смислу продора на нова перспективна тржишта, као и диверзификација увозних/извозних праваца, представљају неке од суштинских циљева енергетских политика готово свих држава.

Синтагма енергетска дипломатија представља релативно нов појам у савременој научној мисли, и односи се, пре свега, на појаву постепене супституције спољнополитичких приоритета државе из области традиционалне геополитике у област геоекономије, у делу који се тиче остваривања националне безбедности у енергетској сфери. Овај појам најчешће се дефинише као „политичка делатност која је усмерена на остваривање националних интереса у енергетској сфери (политичким, економским и другим методама) помоћу енергетских механизма – полуагија“,⁴⁴ односно као облик спољнополитичке стратегије и свеукупност дипломатских метода, усмерених, поред осталог, и на остваривање енергетске безбедности.

⁴¹ „Енергетска стратегија” је шири и општији појам од „енергетске политике”, па се поједностављено може рећи да она представља програм, а „енергетска политика” инструмент за њено реализовање.

⁴² Милов В., Селивахин И., „Проблеми енергетической политики”, *Рабочие материалы Московского Центра Карнеги*, № 4, 2005, с. 4.

⁴³ Један од кључних појмова у енергетским стратегијама држава (као увозника – потрошача, тако и извозника – произвођача енергената) постао је термин „*диверзификација*”. Реч диверзификација (лат.: *diversificare*) кованица је која потиче од латинских речи *diversus*, што значи различит и *facere* (= *facere*) – чинити. Диверзификација се у ширем смислу одређује као уношење одређених промена, чињење нечег разноврсним, док у ужем смислу може означавати проширење производних и продајних могућности. Синтагма „*стратегија диверзификације*” у наведеном контексту могла би се одредити и као систем знања, правила и принципа који се користе у доношењу дугорочних управљачких акција у функцији уношења рационалних промена у производној и извозној/увозној сфери, односно проширење производних и продајних/куповних могућности стварањем додатних алтернативних опција, а све ради развоја и заштите енергетског сектора и јачања енергетске безбедности... (Милосављевић, С., „Руска диверзификациона стратегија у нафтно-гасном сектору и њене импликације на европске и балканске просторе”, *Годишњак факултета Безбедности 2014*, Факултет Безбедности, Београд, 2014, стр. 66).

⁴⁴ Видети шире: Жизнин, С. З., „Российская энергетическая дипломатия и международная энергетическая безопасность (геополитика и экономика)”, под. ред., С. З. Жизнина, *Вестник Российского государственного университета им. И. Канта*, № 1, 2010; Боровский, Ю., „США в современной энергетической дипломатии”, *Лидерство и конкуренция в мировой системе: Россия и США*, Отв. ред. А. Д. Богатурова, Т. А. Шаклеина, КРАСАНД, Москва, 2010, с. 127-36.

Пораст улоге и значаја енергетске безбедности као чиниоца детерминације међународног политичко-безбедносног система

Смањење обима светских резерви нафте и гаса у перспективи, као последица глобалног развоја и раста потрошње и потражње енергената, условили су јачање борбе за приступ енергетским ресурсима и маршрутама њиховог транспорта на светска тржишта. Сходно томе, проблематика енергетске безбедности добила је глобални значај и постала једна од доминантних тема светске политике и економије, што је условило повећање улоге и значаја енергетског чиниоца у међународним односима. Процес глобализације светске економије довео је до јачања конкуренције у практично свим сегментима и на свим тржиштима, па и на тржишту енергената. Истовремено, ситуација у глобалном енергетском систему постала је веома комплексна, јер је производња најзначајнијих примарних енергената, нафте и природног гаса, сконцентрисана у земљама у развоју, а њихова основна потрошња и потражња у развијеним државама. При том, у највећем броју случајева произвођачи, односно извозници енергената и потрошачи – увозници, раздвојени су територијално транзитних држава, што условљава повећање зависности и снабдевача и корисника енергената од транспортних ризика.⁴⁵ Један од најефикаснијих механизма за анулирање ових ризика је диверзификација енергетско-транспортне инфраструктуре, која представља важан чинилац у остваривању енергетске безбедности, не само појединих држава, већ и читавих региона. Основни постулат традиционалне геополитике енергената гласи: „Ко контролише енергетске ресурсе контролише свет”. С обзиром на тренутну ситуацију у сфери глобалне енергетике, овај постулат може бити модификован и конкретизован по формули: „Ко у будућности буде контролисао маршруте транспорта енергената, у знатној мери контролишаће свет”. У ситуацији ограничености и недостатака универзалних, општеприхваћених, међународноправних механизма за регулисање међудржавних односа у енергетској сфери, борба за контролу производње и транспорта енергената ће толико нарасти да ће вишеструко усложити и ојачати напетости и супарништво у међународној политици.⁴⁶

Почетком XXI века један од приоритета глобалне политике постало је питање остваривања енергетске безбедности, које подразумева изразу јединственог приступа

⁴⁵ Ова појава нарочито се односи на дистрибуцију природног гаса, с обзиром на чињеницу да се, за разлику од нафте, природни гас транспортује великим ценоводним системима само до оних региона до којих постоје изграђени гасоводи, док је ситуација са транспортом нафте релаксиранија с обзиром на већи број транзитних опција које објективно постоје. Стога поједини аутори често користе колоквијални израз да је нафта много „утрживија роба” од гаса... (Милосављевић, С., „Руска диверзификациона стратегија у нафтно-гасном сектору и њене импликације на европске и балканске просторе”, ..., оп. цит., стр. 70, видети: фус-ноту бр. 6)).

⁴⁶ Услед лимитираности и неједнаке доступности природних ресурса, у најозбиљнијој форми егзистира проблем борбе за контролом (очувања и/или освајања) подручја богатих енергентима, као и простора преко којих пролазе главни енергетско-транзитни коридори. То је, поред постојећих, условило појаву нових не само метода деловања, него и подручја надметања (Арктик). Неспорно је да ће у вези с овим проблемима у будућности доћи до све отворенијег сучељавања интереса водећих светских сила... (Видети шире: Милосављевић, С., „Улога и значај војног фактора у остваривању енергетске безбедности Руске Федерације”, *Годишњак факултета безбедности 2013*, Факултет безбедности, Београд, 2013, стр. 227-244).

овом проблему, на основу општеприхваћених принципа и уз формирање међународних механизма којима би се регулисало деловање енергетских чинилаца у међународним односима. Суштински задатак тих механизма је обезбеђивање легитимне и ауторитативне арбитраже при решавању проблема у сфери енергетике у конкретним спорним ситуацијама. При том, није реч о мешању у унутрашње ствари држава или у билатералне економско-трговинске односе, већ се примарно односи на случајеве када једна држава угрожава енергетску безбедност других земаља.⁴⁷ У вези са растућим значајем економске моћи и све израженијег прагматизма у међународним односима, проблематика енергетске безбедности, односно процеса диверзификације увоза/извоза енергената (и у вези с тим, проблематика изградње енергетско-транспортне инфраструктуре – нафтовода и гасовода), тесно је повезана и условљена процесима не само у економској сфери већ и геополитичким и безбедоносним аспектима савремених међународних односа. Област међународних енергетских односа, с обзиром на своју актуелност, никада није егзистирала као чисто привредна делатност, изолована од политичких и безбедоносних процеса у међународном систему.⁴⁸ Функционисање тржишта енергената и енергетско-транспортних маршрута у последње две деценије, у све већој мери условљено је не само економским, већ и великим бројем других чинилаца од којих су свакако најзначајнији (гео)политички и безбедносни.⁴⁹

На глобалном нивоу, у савременим условима није довољно контролисати само производњу енергената (нафте и гаса) већ је један од одређујућих чинилаца енергетске политике постала борба за контролу главних енергетско-саобраћајних магистрала, односно нафтовода и гасовода.⁵⁰ Данас је проблематика енергетске безбедности и диверзификације увоза/извоза енергената у жижи интересовања готово свих актера међународних односа и у великој мери је институционализована кроз опсежна и детаљна истраживања реномираних државних и друштвених институција у области енергетике. Илустративан пример представљају истраживања у оквиру различитих државних министарстава – енергетике, иностраних послова или у оквиру одређених института (за међународне односе, спољну политику, енергетику, итд.), као и у оквиру водећих образовних институција и универзитета, што је нарочито карактеристично за западне државе. Такође, ова проблематика је последњих година веома актуелизована и у Руској Федерацији, с обзиром на улогу и значај који енергенти имају у процесу остваривања руске државне политике.⁵¹ Поједине државе које поседују значајне ресурсно-енергетске резерве пронашле су најбржи пут

⁴⁷ Лахтовский, Н. М., *Энергетическая безопасность как фактор обеспечения национальных интересов России в XXI столетии*, (Диссертация на соискание ученой степени канд. политич. наук), Москва, 2010, с. 37.

⁴⁸ „Енергетска политика никада се не може спроводити као чисто економска делатност.” (...) „Од самог почетка, енергетска политика је предмет спољне политике.”... (H. Kissenger, Interview in Business Week, 1974, 23 December, *Reoriduced in Department of State Bulletin* 1975, 27 January, P. 106).

⁴⁹ Милосављевић, С., „Енергетска безбедност и њена актуелизација у савременој међународној политици”, ..., стр. 106.

⁵⁰ Милосављевић, С., „Руска диверзификациона стратегија у нафтно-гасном сектору и њене импликације на европске и балканске просторе”, ..., стр. 65-87.

⁵¹ У Русији међу водећим истраживачким центрима који се баве питањима енергетске политике могу се убројити Међународни институт за енергетску политику и дипломатију при МГИМО (У) МИД РФ, Институт за енергетска истраживања РАН (ИНЭИ РАН), Институт за енергетску политику (Сектор за нафту и гас) при РАН-у, Фонд за националну енергетску безбедност и др. ...

за стицање међународног угледа и статуса респектабилних фактора међународног поретка кроз експлоатацију тзв. (гео)политике енергената. С обзиром на тенденцију пораста значаја енергената у XXI веку и њиховог све чешћег коришћења и у политичке сврхе, односно као политичког средства за реализацију безбедносне и спољнополитичке стратегије и/или као механизма спољнополитичког притиска, додатно су актуелизовани улога и значај енергетске безбедности. Супротстављање свим облицима угрожавања у енергетској сфери, заштита и очување енергетске стабилности, примарни је интерес свих држава, што је најчешће и фиксирано одредбама у најзначајнијим стратегијско-доктринарним документима који се односе на националну безбедност, спољну политику, енергетику, али и у доктринарним документима нижег хијерархијског нивоа.⁵²

Закључна разматрања

У постблоковском периоду дошло је до велике промене у перцепцији и поимању енергетске безбедности, што је директна последица промене у схватању опште безбедности, односно услед проширење значења овог појма и ширења њеног проблемског поља. На основу изнетих ставова може се закључити да је на почетку XXI века у науци о међународним односима веома актуелизована проблематика енергетске безбедности, због улоге „тврде“ али и „меке“ моћи, које енергетски ресурси несумњиво имају.⁵³ Ова чињеница енергетској безбедности даје нову димензију и значај у очувању и заштити националних интереса држава. Приходи од енергената су веома значајан извор финансија, који државама обезбеђује економску, политичку и социјалну стабилност. Истовремено, енергетски ресурси (пре свих нафта и гас) и вешто вођење енергетске политике у међународним односима представљају једну од полуга којом државе извознице енергената пројектују своју моћ и утицај у међународном поретку. Корелација између енергетских ресурса и јачања моћи и значаја држава у савременој међународној политици углавном се исказује квантитативним индикаторима остварених резултата енергетског сектора. Стратегија коришћења компаративних предности које ове државе имају у погледу располагања природним ресурсима и енергентима, сврстава их међу најзначајније детерминишуће факторе глобалне енергетске безбедности и субјекте светске енергетске политике. Сходно томе, енергетска безбедност постала је један од најважнијих елемената у заштити виталних интереса држава.

Постојећа, као и енергетско-транспортна инфраструктура, која је у фази пројекта или реализације, поред несумњиве економске, има и геополитичку (политичко-безбедносну) димензију. Она нуди могућност сигурног снабдевања енергијом, али у великој мери је и предмет политичког одмеравања снага, што следствено умањује

⁵² Милосављевић, С., „Енергетска безбедност и њена актуелизација у савременој међународној политици“, стр. 106.

⁵³ О тзв. тврдим и меким елементима друштвене (политичке) моћи и њиховом значају и улози у спољно-политичкој стратегији држава, као и о односу директне корелације енергетског чиниоца са осталим елементима моћи, видети: Исаковић, З., *Основи теорије политичке моћи у међународним односима*, ИМПП, Београд, 1998.

и угрожава њену економску ефикасност. Стога, реконструкција постојеће и изградња нових сегмената енергетско-транспортне инфраструктуре (нафтовода и гасовода) у перспективи представља нужан услов за очување позиције држава извозница/увозница енергената, али и транзитних земаља чија улога и значај са тог аспекта има тренд континуираног раста. Истовремено, од кључног значаја биће и развој ресурсно-сировинских база држава извозница и интензивирање геолошких истраживања ради развоја и увођења у експлоатацију нових перспективних налазишта (извора) у функцији остваривања стабилности испорука. За реализацију овог циља биће неопходно обезбедити крупне инвестиције у енергетски сектор, али и напредну технологију за истраживање, производњу и транспорт енергената.

Будућност савременог међународног енергетског поретка нуди неизвесност у погледу његове структуре, односа градивних елемената система и њихове интеракције, као и одвијања глобалних енергетско-безбедносних процеса. Иако ниједан прогностички модел нема капацитет да у потпуности разради све сценарије у вези с даљим развојем глобалног енергетског система, енергетска безбедност биће свакако важан и незаобилазан чинилац у свим аспектима међународних енергетских односа. У међувремену, поред постојећих, јављаће се и нови проблеми и дилеме, „отвориће” се и нека нова енергетска питања од чијих ће решења, у великој мери, зависити и тенденције у вези са остваривањем и унапређењем енергетске безбедности. Одговори на сва та питања знатно ће детерминисати статус и улогу држава у савременом енергетском систему.

Литература

- [1] Аврамов, С., „Безбедност у XXI веку”, *Зборник радова СИМВОН*, Београд, 2001, стр. 423-42.
- [2] Бараш, К. (прир.), *Цевоводи, политика и моћ. Будућност енергетских односа ЕУ-Русија* (зборник), Европски покрет у Србији, Београд, 2009.
- [3] *Энергетические измерения международных отношений и безопасности в Восточной Азии*, под ред. А. В. Торкунова и др., МГИМО (У) МИД России, Издательство „Навона”, Москва, 2007.
- [4] Боровский, Ю., „Политизация мировой энергетики”, *Современная мировая политика. Прикладной анализ*, отв. ред. А. Д. Богатурова, Аспект-Пресс, Москва, 2009.
- [5] Бушуев В. В., *Энергетика – XXI*, Институт энергетической стратегии – (Минпромэнерго РФ), Москва, декабрь 2007... (<http://www.labenin.ru/docs/en-21.ppt>, 28.08.2011).
- [6] В. Buzan, „Societal Security and European Security”, у: Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre (ed.), *Identity, Migration and the New Swcurity Agenda in Europe*, Pinter Publishers Ltd, London, 1993.
- [7] *Вопросы энергетической безопасности*. Доклад. Группа Всемирного банка, ВАШ, Москва, 2005.
- [8] Гризолд, А. и др., *Савремени системи националне сигурности*, Факултет политичких знаности, Загреб, 1999.
- [9] Грошељ, К., „Енергетска безбедност у партнерству Русије и ЕУ”, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 6, јул-септембар 2007.
- [10] G. Marshall, *„Petrostate: Putin, Power and the New Russia*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

- [11] D. Baldwin, „The Concept of Security”, *Review of International Studies*, Vol.23, No.1, 1997, p. 3-26.
- [12] Жизнин, С. З., «Десять лет спустя. Перспективы энергетического сотрудничества Россия – ЕС», *Независимая газета*, от 12.10.2010.
- [13] Жизнин, С. З., «Российская энергетическая дипломатия и международная энергетическая безопасность (геополитика и экономика)», под ред., С. З. Жизнина, *Вестник Российского государственного университета им. И.Канта*, № 1, 2010.
- [14] Исаковић, З., *Основи теорије политичке моћи у међународним односима*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1998.
- [15] Ишкин, В., „Энергетическая безопасность – одна из основ безопасности страны”, *Сопест! Мир Связи*, Январь 2007.
- [16] Јевтић, З, Стојановић, С, „Различити третмани безбедности”, В. Цветковић, *Ризик, моћ, заштита: увођење у науку безбедности*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2010.
- [17] Кавешников, Н., «Роль энергодиалога Россия-ЕС в обеспечении энергетической безопасности «Большой Европы», *«Вся Европа»*, №5(33), 2009.
- [18] Ковач, М., *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности. Теоријске основе*, Свет књиге, Београд, 2003.
- [19] Колчин, С. В., „Россия и международная энергетическая безопасность», *Власть*, № 7, 2005.
- [20] Марковић, М., *Дијалектичка теорија значења*, БИГЗ, Генес штампа, Просвета, Београд, 1994.
- [21] Маслеша, Р., „Научно и теоријско промишљање основних категоријалних концепата сигурности”, З. Кековић, *Системи безбедности* (хрестоматија), Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 29-52.
- [22] Мијалковски, М, Томић Д, Марић. П; Национални систем бесбедности, ПИПРЕСС, Београд, 2012.
- [23] Милов, В., Селивахин, И., „Проблемы энергетической политики”, *Рабочие материалы Московского Центра Карнеги*, № 4, 2005.
- [24] Милосављевић, С., „Енергетска безбедност и њена актуелизација у савременој међународној политици”, у: З. Драгишић, и др. (ур.), *Садржаји безбедносних изазова Србије на почетку XXI века*, Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2014., стр. 99-112.
- [25] Милосављевић, С., *Енергетски и војни аспект стратегије безбедности Руске Федерације у контексту савременог међународног поретка и односа према Републици Србији*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- [26] Милосављевић, С., *Русија и „мир”. Стратегија безбедности Руске Федерације: геополитички, енергетски и војни аспект*, Академска мисао – Иновациони центар Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2014.;
- [27] Милосављевић, С., „Руска диверзификациона стратегија у нафтно-гасном сектору и њене импликације на европске и балканске просторе”, *Годишњак факултета безбедности 2014.*, Факултет Безбедности, Београд, 2014, стр. 65-87.
- [28] Милосављевић, С., „Улога и значај војног фактора у остваривању енергетске безбедности Руске Федерације”, *Годишњак факултета безбедности 2013.*, Факултет Безбедности, Београд, 2013, стр. 227-244.
- [29] Милосављевић, С., Радосављевић, И., *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2000.

[30] Младеновић, М., Килибарда, З., Милосављевић, С., „Постхладноратовске” промене безбедносних и стратешких концепција Руске Федерације”, *Војно дело*, јесен 2013, Београд, 2013, стр. 40-58.

[31] M. Klare, *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Henry Holt & Company, Incorporated, 2009.

[32] Нај, Џ, *Како разумети међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.

[33] Петронијевић, Б., *Основи логике*, Белетра, Београд, 1990.

[34] Савковић, М., *Да ли је Србија енергетски безбедна?*, Безбедност Западног Балкана, бр. 4, јануар-март 2007, стр. 30-35.

[35] Селиверстов, С. С., *„Енергическаја безопасностъ Европейскогo Сојуза”*, Издательский дом „Финансовый контроль”, Москва, 2007.

[36] Сергеев, П. А., «Проблемы мировой энергетической безопасности», *Мировая экономика и международные отношения*, № 12, 2007.

[37] Симић, Д., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002.

[38] Симурдић, М., „Гасна криза и енергетска безбедност”, *Међународна политика*, година LX, бр. 1133, јануар-март 2009, стр. 48-58.

[39] Стајић, Љ., *Основи система безбедности, са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет, Нови Сад, 2008.

[40] *Энергетическая безопасность. Термины и определения*, отв. редактор член-корр. РАН, Н. И. Воропай, ИАЦ Энгергия, Москва, 2005.

ПРОБЛЕМИ ДЕФИНИСАЊА ЕТНИЧКОГ КОНФЛИКТА

Милош Д. Миленковић
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

По завршетку хладног рата велики број истраживача из различитих дисциплина бавило се етничким конфликтима. Могућност проучавања различитих аспеката подстакла је антропологе, етнологе, политикологе, социологе, социјалне психологе, а све више и теоретичаре међународних односа и студија безбедности да се баве овом проблематиком. Вакуум настао нестанком идеолошке конкуренције попуњен је етничким конфликтима, који су подстакли читав талас теоријских анализа које настоје да их објасне. И поред великог броја радова, изостала је једна свеобухватна и општеприхваћена дефиниција.

Основни циљ овог рада јесте испитивање сазнајног доприноса постојећих дефиниција етничког конфликта. Како је реч о сложеној појави, која отежава посао дефинисања и најупорнијим и најквалификованијим истраживачима, у раду ће, најпре, бити представљене основне карактеристике етничког конфликта које га чине сложеним за дефинисање. Главни део рада посвећен је критичком преиспитивању експланаторног потенцијала постојећих дефиниција етничких конфликта кроз приказ различитих идеја научника који их заснивају на различитим погледима на ову сложу друштвену појаву. На основу критичког приступа може се закључити да ни покушај консенсуалног дефинисања не води до прихватљиве дефиниције.

Кључне речи: *етнички конфликт, карактеристике етничких конфликта, дефиниција етничког конфликта*

Увод

У досадашњој историји конфликти су били константна појава у друштву. Они прате друштво од његовог настанка, с тим што се са развојем друштва мењао њихов обим и карактер. Расправе о томе да ли се и како мења природа ратовања старе су колико и сам концепт. Јасно је да се природа ратовања променила. Истраживачи су сагласни да су унутар државни конфликти кроз цео XX век били чешћи него међудржавни конфликти. Мајкл Браун означава унутрашње конфликти као „најпри-

сутнији облик оружаног конфликта у свету”.¹ Ова разлика постала је видљивија у последњој деценији прошлог века, што потврђују и налази бројних истраживања.²

Етнички конфликт дуго је један од главних извора несигурности у свету и све више то постаје. На списку од десет најкрвавијих унутар државних конфликта у XX веку половина су били етнички конфликти, и то у Судану (1963–1972; 1983–2005), Бангладешу (сецесија 1971. године), Руанди (1994), Босни (1992–1995) и Нигерији (1967–1970). Кауфман истиче да је сваки од тих сукоба однео по четврт милиона живота.³ Лејк и Ротчајлд с правом закључују да су „на крају двадесетог века, етнички конфликти без сумње највећи узрок људске патње у свету”.⁴

Дакле, реч је о конфликтима који су тешко решиви, дуготрајни, засновани на интересима или идентитету, или у комбинацији једног с другим. И поред тога, њихово истраживање је занемаривано током хладног рата. Означени као „сукоби ниског интензитета” посматрани су кроз призму претпостављеног конфликта „високог интензитета” између Истока и Запада. Једноставно, истраживачи нису препознали етнички конфликт који се догодио у периоду између 1945. и 1989. године, а на који није утицала глобална динамика борбе двеју суперсила. Идеолошка конкуренција, као доминантни елемент тог периода, ефикасно је отклонила пажњу светске и научне заједнице са етничких конфликта.

Ипак, по завршетку хладног рата „уместо извеснијег светског мира уследила је експлозија етничких сукоба”⁵ који постају фокус великог броја истраживача из различитих дисциплина. У том периоду долази до заокрета у пажњи теоретичара услед нестанка идеолошке конфронтације. Неки од разлога су и велики број цивилних жртава, њихова суровост, упорност и трајност, отпорност на покушаје разрешења, затим заинтересованост међународне заједнице за њих, медијска пропраћеност, када су често означавани као догађаји који су „близу” западном свету. Етнички конфликти постали су једно од главних истраживачких питања око којег су се окупили истраживачи из различитих дисциплина и покренули мултидисциплинарну расправу, око читавог низа питања која се тичу „историје, наслеђа, реалних проблема, криза, економских баријера, неравнотеже моћи, политика, интереса и друштвених раздеоба”.⁶

¹ Michael E. Brown (ed), *The international dimensions of internal conflict*, Center for Science and International Affairs, Cambridge, 1996.

² Ted R. Gurr, Barbara Harff, *Ethnic Conflict in World Politics*, Westview Press, Boulder, 1994; Ted R. Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, United States Institute of Peace, Washington, 1993; Scott S. Gartner, „Opening up the Black Box of War”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, no. 3, 1998, pp. 252-258; Karin von Hippel, *Democracy by Force. U.S. Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; Mikael Eriksson, Peter Wallensteen, „Armed Conflict, 1989–2003”, *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 5, 2004, pp. 625–636.; Lotta Harborn, Peter Wallensteen, „Armed Conflict, 1989–2006”, *Journal of Peace Research*, vol. 44, no. 5, 2007, pp. 623–634.

³ Stjuart Dž. Kaufman, „Етнички sukob”, у Pol Vilijams (прir.), *Uvod u studije bezbednosti*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, стр. 272.

⁴ David A. Lake, Donald Rothchild, „Ethnic fears and global engagement”, in David A. Lake, Donald Rothchild (eds.), *The international spread of ethnic conflict* (pp. 339-350), Princeton, Princeton University Press, 1998, p. 339.

⁵ Радмила Накарада, „Случај Косова – јединствена произвољност”, *Социолошки преглед*, вол. 41, бр. 3, 2007, стр. 305.

⁶ Марина Илић, „Методе истраживања узрока међународних сукоба”, *Синтезис*, вол. 2, бр. 1, 2010, стр. 50.

Међутим, полазна основа сваког истраживача који се бави етничким конфликтима требало би да буде покушај њиховог дефинисања. И поред тога што је један од најчешће коришћених појмова у друштвеним наукама, још увек не постоји општеприхваћена дефиниција. Уз то, овај појам истраживачи често користе произвољно и слободно, означавајући њиме различите ситуације – од тензија, напетости, преко етносепаратистичког тероризма до спорова различитог интензитета. То је навело неке теоретичаре да га означе као „catch-all појам”⁷ или „стенографијом научника”.⁸ Ипак, различити фактори су скривени иза овог наизглед једноличног појма. Остаје отворено питање: по чему се неки конфликт препознаје као етнички и по чему се разликује од оног који није етнички?

Основни циљ овог рада јесте испитивање сазнајног доприноса постојећих дефиниција етничких конфликта. Како је реч о сложеној појави, која отежава посао дефинисања и најупорнијим и најквалификованијим истраживачима, у раду ће, најпре, бити представљене основне карактеристике етничког конфликта које га чине сложеним за дефинисање. Главни део рада посвећен је критичком преиспитивању експанаторног потенцијала постојећих дефиниција кроз приказ различитих идеја научника који их заснивају на различитим погледима на ову сложу друштвену појаву. Посебно ће бити изложена критика наведених дефиниција, да бисмо на крају дошли до закључка да се до прихваћиве дефиниције не може доћи ни покушајем консесуалног дефинисања овог појма.

Карактеристике етничких конфликта

Може се рећи да је етнички конфликт постао универзална појава, јер не постоји ниједна земља за коју се може рећи да је у потпуности имуна на овај феномен. И то не само земље са слабо развијеном економијом, већ и богате западне демократије суочавале су се или се суочавају с етничким конфликтима различитог интензитета. Изненадна ерупција на десетине етничких конфликта у бившим социјалистичким земљама са несагледивим последицама оставила је утисак да етнички конфликти представљају резултат друштвено-политичких промена насталих након завршетка хладног рата. Поједини теоретичари истичу да је ова „ерупција” резултат „уклањања ауторитарног поклопца”, док други сматрају да је управо пораст демократије примарни узрок новог таласа унутардржавних конфликта.⁹

Ипак, емпиријски је нетачно тврдити да етнички конфликти представљају постхладноратовски феномен, јер су етнички фактори били значајан узрок унутардржавног превирања и током хладног рата. Основни импулс немачке агресије која је водила до Другог светског рата има етничку потпору. Подела Индије која је изазвала масовну људску трагедију је, такође, вођена етничким поделама. Многе државе

⁷ Rodolfo Stavenhagen, *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, Macmillan Press Ltd, London, 1996, pp.14-32.

⁸ Michael Hechter, Debra Friedman, Malka Appelbaum, „A Theory of Ethnic Collective Action”, *International Migration Review*, vol. 16, no. 2, 1982, pp. 412-34.

⁹ Graham Smith, „Nationalities Policy From Lenin to Gorbachev”, in Graham Smith (ed.), *The Nationalities Question in the Soviet Union*, Longman Group, London, 1990; Ronald G. Suny, *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*, Stanford University Press, Stanford, 1993; Ben Fowkes, *The Disintegration at the Soviet Union: A Study in the Rise and Triumph of Nationalism*, St Martins Press, New York, 1997; Seweryn Bialer, „The Death of Soviet Communism”, *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5, 1991-1992.

Азије и Африке искусиле су тешке унутрашње спорове, побуне и грађанске ратове засноване на расним, етно-племенским разликама током хладног рата.

Према томе, реч је о савременом заокрету у пажњи и повећању свести о овој теми, што је довело до утиска да су етнички конфликти постали доминантни у последњој деценији 20. века. И поред тога што су унутардржавни конфликти били значајан извор несигурности током хладног рата, идеолошка конкуренција, која је доминирала у том периоду, успешно је отклонила пажњу светске јавности са овог проблема. То не умањује значај повећаног броја етничких конфликата на придобијање светске пажње након хладног рата. Нема сумње да је деструкција која је настала у новом таласу етничких конфликата имала огроман утицај на целокупну светску заједницу. На исти начин, како је опсесија биполарним ривалством одвратила светску пажњу од етничких конфликата, тако су они испунили вакуум који је настао нестанком идеолошке конкуренције.

Повећана улога и значај етничких конфликата у савременој политици, али и као истраживачког питања, објашњава се одређеним карактеристикама ових конфликата. Једна од најважнијих јесте број етничких конфликата, који је доминантан у поређењу с другим облицима насиља у међународним односима.¹⁰ С друге стране, емпиријска анализа показује да број међудржавних ратова опада током историје.¹¹ Међутим, унутардржавни конфликти, а посебно они с етничким предзнаком, представљају доминантан облик насиља у међународним односима. Иако су били „прекривени” Првим и Другим светским ратом, а затим и хладним ратом, ови конфликти су кроз цео 20. век били чешћи него међудржавни, а посебно је у последњој деценији ова разлика постала израженија.¹²

Још једна важна карактеристика етничких конфликата јесте да они имају моћ преливања и способност да подстакну државе да крену у рат једне против других. Такође, спољашња интервенција чији је циљ спречавање или заустављање конфликта из хуманитарних или безбедносних разлога може лако да претвори етнички конфликт у међудржавни рат. У таквој ситуацији етнички конфликт постаје извор претње безбедности на регионалном и међународном нивоу, јер може да изазове веће сукобе и дестабилизује регион.¹³ Садашњи конфликт у источној Украјини то најбоље илуструје.

¹⁰ Ted R. Gurr, Barbara Harff. *Ethnic Conflict in World Politics*, Westview Press, Boulder, 1994; Ted R. Gurr, "Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System", *International Studies Quarterly* vol. 38, no. 3, pp. 347-377;

¹¹ Мелвин Смол и Дејвид Сингер истичу да је у периоду од 1816. до 1897. године број ратова по нацији био 1,69, да би тај број пао у периоду од 1898. до 1980. године на 0,75, а унутар тог периода, од Другог светског рата до 1980. године, на 0,23 (Melvin Small, David J. Singer, *Resort to Arms: International and Civil War, 1816-1980*, SAGE Publications, Beverly Hills, 1982, pp. 129-131).

¹² У периоду од 1950. до 1959. године било је 42 унутардржавна конфликта у поређењу са 246 у периоду од 1990. до 1999. године. (Wolf-Dieter Eberwein, „Realism or Idealism, or Both? Security Policy and Humanitarianism”, *WZB Discussion Paper*, No. P 01-307, 2001, Преузето са: <http://econstor.eu/bitstream/10419/49829/1/339880910.pdf>). Такође, у периоду од 1990. до 1996. године од 98 оружаних конфликата у свету, само седам је било између држава, док су преостали били унутардржавни. (Karin von Hippel, *Democracy by Force. U.S. Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 2-3).

¹³ Leslie H. Gelb, „Quelling the Teacup Wars: The New World's Constant Challenge”, *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 6, 1994, pp. 2-6; John G. Ikenberry, „The Cost of Victory: American Power and the Use of Force in the Contemporary Order”, in Albrecht Schnabel and Ramesh Thakur (eds.) *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation. Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, New York, pp. 85-100.

Такође, етнички конфликти производе материјалне и људске последице које се могу упоредити с онима које настају услед међудржавних ратова. У њима је све већи број цивилних жртава. Почетком XX века 10% ратних жртава били су цивили, а до краја века број се повећао на 95%. У Првом светском рату било је 14%, у Другом светском рату 67%, док се 90-их година, када је највећи број сукоба вођен унутар држава, проценат цивилних жртава повећао на 90%.¹⁴ Стопа цивилних жртава у односу на војне порасла је са 0,8 50-их година до 8,1 90-их година прошлог века.¹⁵ До ове промене дошло је услед повећаног броја етничких конфликата.

На крају, етнички конфликти све више утичу на светску заједницу, јер доводе до фрагментације држава. У највећем броју, ови конфликти настају услед намере етничких група за успостављањем независне државе. Тед Гур примећује да је 68 етничких група водило оружане сукобе за аутономију или независност још током 50-их година прошлог века, не рачунајући бивше европске колоније. Више од трећине ових етничких група током 2001. године наставља да се бори с истим циљем. Постоје још 54 које тренутно траже већи степен аутономије политичким средствима.¹⁶ Осим тога, постоји неколико *de facto* држава или политичких етнитета чији су оснивачи етно-сепаратистички покрети, које међународна заједница још увек није признала. Неки теоретичари изразили су страх још 90-их да би савремени етнички конфликти могли наставити процес фрагментације држава, правећи поређење с распадом Совјетског Савеза и СФРЈ.¹⁷ Постојећи и недавно завршени етнички конфликти управо то потврђују.

Наведене карактеристике етничких конфликата по завршетку хладног рата указују на њихов растући значај, као силе која обликује светску политику, и као претње безбедности. Према томе, теоретичари студија безбедности не смеју више да занемарују ову врсту конфликта. Иако је рат у центру студија безбедности, етнички конфликти не заузимају адекватно место унутар предмета истраживања ове научне дисциплине. Једноставно, етнички конфликт није пронашао своје место унутар широког корпуса питања којима се студије безбедности баве на теоријски и методолошки различите начине. Као одраз незадовољства хладноратовским научним истраживањем овог проблема настаје читав талас научних радова, одмах по завршетку хладног рата са циљем да се надокнади пропуштено.

¹⁴ Beverly Crawford, *The Causes of Cultural Conflict: An Institutional Approach*, in Beverly Crawford and Ronnie D. Lipschutz, (eds.), *The Myth of „Ethnic Conflict”: Politics, Economics, and „Cultural” Violence*, University of California, Berkeley, p. 3.

¹⁵ Mary Kaldor, Basker Vashee, *Restructuring the Global Military Sector*, Pinter, New York, 1997.

¹⁶ Ted R. Gurr, Monty G. Marshall, Deepa Khosla, *Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Centre for International Development and Conflict Management, Maryland, 2001, p. 14.

¹⁷ John J. Mearsheimer, „Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, no. 1, 1990, pp. 5-56; John J. Mearsheimer, „Why We Will Miss Soon the Cold War”, *The Atlantic Monthly Magazine*, August 1990. Доступно на: <http://www.theatlantic.com/politics/foreign/mearsh.htm>; Pierre Hassner, „Culture and Society”, *The International Spectator*, vol. 26, no. 1, 1991, pp. 136-153; Yosef Lapid, „Culture’s Ship: Returns and Departures in International Relations Theory”, in Yosef Lapid and Friedrich Kratochwil (eds.) *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Lynne Rienner Publishers, London, Boulder, 1996, pp: 3-20; Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993; Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998; Meri Kaldor, *Novi i stari ratovi: organizovano nasilje u globalizovanoj eri*, Beogradski krug, Beograd, 2005.

Тешкоће у дефинисању етничког конфликта

Вакуум настао нестанком идеолошке конкуренције попуњен је етничким конфликтима који су, с поменутиим карактеристикама, подстакли читав талас теоријских анализа које настоје да их објасне. Већ у периоду 1990–1991 у часописима *International Security* и *Foreign Affairs* појављују се радови који говоре о ширењу етничких конфликта по завршетку хладног рата и њиховом утицају на безбедност на међународном нивоу.¹⁸ Касније, 1993. године, часопис *Survival* посветио је читав број расправи о узроцима етничких конфликта, условима под којима настају и проблемима које изазивају у међународној заједници.¹⁹ Нека од најзначајнијих дела о етничким конфликтима била су садржана у часопису *International Security* 1996. године, када је овом проблему посвећен читав број.²⁰ Захваљујући делима Оле Вивера и Бери Бузена етнички конфликти проналазе своје место унутар савремених студија безбедности,²¹ али их теоретичари безбедности и даље не проучавају. Расправа покренута 90-их наставља се и данас око читавог низа питања, попут настанка, интензитета и разрешења етничких конфликта. И поред великог броја радова, изостала је једна свеобухватна и општеприхваћена дефиниција.

Етнички конфликт је један од најчешће коришћених појмова у друштвеним наукама којим настоји да се објасни групни антагонизам у плуралним друштвима. Упркос широкој употреби термина, расправа о етничком конфликту показује да је оптерећена теоријским и емпиријским потешкоћама. Отуда је и јасно зашто још увек не постоји општеприхваћена дефиниција. На теоријској равни остаје кључно питање: по чему се неки конфликт препознаје и описује као етнички, као и по чему се он разликује од конфликта који није етнички?

Неспорно је да су стране укључене у етнички конфликт етничке групе. Ентони Смит истиче да етничка група постоји када њени чланови деле следеће карактеристике: „колективно властито име, мит о заједничким прецима, заједничка историјска сећања, један или више диференцирајућих елемената заједничке културе, повезаност са одређеном домовином и осећање солидарности код значајних делова популације”.²² Већина аутора прихвата ово шире одређење етничке групе, јер су у њему садржане све врсте аскриптивних група, како би етничким означили бројне верске,

¹⁸ John J. Mearsheimer, „Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, no. 1, 1990, pp. 5-56; Stephn F. Larrabee, „Long Memories and Short Fuses: Change and Instability in the Balkans” *International Security*, vol. 15, no. 3, 1990, pp. 58-91; Stephan Van Evera, „Primed for Peace: Europe after the Cold War”, *International Security*, vol. 15, no. 3, 1990, pp. 7-57.

¹⁹ Barry R. Posen, „The Security Dilemma and Ethnic Conflict”, *Survival*, vol. 35, no. 1, 1993, pp. 27-47; Pierre Hassner, „Beyond Nationalism and Internationalism”, *Survival*, vol. 35, no. 2, 1993, pp. 49-55; Jack L. Snyder, „Nationalism and the Crisis of the Post-Soviet State”, *Survival*, vol. 35, no. 1, 1993, pp. 5-26; Anthony Smith, „The Ethnic Sources of Nationalism” *Survival*, vol. 35, no. 1, 1993, pp. 48-62; David Welsh, „Domestic Politics and Ethnic Conflict.” *Survival*, vol. 35, no. 1, 1993, pp. 63-80.

²⁰ Stuart J. Kaufman, „Spiraling to Ethnic War: Elites, masses, and Moscow in Moldova’s Civil War”, *International Security*, vol. 21, no. 2, 1996, pp. 108-138; David Lake, Donald Rothchild, „Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict”, *International Security*, vol. 21, no. 2, 1996, pp. 41-75; Jack Snyder, Karen Ballentine, „Nationalism and the Marketplace of Ideas”, *International Security*, vol. 21, no. 2, 1996, pp. 5-40

²¹ Ole Wæver and et al., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993; Barry Bu-
zan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998.

²² Ентони Смит, *Национални идентитет*, Чигоја штампа, Београд, 2010, стр. 40.

расне, секташке, и друге врсте конфликта.²³ Тако Хоровиц истиче да се сви конфликти који укључују аскриптивне групне идентитете (раса, језик, вера, племе или касте) могу означити као етнички.²⁴

Етнички конфликти најчешће се дефинишу као конфликти између етничких група унутар мултиетничких држава, који трају већ неко време и који учесницима у њима изгледају нерешиво. Према Брауну, етнички конфликт је спор о важним политичким, привредним, културним или територијалним питањима између две или више етничких заједница.²⁵ Фентон истиче да етничка димензија представља значајну линију оданости у било којој заједници, мањој или већој. Примећује, такође, да је етнички конфликт прожет непремостивом мржњом много више него трибализам, а разлог томе је што је дубоко укоренењен и обојен јаким емоцијама које се често каналишу кроз насиље.²⁶

Међу истраживачима постоји сагласност да је конфликт етнички када учесници у њему бирају стране на основу припадности одређеној етничкој групи, а не из неких других разлога, на пример економских. „Ако сукобљени актери идентификују себе или оне друге коришћењем етничких критеријума”,²⁷ постоје сви предуслови да се један такав конфликт означи као етнички. Џозеф Нај сматра да се ови друштвени сукоби обично називају „етничким ратовима – ратовима у којима зараћене стране себе дефинишу делом у складу са културним одликама као што су језик, вера и слично”,²⁸ односно, како примећује Ставенхеген, када се „национално порекло, вера, раса, језик и други културни маркери користе за разликовање супротстављених страна”.²⁹

Међу ауторима који дефинишу овај конфликт, наглашавајући његов етнички карактер, Стефан Вулф и Карл Кордел дају можда најпотпунију дефиницију етничког конфликта, означавајући га као „облик групног конфликта у коме су циљеви бар једне стране у конфликту дефинисани искључиво у етничком смислу и у коме је главна линија конфронтације једна од етничких разлика, односно у коме бар једна од страна тумачи конфликт, његове узроке и могуће решење дуж постојећих или перципираних етничких разлика”.³⁰ По овом схватању, једна од страна у сукобу је етничка група, док друга може бити или етничка група или држава повезана са доминантном етничком групом.

²³ У складу с тим, под етничким потпадају протестантско-католички конфликт у Северној Ирској и хинду-муслимански конфликт у Индији, затим расни конфликти у САД-у и Јужној Африци, конфликт Тамила и Синхалеца у Шри Ланци, као и између сунитских и шиитских Арапа у Ираку и Пакистану.

²⁴ Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley, 1985, pp. 41–54.

²⁵ Michael E. Brown (ed), *Ethnic conflict and international security*, Princeton University Press, Princeton, 2011.

²⁶ Steve Fenton, „Beyond Ethnicity: The global comparative analysis of ethnic conflict”, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 45, no. 6, pp. 179-194.

²⁷ Ted R. Gurr, *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 2000, p. 65.; John Mueller, „The Banality of 'Ethnic War'”, *International Security*, vol. 25, no. 1, 2000, p. 42; Charles King, „The Myth of Ethnic Warfare”, *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 6, 2001, p. 166.

²⁸ Џозеф Нај, *Како разумевати међународне сукобе- увод у теорију и историју*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 203.

²⁹ Rodolfo Stavenhagen, *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, Macmillan Press Ltd., London, 1996, p. 284.

³⁰ Stefan Wolff, *Ethnic Conflict: A Global Perspective*, Oxford University Press Inc, New York, 2006, p. 2; Karl Cordell, Stefan Wolff, *Ethnic Conflict: Causes, Consequences, and Responses*, Cambridge Polity Press, Cambridge, 2009, pp. 4-5.

У дефинисању етничког конфликта друга група аутора, поред наведених услова, ставља тежиште на циљеве које етничке групе желе да остваре, попут различитих интереса, политичке моћи или располагања територијом, односно суверенитетом над њом. Јадранка Чачић Кумпес и Јелена Златковић Винтер истичу да се етнички конфликт појављује „онда када две или више етничких група мобилишу своје чланове у циљу борбе за неки одређени интерес”.³¹ Стјуарт Кауфман прецизира и каже да је то „рат који је проишао из борбе за стицање политичке моћи и који укључује етничке маркере попут језика или религије или положаја самих етничких група”.³² Док Ентони Смит примећује да етнички конфликт представља „производ захтева за политичко признање”.³³

Располагање суверенитетом над одређеном територијом поједини аутори виде као кључно у дефинисању етничког конфликта. С разлогом, јер у великом броју етничких конфликта етничке групе (нпр. Тамили, Курди, Баски) настоје да остваре властиту територијалну државу, јер је, у модерном друштву, територијална држава одређујући елемент њиховог постојања. Због тога, према Статису Каливасу, етнички конфликт представља „процес конкуренције над суверенитетом”.³⁴ Нема сумње да је у основи већине етничких конфликта то што етничке групе претендују на исту територију и представљају је као ексклузивно „своју” и „одувек” њима припадајућу.

Добили смо одговор на питање по чему се етнички конфликт разликује од конфликта који није етнички, али нисмо на кључно питање: по чему се неки конфликт препознаје и описује као етнички? Јасно је да то не може бити по пукој чињеници етничке припадности његових актера, јер се тиме, како примећује Срђан Врцан, „пада у замку да се све на неки начин претвори у етнички сукоб. Исто тако то тешко може бити када су циљеви једне стране у сукобу дефинисани у етничким терминима. Нпр. одбрана етничке групе од репресије и репресивне асимилације сама по себи могући конфликт не чини етничким, као што масовни покољ Јермена није био резултат етничког конфликта, као ни рат у Алжиру”.³⁵

Такође, наведене дефиниције нам не пружају могућност да начинимо јасну разлику између, с једне стране, етничког спора, тензија, немира, демонстрација и, са друге стране, етничког конфликта. Мало ко би оспорио етничке конфликте у Северној Ирској, Конгу, Кашмиру, на Косову, Кипру, Шри Ланки. Али, и сложени односи између различитих језичких група у Канади, Белгији и Француској такође су засновани на различитим етничким идентитетима, али се не могу означити конфликтним, а понајмање сличан однос у Швајцарској.

Дакле, поред етничког карактера, други важан критеријум етничког конфликта јесте насиље, односно његов насилни карактер. Управо Карл Кордел и Стефан Вулф, настојећи да отклоне наведене потешкоће, истичу да етнички конфликт постоји када „етнички ор-

³¹ Jadranka Čačić-Kumpes, Jelena Zlatković Winter, Etnički konflikt i razvoj, *Migracijske teme*, vol. 7, br. 2, 1991, стр. 151-152.

³² Stuart J. Kaufman, *Modern hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War*, Cornell University Press, Ithica, New York, 2001, p. 17.

³³ Anthony Smith, „The Ethnic Sources of Nationalism”, *Survival*, vol. 35, no. 1, 1993, p. 48.

³⁴ Stathis Kalyvas, „The Logic of Violence in Civil War”, *LICEP 1 (April 20-23)*, Duke University's, 2000, p. 14. Доступно на: <http://www.yale.edu/macmillan/ocvprogram/licep/1/kalyvas/kalyvaspaper.pdf>

³⁵ Срђан Врцан, „Znakovita zbrka oko etničkog”, i Jadranka Čačić – Kumpes (priр.), *Kultura, etničnost, identitet*, Institut za migracije i narodnosti: Naklada Jesenki i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1999, str. 33-34.

ганизоване групе прибегавају систематском коришћењу насиља из стратешких разлога³⁶ и тако праве јасну разлику између етничких конфликта и других етничких неслагања која се могу појавити између етничких група. Можда најкомплетнију дефиницију етничког конфликта даје Лук ван де Гор, који под њим подразумева „ситуацију у којој се две или више културно различитих група укључују у отворене међусобно супротстављене насилне интеракције у циљу уништавања, повреде или контролосања својих противника”³⁷.

Према томе, етнички конфликт је насилни конфликт. За ненасилне прикладнији су „појмови попут тензија, спора и узнемирености”³⁸. Такође, насилни неред и демонстрације се не могу квалификовати као етнички конфликти. Они могу бити „део постојећег етничког конфликта, али могу се јавити и у ситуацијама етничких тензија или спорова, односно, у ситуацији која може повремено да ескалира у насиље, али где насиље није део нормалног репертоара интеракција међу етничким групама или између њих и државних институција”³⁹. Дакле, односи између етничких група током историје могу попримити различите облике (спор, етносепаратистички тероризам, тензија, итд.), али конфликт је само један од њих. Српско-албански односи на Косову и Метохији су током историје прешли кривудава пут сарадње, суживота и неслагања, односно спорова, демонстрација, тензија и тероризма, али до отвореног оружаног насиља дошло је тек у периоду од 1997. до 1999. године.

Дакле, у већини дефиниција етничких сукоба насиље се сматра кључним индикатором. Иако насиље представља неопходан елемент етничког конфликта, јавља се потреба за операционализацијом овог појма. Број смртних случајева може бити показатељ насиља. И заиста, постоји велики број база података које одређују минималан број људских жртава у одређеном периоду, како би се могло говорити о етничком конфликту.

Тако, Шведски међународни институт за истраживање мира (СИПРИ) и Одељење за истраживање мира и сукоба шведског универзитета Упсала начинили су четвороструку класификацију сукоба на основу интензитета, која се може применити и на оне етничког карактера:

- рат или велики оружани конфликт постоји када има најмање 1000 смртних случајева;
- средњи сукоб постоји када се број смртних случајева креће између 25 и 1.000 у одређеној години, али прелази 1.000 током трајања сукоба;
- сукоб ниског интензитета постоји када је насиље спорадично и мањег интензитета;
- озбиљан спор постоји када једна од страна распоређује војне трупе или на други начин демонстрира силу.⁴⁰

³⁶ Karl Cordell, Stefan Wolff, *Ethnic Conflict: Causes, Consequences, and Responses*, Cambridge Polity Press, Cambridge, 2009, p. 5.

³⁷ Luc Van de Goor, et.al., „Introduction to the Themes”, in Luc van de Goor, Kumar Rupesinghe, Paul Sciarone (eds.) *Between Development and Destruction: An Introduction Into the Causes of Conflict in Post Colonial States*, The Netherlands Ministry of Foreign Affairs The Netherlands Institute of International Relations, The Hague, 1996, p. 2.

³⁸ Stefan Wolff, *Ethnic Conflict: A Global Perspective*, Oxford University Press Inc, New York, 2006, p. 2; Rogers Brubaker, David D. Laitin, Ethnic and Nationalist Violence, *Annual Review of Sociology*, vol. 24, no. 1, 1998, p. 428.

³⁹ Stefan Wolff, *Ethnic Conflict: A Global Perspective*, Oxford University Press Inc, New York, 2006, pp. 2-3.

⁴⁰ Kumar Rupesinghe, Sanam Naraghi Anderlini, *Civil Wars Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution*, Pluto Press, London, 1998, p. 26.

Иако је насиље важан показатељ у процени озбиљности ситуације, ипак оно само по себи не може да објасни у потпуности сложеност етничког конфликта. Подаци о броју смртних случајева и нестанака увек су под сумњом. Осим тога, смртни случајеви и губици нису довољни да објасне интензитет насиља. Јер, насиље је и узрок и последица у конфликтним ситуацијама. Оно се репродукује, јер као одговор на насиље једне стране увек следи освета супротне стране.⁴¹

Покушаји консесуалног дефинисања етничког конфликта

Основни разлог због којег не постоји општеприхваћена дефиниција етничког конфликта јесте што га није лако дефинисати. Реч је о сложеној друштвеној појави, што отежава посао дефинисања и најискуснијим теоретичарима. Ипак, ради се о динамичној појави која је условљена великим бројем разноврсних фактора. С друге стране, актуелност ове појаве често наводи истраживаче на једноставно и непотпуно дефинисање, које не одражава све чиниоце и њихове односе, који профилирају појмовни садржај и суштину етничког конфликта.

Имајући то у виду, поједини аутори одустају од дефинисања етничког конфликта и настоје да га објасне пописом кључних елемената које један етнички конфликт мора да садржи. Такав облик дефинисања настаје на бази консензуса, тако што се анализира већи број дефиниција.

Тед Гур и Барбара Харф праве разлику између грађанског раздора и политичког насиља и објашњавају опсег етнополитичког насиља на основу седам међусобно повезаних варијабли: степена групне дискриминације, снаге групног идентитета, степена кохезије етничких група, врсте политичког окружења, јачине насиља које спроводи влада, степена спољне подршке и међународног статуса.⁴²

Сахадеван идентификује пет кључних елемената „унутрашњих ратова“: (1) Борбене линије се налазе између мањинске групе и државе која представља већинску заједницу. Милитантне групе које припадају мањинским групама оспоравају државу. (2) Географски положај конфликта укључује „етничке енклаве“ мањинских група. Стратегија је да се контролише земља или територија. (3) Циљеви етничких група су међусобно искључиви. (4) Насиље или спирала насиља је толико велика да је број цивилних жртава веома висок. (5) Реч је о угроженој групи или мањини која иницира сукоб.⁴³

Анализом наведених дефиниција етничког конфликта могу се извући кључни елементи, који су најчешће помињани, и понудити једна компилаторна дефиниција. Наиме, на основу наведених дефиниција, карактеристични елементи етничког конфликта могу се идентификовати као:

– присуство две или више етничких група, које идентификују себе или оне друге коришћењем етничких критеријума;

⁴¹ Више о томе: Paul Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State*, McMillan Educational Ltd., Hampshire, 1987.

⁴² Ted Gurr, Barbara Harff, *Ethnic Conflicts in World Politics*, Westview Press, Boulder, 1994, pp. 77-98.

⁴³ P. Sahadevan, *Coping With Disorder: Strategies To End Internal Wars in South Asia*, Regional Center For Strategic Studies, Colombo, 2000, pp. 10-12

- супротстављене групе живе унутар исте територијалне јединице;
- постојање јасне разлике између етничких група у погледу циљева, интереса, вредности, итд;
- граница нације и државе се не поклапа. Држава не поседује унутрашњи легитимитет, јер већина њених грађана не дели неку врсту заједничког политичког и/или националног идентитета;
- држава је кључни актер, у смислу да представља већинску заједницу, а њена улога је од кључног значаја за упорност конфликта;
- насиље је и узрок и последица, а обухвата и насиље против цивила и
- постоји страх, неповерење и сумња између припадника различитих етничких група.

Закључак

У чланку је представљен преглед дефиниција етничког конфликта и закључено да повећање броја научних радова који се баве овом проблематиком не води ка прецизнијем одређењу овог појма. Разлог је садржајна неодређеност конфликта између етничких група, који се у литератури креће од друштвених неправди и ривалства, преко нередица и спора, до отвореног непријатељства и оружаног конфликта. Остаје отворено питање: где да лоцирамо етнички конфликт на овом континууму? Одговор да етнички конфликт мора да садржи насиље је неодређен, јер настаје проблем како да искажемо постојање насиља. И онда када се одредимо да то буде број смртних случајева, на крају то не буде довољно да се објасни интензитет насиља.

Настојећи да превазиђу постојеће тешкоће, поједини истраживачи дефинишу етнички конфликт на основу консензуса, тако што анализирају већи број дефиниција и извлаче из њих кључне елементе. Међутим, покушај стварања консенсуалне дефиниције пописом кључних елемената етничког конфликта води у генералност и апстрактност, које не одражавају сложеност појаве. Такође, реч је о механички конституисаним дефиницијама, које могу довести само до утврђивања садржаја етничког конфликта, али не и до утврђивања његове суштине. То се не може постићи простим набрајањем конститутивних елемената, већ уочавањем њихових односа међузависности који обликују унутрашњу динамику етничког конфликта.

Један од главних разлога непостојања једне опште дефиниције етничког конфликта јесте разноликост истраживачких приступа том задатку. Могућност проучавања различитих аспеката етничког конфликта подстакла је да се овим проблемом баве антрополози, етнологи, политиколози, социолози, социјални психолози, а све више и теоретичари међународних односа и студија безбедности. Дакле, реч је о различитим научним приступима, који користе различите вокабуларе, што изазива семантичке тешкоће приликом дефинисања овог појма. С друге стране, свака научна дисциплина која се сматра надлежном за проучавање етничког конфликта истиче своја ексклузивна права на плану дефинисања овог појма, што води ка једностраности, а тиме и до неприхватања од стране других дисциплина. Заправо, решење се налази у мултидисциплинарном приступу етничком конфликту као комплексној друштвеној појави. Ипак, таква истраживања су веома ретка, јер испреплетеност предмета истраживања научних дисциплина води пре ка такмичењу него ка сарадњи, иако је она у случају дефинисања етничког конфликта више него неопходна.

Литература

- [1] Bialer, Seweryn, „The Death of Soviet Communism”, *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5, 1991-1992.
- [2] Brown, E. Michael (ed), *Ethnic conflict and international security*, Princeton University Press, Princeton, 2011.
- [3] Brown, E. Michael (ed), *The international dimensions of internal conflict*, Center for Science and International Affairs, Cambridge, 1996.
- [4] Brubaker, Rogers, Laitin, D. David, Ethnic and Nationalist Violence, *Annual Review of Sociology*, vol. 24, no. 1, 1998, p. 428.
- [5] Buzan, Barry, Wæver, Ole, Wilde, de Jaap, *Security a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998.
- [6] Čačić-Kumpes, Jadranka, Zlatković Winter, Jelena, Etnički konflikt i razvoj, *Migracijske teme*, vol. 7, br. 2, 1991, стр. 151-152.
- [7] Cordell, Karl, Wolff, Stefan, *Ethnic Conflict: Causes, Consequences, and Responses*, Cambridge Polity Press, Cambridge, 2009.
- [8] Crawford, Beverly, The Causes of Cultural Conflict: An Institutional Approach, in Beverly Crawford and Ronnie D. Lipschutz, (eds.), *The Myth of „Ethnic Conflict”: Politics, Economics, and „Cultural” Violence*, University of California, Berkeley.
- [9] Eberwein, Wolf-Dieter, „Realism or Idealism, or Both? Security Policy and Humanitarianism”, *WZB Discussion Paper*, No. P 01-307, 2001, Презето са:
<http://econstor.eu/bitstream/10419/49829/1/339880910.pdf>.
- [10] Eriksson, Mikael, Wallensteen, Peter, „Armed Conflict, 1989–2003”, *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 5, 2004, pp. 625–636.;
- [11] Evera, van Stephan, „Primed for Peace: Europe after the Cold War”, *International Security*, vol. 15, no. 3, 1990, pp. 7-57.
- [12] Fenton, Steve, „Beyond Ethnicity: The global comparative analysis of ethnic conflict”, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 45, no. 6, pp. 179-194.
- [13] Fowkes, Ben, *The Disintegration at the Soviet Union: A Study in the Rise and Triumph of Nationalism*, St Martins Press, New York, 1997.
- [14] Gartner, S. Scott, „Opening up the Black Box of War”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, no. 3, 1998, pp. 252-258;
- [15] Gelb, H. Leslie, „Quelling the Teacup Wars: The New World’s Constant Challenge”, *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 6, 1994, pp. 2-6;
- [16] Goor, van de Luc et.al., „Introduction to the Themes”, in Luc van de Goor, Kumar Rupesinghe, Paul Sciarone (eds.) *Between Development and Destruction: An Introduction Into the Causes of Conflict in Post Colonial States*, The Netherlands Ministry of Foreign Affairs The Netherlands Institute of International Relations, The Hague, 1996, p. 2.
- [17] Gurr, R. Ted, „Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System”, *International Studies Quarterly* vol. 38, no. 3, pp. 347-377;
- [18] Gurr, R. Ted, Harff, Barbara, *Ethnic Conflict in World Politics*, Westview Press, Boulder, 1994.
- [19] Gurr, R. Ted, Marshall, G. Monty, Khosla, Deepa, *Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Centre for International Development and Conflict Management, Maryland, 2001, p. 14.
- [20] Gurr, R. Ted, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, United States Institute of Peace, Washington, 1993.

- [21] Gurr, R. Ted, *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 2000, p. 65.
- [22] Harborn, Lotta, Wallensteen, Peter, „Armed Conflict, 1989–2006”, *Journal of Peace Research*, vol. 44, no. 5, 2007, pp. 623–634.
- [23] Hassner, Pierre, „Beyond Nationalism and Internationalism”, *Survival*, vol. 35, no. 2, 1993, pp. 49–55;
- [24] Hechter, Michael, Friedman, Debra, Appelbaum, Malka, „A Theory of Ethnic Collective Action”, *International Migration Review*, Vol. 16, no. 2, 1982, pp. 412–34.
- [25] Hippel, von Karin, *Democracy by Force. U.S. Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- [26] Horowitz, Donald, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley, 1985, pp. 41–54.
- [27] Ikenberry, G. John, „The Cost of Victory: American Power and the Use of Force in the Contemporary Order”, in Albrecht Schnabel and Ramesh Thakur (eds.) *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention. Selective Indignation. Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, New York, pp. 85–100.
- [28] Илић, Марина, „Методе истраживања узрока међународних сукоба”, *Синтезис*, вол. 2, бр. 1, 2010, стр. 50.
- [29] Kaldor, Mary, Vashee, Basker, *Restructuring the Global Military Sector*, Pinter, New York, 1997.
- [30] Kaldor, Meri, *Novi i stari ratovi: organizovano nasilje u globalizovanoj eri*, Beogradski krug, Beograd, 2005.
- [31] Kalyvas, Stathis, „The Logic of Violence in Civil War”, *LiCEP 1 (April 20-23)*, Duke University's, 2000, p. 14. Доступно на: <http://www.yale.edu/macmillan/ocvprogram/licep/1/kalyvas/kalyvaspaper.pdf>
- [32] Kaufman, Dž. Stjuart, „Etnički sukob”, u Pol Vilijams (pri.), *Uvod u studije bezbednosti*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 272.
- [33] Kaufman, J. Stuart, „Spiraling to Ethnic War: Elites, masses, and Moscow in Moldova's Civil War”, *International Security*, vol. 21, no. 2, 1996, pp. 108–138;
- [34] Kaufman, J. Stuart, *Modern hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2001, p. 17.
- [35] King, Charles, „The Myth of Ethnic Warfare”, *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 6, 2001, p. 166.
- [36] Lake, David, Rothchild, Donald, „Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict”, *International Security*, vol. 21, no. 2, 1996, pp. 41–75;
- [37] Lake A. David, Rothchild, Donald, „Ethnic fears and global engagement”, in David A. Lake, Donald Rothchild (eds.), *The international spread of ethnic conflict* (pp. 339–350), Princeton, Princeton University Press, 1998, p. 339.
- [38] Lapid, Yosef, „Culture's Ship: Returns and Departures in International Relations Theory”, in Yosef Lapid and Friedrich Kratochwil (eds.) *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Lynne Rienner Publishers, London, Boulder, 1996, pp: 3–20.
- [39] Larrabee, F. Stephn, „Long Memories and Short Fuses: Change and Instability in the Balkans” *International Security*, vol. 15, no. 3, 1990, pp. 58–91.
- [40] Mearsheimer, J. John, „Why We Will Miss Soon the Cold War”, *The Atlantic. Monthly Magazine*, August 1990. Доступно на: <http://www.theatlantic.com/politics/foreign/mearsh.htm>; Pierre Hassner, „Culture and Society”, *The International Spectator*, vol. 26, no. 1, 1991, pp. 136–153.
- [41] Mearsheimer, J. John, „Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, no. 1, 1990, pp. 5–56.

- [42] Mueller, John, „The Banality of 'Ethnic War'”, *International Security*, vol. 25, no. 1, 2000, p. 42.
- [43] Нај, Џозеф, *Како разумевати међународне сукобе- увод у теорију и историју*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 203.
- [44] Накарада, Радмила, „Случај Косова – јединствена произвољност”, *Социолошки преглед*, вол. 41, бр. 3, 2007, стр. 305.
- [45] Posen, R. Barry, „The Security Dilemma and Ethnic Conflict”, *Survival*, vol. 35, no. 1, 1993, pp. 27-47;
- [46] Rupesinghe, Kumar, Anderlini, Sanam Naraghi, *Civil Wars Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution*, Pluto Press, London, 1998, p. 26.
- [47] Sahadevan, P., *Coping With Disorder: Strategies To End Internal Wars in South Asia*, Regional Center For Strategic Studies, Colombo, 2000, pp. 10-12
- [48] Small, Melvin, Singer, J. David, *Resort to Arms: International and Civil War, 1816-1980*, SAGE Publications, Beverly Hills, 1982, pp. 129-131.
- [49] Smith, Anthony, „The Ethnic Sources of Nationalism”, *Survival*, vol. 35, no. 1, 1993, p. 48-62.
- [50] Смит, Ентони, *Национални идентитет*, Чигоја штампа, Београд, 2010, стр. 40.
- [51] Smith, Graham, „Nationalities Policy From Lenin to Gorbachev”, in Graham Smith (ed.), *The Nationalities Question in the Soviet Union*, Longman Group, London, 1990.
- [52] Snyder, Jack, Ballentine, Karen, „Nationalism and the Marketplace of Ideas”, *International Security*, vol. 21, no. 2, 1996, pp. 5-4
- [53] Snyder, L. Jack, „Nationalism and the Crisis of the Post-Soviet State”, *Survival*, vol. 35. no. 1, 1993, pp. 5-26;
- [54] Stavenhagen, Rodolfo, *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, Macmillan Press Ltd., London, 1996.
- [55] Suny, G. Ronald, *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*, Stanford University Press, Stanford, 1993.
- [56] Vrcan, Srđan, „Znakovita zbrka oko etničkog”, u Jadranka Čačić – Kumpes (prir.), *Kultura, etničnost, identitet*, Institut za migracije i narodnosti: Naklada Jesenki i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1999, str. 33-34.
- [57] Wæver, Ole, Buzan, Barry, Kelstrup, Morten, Lemaitre, Pierre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993.
- [58] Welsh, David, „Domestic Politics and Ethnic Conflict.” *Survival*, vol. 35, no. 1, 1993, pp. 63-80.
- [59] Wilkinson, Paul, *Terrorism and the Liberal State*, McMillan Educational Ltd., Hampshire, 1987.
- [60] Wolff, Stefan, *Ethnic Conflict: A Global Perspective*, Oxford University Press Inc, New York, 2006.

ЗНАЧАЈ УСКЛАЂИВАЊА ПОЛИТИЧКИХ И ОДБРАМБЕНИХ ЦИЉЕВА ЗА БЕЗБЕДНОСТ ДРЖАВЕ И ДРУШТВА

Срђан Благојевић
Универзитет одбране у Београду
Иван Гвозденовић
Војска Србије, Центар за мировне операције
Слободан Анђелковић
Универзитет „Унион – Никола Тесла“, Београд

Усклађивање политичких и одбрамбених циљева представља важну фазу сложеног процеса усклађивања политике и система одбране. Субјекти усклађивања, политички и војни лидери, по природи својих функција неретко могу имати сукобљене ставове у поступку утврђивања безбедносних и одбрамбених циљева. Разлог томе лежи у чињеници да су и сами носиоци одређених мотива и интереса. Догађаји у ближој и даљој прошлости указују на чињеницу да и најмања неусклађеност политичких и одбрамбених циљева може довести до несагледивих последица по државу и друштво. У овом раду биће размотрени могући начини усклађивања политичких и одбрамбених циљева, идентификовани проблеми који се могу јавити у овом процесу, као и њихова могућа решења.

Кључне речи: *политика, политички циљеви, одбрамбени циљеви, систем одбране, усклађивање, процес*

Увод

Политика као процес организовања и усмеравања људског друштва има кључну улогу у успостављању и развијању политичког система неке државе и један је од најзначајнијих чинилаца његовог функционисања. Представља процес и начин доношења одређених одлука унутар неког друштва, система и групе људи. Типични резултати политике су планирање будућности, односи са другим заједницама, друштвени сукоби.¹

Иако у свету постоје различити политички системи уређења држава, оно што је свима заједничко јесте да сваки облик организације власти у основи представља одређени систем који својим одбрамбеним функцијама обезбеђује супротставља-

¹ Срђан Благојевић, Милован Лакушић, Александра Благојевић Даниловић, *Криминализација политичких партија у процесу демократизације државе и друштва*, Зборник са Међународног научног скупа – Злоупотреба моћи, Удружење за међународно кривично право, Београд 2014, стр 323.

ње разним видовима и облицима угрожавања основних друштвених вредности. Без своје одбране држава не би ни могла да постоји, из чега произилази да се одбрана успоставља и организује од настанка државе, односно друштва.

За одбрану државе задужен је систем одбране као део система националне безбедности, који представља јединствену, структурно уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране, чији је циљ заштита одбрамбених интереса државе, док оружане снаге представљају његов главни инструмент. Састав, величина и опремљеност оружаних снага условљени су, пре свега, политичким системом земље, нивоом целокупног развоја, геостратегијским положајем земље, демографским могућностима, војном и одбрамбеном доктрином.²

У данашњем политичком, економском и безбедносном окружењу за усвајање ефикасне доктрине, односно ефективног концепта одбране, заснованог на реалним политичким и одбрамбеним циљевима, неопходна је координација и сагласност различитих субјеката у држави, пре свега политичких и војних. Поред њих, на концептуализацију одбране у знатној мери утичу и државне иницијативе, ограничења која доносе национално и међународно право, разни невладини покрети и организације, као и спољни притисци и принуде.

Како би сви друштвени субјекти који чине систем одбране достигли највиши степен повезаности и сагласности својих делатности и држави обезбедили адекватан одговор на актуелне и будуће безбедносне ризике и претње примењује се процес усклађивања политичких и одбрамбених циљева.

Усклађивање представља један од најважнијих државних послова. Полазећи од тога, на данашњем степену друштвеног развоја не постоји ниједна суверена држава која се на овај или онај начин, са мање или више успеха, не бави решавањем сложених проблема усклађивања.

Појам усклађивања политичких и одбрамбених циљева

Да бисмо ближе одредили појам усклађивања политичких и одбрамбених циљева, поћи ћемо од неких општијих појмова који се користе у овом раду.

Термин политика, према Милану Вујаклији (грч. полис – град, држава, политикос – грађански, државнички), има два значења. Прво, представља науку и вештину управљања државом, науку о циљевима државе и о најбољим средствима и путевима који воде остварењу тих циљева. Дели се на унутрашњу (трговина, финансије, привреда, просвета, војска) и спољну политику, која се бави односима према другим државама. Друго значење појма политике подразумева државне послове, тј. ствари које се тичу државе.³

У најширем смислу речи политика обухвата укупност оних процеса, односа и институција којима се остварује свесно регулисање конфликтних ситуација и интереса и одлучује о заједничким пословима и животним активностима једне глобалне друштвене заједнице.

² Радослав Гађиновић, „Друштвена улога војске у изградњи безбедности државе”, *Војно дело*, лето/2014, стр. 130.

³ Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1980, стр. 724.

Џевад Термиз и Славомир Милосављевић представљају политичке циљеве као веома сложене, систематизоване структурне целине интереса, идеологије расположивих моћи и средстава и процена – оцена реалних услова за њихово остварење. Такође, они наводе да је улога политичких циљева вишеструка. Прво, они представљају политички субјект и његово схватање садашњости и будућности. Друго, политички циљеви изражавају однос према свим другим политичким субјектима. Треће, они изражавају правце и врсте политичких акција и очекивања од њих.⁴

Иако не постоји посебна дефиниција одбрамбених циљева, можемо рећи да они представљају резултате који се захтевају од система одбране у подршци националним интересима и циљевима у миру, за време кризе и рата. Парламент и влада имају главну улогу у формулисању одбрамбених циљева. Неки од примера формулисаних одбрамбених циљева свакако су:

- осигурање одвраћања од агресије кроз постојање готових снага,
- испуњење међународних обавеза као што су трагање и спасавање,
- учешће у мировним мисијама,
- мирнодопска контрола граница,
- заштита од невојних претњи и
- подршка полицији и другим државним органима.

Са друге стране, велики број дефиниција појма система одбране показује да међу теоретичарима још увек не постоји довољна усаглашеност о том појму, што је последица не само становишта са којих се разматрају, већ саме природе и различитости политичких система.

За разматрање нашег проблема најприкладнија била би следећа дефиниција: „Систем одбране сваке земље чине међусобно повезани елементи који се на организован начин ангажују ради заштите и одбране виталних државних и националних интереса”.⁵ Систем одбране сачињава структура подсистема, елемената, веза и процеса међусобно усклађених тако да се његов циљ реализује, односно да систем одбране оствари сврху и намену утврђену највишим законским актима државе.

Миодраг Гордић има сличан приступ дефинисању појма система одбране који се састоји у следећем: „Систем одбране чини скуп елемената који се налазе у међусобној интеракцији и који функционишу по одређеним законитостима или начелима. У складу са класификацијом система, организациони систем чине људи и средства (биолошки и технички подсистеми) који су удружени ради задовољења одређеног заједничког циља”.⁶

Оно што је заједничко већини дефиниција које се баве одређењем појма система одбране јесте да је то подсистем система безбедности у конкретним просторним и временским условима, са својим циљевима и задацима. Услове друштвено-политичког окружења у којима се систем успоставља, функционише и развија често

⁴ Џевад Термиз, Славомир Милосављевић, *Практикум из методологије политикологије*, Сарајево 2000, стр. 20-21.

⁵ Неђо Даниловић, Миодраг Гордић, Срђан Благојевић, *Савремени системи безбедности*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 145.

⁶ Миодраг Гордић, докторски рад „Модални експеримент у истраживању потенцијалног система безбедности државе”, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2008, стр. 136.

карактеришу испреплетаност интереса различитих друштвених група у држави и њеном ужем или ширем окружењу. Због тога је веома важно да држава јасно и недвосмислено дефинише своје циљеве и интересе на основу којих се одређују и циљеви самог система одбране.

Када говоримо о усклађивању, оно у суштини подразумева сложен и динамичан процес којим се отклањају препреке за извршење неке одлуке. У свакодневном говору често се мешају појмови усклађивање и усаглашавање. Разлика у методолошком смислу огледа се у томе што усаглашавање представља само могућу прву фазу усклађивања, а не синоним за наведени појам. Такође, може се рећи да је усаглашавање само један од поступака усклађивања, тј. један део процеса усклађивања.

Усклађивање је друштвени процес интеракције два и више учесника, по утврђеним правилима или одредбама одлуке. Дакле, усклађивању понашања и делања нужно претходи потребна свест о потреби и сврси усклађивања и неопходности успостављања одређених односа. Ти су односи, по правилу, у суштини хијерархијски, мада су могући њихови разни појавни облици.⁷

Процес усклађивања политичких и одбрамбених циљева представља превазилажење разлика у ставовима и делањима оних субјеката друштва који уједно представљају носиоце функције одбране. Тиме се ствара предуслов за обезбеђење нивоа одбрамбених способности који је неопходан како би држава могла да одговори актуелним и будућим ризицима по њену безбедност, повећа одбрамбену ефикасност, ефективност, економичност и омогући рационално коришћење ресурса у одбрамбене сврхе. Такође, усклађивањем се обезбеђује и адаптивност и флексибилност одбрамбене функције и усклађивање развојних компоненти система одбране са укупним развојем друштва.

Усклађивање се постиже кроз: спорење, доказивање, негације и сл. Као и сваки процес, усклађивање садржи одређене фазе. То су:

1. фаза обавештавања и објашњавања,
2. фаза сагласности око плана извршења,
3. фаза извршења и
4. фаза друштвених ефеката извршења.

Моделі усклађивања

Поред чињенице да су се истраживањем повезаности и условљености политике, безбедности и одбране, као њених битних функција, бавили многи аутори, истраживање процеса усклађивања политике и одбране није резултирало предлогом општег модела процеса. Имајући у виду да наведени процес захтева изванредан период, односно да се потребна способност система одбране не може изградити за кратко време, приказаћемо неке од могућих модела усклађивања које су операционализовали теоретичари током историје.

⁷ Срђан Благојевић, Милован Лакушић, *Ефекти усклађивања политике и система одбране као битних чинилаца политичког система*, Књига радова, СИНОВИС, Београд, 2012, стр. 25.

а) *Политичар наређује, војник извршава*

За овај модел усклађивања залагао се Клаузевиц, познати војни теоретичар. У свом делу „О рату“⁸ он истиче да је потребно да се процес командовања одвија без усклађивања, јер је циљ рата политички, а средство оружано и насилно. Одређивање политичког циља је *conditio sine qua non*⁹ рата и мешање политичке и војне компоненте што представља један од најпогубнијих начина његовог вођења. Ипак, аутор наводи да је политика и војно командовање условљавају, али не би требало да се преклапају, јер војник је пасивно инструментално средство – средство за вођење рата. Иако је наведено дело било основа за даља истраживања, посебно међу америчким теоретичарима, потребно је напоменути да се његова разматрања ослањају на мисао да је „човек сам по себи добро оруђе за рат“ и да сам рат за војника треба да буде просто обављање посла, без размишљања и двоумљења у исправност доносиоца одлука. Такође, веома је важно напоменути да су таква разматрања настала током Наполеонових ратова и да подразумевају афирмацију тоталитарне власти, па чак и терора руководства државе над свим припадницима државе, као легитимног политичког средства.

б) *Политичар одређује политику, а војник је један од инструмената*

Нешто умеренији став има Хантингтон, политички научник познат по анализама односа војске и цивилне владе. У свом делу „Војник и држава“¹⁰ он говори о проблему усклађивања из угла политичара и из угла војника. Када говори о војнику, тврди да војна професија постоји да би служила држави и да мора да буде конституисана као ефикасан инструмент државне политике. Официрски кор је професионалан само у мери у којој његова лојалност представља војнички идеал, док је највиша војничка врлина послушност. Описујући овај процес из угла војника, Хантингтон наводи да војнички став према националној политици одражава професионалну одговорност за војну безбедност државе. Ова одговорност наводи војнике да:

- посматрају државу као основну јединицу политичке организације,
- наглашавају трајну природу претњи војној безбедности државе и трајну могућност рата,
- наглашавају величину непосредних претњи безбедности,
- залажу се за одржавање јаким, разноликих и спремних војних снага и
- противе се преузимању обавеза од стране државе и започињању рата, осим када је победа сигурна.

Такође, наводи се да се због опасности за националну безбедност војници залажу за повећање и јачање војних снага које су на располагању очувању безбедности државе, што представља захтев да војска у већој мери учествује у националном буџету. Са друге стране, политичар води бригу да националне обавезе не превазиђу снагу војних капацитета, јер велике политичке замисли и далекосежни политички циљеви не само што су непожељни, већ су и непрактични. Хантингтон сма-

⁸ Карл Вон Клаузевиц, *О рату*, Свеска друга, Штампарија Драг. Грегорића, Београд, 1940, стр. 290-296.

⁹ *Conditio sine qua non* – превод са латинског: услов без којег се нешто не може замислити или извршити, тј. неминован, неопходан, нужан, апсолутан услов.

¹⁰ Семјуел П. Хантингтон, *Војник и држава*, Центар за студије Југоисточне Европе ФГН, Београд, 2004, стр. 72.

тра да војна безбедност државе мора да буде на првом месту, што значи да морални циљеви и идеолошке тежње не смеју да буду остварене на рачун безбедности. Иако у својим разматрањима сматра да је потребно делимично усклађивање, наводи и да је војна професија експертска и ограничена, као и да учешће војних руководилаца у политици поткопава њихов професионализам, односно да рат служи циљевима политике, а војна професија циљевима државе.

в) *Неопходност хармоније политичара и војника*

Када говоримо о односима политике и војске важно место у разматрању има дело Живојина Мишића „Стратегија, вештина ратовања”¹¹ у којем, говорећи о важности усклађивања, Мишић наводи да државна организација и њена оружана снага морају бити редовно сагласни са правцем њене спољне политике и силама њених суседа, односно да између политике и вођења рата (војсковође, односно војних лидера) мора да влада потпуна хармонија, јер поред осталог од те две чињенице зависи и успех у рату.

г) *Савремени модели усклађивања*

Митар Ковач и Дејан Стојковић у делу „Стратегијско планирање одбране” описују више модела савременог планирања одбране НАТО-а, ЕУ и појединих држава Балкана. Описујући модел НАТО-а, као највише међународне одбрамбено- безбедносне организације, наводе да се током планирања система одбране узима у обзир више чинилаца, укључујући промене политичких услова, процене војних команданата о снагама које су потребне за извршавање задатака, развој технологије, важност праведне поделе улога, ризика и одговорности унутар организације и појединачне економске и финансијске могућности држава чланица. Смернице, које представљају први корак у процесу планирања одбране, издају министри одбране сваке четврте године, са могућношћу њиховог кориговања сваке друге године. Сличан модел усклађивања прихватила је већина чланица НАТО-а у свом унутрашњем уређењу.

Описујући наведене моделе може се уочити важност временског оквира, као и да је усклађивање приликом израде планова кључна претпоставка његове успешне реализације.

Систематизација модела усклађивања

Користећи се основним хипотетичким ставовима о наведеним проблемима усклађивања политичких и одбрамбених циљева, типове усклађивања можемо систематизовати на следећи начин:

1. *Усклађивање на бази усаглашавања* (договорно, споразумно) представља договорни или споразумни тип усклађивања политичких и одбрамбених циљева. У процесу усклађивања, посебно почетном, јавља се усаглашавање као веома битан део целокупног процеса. То уједно представља и најефикаснији начин усклађивања, самим тим што је проистекао као производ усаглашених ставова политичких и војних лидера о најважнијим питањима по систем одбране.

¹¹ Живојин Мишић, *Стратегија, вештина ратовања*, Давидовић, Београд, 1907, стр. 9.

Предмет усаглашавања су: циљеви, ставови, полазишта и визија.

Није увек лако постићи сагласност око важних државних питања, јер се често дешава да су различите тачке гледишта оних који доносе политичке одлуке и оних који те одлуке треба да спроведу.

2. *Усклађивање на бази наредбе* је тип усклађивања који настаје као производ неуспеле фазе усаглашавања. Многобројне разлике у полазиштима између политичких и војних лидера касније се могу пренети и на неслагања до којих долази приликом доношења важних државних одлука у вези са системом одбране. Војним лидерима у том случају преостају две могућности: прва се огледа у томе да се повинују и изврше наредбу, иако је не сматрају исправном, а друга да одбију да је изврше, чиме ризикују да буду смењени са дужности коју обављају и тиме изгубе део друштвене моћи којом располажу.

3. *Усклађивање применом моћи и насилља* је тип усклађивања који политички лидери примењују онда када претходна два не дају жељене ефекте. У случају да војни лидери не изврше наредбу политички лидери најчешће, користећи своју моћ, уз примену силе или насилља, намећу решење и у већини случајева смењују непосредно војно руководство (или војника). Међутим, бројни су случајеви када су војни руководиоци, услед изражавања свог неслагања са политичком одлуком, одбили даљу послушност.¹² Имајући у виду да располажу великом моћи коју, услед неадекватне цивилне контроле, могу да усмере против политичких лидера, односно актуелне власти, то може бити један од узрока настајања државног удара, пуча, прерата или револуције.

Када се узму у обзир све разлике у почетним гледиштима између политичких и војних лидера на највишим функцијама у систему одбране, постизање сагласности око важних одлука које се тичу система одбране може се сматрати најпожељнијом могућом варијантом.

Чиниоци усклађивања

Свако усклађивање, као сложен и динамичан друштвени процес, састоји се од бројних чинилаца. У чиниоце усклађивања политичких и одбрамбених циљева могу се сврстати:

- услови у којима се одвија процес усклађивања,
- субјекти процеса усклађивања,
- мотиви, интереси и циљеви у процесу усклађивања,
- делатности процеса усклађивања и
- ефекти процеса усклађивања.

Услови у којима се одвија усклађивање политичких и одбрамбених циљева могу бити политички, друштвено-економски, нормативно-правни и безбедносни. На

¹² У савременом свету два су кључна питања у промишљању контроле система одбране, оружаних снага или војске, и то: 1. у чијој је надлежности право да управља системом одбране, односно ко доноси одлуку о употреби силе и 2. ко и како одређује и надгледа утврђивање и расподелу финансијских средстава за потребе система одбране. Види шире: Неђо Даниловић, Миодраг Гордић, Срђан Благојевић, Ибид, стр. 146.

усклађивање могу утицати и многи други услови, али је утицај ових наведених примаран и детерминише правце и динамику усклађивања.

Субјекти који учествују у процесу усклађивања су многобројни и зависе од политичког система уређења земље. Међу њима се посебно истичу политички и војни лидери, председник, премијер, парламент, министар одбране, начелник генералштаба, разна тела – одбори, формални и неформални који се баве питањима безбедности и одбране, аналитичари и други. Свакако да се морају поменути и субјекти регионалних и светских организација који могу да учествују, посредно или непосредно, у процесу усклађивања.

Главни однос у процесу усклађивања свакако је међузависност субјеката. У процесу усклађивања политичких и одбрамбених циљева изражава се интерактиван однос између свакако најважнијих субјеката, политичких и војних лидера, с тим што у том односу политички лидери имају моћ коначне одлуке. То не значи да су политичари способнији да доносе рационалније одлуке у овој сфери од професионалних војника, већ се само ради о томе да одлуке које се тичу одбране, као једне од најзначајнијих друштвених вредности, буду у надлежности демократски изабраних или по демократској процедури постављених политичких представника власти. Власт би требало да буде представник изабран демократски израженом вољом народа, док се припадници војске именују и постављају по другим критеријумима и не подлежу потврди изборног тела на редовним изборима.

Степен усклађености не зависи само од општих друштвених и политичких околности, већ и од способности и личног угледа и утицаја војних и политичких лидера. Бројне земље са богатом демократском традицијом проживљавале су и периоде релативног осамостаљивања војске у односу на цивилне институције власти.¹³

Сваки од наведених субјеката има одређене **мотиве, интересе и циљеве** у процесу усклађивања. Тако се пред политичке лидере који имају коначну моћ одлучивања постављају захтеви за стварање модерних, мањих, еластичних и опремљених система одбране, док са друге стране војни лидери покушавају да се, кроз стално подсећање на историју, статистику и безбедносне оквире, изборе за повећање и јачање система одбране и већа издвајања за одбрамбени буџет.

Тенденција политичких лидера је да истичу јавну наклоност према војсци уз ограничавање војног буџета и истовремено водећи, понекад, чак и авантуристичку спољну политику. Са друге стране, војни лидери се често противе тим тенденцијама и подсећају да, иако држава жели мир или неутралност, она мора да буде добро наоружана, јер само на такав начин може своју жељу да учини снажном, односно да слабе државе маме да буду нападнуте.¹⁴

¹³ Тежња војске да присвоји цивилну власт посебно је изражена у крхким демократијама и неразвијеним државама. У Азији је било периода када је постојало више од трећине војних режима, у Африци половина, а у Латинској Америци две трећине. Уз то, у земљама у развоју државни удари изведени уз помоћ војске постали су готово хронична појава, преузимајући тако на себе функцију коју имају избори и други демократски инструменти за промену људи који обављају државне функције. Тако се истиче да је само у прошлом веку у четири земље у развоју – Боливији, Перуу, Сирији и Ираку – било неколико стотина што успелих, што неуспелих државних удара организованих уз помоћ војске.

¹⁴ Семјуел П. Хантингтон, ибид, стр. 74-75.

Развој безбедносне ситуације од окончања хладног рата снажно је утицао на системе одбране широм света. Оружане снаге, као главни носиоци одбрамбене способности, добиле су нове функције и претежно извршавају одређене **делатности**, односно мисије и задатке. То су:

- заштита независности, суверености и територијалне целовитости земље,
- учешће у међународним мисијама очувања или наметања мира,
- пружање помоћи цивилном становништву у несрећама,
- помоћ цивилним органима власти у извршавању унутрашњих безбедносних задатака у изузетним случајевима и
- учешће у изградњи друштва (друштвена функција).

Степен остваривања наведених задатака разликује се од земље до земље, у зависности од правног оквира и поимања безбедносне ситуације. Упркос новим безбедносним ризицима и претњама, најважнији задатак оружаних снага и даље је остао одбрана земље од оружаног напада споља. Међутим, у савременом добу носиоцима одбрамбене делатности постало је јасно да националној безбедности не прете само стране оружане снаге, него и нове невојне претње, попут тероризма, грађанских ратова, организованог криминала, кибернетичких напада и корупције.

Управо то намеће потребу да одбрамбена делатност буде добро дефинисана законима и војним правилима и прописима, али и усклађена са концепцијом и политиком националне безбедности и да одговара истинским безбедносним потребама друштва.

Ефекти усклађивања политичких и одбрамбених циљева су вишеструки и могу се степеновати од највишег до најнижег, сразмерно оствареном циљу. Највиши ефекти усклађености свакако се потврђују у пракси, односно уколико су усвојени циљеви након предвиђеног периода одговорили актуелним и потенцијалним оквирима угрожавања од потенцијалних намера.

Циљеви усклађивања

Пре и током самог процеса усклађивања поставља се питање – који су циљеви усклађивања политичких и одбрамбених циљева. Стратегије одбране Републике Србије и западноевропских земаља, као крајњи циљ наводе:

- постигнуту сагласност која се одражава на снаге система одбране кроз правце њиховог развоја усмерене на изградњу потребних способности да подрже одређену политичку одлуку која се односи на одбрану земље;
- утврђен потребан карактер војске:
 - професионална војска,
 - војска сачињена од регрутног састава,
 - војска састављена на добровољној основи,
 - народна војска и
 - комбинација неких од наведених;
- истакнуту улогу војске у вођењу спољне политике:
 - војска као фактор мира. Овде је карактеристично да не постоји тежња да се буде надмоћан над другим војскама, већ се жели одржавати равнотежа и развијати

поверење. У оваквим случајевима циљеви се постижу именовањем или изостављањем именовања непријатеља и развојем уравнотежене сарадње међу државама ради очувања мира. Потпуна усредсређеност државе на постизање оваквих циљева усклађивања политике и система одбране штити државу од прекомерног утрошка државне енергије на финансирање скупе војске. Међутим, потпуно ослањање на заједнички прихваћен мир и неразвијање војске у савременом духу може у одређеном тренутку државу скупо да кошта;

– војска као главни чинилац офанзивне политике. Јака војска и систем одбране у целини обезбеђују држави вођење офанзивне спољне политике засноване на фактору моћи. У прилог томе говори и чињеница да државе које поседују јаку војну силу и нуклеарне потенцијале у новијој историји нису биле нападнуте од других земаља нити су у њима вођене међународне војне мисије. Непрекидна тежња јаким државама да се прекине стварање нових нуклеарних сила само је један од видова политичке акције везане за ограничавање суверенитета појединих држава. Борба утицаја на том плану се непрекидно одвија.

Дакле, савремени свет, поред технолошког, економског и демократског развоја, одликује и успостављање глобалног друштва, али не и смањење глобалног насиља који би свет приближио периоду трајног мира и стабилности. Одређене државе и даље издвајају велика средства у области безбедности, док друге државе покушавају да та издвајања знатно смање. Свим државама је заједничко да подлежу одређеном облику угрожавања који носи већи или мањи степен опасности по њихову сигурност и развој.

Усклађивање политичких и одбрамбених циљева јесте процес којим треба да се одржава динамичка равнотежа система одбране са својом околином и да се мења са временом, непрекидно, како би задржао своју прилагодљивост.

Да ли је усклађивање неопходно?

Поједини савремени теоретичари не признају процес усклађивања и постављају питање да ли је то потребно, наводећи притом да су појединци и јединице дужни да без поговора извршавају наређења претпостављених, мислећи на однос политичар – војник, без обзира на физичке и психичке тешкоће којима су изложени. Том приликом често се помињу и Хангитновнови цитати: „Највећа услуга коју они могу да учине друштву је да остану верни себи, да служе ћутке и храбро на војнички начин”.¹⁵

Начело подређености система одбране званичним цивилним властима основна је одредница његовог положаја у демократским друштвима. Супротан однос, кад нема цивилне контроле над системом одбране, или кад је она неефективна, назива се преторијанизам.

У овом раду свакако да нико не доводи у питање начело подређености, јер систем одбране, односно војска као државни орган, у систему са осталим органима, има своје место и улогу, али и одговорност. Војска има обавезе само према држави, па мора бити неутрална према политици и политичарима који су на државним

¹⁵ Исто.

функцијама. То је важан разлог због којег је деполитизација војске једно од њених најважнијих основа. Политичке одлуке и глобалне циљеве у вези са системом одбране утврђује држава, док се војно руководство бави питањима везаним за војну професију. Дакле, начела подређености и неутралности су услови и гарант демократског политичког поретка.

Управо због тога што је функција система одбране, односно војске, да брани државу, услед обавеза и свакако моћи која произилази из тога, као што је већ и наведено, постоји опасност да војни руководиоци у одређеном политичком моменту могу сматрати да им по том основу припада и право да утврђују државни интерес. Такво схватање може, у крајњим случајевима, довести до узурпације политичких функција од стране војних лидера и људи из система одбране, чиме се руше уставни основи демократског политичког поретка у једној земљи.

Са друге стране, важно је истаћи да деполитизација система одбране не значи да његови припадници треба да буду људи без одређених политичких знања, јер то може по државу имати далекосежне последице. Војни лидери који се налазе на значајним позицијама у војној хијерархији и који имају моћ доношења важних одлука морају имати и политичка знања, како би могли да схвате природу система одбране и војске као друштвене организације и друштвеног и политичког окружења у којем ће се војна сила користити. Без знања из области политичких наука није могуће поуздано процењивати војно-политичку и безбедносну ситуацију у којој се војно делује или се предвиђа војно деловање. Војни лидери сваке војске морају познавати уставни систем државе и начин његовог функционисања, као и положај система одбране унутар тог већег система. Стицање и поседовање политичких знања саставни је део професионализације војног занимања.

Дакле, у процесу планирања и реализације планова у вези са одбрамбеним циљевима државе постоје, са једне стране, политички лидери – као носиоци државних функција, а са друге стране – војни лидери, који командују и имају велика, чак и апсолутна овлашћења да одлучују о животима својих војника. Сама та чињеница је довољна да наметне потребу ширег друштвеног увида и утицаја који је потребно реализовати током овог процеса, што се постиже управо усклађивањем политичких и одбрамбених циљева.

Дакле, циљеви усклађивања се увек могу приказати кроз војну снагу, економију и међународне односе. Сведоци смо да су поједине државе које су тежиле да своју моћ задрже или чак увећају доживеле урушења не само система одбране већ и државе у целини. Разлози за то могу бити бројни, али су свакако неки од њих у вези са недовољним улагањем у систем одбране, односно доношењем политичких одлука без истинског усклађивања са војним руководиоцима, вођени политичким претпоставкама. Свакако да је један од најсвежијих примера за то Украјина, где је Руска Федерација извршила анексирање дела територије – Крима, готово без реакције војске. Притом се чак и део одбрамбених снага „самораспустио” и у потпуности прихватио врховну власт Москве. Сличан случај је и са Грузијом и њеним отцепљеним територијама Јужне Осетије и Абхазије. Наведени примери представљају доказ да није довољна само политичка амбиција, већ и усклађивање са свим другим субјектима државе из области одбране и безбедности, посебно са војним руководиоцима.

Закључак

И на данашњем степену друштвеног развоја ослонац на моћ представља главни аргумент међународних односа. Још увек није пронађен модел мирног решавања спорова у свету, без обзира на постојање бројних декларација Уједињених нација којима је изражена мирнодопска опредељеност. Новост у схватању света јесте да ни људи ни државе не могу бити потпуно заштићени од утицаја других држава. Чињенице сведоче о томе да је и даље присутна примена силе у међународним односима, односно да међународни односи почивају много више на сили него на поверењу.

Иако су одбрана и развој система одбране проистекли из политичког система неке државе, они свакако представљају битне чиниоце његовог развоја. Од моћи и осталих карактеристика државе зависи какав ће систем одбране она развити, а од њега касније зависи да ли ће држава своју моћ задржати, увећати или смањити.

Због тога одбрамбена функција представља једну од битних функција политичког система. Да би се систем одбране неке земље правилно развијао и да би био способан да одговори актуелним и будућим претњама потребно је да се процесу усклађивања политичких и одбрамбених циљева посвети посебна пажња. Главни ефекат овог процеса је усклађеност политике и система одбране са циљевима спољне политике, уставним одредбама и стратегијом спољне политике. Што је држава способнија да све проблеме усклађивања препозна и са њима се суочи, утолико ће бити способнија да се ефикасније супротстави бројним безбедносним изазовима.

Литература

- [1] Бал Франсис, *Моћ медија*, СЛЮ, Београд, 1996.
- [2] Бјелајац Миле, *Дипломатија и војска*, Медија центар Одбрана, Београд 2010.
- [3] Благојевић Срђан, докторски рад „Методски проблеми усклађивања политике и система одбране”, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2011.
- [4] Бодријар Жан., *Дух тероризма*, Архипелаг, Београд, 2007.
- [5] Бжежински Збигњев, *Велика шаховска табла*, ЦИД Подгорица, Романов, Бања Лука 2001.
- [6] Бжежински Збигњев, *Амерички избор: глобална доминација или глобално вођство*, Загреб, ЦИД, Подгорица 2004.
- [7] Видојевић Зоран, *Друштвени сукоби од класних до ратних*, Радничка штампа, Београд, 1993.
- [8] Војна енциклопедија, друго издање, 9, Београд, 1975.
- [9] Вујаклија Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1988.
- [10] Гађиновић Радослав, тема: „Друштвена улога војске у изградњи безбедности државе”, Војно дело, лето/2014, Београд, 2014.
- [11] Гиденс Ентони, *Социологија*, Економски факултет, Београд, 2003.
- [12] Гордић Миодраг, докторски рад „Модални експеримент у истраживању потенцијалног система безбедности државе”, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2008.
- [13] Даниловић Неђо, Гордић Миодраг, Благојевић Срђан, *Савремени системи безбедности*, Службени гласник, Београд, 2015.
- [14] Жугић Б. Раде, *Цивилна контрола војске – контрола буџета*, Војноиздавачки завод, Београд, 2007.

- [15] Кајтез Илија, *Мудрост и мач – филозофи о тајнама мира и рата*, Медија центар Одбрана, Београд, 2012.
- [16] Кенеди Пол, *Успон и пад великих сила*, ИК ЦИД Подгорица и Службени лист СЦГ, Београд, 2003.
- [17] Кисинџер Хенри, *Дипломатија I*, Верзал Прес, Београд 1999.
- [18] Кисинџер Хенри, *Дипломатија II*, Верзал Прес, Београд 1999.
- [19] Карл Вон Клаузевиц, *О рату*, Свеска друга, Штампарија Драг. Грегорића, Београд, 1940.
- [20] Ковач Митар и Стојковић Дејан, *Стратегијско планирање одбране*, Војно издавачки завод, Београд, 2009.
- [21] Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, *Основи методологије политичких наука*, „Службени гласник“, Београд, 2006.
- [22] Министарство одбране, *Стратегија одбране*, Сл. гласник, Београд, 2009.
- [23] Мишић Живојин, *Стратегија*, вештина ратовања, Давидовић, Београд, 1907.
- [24] Светска енциклопедија мира, том I и II, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.
- [25] Симеуновић Драган, *Нови светски поредак и национална држава*, "Симтраде", Београд, 1993.
- [26] Симеуновић Драган, *Теорија политике*, Београд 2002.
- [27] Симеуновић Драган, *Нација и глобализација*, Зограф, Ниш, 2009.
- [28] Симић Р. Драган, *Светска политика*, Чигоја штампа, Београд 2009.
- [29] Сун Цу Ву, *Умеће ратовања*, Мањано- прес, 2002.
- [30] Термиз Џевад, *Методологија друштвених наука*, Сарајево 2003.
- [31] Тадић Љубомир, *Наука о политици*, БИГЗ, Београд, 1996.
- [32] Тофлер Алвин и Хајди, *Рат и антират*, Paideia, Београд, 1998.
- [33] Falk Richard, *The Great Terror War*, Olive Branch Press, New York, 2003.
- [34] Хантингтон Семјуел, *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, 1999.
- [35] Хантингтон Семјуел, *Војник и држава*, Центар за студије Југоисточне Европе ФПН, Београд 2004.
- [36] Howorth Jolyon, Keeler John T.S, *Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.
- [37] Чомски Ноам, *Контролисана демократија*, ЦИД Подгорица, 1999.

ИНДИКАТОРИ ПОСТОЈАЊА И ДЕЛОВАЊА ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА*

Бранислав Милосављевић и Вељко Благојевић
Министарство одбране Републике Србије,
Институт за стратегијска истраживања

Индикатори у безбедносним наукама имају двоструку улогу – као показатељи постојања и деловања различитих облика угрожавања и као оцена успешности деловања субјеката безбедности у супротстављању криминалној делатности. У стручној литератури често се појмови индикатори и индиције поистовећују, што ствара погрешну слику да се ради о синонимима. Међутим, реч је о различитим логичким појмовима, са потпуно другачијом применом у пракси.

У раду се разматрају основна питања везана за индикаторе појава угрожавања безбедности. Поред општих разматрања, посебна пажња посвећена је индикаторима организованог криминала. Аутори анализирају поступак дефинисања индикатора постојања и деловања организованог криминала, који је условљен специфичностима овог облика угрожавања безбедности, али и специјализацијом појединих државних субјеката којима је дато у надлежност супротстављање организованом криминалу. Утврђивање индикатора произилази из обавезе државних органа да имају разрађене индикаторе у складу са датим надлежностима у борби против организованог криминала, али и других облика угрожавања. Поред тога, наведени су поједини индикатори који представљају солидан основ за даљу надградњу у складу са специфичностима и променама у испољавању овог облика угрожавања.

Кључне речи: *угрожавање безбедности, организовани криминал, облици испољавања, превенција, индиције, индикатори*

Индикатори појава угрожавања безбедности

Појам индикатори често се користи у свакодневном животу и у различитим научним областима. Етимолошки израз индикатор потиче од латинске речи *indicare*, а његови основни синоними су обележје, најава, наговештавање, симптом, податак, показивач, путоказ, основа за неку сумњу и слично.¹ Постоје различите дефиниције овог

* Текст је настао као резултат рада на пројекту „Идентификовање савремених асиметричних форми угрожавања безбедности” који реализује Одељење за стратегијске анализе и безбедносне интеграције Институт за стратегијска истраживања.

¹ Желимир Домовић и Шиме Анић и Никола Клајић, *Речник страних речи: туђице, посуђенице, израз, кратице и фразе* (Београд: Евро, 2001) стр. 592.

појма, а у истраживањима друштвених појава, међу које спадају и безбедносне појаве, индикатори су „искуствени објекти стварности на којима се одређена појава најизразитије манифестује”² или „спољашње манифестације унутрашње суштине”.³ Индикатори се одређују и као сазнајне чињенице о некој појави или процесу и представљају даље смернице за истраживање, као дубље и свестраније разматрање одређене појаве.

Са аспекта безбедносних наука прихватљива је дефиниција према којој су индикатори видљиве манифестације појаве која се истражује и преко којих се та појава може уочити, препознати, објаснити и сазнати.⁴ То су оне чињенице које указују на постојање појаве угрожавања безбедности, коју треба даље истражити, прикупити нове чињенице да би се добила потпуна слика проблема и сазнала објективна стварност. На основу података о индикаторима, њиховом синтезом и међусобним повезивањем може се дати закључак о појави. У садржај обима појма индикатора обавезно треба укључити и дефиницију појаве која се разматра, јер се само у односу према унапред утврђеној дефиницији могу прикупљати подаци о наведеној појави у објективној стварности који се својим садржајем могу подвести под неки од индикатора. Зато се у теоријском истраживању индикатора не може расправљати без тачног одређења појма и предмета на који ће се они односити.⁵

У стручној, па и научној литератури, често се користе појмови индиције и индикатори, без јасног методолошког разграничења, иако се ради о појмовима различитог значења. У најопштијем смислу индиције су основ подозрења, околности које изазивају сумњу или подозрење, а помоћу индиција се доказује, и то на основу извесних знакова који представљају путоказ и усмеравају на кривицу оптуженога само по основама подозрења.⁶ То су чињенице и околности које јаче или слабије указују на постојање кривичног дела, на ближу или даљу везу између тог дела и неког лица које је директно, као извршилац, или индиректно повезано с делом.⁷ Индиције су у функцији откривања и расветљавања кривичног дела, откривања извршиоца, али и проналажења и обезбеђења предмета и трагова као доказа ради успешног покретања и окончања кривичног поступка. У криминалистичкој делатности индиције су неопходан путоказ и средство на основу којег се с већом или мањом сигурношћу може формирати ваљан закључак да се ради о извесном кривичном делу и да би одређено лице могло бити учинилац конкретног или другог кривичног дела. У пракси се многа кривична дела припремају и извршавају тајно, па је прикупљање и коришћење индиција једино средство да би се утврдило постојање кривичног дела и открио извршилац.⁸ За разлику од индикатора, индиције имају доказну вредност,

² Новак Милошевић и Саша Милојевић, *Основи методологије безбедносних наука* (Београд, Полицијска академија, 2001) стр. 153.

³ Славомир Милосављевић и Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука* (Београд, Службени гласник, 2008) стр. 454.

⁴ Момчило Сакан, *Хипотезе у науци* (Нови Сад: Прометеј, 2005) стр. 126.

⁵ Славомир Милосављевић, Иван Радосављевић: *Основи методологије политичких наука*, стр. 454.

⁶ Домовић Желимир, Анић Шиме, Клајић Никола: *Речник страних речи: туђице, посуђенице, израз, кратице и фразе*, стр. 590.

⁷ Бранислав Симоновић, *Криминалистика, треће измењено и допуњено издање* (Крагујевац: Правни факултет, 2012) стр. 84.

⁸ Владимир Водинелић, *Криминалистика* (Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 1996) стр. 116-118.

односно представљају иницијално методичко средство које усмерава прикупљање доказа, чијом провером се стиче потпуно сазнање о одређеном кривичном делу. Индиција се, према наведеним особинама, може сврстати у премисе у логичко-методолошком смислу, јер претходи закључку, односно откривању елемената кривичног догађаја. Поред тога, индиције су конкретније, непосредније и ближе стварности, док индикатори имају већу општост у односу на индиције.

За индикаторе појава угрожавања безбедности карактеристично је и да не постоје стриктно дефинисана правила за њихово одређивање, али треба водити рачуна да они буду ваљани, прецизни и да одражавају стварне потребе. У истраживању појава угрожавања безбедности ниједан индикатор не може да буде савршен, јер нема унифицираних података, а сваки податак који припада одређеном индикатору, поред низа заједничких особина, има увек и неку своју особеност. Поред осталог, индикатори могу да помогну да се истородни подаци синтетизују, међусобно повежу и на тај начин добије велики број истородних података на једном месту.

Индикатори појава угрожавања безбедности морају да задовоље квалитативне и квантитативне услове, односно да описно изражавају суштину појаве и да обезбеде да се, на основу укупног броја података, сагледа и квантитет који омогућава да се одређена појава угрожавања може мерити или упоређивати. Посебно сложен проблем у одређивању индикатора је и одређивање њиховог обима и садржаја. У логичком погледу дефиниција има облик суда о нечему што постоји у објективној стварности.⁹ Када је реч о појмовима који се односе на друштвене појаве дефиниције могу бити и апстрактне, знатно удаљеније од објективне стварности. Дефинисање индикатора појава угрожавања безбедности има за циљ да се одреди шта се под одређеним појмом подразумева и тако омогући груписање истородних података, до којих се долази стваралачком праксом. Овакве дефиниције индикатора имају значајно место у процесу прикупљања података, у њиховој класификацији и вредновању, у процесима истраживања, закључивања и одлучивања, односно доношења правовремених одлука.¹⁰

Основна логичка начела која се морају поштовати у дефинисању безбедносних индикатора су:

- дефиниција индикатора мора да буде позитивна и да се односи на то шта се под одређеним појмом подразумева (а не шта се не подразумева),
- да буде суштинска и да одражава суштину одређеног индикатора,
- да буде свеобухватна, односно да указује на све аспекте појаве,
- да обезбеди обухватање свих аспеката појаве, што је изузетно значајно за појаве угрожавања безбедности с обзиром на њихову хетерогеност и динамичност,
- да у потпуности и недвосмислено одражава суштину појма (да није ни преуска, нити преширока).¹¹

Процес дефинисања индикатора угрожавања безбедности може се посматрати и као конкретизација садржаја рада субјеката безбедности. При томе, у операцио-

⁹ Славомир Милосављевић и Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, стр. 151.

¹⁰ Новак Милошевић и Саша Милојевић, *Основи методологије безбедносних наука*, стр. 152-155.

¹¹ Славомир Милосављевић и Иван Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, стр. 151-152.

нализацији индикатора полази се од системско-нормативних и доктринарних докумената, али и дугогодишње стваралачке праксе. Неспорно је да сваки елемент система националне безбедности има разрађене индикаторе појава угрожавања безбедности. Одређивање индикатора представља одговорност субјекта безбедности да прати одређене појаве, прикупља податке, анализира, процењује и доноси адекватне одлуке. За модерни систем националне безбедности у којем постоји велики број субјеката и где је извршена јасна диференцијација, правилно одређивање индикатора доприноси и поштовању прописаних надлежности. Зато се приликом одређивања индикатора мора водити рачуна и о томе да они буду у складу са надлежностима одређеног субјекта безбедности који прикупљају податке, анализирају и прате одређене појаве угрожавања безбедности. Успостављањем индикатора ствара се могућност за правовремено и адекватно реаговање субјекта безбедности и остваривање њихове основне функције, односно правовремено откривање и спречавање свих облика угрожавања основних вредности друштва.

Са индикаторима се можемо сусрести и у процени достигнутог нивоа, промена, перформанси или успешности активности које су предузете у превенцији организованог криминала или неког другог облика угрожавања безбедности. У тој ситуацији индикатори су углавном квантитативне природе и најчешће су изражени у количинама заплених наркотика, броју ухапшених лица и слично. Ови индикатори имају кључну улогу у дефинисању краткорочних, средњорочних и дугорочних циљева у супротстављању организованом криминалу.¹² Дакле, може се констатовати да индикатори имају двоструку улогу, као предуслов за откривање угрожавања безбедности и као својеврстан критеријум за оцену успешности криминалне политике према конкретним инкриминацијама.

Појам и специфичности организованог криминала

О пореклу и еволуцији деловања организованог криминала у кривично-процесној и криминолошкој науци нема потпуне сагласности, иако је евидентно да у САД, Италији и другим развијеним земљама деценијама постоји „мафија“ као посебна организација. Међутим, организовани криминалитет постао је предмет пажње шире међународне заједнице тек када је постало евидентно да је пробио све баријере и државне границе. Штавише, израз „организовани криминал“ се од тада користи као фраза којом се означава ескалирање забринутости националних и наднационалних институција и грађана у погледу експанзије домаћих и светских илегалних тржишта, пораста мобилности криминалних актера преко националних граница и њихов видни пораст негативног утицаја на легална економска кретања и њихово подривање политичких институција.¹³

¹² Видети: Simon Mackenzie and Niall Smith Hamilton, Measuring police impact on organized crime-Performance management and harm reduction. Policing : *An International Journal of Police Strategies & Management*, Scottish Centre for Crime and Justice Research, University of Glasgow 2011, pp. 7-30.

¹³ Letizia Paoli and Cyrille Fijnaut, *Organized Crime in Europe: Manifestations and Policies in the European Union, Beyond* (Freiburg: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2003) p. 1.

Ако се организовани криминал посматра као скуп кривичних дела, а организована као заједничко обележје у односу на остала криминална понашања, прикладнији је назив организовани криминалитет.¹⁴ Међутим, организовани криминал се дефинише и као систематски планирана, припремана и поделом посла извршена кривична дела од стране чланова удружених у злочиначку организацију трајним деловањем, уз употребу застрашивања, насиља или корупције, без обзира на државне границе, ради стицања финансијске добити или друштвене моћи.¹⁵

Доношењем Конвенције против транснационалног организованог криминала, Уједињене нације створиле су нормативно одређење и међународноправни оквир за супротстављање организованом криминалу. Конвенција не садржи експлицитно дефинисан појам организованог криминала, али су јасно одређени појмови, као што су групе за организовани криминал, организоване групе и тешки злочини, који одређују суштину елемента појма организованог криминала. Под појмом групе за организовани криминал подразумева се група од три или више лица, која постоји у извесном периоду и делује споразумно, ради вршења тешких злочина и стицања (посредно или непосредно) материјалне користи. Под организованом групом подразумева се група која није случајно формирана ради непосредног извршења кривичног дела и која не мора да има формално дефинисане улоге својих чланова, континуитет чланства или развијену структуру. Поред тога, за тежак злочин сматра се кривично дело кажњиво лишењем слободе од најмање четири године.¹⁶ Основна намера Конвенције била је да оствари утицај на правне системе држава потписница, и тако знатно олакша међународну сарадњу у борби против организованог криминала. На тај начин отклонио би се недостатак који настаје због неуједначености и различитог дефинисања организованог криминала.

И поред великог броја одређења овог феномена, могу се уочити два приступа. Први приступ, који је уједно и обухватнији, изједначава организовани криминал са било којим обликом организовања у извршењу кривичних дела ради прибављања противправне имовинске користи. Други приступ знатно уже одређује овај појам, јер његови заговорници, поред организацијског елемента, сматрају да организовани криминал мора да обухвата карактеристике криминалне организације, његову структуру и начин функционисања. Такав приступ много је ужи, јер појам организованог криминала, поред организацијског елемента, мора да обухвата и неке друге квалификаторне околности.¹⁷

Анализом дефиниција различитих теоретичара, које су се користиле у последњих 35 година, утврђено је једанаест најважнијих особина организованог криминала (табела 1).

¹⁴ Милан Шкулић: *Организовани криминалитет: појам и кривичнопроцесни аспекти*, (Београд: Досије, 2003) стр. 65.

¹⁵ Duško Modly i Marijan Šuperina i Neđad Korajlić, *Riječnik kriminalistike* (Zagreb, Strukovna udruga kriminalistika, 2008) str. 529.

¹⁶ Ту конвенцију наша земља је ратификовала 6. септембра 2001. године и објављена је у Конвенцији против транснационалног организованог криминала „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 6/01. чл. 2

¹⁷ Видети: Дарко Маринковић: *Сузбијање организованог криминала: специјалне истражне методе* (Нови Сад, Прометеј, 2010) стр. 19.

Табела 1 – Основне карактеристике организованог криминала¹⁸

КАРАКТЕРИСТИКЕ	Број аутора
Стабилна хијерархијска уређеност	16
Стварање профита криминалном делатношћу	13
Употреба силе или претње	12
Коришћење корупције ради стицања имунитета	11
Илегално задовољење одређених потреба друштва (нпр. коцка, зеленаштво, проституција)	7
Монопол на одређеним „тржиштима“	6
Ограничено чланство	4
Идеолошко неприпадање	4
Специјализација	3
Кодекс конспиративности (закон ћутања – омерта)	3
Свеобухватно планирање	2

На основу синтетизације дефиниција овог појма, организовани криминал се дефинише као „трајан криминални подухват који се рационално реализује у циљу стицања профита на нелегалан начин и за задовољење одређених потреба друштва (проституција, коцкање, зеленаштво, и слично), а његов континуитет деловања се остварује употребом силе, претњама, контролом монопола и (или) корупцијом јавних службеника”.¹⁹ Потпунија дефиниција организованог криминала одређује овај феномен као неидеолошко удружење једног броја лица, која међу собом остварују врло блиске друштвене интеракције, организовано на хијерархијској основи, од најмање три нивоа (ранга), ради обезбеђења профита и моћи, захваљујући учешћу у незаконитим и законитим активностима. Позиције у хијерархији и позиције функционалне специјализације морају да буду пренесене (преузете) на основу сродства или пријатељства или рационално пренесене (поверене), с обзиром на вештину онога коме се одређена позиција додељује. Сталност чланства се подразумева, а чланови настоје да очувају интегритет свог удружења и активност у складу са циљевима организације. Избегава се конкуренција и настоји да се оствари потпуна контрола у одређеној нелегалној делатности, односно на одређеном простору. Организација је вољна да употреби насиље или да се служи подмићивањем ради остваривања постављених циљева. Насиље се користи и ради обезбеђења дисциплине припадника криминалне организације. Чланство је рестриктивног карактера, мада неки чланови могу да буду укључени у активности у изузетним ситуацијама. Постоје експлицитна правила, вербална или писана, чија се примена обезбеђује претњом одређеним санкцијама, што укључује и убиства.²⁰

¹⁸ Albanese Jay S: North American Organised Crime, Global Crime, Taylor & Francis Group UK Vol 6, No.1, 2004, p. 9, доступно на: http://jayalbanese.com/yahoo_site_admin/assets/docs/AlbaneseNAorganisedcrimeglobalcrime.35194323.pdf, приступљено 27.11.2015.

¹⁹ Albanese Jay.S: North American Organised Crime, Global Crime, Vol 6, No.1, 2004, p.10, доступно на: http://jayalbanese.com/yahoo_site_admin/assets/docs/AlbaneseNAorganisedcrimeglobalcrime.35194323.pdf, приступљено 27.11.2015.

²⁰ Howard Abadinsky, *Organized crime, third edition* (Chicago: „Nelson-Hall”, 1990) p.1-6.

И поред изостанка општеприхваћене дефиниције организованог криминала, основна обележја овог феномена су одређена. Међу многобројним дефиницијама треба издвојити оне које истичу да је реч о удруживању најмање три особе, међу којима постоји унутрашња структура са тачно одређеним методама рада, као што су насиље, застрашивање, корупција и слично, али и јасним циљем деловања, што је свакако остваривање нелегалне добити, преко контроле тржишта или територије. Објективно дефинисање организованог криминала има вишеструки значај, а поред осталог представља први и најважнији корак у формирању индикатора, конституисању стратегије за његово сузбијање, али и у поступку предузимања превентивних мера. Мноштво различитих приступа у дефинисању овог проблема доводи до размимоилажења у вези са његовим постојањем, обимом и формама испољавања, што, поред осталог, негативно утиче на адекватну друштвену реакцију, али и велики број појмовног одређења ове појаве. Основни проблем јесте у чињеници да је наведени облик криминала тешко дефинисати и егзактно одредити, јер различите инкриминације које обухвата у свом испољавању и разноврсност његовог организовања, као и софистицираност у прикривању, доводе у забуну научну и стручну јавност о овом криминалном феномену.

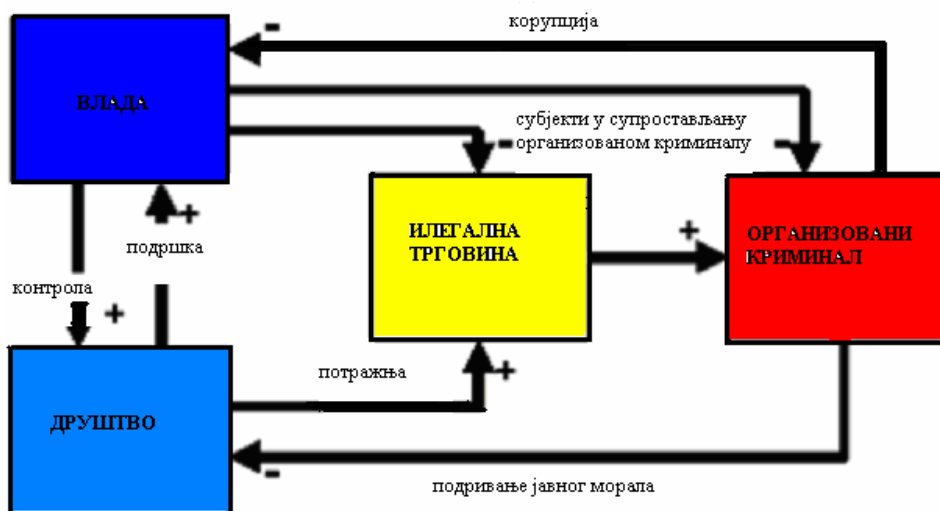
Као и свака друга организација, криминална организација представља синхронизовано деловање више појединаца и мањих група са одређеном структуром и надлежностима, у складу са унапред одређеним правилима ради остваривања дефинисаних циљева. Криминална организација заснована је на строго хијерархијским принципима и дисциплини чланова, као и на специјализацији и подели посла у вршењу криминалних активности. Посебност ове организације представља и употреба разноврсних облика насиља према члановима организације који прекрше правила, али и према конкурентним криминалним организацијама ради стицања превласти и монопола деловања на одређеном простору или тржишту одређених роба или услуга. Праћењем криминалне делатности и проучавањем карактеристика различитих злочиначких удружења у свету, издиференцирана су три типа криминалних група и организација. Конкретно, уочавају се традиционални, професионални и прилагодљиви тип удружења која су носиоци испољавања организованог криминала. Упркос одређеним разликама, сва ова злочиначка удружења повезује истоветна тактика деловања која подразумева методе застрашивања, насиље и корупцију за остварење криминалног циља, односно стицање илегалне финансијске добити и друштвене моћи.²¹

Поред наведених специфичности, за одређивање индикатора значајна је и тајност планирања и припремања тежих кривичних дела. Ова особеност је у директној вези са циљевима криминалне организације, чије су активности нелегалног карактера, односно криминалне природе. При томе, апсолутна тајност је практично неостварљива, јер увек постоји одређен круг лица који зна за постојање и деловање криминалне организације, што уједно представља и важан фактор опстанка организације.²²

²¹ О конкретним облицима злочиначких удружења у појединим земљама видети у: Željko Sačić, *Organizirani kriminalitet u Hrvatskoj* (Zagreb: Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske 1997) и Мићо Бошковић, *Транснационални организовани криминалитет* (Београд: Полицијска академија, 2003).

²² Милан Шкулић, *Организовани криминалитет: појам и кривичнопроцесни аспекти*, стр. 47-48.

Једна од битних карактеристика организованог криминала представљају и три основна функционално узрочна елемента: влада, друштво и илегално тржиште (видети шему 1). Организовани криминал путем корупције делује на државне органе (власт), док у узајамној вези држава контролише друштво, а друштво уједно подржава државне структуре. Међутим, недовољан утицај државе путем законских механизма на илегално тржиште и организовани криминал омогућава остваривање добити од илегалног тржишта, а истовремено организовани криминал се разним врстама претњи и корупције инфилтрира у друштво и индиректно утиче на његов начин деловања на државне структуре. На основу наведеног може се закључити да организовани криминал користи све расположиве снаге и методе деловања у задовољењу својих потреба, односно остваривању што већег профита.



Шема 1 – Узрочни модел организованог криминала²³

Специфичност наведеног облика криминала је и пласирање нелегално стеченог новчаног капитала у легалне финансијске токове, јер највећи део своје моћи организовани криминал заснива на новцу прибављеном незаконитим делатностима. Такозваним прањем новца организовани криминал прикрива порекло и природу нелегално стечених финансијских средстава, као и сопствену криминалну делатност. На тај начин, криминалној организацији омогућава се несметано коришћење прихода од криминалних активности, а укључивањем профита у легалне финансијске токове угрожава се економски систем државе и остварује утицај на економске, политичке и друштвене токове на националном и међународном нивоу.²⁴

²³ Наведени модел је познат као Кресејев модел. Видети више на: <http://www.organized-crime.de/modelsofoc.htm>

²⁴ Дарко Маринковић, *Сузбијање организованог криминала: специјалне истражне методе*, стр. 121.

Савремени организовани криминал испољава тенденције да непрестано развија нове форме испољавања, прилагођавајући се новонасталим друштвеним условима и конкретним околностима. Модалитети појединих облика организованог криминала су сложени као последица све израженије повезаности организованих криминалних група на регионалном и глобалном плану. Оформљене су независно од етничких принципа и руковођене искључиво мотивом нелегалног стицања профита. Са све већим развојем међународних економских и других веза, организовани криминал добија нове појавне облике, уз коришћење све разноврснијих метода и средстава (табела 2). Данашњи облици организованог криминала су много сложенији и обухватају шире географске оквире, али и много софистицираније облике испољавања, које је понекад тешко препознати.

Табела 2 – Упоредни приказ појединих облика испољавања традиционалног и савременог организованог криминала²⁵

Традиционални модел	Савремени модел
Локално коцкање, трговина хероином, кокаином	Коцкање преко интернета (међународни web сајтови), синтетичке дроге (нпр. екстази)
Улична проституција	Проституција и трговина људима организована преко интернета
Рекетирање и зеленаштво	Измуђивање од крупних бизнисмена, корупција и киднаповање високих функционера компанија
Складиштење украдене робе	Крађа интелектуалне својине софтвера, CD-а, DVD-а.

Са развојем информационих технологија многи видови криминала су донекле унапређени, јер се најновије информационе и телекомуникационе технологије све више користе, како у извршењу кривичних дела, тако и у успостављању везе и међусобној комуникацији између чланова криминалних група. Имајући у виду нагли развој технолошких и информационих система, као и развој саобраћаја, несумњива је опасност од ширења различитих облика угрожавања безбедности, а пре свега организованог криминала, с обзиром на велику финансијску моћ и организациону структуру којом располажу поједине криминалне организације. То представља опасност не само по националну безбедност, већ и на плану међународне безбедности, уколико изостану одговарајуће мере.

Наведена основна обележја организованог криминала и њихово познавање има изузетан значај, јер се идентификација ове појаве врши на основу манифестације њиховог садржаја. Другим речима, сврха индикатора је да у што већој мери изразе суштину одређене појаве, а у овом случају постојања и деловања организованог криминала.

²⁵ Jay S Albanese, North American Organised Crime, *Global Crime*, Vol. 6, Taylor & Francis, 2004, p.10, доступно на: http://www.jayalbanese.com/yahoo_site_admin/assets/docs/AlbaneseNAorganisedcrimeglobalcrime.35194323.pdf приступљено 28.11.2015

Индикатори постојања и деловања организованог криминала

Различити облици испољавања организованог криминала, као и његово прилагоджавање друштвеним околностима, усложњавају одређење индикатора. Спектар испољавања делатности организованог криминала је изузетно широк, па је нерационално да се набрајају, али се могу генерализовати као све оно што доноси неку материјалну добит криминалним организацијама, иако постоји тенденција искључиво високопрофитабилних активности, при чему су кријумчарење дрога и оружја најпрофитабилније криминалне активности.²⁶ Полазећи од облика организовања, унутрашњег устројства, постављених циљева, метода деловања и квалитета успостављених веза, могући су различити облици испољавања организованог криминала на унутрашњем и међународном плану, који су инкриминисани у националним законодавствима и међународном праву. У којој мери је организовани криминал виталан и у ком интензитету ће се испољавати зависи од способности његових кадрова и успешности коришћења повољних услова присутних у друштвено-политичким и економским условима, али и од одлучности и ефикасности државе и њених органа да му се енергично и ефикасно супротставе. Све то усложњава процес одређења индикатора организованог криминала који морају имати своју практичну употребу, а да би то остварили морају бити актуелни, односно да прате трендове испољавања организованог криминала на одређеном подручју, дакле на националном, регионалном и глобалном нивоу. То је посебно значајно када је реч о монополу на тржишту недозвољене трговине.

Сложеност поступка одређивања индикатора везана је и за тајност у испољавању деловања организованог криминала, недостатком детерминистичких и вишком стохастичких садржаја. Тајност деловања организоване криминалне групе представља настојање криминалне групе да прикрије своју криминалну делатност, што представља тешкоћу у правовременом откривању њихове манифестације, односно одређење индикатора.

У различитим земљама организовани криминал се не испољава у истим облицима и са истим интензитетом, већ су они адекватни постојећим друштвеним околностима. Неки од фактора који су довели до настанка организованог криминала су престали да постоје, неки делују у блажем интензитету, а неки су и даље изражени. У сваком случају, не треба очекивати да ће престанком одређених фактора потпуно нестати и одређени облици организованог криминала. Међутим, то усложњава процес одређења индикатора, али и потврђује да не постоје универзални индикатори, односно индикатори применљиви у различитим друштвеним околностима. Због тога је и наглашена потреба да се континуирано и систематски прати обим и деловање организованог криминала како би се уочили нови појавни облици и обележја, поред осталог, и за утврђивање нових индикатора. Поуздана спознаја о постојању и појавним облицима деловања потребна је и за дефинисање индикатора. С друге

²⁶ За више видети: Council of Europe: *Organised Crime-The need to respond*: www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/organised-crime/default.asp

стране, различити су и субјекти безбедности задужени за супротстављање овом феномену, при чему специјализација појединих надлежних државних субјеката у сузбијању организованог криминала добија примарни значај. Приликом одређивања индикатора то је важна чињеница, јер при њиховом одређивању треба узети у обзир и надлежност (стварну) државних органа у супротстављању организованом криминалу. Поред тога, треба напоменути и да организовани криминал, због свог променљивог садржаја испољавања, нема трајна својства, већ се може говорити о релативно променљивим, што усложњава целокупан процес одређења индикатора. Повременост организованог криминала представља посебан проблем, јер се дефинисање индикатора врши пре настанка штетних последица. С друге стране, резултати одређења индикатора треба да се покажу ваљаним (исправним) у будућности.

У домаћој стручној литератури најчешћа подела индикатора организованог криминала извршена је на основу фаза испољавања криминалне делатности, односно на: планирање, припремање, извршење криминалног акта и коришћења криминалног профита.²⁷ Оваква класификација индикатора је уопштена и не обухвата у потпуности све облике и специфичности испољавања предметне криминалне делатности.

Иако се могу класификовати према различитим критеријумима, индикатори организованог криминала могу се поделити на опште, посебне и појединачне. И поред ове поделе, све три групе индикатора морају представљати реалност садржаја испољавања организованог криминала, што у пракси није једноставан поступак. Тако се, на пример, постојање организованог криминала на одређеном простору може манифестовати деловањем криминалне групе и последицама таквог деловања. Пошто је утврђено постојање наведене појаве, она спада у актуелне, али ако структура криминалне групе која испољавања своје деловање није утврђена, не може се негирати.

Општи индикатори су по својој природи заједнички за све субјекте безбедности и одражавају основна обележја организованог криминала. У односу на посебне и појединачне ови индикатори су по својој природи сложенији, јер представљају комбинацију простијих индикатора.

Општи индикатори постојања организованог криминала били би:

- организовање и (или) припадност криминалном удружењу, групи или злочинској организацији,
- тајно планирање и припремање тежих кривичних дела која се традиционално доводе у везу са организованим криминалом (кријумчарење дроге, оружја, људи, организована проституција, изнуде, пирамидалне преваре и слично),
- посебан начин извршења кривичних дела при којем долази до изражаја професионализација, специјализација, подела криминалних улога, као и коришћење посебних средстава за извршење кривичних дела,
- прање новца и подела криминалом стечене добити између припадника криминалне организације,
- различити сукоби („мафијашки” обрачуни) супротстављених криминалних организација ради стицања „превласти” и монопола криминалног деловања на одређеном подручју или врсти криминалне делатности,

²⁷ Видети: Драган Манојловић. *Организоване криминалне групе* (Београд, Беосинг, 2006) стр. 195-201.

– корупција и повезаност припадника криминалних организација с представницима финансија, привреде, извршне судске и политичке власти ради остваривања својих криминалних циљева, односно избегавања кривичног процесуирања за извршена кривична дела,

– коришћење насиља, застрашивање и претње припадника криминалног удружења према својим члановима или потенцијалним и стварним сведоцима њихових криминалних активности,

– постојање регионалне и међународне криминалне сарадње с припадницима других криминалних организација и

– други индикатори.

Дефинисање посебних индикатора одређено је надлежностима одређеног субјекта националне безбедности и специфичностима испољавања појединих облика организованог криминала. У односу на опште, посебни индикатори су ужи према обиму и садржају и задржавају се на једној од области испољавања организованог криминала, што чини њихову посебност.

Тако, примера ради, у ову групу спадају индикатори о недозвољеној трговини оружјем, илегална производња и промет дрога, кријумчарења миграната, трговина људима, високотехнолошки криминал и друго.

Када се говори о трговини људима под овим појмом подразумева се „врбовање, превожње, пребацивање, скривање и примање лица, путем претње силом или употребом силе или других облика присиле, отмице, преваре, обмане, злоупотребе овлашћења или тешког положаја или давања или примања новца или користи да би се добио пристанак лица које има контролу над другим лицем, у циљу експлоатације. Експлоатација жртве обухвата, као минимум, експлоатацију проституције других лица или друге облике сексуалне експлоатације, принудни рад или службу, ропство или однос сличан ропству, уклањање органа; пристанак жртве на намеравану експлоатацију је без значаја у случајевима у којима је коришћена било која мера изнета у подставу (а); врбовање, превожње, пребацивање, скривање или примање детета за сврхе експлоатације сматра се трговином људима чак и ако не обухвата било које од средстава изнетих у подставу (а) овог члана; дете је особа млађа од 18 година”.²⁸

Област трговине људима може се испољити као делатност организоване криминалне групе, али не мора да представља облик организованог криминала, и може, али не мора да има међународне размере, иако се у појединим међународним документима наглашава „ино” карактер трговине људима.²⁹

Канцеларија Уједињених нација за дрогу и криминал (*UN Office on Drugs and Crime*) навела је индикаторе трговине људима на глобалном нивоу. Њиховом анализом може се уочити подела на опште, посебне и појединачне индикаторе. Поред општих индикатора који се односе на трговину људима, наведени су и посебни индикатори везани за трговину децом, сексуалну експлоатацију, радну експлоатацију, просјачења и друго. Такође, наведени су и појединачни индикатори који обухватају

²⁸ Протокол Уједињених нација за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људима, нарочито женама и децом, који допуњава Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала *Службени лист СРЈ- Међународни уговори бр. 6/2001*, чл. 3.

²⁹ Саша Мијалковић и Милан Жарковић, *Илегалне миграције и трговина људима* (Београд, Криминалистичко-полицијска академија, 2012) стр. 63.

само поједине сегменте посебних индикатора, као што су у трговина људима у циљу сексуалне експлоатације, радне експлоатације, трговине људима ради просјачења и вршења лакших кривичних дела и друго.³⁰

Оваква класификација има своју оправданост, узимајући у обзир сложеност појма трговине људима, као и потребу да се ефикасна идентификација ослања на чињенице општег карактера и на оне специфичне које су карактеристичне за одређене облике ове појаве. Примера ради, индикатори регрутовања обманом, према УН, могу бити:

- обавезујући индикатори који се односе на преваре о природи посла или локације;
- средње обавезујући индикатори, као што су: обмањивање о условима за проституцију, о садржају или законитости уговора о раду, око спајања породице, о стамбеним и животним условима, о правној документацији или добијању статуса азиланта, о условима запошљавања, о платама, као и лажна обећања у вези са склапањем брака или усвајањем,

- слабо обавезујући индикатори који подразумевају превару која се односи на могућности за образовање.

Други пример представљају индикатори експлоатације:

- обавезујући индикатори – превелики број радних дана и радних часова,
- средње обавезујући индикатори – лоши животни услови, опасан посао, ниска плата или рад без накнаде, никакав приступ образовању, непоштовање закона о раду или колективних уговора и врло лоши услови рада.³¹

Индикаторе трговине људима развија и Канцеларија за мониторинг и борбу против трговине људима САД (*Department of State's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons*) у сарадњи са Бироом за становништво, избеглице и миграцију (*Department of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration*), Међународном организацијом за миграције (IOM) и другим организацијама.³²

Приликом дефинисања индикатора организованог криминала посебна пажња мора се посветити и индикаторима који се односе на прање новца. Оно се најједноставније може дефинисати као легализовање новца стеченог криминалом, односно његово стављање у легалне токове и стварање привида његове легализације. Прањем новца организовани криминал прикрива природу, порекло и постојање нелегално стечених средстава и сопствену криминалну делатност. На тај начин стварају се могућности за несметано коришћење прихода од криминалне активности, али се остварује и утицај на економске, политичке и друштвене токове на националном и међународном нивоу.³³ Прање новца одређује се као пратећи облик организованог криминала. Финансијска корист стечена на овај начин користи се за остваривање утицаја криминалне организације на политичку власт, средства јавног информисања, законодавну, извршну или судску власт или на друге важне друштвене и економске чиниоце.

³⁰ UN Office on Drugs and Crime *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*. Global Programme against Trafficking in Human, New York, 2008.

³¹ Видети: https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf

³² United States Government Accountability Office Human Trafficking: Monitoring and Evaluation of International Projects are Limited, but experts Suggest Improvements. GAO-07-1034 Report. Washington, D.C., 2007, p. 22 преузето са сајта: <http://www.gao.gov/assets/270/264599.pdf>, приступљено 10. децембра 2015.

³³ Дарко Маринковић, *Сузбијање организованог криминала: специјалне истражне методе*, стр. 121.

Прање новца је процес који се одвија по фазама које су познате као полагање, покривање и интеграција. Полагање (пласман) подразумева размену нелегално стеченог новца у неки облик који је лако преносив и који не изазива сумњу, а онда његово пуштање у токове финансијског система. Покривање, односно позакоњење, састоји се у кретању тих средстава, често помешаних са средствима чије је порекло легално, кроз светски систем финансија, у покушају да се сакрију њихови прави извори. Интеграција (уградња) јесте процес при којем се та покривена средства поново уводе у главне економске токове, где се могу слободно трошити и улагати.³⁴

Базелска комисија за супервизију банака (*The Basel Committee for Banking Supervisions*)³⁵ представила је индикаторе који указују на могуће злоупотребе у криминалне сврхе. У наведеном документу индикатори су подељени на опште, на оне који указују на евентуалне злоупотребе готовинских трансакција и трансакција на депозитним рачунима. Као и код трговине људима, када се ради о прању новца, постоји потреба за јасном поделом индикатора. Наведени пример одсликава један системски приступ у одређивању индикатора. Представљени индикатори омогућавају да се идентификују злоупотребе у различитим сегментима привредног и финансијског пословања и евидентирају злоупотребе у различитим областима економске активности. Посебни индикатори постојања и деловања организованог криминала који се односе на прање новца су:

- одмах по уписивању на рачун средства се повлаче,
- рачун који је дуго мировао одједном постаје активан без објашњивог разлога,
- висока вредност средстава које има клијент у несразмери је с информацијама које се односе на пословање тог клијента,
- клијент доставља нетачне или фалсификоване информације или одбија да достави тражене информације банци,
- трансакције указују на незакониту сврху или су економски нелогичне.³⁶

Појединачни индикатори имају најмању општост и односе се на конкретне инкриминисане радње. Пошто је већ трговина људима узета као пример посебних индикатора, даљим рашчлањивањем на конкретна кривична дела може се доћи до појединачних индикатора. Ова група је структурирана према листи индикатора релевантних за наведене димензије дефиниције трговине људима. То су:

- регрутовање обмањивањем (или обмањивање приликом запошљавања, трансфера и транспорта),
- принудно регрутовање (или принуда приликом запошљавања, трансфера и транспорта),
- регрутовање злоупотребом угрожености,
- експлоататорски услови рада,
- принуда на одредиште,
- злоупотреба рањивости на одредиште.

³⁴ Горан Бошковић, *Прање новца*, (Београд, БеоСинг, 2005) стр. 24.

³⁵ Core Principles for Effective Banking Supervision, Consultative paper issued by the Basle Committee on Banking Supervision доступни на: <http://bis.org/publ/bcbs30.pdf>, приступљено 18.12. 2015.

³⁶ Core Principles for Effective Banking Supervision, Consultative paper issued by the Basle Committee on Banking Supervision доступни на: <http://bis.org/publ/bcbs30.pdf>, приступљено 18.12.2015.

Када се ради о прању новца постоји велики број појединачних индикатора, а на-вешћемо оне који се односе на готовинске трансакције и трансакције на депозит-ним рачунима.

Индикатори за готовинске трансакције су:

- често депоновање готовине које није у сразмери с информацијама које се од-носе на клијента и његово пословање,
- депоновање новца које одмах прати издавање чекова или трансфери на рачу-нима који су отворени код других банака у земљи и иностранству,
- честа повлачења готовине без очигледне везе с пословном активношћу клије-ната,
- честе замене новчаница високе деноминације за новчанице мање деномина-ције или другу валуту,
- честе готовинске трансакције у износима мањим од прага за пријављивање финансијских трансакција одређеног законским актима.

Индикатори за трансакције на депозитним рачунима су:

- затварање рачуна које је праћено отварањем нових рачуна на исто име или чланова породице клијента,
- куповина хартија од вредности средствима која су пренесена из иностранства или одмах по депоновању готовине на рачун,
- давање гаранција (залога, обвезница) без очигледних разлога,
- трансфери у корист других банака без икаквих података о крајњем кориснику средстава,
- неочекивано враћање зајма, што је каснило без уверљивог разлога,
- депоновање чекова с великим износима који нису у сразмери с подацима о пословању клијената

Индикатори за трансакције на депозитним рачунима условљени су специфично-стима појединих субјеката националне безбедности, јер ефикасно сузбијање акту-елних облика организованог криминала захтева, поред полиције, укључивање и многих других надлежних субјеката, као што су царина, финансијска полиција, тр-жишни инспекторати и друге инспекције (грађевинска, ветеринарска и друге), као и тужилаштва и судства. Поред наведених, и други органи, делујући у оквиру своје надлежности и овлашћења, али и заједнички, супротстављају се организованом криминалу. Само на тај начин постиже се већа ефикасност, јер се комбинацијом овлашћења свих надлежних државних органа смањује простор деловања и развој организованог криминала и лакше уочавају његови почетни облици.

Банке и друге финансијске институције најважнији су извор информација о пра-њу новца. Прикупљање и координирана размена информација између надлежних државних органа показује се као круцијални елемент у ефикасној борби против овог облика криминалитета. И не банкарске институције све чешће предузимају озбиљније мере за спречавање прања новца, па се прописују одређени индикатори сумњивих трансакција, како за мењачнице, тако и за осигуравајућа друштва, брокере, лица која пружају рачуноводствене услуге и слично.

У многим државама финансијска полиција има надлежност контроле јавних прихода и у њима открива кривична дела и друге незаконитости и, у складу са за-

коном, предузима предвиђене мере.³⁷ У Републици Србији функцију финансијско-обавештајне службе врши Управа за спречавање прања новца. Она је израдила низ индикатора за препознавање сумњивих трансакција за банке, овлашћене мењаче, друштва за управљање инвестиционим фондовима, друштва за управљање доброволним пензијским фондовима, друштва за осигурање, друштва за посредовање у осигурању, друштва за заступање у осигурању и заступници у осигурању, који имају дозволу за обављање послова животног осигурања и други.³⁸ Наведени субјекти уједно су и обвезници који су, поред осталог, дужни да индикаторе који су дати уврсте у листу индикатора коју израђују у складу са одредбама закона.³⁹

Резултат који се жели постићи јесте и развијање система за откривање и спречавање прања новца у банкама и другим финансијским организацијама ради квалитетног и ефикасног откривања физичких и правних лица и трансакција за које се сумња да су у вези с прањем новца. Претпоставка за квалитетно извршавање ове обавезе је квалитетно извршена идентификација клијента, познавање његовог пословања клијента и на основу тога уочити неправилности које упућују на сумњу да се ради о прању новца. Обавезник, у циљу успешног откривања сумњивих трансакција, саставља листу индикатора за препознавање сумњивих трансакција. Листа индикатора садржи и поступање или понашање клијента која упућују на активности које нису у складу са претпостављеним понашањем клијента или на други начин упућују на сумњу да се ради о прању новца.⁴⁰

Закључак

Различитости у поимању организованог криминала, као последица недостатка концизне и општеприхваћене терминологије, усложњава процес дефинисања индикатора. Један од начина превазилажења проблема јесте и прихватање чињенице да основу организованог криминала чине три елемента: квалификована криминална организација, вршење тешких кривичних дела и стицање добити или моћи. Наведени елементи су сложене природе и сами морају задовољавати одређене критеријуме како би били валидни за конструкцију суштине овог појма. Други начин превазилажења проблема дефинисања организованог криминала јесте да државе прихвате дефиницију Уједињених нација за организовани криминал.

³⁷ Тако, на пример, у Републици Италији, угроженој организованим криминалом, дошло је до формирања и деловања разгранате мреже служби за супротстављање овом облику подривања стабилности. Савић, Андреја и Милан Делић и Младен Бајагић. *Безбедност света од тајности до јавности* (Београд: Полицијска академија, 2002), стр. 182-183. Милан, Милошевић, *Безбедносне службе света* (Београд, ВИЗ, 2010), стр. 355-356.

³⁸ О Управи за спречавање прања новца и индикаторима видети на: <http://www.apml.gov.rs/cyr49/dir/%.html>

³⁹ Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма „Службени гласник РС”, бр. 20/2009, 72/2009, 91/2010 и 139/2014, чл. 50. став 1.

⁴⁰ Видети: <http://www.apml.gov.rs/>

Сложеност одређења индикатора организованог криминала везана је и за тајност као један од основних карактеристика овог феномена, што неминовно захтева утврђивање предикативних индикатора који на посредан начин одражавају скривене садржаје ове појаве. Такође, и разноврсност организованог криминала захтева потребу за већим бројем индикатора, о чему треба водити рачуна, јер превелики број индикатора усложњава и процес прикупљања података, али и не мора да повећа тачност закључивања. Прикупљањем података проширују се сазнања о индикатору, а на основу укупног стеченог знања доноси се закључак о постојању и деловању организованог криминала. Такође, индикатори морају да задовоље квантитативне и квалитативне услове, односно да описно изражавају појаву и да обезбеде да се на основу прикупљених података може мерити деловање организованог криминала. За процес прикупљања података важно је да индикатори буду довољно разрађени и конкретнији, при чему треба узети у обзир и стечено искуство и стручно предвиђање.

Посебна тешкоћа у одређивању индикатора организованог криминала јесте и његова карактеристика сталне променљивости која се мора узети у обзир приликом дефинисања. Најбољи пример за то је и развој електронског безготовинског платног промета који је узроковао појаву нових облика високотехнолошког криминала. Пре свега, реч је о електронским платним картицама којима се врши плаћање роба и услуга као еквивалент плаћања у готовом новцу. Самим тим, платне картице су постале предмет фалсификовања, што је један од најраспрострањенијих облика њихове злоупотребе, који је у експанзији, а могуће је да ће попримити и облик организованог високотехнолошког криминала. Високотехнолошки криминал је све присутнији, стално добија нове форме, прелази националне оквире и, самим тим, све више поприма облике транснационалног организованог криминала. Очекује се да ће се електронска комуникација користити и у наредном периоду, како би се уговорила купопродаја наркотика, оружја, трговина људима и друго. Све је реалнија опасност да ће се интернет све чешће користити за злоупотребу деце и малолетних лица у порнографске сврхе.

Процес одређења индикатора захтева научни приступ, у којем треба да доминира примена логичких научних метода, а пре свега анализе–синтезе, индукције–дедукције, дефиниције–класификације и других. Тако добијени резултати треба да представљају основу за формулисање значајног модела за супротстављање организованом криминалу.

Будући да је једна од главних карактеристика организованог криминала способност адаптације у новонасталим друштвеним околностима, као основна претпоставка за његово ефикасно сузбијање, намеће се потреба за квалитетним и правовременим дефинисањем индикатора ради стварања услова за превентивно деловање надлежних државних органа.

Литература

- [1] Albanese. S Jay: North American Organised Crime, Global Crime, Vol 6, No.1, 2004, p. 9, dostupno na: http://jayalbanese.com/yahoo_site_admin/assets/docs/AlbaneseNAorganisedcrimeglobalcrime.35194323.pdf
- [2] Abadinsky, Howard. *Organized crime, third edition*, Chicago: „Nelson-Hall”, 1990.
- [3] Бошковић, Горан. *Прање новца*. Београд: БеоСинг, 2005.

- [4] Мићо, Бошковић. *Транснационални организовани криминалитет*. Београд: Полицијска академија, 2003.
- [5] Владимир, Водинелић. *Криминалистика*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 1996.
- [6] Домовић, Желимир, Шиме Анић, Никола Клајић. *Речник страних речи: туђице, посуђенице, израз, кратице и фразе*. Београд: Евро, 2001.
- [7] Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма „Службени гласник РС“, бр. 20/2009, 72/2009, 91/2010 и 139/2014.
- [8] Korajlić, Neđad. *Kriminalistička metodika, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Тешањ: 2011.
- [9] Конвенција против транснационалног организованог криминала *Службени лист СРЈ – Међународни уговори, бр. 6/01*.
- [10] Манојловић, Драган. *Организоване криминалне групе*, Београд: Беосинг, 2006.
- [11] Mackenzie Simon, Smith Niall Hamilton.: *Measuring police impact on organized crime- Performance management and harm reduction. Policing : An International Journal of Police Strategies & Management*, 2011.
- [12] Маринковић, Дарко. *Сузбијање организованог криминала: специјалне истражне методе*, Нови Сад: Прометеј, 2010.
- [13] Мијалковић, Саша, Милан, Жарковић. *Илегалне миграције и трговина људима*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2012.
- [14] Милосављевић, Славомир, Иван Радосављевић. *Основи методологије политичких наука*, Београд: Службени гласник, 2008.
- [15] Милошевић, Новак, Саша, Милојевић. *Основи методологије безбедносних наука*, Београд: Полицијска академија, 2001.
- [16] Милошевић, Милан. *Безбедносне службе света*, Београд: ВИЗ, 2010.
- [17] Modly, Duško, Marijan Šuperina, Neđad Korajlić: *Riječnik kriminalistike*, Zagreb: Strukovna udruga kriminalistika, 2008.
- [18] Paoli, Letizia., Cyrille Fijnaut.: *Organized Crime in Europe: Manifestations and Policies in the European Union, Beyond*, Freiburg: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2003.
- [19] Савић, Андреја, Милан Делић, Младен Бајагић. *Безбедност света од тајности до јавности*, Београд: Полицијска академија, 2002.
- [20] Сакан, Момчило. *Хипотезе у науци*, Нови Сад: Прометеј, 2005.
- [21] Sačić Željko. *Organizirani kriminalitet u Hrvatskoj*, Zagreb: Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske, 1997.
- [22] Council of Europe: *Organised Crime-The need to respond:* www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/organised-crime/default.asp
- [23] Core Principles for Effective Banking Supervision, Consultative paper issued by the Basle Committee on Banking Supervision доступни на: <http://bis.org/publ/bcbs30.pdf>
- [24] UN Office on Drugs and Crime *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*. Global Programme against Trafficking in Human, New York, 2008.
- [25] United States Government Accountability Office Human Trafficking: Monitoring and Evaluation of International Projects are Limited, but experts Suggest Improvements. GAO-07-1034 Report. Washington, D.C., 2007.
- [25] Шкулић, Милан. *Организовани криминалитет: појам и кривичнопроцесни аспекти*, Београд: Досије, 2003.

АНАЛИЗА КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРИВРЕДНОГ КРИМИНАЛИТЕТА У СРБИЈИ И ДЕЛИКТИ КОРУПЦИЈЕ У ПРИВРЕДИ

Станислав Ђукић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Деликти привредног криминалитета, а посебно кривична дела примања и давања мита, као елементи корупције, представљају не само веома озбиљну, већ и недовољно видљиву и непотпуно истражену друштвену појаву и феномен. Ради ефикасног спречавања од битног су значаја поуздана сазнања о њиховим обележјима, ради развијања одговарајућих механизма и мера супротстављања. У раду су обрађени одређени аспекти проблема деликата привредног криминалитета и корупције у Републици Србији. Посебно је апострофиран проблем кривичних дела привредног криминалитета у привреди, као један од најопаснијих и најштетнијих облика те негативне друштвене појаве. Такође, обрађени су одређени облици криминалних делатности у појединим гранама привреде и разматрани најважнији аспекти борбе против њих, у складу са одредбама Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције и Закона о Агенцији за борбу против корупције. Осим тога, дат је и кратак осврт на законодавни оквир и активности и резултате које је полиција постигла у борби против ових појава. Деликти привредног криминалитета и корупције, као тешки облици криминалног деловања, не могу се у потпуности искоренити. Међутим, одређеним облицима борбе они се морају сузбити, са крајњим циљем да се адекватним средствима ефикасно сузбију и, ако је то могуће, да се искорене у оним областима у којима причињавају највећу штету. Штетност ових деликата, а посебно корупције, огледа се, пре свега, у њиховом погубном деловању на најважније друштвене вредности и добра: *демократске институције и тржишну економију*.

Кључне речи: *привредни криминалитет, привреда, корупција, борба против корупције, национална стратегија, превенција*

Увод

Привредни криминалитет заузима високо место у структури укупног криминалитета, како по броју кривичних дела, односно по квантитету, тако и по структури, динамици, појавним облицима, материјалним и другим последицама.

Повећана друштвена опасност од привредног криминалитета везана је за новије време, које карактерише буран привредни развој и успостављање бројних привредних веза на целокупном међународном плану. Материјалне и друге последице привредног криминалитета изазивају све снажнију друштвену реакцију, као и све чешћу међународну сарадњу на његовом спречавању и сузбијању.

Због својих специфичности, којима се јасно диференцира од осталих криминалних појава, већ дужи период представља предмет интересовања криминологије, криминалне политике и кривичног права, како на домаћем, тако и на међународном плану. Проучавање привредног криминалитета, као друштвене и уже криминолошке појаве, повезане са многим сегментима друштвеног живота, данас добија на актуелности, имајући у виду суштинске и бурне промене у социјалном, економском и политичком бићу друштва.

У научној и стручној литератури знатно мања пажња посвећена је оним аспектима привредног криминалитета који се односе на његово сузбијање, тј. практично поступање различитих органа и субјеката на откривању, разјашњавању и посебно доказивању деликтних понашања, која се сматрају привредним криминалитетом. Осим тога, актуелне тенденције у економским и привредним односима у нашем друштву, као што су власничка трансформација, висок проценат учешћа тзв. „сиве економије“, у бруто домаћем производу, појаве „прања новца“, злоупотребе компјутерске технологије и друго, стварају реалну основу за сасвим нове, нама до сада, осим из искуства других земаља, непознате облике привредног криминалитета, који, поред осталог, нису сви покривени законском регулативом.

Такође, нарочиту пажњу изазивају појаве организованог вршења кривичних дела привредног криминалитета, које најчешће имају све карактеристике професионалног и организованог криминалитета, при чему је ефикасност органа откривања и гоњења у обрнутој сразмери са степеном организованости и бројем лица која учествују у извршењу кривичних дела. На то указује и пракса полицијских и правосудних органа, као и статистички и други подаци о откривеним кривичним делима привредног криминалитета, који нам јасно стављају до знања да поједини, а истовремено и најопаснији облици овог криминалитета остају ван домашаја организоване друштвене реакције, односно не спречавају се и не кажњавају, па самим тим, временом, фактички постају легалан начин понашања у привредним и економским односима и друштвеним процесима.

Осим тога, потребно је истаћи да приликом откривања и доказивања већине кривичних дела привредног криминалитета, органима који се баве овом проблематиком, стоје на путу бројне тешкоће, које произилазе како од објективне ситуације у организацији и функционисању привредног живота, тако и од слабости у политичком животу, односно политичкој вољи и стратегији државе, као и у организацији самих тих органа. Треба напоменути и то да у криминалистичкој обради већине кривичних дела привредног криминалитета основни проблем представља фаза обезбеђења доказа. Постојећа литература која се бавила материјом сузбијања и спречавања привредног криминалитета кретала се у оквирима општих разматрања и глобалних сагледавања ове проблематике.

Приликом доношења одлуке о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције, Народна скупштина Републике Србије изразила је своју увереност у

значај развоја демократских институција, поштовања владавине права и пуног поштовања људских права и права мањина, као и свест о опасности деликата привредног криминалитета и корупције по привредни развој и друштвени морал. Управо истицање опасности по привредни развој указује на то колико су наведени деликти погубни по једну од највећих друштвених вредности – националну тржишну економију. Нажалост, у Републици Србији ставови јавности о овим деликтима, а посебно корупцији не поклапају се са законским дефиницијама, што је један од кључних разлога да борба против ових криминалних деликата још увек не постиже значајније резултате (Ђукић, С., 2015:274).

Данас деликти привредног криминалитета, а посебно деликти корупције, сасвим сигурно, представљају глобални феномен и један су од највећих проблема са којим се суочава савремено друштво. Они нападају све земље света, без обзира на њихово економско, друштвено или политичко уређење, тако да постоје и у најразвијенијим државама. Ипак, најчешће се јављају у земљама са нестабилним политичким режимима, односно земљама са приметним одсуством правно уређене државе. Различити облици коруптивних активности у многим земљама постали су толико раширени да прете да замене постојећи друштвени систем и наметну се као доминантни, чиме би се урушиле основне вредности друштва и оно одвело у безакоње и криминал. Како би се спречило да различите форме подмићивања постану доминантан облик односа међу људима, потребно је успоставити адекватне механизме деловања друштва у супротстављању овој друштвено неприхватљивој појави (Ђукић, С., 2015:275).

У првом делу овог рада наводе се одређени кључни теоријски појмови привредног криминалитета и корупције, описује се актуелно стање корупције у Србији и привреди, као и основне карактеристике и узроци привредног криминалитета и корупције у привреди, док се други део рада бави конкретном анализом њених појавних облика у појединим привредним гранама и аспектима борбе против кривичних дела привредног криминалитета, а посебно корупције у јавном сектору и привреди, полазећи од теоријских основа приказаних у првом делу рада и основних докумената као што су Национална стратегија за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије и Закона о Агенцији за борбу против корупције. У раду су предочене и конкретне активности и резултати које је полиција постигла у откривању и спречавању кривичних дела привредног криминалитета, који се односе на садашње слабости и на потребу ускорењавања коруптивних активности у складу са најновијим теоријским концептима и Законом о Агенцији за борбу против корупције и процесу европских интеграција. Испитано је и каквог су значаја мере усмерене на спречавање привредног криминалитета које се преплићу са мерама репресивног карактера, чији је циљ кривично гоњење и санкционисање кривичних дела привредног криминалитета, са тежиштем на корупцију, те зашто је неопходно доношење добрих и квалитетних закона који су важни за превенцију криминалитета, које су негативне последице деликата привредног криминалитета и корупције по развој друштва, блокирање реформи, уништење привреде и друго. Саставни део рада биће и закључци који ће садржати најбитније предлоге за повећање ефикасности на сузбијању деликата корупције у привреди.

Дефинисање појма привредног криминалитета и корупције у Републици Србији

Врста деликвенције и типологија криминалних појава условљена повредама прописа у привредном и финансијском пословању назива се привредним криминалитетом (Бошковић, М., Марковић, М., 2015:209). То је феномен за који постоје различите дефиниције, у зависности од критеријума класификације преступништва и научнометодолошког приступа. Нека схватања полазе од кривичноправних одредби дела уперених против привреде, а друга од објекта кривичноправне заштите, тј. од дела усмерених према злоупотребама и другим видовима противправности у вези са организацијом и функционисањем привредних система и финансијског пословања. Овим су обухваћена само дела која представљају кривичноправну радњу и појављују се као фактор деликвентности унутар привредне организације и система. Чињеница је да различити приступи овом појму и појави највећим делом проистичу из различитости политичких и економских система у свету. Друга страна проблема настаје зато што се под привредним криминалитетом подразумевају различите врсте кривичних дела, како она против привреде, тако и она против службене дужности, а делом и кривична дела против имовине. Међутим, и у домаћој литератури сусрећемо се са тим проблемом и различитим приступима – од теоријских, законодавних стручних до других дефиниција.

Криминолошке и социолошке дисциплине дефинишу привредни криминалитет нешто шире, укључујући у тај појам, поред кривичних дела, и привредне преступе и прекршаје у функционисању система, као и дела уперена ка материјалним добрима, тзв. спољним угрожавањима, дакле и ка свим другим облицима имовинских деликата. Тако су се формирала два основна приступа у дефинисању привредног криминалитета: ужи и шири. *У ширем смислу*, под привредним криминалитетом подразумева се противправно понашање које надлежни државни органи (суд или неки други орган) квалификују као казнени деликт у за то утврђеном поступку. То подразумева деликвенцију физичких и правних лица у области финансијско-правног пословања (кривична дела, привредни преступи и прекршаји). *Ужи појам* привредног криминалитета подразумева само *кривичноправне привредне и финансијске деликте*, а искључује привредне преступе и прекршаје, чак и неке облике имовинских деликата.

У иностраној и домаћој теорији и пракси чињени су многи покушаји дефинисања појма привредног криминалитета, али јединствена, општа дефиниција усвојена. Различитост дефиниција појма привредног криминалитета потиче од чињенице да су оне формиране у различитим периодима, са различитих полазних позиција и у различите сврхе.

Међутим, знатно већи број теоретичара заступао је схватање да у привредни криминалитет, осим кривичних дела против привреде (глава XXII КЗ), спадају и кривична дела против здравља људи (глава XXIII КЗ), као и поједина кривична дела против службене дужности (глава XXXIII КЗ). Очигледно је да је код ових схватања доминантан формални критеријум, односно начин на који су инкриминисани као кривична дела.

Има много области у којима се јављају привредни деликти: од производње, складишно-магацинског пословања, унутрашње робне размене, спољнотрговинског промета, благајничког пословања до књиговодства.

Типични деликти привредног криминалитета су: фалсификовање новца, пореска утаја, кријумчарење, прање новца, проузроковање стечаја, недозвољена трговина, проневера, примање мита, давање мита, фалсификовање исправе и слично.

Када је у питању појам корупције може се рећи да је то сложен феномен и појава. Сам назив корупција (лат. *corruptio*) означава поквареност, кварност, изопаченост, разврат (Вујаклија, 1986:472), а у општем смислу подразумева занемаривање и злоупотребу службених дужности ради личне користи, као и поткупљивање и подмићивање службених особа (Николић, 2010:166).

У Конвенцији Уједињених нација против транснационалног криминала каже се: „корупција означава кривично дело учињено с намером обећања, понуде или давања државном службенику, посредно или непосредно непримерене користи како би предузео неку радњу или се од ње уздржао, а која је део његових јавних овлашћења односно дужности, као и измиривање или прихватање непримерене користи од стране јавног службеника како би предузео радњу или се уздржао од предузимања радње коју је дужан да предузме” (Ђукић, С., 2012).

Народна скупштина Републике Србије донела је Одлуку о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције (Службени гласник РС, број 109/2005). Овај стратешки документ дефинише корупцију као однос који се заснива на злоупотреби овлашћења у јавном или приватном сектору ради стицања личне користи или користи за другога. Дакле, под појмом корупција наведена дефиниција подразумева не само примање и давање мита, већ и сва кривична дела која се врше из користољубља злоупотребом овлашћења. Према овом стратешком документу појам корупције проширен је и на злоупотребе које се врше у приватном сектору.

Али, да би човек био моралан треба му већи или мањи напор у савлађивању инстинкта. Живећи у друштву, изложен је многим искушењима и мало је оних који ће признати као Оскар Вајлд: „Свему могу да се одупрем, изузев искушењима” (Мићуновић Д., 2011:7). Све то упућује на закључак да тамо где постоји политика, моћ и утицај, постоји и, у мањој или већој мери, корупција (Ђукић, С., 2015).

Опште карактеристике и узроци привредног криминалитета

Привредни криминалитет разликује се од класичног по сложености и динамичности појавних облика, мотивационим основама користољубља, специјализацији извршилаца, односно претежности *професионалне оријентације*. Стицај личних предиспозиција – склоности ка вршењу кривичних дела и објективних околности да је то у датим условима могуће, код овог облика деликвенције је пресудан. Само се тиме могу објаснити случајеви да се под истим условима привредног пословања и могућности извршилаца не јављају и закономерно привредни деликти. Ова врста криминалитета врши се континуирано и поприма облике професионализма, тим пре што се претежни део таквих кривичних дела извршава у неком од облика саучесништва, тј. организовано.

Конвенционални криминал често се сматра доминантним. Његова „видљивост” у односу на друге облике криминалних делатности доприноси погрешној перцепцији о стању криминала у једној земљи. С друге стране, постоје облици криминалног делова-

ња које је посебно тешко мерити, а који, са аспекта штетности последица које изазивају, заслужују посебну пажњу и посебан начин деловања друштва. На првом месту то су организовани криминал и корупција, коју већина земаља сматра основним проблемом, али која се због своје прикривености и интереса учесника у таквој (коруптивној) активности да остане тајна веома тешко открива и доказује (Ђукић, С., 2010:10).

У објекте и средства које користе извршиоци у привредни криминалитет спадају различити облици угрожене имовине, на пример: природни облик у виду материјалног предмета, ствари или роба у власништву; новчани облик у виду фалсификовања, готовинског и безготовинског плаћања у промету; коришћење права, овлашћења и моћи на различитим нивоима носиоца овлашћења и контролних функција. Овим видовима криминалитета угрожене су бројне привредне области, а посебно: производња, складишна делатност, транспорт и шпедиција, трговина, финансије, платни промет, банкарски систем и друге области.

Да би се репресивне мере успешно примениле, предуслов је да деликти привредног криминалитета, а посебно корупције, буду благовремено откривени. Да би се то остварило они се морају јасно препознати у реалном животу.

Привредни криминалитет, са становишта његовог сузбијања, има неколико основних карактеристика. То су: *прикривеност*, *динамичност* (променљивост појавних облика), *специјализација* и *професионализација извршилаца*, *специфичност доказивања* и *доказних средстава* и *специјализација у сузбијању привредног криминалитета* (Матијевић, М., Марковић, М., 2013:392).

Прикривеност се може испољити као прикривање и кривичног дела и извршиоца или само извршиоца, док је дело познато. Код привредног криминалитета ради се о томе да је по извршењу кривичног дела непознато и дело и извршилац. То је карактеристика у вези са постојањем јаким мотива да се не сазна за кривично дело, нити за учиниоца тог дела, односно да се прикрије злоупотреба овлашћења и прибављање личне користи или користи за другог таквом злоупотребом овлашћења, а што је у вези са постојањем свести да се врши недозвољена радња коју друштво санкционише као кривично дело. У вези са прикривеношћу треба истаћи да се откривањем дела открива и извршилац, с обзиром на то да је место извршења дела привредног криминалитета радно место, и да је за свако радно место везано једно лице. Прикривеност привредног криминалитета је прва значајна карактеристика која означава да је у овој области присутна изузетно висока тзв. „тамна бројка криминалитета“¹ која се испољава у виду „тамне бројке“ а која посебно долази до изражаја у реалном сагледавању стања и кретања овог вида криминалитета. Исказани статистички подаци о стању и кретању овог криминалитета не показују стварно стање извршених кривичних дела привредног криминалитета већ само број евидентираних кривичних дела као резултат активности надлежних органа на њиховом откривању. „Тамну бројку“ привредног криминалитета увек треба узимати у обзир, било приликом оперативне делатности на плану његовог сузбијања или статистичког

¹ Кривична дела против привреде и кривична дела против друштвене својине, како се у кривичноправном смислу могу третирати привредни деликти у нашем законодавству, чине око 25% укупног криминалитета. Од поменутог броја око 15.000 годишње процесуираних (оптужених) лица, 30% чине шумске крађе, а око 25% дела недозвољене трговине – тзв. шверца.

сагледавања и анализе стања и кретања привредног криминалитета у одређеном периоду (Бошковић, М., 2005). Разлози прикривености су многобројни, од тога да их извршавају професионални делинквенти способни да не оставе видљиве трагове дела, релативно велики размак између времена извршења и могућности уочавања настале штете, постојање групног интереса у ланцу извршења дела, променљивост облика и функција робе од сировине до готовог производа, његовог израза у новцу или другим вредностима. Посебним можемо одредити разлог друштвене толеранције у пријављивању. Свест о томе да је повређен неки шири, а не лични интерес, те чињеница да кривична дела чине личности „од ауторитета“ чини битним осујећеност пријављивања таквих деликата од стране оних који их уочавају, односно институционалног реаговања оних чија је реакција службена дужност.²

Динамичност привредног криминалитета, тј. променљивост појавних облика у којима се испољава (ради се о динамичној појави), значи да промене оних фактора и околности који омогућавају и олакшавају вршење кривичних дела и који утиче на сам начин извршења појединих дела, доводе и до промена појавних облика, тј. до настајања нових, модификације постојећих и нестајања превазиђених појавних облика. Ти фактори могу бити разноврсни, а њихова промена врши се због промене прописа, промене услова пословања, стања на тржишту, утицаја државе (стимулације појединих привредних грана и делатности) и сл.

Прилагодљивост новим условима је обележје привредног криминалитета чији се појавни облици веома брзо прилагођавају датим друштвеним (политичким и економским) условима. Прилагодљивост условима извршења кривичних дела зависи од облика својине, положаја привредног субјекта, начина пословања, видова државне и тржишне регулације, инвестиционе политике, кредитних услова и услова плаћања. Сви ти фактори, како унутрашњи тако и спољашњи, многоструко су променљиви не само по времену него и у простору, што доводи до промена услова пословања који или сужавају или поспешују привредну активност, а самим тим и потребу прилагођавања деликтних радњи.

Специјализација и професионализација извршилаца дела привредног криминалитета произилази из чињенице да је привредни криминалитет условљен факторима који константно постоје и проузрокују понављање истих појавних облика од стране више извршилаца, при чему се то врши у серијама. Серијске нападе истог облика врше различита лица која раде на истоврсном радном месту. То даље проузрокује специфичну професионализацију извршилаца, који под истим или сличним условима годинама понављају криминални напад, усавршавају облик напада и прилагођавају промени појединих услова, те им криминал постаје основни извор прихода. Томе можемо додати и повезивање лица у вршењу криминалне делатности, чиме се јављају и елементи организованости привредног криминалитета.

Када се говори о **специфичности методике доказивања** треба истаћи да, пошто сваки пословни догађај у привредном пословању прати одговарајућа документација и пошто привредни субјекти имају законску обавезу вођења књиговодства, основни доказ при разјашњавању и доказивању ових кривичних дела управо је та

² На непотпуност података о привредном криминалитету указује и следећа чињеница: док су интерна и екстерна ревизија одиграле кључну улогу у откривању привредног криминала у 42% компанија на тржишту централне и источне Европе, више од четвртине свих превара откривено је сасвим случајно. То значи да су регистровани случајеви процентуално мали у односу на њихову стварну распрострањеност.

документација (која се ради прикривања кривичних дела фалсификује или уништава и оштећује), као и пословне књиге привредних субјеката. Ради ефикасне криминалистичке обраде привредног криминалитета ове доказе неопходно је благовремено обезбедити и привремено одузети, те на тај начин спречити њихово уништење или оштећење.

Разноликост појавних облика зависе од области у којој се корупција испољава, погодности које доприносе њеном вршењу, услова у којима се одвија и личних карактеристика учинилаца.

Распрострањеност и међународни карактер је карактеристика корупције која означава да се она одвија у готово свим областима друштвеног и економског живота и на свим нивоима, при чему границе између држава нису препрека за њено одвијање и ширење;

Користољубиви мотив је карактеристика која произилази из саме природе корупције да се прибави незаконита имовинска корист злоупотребом овлашћења.

Неетичност је карактеристика корупције која се одражава кроз грубо кршење општепризнатих моралних вредности друштва, као што су демократија, поштовање закона, поштовање личности, интегритет, радне вредности, економичност, ефективност и друго.

Привредни криминалитет, како по обиму и структури, тако и по друштвеној опасности, таквог је карактера да у његовом спречавању и сузбијању могу учествовати само стручно оспособљени и специјализовани кадрови за поједине секторе привредног пословања (спољна трговина, финансије, туризам, банкарско пословање и сл.) и то не само полиције, већ и других органа откривања и гоњења (инспекције, завод за обрачун и плаћања, финансијска полиција, тужилаштво, суд). Осим тога, и организација ових органа, а посебно полиције, мора бити прилагођена уској специјализацији и професионализацији у сузбијању привредног криминалитета.

Корупција и мито, као негативне друштвене појаве, јављају се практично од формирања првих држава и од појаве лица која обављају послове државне власти. Са развојем државе, корупција и мито добијају своје карактеристичне појавне облике за поједина друштва и државе, при чему се ти облици мењају и прилагођавају новим условима, продирући у све поре државне власти. Ова појава угрожава економску, политичку и друштвену моћ сваке државе, утиче на стварање и развој сиромаштва, али и сиромаштво повратно делује на корупцију, јер у одређеним случајевима оно може бити узрок вршења корупцијских кривичних дела (Фалацић А., 2008:66). Корупција је типична реципрочна активност, јер се заснива на принципу даш-дам, а делује кроз мрежу односа против којих се треба борити уз помоћ мреже судова, полиције и невладиних организација. Суштина је у дискрецији и тајности. То је обично игра „један на један,, тешко се открива и још теже доказује. Ризик од откривања је смањен, јер је обостран и делотворан и крајње ефикасан. Резултат корупције увек је изванредан и безрезервно сигуран: „Ја теби – ти мени – сад и овде.” (Миливојевић З., 2012:11).

Постоји мноштво узрока привредног криминалитета и деликата корупције у привреди, од којих треба посебно истаћи: недовољно изграђен привредни систем, неусклађен са економским законитостима, политичким, правним и другим условима; бирократске злоупотребе дискреционих овлашћења од пословодних и управљач-

ких структура; низак ниво свести и стручних знања руководиоца и радника на кључним местима; лоша организација процеса пословања; недостатак личне одговорности; непостојање или лоша организација контроле; затвореност према јавности и не транспарентност доношења и спровођења одлука; кумулација више неспособних функција у једној личности и друго (Ђукић, С., 2013).

Појавни облици привредног криминалитета у појединим привредним гранама

Одређени појавни облици привредног криминалитета постоје готово у свим привредним гранама. Корумпирани носиоци јавних и економских овлашћења непрестано их мењају и прилагођавају променама у привредном животу, тражећи начине да искористе недореченост прописа или прешироко дата дискрециона овлашћења и друге слабости система, како би незаконито остварили личну имовинску корист или корист за другог. При томе, не само да користе и злоупотребљавају такве слабости система, него у одређеним случајевима активно учествују у стварању таквих погодности за вршење корупције. Привредне гране у којима је корупција најизражајнија су, пре свега, трговина (унутрашњи промет роба и услуга, спољнотрговински промет роба и услуга, а у новије време и електронска трговина), производња, област индустрије и грађевинарства, област банкарства и других финансијских токова, а у нераскидивој вези са корупцијом у привреди је корупција у државним органима, а посебно у оним органима који врше контролну функцију.

Привредни криминалитет у области промета роба и услуга

Област промета роба и услуга једна је од најугроженијих привредних грана са аспекта корупције. У овој области присутни су многобројни и најразноврснији облици корупције, а узрок томе је веома изражена супротност између закона о тржишној привреди и логике профита по којима се одвија комплетна привредна делатност у овој области и, са друге стране, бирократских ограничења која су контрадикторна овим принципима. Условна противречност настаје између субјеката који послују по економским тржишним законима и других који путем разних појавних облика корупције настоје да остваре незакониту добит.

Привредни криминалитет у унутрашњем промету роба и услуга

У унутрашњем промету роба и услуга карактеристични појавни облици корупције су давање незаконитих провизија, проневере, преваре, утаје пореза и друга по релативно кривична дела, извлачење новца из легалних токова и разне злоупотребе службеног положаја. Давањем незаконитих провизија одговорна лица у правним лицима, ради стицања личне добити на незаконит начин, односно стицања незако-

ните добити за друга физичка или правна лица, обећавају, нуде и плаћају провизије које су, у ствари, мито за обављање пословног односа под повољнијим условима за онога који провизију даје, при чему прималац провизије најчешће на штету своје фирме, односно правног лица у којем је запослен, кроз незакониту провизију стиче имовинску корист.

Проневера је једно од класичних кривичних дела привредног криминала, односно економског и финансијског криминала, како се данас све чешће назива. Суштина проневере је у незаконитом присвајању новца или покретних ствари које су службеном или одговорном лицу, а најчешће рачунопологачу, поверене у вршењу његове службене дужности. У области унутрашњег робног промета често се врше преваре у привредном пословању, које су посебно изражене у привредама које се налазе у процесу транзиције. Један од најчешћих актуелних појавних облика кривичног дела преваре у овој области јесте оснивање и пословање предузећа – правних лица, без намере да се она баве легалним пословањем, већ да на штету других правних лица – пословних партнера, одговорна лица (власници и директори) у таквим правним лицима прибављају незакониту корист за себе. Посебно изражен облик корупције у области унутрашњег промета роба и услуга, а уједно и један од најраспрострањенијих облика финансијске недисциплине правних субјеката у Републици Србији, јесте избегавање плаћања дажбина које представљају јавни приход, почев од царина, разних врста пореза, а нарочито акциза и пореза на промет роба и услуга, до разних такси, доприноса и других фискалних обавеза. Неадекватни прописи у овој области, одсуство ефикасне контроле и инструмената наплате, уз раширену корупцију, у знатној мери су допринели масовности ове појаве у последњих петнаест година.

Карактеристичан облик јесте приказивање лажног промета преко „фантомских предузећа” на која се преваљују пореске обавезе, а од увођења пореза на додату вредност, фалсификована документација ових предузећа често се користи као улазна документација за робу без легалног порекла, дакле за убацивање кријумчарене или робе произведене „на црно” (без евидентирања у пословним књигама) у легалне токове. Један од актуелних појавних облика корупције у унутрашњем промету роба и услуга, а који је у тесној вези са избегавањем плаћања пореза и других дажбина које представљају јавни приход, представља извлачење готовог новца из легалних токова на основу фалсификоване документације о наводном откупу робе која не постоји и од лица која ту робу никада нису продала правном лицу са чијег се рачуна готов новац извлачи. Тако се кроз лажну пословну документацију приказује непостојећи откуп пољопривредних производа, половне опреме, секундарних сировина итд., а након тога се, уз задржавање одређене провизије, готов новац предаје одговорном лицу из предузећа које је новац уплатило на рачун предузећа са чијег се рачуна новац извлачи. У оваквим незаконитим трансакцијама такође се формира лажна пословна документација по којој се најчешће фактуришу непостојеће услуге, као што је истраживање тржишта, закуп пословног простора, изнајмљивање опреме, складиштење робе и др., при чему је битно да су то услуге које су неповерљиве за контролне органе. Парцијалним проверама или контролом пословања код сваког од ових субјеката немогуће је открити незаконитости у пословању, јер је пословном односу дат привид легалности.

Привредни криминалитет у спољнотрговинском промету роба и услуга

У области спољнотрговинског промета роба и услуга најчешћи појавни облици корупције везани су за лажно декларисање робе, закључење штетних уговора, нелојалну конкуренцију и неовлашћено посредовање и заступање.

Лажним декларисањем роба избегавају се у потпуности или делимично дажбине које се плаћају у спољнотрговинском промету (царина, акциза, порез на додатну вредност). Роба се лажно декларише на више начина, тако што се или наводи друга врста робе на коју се не плаћају наведене дажбине или се плаћају по нижој стопи, или се лажно умањује вредност робе и тиме смањује основица за обрачун наведених дажбина, или се лажно умањује количина робе. Неретко, у овим незаконитим радњама учествују корумпирани државни службеници (цариници, тржишни инспектори, одговорна лица која раде на узорковању робе итд.) који примају мито да би у оквиру своје службене дужности извршили радњу коју не би смели да изврше или не изврше службену радњу коју су били дужни да изврше.

Закључење штетних уговора у области спољнотрговинског промета један је од облика корупције у тој области, који се веома тешко открива и доказује, а којим се могу причинити огромне штете не само за предузеће на чију штету се такав уговор склапа, већ и за националну економију, а што може бити посебно изражено у процесу транзиције.

Нелојална конкуренција подразумева преотимање спољнотрговинских послова другим фирмама. Она је могућа и у области унутрашње трговине. У спољнотрговинском пословању не наноси штетне последице само привредним субјектима већ и домаћој економији. У нелојалној конкуренцији коруптивно понашање може бити злоупотреба приликом уговарања спољнотрговинских послова, непоштовање тржишних услова и коришћење начина уговарања који је супротан добрим пословним обичајима, па и законским одредбама.

Неовлашћено посредовање и заступање у пословима спољнотрговинског промета такође је у тесној вези са корупцијом. Према позитивним прописима, којима је регулисана материја спољнотрговинског промета, том делатношћу, као и делатношћу посредовања и заступања у тим пословима, могу да се баве искључиво правна лица која су за ту делатност регистрована, односно која за њено обављање имају потребна одобрења надлежних државних органа.

Привредни криминалитет у поступку својинске трансформације

Почетак деведесетих година прошлог века означио је и почетак мењања својинских односа над средствима за производњу. Уз друштвену својину, као тада доминантан облик својине и државну својину, почиње оснивање приватних предузећа и предузећа у мешовитој својини. Средином деведесетих почиње процес својинске трансформације, који су пратили недоречени прописи, али и бројне злоупотребе и изигравања прописа који су регулисали материју трансформације друштвене у друге

облике својине. Руководeћи и други радници у предузећима, најчешће директори, отуђивали су пословне просторије и основна средства по нижим ценама од стварних и тако умањивали вредност имовине предузећа предвиђене за откуп или су на други начин обезвређивали друштвену имовину, улазећи у сумњиве аранжмане са приватним предузећима. Такође су непотпуно приказивали имовину, чија се трансформација вршила, или су приликом процене овлашћеном лицу за обављање ових послова подносили фалсификовану документацију о вредности капитала предузећа, стварали фиктивне обавезе друштвеног предузећа пре трансформације, нетачно приказивали књиговодствену вредност основних и обртних средстава и др. Релативно мали број откривених и пријављених кривичних дела у овој области делимично је последица лоше законске регулативе која је практично стимулисала вршење злоупотреба у области трансформације власништва, али и највећим делом последица недовољних активности које су предузете на откривању злоупотреба у овој области.

Злоупотребе у поступку трансформације друштвене у друге облике својине најчешће су вршене прикривањем битних елемената при вршењу процене друштвеног капитала, што је доводило до умањења вредности друштвених средстава у корист деоничара или приватних власника. Провером је било тешко доказати злоупотребе, услед недоречености законских решења која су у почетку процеса трансформације непотпуно и непрецизно регулисала питање процене друштвеног капитала. На основу таквих прописа није било лако преиспитати правилност већ спроведених трансформација, нарочито у периоду високе инфлације. Али, својинска трансформација је процес који траје, а време ће показати да ли је у том процесу било и злоупотреба.

Привредни криминалитет у области индустрије и грађевинарства

Корупција у области индустријске производње и грађевинарства најчешће је везана за незаконитости приликом реализације великих инвестиција. Огромна вредност инвестиционих радова представља велико искушење за корумпиране чиновнике, одговорна лица у правним лицима и друга лица да прибаве незакониту имовинску корист. Разне су злоупотребе у овим областима.

Једна од злоупотреба одвија се приликом спровођења поступака јавних набавки, тако што се разним начинима врши фаворизовање одређеног учесника тендера, са којим је унапред, уз одређену новчану или другу надокнаду, договорено да ће баш он добити посао. Корупција се у овим областима, а посебно у грађевинарству, често одвија преко посредника. Тако послове добијају посредници (мешетари, менаџери), дакле лица која корупцијом обезбеђују послове другима, уз провизију у висини договореног процента од вредности посла. Они проналазе и уговарају послове, обезбеђују потребне дозволе код надлежних органа, а добијени посао најчешће уступају разним под извођачима.

Корупција у овој области често се врши кроз накнадно уговарање додатних радова, анексе уговора, надуване привремене и окончане ситуације, лажно приказивање увећаних количина материјала од количина које су заиста утрошене, увећаних цена или лошијег квалитета од уговореног и уграђеног. Такође, постоје и разни облици корупције и злоупотреба у раду надзорних органа, вештака и инспекцијских органа.

Привредни криминалитет у области банкарског пословања, девизног пословања, располагања готовим новцем и кредитној политици

Осим у области унутрашњег робног промета, велике злоупотребе и преваре, као најкарактеристичнији облици корупције, догодили су се и у областима банкарског пословања и пословања других финансијских организација. Највеће финансијске преваре у Републици Србији одиграле су се почетком деведесетих година прошлог века, када су десетине хиљада штедиша сумњивих банака и штедионица остале без својих штедних улога. При томе, постојала је јака коруптивна спрега власника таквих банака и штедионица са врхом актуелне власти, на шта указују чињенице да су ове банке и штедионице добиле сва потребна одобрења, гаранције и дозволе за рад, да њихово пословање није контролисано и друго. Највеће финансијски штетне последице по грађане Србије везане су за злоупотребе такозване старе девизне штедне, за коју је гарантовала Народна банка. Овај новац је у дужем периоду извлачен из банака на разне начине, под видом легалних банкарских послова, који су имали погубне ефекте по штедише. Велика финансијска средства прикупљена кроз Зајам за препород Србије такође су злоупотребљена тако што су у виду кредита дата привилегованим корисницима и утрошена у највећем броју случајева потпуно ненаменски. Обвезнице овог зајма потпуно су обезвређене, тако да уложена средства нису враћена даваоцима.

Једна од области у којој се у последњих неколико година у великој мери избегавало плаћање пореза је организовање игара на срећу. Избегавано је и обрачунавање и плаћање пореза на добитке од игара на срећу – погађање спортских резултата. Многе од наведених превара није било могуће благовремено разоткрити и кривично процесуирати због заштите коју су учиниоци имали од највиших органа власти, а која се заснивала на корупцији. Ова заштита често се огледала у непримењивању закона од надлежних јавних тужилаштава и судова (образлагано аргументима да се ради о грађанско правним – уговорним односима, а не о кривичним делима). У периоду од почетка деведесетих година, па све до 2001. године, банке су постале и биле отуђењени центри финансијске моћи преко којих су вршене многе незаконите радње. Корупција у банкарском пословању најчешће је вршена при одобравању наменских кредита, као и у погледу не наменског трошења одобрених кредита.

Сузбијање привредног криминалитета у Републици Србији

У области привреде последице су највидљивије и најтеже, а огледају се не само кроз имовинску корист за извршиоце кривичних дела, с једне, и штету (имовинску или не имовинску или комбиновану) коју трпе физичка и правна лица, с друге стране. По друштво су много опасније економске последице у привреди које се одражавају кроз угрожавање тржишне економије (онемогућавање привредног развоја

друштва и уништавање привреде), смањење бруто домаћег производа, умањење спремности на инвестиције, повећање задужености земље, пораст сиромаштва грађана итд. Не треба занемарити ни друштвено-политичке последице корупције у привреди, као што су: угрожавање демократских институција, повећање трошкова функционисања државе, стварање неповерења грађана према власти и њеним органима, блокирање реформи, рушење међународног угледа земље, ширење организованог криминала, повећање стопе незапослености, социјално раслојавање, заражање моралних вредности друштва, апатија грађана итд. За спречавање кривичних дела привредног криминалитета у области привреде потребне су посебне мере, због међузависности привреде и осталих сектора и коруптивног понашања унутар ње. Привреда је у тешком положају због дугогодишње кризе и текућих реформских процеса.

Нужан пратилац уласка страног капитала у земље у транзицији јесте и улаз тзв. „прљавог новца”, чиме се искључује здрава конкуренција, а носиоци таквог криминалног деловања, због своје моћи и привидно законитог деловања, постају све јачи и недодирљиви. Финансирањем политичких странака остварују утицај на полицију

и судство, као и на садржај закона који се доносе, а којима се треба борити против организованог криминала (Dolgova, A., 1997). Демократске промене у Србији, које су почеле 2000. године, и повратак земље у значајне међународне институције, имали су за последицу одређен помак у раду домаћих органа правосуђа и органа унутрашњих послова, а све ради супротстављања организованом и међународном криминалу на билатералном, регионалном и глобалном плану. Наиме, извршене су реформе у оквиру правосуђа, органа унутрашњих послова, а на законодавном плану дошло је до извесних активности.³ Дефинисање појма организованог криминала у многим државама сматра се првим кораком за његово успешно сузбијање унутар националних граница или изван њих (Ђукић, С., 2012). Кривична дела привредног криминалитета, односна коруптивна дела, веома је тешко открити и доказати. Број откривених случајева кривичних дела привредног криминалитета, број поднетих кривичних пријава, број извршилаца кривичних дела (посебно са елементима корупције) против којих су покренути кривични поступци и примењене законске мере не дају праву слику о обиму и распрострањености ове појаве.

Доношење Националне стратегије за борбу против корупције, израда и спровођење акционог плана, као и доношење нових и измена постојећих закона и њихова ефикасна примена, само су један сегмент борбе против привредног криминалитета. У упоредној пракси у свету корупција се најчешће схвата као злоупотреба овлашћења ради личне користи (из увода Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године). Закон о Агенцији за борбу против корупције одређује корупцију као однос који се заснива на злоупотреби службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, ради стицања личне користи или користи за другога. Да би ова борба

³ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала донет је и објављен у *Службеном гласнику РС*, број 42 од 19. јула 2002. године, а прве измене претрпео је већ априла 2003. године. Закон о изменама и допунама овог Закона објављен је у *Службеном гласнику РС*, број 39 од 11. априла 2003. године.

могла да се и суштински, а не само декларативно спроведе, неопходна је најшира друштвена акција у коју се морају укључити сви чиниоци демократског друштва – од носилаца функција државне и политичке власти, до оних о чијим правима и обавезама та власт доноси одлуке. При томе се увек мора имати у виду чињеница да су модерни облици привредног криминалитета нераскидиво повезани са разним облицима међународног, не само економског и финансијског организованог криминала, већ и са организованим криминалом у вези са илегалном производњом и кријумчарењем опојних дрога, оружја и других опасних материја, трговином људима, прањем новца и финансирањем међународног тероризма. У тесној вези са привредним криминалитетом и корупцијом развијају се и нови – модерни видови криминала, као што су високотехнолошки криминал и илегална трговина еколошки опасним отпадом, као један од најуноснијих и најопаснијих облика еколошког криминала. Анализа нових појавних облика привредног криминалитета и корупције наводи на закључак да је без ефикасне и ефективне међународне сарадње немогуће остварити успех у борби против ових деликата.

Ипак, резултати борбе против привредног криминалитета и коруптивних кривичних дела у Републици Србији, након доношења Националне стратегије за борбу против корупције, дакле за период од 1. 1. 2006. до 31. 12. 2006. године могу се оценити знатно бољим од резултата постигнутих у ранијем периоду. Полиција је током 2006. године поднела 1.157 кривичних пријава против 1.928 лица, од којих је 197 лица лишено слободе, због основане сумње да су извршили 2.809 кривичних дела. Међу откривеним кривичним делима највећи број спада у злоупотребу службеног положаја (1.444), проневере (242), примање мита (64), давање мита (31), фалсификовање службене исправе (780) и неосновано добијање и коришћење кредита и других погодности (24). Међу пријављеним лицима најзаступљенији су запослени у друштвеним и приватним предузећима (1.215), запослени у јавним предузећима, као што су ЕПС, Србијашуме и НИС (273), запослени у органима државне управе и локалне самоуправе (128), запослени у МУП-у (76), у Управи царина (61), у здравству (74), у просвети (49), у правосудним органима (судије, вештаци...) (37), у Пореској управи (22), у инспекцијским органима (15) и остали запослени (681). Статистичке показатеље о корупцији, засноване на реализованим случајевима, не могу се упоређивати са оним што називамо „тамна бројка криминалитета“, у овој области. Једна од основних карактеристика корупције јесте њена прикривеност, тако да је тамна бројка у овој области знатно већа у односу на друге врсте криминала.

У извештају Комитета за цивилне слободе и међународне послове ЕУ каже се да корупција представља зло због тога што смањује поверење у владу и њене институције; што лагано руши демократију и стабилност коју доноси то политичко уређење; што поткопава економски развој државе; што је одскочна даска за криминал „белих крагни“. Тек са појавом корупције политичар заиста постаје проститутка, а државни функционер, уместо да служи народу, њен роб, што у вези са међународним криминалом омогућује велике преваре владиних чиновника и политичких функционера (Д. Јуричан, *Корупција као социјално и политичко зло*, www.radiostudent.si). Међународни монетарни фонд процењује да је годишњи профит од криминалних делатности 550 милијарди евра, а те делатности у великој мери почивају на корупцији (Фалацић А., 2008:82).

Кривична дела примања и давања мита најчешће се одвијају „у четири ока“, било да се поклон или обећање поклона дају непосредно или преко посредника. Користољубиве злоупотребе службеног положаја и друга кривична дела са елементима корупције (закључење штетног уговора, превара у служби, проневера, кршење закона од стране судије, противзаконито посредовање, фалсификовање службене исправе и др.), такође се врше прикривено. Злоупотребе, проневере и друга кривична дела често се накнадно прикривају помоћу фалсификоване службене документације, што се затим у поступку користи као доказно средство, али неретко се у пракси догађа да извршиоци уништавају или сакривају службену и пословну документацију, како би онемогућили доказивање основног кривичног дела са елементима корупције. Постигнути резултати на сузбијању привредног криминалитета показују да су органи откривања и гоњења кривичних дела способни да открију и докажу ову врсту криминалитета, али не и да га сузбију. Они спроводе репресивне мере, односно откривају кривична дела и њихове извршиоце. Међутим, борба против ове врсте кривичних дела треба да се заснива, пре свега, на превенцији. Да би се она ефикасно спроводила, неопходно је стварање економског, правног и политичког амбијента у којем се простор за одвијање ових кривичних дела сужава на друштвено прихватљиве размере. То се постиже правим мерама економске политике, бољим законским решењима и координираном акцијом свих релевантних органа и институција. Неопходно је да се доносе нове и ефикасне примене већ донетих закона и других подзаконских аката и прописа.

Осим неопходности измене постојећих и доношења нових закона не мање важну улогу у борби против привредног криминалитета има и примена тих прописа, која мора да буде заснована на начелима професионализма. У вези с тим, важну улогу имају обука, специјализација и усавршавање органа откривања и гоњења кривичних дела. Ефикасно и ефективно спровођење кривичноправних одредби захтева обуку, специјализацију и стално стручно усавршавање припадника полиције, јавних тужилаца и судија за откривање и гоњење кривичних дела из области економског и финансијског привредног криминалитета, а посебно кривичних дела корупције. Не мање важну улогу у примени закона има и остваривање сарадње између државних органа, као и сарадња тих органа са свим другим субјектима демократског друштва. Сарадња се мора одвијати како на националном, тако и на међународном нивоу. Министарство унутрашњих послова, као орган откривања кривичних дела и њихових извршилаца, најактивнији је и најорганизованији државни орган који се бори против ове врсте кривичних дела. Ову борбу спроводе специјализоване екипе криминалистичке полиције, задужене за сузбијање привредног, односно финансијског и економског криминала.

Најзад, треба рећи да, у складу са дефиницијом корупције, која се наводи у Националној стратегији за борбу против корупције Владе Републике Србије, под појам корупције обавезно треба подводити следећа кривична дела: 1. *давање и примање мита у вези са гласањем*; 2. *неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности*; 3. *одавање пословне тајне* (из користољубља); 4. *фалсификовање службене исправе* (када је извршено у стицају са неким од кривичних дела извршених из користољубља); 5. *злоупотреба службеног положаја*; 6. *кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика*; 7. *превара у служби*; 8. *проневера*; 9. *противзаконито посредовање*; 10. *примање мита*; 11. *давање мита*; 12. *одавање службене тајне* (из користољубља) и остала кривична дела (Ђукић, С., 2015).

Активност државе у спречавању привредног криминалитета – анализа резултата у Србији

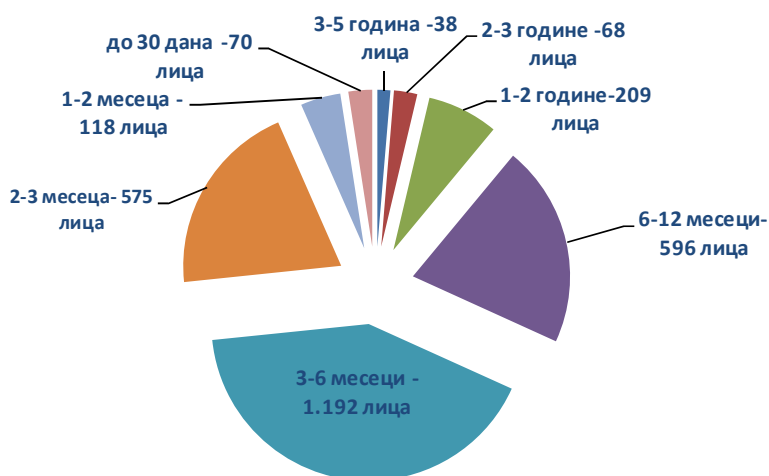
Појаву привредног криминалитета је веома тешко статистички обрадити, пошто се готово увек одвија у „четири ока”, а циљ учесника у тој активности јесте да она остане тајна. Због тога је за кривична дела овог облика криминалног деловања карактеристична велика „тамна бројка”. Њен статистички и материјални израз је мито. Због њених карактеристика реакција државе на ову врсту криминалитета је различита и зависи од конкретних облика испољавања. Један од облика супротстављања јесте и репресија која, по правилу, ступа на сцену након извршења кривичног дела, а њен циљ јесте да се кривично дело разјасни и предузму адекватне мере према извршиоцу, односно да му се изрекне адекватна казна. Репресијом се не делује директно на узроке већ се настоји да се елиминишу последице које су настале њеним деловањем. Због тога се, као доминантне мере репресије, јављају мере казнене репресије, у чијој примени мора доћи до изражаја поштовање начела законитости. Законита примена казнене репресије омогућава да сва лица, без обзира на друштвену и политичку моћ, уколико су учиниоци неког кривичног дела (посебно корупцијског кривичног дела), буду обухваћена кривичним прогоном (Бошковић, 2000:121). Пошто се у основи сваког дела с елементима корупције налази злоупотреба службеног положаја, ова се појава и посматра првенствено кроз кривична дела против службене дужности. У Републици Србији кривично законодавство је настојало да сузбије ову врсту кривичних дела прописивањем оштрих кривичних санкција. Међутим, резултати државне репресије показују да прописивање таквих санкција само по себи није гарант успеха у борби против привредног криминалитета. То показује анализа резултата у Србији, за период од 2000. до 2009. године, кроз однос поднетих кривичних пријава, оптужења, пресуда и броја осуђених лица на казне затвора за кривична дела против службене дужности (Нинчић, 2011).

Тако, према подацима МУП-а Р. Србије у оквиру укупног броја кривичних дела која су извршена у Републици Србији, у периоду од 2000. до 2009. године поднета је 45.681 кривична пријава за кривична дела против службене дужности. Од њих је оптужено 17.428 лица или 38,15% од укупног броја поднетих кривичних пријава, док је осуђено 10.384 лица или 59,6% укупно оптужених. Од тога је 2.900 лица или 27,9% осуђено на затворске казне. То просечно по години износи 4.568 кривичних пријава (Ђукић, С., 2015).

Други извор статистичких података о структури и динамици службених кривичних дела јесу подаци из годишњих извештаја Окружног суда у Београду (са подручним општинским судовима) као највећег суда у Србији чији подаци могу да се узму као репрезентативни у посматрању кретања кривичних дела која су предмет наше анализе. То значи да се, и поред покушаја „увођења реда” у држави, након промена 2000. године, честих измена кривичног законодавства и поштравања кривичних санкција за кривична дела против службене дужности, односно кривичних дела с елементима корупције, није дошло до повољних резултата у супротстављању корупцији. Супротно очекивањима, кривична дела против службене дужности, односно кривична дела с елементима корупције имају тенденцију повећања, изостају корените реформе у свим сегментима битним за функционисање друштва и нема чврсте политичке воље за спречавање корупције, што многе корупционашке афере у којима учествују лица на највишим државним и политичким функцијама свакодневно потврђују (Ђукић, С., 2015).

Са аспекта броја извршилаца, учесталости и последица које производе, у Републици Србији је, у периоду који се анализира, изражено вршење кривичних дела против службене дужности, а као најчешћа кривична дела јављају се: злоупотреба службеног положаја, примање мита, давање мита и фалсификовање службене исправе.

У периоду од 2000. до 2009. године највише лица осуђено је на затворску казну од 3 до 6 месеци – 1.192 или 41,1% од укупно осуђених на затворске казне; затим у трајању од 6 до 12 месеци – 596 или 20,5% и од 2 до 3 месеца – 575 или 19,8% лица од укупног броја осуђених на затворску казну, што значи да је највише осуђених на затворску казну у трајању од 2 до 12 месеци – укупно 2.363 лица или 81,4% од укупног броја осуђених на затворске казне (Ђукић, С., 2015).



Слика 1 – Број лица којима је изречена затворска казна у периоду од 2000. до 2009. године

На основу наведених података може се закључити да је и у периоду од 2000. до 2009. године у Републици Србији било карактеристично вршење кривичних дела против службене дужности и кривичних дела с елементима корупције. Међутим, мали проценат кривичних пријава резултирао је казном затвора. Разлог томе је: недостатак квалитетних доказа; спорост поступка у свим фазама; коруптивни односи на релацији полиција – тужилаштво – суд; недовољно високе запрећене затворске казне; недовољно висока доња граница запрећене казне.

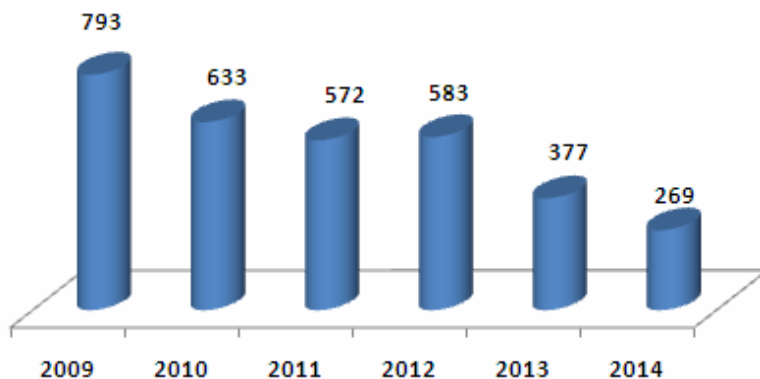
С друге стране, уколико од укупног броја пресуда на казну затвора 79,4% чине пресуде на казну затвором у трајању до 12 месеци, очито је да држава не шаље довољно јасну поруку о „неисплативости“, учешћа у корупцији. Напротив, кривична дела против службене дужности су, имајући у виду карактер дела, начин извршења и потенцијалне извршиоце, кривична дела изразите друштвене опасности. Због тога је недопустиво да једна земља која тежи да буде уређена, економски стабилна и на демократским принципима заснована, својом репресивном делатношћу кроз кривично законодавство, за период од 15 година, има резултате који не делују превентивно, као фактор одвраћања од вршења кривичних дела с елементима корупције већ, супротно томе, могу стимулативно деловати на потенцијалне учиниоце по принципу „вреди ризиковати“ (Ђукић, С., 2015).

Анализа укупног броја откривених кривичних дела привредног криминалитета на подручју Полицијске управе у Новом Саду

Према статистичким подацима и по подацима МУП-а Републике Србије, на подручју Полицијске управе у Новом Саду, као друге по величини у Србији, у периоду од 2010. до 2014. године стање у области сузбијања привредног криминалитета карактерише знатно смањење броја откривених кривичних дела, затим добра квалитативна и квантитативна структура откривених кривичних дела, потом, условно речено, знатно мања заступљеност кривичних дела која се односе на злоупотребу службеног положаја (променом Кривичног законика уведено је ново кривично дело – „Злоупотреба положаја одговорног лица” које обухвата одговорност лица у привредним друштвима), као и фалсификовање службене исправе у структури регистрованих кривичних дела, више кривичних пријава и допуна кривичних пријава којима је обухваћено више лица, као и знатно увећање износа материјалне штете и противправне имовинске користи.

Анализирајући кривична дела у 2014. години, са тежиштем на елементима корупције, карактеристично је ефикасно процесуирање 82 кривична дела из области корупције, затим 37 пореских кривичних дела, 18 дела из области банкарског пословања, 13 кривичних дела из домена недозвољене трговине – „акцизних роба”, драстичан пораст појаве кривичног дела које се односи на неовлашћено организовање игара на срећу – 21, која су резултирала проналаском и одузимањем предмета „сиве економије”, и 3 дела из области незаконите приватизације, док у анализираном периоду нису евидентирани резултати у откривању кривичног дела прање новца.

Анализом откривених кривичних дела у области привредног криминалитета, у току 2014. године, уочљиво је да је полиција открила укупно **269** кривичних дела, што је мање за 108 дела или 28,6% у односу на 2013. годину (377). Посматрајући укупну структуру свих регистрованих кривичних дела, на нивоу Полицијске управе у Новом Саду, дела из области привредног криминалитета чине **2,2%**.



Слика 2 – Укупан број кривичних дела привредног криминалитета за период од 2010. до 2014. године (Извор: аутор)

Међутим, у анализираном периоду, односно у току 2014. године, полиција је поднела **202** кривичне пријаве, којима је обухваћено **375** кривичних дела, од тога **167** кривичних дела **привредног криминалитета**, **57** дела **високотехнолошког криминалитета** и **151** кривично дело које по номенклатури припада **општем криминалитету**.

Структура кривичних дела из области **високотехнолошког криминалитета** за која је полиција поднела пријаве је следећа:

- **54** дела – фалсификовање и злоупотреба платних картица,
- **2** дела – неовлашћено коришћење туђег дизајна и
- **једно** кривично дело – неовлашћена употреба туђег пословног имена и друге посебне ознаке робе или услуга.

Структура кривичних дела из области **општег криминалитета** за која је полиција поднела пријаве изгледа овако:

- **64** дела – фалсификовање исправе,
- **63** дела – превара,
- **14** дела – неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности,
- **4** дела – злоупотреба поверења,
- **2** дела – удруживање ради вршења кривичних дела и
- **по једно** кривично дело – тешка дела против опште сигурности, тешка крађа, противправно заузимање земљишта и неизвршење судске одлуке.

Због откривених кривичних дела из области привредног криминалитета поднето је **184** кривичних пријава, против **241** лица. Мера задржавања у службеним просторијама до 48 часова одређена је за **32** лица, док је једном лицу одређена мера полицијског хапшења.

Материјална штета причињена откривеним кривичним делима износи 3.185.525.934,00 динара, док је остварена противправна имовинска корист од 2.057.111.837,00 динара.

У структури кривичних дела привредног криминалитета извршених на подручју Полицијске управе Нови Сад, у току 2014. године, највише је кривичних дела:

- злоупотреба положаја одговорног лица – **60**,
- фалсификовање службене исправе – **25**,
- злоупотреба овлашћења у привреди – **24**,
- неовлашћено организовање игара на срећу – **21**,
- навођење на оверавање неистинитог садржаја – **18**,
- **по 16** дела превара у привреди, пореска утаја и проневера, злоупотреба службеног положаја – **13**,
- **по 11** дела превара у осигурању и издавање чека и коришћење платних картица без покрића,
- недозвољена трговина – **7**,
- неовлашћено бављење одређеном делатношћу – **4**,
- **по 3** дела – грађење без грађевинске дозволе, фалсификовање новца и неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит из Закона о пореском поступку и пореској администрацији,
- **по 2** дела – оштећење повериоца, недозвољена производња, несавестан рад у служби, послуга и недозвољени промет акцизних производа из Закона о пореском поступку и пореској администрацији и

– по једно кривично дело – злоупотреба права из социјалног осигурања, фалсификовање знакова за вредност, прибављање, набављање и давање другом средстава за фалсификовање, обмањивање купаца, ненаменско коришћење буџетских средстава, трговина утицајем, примање мита и чл. 57 Закона о девизном пословању.



Слика 3 – Упоредни приказ најзаступљенијих кривичних дела привредног криминалитета (Извор: аутор)

Такође, у анализираном периоду, односно у току 2014. године, извршено је 138 кривичних дела из области високотехнолошког криминалитета, и то: 126 дела фалсификовања и злоупотребе платних картица, 5 дела приказивања, прибављања и поседовања порнографског материјала и искоришћавања малолетног лица за порнографију, 4 дела неовлашћеног искоришћавања ауторског дела или предмета сродног права, 2 дела неовлашћеног коришћења туђег дизајна и једно кривично дело неовлашћене употребе туђег пословног имена и друге посебне ознаке робе или услуга.

Осим тога, извршено је и **89** кривичних дела из области **еколошког** криминалитета, од којих су: 66 дела шумска крађа, 16 дела убијање и злостављање животиња, 4 дела незаконит лов и по једно кривично дело загађење животне средине, пустошење шума и незаконит риболов.

Један од основних проблема при истраживању деликата привредног криминалитета јесте да не постоје валидни статистички подаци о његовим размерама. Сигурна је претпоставка да званична евиденција привредног криминалитета представља „врх леденог брега“, док се „**тамна бројка криминалитета**“ може само нагађати. Осим тога, постоје и случајеви када криминалистичке обраде, због недостатка доказа, не могу доћи до лица која су организатори инкриминација (лица из зоне тзв. „белог окрватника“), која својим ауторитетом и друштвеном позицијом гарантују брзу реализацију услуге, али су за договор и реализацију наплате од клијента „задужили“ неког од сарадника, који у случају истраге преузима целокупну одговорност.

Закључак

Деликти привредног криминалитета, посебно они са елементима корупције, онемогућавају развој друштва, стварају неповерење грађана према власти и њеним органима, блокирају реформе, умањују спремност на инвестиције, наносе финансијске штете, уништавају привреду, шкоде међународном угледу земље, итд. Због тога је неопходно водити борбу против привредног криминалитета и корупције свим расположивим средствима државе и демократског друштва. Борба против ових деликата треба да се заснива на превентивном деловању, а не само на кривичном прогону, односно репресивном деловању, јер је то кратког даха.

Још једна веома важна превентивна мера коју је наше законодавство увело, а у многим земљама је већ међународно прихваћени стандард, јесте одузимање имовине стечене криминалом, што има за циљ да обесмисли мотиве за бављење криминалом и корупцијом. Имовинска корист, односно користољубиви мотив је разлог вршења већине кривичних дела. Истовремено, овом мером спречило би се убацивање нелегално стечених прихода од криминала и корупције у легалне робно-новчане привредне токове. Тиме се ускраћује и финансирање вршења будућих кривичних дела. Ова мера усмерена је ка врху пирамиде сваке организоване криминалне групе, али и према свима који својим коруптивним понашањем подржавају и омогућавају организовани криминал. Таква мера подржава владавину права у свакој држави и остварење моралног принципа да нико не може да задржи корист стечену вршењем кривичних дела. Доношење одговарајућих закона је веома важно за превенцију криминалитета, јер се на тај начин сужава простор за вршење кривичних дела привредног криминалитета. Још важније је стварање услова да се закони ефикасно спроводе и примењују према свима под једнаким условима. Дискрециона права државних службеника приликом примене прописа, а посебно када одлучују о правима и обавезама грађана и правних лица, треба свести на најмању могућу меру. Побољшање материјалног статуса државних службеника учиниће њихова радна места атрактивнијим, повећати заинтересованост кандидата за рад у државној служби и зауставити одлив квалитетних кадрова у иностранство.

Превенција криминалитета захтева и елиминисање неких од њених узрока. Да би се узроци отклањали, потребно је најпре прикупити податке о привредном криминалитету и корупцији, њеном обиму и раширености, затим анализирати узроке и појавне облике, па на основу резултата анализа планирати и спроводити конкретне акције. Едукација најширих слојева становништва о штетности привредног криминалитета, посебно са елементима корупције и опасностима које они носе, од велике је важности. Програми едукације о привредном криминалитету и корупцији морају да се спроводе на свим нивоима, у васпитно-образовним установама, у локалној заједници кроз тематске трибине, семинаре, курсеве, у здравству, јавној управи, а посебно преко средстава јавног информисања која треба да утичу на стварање јавног мњења које осуђује такве појаве. За ефикасно супротстављање привредном криминалитету и корупцији веома је битна стручност кадрова, а посебно специјализација и едукација кадрова кроз разне облике стручног усавршавања.

Литература

- [1] Александар Фалаџић, „Кривичноправни и криминолошки аспект корупцијских кривичних дјела”, *Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије*, Пословна економија, Универзитет ЕДУКОНС Сремска Каменица, година излажења 10, број 2, (2008): страна 82.
- [2] Драгољуб Мићуновић, Предговор за књигу *Корупција у Србији* (Београд: Центар за либерално-демократске студије, 2011), страна 7.
- [3] Драгомир Антонић, *Корупција у Србији* (Београд: Центар за либерално-демократске студије, 2001).
- [4] Ђорђе Николић, „Облици корупције на царини”, часопис *Безбедност*, година излажења 52, број 2, (2010): страна 162-179.
- [5] Жељко Нинчић, „Корупција и реаговање државе”, часопис *Безбедност*, година излажења 52, број 3, (2011): страна 126-133.
- [6] Жељко Нинчић, *Србија и корупција* (Београд: Задужбина Андрејевић, 2012).
- [7] Зоран Ђокић и Александар Шћекић, „Корупција као тешки облик криминала”, Зборник радова „Корупција као тешки облици криминала”, XVI семинар права, Будва 8-12. јун; Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Виша школа унутрашњих послова, (2004): страна 259-278.
- [8] Зоран Ђокић и др., *Јавна безбедност и проблем сиве економије* (Београд: Виша школа унутрашњих послова, 2008).
- [9] Зоран Миливојевић, и др., *Упутство за употребу корупције* (Београд: Аргумент, 2012), страна 11.
- [10] Миле Матијевић и Милош Марковић, *Криминалистика* (Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, 2013).
- [11] Мило Бошковић, *Криминолошки лексикон* (Нови Сад: Матица српска, 1999).
- [12] Мићо Бошковић, *Актуелни проблеми сузбијања корупције* (Београд: Полицијска академија, 2004).
- [13] Мило Бошковић и Милош Марковић, *Криминологија - са елементима виктимологије* (Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, 2015).
- [14] Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза* (Београд: Просвета, 1986).
- [15] Никола Важић, *Одузимање имовине проистекле из кривичног дела и међународни правни стандарди*, (Београд: Интермекс, 2010), страна 107.
- [16] Национална стратегија за борбу против корупције, Службени гласник РС, број 109/2005 и Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције.
- [17] О овоме више: Julia Dolgova, A. (1997): *Organized crime in Russia, Organized crime in the Baltic Sea Area - Pre Congress organized by the Swedish national section of AIDP, Saltsjobaden-Sweden, Nouvelles Etudes Penales*, 1998, страна 175-193.
- [18] С. Ђукић, „Узроци, појавни облици и економске последице корупције у Србији”- *компаративна анализа код развијених земаља и земаља у транзицији*, (докторска дисертација, Универзитет EDUCONS, Факултет пословне економије, 2015).
- [19] Станимир Ђукић, *Емпиријска анализа феномена корупције у Србији и корупција у привреди*, Часопис Војно дело, година излажења 67, број 4, (2015): страна 274-285.
- [20] Станимир Ђукић, *Актуелно стање корупције у Републици Србији*, Часопис: Годишњак Универзитета ЕДУКОНС, Факултет Пословна економија, Сремска Каменица, година излажења 7, број 1, (2012): страна 33-36.
- [21] С. Ђукић, „Активности и економске последице организованог криминала у јавном сектору” (мастер рад, Универзитет EDUCONS, Факултет пословне економије, 2010).
- [22] Слободан Надрљански, „Закон о одузимању имовинске користи као мера превенције криминала” (Београд: Правни факултет, 2010), страна 319-331.

УТИЦАЈ ДОКТРИНЕ И КОНЦЕПАТА НА КОМАНДОВАЊЕ ВОЈСКОМ СРБИЈЕ

Драгомир Ђурић и Мирослав Остојић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Предмет рада јесте откривање утицаја доктрине и концепата на командовање ради разумевања везе између практичне и теоријске војне делатности, садашњег и будућег оперативног окружења и најбољег начина за реализацију мисија и задатака Војске.

У раду се разматра узајамни однос доктрине и концепата и командовања, као практичне делатности, и утврђују међусобни утицаји који имају конкретне импликације на израду стратегијско-доктринарних докумената и будуће промене у командовању.

Кључне речи: *доктрина, концепти, командовање, систем командовања, нивои командовања, организација, структура*

„У рату нема ничег важнијег од јединства командовања. Стога кад спроводите непријатељства према једној сили, на једном правцу треба да имате само једну армију, са само једним командантом на челу”

Наполеон

Увод

Изучавање начина употребе војних снага у прошлости темељило се на истраживању историје ратова, оружаних сукоба и борбе и увек је чинило основу образовања сваког официра у оружаним снагама. Заснованост ове обавезе је у историјски потврђеним чињеницама да је сваки војсковођа или командант требало да решава основни проблем – *како расположивим снагама и средствима победити непријатеља*. У основи ове обавезе је командовање засновано на одређеним правилима.

Довести у складан однос доктрину и концепте, као посебну врсту докумената, и командовање, као садржај операција, и једну од најважнијих оперативних способности, која директно користи расположиве ресурсе за реализацију додељених мисија и задатака одбране, представља својеврстан изазов овог рада.

Препознавање утицаја доктрине и концепата на командовање открива односе између њих и представља део свеобухватног приступа у даљем развоју и еволуцији командовања, што захтева промене у стратегијској и законско-нормативној сфери.

Одређење циљева, структуре, начела, нивоа и карактеристика командовања, ради израде нових и савремених доктринарних докумената командовања, састоји

се у јасној замисли и форми питања – како војна доктрина и концепти треба да формулишу адекватан оквир командовања.

Војна доктрина представља операционализацију војног командовања, а концепти дају јасан начин и преглед прихватљивих идеја о могућем начину командовања снагама Војске Србије у смислу здруживања снага, интегрисаности способности и умрежености на свим нивоима.

У том контексту концепти препознају проблем, описују способности и дају могућа решења. Доктрина прихвата концептуални оквир, верификује решења и усмерава командовање.

Појам доктрине, концепата и командовања

У оквиру разматрања утицаја доктрине и концепата на командовање требало би поћи од компаративних анализа различитих дефиниција појма „доктрина”, „концепт”, „командовање” и синтагме „војна доктрина” које се најчешће срећу у домаћој и иностраној литератури.

У свакодневной употреби најчешће се срећу четири дефиниције војне доктрине:

1) Војна доктрина је реалистично, на поузданим знањима засновано програмско становиште државе о војној делатности у систему интегралне одбране земље.

2) Војна доктрина је скуп ставова о припремама, организацији, употреби и обезбеђењу војске у миру и рату.

3) Војна доктрина је скуп принципа којима се руководе оружане снаге у реализацији одређене стратегије или тактике (В. Британија) или фундаменталних принципа према којима војне снаге руководе својим акцијама ради остварења циљева.

4) Доктрина Војске Србије је основни документ у којем се дефинишу општа опредељења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске Србије у миру, ратном и ванредном стању.

Прва дефиниција доктрине истиче улогу државе и њену опредељеност за употребу војске (оружаних снага) у својој одбрани. Остале дефиниције истичу војску, односно њен одговор држави, како ће извршавати мисије и задатке које им постави стратегија. То је и главна разлика између на први поглед сличних синтагми, али различитих по стављању улоге државе и њених опредељења и војске (оружаних снага).

Из наведених дефиниција доктрине произилази следеће: (1) она је својеврсно учење, (2) заснована је на систему схватања и погледа и (3) њен садржај чини целокупна војна делатност – професија.

Према гледиштима на Западу, у британској и НАТО дефиницији: „Војна доктрина представља скуп фундаменталних принципа по којима оружане снаге изводе борбена дејства ради реализације постављених циљева.” У доктринарним публикацијама често се истиче да, иако је са хијерархијског аспекта прописујућа, примена ставова и принципа захтева процену, логично расуђивање и креативност у практичној примени. Она је ауторитативна, али захтева просуђивање приликом примењивања.¹

¹ JP 1-02, Joint Publication 1-02, Department of Defense *Dictionary of Military and Associated Terms*, 12 April 2001 (As Amended Through 17 October 2007), 169, (приступљено 29.12.2011 на <http://www.dtic.mil/doctrine>).

У литератури која долази из Руске Федерације, поред осталих, могу се наћи две новије дефиниције појма војна доктрина. Обе су из доктринарних документа из 2000. године и 2010. године: „Војна доктрина Руске Федерације представља свеукупност званичних ставова, који опредељују војно-политичке, војностратегијске и војноекономске основе остваривања војне безбедности Руске Федерације” и „Војна доктрина представља систем званично прихваћених ставова у држави о припреми за оружану заштиту и оружаном заштити Руске Федерације”.²

Може се рећи да доктрина утврђује начин размишљања о рату, оружаном борби, борбеним дејствима, операцијама и обезбеђује основу за усклађене акције и даје оквир за међусобно разумевање.

У војној и другој литератури, иностраном и нашој, појам *концепт* се различито манифестује, иако се у званичним документима о њима много пише (*Концепт тоталне одбране, Концепт стратегијске офанзиве, Концепт превентивног удара* – само су неки од назива званичних докумената појединих земаља).

У Лексикону страних речи значење термина „концепт” (lat. *conceptum, concipere* и lat. *Conceptuse*) објашњава се као: (1) појам, способност схватања, моћ поимања, изићи из концепта, изгубити везу мисли, побркати мисли, збунити се, избацити неког из концепта, пореметити нечији ред мисли и збунити га и (2) замислити, схватити, план, нацрт, скица, први писмени састав (неког дела, списка).³

Из тумачења концепата у западној литератури може се закључити да не постоји општеприхваћена дефиниција концепта, а у неким приручницима развој концепата дефинише се као: „*Опште предложено решење* које обухвата потпуну и јасну идеју о томе како је неки проблем могуће решити или како се може искористити нека прилика са циљем достизања захтеваних способности у датом контексту”.⁴

„Војни концепт је *опис начина* или шеме употребе специфичних војних способности у достизању одређених циљева. ... Могу да садрже од описа употребе војних снага у најширем смислу и на највишем нивоу до описа специфичне употребе појединачних технолошких система или примене појединачног система обуке”.⁵

Из разлика у схватању и тумачењу појма и садржаја „концепата” издвојићемо следеће полазне и сазнајновалидне ставове: веома је широк обим концепата као докумената, различита појмовна схватања представљају крупан проблем при дефинисању садржаја, термин није дефинисан у војном речнику, слабост одређења је лексичка недоследност и логичка недорађеност при дефинисању, термин је разубуђен, не уочава се јединствен први виши појам дефинисаног појма и дефиниције нису еквивалентне.

Такве разлике у тумачењу концепата указују на то да је веома тешко усвојити заједничку формулацију, али се могу анализирати његови садржаји и заузети одређени постулати. Дакле, садржај појма концепт чини *системски поглед на свеобухватне и прихватљиве идеје о могућим начинима употребе снага и потребним способностима у различитим мисијама*.

² Жозе Сивачек, докторска дисертација, Научно утемељење војне доктрине, 2006, стр. 32.

³ Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, (Београд, Просвета, 1980), стр. 466.

⁴ Concept Development and Experimentation, Version 2.0, NORDEFCO, 2012. стр 13.

⁵ Schmitt, J. F. (2002). *Defense Adaptive Red Team (DART) – A Practical Guide for Developing and Writing Military Concepts*. Hicks & Associates, Inc. http://www.dtic.mil/jointvision/dart_guide.pdf, приступљено 25.02.2016.

Имајући у виду генерално садржај појма концепт и наведене дефиниције, сам појам могли би дефинисати на следећи начин: *Концепт је врста документа којим се даје опште предложено решење за препознати проблем, обезбеђује јасан преглед свеобухватних и прихватљивих идеја о могућем начину употребе снага и њиховим оперативним способностима у претпостављеном окружењу, ради достизања одбрамбених циљева.*

Узимајући у обзир појам и садржај концепта извршиће се логичко разврставање на ниже појмове које он обухвата како би их могли јасније разврстати. Стога ће се узети да је највиши појам од којег полазимо *концепт* – појам највишег рода. Изведени појмови чине класе, врсте или ниже родове и они могу бити: (1) концепт тоталне одбране, (2) здружени оперативни концепт, (3) концепт противпобуњеничке операције, (4) концепт командовања и руковођења у ВС, (5) концепт управљања људским ресурсима у операцијама ВС, (6) концепт заштите снага и сл.

Место концепта у породици концепата зависи од нивоа општости. Начелно, концепти вишег нивоа представљају усмерење за концепте нижег нивоа.

Концепти највишег хијерархијског нивоа – стратегијски концепти представљају документа која почивају на усмерењима датим у највишим стратегијским документима којима се дефинише национална безбедност и одбрана, а у неким случајевима војна стратегија. Такав концепт је концепт тоталне одбране.

На нижем хијерархијском нивоу – оперативни концепти описују примену начела и принципа оперативне вештине у употреби снага. Њихов садржај односи се на широк спектар војних операција и представља опис онога што треба да ураде војне снаге и начина на који то могу да ураде. Најочигледнији пример је здружени оперативни концепт.

На најнижем хијерархијском нивоу су тактички или примењени концепти којима се описују специфичне војне функције у операцијама и начини извршавања појединих задатака у оквиру функције. Концепти могу описивати начине употребе снага у различитим временским периодима, у прошлости, садашњости и будућности. У том смислу, разликују се *историјски, важећи и будући* концепти употребе снага.⁶

Историјски концепти садрже опис начин употребе војних снага у прошлости и почивају на истраживању историје ратова и оружаних сукоба (Schlieffen Plan, Blitzkrieg итд.). *Важећи концепти* описују тренутни начин на који се употребљавају војне снаге, њихову организацију, обуку итд. Могу настајати као резултат промена насталих у окружењу или као потреба за дефинисањем ефикаснијих начина употребе снага у складу са развојем ситуације у додељеним мисијама (Концепт командовања и руковођења, Концепт специјалних снага, Концепт употребе снага ВС у ППОп и ПТОп и слично...). *Будући концепти* описују начине употребе снага у контексту будућег претпостављеног окружења (Концепт информационе операције Војске Србије).

У „*Стратегији одбране Републике Србије*” дефинисан је концепт тоталне одбране који представља централне идеје и полазиште за организацију и деловање система одбране у целини.

⁶ Jan Spisak, *Military concepts- a background for future capabilities development*, 2012, стр. 77.

⁷ *Стратегија одбране Републике Србије*, Министарство одбране Републике Србије, 2010.

„Основе стратегијске поставке одбране Републике Србије заснивају се на примени концепта тоталне одбране, кроз интегрално ангажовање субјеката одбране и одбрамбених потенцијала ...”. Овако дефинисан концепт тоталне одбране говори о заједничким напорима и усмерењима свих субјеката одбране у заштити својих одбрамбених интереса и стога представља универзалну парадигму у планирању.

Хијерархију концептуалних докумената у ВС чине Здружени оперативни концепт и концептуална документа нижег нивоа.

Упутство за израду доктринарних докумената у Војсци Србије у вези с израдом Доктрине Војске Србије даје објашњење да му претходи израда Здруженог оперативног концепта Војске Србије. Он представља основу и визију за израду нове доктрине и његов садржај описује употребу у широком спектру војних операција и представља опис онога што треба да ураде војне снаге и начина на који то могу да ураде.

Здружени оперативни концепт је и посебни део Доктрине Војске Србије. Он почиња на концепту тоталне одбране и даје основне идеје и начин реализације додељених мисија и задатака Војсци Србије. Стога представља основно полазиште за планирање способности Војске Србије.

Такође, у делу који говори о Доктрини копнених снага и Доктрини снага РВ и ПВО даје се претпоставка о претходној изради Концепта копнених снага и Концепта снага ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране.⁸

Посебним врстама концепата описује се специфичност функција (садржаји борбених дејстава) у операцијама и начини извршавања појединих задатака у оквиру функције. Број и врста тих концепата нису лимитирани и зависе од потреба изградње способности војних снага. У хијерархији концепата у Војсци Србије до сада су израђени Концепти командовања и руковођења Војском Србије и Концепт заштите снага Војске Србије у операцијама. Ти концепти имају и друго име и зову се функционални концепти и различити су од већ наведених операцијских концепата, као што је Концепт информационе операције снага Војске Србије.

Централно питање теорије и праксе функционисања оружаних снага односи се на дефинисање њене функције у миру и рату, односно организовања *командовања* у операцијама у разним стањима. Досадашња искуства оружаних снага у свету указују на различитост приступа у дефинисању и организацији командовања. Конкретна решења у *командовању* била су плод општих услова организације државе, сектора безбедности и одбране и снага које су припадале том сектору.

Реч командовање је енглеског порекла (command), а може се превести као наређење, наређивање, заповедање ... Командовање се, као друштвени однос, јавља у свим областима друштвеног живота у којима постоји неравноправност субјеката, па тако и у оружаним формацијама. Командовање као парадигма моћи и однос неједнакости настало је када и људско друштво, а у његовој сфери рефлектују се владајући друштвени односи.

⁸ Упутство за израду доктринарних докумената у ВС, 2015, стр. 13.

Појам командовање јавља се са оснивањем Војске, а временом је постајало сложеније што је тенденција која се наставља и даље. Командовање оружаним снагама има своје законитости и начела који се могу генерално наћи у већини војски у свету. Тако, на пример, дефиниција командовања у Војсци Краљевине Југославије није се битније разликовала од решења у већини војски у тадашњој Европи. У њеном основном правилу под називом Општа ратна служба, из 1937. године, командовање је објашњено као укупна надлежност једнога претпостављеног старешине које се темељи најпре на дужности и праву претпостављених старешина да командују, а затим на обавезама подређених да извршавају команде својих претпостављених старешина који су у хијерархијском ланцу на вишој дужности.

Приступајући командовању као друштвеном односу са својим вредносним и мисаоним димензијама, сагледаће се *његови фактички, вредносни и нормативни аспекти, јер су они најважније за целовито сагледавање утицаја концепата и доктрине на командовање.*

Фактички аспекти командовања најбоље се могу сагледати и анализирати у војним доктринама. Доктрина Војске Србије одређује командовању адекватан оквир за његову употребу и носиоце. На основу опредељења Републике Србије, физиономије савременог оружаног сукоба и амбијента у којем Војска Србије може да извршава задатке, она разрађује њене мисије и задатке. Ови елементи одређују организацију, садржај припрема, употребу и обезбеђење Војске Србије. Садржај доктрине чини основни документ који даје смернице командовању у употреби војних јединица у миру, ванредном и ратном стању.

За примере фактичког аспекта командовања указаћемо на одређене дефиниције:

„Командовање је власт коју командант у војној служби законито врши над подређеним на основу чина и постављења ...”⁹

Пуковник др Брана Јовановић у свом делу „Увод у теорију војног руковођења” говори да командовање не можемо посматрати изоловано од других радњи и да оно само по себи нема значења, све док се не оплемењем радом људи. Анализирајући његове мисли у поменутом делу, можемо рећи да он говори о практичној и будућој војној делатности која одређује начела, структуру, организацију и карактеристике командовања, а то је законско-нормативна сфера која је операционализована у доктринарним документима и концептуалном приступу.

У историји сукоба непобитно је да су они постојали и без командовања, али тада нисмо могли говорити о организованим оружаним формацијама.

„Војне доктрине су критичне компоненте политике државне безбедности или велике стратегије. ... Будући да су ресурси оскудни треба одабрати најпогоднија војна средства да би се постигли политички циљеви којима се тежи ... Треба обезбедити прописе који ће одредити како војне снаге треба структурирати и користити да би реаговале на познате претње и могућности”¹⁰

Војна организација и њена практична војна делатност садржана је у командовању који је својеврсно исходиште доктрине и концепата и прожима је у целом садр-

⁹ Војна енциклопедија, том 4, 1972, стр. 457.

¹⁰ Роузн,Б.Р., Извори војне доктрине, 1992, стр. 13.

жају. Она даје потврду и негацију тог садржаја кроз практичну делатност, док доктрина и концепти дају тренутан и будући оквир том друштвеном процесу –деловању појединаца ради испуњења задатака. То ћемо потврдити са још две дефиниције командовања: „Функција командовања и контроле се извршава кроз персонал, опрему, комуникације, поступке употребљене ... у планирању, наређивању, координацији, контроли снага и операција ради испуњења задатка”¹¹ и „Командовање је процесна функција руковођења којој се додељују задаци потчињеним јединицама и органима”.¹²

Стандардизована дефиниција командовања земаља чланица НАТО има пет значења:

(1) „Овлашћење дато појединцу у оружаним снагама за усмеравање, координацију и контролу оружаних снага; (2) Наређење издато од команданта; то је воља команданта изражена у сврху предузимања посебне акције; (3) Јединица, група јединица, организација или подручје под влашћу појединца; (4) Доминација подручјем или ситуацијом; (5) Вршење командовања”, а контрола као функција командовања: „Власт коју врши командант над делом активности потчињених организација или других организација које нису редовно под његовом командом, које обухвата одговорност за извршавање наређења или директива. Сав или део овлаштења може бити пренесен или делегиран”.¹³

Када су у питању *вредносни аспекти командовања* у чијој функцији је командовање као један друштвени однос, прво би требало сагледати улогу оружаних снага, која се огледа у испуњавању дефинисаних мисија и задатака од стране скупштине и нормативно уређених у законима о Војсци и одбрани, односно операционализованих Стратегијом одбране и Доктрином Војске Србије.

Сходно томе, командовање као друштвени процес, садржај операција и најважнији елемент оперативних способности је најефикасније средство уређења и усмеравања војне силе која штити цивилно друштво и своје грађане.

Нормативни аспекти командовања сагледавају тренутна стратегијска и законска решења која треба потпуно да уреде функционисање система командовања и руковођења у складу са захтевима интегралног ангажовања снага и њихове ефикасности и ефективности, што условљава да војна делатност буде заокружена доктринама, правилима и упутствима, као нижим доктринарним документима који допуњују уређење командовања на нижим нивоима.

Систем командовања Војском Србије

Да би разјаснили утицај доктрине и концепата на командовање Војском Србије навешћемо основне поставке о доктринарном и нормативном одређењу командовања и организацији система командовања Војском Србије у додељеним мисијама.

¹¹ Operations, 2001: 5-2, 5-71.

¹² Брана Јовановић, Увод у теорију војног руковођења, стр. 203, ВИЗ, Београд, 1984.

¹³ NATO Glossary of Terms and Definitions, 2010, 2-S-9, 2-S-14.

Доктринарно и нормативно одређење командовања Војском Србије

Командовање у Војсци, на основу Закона о Војсци Србије, одлука председника Републике и складу са доктринарним оквиром, обухвата делатности начелника Генералштаба Војске и старешина на дужностима команданата, командира и начелника – директора којима се усмеравају команде, јединице и установе Војске у припреми и извршавању њихових мисија и задатака.

Систем командовања у Војсци одређен је циљем, функцијама, структуром, карактеристикама и начелима функционисања. Процесне функције командовања су: планирање, организовање, наређивање координација и контрола.

Израђени Концепт командовања и руковођења у Војсци Србије (2014. година) јесте документ којим се обезбеђује јасан преглед прихватљивих идеја о моделу командовања и руковођења снагама одбране, командовања и руковођења у Војсци Србије и командовања у операцијама Војске Србије, а ради обезбеђења оптималног функционисања у претпостављеним условима оперативног окружења и својеврсна је допуна Доктрини Војске Србије и Доктрини операција.

Садашња доктринарна решења дају начела у командовању и операционализују командовање и руковођење Војском Србије из нормативне сфере. Командовање и руковођење Војском Србије засновано је на начелима јединства, непрекидности, еластичности, ефикасности, оперативности и сигурности. Систем командовања у Војсци Србије је јединствен и недељив, а основна карактеристика командовања јесте да се заснива на једностарешинству и субординацији.

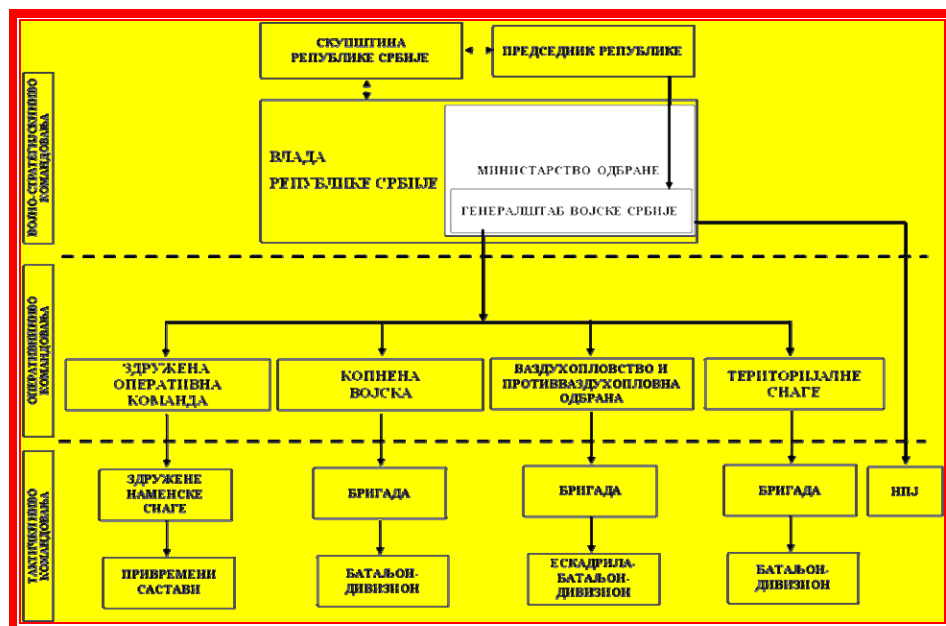
Председник Републике одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату, министар одбране координира и спроводи утврђену одбрамбену политику и руководи Војском Србије, а начелник Генералштаба Војске Србије командује и руководи Војском Србије у складу са законом и актима командовања претпостављених.

Систем командовања и руковођења у Војсци Србије организован је на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу.

На стратегијском нивоу носиоци командовања и руковођења Војском Србије су председник Републике, министар одбране и начелник Генералштаба Војске Србије, а Генералштаб Војске Србије, као део Министарства одбране, јесте највиши стручни и штабни орган за припрему и употребу Војске Србије.

На оперативном нивоу носиоци командовања и руковођења су команде видова, Команда за обуку и друге оперативне команде, чија је организација прилагођена организацији Генералштаба Војске Србије.

На тактичком нивоу носиоци командовања и руковођења су команде бригада и њима равних јединица (слика 1).



Слика 1 – Нивои командовања у Војсци Србије¹⁴

Правилна примена и поштовање начела не значи да ће командовање бити истовремено и правовремено, адекватно и ефикасно, јер зависи од способности командовања којима располаже Војска Србије за извршавање додељених мисија и задатака у миру, ванредном и ратном стању. С тим у вези, размотрићемо шта заправо значи синтагма „способност командовања” и како она утиче на носиоце командовања.

Временски и историјски посматрано, развој војске кретао се у утврђивању односа између оперативних способности војске за извршавање додељених мисија и задатака и успостављања адекватне структуре команди, јединица и установа. Тај однос успоставља се између потребних оперативних способности Војске Србије, с једне стране, и чинилаца – ресурсних ограничења за развој тих способности, с друге стране.

Оперативне способности представљају могућност Војске Србије или њених делова да у предвиђеном времену и под одређеним стандардима и условима остварују жељене оперативне ефекте комбинацијом снага, средстава и начина извршења задатака.¹⁵

На основу тога произилази да је способност командовања могућност ефикасног планирања, организовања, вођења и контроле операција Војске Србије или њених делова ради остваривања постављених оперативних циљева, односно извршавања додељених мисија и задатака. Развој способности командовања треба да буде усмерен на скраћивање времена за доношење и преношење одлука, правовремено генерисање, припрему и упућивање снага у зону извођења операција, као и обезбеђивање ефикасног планирања и вођења операција.

¹⁴ Доктрина Војске Србије, Медија центар, 2010, стр. 40.

¹⁵ Исто, стр. 42.

Доктрином Војске Србије командовање и руковођење је дефинисано и као један од садржаја у операцијама Војске Србије, поред дејстава и противдејстава, обезбеђења, маневра, ватрене подршке, заштите и одрживости и операцијска функција, у којима се групишу сродни задаци и способности различитих снага преко којих се операција као процес планира, припрема и изводи.

Међусобни однос и утицај доктрине и концепта на командовање Војском Србије

Снаге Војске Србије димензиониране су у складу с додељеним мисијама и задацима. У тим условима систем командовања и руковођења мора бити прилагодљив и способан да у динамичном окружењу мења своју структуру и да се прилагођава конкретним задацима.

Због различитости снага које се ангажују у операцијама, садејство, сарадња, координација и синхронизација имају кључну улогу и усмерени су ка остварењу здруживања снага и интеграцији способности између различитих учесника у зони операције.

Тренутна законско-нормативна и стратегијска решења нису довољна за потпуно уређење функционисања система одбране у складу са захтевима интегралног ангажовања снага и њихове ефективности и ефикасности, што је условило да садашња доктринарна решења буду непотпуна. Овај став поткрепљује чињеница да су две најважније снаге за могуће оружано супротстављање војним изазовима, ризицима и претњама делови два различита система у Републици Србији. То су: а) Војска Србије је део система одбране и њоме командују председник Републике Србије, начелник ГШ ВС и старешине у ВС, а руководи министар одбране и б) МУП Републике Србије део је система националне безбедности Републике Србије, а право руковођења има председник Владе Републике Србије, министар унутрашњих послова и директор Полиције.

Члан 25. Закона о одбрани дефинише права и дужности органа државне управе и осталих органа у области одбране, где Министарство унутрашњих послова има посебна права и дужности у области одбране, које се односе на:

1) *организовање, припремање и планирање употребе Полиције у ратном и ванредном стању и за подршку Војсци Србије у одбрани Републике Србије од војних и не војних изазова и претњи из надлежности Војске Србије.*

Члан 4. истог Закона, став 1, у тачки 10. и 11, говори о основним значењима појмова:

10) **војни изазови**, *ризици и претње безбедности, испољавају се у облику: агресије, оружане побуне и других облика употребом оружане силе и*

11) **не војни изазови**, *ризици и претње безбедности, испољавају се у облику: тероризма, организованог криминала, корупције, елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности.*

Војска Србије је организована оружана снага и носилац борбених операција и свих других облика оружаног супротстављања, чија је надлежност утврђена Уставом и законом.

Члан 31. Закона дефинише: „Војска Србије обједињава све учеснике у борбеним операцијама и командује свим снагама које изводе борбена дејства у ратном и ванредном стању на основу закона, а у складу с Доктрином Војске Србије”, а члан 39: “Ако су угрожени: део територије Републике Србије, гранични појас, граница, живот и здравље

људи и животиња и материјална добра на том подручју, на заједнички предлог министра унутрашњих послова и министра одбране, а уз сагласност председника Републике, Влада образује полицијске и војне снаге за извршавање заједничких задатака.

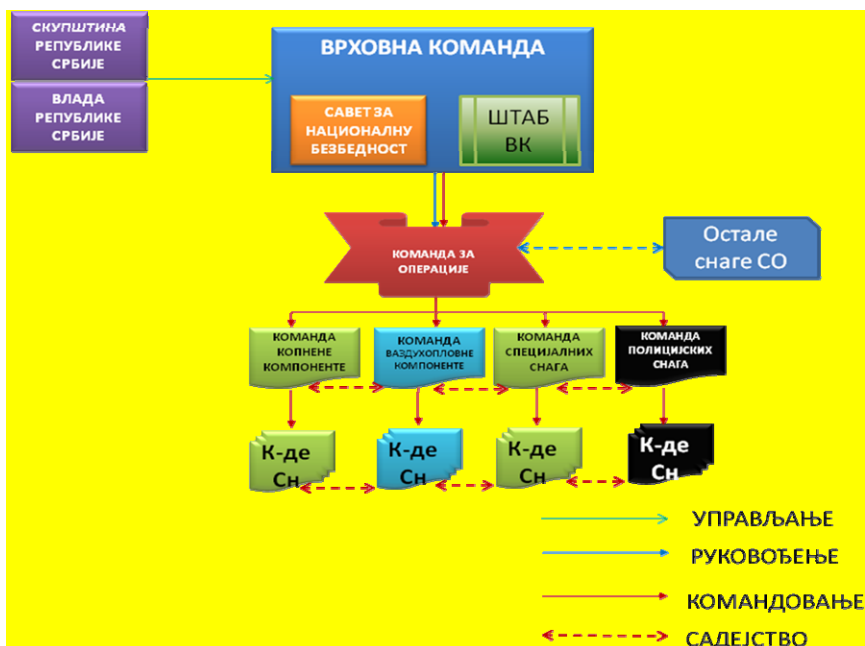
У извршавању задатака из става 1. овог члана полицијске и војне снаге су потчињене старешини Војске Србије кога овласти председник Републике, на заједнички предлог министра унутрашњих послова и министра одбране.”

Заједничку употребу ових снага у миру, ванредном стању и рату оптерећује питање које се односи на заједничку команду над овим снагама и начин и облике сарадње са другим снагама одбране и међусобне односе у супротстављању војним и не војним изазовима, ризицима и претњама.

Могућа решења, која се односе на заједничку команду над свим субјектима одбране у реализацији додељених мисија, предложена су Концептом командовања и руковођења у Војсци Србије који је израђен 2014. године.

Уопштавајући и конкретизујући до сада изнето можемо закључити да је суштина ових решења у следећим предлозима који би се могли уградити у Доктрину Војске Србије и по дубини у доктринарни документ о командовању у операцијама:

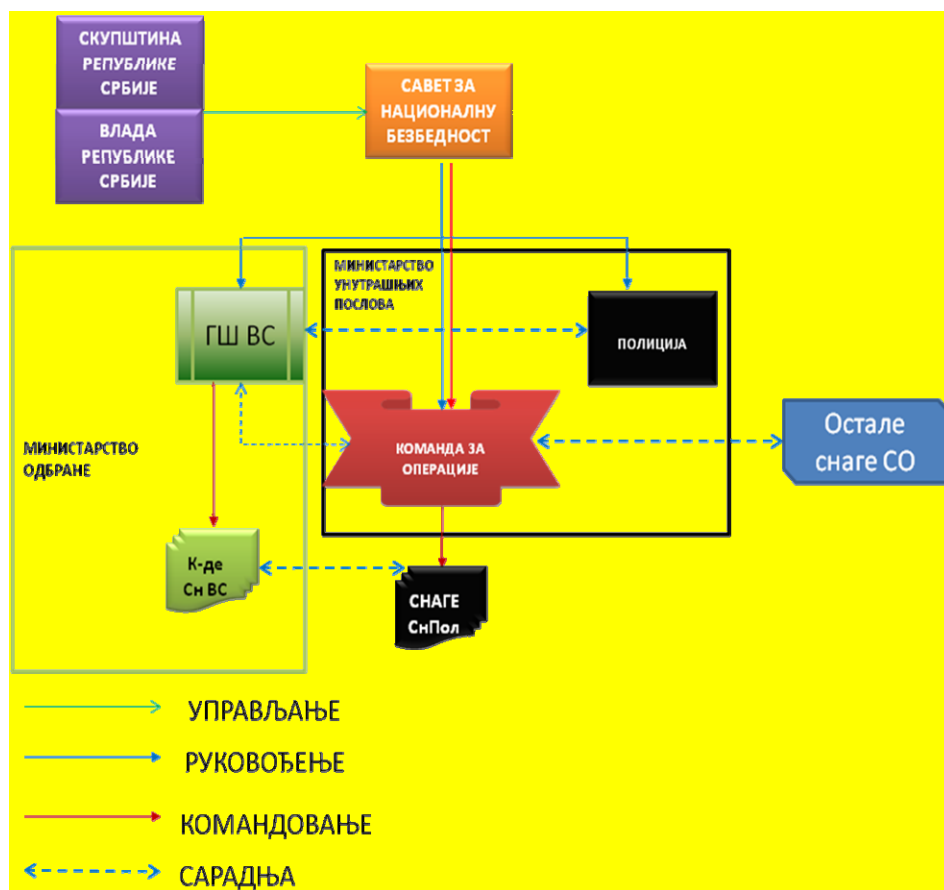
1) У случају оружане агресије формирала би се Врховна команда система одбране Републике Србије. У састав Врховне команде улазе чланови Савета за националну безбедност и Штаб Врховне команде. Штаб Врховне команде чини МО са Генералштабом ВС (слика 2).



Слика 2 – Систем командовања и руковођења снагама одбране у одбрани од оружане агресије споља¹⁶

¹⁶ Концепт командовања и руковођења Војском Србије, ГШ ВС, 2014, стр. 18.

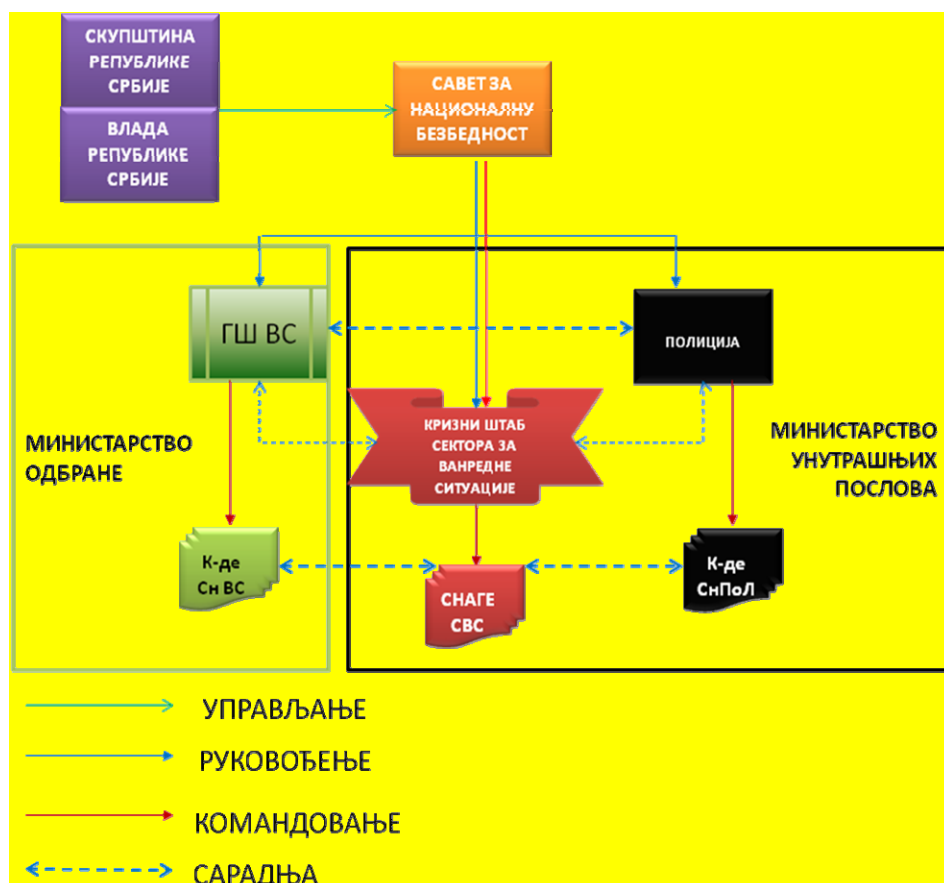
2) У случају појаве тероризма и оружане побуне, водећи субјект су снаге МУП-а, а остале снаге подржавају и реализују задатке у складу са својим способностима (слика 3).



Слика 3 – Систем командовања и руковођења снагама одбране у одбрани од тероризма и оружане побуне¹⁷

3) У случају појаве елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности, водећи субјект су снаге МУП-а, а остале снаге подржавају и реализују задатке у складу са својим способностима (слика 4).

¹⁷ Исто, стр. 19.



Слика 4 – Систем командовања и руковођења снагама одбране у одбрани од елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности¹⁸

Командовање и руковођење у операцијама Војске Србије заснива се на плановима, слободи акције и дисциплини потчињених команданата. За њихово остварење потребно је да команданти свих нивоа разумеју замисао за извођење операције и своју мисију на стратегијском, оперативном и тактичком контексту, које ефекте и зашто треба да постигну и да имају слободу акције ограничену нужним степеном координације од вишег нивоа командовања.

Слобода акције почива на децентрализованом начину командовања. Њоме команданти дају пуну одговорност потчињенима за дејство у оквирима сопствене замисли за извршавање задатака и мисије. Претпостављени одређује јасне циљеве, додељује ресурсе, даје смернице и дозвољава потчињеном да одлучи како да изврши мисију и задатак, што не искључује његову одговорност за успех или неуспех мисије.

¹⁸ Исто, стр. 20.

Систем командовања и руковођења обухвата снаге, средства и процедуре које су неопходне команданту за планирање, усмеравање и контролу извршавања задатака додељених снага у операцијама.

Средства командовања обухватају интегрисани телекомуникационо-информациони систем, способан за прикупљање, обраду и дистрибуцију података. Снаге које чини људство организовано у команду или штаб мора у потпуности да познаје средства и процедуре и поседује способности за тимски рад.

Један од основних задатака команде – штаба јесте да, користећи средства, упутства, правила и процедуре омогуће команданту да се усмери на најзначајнију активност.

Командовање, доктрина и концепти регулишу део друштвених односа и појава. Командовање усмерава људе на пожељна понашања ради остваривања одређених вредности, циљева и задатака, а доктрина и концепти дају оквир у којем се врши то усмеравање.

Теоријски приступи командовању и доктрини имају суштинску разлику, јер командовање је право појединца (команданта и командира) да доноси одлуку, издаје наређења и контролише одлуку и има практични карактер, док је доктрина систем усвојених и утврђених начела у војној делатности, што значи да је чисто теоријског карактера, а свакако заснована на искуствима командовања у практичној војној делатности.

Доктрина и концепти односе се на то шта је важно, а не ко је важан, те стога указују на важне садржаје које би команданти требало да реализују и да објасне зашто и како то треба да реализују.

Командовање је појава која је условљена и природним законима (природна појава човека од давнина да буде вођа и да издаје наређења), али је ограничена обавезујућим учењем, војном доктрином која је материјализује и формализује војнодоктринарним правилима и упутствима која се односе на то како командовати у разним околностима. Стога су и војнодоктринарни ставови постали садржај командовања.

Организација, функционисање и систем командовања и уређење доктринарних докумената, поред општих и заједничких норми које су наведене у претходном тексту, специфичне су за различите оружане снаге, што не би требало посебно доказивати с обзиром на различите системе државног уређења, политичке циљеве и интересе, економску моћ ... У појединим оружаним снагама постоје и посебни доктринарни документи као што је Доктрина командовања.

Доктринарни документи, Доктрина Војске Србије, Доктрина операција, доктрине видова и функционалне доктрине израђене су у складу са савременим трендовима и савременом војном мисли и у складу са стратегијским окружењем и проценом изазова, ризика и претњи. Ови основни документи представљају основ за командовање у којем се успоставља однос између доносиоца одлуке и осталих органа током извршења задатка.

Кроз свој садржај доктрина описује какву ће организацију успоставити Војска, како ће се припремати, употребљавати и обезбеђивати, и заокружује војну делатност у целини.

Командовање је садржај и функција у операцијама, а доктрина и концепти говоре о начину вођења борбених дејстава и неборбених активности у све три мисије.

Доктрина и концепти у својим оквирима објашњавају и фокусирају се на ефекте, односно на жељени исход одређене акције, а командовање распоређује системе и снаге у њиховом достизању и одређује одлучујуће и помоћне ефекте.

Систем доктрине Војске Србије организује се у оквиру постојеће организацијско-формацијске структуре. Због значаја доктрине као чиниоца оперативних способности, управљање њеним развојем у систему може се посматрати као део садржаја командовања Војском. Процес развоја и одржавања доктрине захтева велики број активности различитих нивоа командовања.

Разумевање, прихватање и веровање у доктрину као званични корпус знања војне делатности чини претпоставку за њен развој и стварање услова за изградњу и јачање оперативних способности војних снага. Тај корпус знања постао је кључни ресурс војне организације и њене способности.

Дефинисање употребе Војске Србије захтева изградњу и развој војне доктрине којом се, заједно са осталим чиниоцима оперативних способности, стварају основне теоријске и практичне претпоставке за изградњу способности командовања и руковођења Војском Србије. Саставни део командовања и руковођења Војском су њене функције планирања, организовање, наређивање, контрола и координација у организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске у миру, ванредном стању и рату.

Евидентно је да је војна доктрина најопштији чинилац развоја оперативних способности оружаних снага, а такође и да концепти усмеравају доктрину у будућем оперативном окружењу. Тако схваћени утичу на способност командовања на два начина: посредно и непосредно. Посредан утицај војне доктрине и концепата командовање садржан је у чињеници да доктрина и концепти дају општа начела у командовању и потребне способности у складу са дефинисаним начелима за ефикасно и ефективно командовање на свим нивоима. Непосредан утицај војне доктрине и концепата на командовање исказује се кроз став да они заједнички исказују важне садржаје које командовање мора да реализује и да објашњавају зашто то треба да ураде.

Без обзира на то да ли се прати посредан или непосредан утицај доктрине и концепата на командовање, пракса је најбољи учитељ, па се може се рећи да нема ниједне књиге или теорије која ће гарантовати успешно и ефикасно командовање, као што ни командовање не може бити успешно без дефинисаних специфичних начела и адекватног оквира за реализацију мисија и задатака Војске Србије.

Из наведеног несумњиво произилази да концепти и доктрина операционализују и усмеравају командовање на свим нивоима и дају прихватљива решења и моделе за превазилажење недоумица у ланцу командовања у свим мисијама.

Стога, Концепт командовања и руковођења у Војсци Србије и сваки будући концепт који се бави командовањем при употреби Војске Србије треба пажљиво анализирати и нормативно уважити, ради разрешавања надлежности командовања свим снагама у систему одбране.

Закључак

Значајно је указати на међузависност доктрина, концепата и командовања и на тај начин довести у везу одговарајуће одлуке и могућа решења која се односе на заједничку команду над свим субјектима одбране у реализацији додељених мисија.

Предложени модели функционисања система командовања и руковођења системом одбране, као и идеја о успостављању оптималног концепта командовања у операцијама Војске Србије, представљају резултат анализе међусобног односа доктрине, концепата и командовања Војском Србије.

Доктрина и концепти ослањају се на искуствене чињенице и својим ставовима преваходно су окренути будућности која мора да обухвати хипотетички замишљену стварност.

Доктрина је платформа и основ, а концепти указују на начин командовања у будућем окружењу. Војном доктрином се објашњава како војна професија реализује усмерења наведена у стратегијским документима у блиској и даљој будућности. На основу утврђених мисија Војске утврђује се модел њене употребе, развијају способности и даје оквир командовању.

Суштину међузависности доктрине, концепата и командовања чине: (1) командовање као оперативна способност, које се израђује преко чинилаца способности, (2) здружени оперативни концепт и концепт командовања и руковођења који су саставни део процеса планирања развоја оперативних способности и дају препоруке за развој интегрисаних способности командовања, (3) доктрина као најважнији чинилац способности, која одређује структуру, везе и односе између различитих елемената Војске, што чини организацију, (4) начин функционисања организације, који се састоји у адекватном пројектовању структуре оличене у командовању у операцијама, (5) основне карактеристике савремених операција: интеграција способности војних снага са осталим снагама одбране, координација свих учесника у реализацији различитих задатака војног и не војног карактера, централизовано командовање и децентрализовано извршење, синхронизација и усмеравање додељених ресурса у реализацији задатака за достизање максималних ефеката, (6) постојећа и предложена решења у области командовања која морају бити подвргнута детаљној анализи, а у складу са предложеним решењима потребно је израдити нова доктринарна документа свих нивоа, поштујући начело централизованог командовања и децентрализованог извршења у складу са трендовима и променама физиономије војних и не војних претњи и (7) ефикасни процеси, процедуре и усмереност команди свих нивоа за извршавање задатака и мисија који морају бити стални без оптерећујућих препрека у надлежностима командовања у систему одбране, па их стога треба доградити.

Доктрина и концепти имају јасан утицај на командовање, а одређене промене у командовању треба да уважавају садашња доктринарна и концептуална решења.

Командовање мора да има адекватан оквир у којем се креће и доноси наређења и одлуке; то је право команданта и командира које се црпи из доктрина и концепата.

Концептом одбране усмеравају се снаге одбране по одређеним начелима у стварању одговарајућих унутрашњих и спољних, политичких и економских, социјалних, војних и других услова за одбрану и заштиту одбрамбених интереса државе. Концептом одбране тежишно се објашњава шта и зашто нешто треба урадити у одбрани националних интереса и ко то треба да уради.

Командовање као практична делатност команданата и командира проистиче и креће се у задатим доктринарно-концептуалним оквирима, са јасним одговорношћима и надлежностима. Без доктринарно-концептуалних оквира командовање не би имало основу, и значило би командовање војним формацијама које нису уређене.

Та практична делатност усмерена је ка испуњењу заједничког циља свих структура у операцијама и огледа се у адекватној организацији снага и процедурама оперативног планирања, развоју командно-информационих система, обуци команди и штабова, развоју лидерства, заједничким процедурама и механизмима размене података са другим снагама у систему одбране (интероперабилност).

Литература

- [1] Брана Јовановић, *Увод у теорију војног руковођења*, ВИЗ, Београд, 1984.
- [2] Божидар Форца, „О хијерархији доктринарних докумената“, *Војно дело*, лето, 2014.
- [3] *Војна енциклопедија*, Редакција Војне енциклопедије, Београд, 1981.
- [4] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010.
- [5] *Доктрина операција*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2012.
- [6] Joint Concept development and experimentation, CJCSI, 02C, 2012.
- [7] *Концепт командовања и руковођења у Војци Србије*, Здружена оперативна команда ГШ ВС, 2014.
- [8] NATO Research and Technology Board: Panel On Studies, Analysis and Simulation (SAS), *Handbook in Long Term Defense Planning*, 2001.
- [9] NATO Glossary of Terms and Definitions, 2010.
- [10] NATO Operations, 2001.
- [11] Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Београд, Просвета, 1980.
- [12] *MOD Architectural Framework, Concepts and Doctrine Community of Interest Deskbook*, Ministry of Defence UK, 2005.
- [13] Pouzn, V. R., *Извори војне доктрине*, Београд, ВИЗ и новински центар, 1992.
- [14] *A Practical Guide for developing and writing Military Concepts*, John F. Smith, 2002.
- [15] *Речник српскохрватског књижевног језика*, Матица српска – Матица хрватска, Нови Сад – Загреб, 1967.
- [16] *Ријечник хрватског или српског језика*, Југословенска академија знаности и умјетности, Том XXI, Загреб, 1973–1974.
- [17] *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, том II, Институт за српскохрватски језик, Београд, 1962.
- [18] *Review of Joint Operating Concepts and Joint Functional Concepts*, Workshop report, 2003.
- [19] *Стратегија одбране Републике Србије*, Београд, октобар 2009.
- [20] *Concept Development, Capabilities determination and Capabilities integration*, Department of the Army, United States of Army, TRADOC, 2011.
- [21] *Concept Development and Experimentation Method Description*, Nordic Defence Cooperation, 2012.

ДОКТРИНАРНА РЕШЕЊА УПОТРЕБЕ РЕЧНЕ ФЛОТИЛЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Шериф Б. Бајрами
Војска Србије, Копнена војска, Речна флотила
Раде В. Славковић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Основна намена Војске Србије јесте одбрана земље од оружаног угрожавања споља и дефинисана је Уставом Републике Србије. Међутим, све учесталија појава елементарних непогода захтева, поред уобичајених снага, активну употребу јединица Војске Србије у пружању помоћи цивилним органима власти у заједничкој борби против разарајућих последица проузрокованих јаким земљотресима, великим поплавама, сушама и снежним падавинама. Важно место у трећој мисији Војске Србије, нарочито када је реч о пружању помоћи цивилним властима у случају великих поплава, заузима Речна флотила са свим својим људским, материјалним и организационим капацитетима. Речна флотила, као саставни део Војске Србије, успешно је реализовала задатке заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине током претходно проглашених ванредних ситуација на територији Републике Србије. Међутим, стечена искуства указују на потребу даљег развоја оперативних способности која су у функцији извођења неборбених операција – подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. Унапређење и изградњу оперативних способности могуће је планирати преко чинилаца развоја и то: доктрине, организације, обуке, опремања и финансирања Речне флотиле.

Кључне речи: *Речна флотила, ванредна ситуација, доктрина, обука, опремање и финансирање*

Увод

Катастрофални земљотреси, суше и велике поплаве стални су безбедносни ризици за Републику Србију. Борба против елементарних непогода, чије се последице испољавају на све сфере друштвеног живота, изискује ангажовање многобројних државних и друштвених организација у области заштите и спасавања. Све већи број субјеката који се баве овом проблематиком намеће потребу за унапређењем и усклађивањем њихових функција у јединствен и синергичан одговор како би њихова употреба у ванредним ситуацијама била што ефикаснија и сврсисходнија.

Данас је евидентан друштвени, економски и безбедносни значај унутрашњих пловних путева, а с тим и улога речних јединица да, у садејству са осталим јединицама Копнене војске, штити интересе Републике Србије на рекама, језерима, каналима и другим текућим и стајаћим водама. Речна флотила као саставни део Копнене војске представља неизбежан субјекат у заштити и спасавању становништва, животне средине и друштва у целини током различитих природних непогода, а нарочито када је реч о ванредним ситуацијама узрокованим великим поплавама. Дефинисање мера за унапређење оперативних способности Речне флотиле за такву њену употребу јесте основни циљ овог рада.

Ванредне ситуације

Данас се свака држава суочава са многобројним изазовима, ризицима и опасностима од акцидената, удеса, хаварија, природних катастрофа и других облика разорног деловања на човека, животну средину и друштво у целини. Један од проблема који отежава успешно и ефикасно функционисање свих субјеката у заштити и спасавању људи и материјалних добара јесте, поред осталог, и јасно теоријско одређење појма „ванредна ситуација”. Учестала, непредвидива и разорна деловања природних непогода, техничко-технолошких несрећа и других облика угрожавања намеће потребу да се појам „ванредна ситуација”, као правни инструмент за којим држава посеже у ситуацијама када су угрожени основни услови за живот и рад, јасно и прецизно дефинише.

Појам ванредних ситуација

Устав Републике Србије, као основни и највиши правни акт једне државе, не препознаје појам „ванредна ситуација” већ искључиво ванредно и ратно стање.¹ Закон о одбрани много прецизније од Устава обрађује поменути два стања, док се појам „ванредна ситуација” у Закону о ванредној ситуацији коначно препознаје и дефинише као „стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада”.²

У страниој стручној литератури могу се пронаћи и другачије дефиниције појма „ванредна ситуација”. Тако, на пример, у англоамеричкој литератури користи се термин „state of emergency”. Његово значење се, по правилу, везује за ванредно стање, али са донекле специфичном и ужом садржином. Под овим термином првенствено се подразумева стање које се уводи због елементарних непогода које

¹ Устав РС, „Службени гласник РС”, број 98/06, члан 200-201.

² Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 111/09 и 92/11, члан 8.

прете да угрозе нормално функционисање живота на делу територије или на целој територији неке државе. То јасно потврђује и New Jersey State law (N.J.S.A. App. A, p. 9–37) који дозвољава гувернеру државе да прогласи ванредно стање у време великих временских непогода и природних катастрофа. Овакво решење држава користи као средство за брзо реаговање на потребе грађана, ангажујући додатно људство, возила и друга средства потребна за адекватан одговор на инцидент.³

У руској литератури посебно се издваја термин „чрезвычайная ситуация” – ванредна, изванредна, изузетна ситуација. „Чрезвычайная ситуация” је стање у којој је дошло до нарушавања нормалних услова живота и рада у објектима или на одређеној територији, изазваних хаваријом, елементарном непогодом, катастрофом, еколошким акцидентом, епидемијом и слично, а могу довести до људских и материјалних губитака, нанети штету здрављу људи или природи и окружењу, значајне материјалне губитке и нарушавање живота и рада људи.⁴

За разлику од већине других држава,⁵ у Русији је 1994. године уведено посебно Министарство за ванредне ситуације (Министарство по чрезвычайным ситуациям), које је задужено за послове цивилне заштите и отклањање последица природних катастрофа. Један од докумената Министарства, под називом „Основи заштите становништва и територије у кризним ситуацијама”, ванредну ситуацију дефинише као „скуп ванредних услова и фактора који су се створили у одговарајућој зони као резултат ванредног догађаја”.⁶

Руски професор Мاستрујков под ванредном ситуацијом подразумева ону у којој на одређеној територији или акваторији долази до нарушавања нормалних услова за живот и рад људи, угрожава се њихов живот и здравље, наноси штета имовини становништва, националној привреди и животној средини.⁷

Стојановић Р. сматра да „када друштво редовним активностима (превентивним, оперативним и одржавањем) не може да спречи, умањи и отклони последице изазване опасностима, оне добијају карактер ванредних ситуација”.⁸

На основу наведених дефиниција може се закључити да појам „ванредна ситуација”, у ширем смислу, подразумева изненадан и јединствен догађај који изазива поремећај редовних друштвених процеса и појава, знатно утичући на животе људи, имовину и природну средину, односно, као фактор нестабилности, доводи до дисфункције постојећег друштвеног система, док се, у ужем смислу, под ванредном ситуацијом подразумева стање нарушавања живота и здравља људи, причињавање

³ Аврамовић, Д., Млађан, Д.: „Ванредно стање и ванредна ситуација – компаративни термилошки и садржински аспекти”, *Теме – часопис за друштвене науке*, Универзитет у Нишу, број 02, 2014, стр. 770.

⁴ Калужный, Е. А., Михайлова, С. В., Напреев, С. Г. & Маслова, В. Ю.: *Безопасность изнедавательности*, АГПИ, Арзамас, 2012, стр. 16.

⁵ Државни органи задужени за проблеме насталих пре, током и након ванредне ситуације углавном су, у организацијском смислу, смештени унутар МО или Министарства унутрашњих послова.

⁶ Млађан, Д. и Кекић, Д.: „Ванредна ситуација – прилог концептуалном одређењу безбедности”, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, бр. 3, Београд, 2007, стр. 61–83.

⁷ Маструјков, Б. С.: *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, Издательский центр Академия, Москва, 2004, стр. 11.

⁸ Стојановић, Р.: *Заштита и спасавање људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984, стр. 8.

штете на материјалним добрима и угрожавање животне средине услед дејства елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, као и несрећа насталих ратним разарањима и тероризмом. Немогућност спречавања, ублажавања и отклањања последица услед деловања наведених опасности редовним функционисањем система основни је разлог због којег држава прелази на ванредан начин организовања одређених субјеката и посебан режим функционисања система, који подразумева ангажовање великих материјалних и људских потенцијала.

Класификација ванредних ситуација

Класификација, као научни метод, омогућава циљно оријентисан поредак посматраних феномена путем позивања на једно или више обележја, која се могу разликовати.⁹ Узимајући у обзир претходно терминолошко објашњење појма „ванредна ситуација”, а у односу на узроке настанка, могућа је подела на: ванредне ситуације узроковане елементарним непогодама, техничко-технолошким и ратним опасностима.¹⁰

Елементарне непогоде су појаве настале деловањем природних сила које доводе до прекида редовног живота и рада људи, узрокујући жртве и велику материјалну штету, превазилазећи редовне способности заједнице у адекватном супротстављању и отклањању последице. Манифестовање природних сила огледа се кроз поплаве, цунамије, суше, потресе, снежне мећаве, ветрове орканске и олујне јачине, одроњавање и клизање тла, пожаре, вулканске ерупције и друге појаве.

Елементарна непогода се законским одредбама дефинише као: „ (...) догађај хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокован деловањем природних сила, као што су: земљотрес, поплава, бујица, олуја, јаке кише, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавање или клизање земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавање леда на водотоку, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе здравље и живот људи или проузрокују штету већег обима”.¹¹

Техничко-технолошке опасности представљају изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и авио- саобраћају, удес у рудницима и тунелима, застој рада жичара за транспорт људи, рушење брана, хаварија на електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама, а чије по-

⁹ Петровић, Г.: Логика, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990, стр. 145.

¹⁰ Преузето из Byrne, B. with Baden, S.: Gender, emergencies and humanitarian assistance, report commissioned by the WID Desk, European Commission, Directorate General for Development, Brussels, 1995.

¹¹ Закон о ванредним ситуацијама РС, „Службени гласник РС”, бр. 111/2009, члан 8, тачка 3.

следице угрожавају безбедност и живот људи, материјална добра и животну средину.¹² Техничко-технолошке несреће настају услед дисфункције техничко-технолошких процеса насталих због кварова на склоповима и истеклих ресурса одређених делова, намерним или случајним деловањем човека, као и због утицаја природних катастрофа.

Ратне опасности јесу последица оружаног сукоба држава, војно-политичких савеза или различитих друштвених снага унутар једне земље у којима се примењује насиље и борбена дејства ради остваривања политичких, економских и војних циљева. Такође, пре отпочињања борбених дејстава постоје опасности од настајања ванредне ситуације применом различитих координираних мера и поступака (политичких, дипломатских, привредних, обавештајно-субверзивних, терористичких и др.) од стране држава потенцијалних агресора према држави будућој жртви агресије. Применом мера и поступака из комплекса специјалног и психолошког рата из пред-ратног мирнодопског периода заоштравају се односи између две и више земаља, што представља увод у оружану агресију и стварање повољних услова за њено успешно извођење. Другим речима, ове мере и поступци директно проузрокују настанак ванредне ситуације, која се објавом рата и почетком борбених дејстава још више усложњава.¹³

Може се закључити да појам и класификација ванредних ситуација опредељују, пре свега, различите врсте опасности, које угрожавају безбедност и које, узроковане дејством природе или делатношћу људског фактора, могу да доведу до ванредне ситуације на одређеној територији. Према томе, када се редовним активностима (превентивним, оперативним и другим) не могу спречити и отклонити последице изазване опасностима, онда стања опасности добијају карактер ванредне ситуације.

Доктринарна опредељења о употреби Војске Србије у ванредним ситуацијама

Основна намена Војске Србије јесте одбрана земље од оружаног угрожавања споља, а дефинисана је Уставом Републике Србије.¹⁴ Међутим, све учесталија појава елементарних непогода захтева, поред уобичајених снага, активну употребу јединица Војске Србије у пружању помоћи цивилним органима власти у заједничкој борби против разарајућих последица проузрокованих јаким земљотресима, великим поплавама, сушама и снежним падавинама. Начин и услови под којима се Војска Србије припрема и користи у подршци цивилним властима у случају елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа дефинисани су у доктринарним документима различитог хијерархијског нивоа.

¹² Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 111/09 и 92/11, члан 8, тачка 4.

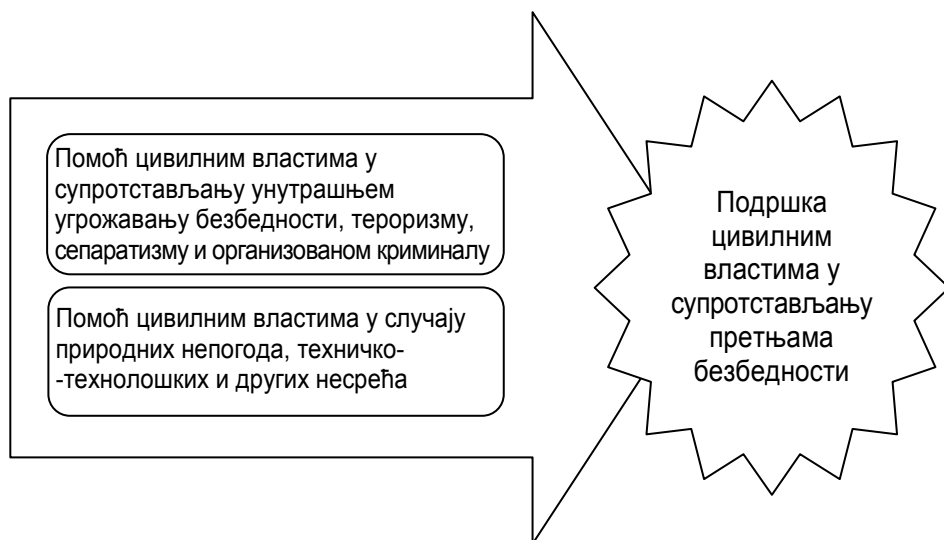
¹³ Катарина, Ш: Ванредне ситуације, Девета школа реформе сектора безбедности, ISAC Found, Београд, 2007, стр. 146.

¹⁴ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 98/06, члан 139–141.

Доктрина Војске Србије

Доктрином Војске Србије, највишим доктринарним документом, дефинисана су општа опредељења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске Србије у миру, ратном и ванредном стању. Разрађују се утврђени ставови за изградњу професионалне и ефикасне Војске Србије, материјално и финансијски одрживе, интероперабилне, модерно опремљене и оспособљене за реализацију мисија и задатака.¹⁵ Додељеним мисијама и задацима, наведеним у Доктрини Војске Србије, држава јасно дефинише своја очекивања и захтеве према Војсци. Њиховом реализацијом задовољава се основна потреба државе за успешном одбраном од оружаних претњи споља, изградња и очување мира у региону и свету, као и потреба за ефикасном борбом у супротстављању савременим претњама безбедности.

Одбрана територије Републике Србије од оружане претње споља представља основну друштвену улогу Војске Србије. Међутим, Војска Србије, као један од основних елемената система одбране чија опремљеност и оспособљеност представља основну снагу друштва, налази своје место и у подршци цивилним властима приликом заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине. Реализацијом задатака у оквиру пружања помоћи цивилним органима власти (слика 1) у ситуацијама интензивног утицаја елементарних непогода, Војска Србије даје одлучујући допринос у свеобухватној борби друштва у ванредним ситуацијама.



Слика 1 – Шематски приказ треће мисије Војске Србије

¹⁵ Доктрина Војске Србије, Медија центар „Одбрана”, Београд, стр. 9.

Учесталост проглашења ванредних ситуација и употреба Војске Србије у услови-ма све комплекснијих и динамичнијих безбедносних изазова, ризика и претњи усме-рених према не војним циљевима, где је, по правилу, најугроженије становништво, захтева правилну примену доктринарних решења употребе Војске Србије у њеној трећој мисији – пружање подршке цивилним властима у супротстављању неоружа-ним претњама безбедности, попут природних непогода, техничко-технолошких и дру-гих несрећа ради заштите и спасавања живота људи, материјалних добара и живот-не средине. Основним доктринарним решењима, наведеним у Доктрини Војске Срби-је,¹⁶ предвиђено је да делови Војске Србије могу бити стављени у приправност и упо-требљени (планирање, припремање и извођење борбене и неборбене операције) у случају проглашења ванредног стања услед природних и других несрећа и катастро-фа, на основу одлуке начелника Генералштаба или надлежног старешине, а по по-себном овлашћењу председника Републике. Међутим, за потребе пружања подршке цивилним властима Војска Србије не развија посебне снаге већ користи постојеће делове Војске ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, последица тероризма и других већих несрећа, које, сходно основној намени, могу успешно извршавати те за-датке.¹⁷ Такође, доктринарним одредбама предвиђено је да Војска, за разлику од борбених операција где има водећу улогу, у неборбеним операцијама има улогу по-дршке осталим снагама система одбране.¹⁸ У таквим околностима успешност извође-ња неборбених операција, пре свега, зависи од постигнутог нивоа успостављене са-радње и координације са државним органима који руководе снагама заштите и спа-савана на угроженом подручју и од степена оспособљености и опремљености једи-ница Војске Србије за реализацију неборбених активности.¹⁹

Доктрина Копнене војске

Доктрина Копнене војске је главни доктринарни докуменат вида Копнена војска заснован на Доктрини Војске Србије, Доктрини операције и функционалним доктри-нама Војске Србије. Представља основу за израду правила, упутстава, тактика, техника и процедура и обучавања команди и јединица Копнене војске. Њена основ-на намена јесте да одговори на питање КАКО ће се команде и јединице супротста-вити савременим изазовима, ризицима и претњама безбедности, односно како да се обезбеди јединствени приступ и поступак у развоју способности Копнене војске за одбрану територије од оружаног угрожавања споља, учешће у одржавању и раз-вијању мира и безбедности, са партнерским земљама, у региону и свету и пружању помоћи цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

Копнена војска се употребљава у миру, ратном и ванредном стању извођењем бор-бених и неборбених операција тактичког, оперативног и стратегијског значаја.²⁰ Међутим,

¹⁶ Исто, стр. 62.

¹⁷ Исто, стр. 66.

¹⁸ Исто, стр. 62.

¹⁹ Исто, стр. 82.

²⁰ Доктрина Копнене војске, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012, стр. 64.

све учесталија појава природних непогода, попут суша, поплава и земљотреса намеће потребу за употребом снага Копнене војске и у ванредним ситуацијама. Доктрином Копнене војске употреба снага у случају природних непогода, техничко-технолошких и других несрећа остварује се извођењем неборбених операција чији је основни циљ пружање подршке цивилним властима у супротстављању не војним претњама безбедности.

Пружање подршке цивилном становништву, у сарадњи са локалним властима у угроженим подручјима, снаге Копнене војске реализују кроз одређене неборбене активности.²¹ То су:

– **евакуација становништва** – активност у којој учествују снаге Копнене војске, а реализује се у случају опасности која може бити изазвана деловањем непријатеља или природне и технолошке несреће. Реализује се у сарадњи и на захтев локалних власти;

– **дистрибуција основних животних намирница** – активност коју реализују снаге Копнене војске у сарадњи и на захтев локалних власти. Снаге Копнене војске могу се ангажовати за транспорт хране, воде и других потребних добара, спремање и поделу obroka, као и за стварање основних услова за смештај угроженог становништва;

– **обезбеђење здравствених услуга** – скуп активности које реализују јединице санитарне службе ради лечења повређених и оболелих, санитарне евакуације, снабдевања медицинским потрошним средствима и ветеринарско-санитарног надзора намирница на угроженим подручјима;

– **пружање помоћи у санирању последица елементарних и техничко-технолошких несрећа** – различите мере и радње које зависе од врсте и природе несреће. Снаге Копнене војске могу да пружају помоћ у гашењу пожара, изградњи насипа на поплавленим подручјима, уклањању одрона, поправци и одржавању путева, прикупљању података и уклањању последица у хемијским акцидентима.

Успешна реализација додељених задатака у неборбеним операцијама приликом пружања подршке цивилним властима, јединице Копнене војске, према доктринарним решењима,²² остварује се, пре свега, кроз правовремену идентификацију неоружане претње, ефикасном употребом снага на смањивању утицаја претње и спровођењем активности на санирању последица претње.

Идентификовање неоружане претње подразумева њено откривање и процену деловања. Прикупљањем информација и разменом информација са цивилним структурама власти омогућава се визуелизација ситуације на терену и услова оперативног окружења.²³

Смањење утицаја претње подразумева стварање услова за успешну реализацију планираних активности снага Копнене војске у току пружања подршке цивилним властима за време елементарних непогода, индустријских и других несрећа и епидемија. Остварује се: прецизирањем елемената координације са цивилним структурама, довођењем снага Копнене војске у угрожену зону, заштитом снага, логистичком подршком снага и другим задацима којима се стварају повољни услови за постизање жељених ефеката.²⁴

²¹ Исто, стр. 71

²² Исто, стр. 68.

²³ Исто, стр. 68.

²⁴ Исто, стр. 68.

Активности на отклањању последица претње представљају одлучујући задатак снага Копнене војске у неборбеним операцијама. Остварују се одлучујућим неборбеним активностима снага Копнене војске у току извођења операције и фазе стабилизације попут: пружање помоћи цивилним структурама у току евакуације становништва, дистрибуцији помоћи, изолацији угрожене зоне, збрињавања повређених и оболелих, асанацији угрожене зоне, гашења пожара, транспорта, изградњи насипа, обнављање инфраструктуре и других задатака који су прецизирани елементима координације између ангажованих снага КоВ-а и цивилних структура.²⁵

Доктрина операција Војске Србије

Основни доктринарни докуменат којим се утврђују општа опредељења и основни ставови о операцијама ВС у миру, ванредном и ратном стању јесте Доктрина операција Војске Србије. Намењена је командама, јединицама и установама Војске Србије, као и свим другим субјектима у систему одбране.

У документу се, на основу карактеристика безбедносног окружења, физиономије оружаних сукоба, дефинисаних мисија и задатака Војске Србије, карактера и садржаја савремених војних доктрина и достигнутог степена развоја Војске Србије операција дефинише као „скуп борбених и/или неборбених активности, покрета и других акција, које се предузимају по јединственој замисли ради остваривања општег циља различитог значаја. Изводе се самостално, у сарадњи са другим снагама одбране, снагама земаља партнера и снагама савезника”.²⁶ Такође, даље се дефинише као „сложен, планиран и припремљен процес, у којем се расположивим ресурсима за одређено време и јединственој замисли остварују циљеви различитог значаја”.²⁷ Операције, као облик планирања, припреме и извођења борбених дејстава, без обзира на различите борбене и неборбене активности у употреби војних снага, у начелу имају следеће фазе: припрему, извођење и стабилизацију и дезангажовање.²⁸

Операције у којима се тежишно изводе неборбене активности као подршка остварењу мисије аутори Доктрине сврставају у неборбене. а када говоре о појму операције подршке цивилним властима у супротстављању неоружаним претњама безбедности кажу да се: „изводе у случају природних непогода, индустријских и других несрећа и епидемија. Циљ извођења операција је подршка цивилним властима и становништву ради заштите и спасавања живота људи, материјалних добара и животне средине. За успех у извођењу операција потребни су: непосредна сарадња и координација с државним органима који руководе свим снагама на угроженом подручју и употреба потпуно оспособљених и опремљених јединица Војске Србије”.²⁹

²⁵ Исто, стр. 68.

²⁶ Доктрина операције Војске Србије, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012, стр. 32.

²⁷ Исто, стр. 32.

²⁸ Исто, стр. 53.

²⁹ Исто, стр. 37.

Речна флотила

Специфичност Речне флотиле у односу на остале снаге система одбране је њена везаност за акваторију и приобаље у току извршавања највећег броја додељених мисија и задатака. Задатак „Помоћ цивилним властима у случају природних непогода, техничко-технолошких и других несрећа” Речна флотила реализује кроз планиране и организоване активности на лоцирању и спасавању људи и животиња, евакуацији становништва и покретних ствари у безбедне зоне, дистрибуцији помоћи, изолацији угрожене зоне, збрињавању повређених и оболелих, пружању медицинске помоћи, гашењу пожара, транспорту, изградњи насипа, обезбеђењу важних хидро-навигацијских објеката, обнављању инфраструктуре и другим активностима на отклањању последица у конкретной ванредној ситуацији.

Појам, намена и задаци

Речна флотила је јединица Копнене војске која интегрише у функционалну целину речне јединице и инжењеријске јединице ради извршења додељених мисија и задатака на и у захвату унутрашњих пловних путева Републике Србије. Задатке извршава самостално или у оквиру операција КоВ-а и осталих снага система одбране.

Намена Речне флотиле проистиче из захтева и способности за извршење мисија и задатака дефинисаних Доктрином Војске Србије који су условљени специфичним војногеографским карактеристикама унутрашњих пловних путева (у даљем тексту УПП) у оквиру ратишта Републике Србије. Данас је евидентан друштвени, економски и безбедносни значај УПП, а са тим и улога Речне флотиле да у садејству са осталим јединицама КоВ-а штити интересе Републике Србије на унутрашњим пловним путевима.³⁰

Може се закључити да је основна намена Речне флотиле да развија и унапређује оперативне способности за извођење операција на и у захвату УПП и другим текућим и стајаћим водама, у свим хидролошким и метеоролошким условима, самостално или у садејству са јединицама КоВ-а и осталим снагама система одбране, као подршка додељеним мисијама Војске Србије.

Основни – наменски задаци за које се команда и потчињене јединице оспособљавају и увежбавају, а у вези с извршавањем задатака из све три мисије Војске Србије, јесу³¹: **одбрана унутрашњих пловних путева, подршка снагама КоВ-а и осталим снагама система одбране на и у захвату река, канала и језера и задатак трагања и спасавања на рекама, каналима и језерима.** Међутим, све чешћа појава елементарних непогода и проглашавање ванредне ситуације на територији општина у зони одговорности Речне флотиле, односно у захвату УПП узроковало је све значајнију употребу Речне флотиле у реализацији задатака трагања и спасавања.

³⁰ Комљеновић, С.: Метеоролошко обезбеђење припреме одбрамбене операције Речних јединица, магистарски рад, ВА ВС, Београд, 2015, стр. 38.

³¹ Исто, стр. 28–34.

Речна флотила у ванредним ситуацијама, а нарочито када је реч о угрожавању становништва и материјалних добара услед деловања поплавног таласа, због своје специфичности, има значајну улогу у спречавању, ублажавању и отклањању последица природних непогода.

Стечена искуства из употребе Речне флотиле у ванредним ситуацијама

Речна флотила заузима веома важно место у борби против природних непогода, а нарочито када је реч о природним непогодама изазваним поплавним таласом у захвату унутрашњих пловних путева Републике Србије. Током употребе јединица Речне флотиле у ванредним ситуацијама највише искуства стечено је кроз реализацију следећих задатака: евакуације становништва, материјалних добара и стоке из подручја угрожених поплавама првенствено воденим, а делимично и копненим путем; дистрибуције помоћи; изолације угрожене зоне; збрињавања повређених и оболелих; пружања медицинске помоћи; уздужног и попречног превозења; изградње насипа; изградње мосног места прелаза преко река; обезбеђења важних хидро-навигацијских објеката на унутрашњим пловним путевима; обнављања инфраструктуре и других активности у конкретној ванредној ситуацији.

Међутим, поред евидентних успеха, уочени су и одређени недостаци приликом заједничког ангажовања јединица Речне флотиле са осталим носиоцима заштите и спасавања, а који се, углавном огледају кроз:

- непостојање заједничког планирања, на нивоу система заштите и спасавања Републике Србије,
- не координираност захтева општинских, окружних, покрајинског и републичког штаба за ванредне ситуације,
- недовољно ангажовање представника штабова за ванредне ситуације на локацијама ангажовања снага заштите и спасавања и лошу координацију активности на терену,
- спор проток информација до последњег субјекта на терену,
- слабу и непотпуну визуализацију ситуације са терена,
- не обезбеђење смештаја, исхране, горива и мазива од стране локалне самоуправе за ангажоване ресурсе Министарства одбране и Војске Србије,
- непотпуну обученост официра за везу у штабовима за ванредне ситуације на свим нивоима командовања,
- нерасположивост инжењеријских машина за задатке заштите и спасавања, специјалних наменских алатки за чишћење снега, акумулатора, додатака за комбиноване грађевинске машине (ЈЦВ), потрошних и резервних делова из надлежности лаког ремонта за хитне оправке инжењеријских машина, дотрајалости ресурса и других проблема везаних за материјално обезбеђење,
- ограничену расположивост вучних возова за транспорт инжењеријских машина од мирнодопских локација до локација ангажовања и
- нерасположивост и недоступност руковооца инжењеријских машина, односно немогућност ангажовања дуплих посада.

Наведени недостаци су занемарљиви у односу на постигнуте ефекте. Међутим, не треба их игнорисати већ напротив – детаљно анализирати, извући поуке и, на основу добијених закључака, предузети одговарајуће мере за њихово отклањање а идентификоване недостатке користити приликом доградње оперативних способности Речне флотиле за њену даљу употребу у ванредним ситуацијама.

Мере за изградњу оперативних способности речне флотиле за употребу у ванредним ситуацијама

Савремени безбедносни изазови, ризици и претње, попут елементарних непогода и техничко-технолошких и других несрећа, све чешћи су разлози за увођење ванредне ситуације на територији Републике Србије чијим проглашењем држава активира додатне снаге и средства ради заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине.

Немогућност спречавања, ублажавања и отклањања последица услед деловања наведених опасности редовним функционисањем система основни је разлог због којег је Војска Србије, као додатна снага заштите и спасавања, била ангажована у ванредним ситуацијама. Речна флотила, као саставни део Војске Србије, такође је дала значајан допринос у реализацији задатака из треће мисије Војске Србије, с тим да стечена искуства указују на потребу даљег развоја оперативних способности чију изградњу и унапређење треба планирати преко чинилаца развоја, као што су: доктрина, организација, обука, опремање и финансирање Речне флотиле.

Доктрина

Војна доктрина је највиши програм развоја војне делатности у миру и рату. Она свакој војсци обезбеђује заједнички језик, филозофију, сврху и јединство деловања. Представља скуп утврђених и усвојених ставова и погледа на организацију, припрему и употребу војске у миру, ратном и ванредном стању. Може се рећи да је доктрина један од кључних чинилаца развоја оперативних способности³² на основу којих се јединице припремају и ангажују у све три мисије Војске Србије. Међутим, када је реч о њеном односу према Речној флотили, потребно је конкретизовати доктринарне ставове и одређења о месту и улози Речне флотиле у извршавању треће мисије Војске Србије. Заокруживањем система доктринарних докумената до најнижег нивоа општости, кроз правила, приручнике и упутства обезбедиле би се неопходне смернице за припрему и употребу речних, ронилачких и понтонирских јединица у различитим специфичним ситуацијама. Уградњом нових решења и стечених искустава током ангажовања јединица у ванредним ситуацијама постигла би се свеобухватнија и правовремена употреба јединица у условима где Војска Србије није носилац активности на угроженом подручју већ искључиво подршка цивилним органима у супротстављању претњама безбедности.

³² О утицају доктрине на оперативне способности видети више у раду: Форца, Б.: „Условљеност изградње оперативних способности од развоја доктрине Војске Србије”, Војно дело, Медија центар „Одбрана”, YU ISSN 0042-8426, Београд, 2014, стр. 210-223.

Такође, даљим развојем доктринарних решења, уважавајући тренутну законску регулативу која се односи на ванредне ситуације, избегле би се недоумице и дилеме приликом употребе Речне флотиле током координираног деловања са осталим снагама система заштите и спасавања у Републици Србији. Наиме, приликом употребе јединица Војске Србије у ванредним ситуацијама, новим доктринарним ставовима требало би се јасно и прецизно дефинисати када и у којим случајевима се јединице Војске Србије могу употребити, а да се при томе не нарушава начело поступности, што је до сада у пракси био чест случај. Начело поступности дефинисано је чланом 12. Закона о ванредним ситуацијама и предвиђа да: „(...) када друге снаге и средства система заштите и спасавања нису довољни за заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара и животне средине од катастрофа изазваних утицајем елементарних непогода и других несрећа, на захтев Министарства – организационе јединице надлежне за ванредне ситуације (...) Министарство одбране обезбеђује учешће организационих делова Министарства одбране, команди, јединица и установа Војске Србије за пружање помоћи у заштити и спасавању, у складу са законом.”³³ Уважавањем начела поступности спречила би се непланска и неекономична употреба људи и средстава Војске Србије, односно спречило би се њено неоправдано ангажовање у ситуацијама када регуларне снаге и субјекти система заштите и спасавања могу самостално да се одбране од угрожавајуће појаве без ангажовања додатних снага и средстава.

Затим, неопходно је дефинисати јасна и прецизна начела командовања и руковођења нашим јединицама у ванредним ситуацијама. У Закону о ванредним ситуацијама командовање и руковођење је регулисано на следећи начин: „Када у заштити и спасавању учествују јединице Војске Србије, њима командују њихове надлежне старешине, у складу са одлукама штаба за ванредне ситуације који руководи и координира заштитом и спасавањем.”³⁴ Међутим, непостојање заједничког планирања употребе свих учесника у ванредним ситуацијама, не координирани захтеви општинских, окружних, покрајинског и републичког штаба за ванредне ситуације, спор проток информација до последњег субјекта на терену и обрнуто, као и непотпуна визуализација ситуације, јесу фактори који су отежавали командовање и руковођење нашим јединицама у ванредним ситуацијама. Успешност система командовања и руковођења требало би да се обезбеди, пре свега, свеобухватним сагледавањем и уважавањем специфичности ангажовања јединица у неборбеним операцијама, добром комуникацијом са представницима цивилне власти, квалитетним и

³³ Закон о ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 111/2009 и 92/2011, члан 12.

³⁴ За координацију и руковођење заштитом и спасавањем у ванредним ситуацијама у складу са Законом о ванредним ситуацијама, као оперативном-стручним телима формирају се штабови за ванредне ситуације, према следећем:

- за територију Републике Србије – Републички штаб за ванредне ситуације, који формира Влада;
- за територију аутономне покрајине – покрајински штаб за ванредне ситуације, који формира извршни орган аутономне покрајине;
- за територију управног округа – окружни штаб за ванредне ситуације, који формира Републички штаб за ванредне ситуације;
- за територију града – градски штаб за ванредне ситуације, који формира скупштина града;
- за територију општине – општински штаб за ванредне ситуације, који формира скупштина општине.

Штаб чине командант, начелник и чланови штаба, а у градском и општинском штабу и заменик команданта штаба. Руковођење штабом поверено је носиоцу власти на одговарајућем нивоу. У састав штаба улазе и представници ВСв, најчешће представници територијално надлежне јединице ВС који учествују у раду штаба.

правовременим информацијама са терена, потпуним разумевањем додељених задатака и ефеката које команданти треба да постигну, као и максималном слободом акције којом би располагали приликом употребе јединица Речне флотиле.

Организација

Доктринарним решењима снаге Речне флотиле, због своје специфичности, могу се организовати у снаге чија је употреба од пресудног значаја за цивилне власти током елементарних непогода. У ванредним ситуацијама, насталим као последица елементарних непогода, Речна флотила своје снаге начелно организује у снаге за реаговање на угрожавајућу појаву и снаге за отклањање насталих последица. Генерисање снага, у зависности од природе задатка, врши се од професионалних, специјално опремљених, врхунски обучених припадника из састава јединица са високим степеном развијености. Такве јединице у Речној флотили су речне и ронилачке јединице намењене за контролу унутрашњих пловних путева и службу трагања и спасавања. Међутим, за реализацију неборбених активности током ванредне ситуације у којој се ангажују инжењеријско-понтонирске јединице захтевају се одређене организацијске промене. Пре свега, потребно је подићи ниво развијености понтонирских батаљона, а затим декларисати бар једну понтонирску чету за пружање подршке цивилним властима у супротстављању не војним претњама безбедности. На тај начин обезбедила би се правовремена употреба снага за реаговање и отклањање последица, односно постигла би се потребна способност за правовремено и ефикасно деловање понтонирских јединица у ванредним ситуацијама.

Такође, искуства стечена приликом ангажовања ронилачких јединица током мајских поплава 2014. године указују на потребу спровођења одговарајућих организацијских промена када је реч и о ронилачким јединицама. Наиме, две ронилачке јединице, једна распоређена у специјалној бригади и друга у РФ, морале би да се обједине у јединицу ранга батаљона. Формирањем ронилачке јединице ранга батаљона спречила би се тренутна диверзификација људских и материјалних ресурса, односно обезбедила би се већа расположивост са специјално обученим људством, ронилачком опремом, специјалним м/в, гуменим чамцима са ванбродским моторима, рекомпресионим коморама и другим елементима неопходним за успешну реализацију ризикантних ронилачких задатка. Такође, процес доношења одлука приликом планирања употребе ронилачких јединица у војним операцијама, поред осталог и у ванредним ситуацијама, због стручности припадника команде батаљона састављеног искључиво од старешина ронилачке специјалности, био би знатно ефикаснији и јефтинији.

Опремање

Крајње жељено стање када је реч о извођењу операција пружање помоћи цивилним властима у ванредним ситуацијама јесте да се снаге Речне флотиле на што ефикаснији и ефективнији начин супротставе наилазећој претњи са циљем да се последице по човека, животну средину и друштво у целини максимално ублаже. Затим, да се након фазе реаговања на новонасталу ситуацију, у најкраћем периоду, обезбе-

де услови за нормалан живот и самостално функционисање цивилних структура власти, а да за то није потребно ангажовање додатних снага заштите и спасавања.

Успешност наведене операције, поред непосредне сарадње и координације с државним органима и потпуне оспособљеност припадника Речне флотиле, исто тако, зависи и од степена попуњености и опремљености са савременим средствима и опремом за реализацију задатака заштите и спасавања. У том контексту, када је реч о Речној флотили Војске Србије, потребно је предузети мере како би се њени припадници опремили средствима која би обезбедила велику покретљивост на угроженом подручју, успешност у реализацији задатака трагања и спасавања и безбедно извршавање свих активности у условима ванредне ситуације. Тако, на пример, ронилачке јединице, поред постојеће опреме, требало би опремити и одређеним средствима, као што су:

- специјална одела за трагање и спасавање, такозвана триламинатна одела која би спасиоцима обезбедила лаку учљивост у условима слабе видљивости, потпуну заштиту од дејства контаминираних вода и повољну микроклиму унутар одела због дужег коришћења у различитим метеоролошким условима, чиме би се дефинитивно повећале могућности извршења задатка трагања и спасавања,
- савремена ручна GPS,
- ефикаснија преносна средства везе,
- ручне светлосне лампе са великом аутономијом,
- савремени сонари за претраживање речног дна,
- типски спасилачки чамци који би обезбедили успешно трагање и спасавање и безбедну евакуацију становништва,
- ронилачка опрема за роњење на великим дубинама и у врло тешким условима и
- опрема за вађење потонулих предмета на површину, односно ронилачки лифтови и цилиндри.

Слична ситуација је и у пловним јединицама, чије оперативне способности за извршење задатка из треће мисије могу да се унапреде набавком опреме која обухвата:

- савремене навигацијске информационе системе,
- адекватне радаре и дубиномере за пловидбу у условима смањене видљивости и у отежаним хидронавигацијским условима пловидбе,
- камере високе резолуције,
- IS камере и
- лучке пловне дизалице велике носивости намењене за тешке радове на УПП Републике Србије.

У фази отклањања последица насталих услед деловања угрожавајуће појаве најзначајнију улогу имају инжињеријско-понтонирске јединице. Међутим, успешност извршавања ове фазе умногоме зависи од располагања и доступности савременим и модерним инжињеријским средствима попут:

- средстава која ће да обезбеде велику покретљивост преко сувих и водених прека коришћењем различитих врста јуришних, понтонских и лансирних мостова,
- средстава за савлађивање слабо носивог тла,
- средстава за побољшање проходности преко оштећених и порушених делова путева,
- средстава за ојачавање природних и вештачких препрека и
- савремених грађевинских машина за санирање путне инфраструктуре и рашчишћавање терена.

Може се закључити да се унапређењем оперативних способности јединица Речне флотиле преко чиниоца развоја, у овом случају опремањем савременим средствима и опремом, обезбеђује успешност у реализацији задатка пружања подршке цивилним властима у случају природних непогода, техничко-технолошких и других несрећа. Студије и пројекти даље модернизације и опремања јединица Речне флотиле, поред одбрамбених потреба, треба да уваже потребе и стечена искуства током ангажовања јединица на спречавању и отклањању последица од не војних претњи.

Обука

У Доктрини Војске Србије наводи се да: „Обука за пружање помоћи цивилним властима у супротстављању претњама безбедности изводи се у оквиру редовне обуке и оспособљавања, (...)”,³⁵ што значи да се снаге одређене за извршавање задатака заштите и спасавања обучавају у оквиру редовне индивидуалне и колективне обуке, а у складу са додељеном мисијом и одобреном листом тежишних задатака. Јединице које добију мисију да са делом снага извршавају задатке из области помоћи цивилним властима на отклањању последица елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа, одређују део снага за ту намену чију обуку планирају у складу са проценом обучености команданта којима су, за извршење, додељени задаци из треће мисије Војске Србије. На основу добијене мисије и израђене листе тежишних задатака,³⁶ а у складу са проценом обучености планира се обука за текући оперативни циклус.

Дакле, обуком, као једним од чинилаца развоја оперативних способности, наднађује се јаз између потребног и тренутног степена обучености команди и јединица за извршавање додељених задатака. Обука обично прати развој доктрине, наоружања и војне опреме и у њиховој је функцији. Она није сврха и циљ самој себи, већ алат који нам омогућава унапређење способности. У оквиру процеса обучавања постоји највише простора за унапређење способности Војске Србије за реализацију задатака заштите и спасавања током ванредних ситуацијама. Кроз обуку је могуће оспособити појединце за допунске специјалности, јединице за сарадњу са осталим снагама заштите и спасавања, команде за заједничко планирање употребе снага Војске Србије на задацима заштите и спасавања, официре за везу за рад у штабовима за ванредне ситуације и многе друге.

Заједничко планирање употребе свих снага заштите и спасавања Републике Србије, под руководством надлежне институције је један од главних проблема са којим су се актери сусретали током ангажовања у ванредним ситуацијама. Уочен проблем је могуће превазићи реализацијом семинара, радионица, зборов, студијских путовања и сличним облицима заједничког обучавања на којима би, пре свега, учествовали представници Војске Србије, Сектора за ванредне ситуације, јединица

³⁵ Доктрина Војске Србије, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010, стр. 21.

³⁶ Представља скуп заједничких задатака од највеће важности за додељену мисију који морају бити успешно реализовани у складу са стандардима и процедурама. Упутство за управљање обуком у Копненој војсци, Команда КоВ-а, Ниш, 2010, стр. 29.

цивилне заштите, Црвеног крста, Горске службе, хидрометеоролошких служби и других субјеката заштите и спасавања. У садржај интегрисане обуке, поред тема из области заједничког планирања операција, потребно је уврстити и практичне облике обучавања по угледу на реализовану заједничку вежбу под називом „РЕКА 2012”³⁷. На вежби су у свим фазама извођења, поред јединица Речне флотиле, учествовали и представници Сектора за ванредне ситуације, Горске службе спасавања и Црвеног крста Републике Србије. Оваквим видом заједничког обучавања отварају се нове перспективе и идеје приликом решавања различитих изазова и проблема, спречава се дуплирање капацитета и, на крају, учесници вежби се међусобно упознају са радом и могућностима других субјеката заштите и спасавања.

Финансирање

Финансирање ангажованих снага заштите и спасавања је у надлежности оних који их ангажују. Законом о ванредним ситуацијама прецизирано је да: „Штабови за ванредне ситуације, који ангажују снаге заштите и спасавања су одговорни и за финансирање активности заштите и спасавања, односно плаћање трошкова ангажованих снага”.³⁸ То се у пракси није применило. Када анализирамо употребу снага Министарства одбране и Војске Србије на задацима помоћи цивилним органима власти на отклањању последица од елементарних непогода у претходном периоду видећемо да је трошак ангажовања углавном пао на ангажоване снаге. То се посебно односи на снаге Министарства одбране и Војске Србије.

Осим трошкова исказаних у финансијским средствима у вези са дневницама, утрошак горива, артикала хране и слично, ангажовање ресурса МО и ВС у неборбеним операцијама узрокује и друге трошкове. Они се, пре свега, огледају у утрошку експлоатационих ресурса машина и возила ангажованих у операцији и ресурса утрошених на одржавању ангажованих машина и возила.

Како би се настали трошкови током употребе снага Војске Србије у трећој мисији у потпуности надокнадили, неопходно је предузети одговарајуће мере. Пре свега, Министарство одбране и Војска Србије требало би да израде ценовник ангажовања својих ресурса и доставе их носиоцима цивилних власти и штабовима за ванредне ситуације. Такође, кроз процес едукације и додатног оспособљавања представника Војске Србије и осталих чланова штабова за ванредне ситуације треба указати на чињеницу да употреба снага заштите и спасавања кошта и да је та обавеза искључиво у надлежности локалне самоуправе која ангажује те снаге. Органи локалне самоуправе још увек немају свест о томе да ангажовање ресурса Министарства одбране и Војске Србије није бесплатно, као ни праксу да приликом пројектовања својих годишњих буџета, поред осталог, планирају трошкове везано за евентуално ангажовања додатних снага, односно јединица Војске Србије. Израдом јединственог ценовника и инсистирањем да се свако ангажовање у ванредним ситуацијама наплати у складу са законском регулативом, дефинитивно би се избегла

³⁷ Вежба је реализована под руководством Војске Србије у октобру 2012. године на реци Тиси.

³⁸ Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 111/09 и 92/11, члан 111.

ситуација у којој се јединице Војске Србије користе чак и за најједноставније задатке за чију реализацију су довољне снаге локалних самоуправа. Такође, наплатом својих услуга Војска Србије избегла би додатне трошкове у виду дневница, исхране, амортизације и одржавања покретних средстава насталих током употребе сопствених снага у ванредним ситуацијама.

Чињеница да јединице Војске Србије располажу ограниченим финансијским средствима и да свака непланска активност, која није у складу са финансијским планом за текућу годину, може да угрози реализацију планираних пројеката битних за ту јединицу још један је разлог због којег финансирање активности јединица у ванредним ситуацијама треба да буде реално и транспарентно.

Закључак

Претходна искуства указују на чињеницу да су ванредне ситуације проузроковане природним непогодама попут снежних падавина, земљотреса и поплава били најчешћи узроци угрожавања опште безбедности нашег друштва. Веома важно место у борби против природних непогода, нарочито када је реч о великим поплавама, заузима Речна флотила са својим људским, материјалним и организационим капацитетима. Њен допринос се нарочито очекује у реализацији задатака попут: евакуације становништва, материјалних добара и стоке из подручја угрожених поплавама, првенствено воденим, а делимично и копненим путем; дистрибуције помоћи; изолације угрожене зоне; збрињавања повређених и оболелих; пружања медицинске помоћи; асанације угрожене зоне; гашења пожара; транспорта; изградње насипа; обезбеђења важних хидронавигацијских објеката на унутрашњим пловним путевима; обнављања инфраструктуре и других активности у конкретној ванредној ситуацији.

Међутим, правовремен, безбедан и ефикасан одговор на опасности захтева: врхунску обученост, опремљеност савременом опремом и средствима, адекватне процедуре и правила употребе јединица у различитим ситуацијама, као и уважавање важећих нормативно-правних и стратегијско-доктринарних решења. Предмет овог рада управо је био дефинисање мера за унапређење оперативних способности Речне флотиле за њену ефикасну употребу у неборбеним операцијама. Испуњењем претходно наведених захтева, пре свега, обезбеђује се организован, сигуран и систематски приступ у решавању врло сложених и динамичних задатака приликом ангажовања јединица Речне флотиле у ванредним ситуацијама. У том случају, дефинисање мера за изградњу оперативних способности преко чиниоца развоја попут: доктрине, организације, обучености, опремљености и финансирања представљају приоритет за сваку јединицу, чиме се постиже жељени потенцијал за реализацију задатака заштите и спасавања.

У раду су предложене мере које уважавају начело поступности приликом употребе снага и средстава Речне флотиле у пружању помоћи цивилним властима у ванредним ситуацијама. Затим, командовање и руковођење јединицама Војске Србије у реализацији задатака заштите и спасавања треба да уважава специфичности ванредне ситуације попут чињенице да активностима на терену руководе шта-

бови за ванредне ситуације и да је потреба за одличном комуникацијом и координацијом са представницима цивилних органа власти од пресудног значаја. Студије и пројекти модернизације и опремања јединица Речне флотиле, поред одбрамбених потреба, треба да уваже и стечена искуства током ангажовања јединица на спречавању и отклањању последица од не војних претњи. Затим, треба практиковати заједничку обуку између свих субјеката заштите и спасавања, јер се на тај начин остварују нове перспективе и идеје приликом решавања различитих изазова и проблема, спречава се дуплирање капацитета и, на крају, учесници интегралне обуке се међусобно упознају са радом и могућностима других субјеката заштите и спасавања. Такође, предложеним мерама у виду израде јединственог ценовника и наплатом ангажовања јединица Војске Србије, у складу са законским одредбама, током ванредне ситуације избегли би се додатни трошкови и беспотребна ангажовања на тривијалним задацима за чију реализацију су довољне снаге из састава јавних комуналних предузећа локалних самоуправа.

Наведеним мерама и уградњом позитивних решења и искустава у јединствени доктринарни систем, стечених током ангажовања јединица Војске Србије у ванредним ситуацијама, дефинитивно би се унапредиле оперативне способности Речне флотиле за њену употребу у неборбеним операцијама. Међутим, реализација заштите и спасавања је сложен и захтеван процес који је, поред предвидљивих и мерљивих чинилаца, углавном, праћен неизвесним, динамичним и комплексним појавама. Због тога је неопходно наставити са даљим истраживањем у овој области, како би се обезбедила још већа ефикасност, универзалност и флексибилност приликом ангажовања јединица Речне флотиле у ванредним ситуацијама.

Литература

[1] Аврамовић, Д. и Млађан, Д.: „Ванредно стање и ванредна ситуација – компаративни термилошки и садржински аспекти”, *Теме – часопис за друштвене науке*, Универзитет у Нишу, број 2, 2014.

[2] Byrne, B. with Baden, S.: *Gender, emergencies and humanitarian assistance*, report commissioned by the WID Desk, European Commission, Directorate General for Development, Brussels, 1995.

[3] *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981.

[4] Вујаклија М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.

[5] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010.

[6] *Доктрина КоВ*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012.

[7] *Доктрина операција*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012.

[8] Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/2009 и 92/2011.

[9] Калужный, Е. А., Михайлова, С. В., Напреев, С. Г. & Маслова, В. Ю.: *Безопасность изнедаятельности*, АГПИ, Арзамас, 2012.

[10] Karović, S., Slavković, R. i Komazec, N.: „Crisis management in defence and emergencies”, *Conference proceedings of the International Scientific Conference, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ*, 24. - 26. septembra 2014.

[11] Комљеновић, С.: *Метеоролошко обезбеђење припреме одбрамбене операције Речних јединица*, магистарски рад, ВА ВС, Београд, 2015.

[12] Мастрјуков, Б. С.: *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, Издательский центр Академия, Москва, 2004.

[13] Млађан, Д. и Кекић, Д.: „Ванредна ситуација – прилог концептуалном одређењу безбедности”, НБП – *Журнал за криминалистику и право*, бр. 3, 2007.

[14] *Правило Речна флотила (привремено)*, ККов, Ниш, 2014.

[15] Славковић, Р., Каровић, С., Јелић, М: „Engagement of the Serbian Armed forces in support of civil authorities in emergencies”, Conference proceedings of the International Scientific Conference, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ, 24. - 26. septembra 2014.

[16] Стојановић, Р.: *Заштита и спасавање људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984.

[17] Устав републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/06.

[18] *Упутство за управљање обуком у Копненој војсци*, Команда КоВ, Ниш, 2010.

[19] Форца, Б.: „Условљеност изградње оперативних способности од развоја доктрине Војске Србије”, *Војно дело*, пролеће/2014, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2014.

[20] Штрбац, К.: *Ванредне ситуације*, Девета школа реформе сектора безбедности, ISAC Found, Београд, 2007.

СПОСОБНОСТИ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Љубинко Карапетровић*
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Војска Србије је, правно-нормативно¹ и стратешки² гледано, снага и субјект система одбране. Војсци су у Стратегији одбране додељене мисије и задаци. За извршавање додељених мисија и задатака, Војска има обавезу да изграђује и на потребном нивоу одржава оперативне и функционалне способности. Једна од мисија додељених Војсци јесте пружање подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, позната и као трећа мисија. Али, до ангажовања Војске у миру треба да се створе одређене претпоставке, какве су и проглашење неког стања (на пример, ванредно стање). Институт „ванредне ситуације” не познају Закон о одбрани ни Стратегија одбране. Тај појам појављује се у Закону о ванредним ситуацијама³ и Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама⁴ из 2011. године.

Кључне речи: *ванредна ситуација, војска, способности, Војска Србије*

Увод

Реформа система одбране Републике Србије и трансформација Војске Србије, као један од њених најзначајнијих делова, отпочели су још у време ДЗ СЦГ, а тежишно су настављени раздруживањем те заједнице, односно 2006. године. Процес трансформације и развоја Војске може се посматрати у нормативно-правној, стратешко-доктринарној и организацијско-функционалној сфери. Нормативно-правна сфера подразумева доношење закона и других прописа. Базни закони у овој сфери су Закон о одбрани и Закон о Војсци Србије. На основу тих базних закона, донетих 2007. године, успостављена је читава лепеза других прописа и докумената које треба донети за спровођење тих закона, типа стратегија, доктрина, правила, упутстава, одлука, планова и слично. И сами базни закони, од њиховог доношења 2007. године, два пута су трпели измене и допуне. Последња измена и допуна тих закона извршена је 2015. године.

* Потпуковник мр Љубинко Карапетровић је наставник на Војној академији.

¹ Закон о одбрани, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2015.

² Стратегија одбране, „Службени гласник РС”, бр. 88/09.

³ „Службени гласник РС”, бр. 111/2009.

⁴ „Службени гласник РС”, бр. 86/2011.

Стратешко-доктринарна сфера развоја Војске прати правно-нормативну, без значајнијих одступања када су у питању основе развоја (трансформације) Војске.

Посебан аспект процеса развоја (трансформације) Војске, како у правним тако и у стратешко-доктринарним документима, а и у пракси, јесу њене способности за извршавање додељених мисија и задатака, који су утврђени у Стратегији одбране Републике Србије. Једна од мисија која је додељена Војсци јесте подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

Способности Војске су у домаћим прописима утврђене као оперативне и функционалне способности. У стратешко-доктринарним документима регулисано је да је основна мисија Војске одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља, те да Војска не развија посебне снаге за пружање подршке цивилним властима, већ ће ангажовати постојеће које, сходно својој основној намени, могу успешно извршавати те задатке.⁵

Са друге стране, сфера тзв. унутрашње безбедности и одбране Републике Србије, у којој су и невојни изазови, ризици и претње, такође је регулисана правно-нормативно (закони и прописи), стратешки (стратегije) и организационо-функционално (успостављање система). Носилац функција и послова у овој сфери јесте Министарство унутрашњих послова, свакако, уз учешће и других субјеката и снага одбране, међу којима је и Војска. Међутим, евидентно постоје неке контроверзе и нејасноће у прописима који регулишу спољни и унутрашњи аспект безбедности и одбране, а у којима се, само као снага или и као субјект и снага, наводи Војска. Кључни појам око којег се те контроверзе и нејасноће налазе јесте „ванредна ситуација”, коју не познаје ни Закон о одбрани ни Стратегија одбране, односно који се појављује у Закону о ванредним ситуацијама и Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

У складу са наведеним, логичним се чини да се рад операционализује и разради кроз питања: ванредна ситуација, способности Војске и специфичност способности Војске за ванредне ситуације.

Ванредна ситуација

Заштита одбрамбених интереса је јединствена функција државе и реализује се кроз војну и цивилну одбрану. Носилац војне одбране је Војска, док се у цивилној одбрани ангажују остале снаге и субјекти одбране, којима Војска пружа подршку. Тако је утврдила Стратегија одбране. При томе, та употреба Војске поима се као њена употреба у миру, јер се тријада мир – ванредно стање – рат односи само на оружану угрожавање споља или изнутра (евентуални грађански рат). Стратегија одбране не познаје појам „ванредна ситуација”.

Ванредна ситуација, утврђена као стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере,

⁵ *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010, страна 66.

снаге и средства уз појачан режим рада.⁶ Дакле, ванредна ситуација се, пре свега, односи на невојне (неоружане) претње безбедности земље, које угрожавају становништво, животну средину и материјална добра до те мере да се мора поступати другачије од уобичајеног („посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада”).

Посебан аспект тих претњи, које могу довести до проглашења ванредне ситуације, јесу природне непогоде и катастрофе, од којих није имуна ниједна земља, па ни Република Србија. Отуда се, ради ефикасног супротстављања природним непогодама и катастрофама у Србији успоставља систем заштите и спасавања, као део система безбедности Републике Србије. Може се рећи да је у утврђивању система заштите и спасавања од 2006. године било и организационих и функционалних „лутања” и пропуста, све до издвајања Управе за ванредне ситуације из Министарства одбране и њене уградње у Министарство унутрашњих послова, односно прерастања у Сектор за ванредне ситуације. Тај период (2006–2009), када је у питању систем заштите и спасавања, многи аналитичари посматрају као „прашину на систему”. Без адекватне правно-нормативне регулативе (закон), у оквиру стратегије националне безбедности (без „сопствене” стратегије), систем заштите и спасавања, евидентно, „каскао” је за таквим системима у земљама окружења.

Од увођења система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама у Републици Србији (децембар 2009 – јул 2010) урађено је много у овој области, што морају признати и највећи скептици. Иако Србија спада у ред балканских земаља које су међу последњима учиниле реформске кораке ка стварању система заштите грађана у ванредним ситуацијама, то се по њу ипак завршило тиме што нису понављане системске грешке којих је у региону евидентно било (преурањена децентрализација, слаба координација унутар служби, недефинисан начин финансирања, анимозитет између припадника ватрогасних служби и цивилне заштите и др.). Гледајући на ствар из тог угла може се, дакле, рећи да је систем који је у Србији тада створен био примерен тренутку и околностима у којима се земља налазила, а које, истину говорећи, у економском смислу никада нису биле повољне, нити су то данас. Створена је јединствена служба за реаговање у ванредним ситуацијама (Сектор за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије), обједињавањем свих кадровских и техничких потенцијала државног апарата до тада подељених између три министарства (МУП-а, Министарства одбране и Министарства екологије).

Два су кључна документа на националном нивоу која се односе на проблематику ванредних ситуација у нас – *Закон о ванредним ситуацијама* и *Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*.

До доношења *Закона о ванредним ситуацијама* проблематика у вези с ванредним ситуацијама била је регулисана *Законом о одбрани*,⁷ *Законом о заштити од пожара*⁸ и *Законом о заштити о елементарних и других већих непогода*.⁹ У члану 1. *Закона о ванредним ситуацијама*, практично, утврђено је шта тај закон регулише, односно на која се подручја ванредних ситуација односи:

⁶ Закон о ванредним ситуацијама.

⁷ „Службени лист СРЈ”, бр. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/02, 116/07 и 72/09. „Службени гласник РС”, бр. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93 и 48/94.

⁸ „Службени гласник СРС”, бр. 37/88 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.

⁹ „Службени гласник СРС”, бр. 20/77, 24/85 и 52/89 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.

„Овим законом уређују се деловање, проглашавање и управљање у ванредним ситуацијама; систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа (у даљем тексту: елементарне непогоде и друге несреће); надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању; права и дужности грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у вези са ванредним ситуацијама; организација и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица елементарних непогода и других несрећа; финансирање; инспекцијски надзор; међународна сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања”¹⁰.

Осим што је по први пут у Републици Србији законом регулисана област ванредних ситуација, *Закон о ванредним ситуацијама* правно је утемељио и формирање Сектора за ванредне ситуације, као јединствене службе чија је основна делатност заштита и спасавање људи и материјалних добара, организационо смештеног у Министарству унутрашњих послова. Влада Републике Србије је, после више деценија разједињеног система заштите и спасавања у Републици Србији, успела да створи правни и институционални амбијент за успостављање јединственог система заштите и спасавања у којем је Сектор за ванредне ситуације постао централни стуб око којег су увезани остали делови система. Свакако, законом су прецизиране и све друге области које он обухвата, а које су наведене у члану 1. тог закона.

Чињеница је да је при крају процедура за измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама, а о потреби тих измена и допуна у анализи МУП-а се наводи:

„За четири године од како је донет Закон о ванредним ситуацијама, а на бази искустава у досадашњим ванредним ситуацијама, указала се потреба за измене и допуне Закона, са жељом да се прецизније дефинишу поједине одредбе које ће учинити јаснију а самим тим и ефикаснију и прецизнију примену овог закона. На тај начин би се омогућило свим субјектима система заштите и спасавања да тачно знају своја права и обавезе а такође и какве последице настају уколико се не поштују одредбе закона. Као потврда наведеног је и чињеница да су последње ванредне ситуације изазване катастрофалним поплавама у мају, септембру, октобру и новембру месецу 2014. године, показале да постоје одређени проблеми у примени Закона у делу који се односи на:

1. прецизније дефинисана права, обавезе и одговорности јединица локалне самоуправе;
2. начину функционисања појединих штабова за ванредне ситуације јединица локалне самоуправе и прецизирању поступања и надлежности у ванредним ситуацијама;
3. права и обавезе овлашћених и оспособљених правних лица у ванредним ситуацијама;
4. права и обавезе грађана и њихова обавезност учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара на позив надлежног штаба за ванредне ситуације;
5. јачању улоге Републичког штаба за ванредне ситуације у смислу недостатка већих овлашћења у ванредним ситуацијама;
6. недостатку прецизних ингеренција и улоге Министарства унутрашњих послова – Сектора за ванредне ситуације као надлежне службе у ванредним ситуацијама

¹⁰ *Закон о ванредним ситуацијама*, оп. цит., члан 1.

и у давању сагласности на процене угрожености и планове заштите и спасавања свих субјеката који су на основу закона обавезни да их израђују.

7. финансирање система заштите и спасавања”.

Из претходно наведених области које се предвиђају за промену Законом о изменама и допунама закона о ванредним ситуацијама, у табели 1, дате су само основне претпоставке и потенцијална решења.

Табела 1 – Неки предлози за измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама

ПОДРУЧЈЕ	ПРЕДЛОГ ИЗМЕНЕ
Права и обавезе јединица локалне самоуправе	<ul style="list-style-type: none"> – Први пут се помињу градске општине у саставу градова и Града Београда у смислу да имају иста права и обавезе као и јединице локалне самоуправе у решавању питања заштите и спасавања својих грађана. – Новина је формирање службе за ванредне ситуације и одређивање менаџера за ванредне ситуације као стручног лица за послове заштите и спасавања.
Начин функционисања и одговорности штабова за ванредне ситуације	<ul style="list-style-type: none"> – дата надлежност Републичком штабу за ванредне ситуације да распусти штаб јединице локалне самоуправе – Републички штаб формира Оперативни штаб као своје помоћно стручно тело – укидање окружних штабова за ванредне ситуације
Права и обавезе овлашћених и оспособљених правних лица у ванредним ситуацијама	Закон о ванредним ситуацијама предвидео је постојање посебне категорије субјеката система заштите и спасавања које је дефинисао као овлашћена и оспособљена правна лица за заштиту и спасавање.
Јачање ингеренција Сектора у давању сагласности на процене угрожености и планове заштите и спасавања свих субјеката који су на основу закона обавезни да их израђују	Имајући у виду досадашња искуства, указала се потреба да у случајевима када је угрожен већи број лица или објеката критичне инфраструктуре, а није активиран Републички штаб, Сектору за ванредне ситуације се дају ингеренције да може извршити хитно ангажовање не само сопствених снага и средстава већ и капацитете овлашћених и оспособљених правних лица, министарстава и посебних организација.
Финансирање	Новим предлогом измена и допуна Закона о ванредним ситуацијама поново се успоставља функционисање Буџетског фонда са истим изворним приходима који су били предвиђени у првој верзији Закона о ванредним ситуацијама. Уколико се прихвати формирање буџетског фонда може се очекивати да ће се у наредних 3 до 5 година извршити преко потребно занављање или набавка средстава и опреме за ватрогасно-спасилачке јединице, за специјализоване јединице цивилне заштите и за остале субјекте који партиципирају у заштити и спасавању у Републици Србији.

Кључна организациона новина у систему заштите и спасавања јесте предвиђено формирање Дирекције за ванредне ситуације. Према речима Марка Благојевића, директора Владине Канцеларије за помоћ и обнову поплавлених подручја, Дирекција за ванредне ситуације биће формирана од те канцеларије и Сектора за ванредне ситуације (који је сада у саставу МУП-а Републике Србије), а имаће основне функције: управљање ризицима, реаговање на ванредне ситуације и функцију обнове.¹¹

Све то упућује на потребу анализе субјеката и снага система заштите и спасавања, како их види постојећи закон. Према Закону о ванредним ситуацијама субјекти система заштите и спасавања су експлиците утврђени у члану 4.

Субјекти система заштите и спасавања су:

1) органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе;

2) привредна друштва, друга правна лица и предузетници (у даљем тексту: привредна друштва и друга правна лица);

3) грађани, групе грађана, удружења, професионалне и друге организације.¹²

Снаге система заштите и спасавања нису експлиците утврђене у *Закону о ванредним ситуацијама*, као што је то учињено на примеру субјеката, већ су те снаге дефинисане у делу (члану) тог закона где се говори о значењима израза, на следећи начин: „**снаге заштите и спасавања су:** штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, полиција, Војска Србије, и субјекти чија је редовна делатност заштита и спасавање, као и привредна друштва и друга правна лица, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања Србије, и удружења која су оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање”.¹³

У складу са наведеним одредбама Закона о ванредним ситуацијама, Војска је део снага система заштите и спасавања. Историјски посматрано, она је то одувек и била. Није претенциозно рећи да, посматрано деценијама уназад, а и данас, када су природне непогоде и катастрофе, односно ванредне ситуације у питању, највеће поверење народ има управо у војску. Катастрофалне поплаве у Србији маја 2014. године најбоља су потврда о „улози” војске у ванредним ситуацијама. Према подацима из извештаја Владе о поплавама маја 2014. године, укупно је ангажовано око 15.300 припадника Министарства одбране, пре свега Војске, а максимално дневно напрезање било је: око 2.000 лица, 10 хеликоптера (1 авион), 43 чамца, 3 амфибије, 8 пумпиза воду, 123 моторна возила, 9 инжењеријских машина, 30 ауто-цистерни за воду, 17 ауто-цистерни за дезинфекцију, 7 агрегата и 4 вучна воза.¹⁴

Употреба Војске у ванредним ситуацијама захтева да се мало детаљније позабавимо појмом и карактером тих ситуација. Наиме, Закон о одбрани, Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране и Доктрина Војске Србије не познају синтагму „ванредна ситуација”, већ користе термине (појмове) „мир”, „ванредно стање” и „ратно стање”. Синтагму ванредна ситуација срећемо у *Закону о ванредним ситуацијама* и *Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама* (у даљем тексту: Национална стратегија).

¹¹ „Политика”, 15.10.2015.

¹² Исто, члан 4.

¹³ Исто, члан 8, тачка 20.

¹⁴ Објављено у часопису „Време”, 3. 7. 2014.

Поред наведеног о дефинисању „ванредне ситуације”, у *Закону о ванредним ситуацијама*, у *Националној стратегији* наводи се да је то: „нередовно и поремећено стање друштва изазвано догађајима великих размера, којима се паралише функционисање друштвеног система, или кад настану природне и техничко-технолошке катастрофе великог обима које угрожавају живот становништва и њихову имовину и материјална добра (...)”¹⁵

У литератури се срећу и друге дефиниције ванредне ситуације. Посматрајући у организационом смислу, Кековић дефинише ванредну ситуацију као „стање присутне опасности на коју се може одговорити расположивим средствима и у складу са процедурама које су прописане у одговарајућим плановима”¹⁶. Поједини теоретичари безбедности уводе засебне термине за ванредне ситуације, називајући их посебним безбедносним стањима, при чему се „стање” дефинише као општији појам од појма „ситуација”. У једном стању могу се мењати ситуације, а безбедносно стање може се конкретизовати и дневним ситуацијама.¹⁷

У свом тексту *Систем одбране у ванредним ситуацијама*, објављеном у „Војном делу”, Кршљанин и Каровић дали су опширан преглед врста ванредних ситуација, у зависности од различитих критеријума класификације.¹⁸ Међутим, у овом раду није циљ да се анализирају врсте ванредних ситуација, као и извори који до њих могу довести, већ да се сагледа њихов правно-нормативни и стратешко-доктринарни карактер, са аспекта употребе Војске у тим ситуацијама.

Ма коју од претходно наведених дефиниција појма „ванредна ситуација” користили, недвосмислено се може констатовати да та ситуација није уобичајена, односно да у њој долази до значајних поремећаја у односу на тзв. нормално стање на делу или целој територији државе. У појединим случајевима, зависно од извора који је довео до ванредне ситуације (земљотрес, поплава, пожар, техничко-технолошка несрећа...), тај поремећај тзв. нормалног стања може бити драстичан, у смислу људских губитака и материјалних и нематеријалних штета, до паралисања функционисања државе. Стога, правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима је регулисано и да ће се применити посебне мере, снаге и средства.

Међутим, ма колико то наизглед парадоксално звучало, употреба Војске у ванредним ситуацијама спада у тзв. употребу Војске у миру. Наиме, у нашим правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима, употреба Војске је опредељена на стања мир – ванредно стање – рат. Свако од наведених стања има своје прописима утврђене специфичности и посебне процедуре када је у питању начин и обим употребе Војске. У том смислу посматрано, логично је да се у миру користе мирнодопске снаге Војске. При томе, под појмом снаге, поред људства, подразумевају се и средства којима Војска располаже.

У *Закону о Војсци Србије* Војска је дефинисана као организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе.¹⁹

¹⁵ *Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, „Службени гласник РС”, бр. 86/2011.

¹⁶ Група аутора: *Зборник радова са Саветовања о безбедности од пожара*, МУП Р. Србије, Београд, 2008.

¹⁷ Исто.

¹⁸ Видети у „Војном делу”, лето/2015.

¹⁹ *Закон о Војсци Србије*, Медија центар „Одбрана”, 2015., члан 2.

У *Стратегији националне безбедности* (2009) Војска је одређена као основни субјект система одбране.²⁰ Такву одредбу Војске као субјекта (без атрибута основни) система одбране срећемо и у *Закону о одбрани*.²¹ Дакле, треба уочити разлику између одређења Војске. Тако, према *Закону о одбрани*, Војска је један од субјеката система одбране, а према *Закону о ванредним ситуацијама* део снага система заштите и спасавања.

Мисије и задатке Војске утврдила је Народна скупштина усвајањем документа *Стратегија одбране* (2009), као: (1) одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља, (2) учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету и (3) подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.²² Дакле, употреба Војске у ванредним ситуацијама јесте део њених задатака из тзв. треће мисије (подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности) утврђене у Стратегији одбране, где су ти задаци дефинисани као: „(1) помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и (2) помоћ цивилним властима у случају природних непогода и техничко-технолошких и других несрећа”.²³

У Доктрини Војске Србије утврђено је да се Војска може употребити у миру, ванредном стању и рату, у складу са законом и по одлуци надлежних државних органа. Та употреба обухвата мирнодопске активности и планирање, припреме и извођење борбених и неборбених операција.²⁴ Тако, Војска у миру може да изводи и борбене и неборбене операције, при чему, како је утврђено у Доктрини, у борбеним операцијама Војска је носилац, а у неборбеним подршка другим снагама система одбране.²⁵ Иако се не помиње синтагма „ванредна ситуација”, према Доктрини Војске Србије, као што је то утврђено и у Стратегији одбране, основна врста неборбених операција у којој је Војска подршка другим снагама одбране, јесте *операција подршке цивилним властима у супротстављању неоружаним претњама безбедности*, које се изводе у случају природних непогода, индустријских и других несрећа и епидемија.²⁶

Међутим, поставља се логично питање употребе Војске у борбеним операцијама у миру и њиховог односа према ванредној ситуацији. Као основне борбене операције Војске у Доктрини Војске Србије утврђене су: *операција превентивног размештања снага; противтерористичка операција; противпобуњеничка операција; нападна операција; одбрамбена операција и помоћна операција*.²⁷ Са друге стране, из претходно наведених дефиниција „ванредне ситуације”, имплиците, може се закључити да се оне не односе само на природне непогоде и техничко-технолошке несреће, већ да подразумевају и драстично паралисање функционисања друштвеног система. Не треба се превише трудити да се нађе одговор на наведену дилему односа борбених операција Војске у миру и ванредне ситуације, јер та релација није експлиците утврђена, а тиме ни регулисана нашим правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима, поготово ако се узме у обзир

²⁰ *Стратегија националне безбедности*, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009, страна 34.

²¹ *Закон о одбрани*, Медија центар „Одбрана”, 2015., члан 4., тачка 16.

²² *Стратегија одбране*, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009., страна 17.

²³ Исто, страна 18.

²⁴ *Доктрина Војске Србије*, страна 61.

²⁵ Исто, страна 62.

²⁶ Исто, страна 82.

²⁷ Исто, страна 78.

став Доктрине Војске Србије да је Војска носилац борбених операција у миру. Делимично ублажавање овог става да је Војска носилац борбених операција у миру налазимо и у Доктрини Војске Србије, где се наводи: „Поједине врсте борбених операција Војске Србије могу се изводити у миру...”.²⁸ Из даљег текста Доктрине Војске Србије, где се детаљније износе подаци о појединим врстама борбених операција,²⁹ имплиците, не експлиците, може се само претпоставити да те „поједине врсте борбених операција” које се могу изводити у миру јесу све наведене борбене операције изузев нападне и одбрамбене операције. Кажемо „може се претпоставити”, јер како разумети контрадикторне ставове из Доктрине Војске Србије, као што су: (1) Војска је носилац борбених операција у миру; (2) врста борбених операција у миру је противтерористичка операција и (3) противтерористичке операције су борбене операције које се изводе у миру... ради пружања подршке и помоћи цивилним властима...³⁰ Више је него очигледно да је потребна доградња наших и правно-нормативних и стратегијско-доктринарних докумената у овој сфери, али и по другим питањима која нису предмет овог рада. Не толико далека историјска дистанца употребе војске (оружаних снага) у миру, извођењем борбених операција, имала је изузетно негативне последице и по државу и по војску, што не треба доказивати.

Способности Војске

Након раздруживања ДЗ СЦГ, 2006. године, али и пре, у доктринарној сфери развоја (трансформације) Војске отпочеле су значајне промене, пре свега по угледу на оружане снаге земаља чланица НАТО-а, односно програма Партнерство за мир. Једна од тих промена јесте и увођење модела развоја војске заснованог на способностима. Тај модел је данас у поодмаклој фази развијености и примене у Војсци Србије, па ћемо само поменути његове основне карактеристике и указати на неке недоследности.

Чињеница је да је преузимање модела развоја војске заснованог на способностима имала помало и неселективан карактер, без научног приступа, односно првенствено је вођено под утицајем струке и командовања и по принципу што пре. Стога, тај процес и јесу водиле поједине управе Генералштаба и Управа за стратегијско планирање Министарства одбране, а може се рећи да ни данас није другачије. Било како било, у правно-нормативна (закон), а касније и у доктринарна документа (доктрине, правила и упутства), развојна и документа употребе снага, уведена је и разрађена синтагма „оперативне и функционалне способности војске”. Необично је што се, иако су Законом о одбрани (донет 2007) утврђене оперативне и функционалне способности Војске,³¹ у Доктрини Војске Србије (усвојена 2010) разрађују само оперативне способности, док се функционалне само помињу,³² Тако се до назива и врсте функционалних способности Војске долази из документа развоја (Дугорочни план развоја система одбране и Средњорочни план и програм развоја система одбране). У том смислу посматрано, оперативне и функционалне способности Војске наведене су у табели 2.

²⁸ Исто.

²⁹ Исто, страна 78-80.

³⁰ Доктрина Војске Србије, страна 78.

³¹ Закон о одбрани, Медија центар „Одбрана”, 2015. члан 36. и 38.

³² Доктрина Војске Србије, страна 42-45.

Табела 2 – Оперативне и функционалне способности Војске

ОПЕРАТИВНЕ СПОСОБНОСТИ	ФУНКЦИОНАЛНЕ СПОСОБНОСТИ
Способност командовања	Способност командовања и руковођења
Способност правовремене расположивости снага	
Способност размештаја и мобилности у зони операције	Способност искоришћења информационог простора
Способност искоришћења информационог простора	
Способност делотворне или ефикасне употребе снага	Способност извршења задатака из функционалне надлежности
Способност отпорности и заштите снага	
Способност одрживости снага	

Које су „наше специфичности” у односу на искуства страних оружаних снага по питању способности војске (оружаних снага) – једно је од питања које заслужује пажњу, јер како је већ наведено, процес развоја војске заснован на способностима „преузет” је из страних оружаних снага. **Прва** специфичност јесте да се у страним оружаним снагама говори само о оперативним способностима које су именоване као суштинске (Essential Operational Capabilities), док се функционалне способности, кад је војска у питању, не помињу. **Друга** специфичност јесте назив појединих елемената оперативних способности. Наиме, способност командовања се у страним оружаним снагама именује као способност командовања и руковођења (Ц3), што би било коректно и у нас, јер према Закону о Војсци Србије говори се о командовању и руковођењу војском, а не само о командовању. Трећа специфичност јесте способност делотворне или ефикасне употребе снага (како је код нас именована), док се у страним оружаним снагама говори о способности ефикасне и ефективне употребе снага. Вероватно су аутори наше доктрине учинили техничку грешку и ставили „или” уместо „и” између речи „делотворна” и „ефикасна”. **Четврта** специфичност јесте способност искоришћења информационог простора. Та способност се у страним оружаним снагама замењује способношћу обавештајног обезбеђења (визуелизација бојишта.), док се део способности (информатичка) укључује у способност командовања и руковођења, где и припада. **Пета** „наша” специфичност јесте способност одрживости снага, која се у страним оружаним снагама назива способност логистичке одрживости снага. Ако се детаљније анализира и наше доктринарно одређење те способности, уочићемо да се односи само на логистичку одрживост, те је треба тако и именовати. Дакле, постоје одређене недоследности у нашим доктринарним документима, када су у питању способности Војске, које је неопходно коректније утврдити у процесу ревизије стратешко-доктринарних докумената, која је у току.

Посебно питање јесте сама дефиниција оперативних способности која се наводи у Доктрини Војске Србије, а гласи: „Оперативне способности Војске Србије представљају могућност Војске Србије или њених делова, да у предвиђеном времену и под одређеним стандардима и условима остварују жељене оперативне ефекте комбинацијом снага, средстава и начина извршења задатка”.³³ За наведену дефиницију оперативних способности Војске могу се изнети примедбе, посматрано како са логичког, тако и са методолошког и језичког аспекта. Те примедбе су:

- оперативне способности не представљају нешто него јесу нешто,
- оперативне способности не могу се именовати као могућности,

³³ Доктрина Војске Србије, страна 42.

- оперативне способности нису под стандардима него по стандардима,
- појам снаге у себи садржи средства.

Без дубље анализе и расправе о дефиницији оперативних способности Војске, јер то није циљ овог рада, те способности, када је Војска у питању, можемо дефинисати на следећи начин: *Оперативне способности јесу посебан скуп захтева (теорија) и стандарда (мере и критеријуми) којима се исказује спремност војске или њених делова за извршење додељених мисија и задатака.* Те способности могу бити планско-потенцијалне и реалне. Планско-потенцијалне оперативне способности односе се на будуће време, јер до употребе војске не мора доћи за неки период. Реалне оперативне способности односе се на спремност војске за конкретну мисију и задатке које она тренутно извршава или на установљено стање тих способности у моменту контроле (инспекције) њихове изграђености.

Један од кључних момената који треба имати у виду када се говори о оперативним способностима Војске (њених делова) јесте значење речи „оперативан” у нашем језику и превођење те речи из енглеског језика. Значење речи „оперативан” у нашем језику подразумева да је неко (нешто) спреман за употребу или је у употреби. Са друге стране, неки наши аутори су енглеску реч „operational” погрешно превели као „операцијски” и везали је за операције војске, што је погрешно. Наиме, и у енглеском језику израз „operational” подразумева исто што и у српском – спреман за употребу. Дакле, када говоримо о оперативним способностима Војске мислимо на спремност војске за употребу.

Када се говори о оперативним способностима врло значајно питање јесу чиниоци тих способности. Те чиниоце, као и оперативне способности, наша доктринарна теорија и пракса преузела је, такође, из страних оружаних снага, доследније него што је то случај са оперативним способностима. У том смислу, као чиниоци оперативних способности у Доктрини Војске Србије, утврђени су: доктрина, обука, организација, наоружање и војна опрема, кадрови, образовање, инфраструктура и интероперабилност.³⁴

У чему је значај чинилаца оперативних способности или ресурсних ограничења, како се још називају. Оперативне способности не постоје саме по себи, већ су управо резултат деловања наведених чинилаца. Односно, оперативне способности Војске и њених делова изграђују се преко наведених чинилаца. На пример, да бисмо достигли способност командовања и руковођења, потребно је: имати усвојену доктрину командовања (теорија); по утврђеним стандардима (мере и критеријуми) успоставити организацију система командовања, опремљеност система потребним средствима и опремом, располагати кадром, који је образован и обучен, утврдити оптималну организацију система командовања, располагати адекватном инфраструктуром (на пример, командна места,) и бити интероперабилан, уколико, на пример, делови војске учествују у мултинационалној операцији. Такав пример можемо извести за сваки елемент оперативних способности. У том смислу, однос оперативних способности и њихових чинилаца утврђује се у документима развоја, који носе одређене степене тајности и неће се анализирати у овом раду.

³⁴ Исто, страна 45.

Специфичности оперативних способности Војске за ванредне ситуације

Треба ли Војска да располаже оперативним способностима за ванредне ситуације и у чему је њихова специфичност? Наравно да Војска треба да располаже оперативним способностима за ванредне ситуације, јер јој је додељена мисија подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, у које спадају и ванредне ситуације.

О специфичности оперативних способности Војске за ванредне ситуације требало би нешто више рећи, те и одговор на други део питања није једноставан. Наиме, сложеност одговора на други део питања (специфичност оперативних способности Војске за ванредне ситуације) последица је неколико фактора, који се могу груписати у „вечита” организацијска питања – ШТА, ЗАШТО, КО и КАКО. Ако уважимо чињеницу да је на питање ЗАШТО већ дат одговор (зато што је то мисија Војске), онда остале специфичности покушајмо утврдити према елементима оперативних способности у општем смислу.

Способност расположивости снага. Питање које снаге ванредна ситуација може да захтева од војске непосредно је везано за узрок због којег је та ситуација проглашена и њене размере. Наиме, сасвим је логично да захтеви према војсци нису исти уколико се ради о епидемији неке болести (на пример, „птичији грип”) или пожару већих размера, поплави, земљотресу, техничко-технолошком акциденту или исказаној делатности терористичке организације на делу наше земље. Свакако, могуће је наводити и друге узроке проглашења ванредне ситуације, али то није циљ. У Доктрини Војске Србије, како је већ наведено, утврђено је да Војска не развија посебне снаге за пружање подршке цивилним властима. Слична констатација налази се и у Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, где је утврђено да: „Министарство одбране и Војска Србије не развијају посебне капацитете за ангажовање на извршењу задатака заштите и спасавања, већ у случају потребе постојећим капацитетима врше подршку цивилним властима и носиоцима послова заштите и спасавања. У пословима заштите и спасавања из Министарства одбране и Војске Србије могуће ангажовати капацитети логистичке подршке, ваздухопловне, инжењерски састави и јединица АБХО”.³⁵

Дакле, из претходна два наведена става доктринарног и стратешког документа назире се прва специфичност потребних способности војске за ванредне ситуације, која се, пре свега, односи на расположивост снага. Та специфичност може да се окарактерише на следећи начин: *Захтеви према војсци, кад су у питању ванредне ситуације, односе се само на заштиту и спасавање и нису једнозначно утврђени, по питању снага војске, у стратешким и доктринарним документима. Та специфичност небројено пута се показала у пракси, а посебно у поплавама маја 2014. године. Наиме, евидентно, Војска је ангажовала „све” што је могла у том тренутку – од мирнодопских ресурса и капацитета, па и кадете Војне академије.*

³⁵ Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 86/2011.

Способност командовања (и руковођења). У утврђивању специфичности овог елемента оперативних способности послужимо се одредбама стратешко-доктринарних докумената и примером из праксе. У доктрини Војске Србије утврђено је да је Војска помоћна снага у неборбеним операцијама (пружа подршку другим снагама одбране), каква је и ванредна ситуација, односно заштита и спасавање. Сходно томе, руковођење снагама у ванредној ситуацији реализују снаге изван војске (штабови). Командовање војском и у Војсци регулисано је *Законом о Војсци*. Тако, и у *Закону о ванредним ситуацијама* наводи се да: „Када у заштити и спасавању учествују јединице Војске Србије, њима командују њихове надлежне старешине, у складу са одлукама штаба за ванредне ситуације који руководи и координира заштитом и спасавањем”.³⁶ У пракси ситуација може да буде другачија, што је евидентно када је реч о поплавама маја 2014. године. Наиме, за команданта снага које су браниле Шабац одређен је начелник Генералштаба Војске Србије. Специфичност овог елемента оперативних способности може да се утврди на следећи начин: *командовање и руковођење у ванредним ситуацијама, углавном, одвија се у складу са прописима, ако се другачије не нареди*.

Способност размештаја и мобилности у зони операције. Ванредна ситуација не познаје термин „зона операције” већ се проглашава за део територије или целу земљу. У том смислу посматрано, зона операције је део (општина, град, округ) државе или цела држава. Што се тиче мирнодопских ресурса, Војска је дефицитарна за потребе померања бројних снага са једног простора на други. У том смислу, Војска, поред својих скромних капацитета, користи услуге саобраћајних и транспортних фирми. Стога, специфичност овог елемента оперативних способности може се исказати на следећи начин: *Ванредна ситуација може да захтева померање снага војске на веће удаљености од мирнодопске локације и на више локација, што резултира чињеницом да војска не располаже овом способношћу, већ је упућена на коришћење цивилних капацитета*.

Способност искоришћења информационог простора. Ова способност, како је раније наведено, састоји се од два дела: способности обавештајног обезбеђења и способности телекомуникационо-информатичког обезбеђења. С обзиром на то да се у ванредној ситуацији не ради о постојању непријатеља (осим у противтерористичкој и противпобуњеничкој операцији), односно обавештајни подаци се односе на природну непогоду или техничко-технолошку несрећу, сопствено становништво и територију, то се и специфичност ове способности односи на те чињенице. Коришћење телекомуникационо-информатичких средстава нема посебне специфичности, осим што не прети опасност да та средства непријатељ може уништити.

Способност делотворне или (и) ефикасне употребе снага. Централно питање у промишљању специфичности ове способности јесте – шта је делотворна и ефикасна употреба снага у ванредним ситуацијама? Одговор на ово питање није тешко дати када су у питању неки делови Војске. Наиме, јединице АБХО, инжењеријске јединице, транспортне јединице, логистичке јединице у ванредној ситуацији (неборбена операција) могу да обављају задатке за које су намењене и у борбеним операцијама. Поставља се питање шта је делотворна и ефикасна употреба пешадијских, оклопних, артиљеријских

³⁶ Закон о ванредним ситуацијама, члан 12., став 2.

и других родовских јединица, првенствено намењених за борбена дејства и борбену подршку у борбеним операцијама. Ни овде одговор није много тежак – то су задаци јединица цивилне заштите опште намене (сипање песка у џакове, пренос терета, чишћење просторија, уклањање материјала од порушених објеката...) То, свакако, није делотворна употреба родовских јединица Војске, али може бити делотворно у ванредној ситуацији. Отуда, специфичност ове способности војске може да се исказе на следећи начин: *Највећи део јединица војске у ванредним ситуацијама може да се употреби мимо своје основне делатности, као физичка радна снага, односно на задацима јединица цивилне заштите опште намене.*

Способност отпорности и заштите снага. Ова способност у Доктрини Војске Србије, у целости, односи се на борбене операције и подразумева способност Војске или њених делова да умање вероватноћу откривања властитих снага и да смањује и отклања ефекте дејства противничког наоружања.³⁷ У ванредним ситуацијама, када су у питању заштита и спасавање, не прети опасност од оружја непријатеља нити да непријатељ открије властите снаге. Међутим, и те како може да прети опасност од узрока због којих је проглашена ванредна ситуација, као што су пожар, поплава, клизиште и слично. У тим ситуацијама врло је значајно да војска буде способна да се заштити од тих дејстава природне непогоде или техничко-технолошке несреће. Стога, специфичност ове способности може да се исказе на следећи начин: *У ванредним ситуацијама – заштити и спасавању, не прети опасност од откривања и дејства непријатеља по сопственим снагама, али прети опасност од узрока због којих је проглашена ванредна ситуација и последица које су настале због тих узрока.*

Способност одрживости снага. Већ раније је наведено да би ову способност требало преименовати у способност логистичке одрживости снага. Војска је организована оружана снага у којој је егзактно регулисана логистичка подршка у миру и рату. Мирнодопска шема логистичке подршке може да се примени и у употреби војске у ванредној ситуацији. При томе, поред ресурса и капацитета којима располаже војска, може доћи до значајнијег ослањања војске у појединим функцијама логистичке подршке (исхрана, гориво и слично) на капацитете територије. Стога, може се констатовати да по питању способности логистичке одрживости готово да нема посебних специфичности.

Закључак

Војска је организована оружана снага која има сасвим прецизно утврђене (додељене) мисије и задатке. За њих изграђује оперативне и функционалне способности. Министарство одбране и Генералштаб су носиоци изградње оперативних и функционалних способности Војске, у којима је евидентна и незаобилазна, на законима и другим прописима заснивана подршка државе.

Војска је у правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима дефинисана као један од основних субјеката система одбране Републике Србије и део

³⁷ Доктрина Војске Србије, страна 44.

снага система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Та нормативна регулатива сасвим се потврђује у пракси, њеном употребом у ванредним ситуацијама чији су узроци и размере, историјски посматрано, разноврсни.

Ванредне ситуације су релативно нов појам у нашој теорији и пракси, односно правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима. Чињеница је да ванредна ситуација није позната у неким од тих докумената који се непосредно односе на припреме, организацију, употребу и обезбеђење Војске. Стога, у изградњи потребних способности Војске, правно-нормативна и стратешко-доктринарна регулатива се, пре свега, односе на борбене операције и прву мисију Војске – одбрану Републике Србије од оружаног угрожавања споља. С обзиром на то да предстоји, или је у току, ревизија неких стратешко-доктринарних докумената, докумената развоја и докумената употребе снага, како их третира Закон о изменама и допунама Закона о одбрани, то је прилика да се и општи аспект употребе војске у ванредним ситуацијама, а посебно изградња њених способности за ванредне ситуације, унесе у наведена документа у којима до сада није постојао или прецизније регулише у оним документима у којима одредбе о томе већ постоје.

Литература

- [1] *Закон о одбрани*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2015.
- [2] *Закон о Војсци Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2015.
- [3] *Стратегија одбране*, „Службени гласник РС”, бр. 88/09.
- [4] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010.
- [5] *Закон о ванредним ситуацијама*, „Службени гласник РС”, бр. 111/2009.
- [6] „Службени лист СРЈ”, бр. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/02, 116/07 и 72/09.
- [7] „Службени гласник РС”, бр. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93 и 48/94.
- [8] „Службени гласник СРС”, бр. 37/88 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.
- [9] „Службени гласник СРС”, бр. 20/77, 24/85 и 52/89 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.
- [10] „Политика”, 15.10.2015.
- [11] Часопис „Време”, 03.07.2014.
- [12] *Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, „Службени гласник РС”, бр. 86/2011.
- [13] Група аутора: *Зборник радова са Саветовања о безбедности од пожара*, МУП Р. Србије, Београд, 2008.
- [14] „Војно дело”, лето/2015.
- [15] *Стратегија националне безбедности*, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009.
- [16] Карапетровић, Љ., *Елементи и садржаји суштинских оперативних способности тактичких јединица Копнене војске*, магистарски рад, Војна академија, Београд, 2013.

ЗАШТИТА И СПАСАВАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Бранко Бабић*

Заштита и спасавање, као једна од основних мисија цивилне одбране, има своје посебно место у систему одбране у Републици Србији. Спроводи се на основу донетих законских и подзаконских аката кроз формирани систем заштите и спасавања људи, заштите и склањања материјалних и културних добара и очувања животне средине. Спроводе је субјекти цивилне одбране, пре свега, кроз превентивно деловање и спровођење ефикасних мера и активности ради очувања, заштите и унапређења безбедности грађана, друштва и државе. Рад обрађује систем заштите и спасавања у Републици Србији кроз нормативно-правну регулативу са посебним освртом на место и улогу субјеката цивилне одбране.

Кључне речи: *заштита и спасавање, субјекти цивилне одбране, цивилна заштита* Увод

Увод

Устав Србије, као највиши правни акт, даје полазне основе за формирање и успостављање система одбране. У време доношења (2006. године) на снази је био Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, који није давао правне основе за функционисање система који је почетком 90-их година девастирани и уништен. Пошто се број природних непогода из године у годину повећавао, постојећи систем требало је успоставити, али на стабилнијим основама. Од 2006. до 2009. године интензивно се радило на припреми новог закона који би био ефикаснији и прилагођен новом систему заштите и спасавања становништва. У октобру 2009. године донете су две значајне стратегије, које су, поред Устава, давале широке могућности организованим снагама система одбране да се формирају и почну деловати у ванредним ситуацијама. После неколико предложених варијанти, 29.12. 2009. године донет је *Закон о ванредним ситуацијама*. Његовим доношењем Србија је створила услове за изградњу јединственог система заштите и спасавања. Створени су сви предуслови да се формира нови систем који би био много ефикаснији од претходног.

* Др Бранко Бабић је пуковник у пензији и професор у Високој техничкој школи струковних студија у Новом Саду.

Законска уређеност

Заштита и спасавање становништва, материјалних и културних добара у Републици Србији регулисана је низом аката, од којих централно место заузима Закон о ванредним ситуацијама¹ (у даљем тексту: Закон), као и:

- Устав Републике Србије,
- Стратегија националне безбедности,
- Стратегија одбране,
- Закон о одбрани и Војсци,
- Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама,
- упутства, одлуке, уредбе и правилници.

Устав Републике Србије², чланом 24, сваком грађанину гарантује право на живот; чланом 27. право на слободу и безбедност; чланом 39. слободу кретања; чланом 51. право на обавештеност; чланом 68. и 69. право на здравствену и социјалну заштиту; чланом 74. право на здраву животну средину, право на њену заштиту, право на обавештавање о њеном стању, док чланом 97. уређује и обезбеђује:

– „4) одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана и мере за случај ванредног стања”;

– „9) систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја” и

– „10) заштиту културних добара”.

Чланом 99. дефинисана је надлежност Народне скупштине да, поред осталог, „5) одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, и „9) усваја стратегију одбране”.

Члановима 188-190. дефинисана је надлежност општине да се преко својих органа: „4) стара о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину”.

Чланом 200. дефинисано је **ванредно стање**: „Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање. Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана, изузетно 180 дана. Проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права (у посебним ситуацијама то може урадити и Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике). Мере одступања од људских и мањинских права важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима”.

Ратно стање је регулисано чланом 201: „Ратно стање проглашава Народна скупштина, у немогућности да се састане то заједнички врше председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Проглашавајући ратно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајамчених људских и мањинских права (изузетно то могу заједно утврдити председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе)”.

¹ Закон о ванредним ситуацијама са изменама и допунама закона, *Службени гласник Р. Србије*, број 111/09, 92/11 и 93/12.

² Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 98/06.

Стратегија националне безбедности³ је најважнији стратешки документ којим се утврђују основе политике безбедности у заштити националних интереса Р. Србије; даје анализу окружења Србије; идентификује изазове, ризике и претње безбедности; утврђује националне интересе; одређује циљеве, основна начела и елементе политике националне безбедности и дефинише структуру, начела функционисања и одговорности у оквиру система безбедности.

Стратегија представља основ за израду стратегијских докумената у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе.

Стратегија дефинише 22 (двадесет два) изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије. Два су ризика директно повезана и утичу на безбедност становништва и материјалних добара: 1) „Последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације” и 2) „Опасности повезане са појављивањем и ширењем **инфективних болести** код људи и зараза код животиња представљају безбедносни ризик који би у будућности могао бити све израженији”.

Значајан ризик представљају технолошке несреће у којима ефекти дејства опасних материја могу захватити **не само територију** Републике Србије већ и суседне државе.

Животну средину додатно угрожавају и објекти са високим степеном ризика у **земљама региона**, као и привредни објекти са технологијом која не задовољава међународне еколошке стандарде.

Циљеви политике националне безбедности су:

- *унапређење безбедности грађана, друштва и државе,*
- јачање институција националне безбедности,
- превентивно деловање кроз спровођење ефикасних мера и активности,
- адекватно решавање ризика и претњи безбедности ради заштите националних интереса.

Један од основних елемената политике националне безбедности представља **политика одбране**, чији је основни циљ да обезбеди „**ефикасан систем одбране**” који представља јединствену, структурно уређену целину снага и субјеката одбране, а њен основни циљ је заштита интереса Републике Србије.

Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину елемената чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса Републике Србије.

Систем националне безбедности **у ширем смислу** чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти, Народна скупштина Р. Србије, председник Р. Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва, **док у ужем смислу** чине: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирано органи и координациона тела за поједине кризе.

³ Стратегија националне безбедности, *Службени гласник Р. Србије*, број 88/09.

Стратегија одбране Републике Србије⁴ представља основни стратешки документ којим се усмерава ангажовање **ресурса одбране**. Заснована је на Уставу Републике Србије, Стратегији националне безбедности, као и опредељености Републике Србије да кроз мир и стабилност доприноси изградњи и јачању безбедности.

Стратегија дефинише 10 (десет) изазова, ризика и претњи по одбрану Републике Србије, од којих се може издвојити један који представља сталну безбедносну претњу по становништво, материјална добра и животну средину: 1) „елементарне непогоде и хемијске, биолошке, нуклеарне, техничке и технолошке несреће”. Негативне последице ових појава могу да захвате и угрозе територије суседних држава, а исто тако могу се са територија суседних држава проширити на Републику Србију и угрозити њену територију и становништво.

Један од три основна циља политике одбране представља формирање „ефикасног система одбране”, док је један од задатака „ефикасно управљање системом одбране”.

Систем одбране Републике Србије део је система националне безбедности и представља јединствену, структурно уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране чији је циљ заштита одбрамбених интереса Републике Србије. Реализује се кроз војну и цивилну одбрану. Носилац војне одбране је Војска Србије, а у остваривању цивилне одбране ангажују се државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, јавне службе и остали субјекти и снаге система одбране.

Субјекти система одбране су: грађани, државни органи, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска Србије. Снаге одбране су људски и материјални потенцијали Републике Србије, односно организоване структуре субјеката система одбране.

Структуру система одбране чине органи законодавне и извршне власти Републике Србије, Војска Србије, цивилна одбрана и други субјекти значајни за одбрану.

Органи законодавне и извршне власти Републике Србије у оквиру својих редовних надлежности и одговорности прописаних Уставом и законом управљају системом одбране и обезбеђују претпоставке за стабилно функционисање система одбране Републике Србије, како у миру, тако и у ратном и ванредном стању.

Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава и друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности реализује се кроз помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и кроз помоћ цивилним властима у случају природних непогода и техничких и технолошких и других несрећа.

Цивилна одбрана је део јединственог система одбране. Организује се на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Мисије цивилне одбране су: обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране, заштита и спасавање, и учешће у међународним операцијама заштите и спасавања. Заштита и спасавање реализују се кроз осматрање и обавештавање, заштиту и спасавање људи, заштиту и склањање материјалних добара и очување животне средине.

⁴ Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 88/09.

Други субјекти значајни за одбрану Републике Србије су институције које се баве пословима из области дипломатије, безбедности, економије, образовања, здравства, науке и информисања, као и правна лица чија делатност доприноси функционисању система одбране.

Управљање системом одбране представља процес усмеравања субјеката система одбране у извршавању њихових мисија и задатака. Управљањем системом одбране обезбеђује се деловање и ефикасно реаговање система одбране на изазове, ризике и претње одбрани Републике Србије. Системом одбране управљају Народна скупштина Републике Србије, председник Републике, Влада и Министарство одбране.

Закон о одбрани Републике Србије⁵, у глави VII, од чланова 77 до 80 регулише цивилну заштиту. Цивилна заштита се организује, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара, од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа, а у складу с важећим прописима, начелима и захтевима Допунског протокола уз Женевске конвенције и другим правилима међународног хуманитарног права, као и потврђеним међународним уговорима.

Систем цивилне заштите чине: лична и узајамна заштита, мере и задаци цивилне заштите, органи управљања и руковођења цивилном заштитом, правна лица опремљена и оспособљена за заштиту и спасавање, јединице цивилне заштите и систем осматрања, обавештавања и узбуњивања. Надлежности државних органа у заштити од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа могу се уредити на посебан начин законом којим се уређује област заштите и спасавања. Елементи система цивилне заштите, као и надлежност и унутрашње уређење посебне организације за вођење послова заштите и спасавања, прописују се посебним законом.

Ради осматрања, раног упозоравања и узбуњивања грађана, надлежних органа, привредних друштава, других правних лица и предузетника у зони угрожености и снага заштите и спасавања, као и откривања и праћења свих врста опасности, које могу угрозити здравље и живот људи, животну средину, материјална, културна и друга добра, организује се систем осматрања, обавештавања и узбуњивања.

Права и дужности грађана у вези с њиховим учешћем у заштити и спасавању људи, материјалних, културних и других добара и животне средине и мере и активности које предузимају органи цивилне заштите, уређују се законом.

Надлежности Војске Србије регулисане су члановима 30 до 46. Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу с Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Генералштаб Војске Србије, команде јединица, установа и других састава Војске Србије, у складу са законом и плановима одбране, организују се и припремају за одбрану и обезбеђују јединство њене организације, припреме и дејства. Команде, јединице и установе Војске Србије организују се и припремају за извршавање задатака у миру, ратном и ванредном стању. Ако су угрожени гранични појас, граница, живот и здравље људи и животиња и материјална добра на том подручју, на заједнички предлог министра унутрашњих послова и министра одбране, а уз сагласност председника Републике, Влада образује полицијске и војне снаге за извршавање заједничких задатака. У случају угрожавања мира и безбедности у свету, припадници Вој-

⁵ Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 116/2007; допуне број 88/2009, 104/2009.

ске Србије, у складу са законом и одлуком Народне скупштине, могу бити упућени у мултинационалне операције ван граница Републике Србије. У случају природних и других несрећа већих размера у којима су на одређеној територији угрожени живот и здравље људи и животиња и материјална добра, јединице Војске Србије, на захтев органа надлежних за заштиту и спасавање људи и материјалних добара, могу се ангажовати на пружању помоћи становништву, у складу с посебним законом.

Начелник Генералштаба Војске Србије, односно старешина надлежне команде Војске Србије, на основу посебног овлашћења председника Републике, а ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма и других већих несрећа, може наредити мере спровођења приправности и употребу делова Војске Србије, **ради отклањања штетних последица** које могу настати невојним претњама безбедности.

Права и дужности грађана у области одбране регулисани су члановима 47 до 61. Грађани у одбрани земље имају право и дужност да извршавају војну, радну и материјалну обавезу и учествују у цивилној заштити, у складу са законом, одлукама надлежних органа и плановима одбране. Војна обавеза је право и дужност грађана да се припремају и оспособљавају за учешће у одбрани на основу посебних закона. Радна обавеза уводи се у ратном и ванредном стању у државним органима, органима аутономних покрајина, органима јединица локалне самоуправе, привредним друштвима, другим правним лицима, као и предузетницима. Састоји се у извршавању послова и задатака одбране, у складу с Планом одбране Републике Србије. Радној обавези подлежу сви за рад способни грађани који су навршили 18 година живота до 65 година (мушкарци), односно до 60 година (жене), а нису распоређени на службу у Војсци Србије. У случају проглашења ратног или ванредног стања, лица која су у радном односу дужна су да наставе обављање послова на свом радном месту, ако нису позвана на службу у Војсци Србије или распоређена на друге послове и задатке, у складу са законом. Влада доноси прописе о начину организовања и извршавања радне обавезе. У ратном и ванредном стању грађанима се може утврдити материјална обавеза у складу са законом и прописима, који се односе на ратно и ванредно стање. Материјалну обавезу за потребе одбране земље извршавају власници ствари. Ствари и материјална добра за потребе одбране земље распоређују се према ратном распореду за потребе Војске Србије, државних органа, привредних друштава и других правних лица, у складу с прописима о критеријумима за распоређивање грађана и нормативима ствари за потребе популе Војске Србије и друге потребе одбране земље. Грађани којима је утврђена војна, радна или материјална обавеза, односно обавеза учешћа у цивилној заштити, дужни су да поступају по налозима надлежних органа.

Закон о ванредним ситуацијама уређује:

- деловање, проглашавање и управљање у ванредним ситуацијама;
- систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа;
- надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању;
- права и дужности грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у вези са ванредним ситуацијама;
- организацију и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица елементарних непогода и других несрећа;

- финансирање;
- инспекцијски надзор;
- међународну сарадњу и
- друга питања значајна за организовање и функционисање система заштите и спасавања.

Сврха **Националне стратегије за заштиту и спасавање**⁶ јесте заштита живота, здравља и имовине грађана, животне средине и културног наслеђа Републике Србије. Национална стратегија дефинише и одређује националне механизме координације и смернице програма за смањење катастрофа узрокованих природним појавама и опасности од несрећа, заштиту, одговор и санацију последица.

Националном стратегијом обезбеђује се испуњење препорука Европске уније за развој система националне заштите: успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите у ванредним ситуацијама; обезбеђење добро обучених кадрова; успостављање и оспособљавање постојећих ватрогасних и спасилачких јединица у свим местима за извршавање нових задатака; развијање способности да се у случају катастрофе одговори на најефикаснији начин, укључујући и отклањање последица катастрофа узрокованих терористичким нападом; обезбеђење материјалне помоћи за подршку реализацији Националне стратегије; оспособљавање ватрогасних и спасилачких јединица Министарства унутрашњих послова, ватрогасних јединица у привредним субјектима и ватрогасних јединица добровољних ватрогасних друштава, јединица цивилне заштите (специјализованих и јединица опште намене); оспособљавање грађана за деловање у ванредним ситуацијама, итд. Стратегија дефинише пет стратешких области које су приказане на слици 1.



Слика 1 – Стратешке области (извор: аутор)

⁶ Национална стратегија за заштиту и спасавање, *Службени гласник РС*, бр. 86/11 од 18.11.2011. године.

Смањење ризика од катастрофа захтева снажну институционалну основу, која се може постићи кроз јачање капацитета, добро управљање, промоцију одговарајућих програмских политика и законодавства, олакшани проток информација и ефикасне координационе механизме. Национална стратегија треба да обезбеди ефикасан и ефективан систем заштите и спасавања кроз стратешке области које су усклађене са Хјого оквиром за деловање.

Спроведеном анализом, која је обухватала област ванредних ситуација у Републици Србији и приказ стања елементарних непогода и других стања опасности, добијен је документ (Анекс) у којем су препознати следећи недостаци постојећег система заштите и спасавања. То су:

1) институционално-организациони:

- непостојање услова за доследну примену прописа,
- неодговарајућа организација и спровођење превентивних мера,
- недоступност специјализованих катастара,
- непостојање свеобухватних мапа ризика,
- неравномерна расподела капацитета служби за реаговање на територији Републике Србије,
- неустављен систем 112,
- непостојање методологије управљања опасним отпадом;

2) материјално-технички:

- незадовољавајући ниво саобраћајне и друге инфраструктуре,
- застарела, непоуздана опрема, средства и возила служби за реаговање у ванредним ситуацијама,
- неадекватно финансирање одржавања система заштите и спасавања,
- непостојање специјализованих возила и опреме за реаговање у хемијским удесима у друмском, железничком и речном саобраћају,
- недовољан број мобилних еко-токсиколошких јединица;

3) сарадња, координација и расположивост информација:

- недовољна координација између субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама,
- недовољна сарадња између научних и истраживачких институција и директних корисника истраживања,
- недовољна сарадња са невладиним и приватним сектором,
- потреба за унапређењем међународне сарадње;

4) људски ресурси и едукација:

- неадекватна стручна квалификованост и технолошка дисциплина расположивих људских ресурса,
- недостатак специјализованих кадрова,
- недовољна обученост професионалног кадра,
- неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе,
- неразвијена култура превенције.

Упутства, одлуке, уредбе и правилници које субјекти цивилне одбране користе у раду у систему заштите и спасавања:

1. Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;

2. Одлука о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације;
3. Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији;
4. Уредба о начину ангажовања ствари за потребе заштите и спасавања и начину остаривања права на накнаду за коришћење истих;
5. Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ;
6. Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације;
8. Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
9. Правилник о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика;
10. Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа;
11. Уредба о спровођењу евакуације;
12. Правилник о начину утврђивања вредности грађевинског дела објекта и начину обрачуна накнаде за склониште;
13. Правилник о врстама и количинама опасних материја, објектима и другим критеријумима на основу којих се сачињава План заштите од удеса и предузимају мере за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, материјална добра и животну средину;
14. Правилник о начину израде и садржају плана заштите од удеса;
15. Правилник о садржају информације о опасностима, мерама и поступцима у случају удеса;
16. Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите;
17. Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција, специјалности и личној карти припадника цивилне заштите;
18. Правилник о обучавању, наставним плановима и програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите;
19. Правилник о начину наплате и роковима плаћања средстава која се усмеравају као наменски приход буџетског фонда за ванредне ситуације Одлуком о обрадовању буџетског фонда за ванредне ситуације.

Систем заштите и спасавања у републици србији

Република Србија обезбеђује изградњу јединственог система заштите и спасавања (слика 2) у складу са законом и другим прописима, као и програмима, плановима и другим документима који се односе на заштиту и спасавање и цивилну заштиту.

Основни задаци система заштите и спасавања:⁷

- 1) програмирање и планирање мера и активности на заштити и спасавању;
- 2) заштита, као скуп превентивних мера усмерених на јачање отпорности заједнице, отклањање могућих узрока угрожавања, смањење утицаја елементарних непогода, спречавање других несрећа и у случају да до њих дође, умањење њихових последица;

⁷ Члан 3. Закона о ванредним ситуацијама.

- 3) координација при успостављању, изради и реализацији Националне стратегије за заштиту и спасавања;
- 4) спасавање и пружање помоћи, под чиме се подразумевају оперативне активности које се предузимају у циљу спасавања људи, материјалних добара и животне средине;
- 5) ублажавање и отклањање непосредних последица елементарних непогода и других несрећа, под чиме се подразумевају мере и активности које се предузимају ради успостављања неопходних услова за живот грађана на пострадали подручју;
- 6) организовање, опремање и оспособљавање снага заштите и спасавања;
- 7) организовање, опремање и оспособљавање државних органа, привредних друштава, других правних лица и предузетника за заштиту и спасавање;
- 8) организовање и оспособљавање грађана за личну, узајамну и колективну заштиту;
- 9) пружање и тражење помоћи и сарадња са другим земљама и међународним организацијама;
- 10) управљање, руковођење и координација субјектима и снагама система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и
- 11) други послови и задаци заштите и спасавања.

Субјекти система заштите и спасавања:⁸

- 1) органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе;
 - 2) привредна друштва, друга правна лица и предузетници ;
 - 3) грађани, групе грађана, удружења, професионалне и друге организације.
- Субјекти система обезбеђују изградњу јединственог система заштите и спасавања на територији Републике Србије и спроводе превентивне мере заштите и спасавања.



Слика 2 – Систем заштите и спасавања у Републици Србији (извор: аутор)

⁸ Члан 4. Закона о ванредним ситуацијама.

Начела заштите и спасавања⁹

Начела заштите и спасавања заснивају се на сарадњи, солидарности, правременом и усклађеном деловању субјеката система заштите и спасавања.

а) Начело права на заштиту: свако има право на заштиту од несрећа и катастрофа проузрокованих елементарним непогодама и другим несрећама. Заштита и спасавање људских живота има предност над свим другим заштитним и спасилачким активностима.

б) Начело солидарности: свако учествује у заштити и спасавању у складу са својим могућностима и способностима.

в) Начело јавности: подаци о опасностима и деловању државних органа, органа аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и других субјеката заштите и спасавања су јавни. Органи државне управе, органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе морају обезбедити да становништво, на подручју које може погодити елементарна и друга несрећа, буде обавештено о опасности.

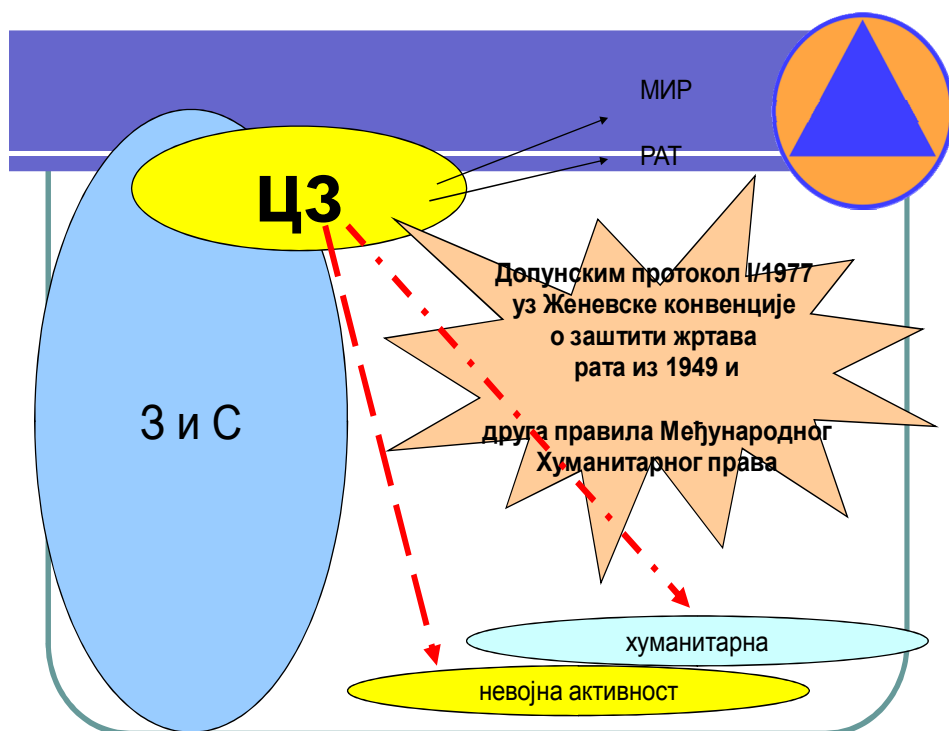
г) Начело превентивне заштите: органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и друга правна лица приликом обезбеђења заштите од елементарних непогода и других несрећа приоритетно спроводе превентивне мере заштите у складу са својим надлежностима.

д) Начело одговорности: свако физичко и правно лице је, у складу са законом, одговорно за спровођење мера заштите и спасавања од несрећа и катастрофа изазваних елементарним непогодама и другим несрећама.

ђ) Начело поступности при употреби снага и средстава: у заштити и спасавању користе се прво снаге и средства са територије јединице локалне самоуправе. У случајевима када због обима несреће, односно угрожености, снаге и средства са територије јединице локалне самоуправе нису довољне, надлежни орган обезбеђује употребу снага и средстава са територије Републике Србије. Полиција и Војска Србије користе се за заштиту и спасавање ако расположиве снаге и средства нису довољне.

Цивилна заштита, као део система заштите и спасавања, организује се и припрема у миру и рату, у складу са Допунским протоколом I из 1977. године уз Женевске конвенције о заштити жртава рата из 1949. године и другим правилима међународног хуманитарног права. Цивилна заштита, као део система заштите и спасавања, јесте хуманитарна и невојна активност од општег интереса за Републику Србију. Њен међународни знак распознавања је равнокраки троугао плаве боје на наранџастом пољу (слика 3).

⁹ Члан 5. Закона о ванредним ситуацијама.



Слика 3 – Место и улога ЦЗ у систему заштите и спасавања (извор: аутор)

Дефинисање основних појмова – израза¹⁰

Закон је дефинисао 38 појмова од којих издвајамо девет који ближе дефинишу систем заштите и спасавања. Изрази употребљени у Закону имају следеће значење:

1) **Систем заштите и спасавања** је део система националне безбедности и интегрисани облик управљања и организовања субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица.

2) **Национална стратегија заштите и спасавања**¹¹ је документ којим се дефинишу и утврђују национални механизми за координацију и програмске смернице за смањење ризика, заштиту и отклањање последица од елементарних непогода и других несрећа.

¹⁰ Члан 8. Закона о ванредним ситуацијама.

¹¹ Национална стратегија за заштиту и спасавање, *Службени гласник РС*, бр. 86/11 од 18.11.2011.

3) **Превентивне мере заштите и спасавања** обухватају успостављање Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, процену ризика и угрожености од елементарних непогода и других несрећа, мере при изградњи на турском подручју или изградњи објеката (броне, складишта, пумпне станице и др.) који могу угрозити животе људи и материјална добра, изградњу одбрамбених насипа, обележавања места и процену ризика од лавина, регулисање водотокова, противградну одбрану, разбијање леда на водотоковима, изградњу потпорних зидова, противпожарне мере, мере којима се спречава експлозија убојних средстава, неконтролисано ослобађање, изливање или растурање штетних или чврстих хемијских, нуклеарних и радиоактивних материјала, откривање и прогнозирање развоја и кретања атмосферских елементарних непогода, организовање система осматрања, обавештавања и узбуњивања, епидемиолошке, ветеринарске и друге мере којима се спречавају природне и техничке несреће или ублажава њихово дејство.

4) **Снаге заштите и спасавања** су: штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, полиција, Војска Србије, и субјекти чија је редовна делатност заштита и спасавање, као и привредна друштва и друга правна лица, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања Србије, и удружења која су оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање.

5) **Објекти и средства за заштиту и спасавање** обухватају склоништа и друге заштитне објекте, складишта, заштитну и спасилачку опрему и оруђа, опрему за оспособљавање и обуку, превозна средства, телекомуникационе и алармне уређаје и друге материјале који се користе за заштиту и спасавање.

6) **Мере цивилне заштите** представљају планске и организоване радње и поступке које припремају и спроводе сви субјекти система заштите и спасавања у Републици Србији, ради заштите и спасавања људи и материјалних добара од опасности и последица елементарних непогода и других несрећа.

7) **Мере заштите у случају непосредне опасности од елементарних непогода и других несрећа**, као део мера цивилне заштите, обухватају прикупљање података о наступајућој елементарној непогоди и другој несрећи са проценом њеног дејства и могућих последица, обавештавање и узбуњивање становништва и државних органа, активирање штабова за ванредне ситуације, мобилизацију јединица цивилне заштите и материјалних средстава, распоређивање људства и технике на најугроженија подручја, планирање учешћа полиције, Војске Србије и других снага, посебне мере физичког обезбеђења потенцијално угрожених објеката, регулисање саобраћаја на угроженим подручјима и друге мере.

8) **Мере заштите када наступе елементарне непогоде и друге несреће**, као део мера цивилне заштите, представљају организовано учешће људства и средстава у заштити и спасавању становништва и материјалних добара, извршавање задатака привредних друштава и других правних лица и појединаца у спасавању угроженог становништва и материјалних добара (евакуација, збрињавање, пружање прве, медицинске помоћи и др.) уз процену потребе за тражење помоћи Војске Србије или међународне помоћи и предузимање других мера на спречавању или ублажавању последица елементарних непогода и других несрећа.

9) **Мере ублажавања и отклањања непосредних последица од елементарних непогода и других несрећа**, као део мера цивилне заштите, обухватају радње којима се стварају услови за нормалан живот и рад на угроженом подручју, прикупљање података, процену и утврђивање висине настале штете, организовање прикупљања и расподеле помоћи и друге мере којима се ублажавају или отклањају непосредне последице од елементарних непогода и других несрећа.

Надлежности у области заштите и спасавања¹²

У области заштите и спасавања централно место заузимају субјекти цивилне одбране :

- органи државне управе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе,
- привредна друштва и друга правна лица и
- грађани, групе грађана, професионалне и друге организације и удружења.

Надлежности државних органа

Народна скупштина Републике Србије у области заштите и спасавања усваја Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

Влада Републике Србије у области заштите и спасавања обезбеђује изградњу и развој система заштите и спасавања у Републици Србији и планско повезивање делова система и задатака у јединствену целину, а нарочито:

- 1) предлаже Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
- 2) усваја Дугорочни план развоја система заштите и спасавања у Републици Србији;
- 3) прати и преко Републичког штаба за ванредне ситуације координира спровођење мера предвиђених Националном стратегијом за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама;
- 4) усваја Процену угрожености Републике Србије од елементарних непогода и других несрећа (у даљем тексту: Процена угрожености Републике Србије);
- 5) образује Републички штаб за ванредне ситуације;
- 6) именује команданта, начелника и чланове Републичког штаба за ванредне ситуације, на предлог министра надлежног за унутрашње послове (у даљем тексту: министар);
 - 6а) усваја годишњи план рада и годишњи извештај о раду Републичког штаба за ванредне ситуације;
- 7) доноси Национални план заштите и спасавања у ванредним ситуацијама у Републици Србији;
- 8) наређује општу мобилизацију јединица цивилне заштите и других неопходних људских и материјалних ресурса система заштите и спасавања на нивоу Републике Србије;

¹² Закон о ванредним ситуацијама, члан 9. до 29.

9) прати и усмерава припреме за извршавање задатака заштите и спасавања;
10) доноси одлуку о пружању, тражењу и прихватању међународне помоћи у области заштите и спасавања;

11) извештава Народну скупштину о врсти, узроку и размерама ванредних догађаја и ванредних ситуација, о предузетим мерама и активностима система заштите и спасавања и о проценама даљег развоја ситуације.

Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту: Министарство), у оквиру свог делокруга, предлаже и спроводи политику по питањима заштите и спасавања, извршава потврђене међународне уговоре, законе, и друге опште акте Народне скупштине и Владе. Министарство у области заштите и спасавања:

1) израђује Нацрт националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;

2) израђује Предлог дугорочног плана развоја система заштите и спасавања;

3) организује израду Процене угрожености Републике Србије од елементарних непогода и других несрећа и доставља Влади на усвајање;

4) израђује предлог Националног плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије;

4а) врши стручне, техничке и административне послове за Републички штаб за ванредне ситуације;

5) координира рад са свим субјектима система заштите и спасавања по питањима организације, планирања, припреме и спровођења мера и активности превенције и смањења ризика, заштите и спасавања (организује телекомуникационе и информатичке системе за потребе руковођења и координацију заштите и спасавања и пренос података и информација и њихову заштиту);

6) организује систем осматрања, обавештавања, раног упозоравања и узбуђивања на територији Републике Србије;

7) обезбеђује учешће полиције и других организационих јединица Министарства у спровођењу мера и извршавању задатака заштите и спасавања;

8) припрема и спроводи безбедносну заштиту простора, инфраструктуре и објекта од значаја за предузимање мера и извршавање задатака заштите и спасавања;

9) организује обучавање и проверу оперативне спремности штабова и служби за ванредне ситуације, као и специјализованих јединица цивилне заштите, у складу са програмима и плановима обуке (пружа стручну помоћ и инструкције за рад органа заштите и спасавања аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица);

10) образује, организује и опрема специјализоване јединице цивилне заштите за територију Републике Србије и управне округе, организује и набавља, сервисира, одржава и складишти опрему за потребе заштите и спасавања;

11) организује и уклања, деактивира и уништава неексплодирана убојна средства (у даљем тексту: НУС);

12) спроводи обуку и издаје уверења о оспособљености кадрова за уклањање НУС-а, издаје овлашћења привредним друштвима и другим правним лицима за уклањање и уништавање НУС-а;

12а) даје сагласност на планове заштите и спасавања и процену угрожености и потврђује усаглашеност планова заштите и спасавања јединица локалне самоуправе

ве и аутономних покрајина са Националним планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије;

13) образује Национални и регионалне тренинг центре за заштиту и спасавање у Републици Србији;

14) припрема и доноси техничке прописе за средства и опрему за заштиту и спасавање и, када му је поверено, израђује предлоге српских стандарда за средства и опрему за заштиту и спасавање;

15) иницира и финансира научна истраживања у области заштите и спасавања;

16) води евиденције о људским и материјалним ресурсима за потребе заштите и спасавања и наређује делимичну мобилизацију неопходних људских и материјалних ресурса;

17) остварује међународну сарадњу у области заштите и спасавања и смањења ризика од катастрофа;

18) учествује у трагању и спасавању приликом саобраћајних удеса у друмском, железничком, речном и ваздушном саобраћају;

19) врши надзор над применом овог закона и прописа донетих на основу овог закона;

20) обавља и друге послове одређене законом.

На основу **Закона о министарствима**¹³ Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се, у области ванредних ситуација, односе на: заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана; пружање помоћи у случају опасности; склоништа; безбедност, регулисање и контролу саобраћаја на путевима; промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја; заштиту од пожара; противградну заштиту; међународну помоћ и друге облике међународне сарадње; обучавање кадрова итд.

Организациона јединица МУП-а Р. Србије која је надлежна за послове ванредних ситуација је **Сектор за ванредне ситуације** (слика 4).

Сектор за ванредне ситуације (надлежна служба) обавља послове нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, превентивно-техничке, образовне, информативно-васпитне и друге природе за организовање, планирање, спровођење, контролу мера заштите животне средине, здравља и материјалних добара грађана, очување услова неопходних за живот и припремање за превладавање ситуације у условима пожара, елементарних непогода техничких и технолошких несрећа, дејства опасних материја и других стања, опасности већих размера које могу да угрозе здравље и животе људи и животну средину или да проузрокују штету већег обима и пружање помоћи при отклањању последица (смањивање и санацију) проузрокованих у ванредним ситуацијама. Посебно се ангажује на пословима: израде и предлагање закона, норматива и препорука који испуњавају захтеве Европске уније у области заштите и спасавања у ванредним ситуацијама ради потпуног правног уређивања за обављање послова; успостављања институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; преузимања превентивних мера ради спречавања избијања пожара и ублажавања последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и сл., као и на пословима

¹³ Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/14 од 26.04.2014.

превенција ради спречавања угрожавања здравља грађана услед дејства опасних материја и других стања опасности и врши стручно оспособљавање припадника организационих јединица на пословима делокруга Сектора (управе и одељења), и др.

На локалном нивоу Сектор има 27 организационих јединица: четири управе за ванредне ситуације – у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду, и 23 одељења за ванредне ситуације – у Бору, Ваљево, Брању, Јагодини, Кикинди, Панчеву, Сремској Митровици, Ужицу, Шапцу, Краљеву, Лесковцу, Новом пазару, Пироту, Пожаревцу, Прокупљу, Чачку, Пријепољу, Смедереву, Суботици, Сомбору, Зајечару и Зрењанину.

Власници и корисници непокретних ствари омогућавају да се на њиховим непокретностима спроводе радови неопходни за заштиту и спасавање од елементарних непогода и других несрећа и опасности, које нареди надлежна служба.



Слика 4 – Организациона шема Сектора за ванредне ситуације (извор: www.mup.gov.rs)

- Закон о ванредним ситуацијама дефинисао је и обавезе надлежне службе која:
- доноси програм изградње и одржавања јавних склоништа, на предлог Јавног предузећа за склоништа;
 - у извршавању задатака збрињавања угрожених и настрадалих учествују и са рађују са Црвеним крстом Србије, удружењима и грађанима;
 - у заштити и спасавању људи, материјалних и културних добара и животне средине од поплава учествују са органима и организацијама надлежним за водопривреду, са другим организационим јединицама Министарства, јединицама цивил-

не заштите, овлашћеним и оспособљеним правним лицима и другим оспособљеним организацијама, грађанима и другим субјектима чија је имовина угрожена поплавом, а по потреби и са Војском Србије;

- организује спровођење заштите и спасавања од несрећа на неприступачним теренима,

- уклања и уништава НУС;

- у пружању прве помоћи учествују са екипама Црвеног крста Србије, Горске службе спасавања Србије, јединицама цивилне заштите и, у оквиру личне, узајамне и колективне заштите, са грађанима;

- организује специјализоване јединице ЦЗ за територију Републике Србије, односно за подручја управних округа;

- попуњава специјализоване јединице цивилне заштите запосленим лицима надлежне службе, војним обвезницима и обвезницима цивилне заштите;

- поставља командире јединица цивилне заштите које формира и организује,

- утврђује врсту и број специјализованих јединица цивилне заштите на основу Процене угрожености Републике Србије, законом и другим прописима и општим актима;

- у складу са Проценом угрожености Републике Србије, потребама и могућностима, може образовати и друге врсте специјализованих јединица и органа;

- управља системом за узбуђивање;

- врши попуну органа и јединица цивилне заштите грађанима који нису војни обвезници заједно са органима јединица локалне самоуправе;

- води прописану евиденцију о припадницима јединица цивилне заштите које образује Република Србија;

- образује национални и регионалне тренинг центре за заштиту и спасавање где се врши основна обука и оспособљавање припадника штабова за ванредне ситуације, специјализованих јединица цивилне заштите и органа привредних друштава и других правних лица од значаја за цивилну заштиту;

- позива на обуку припаднике цивилне заштите преко Министарства одбране, тако што им позив уручује најкасније 60 дана пре почетка обуке;

- доноси Решење о одлагању или прекиду обуке, итд.

Министарство одбране и Војска Србије: у условима када друге снаге и средста система заштите и спасавања нису довољни за заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара и животне средине од катастрофа изазваних утицајем елементарних непогода и других несрећа, на захтев Министарства – Сектора за ванредне ситуације, Министарство одбране обезбеђује учешће својих организационих делова, команди, јединица и установа Војске Србије за пружање помоћи у заштити и спасавању, у складу са законом. Када у заштити и спасавању учествују јединице Војске Србије, њима командују њихове надлежне старешине, у складу са одлукама штаба за ванредне ситуације који руководи и координира заштитом и спасавањем.

На основу **Закона о министарствима** Министарство одбране обавља послове државне управе који се односе на: политику одбране и стратегијско планирање (стратегијски преглед одбране, стратегија одбране, планови и програми развоја система одбране и војна доктрина); планирање и припремање мобилизације грађана, државних органа, ПДИДПЛ, предузетника и Војске Србије за извршавање задатака у ванредном стању и ратном стању; учешће у цивилној заштити и обуча-

вање за одбрану земље; израду аката и планских докумената којима се планирају мере и радње за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ванредном стању и ратном стању; војну обавезу, радну обавезу и материјалну обавезу; уређивање и припремање територије Србије за потребе одбране, итд.

Министарства, други органи и посебне организације Републике Србије, у оквиру свог делокруга, у области заштите и спасавања:

1) организују, планирају и обезбеђују спровођење мера и извршавање задатака цивилне заштите и предлажу мере и активности за њихово унапређење;

2) врше стручне послове који се односе на ангажовање служби, привредних друштава и других правних лица у превенцији и заштити и спасавању од катастрофа, у складу са Националном стратегијом за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама;

3) обавештавају надлежну службу о подацима који су од значаја за планирање, организовање и спровођење мера и задатака из области заштите и спасавања;

4) израђују Процену угрожености Републике Србије, у делу који се односи на њихов делокруг и достављају је Министарству;

5) учествују у изради Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије;

6) израђују и спроводе план заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;

7) обављају и друге послове заштите и спасавања утврђене плановима и општим актима Народне скупштине и Владе.

Законом о министарствима одређене су и посебне организације, као што су:

1) Републички секретаријат за законодавство;

2) Републичка дирекција за робне резерве;

3) Републички завод за статистику;

4) Републички хидрометеоролошки завод;

5) Републички геодетски завод;

6) Републичка дирекција за имовину Републике Србије;

7) Центар за разминурање;

8) Завод за интелектуалну својину;

9) Завод за социјално осигурање;

10) Републички секретаријат за јавне политике.

Посебно место за област ванредних ситуација имају Републички хидрометеоролошки завод и Центар за разминурање.

Републички хидрометеоролошки завод обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на: метеоролошки, метеоролошко-радарски, агрометеоролошки и хидролошки осматрачки и аналитичко-прогностички систем; систематска метеоролошка, климатолошка, агрометеоролошка и хидролошка мерења и осматрања; банку осматрених и измерених хидролошких и метеоролошких података; праћење, анализирање и прогнозирање стања и промена времена, климе и вода, развој метода, оперативно осматрање и најаву појава непогода у атмосфери и хидросфери; ваздухопловну метеорологију; истраживање процеса у атмосфери и хидросфери и развој метода и модела за прогнозу времена, климе и вода и модификације времена; израду предлога за коришћење енергетског потенцијала Сунца и ветра; хидрометеоролошку подршку речној пловидби; остваривање и чување

еталона и баждарење метеоролошких и хидролошких инструмената; сарадњу у области међународних хидролошких и метеоролошких информационих система; извршавање међународних обавеза у домену метеорологије и хидрологије, као и друге послове одређене законом. Надзор над радом Републичког хидрометеоролошког завода врши Министарство пољопривреде и заштите животне средине.

Центар за разминирање обавља стручне послове у области хуманитарног разминирања који се односе на: усклађивање разминирања у Републици Србији; припрему прописа из области разминирања; прикупљање, обрађивање и чување података и вођење евиденција о површинама које су загађене минама и другим неексплодираним убојитим средствима, о разминираним површинама, о настрадалим од мина и других неексплодираних убојитих средстава; опште и техничко извиђање површина за које се сумња да су загађене минама или другим неексплодираним убојитим средствима; израду планова и пројеката за разминирање и праћење њиховог остваривања; израду пројектних задатака за разминирање; издавање одобрења предузећима и другим организацијама за обављање послова разминирања; издавање пиротехничке књижице лицима која су оспособљена за обављање послова разминирања; одобравање планова извођача радова за обављање разминирања на одређеној површини и издавање уверења да је одређена површина разминирана, односно очишћена од мина и других неексплодираних убојитих средстава; контролу квалитета разминирања; упознавање становништва са опасностима од мина и других неексплодираних убојитих средстава; учешће у обуци лица за обављање послова општег и техничког извиђања и разминирања; праћење примене међународних уговора и стандарда у области разминирања; остваривање међународне сарадње, као и друге послове одређене законом. Надзор над радом Центра за разминирање врши Министарство унутрашњих послова.

Надлежност аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе

Аутономна покрајина у остваривању права и дужности у питањима заштите и спасавања, преко својих органа:

1) доноси одлуку о организацији и функционисању цивилне заштите на територији аутономне покрајине¹⁴ и обезбеђује њено спровођење, у складу са јединственим системом заштите и спасавања Републике Србије;

2) доноси план и програм развоја система заштите и спасавања на територији аутономне покрајине, у складу са Дугорочним планом развоја заштите и спасавања Републике Србије;

3) планира и утврђује изворе финансирања за развој, изградњу и извршавање задатака заштите и спасавања и развој цивилне заштите и спровођење мера и задатака цивилне заштите на територији аутономне покрајине;

4) образује Штаб за ванредне ситуације¹⁵;

¹⁴ „Службени лист АП Војводине”, бр. 13/2013 од 10.04.2013.

¹⁵ „Службени лист АП Војводине”, бр. 11/2011 и 24/2012 од 24.09.2012.

5) непосредно сарађује са надлежном службом, другим државним органима, јединицама локалне самоуправе, привредним друштвима и другим правним лицима;

6) остварује сарадњу са регијама и општинама суседних земаља, у складу са овим и другим законима;

7) усклађује своје планове заштите и спасавања са Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије;

8) одређује оспособљена правна лица од значаја за заштиту и спасавање;¹⁶

9) обезбеђује телекомуникациону и информациону подршку за потребе заштите и спасавања, као и укључење у телекомуникациони и информациони систем Службе осматрања, обавештавања и узбуњивања и повезују се са њим;

10) израђује и доноси Процену угрожености и План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

Процену угрожености аутономне покрајине надлежни орган аутономне покрајине израђује у сарадњи са надлежном службом, покрајинским штабом за ванредне ситуације и другим стручним органима аутономне покрајине и предлаже надлежном органу аутономне покрајине њено доношење.

Јединице локалне самоуправе у остваривању права и дужности у питањима заштите и спасавања, преко својих органа обављају следеће послове:

1) доносе одлуку о организацији и функционисању цивилне заштите на територији јединице локалне самоуправе и обезбеђују њено спровођење у складу са јединственим системом заштите и спасавања;

2) доносе план и програм развоја система заштите и спасавања на територији јединице локалне самоуправе, у складу са Дугорочним планом развоја заштите и спасавања Републике Србије;

3) планирају и утврђују изворе финансирања за развој, изградњу и извршавање задатака заштите и спасавања и развој цивилне заштите и спровођење мера и задатака цивилне заштите на територији јединице локалне самоуправе;

4) образују Штаб за ванредне ситуације;

5) непосредно сарађују са надлежном службом, другим државним органима, привредним друштвима и другим правним лицима;

6) остварују сарадњу са регијама и општинама суседних земаља, у складу са овим и другим законима;

7) усклађују своје планове заштите и спасавања са Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије;

8) одређују оспособљена правна лица од значаја за заштиту и спасавање;

9) обезбеђују телекомуникациону и информациону подршку за потребе заштите и спасавања, као и укључење у телекомуникациони и информациони систем Службе осматрања, обавештавања и узбуњивања и повезују се са њим;

10) израђују и доносе Процену угрожености и План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

11) прате опасности, обавештавају становништво о опасностима и предузимају друге превентивне мере за смањење ризика од елементарних непогода и других несрећа;

¹⁶ „Службени лист АП Војводине”, бр. 13/2013 од 10.04.2013.

12) набављају и одржавају средства за узбуњивање у оквиру система јавног узбуњивања у Републици Србији, учествују у изради студије покривености система јавног узбуњивања за територију јединице локалне самоуправе;

13) организују, развијају и воде личну и колективну заштиту;

14) формирају, организују и опремају јединице цивилне заштите опште намене;

15) усклађују планове заштите и спасавања у ванредним ситуацијама са суседним јединицама локалне самоуправе.

Процену угрожености јединице локалне самоуправе надлежни орган јединице локалне самоуправе израђује у сарадњи са надлежном службом, надлежним органима аутономне покрајине, општинским, односно градским штабом за ванредне ситуације и другим стручним органима јединице локалне самоуправе и предлаже надлежном органу јединице локалне самоуправе њено доношење.

Права и дужности привредних друштава и других правних лица

Привредна друштва и друга правна лица планирају и обезбеђују средства за организовање, опремање, оспособљавање и обучавање јединица цивилне заштите које оне образују, организовање и припремање личне, узајамне и колективне заштите и спровођење мера и задатака цивилне заштите својих запослених, материјалних и других добара.

Привредна друштва и друга правна лица из области здравства, васпитно-образовне делатности, социјалне заштите и других делатности која у оквиру свог деловног круга имају заштиту већег броја људи, дужна су да планирају, организују и спроводе мере и задатке цивилне заштите и за лица која су корисници њихових услуга, у складу са овим законом и општим актима.

Привредна друштва и друга правна лица своје планове заштите и спасавања доносе у складу са планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама јединице локалне самоуправе на чијој су територији.

За припрему привредних друштава и других правних лица за заштиту и спасавање од елементарних непогода и других несрећа одговоран је руководилац привредног друштва, односно руководилац другог правног лица.

Овлашћена и оспособљена правна лица, на захтев Министарства, достављају надлежној служби анализе, прогнозе и одговоре из области заштите и спасавања.

Правна лица својим планом и програмом рада, у складу са овим законом и плановима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, утврђују задатке, организацију деловања и активности којима се обезбеђује учешће њихових чланова, органа и служби у извршавању задатака заштите и спасавања.

Правна лица утврђује Влада, на предлог Министарства.¹⁷

У припреми и спровођењу задатака из области заштите и спасавања, у оквиру своје редовне делатности, учествују хуманитарне организације и удружења у складу са овим законом и правилима међународног права.

¹⁷ Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање Републици Србији, *Службени гласник Р. Србије*, број 36/2011.

Организације Црвеног крста Србије обављају послове у складу са јавним овлашћењима и програмским активностима Црвеног крста Србије.

Организације Горске службе спасавања Србије обављају послове спасавања на неприступачним теренима у складу са јавним овлашћењима и својим програмским активностима.

Високошколске установе и друге организације које се баве научноистраживачким радом обавештавају надлежну службу о научним сазнањима значајним за заштиту и спасавање.

Удружења извршавају задатке заштите и спасавања на основу одлуке надлежног штаба.

Обим и начин извршавања утврђује надлежни штаб.

У извршавању превентивних задатака заштите и спасавања могу добровољно да учествују појединци и удружења, према својим могућностима, а уз сагласност надлежне службе.

Привредна друштва и друга правна лица, **власници и корисници телекомуникационих и информационих система и веза**, стављају надлежној служби на располагање коришћење тих система у случају ванредне ситуације.

Привредна друштва и друга правна лица, власници и корисници залиха воде, хране, медицинске опреме и лекова, енергената, одеће, обуће, грађевинског и другог материјала неопходног за извршавање задатака заштите и спасавања, надлежној служби стављају ова средства на располагање, ради коришћења у акцијама заштите и спасавања људи и материјалних добара.

Власници и корисници непокретних ствари омогућавају да се на њиховим непокретностима спроводе радови неопходни за заштиту и спасавање од елементарних непогода и других несрећа и опасности које нареди надлежна служба.

Власници и корисници опреме, односно материјално-техничких средстава неопходних за заштиту и спасавање, стављају опрему и средства, заједно са потребним људством, на располагање надлежној служби.

Ближе прописе о обавези и висини накнаде која се исплаћује по тржишним ценама доноси Влада.

Права и дужности грађана

Грађани учествују у заштити и спасавању, испуњавању материјалне обавезе за потребе заштите и спасавања у складу са посебним законом, обучавају се за личну, узајамну и колективну заштиту, спроводе прописане и наређене мере и извршавају задатке цивилне заштите.

Грађани су дужни:

- 1) да прихвате распоред који им је одређен при распоређивању у органе и јединице цивилне заштите;
- 2) да се одазову позиву надлежног органа цивилне заштите;
- 3) да податке од значаја за заштиту и спасавање без одлагања доставе надлежном органу;
- 4) да дају податке потребне за вођење евиденција од значаја за заштиту и спасавање.

У извршавању задатака заштите и спасавања учествују сви способни грађани.

У специјализоване јединице цивилне заштите распоређују се здравствено способни војни обвезници, у складу са посебним законом.

У јединице опште намене цивилне заштите могу се распоредити и здравствено способни мушкарци и жене који нису војни обвезници, а имају од 16 до 60 (мушкарци), односно од 16 до 55 година (жене).

Здравствену способност грађана за учествовање у органима и јединицама цивилне заштите утврђује здравствена установа надлежна према седишту органа, односно јединице.

Ближе прописе о критеријумима и начину утврђивања здравствене способности грађана за учешће у органима и јединицама цивилне заштите доноси Влада (што до сада није учињено).

Припадници цивилне заштите дужни су да се јаве на место и у време које одреди надлежни орган. Обавезе служења у цивилној заштити ослобађају се труднице, мајке, самохрани очеви и стараоци малолетника млађег од 15 година. Изузетно, у случају ванредне ситуације, када постоји потреба може се ангажовати и лице чије је стручно знање од изузетне важности за интересе друштва, с тим да се тада обезбеђује одговарајућа брига о његовој деци.

У извршавању материјалне обавезе за потребе заштите и спасавања грађани дају на коришћење надлежном органу за ванредне ситуације непокретне ствари, возила, машине, опрему, материјално-техничка и друга материјална средства (вода, храна, медицинска опрема, лекови, одећа, обућа, грађевински и други материјал) када то захтевају потребе заштите и спасавања.

Ближе прописе о обавези и висини накнаде која се исплаћује по тржишним ценама доноси Влада.¹⁸

Лица у радном односу која су позвана на извршење задатака цивилне заштите имају право на накнаду зараде коју обрачунава и исплаћује послодавац од основице коју чини његова просечна месечна плата остварена у претходном месецу у односу на месец у којем је извршавао задатке цивилне заштите, сразмерно времену ангажовања, а на терет јединица локалне самоуправе, аутономне покрајине или Републике Србије, зависно од тога где је лице распоређено и који орган је лице ангажовало.

Накнада припада и другим ангажованим лицима, обрачунава се по основици коју чини просечна месечна нето зарада у Републици Србији према подацима Републичког завода за статистику, остварена у месецу који претходи месецу у којем је грађанин ангажован. Накнада се исплаћује на терет органа који је лице ангажовао за извршење задатака цивилне заштите.

Припадници цивилне заштите који нису здравствено осигурани по другом основу, а које надлежни орган ангажује на пословима и задацима цивилне заштите, за време тог ангажовања имају право на здравствену заштиту.

Припадник цивилне заштите који је за време организованог учешћа у извршавању задатака заштите и спасавања без своје кривице повређен или код кога наступи болест, односно инвалидност као непосредна последица вршења задатака зашти-

¹⁸ Уредба о начину ангажовања ствари за потребе заштите и спасавања и начина остваривања права на накнаду за њихово коришћење. *Службени гласник Р. Србије*, број 10/2013 од 30.01.2013.

те и спасавања, има по том основу сва права из пензијско-инвалидског и здравственог осигурања која би му припадала за случај повреде на раду.

Чланови породице припадника цивилне заштите који је за време организованог учешћа на извршавању задатака заштите и спасавања без своје кривице изгубио живот, имају права из пензијско-инвалидског и здравственог осигурања која би им припадала као да је смрт наступила као последица повреде на раду. Права се остварују под условима и на начин утврђен законом и другим прописима из области пензијско-инвалидског и здравственог осигурања.

У извршавању задатака заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа примењују се општи прописи о безбедности и здрављу на раду, као и посебне мере за обезбеђење заштите и здравља припадника цивилне заштите, чланова јединица, служби и других оперативних састава и удружења које се предузимају за време њиховог ангажовања на заштити и спасавању од елементарних непогода и других несрећа.

Ближе прописе о посебним мерама за обезбеђење заштите и здравља припадника цивилне заштите, чланова јединица, служби и других оперативних састава и удружења које се предузимају за време њиховог ангажовања на заштити и спасавању од елементарних непогода и других несрећа доноси министар (што до сада није донето).

Припадник цивилне заштите који за време организованог учешћа у извршавању задатака заштите и спасавања без своје кривице задобије повреду или оболи, па због тога код њега наступи телесно оштећење од најмање 20%, има право на једнократну новчану помоћ чија се висина утврђује према степену телесног оштећења.

Ако припадник цивилне заштите изгуби живот, чланови његове уже породице имају право на накнаду трошкова превоза посмртних остатака, као и трошкова сахране у висини просечних трошкова сахране у месту пребивалишта у месецу у којем је смрт наступила.

Чланови уже породице имају право и на једнократну помоћ која не може бити мања од 12 просечних плата у Републици Србији, остварених у календарској години која претходи години у којој је припадник цивилне заштите изгубио живот.

О висини и начину остваривања права на једнократну помоћ Влада Р. Србије донела је Уредбу.¹⁹

Припадник цивилне заштите за време извршавања задатака заштите и спасавања има право на накнаду за превоз, смештај и исхрану. Смештај и исхрана обезбеђују се кад учешће у извршавању задатака заштите и спасавања траје дуже од осам сати. Средства за накнаду обезбеђују се у буџету јединица локалне самоуправе и буџету Републике Србије.

Лице који професионално обавља послове заштите и спасавања у државном органу, органу аутономне покрајине, органу јединица локалне самоуправе и привредним друштвима има статус припадника цивилне заштите и не распоређује се на друге дужности у систему одбране.

¹⁹ Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ, *Службени гласник Р. Србије*, број 98/2010. од 24.12.2010.

Планирање и програмирање, финансирање система заштите и спасавања²⁰

Управљање ресурсима, изградња и развој система заштите и спасавања реализује се планирањем и програмирањем система заштите и спасавања, као и буџетирањем и извршењем планираних и програмираних мера и активности, у складу са **Националном стратегијом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Процентом угрожености** за територију Републике Србије и **Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама**.

Планирање и програмирање реализује се израдом:

- 1) дугорочног плана развоја система заштите и спасавања, за период од десет и више година;
- 2) средњорочног плана развоја система заштите и спасавања, за период од пет година;
- 3) краткорочног плана развоја система заштите и спасавања, за период од једне године.

Дугорочним планом развоја система заштите и спасавања дефинише се стратегија, политика и циљеви изградње и развоја система заштите и спасавања.

Дугорочни план развоја система заштите и спасавања израђује се и доноси за територију Републике Србије, аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе и за привредна друштва и друга правна лица.

Дугорочни план садржи:

- 1) дефинисање потреба, циљева и задатака организовања изградње и развоја система заштите и спасавања;
- 2) сагледавање капацитета и стратегије реализације циљева, изградње и развоја система заштите и спасавања;
- 3) обезбеђење извора финансијских средстава;
- 4) одређивање временског периода реализације планова и програма;
- 5) одређивање носилаца и учесника у изградњи и развоју система заштите и спасавања;
- 6) развој осматрачких, информационих, комуникационих, логистичких и других потреба система заштите и спасавања;
- 7) развој превентивних мера и делатности од значаја за заштиту и спасавање;
- 8) смернице за развојни и научноистраживачки рад;
- 9) анализу очекиваних трошкова и резултата.

Дугорочни план развоја система заштите и спасавања аутономне покрајине, као и јединица локалне самоуправе, мора бити усаглашен са Дугорочним планом развоја система заштите и спасавања Републике Србије, а на основу њега израђује се средњорочни план.

Средњорочни план развоја система заштите и спасавања реализује се кроз процес програмирања. Ближе прописе о планирању и програмирању система заштите и спасавања доноси министар.

²⁰ Члан 128–138, Закона.

Финансирање система заштите и спасавања

Систем заштите и спасавања финансира се из:

- 1) буџета Републике Србије, буџета јединица територијалне аутономије и буџета јединица локалне самоуправе;
- 2) Фонда за ванредне ситуације;
- 3) других прихода у складу са законом и другим прописима.

Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе финансирају:

- 1) припремање, опремање и обуку штабова за ванредне ситуације, јединица цивилне заштите, повереника и заменика повереника и трошкове спровођења мера заштите и спасавања;
- 2) трошкове ангажовања оспособљених правних лица у складу са уговором за извршавање задатака заштите и спасавања;
- 3) изградњу система за узбуњивање на својој територији;
- 4) прилагођавање подземних објеката (подземни пролази, тунели и други) за склањање и њихово одржавање, као и одржавање других заштитних објеката у складу са законом;
- 5) обуку становништва из области заштите и спасавања;
- 6) санирање штета насталих природном и другом незгодом, у складу са материјалним могућностима;
- 7) друге потребе заштите и спасавања, у складу са законом и другим прописима.

Република Србија финансира опремање и оспособљавање:

- 1) Републичког штаба и окружних штабова за ванредне ситуације;
- 2) републичких и окружних јединица цивилне заштите и сноси трошкове учешћа у спровођењу задатака заштите и спасавања;
- 3) изградњу и одржавање оперативних центара 112;
- 4) изградњу и одржавање даљинског управљања системом за узбуњивање;
- 5) изградњу и одржавање телекомуникационо-информационог система заштите и спасавања;
- 6) изградњу, одржавање и рад националног и регионалних тренинг центара заштите и спасавања;
- 7) трошкове ангажовања овлашћених и оспособљених правних лица за извршавање задатака заштите и спасавања од значаја за Републику Србију;
- 8) извршавање управних, стручних и других задатака заштите и спасавања.

Република Србија финансира и пружање материјалне помоћи при уклањању последица елементарних непогода и других несрећа, спречавању настајања даљих штета и осигурању основних услова за живот на угроженом подручју, као и друге потребе заштите и спасавања, у складу са законом и другим прописима.

Правно или физичко лице које је намерно проузроковало угрожавање људи и материјалних добара, односно намерно проузроковало несрећу, мора надокнадити:

- 1) трошкове заштитних и спасилачких интервенција;
- 2) трошкове санације и довођења у претходно стање;
- 3) трошкове одштете физичким и правним лицима.

Одговорност правног или физичког лица утврђује се у складу са законом.

Буџетски фонд за ванредне ситуације²¹

Буџетски фонд за ванредне ситуације оснива се као буџетски фонд ради обезбеђивања додатних средстава за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области смањивања ризика, управљања и реаговања у ванредним ситуацијама, у складу са посебним прописима. Фонд се оснива на неодређено време и њиме управља министар или лице које он овласти. По укидању фонда, његова права и обавезе преузима Министарство.

Приходи буџетског фонда остварују се из:

- 1) апропријација обезбеђених у оквиру буџета за текућу годину;
- 2) наменских прихода буџета, који су дефинисани као наменски приходи фонда, а нарочито:
 - средстава остварених на основу издвајања осигуравајућих друштава у висини 5% од наплаћене премије осигурања од пожара и других опасности;
 - средстава правних лица која за осигурање од пожара своје имовине оснивају властите осигуравајуће фондове у висини од 3% од премије осигурања од пожара;
 - средстава остварених на основу издвајања осигуравајућих друштава у висини 5% од прихода наплаћеног обавезног осигурања транспорта опасних материја у друмском, железничком, речном и ваздушном саобраћају;
 - средстава наплаћених од привредних субјеката на годишњем нивоу, који се баве производњом, прерадом, ускладиштењем, дистрибуцијом и продајом запаљивих течности, експлозивних материја и гасова, по основу укупних инсталационих капацитета ускладиштења и главне мерне регулационе станице на магистралном гасоводу, и то: 0,5% вредности малопродајне цене по 1 л врсте запаљиве течности и гаса који се складишти и 0,5% вредности малопродајне цене по 1 кг експлозивне материје која се складишти;
 - средстава остварених на основу издвајања надлежног органа за послове цивилног ваздухопловства, намењених за потребе службе за трагање и спасавање у случају удеса ваздухоплова;
 - средстава остварених по основу 1% прихода од продаје улазница за спортске догађаје, по пријављеном догађају Министарству унутрашњих послова;
 - наплаћених новчаних казни за прекршаје предвиђене овим законом и законима који уређују области заштите од пожара, експлозивних и опасних материја;
- 3) прилога, донација, поклона и помоћи;
- 4) других извора у складу са законом и другим прописима.

Служба 112 ће се финансирати из прихода апропријацијом обезбеђених у оквиру буџета за текућу годину. Надзор над спровођењем обавеза врши Министарство. Принудна наплата врши се у складу са пореским прописима.

Средства фонда користе се за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области превентиве, смањивања ризика, управљања и реаговања у ванредним ситуацијама, а нарочито за:

- 1) набавку опреме и средстава за управљање и реаговање у ванредним ситуацијама;

²¹ Одлука о образовању буџетског фонда за ванредне ситуације, *Службеном гласнику РС*, бр. 92/2010 од 5.12.2010.

- 2) изградњу објеката за потребе реаговања у ванредним ситуацијама;
- 3) стручно оспособљавање и усавршавање снага заштите и спасавања;
- 4) подстицање образовних, истраживачких и развојних студија, програма, пројеката и других активности, укључујући и демонстрационе активности;
- 5) суфинансирање превентивних и интервентних мера у ванредним ситуацијама;
- 6) финансирање унапређења рада ватрогасних савеза и добровољних ватрогасних друштава.

Средства фонда дају се правним корисницима средстава, ради финансирања на основу интерног конкурса који објављује фонд. Одлуком о његовом оснивању утврђују се услови које морају испуњавати корисници средстава фонда, услови и начин додељивања његових средстава, критеријуми и мерила за оцењивање предлога пројеката, односно захтева за додељивање средстава, начин праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и друга питања значајна за додељивање и коришћење средстава фонда.

Признања и награде

За нарочите успехе у организовању и спровођењу задатака цивилне заштите и других послова заштите и спасавања, у привредним друштвима и другим правним лицима, аутономним покрајинама, јединицама локалне самоуправе, управним окрузима, надлежној служби, другим службама и органима управе, штабовима за ванредне ситуације, јединицама цивилне заштите, повереницима, заменицима повереника, другим припадницима и заслужним појединцима додељују се признања и награде. Ближе прописе о врсти, критеријумима и поступку за доделу признања и награда, као и о дану надлежне службе, заштите од пожара и дану цивилне заштите доноси министар .

План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама

*Закон о ванредним ситуацијама*²²

Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама планирају се превентивне и оперативне мере за спречавање и умањење последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, као и снаге и средства субјеката система заштите и спасавања, њихово организовано и координирано ангажовање и деловање у ванредним ситуацијама ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и обезбеђења основних услова за живот.

План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама израђује се на основу процене угрожености. Влада, на основу Процене угрожености Републике Србије, утврђује за које се врсте елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа – удеса и опасности израђују планови и одређује који државни органи учествују у њиховој изради.

²² Члан 45–49а Закона о ванредним ситуацијама.

Ближе прописе о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама доноси Влада.²³

Проценом угрожености идентификују се извори могућег угрожавања, сагледавају могуће последице, потребе и могућности спровођења мера и задатака заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа.

Процена угрожености садржи нарочито:

- 1) карактеристике територије, критична постројења, критична места и просторе са гледишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа, са евентуалним прекограничним ефектима удеса;
- 2) повредивост територије од елементарних непогода и других несрећа;
- 3) анализу могућих последица од елементарних непогода и других несрећа;
- 4) потребе и могућности за заштиту људи, материјалних добара и животне средине од последица елементарних непогода и других несрећа.

У изради Националног плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама учествују Министарства и други органи у делу који се односи на њихов делокруг рада, који своје предлоге достављају Министарству, ради припреме предлога Националног плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије.

Саставни део Националног плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије је и План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама управног округа, који сачињава подручна организациона јединица надлежне службе у управном округу, у сарадњи са окружним подручним јединицама органа државне управе у округу и стручном службом управног округа.

План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама **аутономне покрајине** израђују надлежни покрајински органи у сарадњи са надлежном службом, а доноси га извршни орган аутономне покрајине.

План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама **јединица локалне самоуправе** израђују надлежни органи јединица локалне самоуправе у сарадњи са надлежном службом, а доноси га извршни орган јединице локалне самоуправе.

Планови заштите и спасавања у ванредним ситуацијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе морају бити усклађени са Националним планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије.

Овлашћена и оспособљена правна лица и друге организације опремљене и оспособљене за заштиту и спасавање, у складу са Националним планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије, планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и задацима које постави надлежни штаб за ванредне ситуације, израђују сопствене планове према којима извршавају задатке на заштити и спасавању.

План заштите и спасавања и процену угрожености израђују лица са лиценцом за процену ризика коју им издаје Министарство уколико имају најмање високу стручну спрему и положен стручни испит из области процене ризика. Министарство води евиденције о издатим лиценцама.

²³ Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије*, број 8/2011 од 11.2.2011.

Изузетно, овлашћена и оспособљена правна лица могу самостално израђивати сопствени план заштите и спасавања и процену угрожености.

Министарства, други органи и посебне организације Републике Србије своје планове заштите и спасавања и процене угрожености израђују у сарадњи са надлежном службом.

Лица која учествују у изради плана заштите и спасавања и процене угрожености имају обавезу чувања као службене тајне података који су на основу закона или општег акта означени одговарајућим степеном тајности.

Министар прописује програм, начин и трошкове полагања стручног испита и изглед и поступак издавања лиценце.

Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама²⁴

Уредба уређује садржај и начин израде Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама на нивоу Републике Србије (у даљем тексту: Национални план), органа државне управе, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, и других организација, (у даљем тексту: План).

План заштите и спасавања садржи све неопходне елементе за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама а нарочито:

- 1) приправност – спремност за ванредне ситуације;
- 2) мобилизацију – активирање у случају непосредне опасности или настанка ванредне ситуације;
- 3) заштиту и спасавање по врстама опасности;
- 4) мере и задатке цивилне заштите;
- 5) осматрање, рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање;
- 6) употребу снага заштите и спасавања;
- 7) ублажавање и отклањање последица;
- 8) информисање јавности.

Носилац израде Националног плана је организациона јединица Министарства унутрашњих послова у чијем делокругу је област ванредних ситуација – Сектор за ванредне ситуације.

Овлашћеним и оспособљеним правним лицима и другим организацијама опремљеним и оспособљеним за заштиту и спасавање, који су утврђени као носиоци посебних задатака у заштити и спасавању, достављају се изводи из Националног плана, Плана покрајине и Плана јединице локалне самоуправе ради израде сопствених планова, односно планирања и ангажовања људских и материјалних капацитета у реализацији задатака заштите и спасавања.

Привредна друштва и друга правна лица која производе, складиште и транспортују опасне материје, управљају објектима угроженим са аспекта терористичких напада, израђују документ – План заштите од удеса који је саставни део Плана.

²⁴ Исто.

Привредна друштва и друга правна лица која управљају опасним материјама чије су врсте и количине дефинисане прописима којима се уређује заштита животне средине, заштита од хемијског удеса, План заштите од удеса се израђује у складу са тим прописима.

План заштите израђује се на основу Правилника о начину израде и садржају Плана заштите од удеса који доноси министар унутрашњих послова у року од тридесет дана од дана ступања на снагу ове уредбе (до 11.03.2011. године).

Правна лица, власници и **корисници високих брана и акумулација** дужна су да израђују планове заштите у складу са овом уредбом. Правна лица обавезна су да нарочито планирају и начин узбуњивања и обавештавања становништва изводно од високих брана.

Субјекти система заштите и спасавања дужни су да на захтев надлежне службе израђују и достављају акта и прилоге из утврђених надлежности и делокруга, односно делатности и јавних овлашћења, као и податке којима располажу, а који су од значаја за израду Процене угрожености и Националног плана. У извршавању послова планирања заштите и спасавања субјекти система заштите и спасавања дужни су да међусобно сарађују, а када то околности захтевају да поједине елементе плана заштите и спасавања израђују као заједнички документ.

Сви носиоци израде Плана обезбеђују одговарајућу материјализацију планских решења.

План се израђује на основу Процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа (у даљем тексту: Процена). Процена је документ којим се идентификују опасности, извори и облици угрожавања, могући ефекти и последице, сагледавају снаге и средства за одговор на опасности изазване елементарним непогодама и другим несрећама, за заштиту и спасавање живота и здравља људи, животиња, материјалних и културних добара и животне средине. Процена, поред елементарних непогода, садржи:

1) процену положаја, карактеристике, повредивост територије деловањем елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа (у даљем тексту: елементарне непогоде и друге несреће) по живот и здравље људи, животиња, материјалних и културних добара и животне средине;

2) процену критичне инфраструктуре са становишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа;

3) идентификацију опасности и процену ризика од елементарних непогода и других несрећа;

4) процену потребних снага и средстава за заштиту и спасавање;

5) закључке.

Процену, као основни документ за израду планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, израђују сви субјекти који имају обавезу израде планова заштите и спасавања. Процене морају бити међусобно усклађене.

Процена, Национални план и План израђују се у складу са Упутством о методологији за израду процене угрожености и планова, као и са важећим стандардима из области заштите лица, имовине и пословања. Упутство доноси министар унутрашњих послова у року од три месеца од дана ступања на снагу ове уредбе (11.05.2011. године).

Носиоци израде плана заштите од удеса дужни су да тај план донесу у року од шест месеци од ступања на снагу Упутства (11.11.2011. године).

Привредна друштва, друга правна лица и организације дужни су да донесу своје процене угрожености у року од шест месеци од дана ступања на снагу ове уредбе (11.07.2011. године), а План су дужни да донесу у року од осам месеци од дана ступања на снагу ове уредбе (11.10.2011. године)..

Јединице локалне самоуправе дужне су да донесу своје процене угрожености у року од осам месеци од дана ступања на снагу ове уредбе (11.10.2011. године)., а План су дужне да донесу у року од десет месеци од дана ступања на снагу ове уредбе (11.12.2011. године)..

Аутономна покрајина дужна је да донесе своје процену угрожености у року од десет месеци од дана ступања на снагу ове уредбе (11.07.2011. године), а План је дужна да донесе у року од 12 месеци од дана ступања на снагу ове уредбе (11.02.2012. године).

Процена угрожености Републике Србије донеће се у року од 12 месеци од дана ступања на снагу ове уредбе (11.02.2012. године), а Национални план у року од 15 месеци од дана ступања на снагу ове уредбе (11.05.2012. године).

Носиоци израде планова дужни су да континуирано прате и процењују ризике од настанака елементарних непогода и других несрећа у складу са променама у проценама угрожености и усклађују, односно ажурирају планове.

Закључак

Новоформирани систем заштите и спасавања биће прилагођен стварним потребама и моћи ће, напokon, да одговори свим изазовима и ризицима са којима може бити суочено становништво, створиће се услови за ефикаснију заштиту живота, здравља и имовине грађана и очување животне средине. Извршиће се концентрација сродних послова и служби, прецизирати надлежности и специјализација и економично и рационално ће се користити постојећи расположиви ресурси. Систем ће бити рационалан, децентрализован, сврсисходан, прилагодљив и одговараће стварним потребама и могућностима Републике Србије. Тако налажу законска и подзаконска акта. Уколико се све активности реализују, ризик по безбедност становништва биће сведен на минимум.

Међутим, у формирању система има много проблема. Већина је везана за недостатак материјално-финансијских средстава на свим нивоима организовања (од државне управе до грађана), али већи део проблема повезан је и са наведеним недостацима из Националне стратегије заштите и спасавања који су, и после пет година, актуелни: неодговарајућа организација и спровођење превентивних мера; застарела, непоуздана опрема, средства и возила служби за реаговање у ванредним ситуацијама; неадекватно финансирање одржавања система заштите и спасавања; недовољна координација између субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; неадекватна стручна квалификованост и технолошка дисциплина расположивих људских ресурса; недостатак специјализованих кадрова; недовољна обученост професионалног кадра; неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе.

Литература

- [1] Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 98/06,
- [2] Закон о ванредним ситуацијама са изменама и допунама Закона, *Службени гласник Р. Србије*, број 111/09, 92/11 и 93/12
- [3] Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/14 од 26.04.2014.
- [4] Стратегија националне безбедности, *Службени гласник Р. Србије*, број 88/09
- [5] Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 88/09
- [6] Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 116/2007; допуне број 88/2009, 104/2009
- [7] Национална стратегија за заштиту и спасавање, *Службени гласник РС*, бр. 86/11 од 18.11.2011. године
- [8] Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање Републици Србији, "Службени гласник Р. Србије", број 36/2011
- [9] Уредба о начину ангажовања ствари за потребе заштите и спасавања и начина остваривања права на накнаду за коришћење истих, "Службени гласник Р. Србије", број 10/2013 од 30.01.2013.
- [10] Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ, "Службени гласник Р. Србије", број 98/2010. од 24.12.2010. године
- [11] Одлука о образовању буџетског фонда за ванредне ситуације, *Службеном гласнику РС*, бр. 92/2010 од 5.12.2010. године
- [12] Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије*, број 8/2011 од 11.2.2011. године.

ОСОБИНЕ И ВЕШТИНЕ ЛИДЕРА У КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА – ПРИМЕРИ ИЗ ВОЈНЕ СРЕДИНЕ

Бранимир Вулевић
Војска Црне Горе

Идеја овог рада је да на примерима из војне средине покаже како лидер треба да се понаша у току кризне ситуације. Он треба да познаје појам кризе и да препознаје ситуације које је прате, како би јој се лакше супротставио. Затим, треба да поседује особине и вештине које повећавају могућност да је преброди. Војсковође и лидери – краљ Петар, војвода Путник, војвода Бојовић, војвода Мишић и војвода Степановић свакако су поседовали квалитете који су им помогли да се изборе са кризним ситуацијама.

Кључне речи: криза, лидерство, лидер, особине, вештине, организација, војна средина

Увод

Феномен кризе заокупља пажњу научника из разних области. Већина даје своју дефиницију овог појма, тако да данас имамо онолико дефиниција колико и научника који су се бавили овим проблемом. Етимолошки гледано, појам кризе потиче из грчког језика, где означава „пресуду” или „одлуку”, односно пресудан тренутак који одлучује о даљем исходу ситуације. Криза означава „посебно стање у развоју једне појаве, обрт ствари у односу на досадашњи ток”.¹ Али, кризу треба разликовати од конфликта (супротности у односима између персоналних елемената организације), поремећаја (дисфункционалности у области физичких елемената) и катастрофа (одлучујући заокрет ка лошем, са уништавајућим исходом).

Узроци кризе представљају оне факторе који директно доводе до појављивања кризе. Бројни су и комплексни и постоји мноштво критеријума за њихово класификовање. На основу порекла промена уобичајена је класификација на ендogene и екзогене.

Лидерство је процес у којем појединац остварује утицај на групу, ради остваривања заједничког циља.² Лидерство у кризи сматра се посебном формом управљања, чији је задатак да савлада све процесе који могу да угрозе или онемогуће опстанак организације.

¹ Сенић Р., *Кризни менаџмент*, БМГ, Београд, 1996, стр. 25.

² Нортхаус П., *Лидерство: теорија и пракса*, Дата статус, Београд, 2008, стр. 2.

У кризи је посебно тешко избалансирати интелектуалне и емотивне животе. Криза не дозвољава увек да се емоције оставе по страни, иако би то било пожељно. За време највеће кризе на Космају, Живко Павловић позвао је телефоном Мишића, осетно узбуђен, и саопштио да је ситуација врло озбиљна. Мишић му је хладнокрвно одговорио да су то последњи трзаји болесника на самртничкој постељи. Смирено је утицао на његове емоције и трудио се да му одагна страх.

Поред налажења равнотеже између емоција и интелектуалног живота, знање је изузетно битан сегмент у позитивном решавању кризе. Сун Цу сматра да се средство којим се просвећени владари и војсковође воде, како би поразили друге, а њихова достигнућа превазишла масе, зове предзнање.³

Примери вештина, особина и перспектива, извучени из војне историје, илуструју како ови капацитети формирају лидерство у кризи.

Комуникација

Под комуникацијом се, у најширем смислу, подразумева било какво вербално или не вербално понашање неке особе, коју примети друга особа са којом је прва особа остварила контакт. Добра комуникација је веома битна и често је од кључног значаја за организацију која се нађе у кризи. Личне вештине комуникације, вокабулар, дикција, говор тела, јасан и концизан начин писања, треба усавршавати, јер су, такође, веома битне у току кризне ситуације. Комуникација може деловати мотивишуће на чланове организације.

У анале српске историје ушла је заповест мајора Гавриловића, коју је издао војницима који су учествовали у одбрани Београда 1915. године: „Војници, тачно у 15 часова непријатеља треба разбити силним јуришем, разнети вашим бомбама и бајонетима. Образ Београда, наше престонице, мора да буде светао. Војници! Јунаци! Врховна команда избрисала је наш пук из бројног стања. Наш пук је жртвован за част Београда и Отаџбине. Ви немате дакле, да се бринете за животе ваше. Они више не постоје. Зато напред, у славу!” И војници су, уз громогласан поклич, кренули у контранапад.⁴

Организација мора својим запосленима предочити да је криза нешто што је реално, и да се може десити понекад и наизглед неочекивано. С тим у вези мора им предложити план за њено превазилажење. Може се десити да услед конфузије у кризи лидери у први мах не знају ни шта да ураде. Такве ситуације најлакше је премостити комуникацијом, а њен најбољи вид је комуникација лицем у лице. Уколико је немогуће да се оствари, боље је остварити било какав вид комуникације, него никакав. У временима пре кризе треба је користити као превентиву, у току кризе за куративу, а по завршетку кризе за стабилизацију организације. Сун Цу каже: „Зато што нису могли да се чују, направили су гонгове и добоше, зато што нису могли да се виде, направили су заставе и барјаке, када је људство обједињено, храбри неће моћи да нападају сами, а бојажљиви неће моћи да се сами повлаче”.⁵

³ Цу С., *Свеобухватно умеће ратовања*, Алнари, Београд, 2005, стр. 121.

⁴ Скоко С., *Војвода Радомир Путник*, БИГЗ, Београд, 1985, стр. 238-240.

⁵ Цу, С., *Свеобухватно умеће ратовања*, Алнари, Београд, 2005, стр. 88.

У модерном времену кључне екстерне актере у кризи представљају медији. Лидери морају водити рачуна и о комуникацији са њима, као и о пласирању информација које ће бити доступне широј јавности. Уз правилно поступање лидер преко медија може оставити веома позитиван утисак на све заинтересоване, а нарочито на запослене у организацији.

Јасноћа визије и вредности

Поседовање јасне визије и правог система вредности (личне или организацијске) који се могу јасно пренети, тако да их потчињени јасно и недвосмислено разумеју, представља моћно средство у кризној ситуацији. Али, јасноћа визије је ефикасна само онда када је повезана са скупом вредности које разјашњавају шта јесте, а шта није битно за организацију. Током кризе лидери могу да користе визију и систем вредности, да обезбеде стабилност за оне који су уздрмани догађајима.

Карађорђе Петровић је, почетком деветнаестог века, формирао визију да се српски народ мора ослободити од вишевековне владавине Турака. Ту своју визију пренео је на народ, а његово незадовољство преточио у Први српски устанак. Са јасним мотивима да се само борбом може ослободити од вишевековног јарма, није попуштао ни пред каквим наговорима да склопи превремено примирје између Србије и Турске, па се одлучио на борбу против султанових снага, чиме је устанак попримио обележја народноослободилачке борбе. Карађорђе је увео и прво егзерцирно правило у српску војску.⁶

Ако постоји јасноћа визије и правилан систем вредности, лидер се може усредсредити на планирање и креирање даљих корака организације на путу припрема за кризу. Из тога следи да је креирање визије један од првих и основних лидерских задатака. Визија има за сврху да даје смисао ономе што ће се даље чинити, да се запослени осећају сигурним, јер знају куда иде њихова организација и зашто тамо иде.⁷ Она представља једну слику будућности којој треба тежити, а запосленима треба објаснити и зашто се за то треба борити. Треба да буде обликована тако да подстиче запослене да следе лидера у њеном остварењу. Лидери морају обратити пажњу на то да визија није само скуп лепих и маштовитих жеља једног појединца, већ практичан и могућ начин остваривања заједничких циљева свих у организацији. Визија мора бити могућа са реалним и остваривим циљевима – остварива у пракси. Уколико са визијом нису упознати они на првој линији фронта, онда је дошло до неког прекида у ланцу командовања, што може бити алармантно за лидера. Јер, то може значити да ланац хијерархије не функционише како треба.

Пред почетак кризе лидери треба да установе и одређене стандардне оперативне процедуре – прво, за детектовање кризе, а затим и за њено спречавање. Они треба да описују сигнале и индикаторе који ће организацију упозорити да криза наилази, као и шта треба у том тренутку предузети, и како одреаговати. Ова упутства могу садржати и детаљна правила, како би сваки члан организације, уколико их

⁶ Шилъеговић, Б., *Војна енциклопедија*, Редакција војне енциклопедије, Београд, 1961, стр. 358.

⁷ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација – теорије, дизајн, понашање, промене*, Економски факултет, Београд, 2003, стр. 571.

следи, могао спречити кризу. Ове процедуре смањују и кључне рањивости организације. У суштини, стандардне оперативне процедуре треба да пруже подршку плановима и јасној визији организације.

„Победоносна војска најпре изнађе који су услови за победу, а онда се упушта у битку. Побеђена војска се најпре бори, а потом тражи победу. Умешан у ратовању најпре ће се утврдити на положају где не може бити поражен, истовремено не губећи прилику да порази непријатеља”⁸.

Брига

Искрено интересовање и истинска брига за друге обезбеђују дугорочно задовољавање емоционалних потреба људи који доживљавају кризу. Само треба замислити какав је осећај бити потчињен безобзирној особи. Када се нормалне, емоционално здраве особе третирају са поштовањем, достојанствено, са одобравањем, уважавањем и пажњом, када им се покаже да су од значаја и поверења, генерално, и они ће исто тако одговорити. Сун Цу каже: „Када војсковођа своје људство сматра малом децом, оно ће га следити и у најдубљу долину. Када своје људство посматра као вољену децу, биће вољни да погину с њим”⁹.

У истраживањима која су спроведена међу ветеранима из Другог светског рата дошло се до закључака да су јединице које су имале високу стопу поверења у своје лидере показале ниску стопу борбеног замора, на супрот оних који нису имали поверење у лидере, и нису имали изграђен правилан однос са њима. Наиме, у таквим јединицама морал је био на врло ниском нивоу, а борбени замор евидентан, и чак десет пута израженији него у јединицама које су имале поверење у лидера.

По повлачењу из Србије, крајем 1914. године, непријатељ је смишљено оставио болеснике заражене тифусом на територији Србије. Услед велике циркулације становништва, почетком 1915. године, пламен заразе захватио је целу Србију. Средином фебруара епидемија је достигла врхунац. Цела земља је личила на огромни болеснички логор. Војвода Степа је стално обилазио јединице својих дивизија и лично надгледао како се предузимају мере против епидемије. Често је обилазио и болнице, иако му је начелник санитета предочавао да то није упутно. Међутим, он се није обазирао на та упозорења. Чак није хтео ни да се вакцинише против тифуса. Говорио је лекарима да је битно да се они постарају да млади људи сачувају живот.¹⁰

Решавање сукоба и проблема који угрожавају ефикасне односе унутар организације је још један од елемената за стварање јаких веза у организацији. Лидер треба да овлада вештином решавања проблема. Криза је свакако проблем, а лидерова вештина да је реши или да узме удела у решавању, од суштинског је значаја. Ако лидери не знају успешно да реше проблеме или њиховим решавањем још више продубе кризу, њихов углед и ауторитет ће пасти.

⁸ Цу, С., *Свеобухватно умеће ратовања*, Алнари, Београд, 2005, стр. 74.

⁹ Ибид. стр. 105.

¹⁰ Скоко, С., Опачић, П., *Војвода Степа Степановић у ратовима Србије 1876–1918 (2)*, БИГЗ, Београд, 1985, стр. 145-146.

Лидер мора бити способан и за решавање конфликта и конфликтних ситуација. Стрес и притисак кризе свакако ће дићи тензије унутар организације, на свим нивоима. Уколико не буду решени на време, ови конфликти могу потрајати и по завршетку кризе и изнова доносити нове проблеме организацији. Лидери који имају вештине да конфликте реше у нормалним ситуацијама имаће моћан алат када криза експлодира.

„Онај ко би хтео да расплете замршене узице, не удара их песницама. Онај ко би хтео да раздвоји два сукобљена човека, не удара их секиром”¹¹

У временима кризе лидер мора остати чврст и отпоран, те истовремено и флексибилан. Кредитбилитет је изузетно драгоцен у временима кризе. Мора остати и доследан, способан да се прилагоди променама. Лидер који је способан да се прилагоди променама и да их преокрене у своју корист, својом храброшћу и оптимизмом да утиче на друге у организацији, обезбедиће стабилност и стећи поверење. Отпорност је одраз менталне снаге и способности да се одржи вођство током преокрета у кризи. Лидери морају бити физички и психички јаки да би се носили са ситуацијом.

Ментална чврстина је кључни део лидерске обуке у војсци. У борбеној ситуацији лидер може да изгуби велики број војника. Понекад само лидерова ментална чврстина помаже преживелима да наставе да се и даље боре и да не поклекну пред непријатељем. То је екстреман пример, али примењено на организације ван војске принцип је сличан. Људи ће тежити да подрже лидера за доследно понашање и одржавање визије, придржаваће се мисије и изнова проналазити начине за излазак из кризе.

Лични пример

Људи настоје да опонашају особе које поштују, без обзира на њихов друштвени или службени положај. Ефективни лидери користе ову особину, јер имају користи од значајног утицаја који на друге остављају њихове речи и поступци. Позивање на повратне информације од других одличан је начин да се процени како други реагују на успостављени пример.

Следећи пример није из лидерства у кризи, али лидеру даје одличан социјални капитал како да се постави у временима кризе. Тако, на пример, Степа Степановић је увек први долазио у касарну, а последњи одлазио. Свако јело спремљено за војнике он први је пробао, а кувари су сносили последице уколико није било укусно. Тражио је од својих потчињених много, али је давао све, а војнике је чувао и пазио, иако их је јурио као душмане. Официри су га ценили и поштовали, и волели су да уче од њега, пошто им је радо држао предавања.¹²

Краљ Петар I Карађорђевић је знао, врло успешно, личним примером да подигне морал војске и својих војсковођа. И поред противљења његових синова, владе и врховне команде, краљ се упутио ка линији фронта. Сретао је војнике који су се повлачили у приличном расулу. Таквом стању допринеле су протурене гласине, као и леци с позивом на дезертирање и предају, које су Аустријанци бацали из авиона. Прошав-

¹¹ Цу, С. *Свеобухватно умеће ратовања*, Алнари, Београд, 2005, стр. 28.

¹² Скоко, С., Опачић, П., Војвода Степа Степановић у ратовима Србије 1876–1918 (1), БИГЗ, Београд, 1985, стр. 147.

ши поред колона војске у повлачењу, краљ Петар је доспео до првих борбених редова. С њим је био и војвода Степа Степановић. Краљ се одвојио од пратње, пришао окупљеним војницима и рекао: „Децо! У току последње две године ви сте се, савлађујући неизмерне тешкоће, јуначки борили с Турцима, с Бугарима и с Албанцима. Китећи беспримерном славом себе и своје оружје, ви сте победили непријатеље. А сада, опет, четири је месеца већ како се борите с новим, силнијим и боље спремнијим непријатељем, чија снага надмашује нашу неколико пута. Јунаци! Ви сте се уморили, подносећи натчовечанске напоре у овој борби, ви већ желите да се вратите својим кућама, да видите своју децу и своје жене. И они страхују за вашу судбу и очекују вас са сузним очима. Отаџбини је потребна ваша заштита, ви сте се заклели отаџбини и мени да ћете се борити до последње капи крви. Но, ја вас разумем. Жеље ваше и ваших породица оправдане су. И стога ја ослобађам од заклетве свакога онога који хоће да оде кући, нека му је Богом просто! Идите својим кућама и дајем вам часну реч да због тога никога неће ни глава заболети. А ја, ваш стари краљ, заједно са својим синовима, остајем овде, да умрем на овим позицијама, јер Србију непријатељ може заузети само преко трупа нашега краља и његових синова!”

Дирљиве речи краља имале су изузетан утицај на војнике. Многи од њих склањали су поглед и брисали сузе. Војвода Степа Степановић иступио је и обратио се краљу Петру: „Ваше Величанство, у Србији нема ниједног војника који би хтео да изда свога господара. Сви ћемо ми изгинути на бојном пољу пре него што ћемо оставити свога господара и своју отаџбину. Ми ћемо се борити докле иједан од нас траје”, а један од војника рече: „Ми нисмо, господару, уморни од боја него од одступања. Али, ми смо срећни што тебе видимо у својој средини. То је знак да нема више одступања. То је знак да настаје наступање”. На то је краљ сишао у ров прве линије фронта, од једног војника узео пушку и наредио: „Дајте ми педесет метака”.¹³

Карактер

Карактер подразумева истину, склад речи и дела, третирање људи са достојанством, избегавање акција које макар наговештавају неправилности, и вежбање самоконтроле у области морала и самопопустљивости. Да би неко био успешан лидер мора бити карактерна особа. Ако лидер уради нешто на прави начин, ствари ће добро изгледати. Лик је важнији од нечијег социјалног порекла, образовања или вештине, јер неуспех или недостатак карактера негираће нечије друге позитивне карактеристике и резултирати сигурним неуспехом. Лидер суочен са кризом може је успешно савладати и позитивно решити акцијом и одлукама високог карактера.

Живојин Мишић био је за време балканских ратова десна рука војводи Путнику, нарочито зато, како с разлогом истиче Живко Павловић „што је у најтежим тренуцима својим оптимизмом и чврстином карактера одржавао и самог Путника у уверењу у добар исход наших операција”.¹⁴

¹³ Вукићевић, М., *Краљ Петар од рођења до смрти (1844–1921)*, Народно дело, Београд, 1924, репринт Култура, Београд, 1990, стр. 44–49.

¹⁴ Пешић, П., *Војвода Живојин Мишић*, Ратник, св. I–III, 1921, стр. 385–6.

Под притиском надмоћнијих и технички боље опремљених непријатељских снага, српска војска била је присиљена на повлачење. После пада Крагујевца, Ниша и Скопља, када је остало мало наде у савезничку помоћ, отпочело је повлачење готово преполовљених српских трупа. А уместо савезника у Македонију и Јужну Србију ушле су бугарске трупе. Непријатељ је уочио кризу код српских трупа, и свим силама се трудио да то максимално искористи у своју корист. А српска војска имала је још један велики и нерешив проблем – велике народне масе које су се укључиле у повлачење, стварајући тако на појединим правцима прави кркљанац. Нарочито велика гужва створила се у Ибарској клисури, коју је бранила Мишићева армија. О томе је М. Павловић писао: „Пред левком клисуре, испред њеног улаза, кркљанац и гужва: Цела Србија, сва војска и народ, имају да се пробију кроз теснац, кроз левак Ибарске клисуре. Чују се питања: Шта се ово ради?... – Дуг непрегледан ланац се отегао од Краљева, до Клисуре и одагле до Рашке. Под пратњом непријатељске артиљерије, чија грмљавина све ближе и све јаче одјекује, све је журило, измицало. За дивљење је како је Мишић у тим часовима, кад су сви дрхтали од узбуђења, знао сачувати ледену мирноћу и спокојство”.¹⁵

Компетентност

Лидери морају бити способни да технички руководе са своје позиције до те мере да то не може бити доведено у питање. Дефицит у основним менаџерским способностима не може се превазићи нити прикрити политичком вештином, ни смислом за хумор. Скоро ништа не може увећати стрепње запослених, а умањити њихово поверење као лидер на границама компетенције. Компетентни лидери уливају поверење и уклањају страх и сумње. Лидери могу учврстити своје снаге, а уклонити, или бар умањити слабости, константним усавршавањем. Читањем стручне литературе само ће још више напредовати, а константном едукацијом и обуком изградити и одржавати компетентност.

Сун Цу је говорио да онај ко познаје непријатеља и познаје себе неће бити у опасности ни у стотину сукоба. Онај ко не познаје непријатеља, али познаје себе понекад ће бити победник, а понекад се суочити са поразом. Онај ко не познаје ни непријатеља ни себе неумитно ће бити поражен у сваком сукобу. Такође, нагласио је високу цену делимичног знања: „Ако ја знам да наша војска може да нападне, али не знам да је непријатеља немогуће напасти, и знам да је наша војска у стању да изведе напад, али не знам да је земљиште неодговарајуће за борбу, то је само пола пута до победе. Стога, онај који познаје војску никада неће бити осиромашен када почиње да дела. Ако познајеш њих и познајеш себе, победа ће бити осигурана. Ако познајеш небо и познајеш земљу, победа може бити потпуна”.¹⁶

Компетентност не улива сигурност само код потчињених, већ често диже лидеров рејтинг и, уз остале особине и вештине, представља комплетну слику о једном лидеру. За време Другог светског рата војвода Петар Бојовић налазио се у кућном притвору. Немачки војници су га поздрављали пролазећи поред његове куће, управо онако како и заслужује генерал чије се књиге изучавају на немачким војним академијама. Генерал који је бриљантном стратегијом поразио њихове очеве и дедове био је достојан њиховог поштовања.

¹⁵ Мишић, Ж., Скоко, С., *Моје Успомене*, БИГЗ, Београд, 1985, стр. 351.

¹⁶ Цу, С., *Свеобухватно умеће ратовања*, Алнари, Београд, 2005, стр. 51.

Храброст

Потребна је велика храброст да се каже истина под тешким околностима и донесу одговарајуће одлуке. Од лидера у кризи тражи се да се суочи са гомилом незадовољних и погођених кризом и да прихвати одговорност. Тада је потребно да лидер учини праве ствари за организацију, без обзира на политику околине. Да би изградио темеље личној храбрости лидер треба да има јасне вредности, стандарде и етику. Тада се може носити са сваком ситуацијом, може донети исправне одлуке у тешким околностима, следећи своју савест. Али, то је једна од најтежих ствари за лидере – радити без страха од могућих последица, које ће утицати на њихову репутацију, каријеру и будућност.

Александар Македонски био је на челу својих коњаника када је јуришао на отвореном пољу, а на челу својих пешака када је ускакао у брешу¹⁷ опседнутог града. Своју војску лично је водио у најжешће окршаје.¹⁸ Једном приликом био је и рањен приликом освајања града, јер је први ускочио у тврђаву, што сведочи о његовој храбрости. О начину на који је инспирисао своје људе сведочи и битка код Граника, када је Клит Црни угрозио свој живот како би га спасао.

Радомир Путник је више година био начелник оперативног одељења и члан испитне комисије пред којом су генералштабни официри полагали испите за чиновне. Једном приликом краљ Милан обратио се Путнику и затражио да један кандидат положи испит за чин мајора. Путник је краљу одговорио да ће положити уколико буде знао. Догодило се, међутим, да кандидат није био спреман, те није положио испит. Иако је знао да ће му краљ Милан због тога вратити мило за драго, Путник није хтео да поклања оцену краљевом миљенику. Био је спреман да поднесе последице, јер потребе службе стављао је испред личних интереса.¹⁹

Остало је забележено да је Војвода Мишић говорио: „Ко зна, тај може. А ко не зна за страх, тај бије и иде напред”²⁰.

Одлучност

Током кризе, као и током нормалних ситуација, чак и погрешна одлука боља је од никакве. Често ће мањкавост информација бити непремостив проблем или временски притисак, са све краћим роковима за делање и доношење одлуке. Али, треба прихватити ризик, јер одлуке је потребно доносити.

Пратећи развој ситуације у току Колубарске битке, Мишић је дошао до закључка да би учинио неопростиву грешку ако би наставио да целу армију и даље

¹⁷ Бреша – бедем, зидина, утврђење.

¹⁸ Према Војној енциклопедији: Шилеговић, Б., *Војна Енциклопедија*, Редакција војне енциклопедије, Београд, 1958, стр. 95.

¹⁹ Скоко, С., Опачић, П., *Војвода Степа Степановић у ратовима Србије 1876–1918*, БИГЗ, Београд, 1985, стр. 149.

²⁰ Савић, В., *Војвода Живојин Мишић: Споменица*, Библиотека посебна издања/Мишић Ракић, Ваљево, 1989, стр. 51.

повлачи са положаја на положај, и брани сваку стопу земљишта, јер тако његови људи не би имали времена да застану и одморе се. Противно наредби Врховне команде одлучио је да своју армију извуче из непосредног додира са непријатељем и благовремено је повуче на положаје код Горњег Милановца, како би се војници нахранили и одморили, са намером да чим то постигне крене у противнапад. Настојећи да увери војводу Путника у оправданост своје одлуке, Мишић је изложио критично стање своје армије и истакао да је немогуће даље задржавање на тренутним положајима. Тврдио је, такође, да са нове линије одбране неће морати да се брани, већ ће моћи да пређе и у контранапад. Разговор је трајао пуна два сата, али Путник није усвојио Мишићеве разлоге, наводећи да и остале армије трпе тежак притисак, али да се само незнатно померају уназад. Тражио је да му се доставе подаци о тачним положајима које планира да поседне код Горњег Милановца. Путник је изнео разлоге због којих је сматрао да је повлачење погрешно, али је Мишић остао при својој одлуци, па је чак предложио да се дужност команданта Прве армије повери неком другом уколико се команда не слаже с њим. На крају је Путник ипак одобрио повлачење.

И Степа Степановић, командант Друге армије, морао је да повуче своје снаге, што је изазвало негодовање владе Николе Пашића, па се чак дискутовало о његовом смењивању. Али, Врховна команда није прихватила предлог владе о смењивању истакнутог војсковође. Повлачење српских трупа командант аустроугарских снага Оскар Поћорек искористио је да пренесе тежиште операције на други правац. А у редовима Прве армије, већ после другог дана одмора, морал је знатно порастао. Мишић је моменат маневра Поћорекових трупа искористио као погодан за отпочињање контранапада. Ова одлука пријатно је изненадила и Врховну команду, која је са одушевљењем издала наређење за противнапад. Тако је, управо у тренутку када су европске телеграфске агенције очекивале вести о сломену српске војске, и када су се Аустроугари спремали за свечани улазак у Београд, отпочела велика рудничка противофанзива, која је довела до најсјајније српске победе у Првом светском рату. Њен иницијатор био је командант Прве армије генерал Живојин Мишић. За заслуге у овој бици Мишић је добио чин војводе.

Закључак

Основа управљања у кризним ситуацијама лежи у принципима који се могу примењивати пре, у току и после кризе. Лидер треба да створи визију и да спроводи конкретну стратегију организације, да има јасну слику организације у будућности, коју ће пренети на све потчињене. Оно што је сасвим сигурно јесте да ће се у кризној ситуацији прекалити и, ако га криза не сломи, постаће бољи – ојачаће. А у војној средини народна мудрост „што те не убије то те ојача“ има буквално значење. Војни лидери се кале у ситуацијама које су најопасније, у онима које представљају опасност по живот. Таква искуства су драгоцене и из њих се много може научити. Лидери који су се сусрели са кризом и пребродили је о томе говоре као о врхунцу своје каријере, када су стекли највише искуства.

Литература

- [1] Вукићевић, М., *Краљ Петар од рођења до смрти (1844–1921)*, Народно дело, Београд, 1924., репринт Култура, Београд, 1990.
- [2] Klapp, G., *Crisis Leadership*, Center for creative leadership, 2003.
- [3] Мишић, Ж., Скоко, С., *Моје успомене*, БИГЗ, Београд, 1985.
- [4] Нортхаус П., *Лидерство: теорија и пракса*, Дата статус, Београд, 2008.
- [5] Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација – теорије, дизајн, понашање, промене*, Економски факултет, Београд, 2003.
- [6] Пешић, П., *Војвода Живојин Мишић*, Ратник, св. I-III, 1921.
- [7] Савић, В., *Војвода Живојин Мишић: Споменица*, Библиотека посебна издања/Милић Ракић, Ваљево, 1989.
- [8] Сенић Р., *Кризни менаџмент*, БМГ, Београд, 1996.
- [9] Скоко С., *Војвода Радомир Путник*, БИГЗ, Београд, 1985.
- [10] Скоко, С., Опачић, П., *Војвода Степа Степановић у ратовима Србије 1876–1918 (2)*, БИГЗ, Београд, 1985.
- [11] Sheppard, R., *Alexander the great at war*, Osprey, 2008.
- [12] Clifford, O., *Catastrophic Disaster Planning and Response*, Taylor and Francis Group, 2010.
- [13] Цу С., *Свеобухватно умеће ратовања*, Алнари, Београд, 2005.
- [14] Шиљековић, Б., *Војна енциклопедија*, Редакција војне енциклопедије, Београд, 1958.
- [15] Шиљековић, Б., *Војна енциклопедија*, Редакција војне енциклопедије, Београд, 1961.
- [16] Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1978.

ГЛОБАЛНИ ПРОЦЕСИ И ЕФЕКАТ НА ЕКОНОМИЈУ И БЕЗБЕДНОСТ

Љубомир Дуловић

Генералштаб Војске Србије, Управа за планирање и развој (Ј-5)

Једна од незаобилазних тема у свету, нарочито од друге половине XX века, јесте глобализација. Приватизација, поред других мера, извршена под притиском неолибералне доктрине (економског концепта глобализације) и у интересу крупног капитала (мултинационалних компанија као једних од актера глобализације) дала је противречне резултате: с једне стране економску супериорност, а са друге социјалну инфериорност и пораст небезбедности. Друштвене неједнакости, велике социјалне разлике, сиромаштво, незапосленост, ратови, културно заостајање, константне политичке и економске кризе, корумпирана и криминализована власт, институционалне дезорганизације итд., јесу последица глобалних процеса нарочито у економији, који су спроведени у интересу крупног капитала развијених привреда Запада. Сиромашне земље највише осећају последице социјалне неједнакости, тако да и попримају посебне димензије. На глобалне промене нису имуне ни најразвијеније земље.

Дефицит створен у сфери безбедности, узрокован савременим ризицима и претњама насталим под дејством противречних сила глобализације, не може се решити без недељивог и интегралног безбедносног одговора. Опасности од традиционалних и нових ризика и претњи морале би бити најозбиљније схваћене и убрзати уобличавање новог одговора заснованог на спајању концепта националне и регионалне безбедности.

Кључне речи: УН, мировне операције, безбедносни изазови, међународна заједница, претње миру, мир

Увод*

Глобализацијски процеси означили су почетак новог времена и зачетак једног новог светског друштва које ће, чинило се, коначно превладати разлике и поделе. Гледајући сада, с временском дистанцом, показало се да су истовремено управо ти процеси, увелико утицали на продубљивање разлика у друштву. Ово се посебно односи на економску димензију глобализацијских процеса, подручје које данас

* Чланак у претходној верзији под насловом „Утицај неолибералистичке политике на економију и безбедност Републике Србије“ изложен је у виду усменог саопштења на 7th INTERNATIONAL MULTIDISCIPLINARY SCIENTIFIC CONFERENCE EUROBRAND.

изазива највише полемика. Иако је глобализација на почетку имала обећавајући потенцијал за решење светских проблема неједнакости и сиромаштва и стварања просперитетног светског друштва, чини се да су разлике и проблеми већи него икада.

Глобалне економске промене, што се, пре свега, односи на стварање светског слободног тржишта, ипак нису дале жељене резултате. Историја се, изгледа, опет понавља – с једне стране имамо већину угњетених и обесправљених људи, а с друге традиционално богате земље и регије, моћне финансијске и нафтне кругове, мултинационалне и транснационалне компаније које постају још богатије и остварују незамисливо велике профите, ускраћујући остварење првобитних стремљења глобализације. Тврдња како ће глобализацијом светско друштво, организовано у јединствено светско слободно тржиште, довести до смањења сиромаштва и повећања општег благостања засигурно није дала планирани резултат, али зато су нови економски односи отворили врата за нове могућности за мултинационалне и транснационалне компаније, што оне и користе. Њихов профит представља темељ Новог светског поретка.

Свакодневне вести о социјалним немирима, терористичким нападима, ратовима, побунама и протестима незадовољних маса остављају утисак краја света и доводе у питање опстанак таквог поретка. Додајући експанзионистичку политику Америке, као једине преостале силе после хладног рата, добијамо посебну, једнако страшну безбедносну димензију. Иако је могућност глобалног рата сведена на минимум, најразноврснији ризици узрокују мањак безбедности и на националном и на глобалном нивоу. Војне интервенције, регионални конфликти, етнички и верски екстремизам, тероризам, пролиферација оружја за масовно уништавање, заједно са конфликтима мотивисаних етничким тензијама, културним и верским разликама могу на крају резултирати и међународним сукобима са употребом оружаног насиља.

Појам глобализације није једноставно дефинисати. Етимолошки корен је латинска реч глобус, што значи целокупан, укупан. Енглеска реч „*the globe*” значи Земља, земаљска кугла, округло или лоптасто небеско тело. Глобализација у Oxford Dictionary of New Words је процес којим предузећа или друге организације развијају међународни утицај или почетак рада на међународном нивоу: страховања због све веће глобализације светске привреде. Реч глобализација упућује на нешто што је глобално, односи се на читав свет, светски, целокупно. Обухвата све друштвене процесе и односе који имају планетарни карактер, који се манифестују у свим димензијама светских збивања. Не постоји једна јединствена дефиниција глобализације, управо због њене сложености и вишедимензионалности, и може се тумачити кроз призму политике, социологије, економије и других наука. Поједностављено можемо рећи да је глобализација скуп прекограничних процеса, покренутих незапамћеним развојем модерне технологије, који је довео до убрзања економских процеса, а који се одражава у социјалној, политичкој, културној и свим другим подручјима друштва, дакле глобалног је, односно светског значења. Она представља повезивање које превазилази оквири националне државе, а циљ им је повећање економског раста и богатства.

Фридман једноставно дефинише глобализацију као преплитање тржишта, технологија информационих система и телекомуникационих мрежа на начин којим се смањује свет од величине медијума до величине малог.¹ Глобализацију, пре свега, одликује не-

¹ Friedman, T., новинар, колумниста, писац и познати заговорник глобализације *Globalization*, Newsweek, 2010. <http://2010.newsweek.com/top-10/most-overblown-fears/globalization.html>

забележен и убрзан развој модерне технологије, због чега се њено значење пореди са значењем индустријске револуције из 19. века. Развој технологије, пре свега проналазак интернета, створио је услове повећане повезаности и убрзане комуникације, независно од просторне удаљености. Ови услови олакшане комуникације омогућили су убрзање и повећање економских активности између држава, које су сада могле пословати такође независно од просторне удаљености и државних граница.

Глобализација никог не оставља равнодушним. И поред покушаја да се објасни да је данас у посустајању, оно што је скривено и маскирано и даље није безазлено и служи као средство за специфичне циљеве. Смањење интензитета и брзине процеса може бити репепично интеракција на страх од ширег насиља узрокованог неравномерношћу и неједнакошћу коју је сама произвела. Присталице глобализације сматрају да је то процес који вуче ка друштвеном прогресу у свим његовим аспектима (економско-политичком, технолошком културно-научном), доприносећи да сви (и богати и сиромашни) постају богати.² На другој страни су они који сматрају да је глобализација искључиво „пројекат доминације Запада“, нове империјалне политике „американизације“ света. Док за једне глобализација означава интеграцију света и стварање глобалне економије и културе, за друге она означава поделе и сукоб цивилизација. За добитнике она представља цивилизацијски напредак, док је за губитнике деструктивна сила, која продубљује јаз између богатих и сиромашних, стварајући услове да богати буду још богатији, а сиромашни још сиромашнији.

Нажалост, чуди да, и поред добро сагледаних узрока, последица и димензија, врло прецизног аналитичког рада чији параметри показују значајне узнемиравајуће појаве и кретања, међународне институције своде проблем само на „крхке државе“.³ Погрешно дефинисан проблем, као резултат, не може дати ефикасан пут излаза из кризе. Светска банка указује да 1,5 милијарди људи живи у земљама које су погођене политичким и криминалним насиљем, а не ниским примањима и захтева јачање националних институција. Преседник Светске банке Роберт Б. Золлицк каже „Деца која живе у крхким државама имају 2 пута више шансе да буду неухрањена и 3 пута веће шансе да не иду у школу“. Такође, указује на „неопходност координације безбедности и развоја“ и да се ефекти насиља „могу проширити на суседне државе и друге делове света“.⁴ Нажалост, није споменута наметнута економска политика која је у функцији крупног финансијског капитала развијених привреда.

Неолиберализам – економски концепт глобализације

Сматра се да идеје о слободној трговини, капитализму и демократији олакшавају глобализацију. Они који подржавају слободну трговину тврде да она повећава економски просперитет, као и могућности за развој, нарочито између развијених држава, повећава грађанске слободе и води ефикаснијој алокацији ресурса. Генерално, то обезбеђује ниже цене, повећање запослености, већу производњу и виши стандард живота.

² Видети више Dž. E Stiglic, *Противречност глобализације*, SBM-х, Београд, 2004, стр. 225-263.

³ <http://www.World Bank World Development Report DC Washington 2011>.

⁴ <http://www.World Bank World Development Report DC Washington 2011>.

Неолиберализам представља сет економских политика које су постале распрострањене у последњих 25 година. Главне тачке овог феномена обухватају: ослобађање приватних компанија од било каквих државних ограничења која намеће држава, без обзира на социјалну штету; веће слободе за међународну трговину и инвестиције; редукују плату и укидање радничких права стечених после многогодишњих борби; укидање контроле цена; тоталну слобода за кретање капитала, добара и услуга; редукују јавних трошкова за социјалне услуге као што су образовање и здравствене услуге; редукују помоћи за сиромашне слојеве популације, па чак и редукују трошкова за одржавање путева, мостова и водоснабдевања, а све у име редукује улоге државе; смањење државне регулације свих елемената који би могли да умање профит, укључивши и заштиту животне средине; продају државних предузећа приватним инвеститорима, укључујући банке, кључне индустријске капацитете, железницу, ауто-путеве, произвођаче електричне енергије, школе, болнице, па чак и воду за пиће; елиминацију концепта „јавних добара” и „заједничког интереса”, замењујући их синтагмом „индивидуална одговорност”.⁵

У светским размерама доктрина неолиберализма је наметнута помоћу јаким финансијских институција, као што су Међународни монетарни фонд, Светска банка и Светска трговинска организација.⁶ Јединствене дефиниције неолиберализма нема. Реч је о скупу идеја које формулише „Вашингтонски консензус”⁷ коју је као кованицу 1990. године увео економиста Џон Вилијамсон, обједињујући основне принципе на којима треба да почива економска политика латиноамеричких држава. Иста група препорука касније је примењена и на остатак света. У формулисању ових принципа кључну улогу имали су Међународни монетарни фонд, Светска банка за обнову и развој и Министарство финансија САД. Све три институције имају седиште у Вашингтону, па отуда и назив.

Вашингтонски консензус у десет тачака препоручује:

1. Буџетску (фискалну) дисциплину – огроман дефицит који води ка кризи биланса плаћања, са високом инфлацијом која углавном погађа сиромашне, док богати измештају своје богатство у иностранство.

2. Усмеравање јавне потрошње у области које дају високу стопу економског повраћаја и имају потенцијал за праведнију прерасподелу прихода, попут улагања у примарну здравствену заштиту, примарно образовање и инфраструктуру.

3. Пореску реформу којом се смањују пореске стопе, а проширује основ за опорезивање.

4. Укидање ограничења код формирања каматних стопа, односно њихова либерализација.

5. Политику конкуритивних девизних курсева – чврсти фиксни или слободни флукутирајући.

6. Либерализацију трговинских токова.

⁵ Познати борци за људска права *Елизабет Мартинез и Арнолдо Гарсија (1997) дефинисали су неолиберализам за потребе активиста* – National Network for Immigrant and Refugee Rights <<http://www.CorpWatch.org>: What is Neoliberalism>

⁶ Видети више Dž.E. Stiglitz, *исто*, стр. 37-67. Овде је указао на поразну политику финансијских институција који ради јачања међународних банака извлачи вишак вредности од сиромашно становништва.

⁷ <http://www.J.Williamson.org>, What Washington Means by Policy Reform, *Peterson Institute for International Economics*, What Washington Means by Policy Reform.

7. Либерализацију страних директних улагања.
8. Приватизацију.
9. Дерегулацију тржишта.
10. Заштиту приватне својине.

Неке од тачака су прихватљиве у свакој одговорној економској политици, без обзира на њену доктринарну основу. Ипак, економске политике земаља у развоју које су базирале на овим принципима дале су поразне резултате.⁸ Приватизација, под притиском неолибералне доктрине, спроведена је у интересу крупног капитала развијених привреда запада и шпекулантског домаћег капитала. Садржај и усмереност вашингтонског договора су веома битни и представљају концепт у интересу крупног западног капитала и најразвијенијих држава запада.

ММФ прописује готово потпуно исту рецептуру свим земљама, без обзира на њихове специфичности и огромне развојне, социјалне и традиционалне разлике. Сличну констатацију упућује и Џозеф Штиглиц: „Али за ММФ је одсуство детаљних информација од мањег значаја, пошто та институција тежи за приступом: „једна мера пасује за све.“ Проблематичност таквог приступа постала је посебно евидентна када се Фонд суочио са изазовима економија у развоју и оних у транзицији”.⁹ У неким привредама било је извесних позитивних ефеката, али у већини држава јавили су се готово катастрофални резултати. Уместо да санира и спречава кризе, ММФ их систематски производи. Не треба спроводити никакве експерименталне акције у земљама, већ применити њима специфичне моделе и мере макроекономске политике. Сви успешни модели имају високу стопу штедње и инвестиција, велику покретљивост радне снаге, интегрисаност у светске токове и способне владе које су посвећене економском развоју, а не само стабилизацији. Привредни развој не захтева минималну улогу државе, већ њену уравнотежену улогу.

Финансијска криза, настала у срцу неолибералне економије и помоћ државе приватном финансијском сектору и банкама нови је ударац неолиберализму. Исувише вере се поклањало саморегулишућој моћи слободног тржишта и није, иако се знало, спречено самоуништавајуће дејство хипотекарног кредитирања. Финансијска „црна рупа” која је на овај начин створена заиста је застрашујућих пропорција; не би могао да је покрије ни данашњи бруто национални производ свих земаља света. Чињеница да је средиште кризе у САД подстакла је спекулације о почетку краја њене империјалне доминације, а понегде се доводи у питање и сам капиталистички систем.

Данас је ипак све присутнија свест да је неолиберализам главни узрок економске кризе. Еминентни економиста Џозеф Штиглиц упутио је незамисливо оштре критике на рачун „шок терапија”, Вашингтонских договора и неолиберализма, изјављујући: „Постоје бројни случајеви који показују да савети ММФ нису у складу са интересима земаља којој су упућени. Зато се морате дипломатски супротставити 'шок терапеутима' и 'монетарним, тржишним фундаменталистима' из ММФ, бранећи властите интересе, јер улог у транзицији је много већи од економије – у питању

⁸ http://www.видети_деталније_у_раду_проф._др_Млађана_Ковачевића_„Катастрофалне_последнице_највеће_заблуде_економске_науке_„неолиберализам”_припремљено_за_Саветовање_о_глобалној_кризи_и_неолиберализму,_у_Београду_18._05._2012._године.

⁹ Dž. E. Stiglic, *ucto*, стр. 49.

је развој целокупног друштва” (Economist, magazin, 12. 03. 2001). У време осамостаљења Републике Словеније ректор Љубљанског универзитета и потпредседник Владе, главни „архитекта” успешне транзиције словеначке привреде Јоже Мецингер супротставио се разорној шок терапији ММФ-а. Није сасвим успео, али ипак довољно да Словенија данас „стоји” много боље него остале југословенске републике.¹⁰ Један од водећих идеолога неолиберализма Милтон Фридман, две године пред смрт, покајнички је рекао: „Признајем, нисам био у праву, показало се да је владавина закона вероватно елементарнија од приватизација”. Почетком деведесетих година прошлог века његова порука земљама у транзицији је била: „Приватизујете, приватизујете и само приватизујете”.¹¹

Мултинационалне компаније – актери глобализације

Једну од тврдњи заговорника глобализације: „Без обзира на страхове људи од промена, глобализација је ту да остане и, ако се правилно управља, то ће бити добра ствар”¹² озбиљно демантује економска сфера неолибералног концепта са истовремено две супротне димензије: с једне стране економску супериорност, а са друге социјалну инфериорност. Долази до наглог богаћења и вишеструког повећања профита мултинационалних или транснационалних корпорација. Изворе повећања економске супериорности представља отварање нових извора ефикасности, као што је масовна дерегулација, приватизација и либерализација капитала и његово преношење у руке предузимљивог приватног предузетништва, затим глобална мобилност, односно слободна циркулација капитала који кружи светом у потрази за најповољнијим условима за пласман, смањење средстава за социјалне издатке, као и драстично смањивање помоћи земљама у развоју.

Мултинационалне или транснационалне компаније – корпорације су као и сва друга домаћа предузећа, једино што оне оперишу у најмање две државе. Постоји око 63.000 транснационалних предузећа која имају око 690.000 подружница широм света.¹³ Циљ свих предузећа је зарада профита и у томе нема ничег лошег. Мултинационалне компаније нису нова појава, нити се њихово значење везује искључиво за процес глобализације, али глобализација, оваква каква је данас, представља раздобље ренесансе за корпорације. Појава компанија уско је везана уз прву индустријску револуцију када су створене околности за почетак и шире деловање компанија. Развој транспорта и тадашње технологије омогућује пословање компанијама на међудржавном и међуконтиненталном нивоу. Свој први прави замах и успон компаније доживљавају после Другог светског рата, у време деколонизације и нафтне кризе 1973. године. При свему томе, изванредно је нарасла економска и политичка моћ транснационалних компанија које су постале један од главних инструмената неоколонијалистичке експлоатације, нарушавања суверенитета и огра-

¹⁰ Бранко Хорват, *Религија тржишног фундаментализма*, SBM-х, Београд, 2004, стр.300-301.

¹¹ [¹² Friedman, T, *Op.cit.*](http://www. M. Ковачевић, исто.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹³ Др Станислав Стојановић, *Глобализација и безбедносне перспективе света*, ВИЗ, Београд 2009, стр. 70.

ничавања независности многих земаља. С обзиром на своју улогу у националној економији земље домаћина, мултинационалне компаније стичу посебну позицију: држећи главне гране привреде тих земаља, они су у могућности не само да разбијају јединство њихове привреде – везујући најразвијенији и најважнији део тих привреда за централе у иностранству – већ и да изазивају поремећај у привреди сваке од њих, са несагледивим економским и политичким последицама. То је последица присутности и снажног деловања страног капитала у слабо развијеним земљама, у којима тај капитал није под контролом влада тих земаља него је обично обрнуто.¹⁴

Мултинационалне компаније су махом из најбогатијих земаља, првенствено Сједињених Држава.¹⁵ Њихове активности оправдавају се термином глобализације. Слободан проток капитала и роба, максимизација профита као подстицај и циљ, заштићени су и охрабрени законским оквирима и мерама које доносе организације као што су СТО, Светска банка и ММФ. Правила и закони слободног тржишта дају корпорацијама слободу и широк простор деловања на глобалном нивоу. Отварање тржишта, уклањање царинских баријера и либерализација трговине погодују само великим и богатим тржиштима, државама, регионима и појединцима. Раст интеграције, као једног од основних фактора глобализације, веома мало користи доноси онима који знатно доприносе стварању добара и богатства, односно радницима, међу којима велики удео имају мигранти, који данас представљају невидљиву државу унутар Европске уније и индустријски развијених држава Северне Америке.¹⁶ Иако се привреда развијених земаља великим делом базира на коришћењу ове јефтине радне снаге, она је потпуно обесправљена. Мигранти немају право гласа нити право удруживања, не могу да раде у јавном сектору и немају правну заштиту на радним местима. Све чешће раде привремене и повремене послове, без сигурности у погледу адекватне наднице и заштите на раду. Чињеница да већина миграната не припада белој раси указује на расну и дискриминаторску позадину ове проблематике.

¹⁴ Текст нобеловца Џозефа Штиглица (из јула 2008) под насловом „Крај неолиберализма“ (<http://www.project-syndicate.org>) почиње следећим речима: Свет није био милосрдан према неолиберализму, том бућуришу идеја, базираном на претпоставци фундаменталиста да тржиште, као саморегулирајући систем, ефикасно расподељује ресурсе и одлично служи интересима друштва. Управо тај тржишни фундаментализам лежи у основи течеризма, реганомике и такозваног „Вашингтонског договора“ и његове оријентације на приватизацију, либерализацију и независност централне банке која концентрише своју пажњу искључиво на инфлацију. Четврт века земље у развоју су се међусобно такмичиле и неуспеси су очигледни: земље које су се придржавале политике неолиберализма изгубиле су трку... "На крају Џ. Стиглиц закључује: „Неолиберални тржишни фундаментализам је увек био политичка доктрина у служби одређених интереса. Он није никада био потврђен у економској теорији. Сада је јасно да га није потврдила ни историјска пракса. Извлачење поука из тога може да буде зрачак светлости међу згуснутим облацима који су се надвили над глобалном економијом.“ У исто време други нобеловац, Пол Самуелсон (НИН, 12.03.2009.) каже: "Сада видимо колико је Милтон Фридман грешио тврдећи да тржиште може да се регулише само. Данас схватамо колико је Реган погрешно када је изјавио да влада није решење већ проблем. Данас се идеологија која је била доминантна последњих деценија показује као погрешна (Душанић, Ј. *Вашингтонски консензус - кодификовани програм економског неоколонијализма*, Београд, 2007)".

¹⁵ Видети више <http://www.TheWorldsBiggestCompanies-Forbes>: "Форбсова" листа обухвата 2.000 компанија с укупним приходом од 36 милиона долара, а у њима је запослено 83 милиона радника. Седиште највећих фирми налази се у 66 земаља. САД имају највише компанија на "Форбсовој" листи - 524, а Јапан је други са 258 корпорација.

¹⁶ <http://www.Immigration-GlobalIssues>; <http://www.Racism-GlobalIssues>

Борба за опстанак у условима конкуренције, пре свега економске, створила је нове моралне оквире у процесу глобализације. Ради стварања и повећања профита, у условима немилосрдне конкуренције „дозвољена” су и користе се сва средства. (Санкције су управо једно од таквих средстава за наметање културних, духовних и осталих норми оног ко их намеће. Сједињене Државе, као носилац глобализма, иако прокламују широке видове глобалистичких принципа, само у 20. веку примениле су 120 унилатералних санкција, а преко 60 их је уведено у последњих пет године 20. века. Председник Бил Клинтон у току свог првог мандата увео је нове економске санкције у 35 земаља, што је у том тренутку чинило 42% светске популације и 19% светског извоза¹⁷). Глобална елита моћи инструментализује међународне организације (ОУН, ЕУ, ОЕБС и др.) и устоличује ауторитарни светски поредак на принципима хијерархије и доминације. Зато се с разлогом може говорити о инвазији ауторитарног светског поретка на националне државе и неминовности ограничења суверенитета. Интерес крупног капитала је под паролом „хуманог интервенционализма” омогућио отворено мешање и доминацију велесила над неразвијеним подручјима. У светској заједници долази до појаве нових видова зависности, експлоатације и неједнаке размене рада.

Пример представља и агресија НАТО-а и двоипомесечно присуство „Милосрдног анђела” у Србији. Стоуб Талбот, који је за време бомбардовања Србије водио Заједнички обавештајни Комитет за дипломатију Пентагона и Стејт департамента, у предговору књиге директора за везе Џона Нориса каже: „Стварни циљ тог бомбардовања није имао никакве везе са бригом за косовске Албанце – стварни узрок био је то што Србија није спроводила тржишне, социјалне и економске реформе, што значи да је то била последња оаза Европе која се није повиновала неолибералним програмима под управом САД, па је то морало бити уклоњено”.¹⁸ Не треба заборавити да су корпорације приватно власништво, чији су циљеви, пре и изнад свега, што већа уштеда и профит. Визионар који је у магазину „Тајм” већ проглашен „пророком”, тврди да ће свет упасти у велику финансијску кризу, поново указује на то да ствари иду погрешним путем – „снага глобализма, путем трговачких уговора, дерегулације и приватизације смањује способност националних држава да делују с било каквом политичком независношћу. Проистекли вакуум моћи ће испунити само једна алтернатива – мултинационалне корпорације.”¹⁹

Студија коју су објавили Sarah Anderson i John Cavanagh у чланку Top 200: Успон глобалне корпорацијске моћи (The rise of global corporate power) имала је за циљ да испита економску и политичку моћ 200 највећих светских компанија. Такође, студија је требало да да одговор на питање колико су мултинационалне компаније оствариле свој део обећања из изјаве коју је 1952. године директор Џенерал моторса Чарлс Вилсон израдио „Оно што је добро за добро је за земљу”. Неки од тих података су:

- од 100 највећих економија у свету 51 су корпорације, а само су 49 земље (поредили су продају компанија са БДП земље),
- укупна продаја 200 најбољих компанија већа је од укупне економије свих земаља осим 10 највећих,

¹⁷ <http://www.> Александра Јоксимовић, „Санкције као средство у спољној политици после хладног рата”.

¹⁸ <http://www.> Политика 07.05.2006. године, интервју Ноама Чомског.

¹⁹ Sol, R. Dž., *.Propast globalizma i preoblikovanje sveta*, Arhipelag, Beograd, 2010.

– укупна продаја 200 најбољих компанија 18 пута је већа од укупног годишњег прихода 1,2 милијарде људи (24 одсто укупне светске популације) која живи у великом сиромаштву,

– иако је продаја 200 најбољих компанија еквивалент од 27,5 одсто светске привредне активности, они запошљавају само 0,78 одсто радне снаге у свету,

– између 1983. и 1999. профит 200 најбољих компанија порастао је 362%, док је број људи које запошљавају порастао за само 14,4 одсто.²⁰

У основи специфичне неолибералистичке политике је национални неуспех, тако да се постављају питања на која се морају дати одговори као полазна тачка за све јавне политике: Шта је свет у којем живимо и шта треба да урадимо да напредујемо у њему?²¹

Противречни резултати глобализације и њихов утицај на безбедност

Амерички новинар и познати колумниста „Њујорк тајмса” Томас Фридман, заговорник глобализације још 1999. је рекао: „Упоредо са окончањем Хладног рата настаје глобализација америчког капитализма. Рећи ћете: сувише округан модел. Можда, али то је златна лудачка кошуља која је превасходно амерички производ. Глобализација има изразито амерички лик. Ми верујемо да америчке институције морају све остале да пошаљу на гробље историје. Насупрот традиционалним освајачима, ми се не задовољавамо тиме да покоримо друге него инсистирамо да постану слични нама, разуме се за своје сопствено добро. Американци су апостоли брзог света, непријатељи традиције, пророци слободног тржишта, првосвештеници високе технологије. Ми желимо да свет следи наше вођство”.²² Оптимизам не деле сви. Тако Манделбаум закључује да свет „после хладног рата, исто као и свет за време тог рата не оскудева у проблемима, сукобима и неизвесностима”.²³ И други теоретичари савремени свет све више препознају као простор глобалне узбурканости (*Розенау*) и општег метежа (*Бжежински*). Неизвесност је постала главно обељежје начина живота, а неочекивани догађаји – опште место (*Розенау*).²⁴

Спектакуларни напредак науке и технологије није решио горући проблем економске неједнакости и сиромаштва међу државама и унутар њих, па долази до продубљења неједнакости – земље у развоју и даље стагнирају, док се на другој страни наставља раст најразвијенијих земаља. Раст се у великој мери заснивао на ниским ценама сировина и на јефтиној радној снази увезеној из земаља у развоју. Истовремено се одвијао процес затварања развијених и богатих земаља у интеграцијске групације, што је стварало додатну неравнотежу у економским токовима, а што је највише погађало земље у развоју.

²⁰ <http://www.видети више Sarah Anderson i John Cavanagh u članku Top 200: The rise of global corporate power.>

²¹ Friedman, T., Mandelbaum, M., *America Really Was That Great*, The New York Times, November 2011.

²² М.Печулић, *Глобализација – два лика света*, Гутенбергова галаксија, Београд, 2002, стр. 105.

²³ М. Манделбаум, *Идеје које су освојиле свет*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 41.

²⁴ Д. Симић, *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 12.

Глобализација несумњиво подстиче раст БДП-а, што би требало да резултира смањењем сиромаштва. Али, смањење сиромаштва је врло мало у поређењу са оствареним стопама раста.²⁵ Насупрот силовитом повећању економске ефикасности које доводи до брзог увећања богатства уске елите, долази до демонтирања социјалне државе, повећања социјалне неједнакости и глобализације сиромаштва: скоро пола света – више од 3 милијарде људи живи са мање од 2,5 долара дневно и најмање 80% становништва са мање од 10 долара дневно;²⁶ више од 80% становништва живи у земљама у којима се повећавају разлике у примањима;²⁷ 20% најбогатијих на свету чини 76,6% укупне личне потрошње, 25% најсиромашнијих само 1,5%;²⁸ бруто друштвени производ 41 презадужене сиромашне земље (567 милиона становника) мањи је од богатства 7 најбогатијих људи.²⁹ Сиромаштво није присутно само у земљама Трећег света. Незапосленост у земљама Европске уније вишеструко се увећала. Може се рећи да се жртве глобализације, односно људи и територије који нису укључени у процес напретка налазе у сваком великом граду било које земље.³⁰

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација FAO процењује да скоро 870 милиона људи, или један од осам људи у свету, болује од хроничне неухрањености (2010–2012). Скоро сви гладни људи, 852 милиона, живе у земљама у развоју, што представља 15 одсто становништва земаља у развоју. Постоји 16 милиона неухрањених људи у развијеним земљама. Број неухрањених особа опао је за 30 одсто у Азији и на Пацифику, са 739 милиона на 563 милиона, углавном због друштвено-економског напретка у многим земљама у региону. Укупан број неухрањености у региону смањен је са 23,7 одсто на 13,9 одсто. Латинска Америка и Кариби такође су напредовали, са 65 милиона гладних у периоду 1990–1992 на 49 милиона у периоду 2010–2012, док је број неухрањених пала са 14,6 одсто на 8,3 одсто.

²⁵ Dž. E. Stiglic, *исто*, стр. 19. „Пастућа подела на оне који имају и оне који немају, повећала је у Трећем свету број страшно сиромашних - који су за живот имали мање од једног долара дневно. Упркос обећању о смањењу сиромаштва понављаном током последње деценије 20. века, стварни број људи који живе у сиромаштву је у том периоду порастао за скоро 100 милиона. То се десило истовремено са просечним годишњим растом светског дохотка од око 2.5%”.

²⁶ <http://www. Shaohua Chen and Martin Ravallion, The developing world is poorer then we thought, but no less successful in the fight against power, World Bank, August 2008> (показатељи из 2013 небележе одступања).

²⁷ [http://www. 2007 Human Development Report \(HDR\), UN Development Program, November 27, 2007](http://www. 2007 Human Development Report (HDR), UN Development Program, November 27, 2007) (извештај из 2010 небележе одступања).

²⁸ <http://www. World Bank Development Indicators 2008> (показатељи из 2013 небележе одступања).

²⁹ <http://www. World Bank Key Development Data & Statistics>, World Bank, accessed March 3, 2008; Luisa Kroll and Allison Fass, *The World's Richest People*, Forbes, March 3, 2007; World Bank's list of Heavily Indebted Poor Countries (41 countries), accessed March 3, 2008.

³⁰ [297](http://www. Доц. Др. Александар Југовић, Доц. др Мирослав Бркић, мр Биљана Симеуновић-Патић: „Социјалне неједнакости и сиромаштво као друштвени контекст криминала” стр 450: „Тејлор указује на факторе пораста насиља у западним земљама, који представљају последицу структуралних поремећаја услед транзиције из индустријског у постиндустријско друштво (Таулор, 1999). Раст глобализације, тенденција денационализације и јачање либералног тржишта изазвали су кризу националне државе којој све више слабе могућности да планском прерасподелом смањује неједнакости у дохотку и богатству и тако гарантује појединачну и колективну сигурност. Општи ниво несигурности и страха од конкуренције и „других” расте, те тако криза националних држава иде укорак са оживљавањем национализма и сепаратистичких тежњи заснованих на етничкој припадности вођених популистичким десничарским идејама о „крви и припадности”.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Међутим, стопа напретка је недавно успорена. Број гладних у Африци је порастао, од 175 милиона до 239 милиона (20 милиона је пораст у периоду од 2007. до 2012). Скоро свака четврта особа је гладна. У подсахарској Африци бележи се континуиран раст неухрањености (од 2007. године неухрањеност расте 2 одсто годишње). Развијени региони такође бележе пораст неухрањености, са 13 милиона у периоду 2004–2006. на 16 милиона у периоду 2010–2012, преокренувши сталан пад у претходним годинама од 20 милиона у периоду 1990–1992.³¹

При анализи кретања сиромаштва на глобалном нивоу предвиђа се кретање сиромаштва по регијама. Већина регија постиже незнатан напредак у борби против сиромаштва, док у Африци расте број сиромашних. Смањење сиромаштва у југоисточној Азији у првом реду последица је глобализације, док у Кини и Индији, које имају најбоље резултате на овом плану, то нема везе са глобализацијом. Најбољи резултати у смањењу сиромаштва у последњих неколико деценија готово искључиво долазе из Кине (са 85% смањено на 15,9%), што износи 600 милиона људи.³²

Доктрина слободног тржишта намеће се свим земљама, посебно земљама у развоју и у транзицији.³³ Радикални реформатори жале се да је либерализација била недовољно брза и недовољно радикална. То се односи и на приватизацију. Она је праћена најгрубљим облицима пљачке и огољавања имовине предузећа, уз високе каматне стопе. Оваква концепција ММФ-а производи гомилање дугова и кризе, нарочито у земљама у којима је некритички прихваћена као основа макроекономске политике стабилизације и развоја. Банкротство банака (и у САД), масован стечај предузећа, огромна незапосленост, социјално раслојавање друштва, сиромаштво и беда у многим земљама, у великој мери су условљени овим конзервативним правцем у економској политици, који је у функцији крупног финансијског капитала развијених привреда и пут у неоколонијални положај највећег броја земаља у развоју. Захтев за брзо отварање привреде спољној конкуренцији, превремена либерализација, чак и тржишта капитала, водило је глобалној нестабилности, рецесији, незапослености, експлозији спољне задужености и уништавању домаће производње.³⁴ Посебно је штетна рестриктивна монетарна политика, тј. високе каматне стопе које чине раст немогућим. Није у реду инсистирати да земље у развоју са је-

³¹ <http://www.fao.org>, The State of Food Insecurity in the World 2012, FAO Statistical Yearbook 2013.

³² <http://www.видети више Global Issues, Social, Political, Economics and Environmental Issues that affect Us All>.

³³ Бранко Хорват, *Религија тржишног фундаментализма*, SBM-x, Београд, 2004, стр.299. „Други је случај Русије, који је уједно инструктиван за југословенске републике.“Шок терапија“ довела је до велике незапослености и великог пада производње. У ствари, криза је била већа него свјетска економска криза 1930-тих. Штете су биле већ него од фашистичке агресије у II свјетском рату. У односу на 1990.г., друштвени производ био је у 2002. г. у Србији и Црној Гори 53%, Русији 72%, Македонији 87%, Хрватској 92,9 %. Дакле, након више од једног десетљећа није достигао почетну разину. Појавили су се олигарси, у Хрватској тајкуни, који новац исисавају и пребацују на Ципар и Швицарску. Корупција је свеопћа. Неравнојерност расподеле дохотка је огромна. Биједа и сиромаштво. Укратко, привреда је уништена, а с њом и друштво. Кад се транзиција Русије послје дјелатности ММФ-а успореди види се како је рецепт ММФ-а био погрешан”.

³⁴ Б. Хорват, *исто*, стр. 298. „Академску позадину дао је харвардски професор Jeffrey Sachs. Наравно ‘шок терапија’ није имала никакву теоретску основицу. Оснивала се на бојазни капиталистичких земаља да ако транзиција не буде довољно брза, земље би се могле вратити на командну економију. Будући да је ‘шок терапија’ осигуравана великим новцем, она је свугдје била примјењена и то с катастрофалним резултатима. Послије неколико година ММФ је сам признао да је стратегија била погрешна. Данас више нитко не говори о ‘шок терапији’”.

два успостављеним банкарским системом ризикују отварање својих тржишта. Либерализација није праћена обећаним растом, већ повећаном бедом, а многи који су изгубили посао приморани су на сиромаштво.

Друштвене неједнакости, велике социјалне разлике, сиромаштво, незапосленост, ратови, културно заостајање, константне политичке и економске кризе, корумпирана и криминализована власт, институционалне дезорганизације, итд. јесу погодујући социјални миље одакле извире криминал, тероризам и већина других друштвених девијација. Неједнакост у приступу политичкој и свакој другој моћи, образовању, здравственој нези и правној заштити, предодређује положај људи сходно њиховим економским, етничким, полним, културолошким или политичким обележјима. То су карактеристични облици структуралног насиља³⁵ које је обично невидљиво и извире из саме друштвене структуре. Хроничне жртве структуралног насиља окрећу се директном насиљу. Насиље је одговор људи који се осећају понижено и одбачено, инфериорно и неадекватно, а структурално насиље управо појачава таква осећања.³⁶

Стварање глобалног друштва је под доминантним утицајем најмоћнијих западних држава и њихових интереса. „Умешно играјући на карту етничких и верских конфликта, на просторима тзв. етничког коктела, тј. у државама са етничким мешовитим становништвом, САД изазивају и управљају кризама и конфликтима, инструментализовајући их за своје стратешке циљеве” сликовито објашњава Бжежински у књизи: „Велика шаховска табла”. У вези с тим, препознатљива је тенденција групе најмоћнијих земаља света, предвођених Сједињеним Државама, да међусобне односе успостављају на принципима демократије и сагласности, а да према остатку света наступају с позиције ауторитарности и принуде.³⁷ Север³⁸ одржава овакво устројство монополизацијом савремених процеса производње, контролом светских финансијских институција, доминацијом над светским фондовима знања и светским медијима и, што је најзначајније, војном силом³⁹. Сиромашне земље највише осећају последице социјалне неједнакости, тако да и ризици и опасности глобализације попримају посебне димензије. У садашњим околностима оне су углавном осуђене на позицију периферије, извор сировина и снабдевач богатог севера јефтином радном снагом. Раскол Север–Југ, са становишта стабилности и безбедности глобалног поретка, због великих неједнакости, поделе све оскуднијих ресурса и зависности у еколошкој сфери, доминантно је обележје глобалног процеса, па се

³⁵ Под структуралним насиљем подразумева се свако угрожавање људских потенцијала економском или политичком структуром (Галтунг, 1969).

³⁶ Истражујући тенденције насилничког криминалитета у Холандији, Нијбоер објашњава природу убиства и насиља младих имиграната управо терминима структуралног теоријског система. Наиме, млади имигранти углавном врше тзв. инструментална убиства, будући да им заправо нису приступачна легална средства за обезбеђивање сопствене егзистенције, па користе илегалне активности, од којих најчешће послове у вези са диловањем дрога. За такво окружење је, по правилу, везана субкултура насиља које понекад подразумева и вршење убиства (Нијбоер, 1995).

³⁷ Р. Накарада, *Неизвесност савремене демократије*, у: Хелд, Д.: *Демократија и глобални поредак*, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 399.

³⁸ Видети више, С. Стојановић, *исто*, стр. 234. „Асиметрични систем расподеле друштвене моћи који креира глобализација трајно антагонизује светски систем на развијени светски центар – Север и неразвијени светски – Југ (полупериферија и периферија), између њих постоје бројне противречности”.

³⁹ И. Волерстин, *Опадање америчке моћи*, ЦИД, Подгорица, 2004, стр. 253.

продубљивање јаза између Севера и Југа намеће као неминовност.⁴⁰ Смиља Аврамов сматра да нема изгледа да се ситуација у овим земљама побољша, јер наведени проблеми произлазе из постојеће транснационалне структуре светске економије.⁴¹ Светозар Стојановић упозорава да ваља „стално имати на уму и то да ће се садашњи однос моћи и немоћи све више релативизовати, јер ће у посед средстава за уништење једног дела или чак целокупног људског рода све више долазити и његова огромна већина”.⁴² Данас земље Југа, зато што су слабије, избегавају директне конфронтације са Севером. Актуелна и потенцијална геополитичка моћ великих земаља Југа, као што су Русија, Кина, Индија, Бразил и друге, указују на могућност да до промена може доћи.

Као последица процеса глобализације и успостављање „новог светског поретка” чији је лидер САД, упоредо су се јавиле две супротне тенденције: нестајање опасности од рата између водећих држава света (трећег светског рата, нуклеарног рата), истовремено многих унутрашњих оружаних сукоба и мањих међународних ратова.⁴³ Конвенционални рат великих размера – рат како га данас схватају данашње главне силе – може заиста бити на издисају; ипак, сам рат, као такав, жив је и узбудљив и улази у нову епоху.⁴⁴ Етнички и национално мотивисани унутрашњи оружани сукоби су погодна тло за израстање тероризма у највећу претњу по безбедност држава, будући да таква подручја представљају извор насиља, погодност за лоцирање терористичких кампова за обуку терориста, трговину оружјем, јачање религиозног фундаментализма, ширење насиља, итд. Како год, ефекти су, како примећује Печујлић, врло штетни: „Најзад глобални тероризам ауторитарном току одиста даје нове животне сокове. Претварајући у своју мету недужне и случајне грађане, он у истом трену разара и саму ‘душу друштва’, ствара стање општег страха. ‘Глобални јастребови’ међутим трагедију могу да злоупотребе за заустављање свеобухватне контроле над грађанима, за подизање нових зидова између земаља и драстично ограничавање слободе кретања”.⁴⁵ Како су САД узеле себи право да утврђују ко је сте, а ко није спонзор тероризма, поставља се питање валидности критеријума по којима она то чини, поготово уколико имамо у виду да је Ирак означен као држава спонзор тероризма и оптужен за развој оружја за масовно уништење, а да у каснијим истрагама скоро ништа од тих тешких оптужби није доказано.

На још дубљи раскол указује и чињеница да се у државама Севера не репродукује становништво толико да би било довољно радно способног становништва, а у државама Југа има много младих и радно способног становништва. Као резултат такве ситуације доћи ће до великог таласа миграције са Југа ка Северу, при чему ће се највећи део миграција одвијати илегално.⁴⁶ Илегалне миграције спадају у послове криминалних елемената који их касније користе и као регрутну базу за своје послове. Такође, и глобални терористи повезани су са организованим криминалним групама, јер

⁴⁰ С. Стојановић, *Перспектив безбедности савременог света*, Војно дело 4/2008, стр.14-18.

⁴¹ С. Аврамов, *Трилатерална комисија, светска влада или светска тиранија*, Идиј, Ветрник, 1998, стр. 80.

⁴² С. Стојановић, *САД, свет и ми*, предавање, Стојановић С. Т01. htm, стр 7.

⁴³ С. Аврамов, *исто*, стр. 104.

⁴⁴ М. В. Кревелд, *Трансформација рата*, Службени гласник, Београд, стр. 14.

⁴⁵ М. Печујлић, *исто*, стр. 152.

⁴⁶ С. Стојановић, *исто*, стр.19.

их општа контрола финансијских токова приморава да организују криминалне активности како би дошле до финансијских и других средстава неопходних за остварење својих циљева. На првом месту налазе се производња и дистрибуција наркотика, али су присутни и разни други облици класичног криминала – пљачке, препади, отмице, кријумчарење и трговина људима, прање новца и сл.⁴⁷ Иако је међународна заједница на челу са САД након „9/11“ уништила центре за обуку, па чак и значајне изворе финансирања, у годинама које су претходиле интервенцији прошло је неколико хиљада потенцијалних извршилаца терористичких аката. Већина је, пре или у току саме интервенције, напустила Авганистан и „распршила“ се по читавом свету. Ови токови довели су до тога да нови глобални терористи тренутно могу успешно да делују без упоришта и помоћи било које државе, финансирајући се самостално и користећи све производе глобализације и западних демократија. Континуирани хаос и страх који шире ствара негативне ефекте на државу као организацију са монополном физичке принуде, упућујући на могућност њеног нестанка. Замена може бити светска влада, али и организације које ће водити данашњи терористи, без институција, без јасно утврђених граница и популације, али са милом или силом створеним осећајем припадности. Овакав сценарио могао би свет да врати у далеку прошлост.

На крају не чуди Цирново упозорење „како је моћ хаоса југа, заснована на великом броју становника и на другим еколошким датостима, тако велика као никад пре у историји савременог система држава, овај латентни конфликт скрива разорност“.⁴⁸ Упозорава се, такође, да „национализми ничу као реакција на глобализацију“ (А. Гиденс) и да не треба заборавити ни религију као стални извор цивилизацијских сукоба. Хантингтон, можда мало преоштро, упозорава да је милитантност ислама последица специфичности које га чине религијом одбацујући да је исламски фундаментализам основа сукоба муслиманског света са својим окружењем. Тврдњу правда подацима да је од 1993. до 1994. године било 50 етнополитичких сукоба. Од тога, у 26 сукоба учествовале су исламске земље, што значи да су се муслимани борили у више ратова него народи из било које друге цивилизације.⁴⁹ Препознавање ислама од многих људи, укључујући и потлачене групе, као религије која је спремна да своје циљеве остварује борбом, у условима сурових неједнакости, знатно увећава опасност. Такође, дуже трајање милитантности једне религије приморава друге да следе њихов пример. Због тога суштина рата против тероризма мора да се заснива на превенцији насиља и стварању културе новог лидерства, засноване на цивилизацијским облицима помоћи у превазилажењу социјалних, развојних и локалних безбедносних питања, а не на агресивној употреби војних снага и заоштравању међуцивилизацијских сукоба и конфликта.⁵⁰ У прилог то-

⁴⁷ <http://www.unfpa.org/stateoftheworldpopulation2006>, September 2006, Introduction and Chapter 1 in particular; Inter Press Service (IPS), September 15, 2006: Процена је данас има 191 милион миграната, од којих су половина жене (око 95 милиона). Број миграната у последњих 50 година се удвостручио. 115 милиона миграната живи у развијеним земљама. (20% (око 38 милиона) живи у Америци, што чини 13% свог становништва; 33% од свих имиграната живи у Европи; 75% живи у само 28 земаља).

⁴⁸ М. Цирн, *Управљање с оне стране националне државе*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 239.

⁴⁹ С. Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, 1999, стр. 208.

⁵⁰ А. Фатић, *Садржај и перспективе антитерористичке стратегије САД у другом мандату Џорџа Буша*, Војно дело, бр. 4, Београд, 2005, стр. 52.

ме говори и питање Доналда Рамсфелда „да ли су америчке оружане снаге, изграђене за борбу са себи равнима, погодне за нови свет збрке и нереда. Коначно, за сваки милион долара у торбама Ал Каиде САД су трошиле милијарду”.⁵¹

„Ако не нађемо решење, имаћемо грађански рат светских размера између оних који контролишу мреже технологије, финансијског капитала и информација, и свих оних индивидуа, група, нација и заједница које осећају да глобализација представља претњу њиховом идентитету.” (А. Турен, 2000).⁵² У прилог томе иду и процене Светске здравствене организације да у мирнодопским околностима бива убијено 525 000 људи годишње на свету или у просеку један човек скоро сваког минута. Подаци ове организације УН показују да су више од две трећине жртава убиства мушкарци, углавном узраста између 15 и 25 година. Оно што је овде нарочито битно јесте да је стопа убиства знатно виша у земљама са израженим економским и социјалним неједнакостима, где је јаз између богатих и сиромашних већи.⁵³ Подаци из Јужне Америке говоре да се од почетка велике економске кризе у децембру 2001. и масовног осиромашења средње класе, стопа деликвенције у Аргентини учествоваоштручила. У Бразилу, једној од земаља у којој су неједнакости највеће, социјални рат је досегао неслућене размере. Само у Рију, између 1987. и 2000, ватреним оружјем је убијено више малолетника него укупно у свим конфликтима у Колумбији, Југославији, Сијера Леонеу, Авганистану, Израелу и Палестину. За тих тринаест година, на пример, 467 младића је погинуло у израелско-палестинском сукобу; за исто време 3.937 малолетника је убијено у Рију. Бразил издваја 2 одсто свог годишњег бруто националног дохотка на војску, али више од 10 одсто за заштиту богатих од сиромашних.”⁵⁴

Закључак

Глобализација је противречан процес који повезује свет, али га и хијерархизује и баца у дубоке поделе и поларизације. Пораст нових неједнакости и све већи јаз између богатих и сиромашних је тенденција. Све ужа мањина развијеног света постаје све богатија: најбогатијих 20% располаже са 75% светског дохотка. Насупрот томе, најсиромашнијих 40% светске популације чини 5% светског дохотка, сваки 20. живи са мање од 1 долара (385 милиона људи), а 21000 деце дневно умире од глади.⁵⁵ Демографски и социјални проблеми енормно расту, стање природних ресурса, воде, кисеоника, загађивача и сл. крећу се ка ризику ратног уништења човечанства и планете. Све чешћа легализација насиља, рата и интервенција чини од

⁵¹ М. В. Кревелд, *исто*, стр. 9. „Велики заступник војне технологије Доналд Рамсфелд, у веме обављања дужности америчког државног секретара за одбрану, октобра 2003. године у меморандуму намењеном најближим сарадницима у Пентагону.”

⁵² М. Печујлић, *исто*, стр. 142.

⁵³ <http://www. A. Југовић, М. Бркић, Б. Симеуновић-Патић, исто, стр. 450.>

⁵⁴ <http://www. Ramone: „Социјални рат” Politika-Le Monde diplomatique. Ramone, 2002.>

⁵⁵ [http://www. 2007 Human Development Report \(HDR\), UN Development Program, November 27, 2007 \(извештај из 2010 небележе одступања\).](http://www. 2007 Human Development Report (HDR), UN Development Program, November 27, 2007 (извештај из 2010 небележе одступања).)

света опште место ризика.⁵⁶ Очекивања да ће крајем хладног рата наступити заокрет ка миру, разоружању и демократској интеграцији нису се обистинила. Његовим крајем главни облик угрожавања престаје да буде велики нуклеарни или конвенционални сукоб Русије и НАТО-а. Ипак, војне интервенције, регионални конфликти, етнички и верски екстремизам, тероризам, пролиферација оружја за масовно уништавање, заједно са конфликтима мотивисаним етничким тензијама, културним и верским разликама могу резултирати на крају и међународним сукобима са употребом оружаног насиља.

Да треба развијати снажно партнерство, поверење, транспарентност и предвидивост садржај су свих јавности доступних стратегијских документа која, иако признају разлике, сматрају да је безбедност испреплетена и недељива. Ипак, бринући искључиво о сопственој безбедности државе склапају билатералне војне споразуме или се укључују у системе колективне одбране, чиме само распирују хаос и јачају хегемонизам одржавајући модел безбедности под утицајем најмоћнијих земаља које, користећи садашњи однос моћи, наступају са позиција ауторитарности и принуде. Да постојеће стање одговара најмоћнијим земљама уочљиво је и на примеру сталних чланице СБ УН. Иако је дошло до радикалног репозицирања светске моћи, Велика Британија и Француска су и даље његове сталне чланице, а нису, рецимо, Немачка, Индија, Бразил итд.

Стабилном светском поретку потребни су нови центри утицаја у светској политици, економији и безбедности, јер Запад то више неће моћи да одржава. Стварање наднационалне заједнице као што је Европска унија, која данас представља најмоћнију регионалну организацију, могла би да буде позитиван ефекат глобализације у сфери безбедности. Процес преузимања гаранција за сопствену безбедност, осим преко НАТО-а, увелико је у току, и поред великих искушења. И процеси оснивања регионалних, економских и безбедносних савезе на евроазијском простору такође заузимају све истакнутије место. Нажалост, у очима многих америчких званичника развој одбрамбене политике ЕУ, као и безбедносна сарадња земаља евроазије, представља претњу примату НАТО-а или покушај противтеже НАТО-у на овом простору и брану америчким циљевима. Штавише НАТО одбија званичну сарадњу са евроазијским безбедносним структурама без обзира на очигледне користи. Проблем представља и гледиште да је ЕУ експонент америчке политике, тако да своју сарадњу земље евроазијског простора усмеравају ка билатералним односима са водећим земљама ЕУ, првенствено Немачком.

И поред свих проблема, само јачањем и чвршћим интегрисањем регионалне безбедносне структуре наметнуће се као респективан и незаобилазан партнер. Њихово истрајавање на овом путу био би позитиван пример и за друге регионе. Развојем и ефикасним функционисањем регионалних организација са Саветом безбедности створила би се несавладива препрека примени насиља и отворио пут у обликовању новог концепта светске безбедности. Јер, не треба заборавити да је свет недељив, и једини прави одговор на опасности које енормно расту јесте спајање концепта националне и регионалне безбедности са светским концептом безбедности.

⁵⁶ С. Стојановић, *исто*, стр. 13.

Литература

- [1] Аврамов Смиља: *Трилатерална комисија, светска влада или светска тиранија*, Идиј, Ветрник, 1998.
- [2] Vžežinski Zbignjev: *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 1999.
- [3] Volerstin Imanuel: *Опадање америчке моћи*, ЦИД, Подгорица, 2004
- [4] Душанић Б. Јован, *Вашингтонски косензус-кодификовани програм економског нео-колонијализма*, Београд, 2007
- [5] Kegli Čarls и Judžin Vitkof: *Светска политика тренд и трансформација*, Центар за студије југоисточне Европе, Београд, 2006.
- [6] Кревелд Мартин Ван: *Трансформација рата*, Службени гласник, Београд, 2010.
- [7] Мандер Џери и Едвард Голдамит: *Глобализација*, Слио, Београд, 2003.
- [8] Mandelbaum Michael.: *Идеје које су освојиле свет*, Филип Вишњић, Београд, 2004.
- [9] Накарада Радмила: *Неизвесност савремене демократије*, у: Хелд, Д.: *Демократија и глобални поредак*, Филип Вишњић, Београд, 1997.
- [10] Печулић Мирослав: *Глобализација два лика света*, Гутембергова галаксија, Београд, 2002.
- [11] Симић Драган: *Наука о безбедности савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
- [12] Sol, R. Dž., *Пропаст глобализма и преобликовање света*, Архипелаг, Београд, 2011.
- [13] Симић Драган: *Светска политика*, Чигоја, Београд, 2009.
- [14] Stiglic Džozef: *Противречност глобализације*”, SBM-x, Београд, 2004.
- [15] Стојановић Светозар: *САД, свет и ми*, предавање, Стојановић С. T01. htm.
- [16] Стојановић Станислав: *Перспектива безбедности савременог света*, Војно дело 4/2008
- [17] Стојановић Станислав: *Глобализација и безбедносне перспективе света*, Војно-издавачки завод, Београд, 2009.
- [18] Хантингтон Самјуел: *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, 1999.
- [19] Фатић Александар: *Садржај и перспективе антитерористичке стратегије САД у другом мандату Џорџа Буша*, Војно дело, бр. 4, Београд, 2005.
- [20] Хорват Бранко: *Религија тржишног фундаментализма*, SBM-x, Београд, 2004.
- [21] Цирн М: *Управљање с оне стране националне државе*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- [22] <http://www.> Александра Јоксимовић: „Санкције као средство у спољној политици после хладног рата”
- [23] <http://www.> Доц. Др. Александар Југовић, Доц. др Мирослав Бркић, мр Биљана Симеуновић-Патић: „Социјалне неједнакости и сиромаштво као друштвени контекст криминала”.
- [24] <http://www.> проф. Др Млађан Ковачевић „Катастрофалне последице највеће заблуде економске науке „неолиберализам” припремљено за Саветовање о глобалној кризи и неолиберализму, у Београду 18.05.2012. године)
- [25] Chase-Dunn, C. (1999), "Globalization: A World-System Perspective", *Journal of the World-System Research*, vol Y, no. 2, <http://jwsr.ucr.edu/archive/vol5/number2/html/chase-dunnindex.html>
- [26] Levitt T. (1983), "The Globalization of Markets", *Harvard Business Review*(May/June) <http://www.dl.odu.edu/partnerships/ships/mktg603/HBR.Globaliz.pdf>
- [27] <http://www.> Corp Watch: What is Neoliberalism>
- [28] <http://www.> Ramone: „Социјални рат” *Politika-Le Monde diplomatique*. Ramone, 2002.
- [29] <http://www.> Sarah Anderson i John Cavanagh у članku Top 200: The rise of global corporate power

[30] [http://www. 2007 Human Development Report \(HDR\), UN Development Program, November 27, 2007](http://www.2007 Human Development Report (HDR), UN Development Program, November 27, 2007)

[31] [http://www. 2007 Human Development Report \(HDR\), UN Development Program, November 27, 2007](http://www. 2007 Human Development Report (HDR), UN Development Program, November 27, 2007)

[32] <http://www. Shaohua Chen and Martin Ravallion, The developing world is poorer then we thought, but no less successful in the fight against powertz, World Bank, August 2008>

[33] <http://www. World Bank Development Indicators 2008>

[34] [http://www. World Bank Key Development Data & Statistics , World Bank, accessed March 3, 2008; Luisa Kroll and Allison Fass, The World's Richest People , Forbes, March 3, 2007; World Bank's list of Heavily Indebted Poor Countries \(41 countries\) , accessed March 3, 2008](http://www. World Bank Key Development Data & Statistics , World Bank, accessed March 3, 2008; Luisa Kroll and Allison Fass, The World's Richest People , Forbes, March 3, 2007; World Bank's list of Heavily Indebted Poor Countries (41 countries) , accessed March 3, 2008)

[35] <http://www. World Bank World Development Report DC Washington>

[36] <http://www. The Worlds Biggest Companies-Forbes>

[37] <http://www. J. Wiliamson, What Washington Means by Policy Reform Peterson Institute for International economics, What Washington Means by Policy Reform>

[38] <http://www. Global Issues, Social, Political, Economcs and Environmental Issues that affect Us All>

[39] <http://www. Euronews 22.03.2013. – China-Russa: a special relationship>

[40] <http://www. Политика 07.05.2006. године, интервју Ноама Чомског>

МОГУЋНОСТИ УПОТРЕБЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ LEAN SIX SIGMA У ПРОГРАМСКОМ БУЏЕТИРАЊУ СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Радован М. Дамњановић

Војска Србије, Управа за логистику (Ј-4)

Милош М. Томашевић

Војска Србије, Одсек за ППБИ/ЗНГШ ВС

Милан Б. Михајловић

Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Буџет, као институција јавних финансија, утиче на економске активности већине пословних субјеката, што условљава његово централно место у јавним финансијама. Унапређење буџетског процеса, као део реформе управљања јавним финансијама, а ради веће ефикасности и транспарентности буџета, намеће захтев за увођењем програмског буџета. Програмски буџет, који је најпре имплементиран у систему одбране Републике Србије, унапређује и заокружује процес циљно оријентисаног планирања и значајно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. Он представља операционализацију процеса стратегијског планирања, односно распоређивање потребних ресурса на остваривање конкретних краткорочних циљева програма који су утврђени у поступку оперативног планирања. Процес буџетирања мора да прожима све активности система одбране и то свих нивоа одлучивања и свих функција одбране. У Министарству одбране то, поред осталог, значи и увођење ефикаснијег механизма за праћење остварења стратегијских циљева на нивоу државе и система одбране. У условима ограничених ресурса од пресудне важности је да се систем одбране учини ефективним, ефикасним и економичним. Увођење програмског буџета у систем одбране може довести до рационалнијег коришћења ресурса.

Циљ овог рада јесте да одговори на питање – да ли се концепт *Lean Six Sigma*, као алат пословне трансформације који користи статистичке алате за откривање узрока проблема и обезбеђује метрике за праћење достигнутог напретка, може искористити у циљу оптимизације процеса буџетирања система одбране.

Кључне речи: *програмски буџет, буџетирање, систем одбране, концепт Lean Six Sigma*

Увод

Сврха увођења програмске класификације јесте да се омогући транспарентнији механизам за расподелу и извршење буџетских средстава, усмеравање средстава на решавање конкретних проблема и достизање жељених циљева и да доносиоцима одлука омогући лакше препознавање везе између тражених средстава, стратегија, програма и резултата.

Унапређење буџетског процеса је део шире реформе управљања јавним финансијама, која ставља нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње ради подстицања привредног раста и ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе. Програмски буџет представља ефикасан механизам за спровођење те реформе. Он омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње. У условима тржишне несавршености и све израженије нестабилности, већина држава изложено је дејству пословних циклуса, посебно фази рецесије, која проузрокују смањења буџета из више разлога, повећање незапослености, израженију тржишну несавршеност, раст инфлације итд. Због тога свака државна институција мора да тежи остваривању ефикасног пословања, што се реализује коришћењем различитих алата и техника у процесу израде и реализације буџета.

Lean Six Sigma је, у најкраћем, синергија две различите стратегије пословног менаџмента. Док се Lean фокусира на стварање више вредности са мање рада, Six Sigma настоји да се идентификују и елиминишу недостаци у развоју производа. Lean Six Sigma убрзава процес доношења одлука, смањује неефикасност и повећава квалитет производа. Имплементацијом концепта Lean Six Sigma у формирању буџета система одбране биле би примењене научене лекције из индустрије и тржишног пословања. Овај концепт дизајниран је да изведе промене у контроли менаџмента, а промена везана за Војску Србије не састоји се у томе да се изабере програм трансформације, већ да се одреди ка чему систем треба да тежи. Тачка на коју сва енергија треба да буде усмерена јесу људи, а не програм.

Програмско буџетирање

Програмско буџетирање представља транспарентнији вид планирања потрошње средстава. Израда буџета по програмском моделу, са једне стране, омогућава свим министарствима да Влади и другим интересним групама у друштву пружи опширније и садржајније образложење приоритета и циљева које они заступају, а, са друге стране, овакав модел даје могућност цивилном друштву и његовим интересним групама да формулишу своју позицију и учествују у процесу спровођења јавне политике на јаснији и транспарентнији начин.

Програмски буџети корисника јавних средстава – буџетских корисника имају за сврху да омогуће бољу транспарентност и ефикасност свих програмских активности и пројеката који се спроводе у оквиру њих. Програмски буџети захтевају праћење програмских активности и пројеката, како у почетном периоду, тако и у годинама у којима ће се

спроводити. Буџетски корисници имају израђена стратешка документа или су у завршној фази израде, што је био један од главних предуслова за постојање програмског буџета у Србији. Сви стратешки планови и програми морају бити у складу са донетим буџетом, а на основу индикатора исхода и исказаног резултата, на основу којих ће моћи да се сагледају квалитативне и квантитативне промене добијене захваљујући некој одређеној програмској активности и/или пројекту. Дакле, циљ је успостављање везе стратешких, оперативних и других планова са програмским буџетом.

Буџетски корисници се све више суочавају са изазовима који се огледају у постављању све сложенијих захтева у унапређењу ефикасности и ефективности функционисања организације са ограниченим средствима. Програмски приступ у распоређивању средстава по програмским и активностима и пројектима, иако веома сложен, несумњиво доприноси одговору на такве изазове.

Програмски буџет класификује расходе и издатке према уже дефинисаним надлежностима, тако да се строго контролише расходна страна буџета и средства усмеравају на одобрене програмске активности и пројекте. Програмска структура корисника буџета садржи: програм, програмску активност и пројекат, којима се групишу расходи и издаци. Ове програмске категорије груписане су у два нивоа – вишем, где су програми и нижем где су програмске активности и пројекти који им припадају. Програми и циљеви програма корисника буџета утврђени су на основу њихових:

- а) законом прописаних надлежности и организационе структуре и
- б) средњорочних планова и стратешких докумената.

Припрема буџета по програмима постаје све распрострањенија пракса у управљању и планирању јавних финансија. Данас све више земаља приказује и извршава буџет користећи неку врсту програмског модела. За разлику од линијског буџета који је усредсређен на расходе на основу економске класификације, програмски буџет класификује расходе према мерама и надлежностима корисника буџета, односно приказује:

- у које сврхе се средства троше;
- на који начин је таква потрошња повезана са стратешким циљевима;
- какви резултати се остварују.

Овај буџет нуди и неопходне информације при одлучивању јесу ли приоритети исправни и велика је помоћ у процени квантитета, квалитета и продуктивности програма.

Доносиоци одлука о буџету при програмској класификацији услуга, активности и потрошње које имају сличне циљеве у могућности су да упореде трошкове и користи добијене потрошњом, те се на тај начин доносе адекватније одлуке о расподелу буџета. Боље одређивање приоритета и већа ефикасност омогућавају буџетском кориснику да оствари боље резултате са мање средстава и помажу државном руководству при одржавању дугорочног притиска на јавну потрошњу.

Концепт Lean Six Sigma

Реч Lean је енглеског порекла, а значи мршав, витак. Посматрајући саму дефиницију ове речи може се претпоставити да примењено на пословне организације Lean значи организацију која примењује холистички, одрживи приступ пословању, који је максимално ефектан у ономе што ради, при том трошећи минимум потреб-

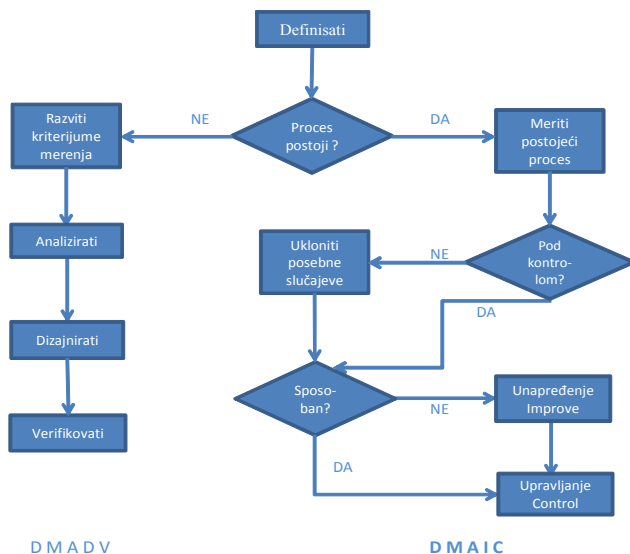
них ресурса, а пружајући најбољи могући квалитет (производа или услуга). Lean организација је фокусирана на брзину, ефикасност и елиминисање расипања.

Six Sigma истовремено је пословна стратегија, као и метода за унапређење квалитета. Назив Six Sigma је статистички појам, који се односи на шест стандардних девијација. Међутим, овај термин данас симболише целокупну методологију, дакле много шири појам од свог статистичког значења.

Крајњи циљ је постизање нула дефеката у производњи неког производа, услуге или трансакције. Six Sigma је индикатор учесталости појављивања грешке/одступања. Према овом моделу прихватљиве су 3 до 4 грешке на милион случајева. Организације које користе Six Sigma усвајају културу константног унапређења заснованог на тимском раду.[1]

Коришћењем комбинације Lean и Six Sigma добијају се алати за остваривање непрекидног побољшања пословних процеса. Процеси се анализирају и објективно се додељују ресурси оним процесима који захтевају највећу пажњу. Користећи унапред прописану методологију посебно обучени консултанти анализирају корене узрока проблема и имплементирају корективне акције.

Six Sigma служи за мерење нивоа квалитета, јер може послужити као стандард који одражава ниво контроле над било којим процесом унутар граница задатих за тај процес. Такође, омогућава поређење различитих пословних процеса у смислу одређивања способности процеса да остане у границама квалитета који је задат за тај процес. Six Sigma се служи са DPMO (Defect per million oportunities – број грешака/одступања на милион појава), као показатељем нивоа квалитета и подразумева употребу ригорозне DMAIC (Define – дефинисање, Measure – мерење, Analyze – анализа, Improve – побољшање, Control – контрола) методологије којом се, пре свега, покушавају пронаћи и уклонити узроци варијабилности у процесима, као и развити алтернативе које ће довести до смањења грешака или одступања.[2]



Слика 1 – DMAIC и DMADV методологија

Када се побољшања спроведу, постављају се контроле како би се обезбедио успостављени резултат. У случају да само побољшање постојећег процеса није довољно, прилази се редизајнирању или дизајнирању новог процеса и користи се DMADV (Define – дефинисање, Measure – мерење, Analyze – анализа, Design – дизајн, Verify – контрола) методологија.

Основна карактеристика модела Six Sigma, као што је већ претходно наведено, јесте изразита употреба статистичких алата. За сваку фазу карактеристична је употреба великог броја прописаних алата, а најважнији који се користе унутар Six Sigma методологије су:

- дефинисање процеса (Шта је битно?): Ishikava дијаграм, Pareto анализа,
- мерење перформанси процеса: дескриптивна статистика,
- анализа процеса (Шта је погрешно или шта се тренутно дешава?): FMEA анализа,
- побољшање (Шта треба да се уради?): DOE и Taguchieva метода,
- контрола перформанси (Како да одржимо перформансе?): контролне карте.

Користећи sigma метрику удружену са DMAIC методологијом и другим техникама, методологија Six Sigma постаје моћан алат за решавање проблема и континуално унапређење методологије. Наравно, употреба конзистентног сета метрика може умногоме помоћи у организацији, разумевању и контролисању кључних процеса. Исто тако, различите методологије за решавање проблема знатно побољшавају способност организације да изводи значајнија унапређења и отклони неправилности које су узроковале проблеме.[3]

Синергија Lean и Six Sigma

Lean размишљање омогућава одређивање вредности, постављање у најбољи редослед поступака којима се постиже вредност, спровођење тих поступака без ометања кад год их неко захтева, и њихово све ефикасније извођење. Укратко, Lean размишљање је lean (мршава) стога што пружа начин да се стално постиже више са све мање и мање труда, мање опреме, мање времена и мање простора, а да се при том све више приближавамо решењу да клијентима пружимо управо оно што желе.

Six Sigma представља статистичку меру варијабилности, обично за дати процес. У производњи се, на пример, може користити за мерење/израчунавање субстандардних производа. У услужној индустрији може квантификовати/одредити количину кашњења у достави или другим процедурама. Six Sigma је процес за унапређење пословања који стално тежи савршенству. Six Sigma производња подразумева дисциплиновану методологију за елиминацију шкарта изазваног недостацима или одступањима како би се смањили трошкови и како би клијенти били задовољнији.

Посматрајући пројекте кроз објектив методологије Lean Six Sigma добијају се прецизност и применљиви алати за откривање скривених проблема, а при том је сигурно да није пропуштено оно што је очигледно. Lean иницијативе су одличне за побољшање продуктивности, промену организационе културе организације и рашчишћавање фабрика, али које то алате нуди кад је у питању решавање не тако очигледних проблема у вези са квалитетом? У том случају Lean пружа акцију и интуицију.

Комбинација методологије Lean и Six Sigma често се помиње и примењује. Коришћењем те комбинације добијају се алати за остваривање непрекидног побољшања пословања. Проблем коришћења само Lean-а јесте да је тешко статистички контролисати процес (рецимо, у контроли дефектних производа), док Six Sigma сама по себи не може повећати брзину процеса или смањити трошкове. Примењени у комбинацији помажу смањењу трошкова и комплексности производње.

Lean и Six Sigma су слични, јер имају широк угао и телеоптички објектив. Lean размишљање омогућава да се сагледа велика слика, а Six Sigma се фокусира на сложене проблеме. Комбиновањем се добија најбоље од оба процеса.

Програмски буџет и коришћење Lean Six Sigma алата

Основна намена Six Sigma модела у оквиру метрике јесте мерење варијабилности пословних процеса. Sigma служи за мерење нивоа квалитета, јер може послужити као стандард који одражава ниво контроле над било којим процесом унутар граница задатих за тај процес. Sigma скала омогућава поређење различитих пословних процеса у смислу одређивања способности процеса да остане у границама квалитета који је задат за тај процес. Six Sigma се служи са DPMO¹ као показатељем нивоа квалитета.

Sigma је, у ствари, ознака за стандардну девијацију, односно позитивни корен из варијанте одређеног процеса. Стандардном девијацијом мери се просечно одступање од средње вредности, односно најчешће аритметичке средине. Стандардна девијација је, уз аритметичку средину, основни показатељ функционисања неког процеса. Аритметичком средином посматра се центрираност одређеног процеса, док стандардна девијација указује на његово расипање.

Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно оријентисаног планирања и представља операционализацију процеса стратегијског планирања, односно распоређивање потребних ресурса на остваривање конкретних циљева који су утврђени у поступку оперативног планирања. Мада се концепт Six Sigma, као методологија, може примењивати у свим фазама програмског буџетирања, ћемо његова примена може се најлакше описати у фази извршења буџета.

Извршење је сталан процес реализације усвојених програма, програмских активности и пројеката. Анализом извршења утврђује се степен остваривања циљева, обим, карактер и узроци одступања. Пре него што се посветимо појашњавању примене Six Sigma методологије потребно је теоретски разграничити појмове програмске активности и пројекта.

Програмске активности и пројекти активности имају многе заједничке карактеристике: у њиховој реализацији ангажују се људски и материјални ресурси који су ограничени, постоје фазе планирања, извршења, контроле и друго. Основна разлика између ова два појма крије се у временској димензији. Програмске активности подразумевају претварање инпута у аутпуте које се одвија без временског ограничења и понавља у циклусима. Пројекти су привремени и јединствени и увек су ограничени од-

¹ DPMO (Defect per million oportunities – број грешака/одступања на милион појава).

ређеним интервалом унутар којег се покушава реализовати основни циљ пројекта. Крајњи циљеви програмских активности и пројекта се фундаментално разликују. Сврха пројекта јесте да достигне зацртани циљ и након тога се завршава. Насупрот томе, сврха програмских активности је да одржавају стабилност система.

У свакој организацији, па и у војној, постоје темељни пословни процеси без којих је опстанак организације незамислив. Такође, постоји и цело мноштво такозваних процеса подршке који омогућују свакодневно функционисање организације и одвијање темељних процеса. Сви ти процеси су у процесу програмског буџетирања приказани у оквиру програмских активности (процес обуке, међународна војна сарадња, текуће одржавање зграда и објеката, информатичка подршка и друго).

Циљеви програмских активности или пројекта односе се на крајњи исход, али и на непосредне излазне резултате или крајње жељено стање до којег се долази. Као инструмент праћења остварења програмских активности и пројекта користе се индикатори учинка. Они морају да буду такви да омогућавају лако мерење остварених резултата и да буду релевантни, а одређују се на основу постојећег стања и реалне процене шта се може остварити у одређеном периоду утрошком одређеног износа.[4]

У пракси, применом индикатора учинка обезбеђују се информације о ефикасности и ефикасности програмских активности и пројекта. Индикатори се обично дефинишу неким бројчаним вредностима. Одређују се граничне вредности за одређивање статуса индикатора које садрже критичне вредности. Скоро увек постоји неусаглашеност између стварног и жељеног стања, коју називамо варијабилност, а правећи аналогију са концептом Six Sigma можемо сматрати да све вредности индикатора које сматрамо „критичним” можемо представити као „грешке”. Од нивоа амбиције зависи и Sigma ниво, па пошто су 3 до 4 грешке на милион покушаја превелики изазов, за почетак се може поставити циљ да се уместо нивоа од 2 Sigma постигне ниво од 3 Sigma. Међутим, ни то није једноставно (смањење грешака са 300.000 на мање од 70.000 на милион догађаја).[6]

На основу унапред дефинисаних индикатора, аналитичари пореде излазне резултате са жељеним стањем и почињу да се питају ЗАШТО? Одговор на то питање даје анализа узрока настанка проблема која је део Six Sigma процеса који тежи да идентификује узрок настанка грешке или неуспеха ради решавања проблема и превенције како се исте грешке не би понављале.

Стога је уз коришћење поменутих Six Sigma алата могуће:

- идентификовање узрока настанка варијабилности,
- отклањање проблема које је изазвала варијабилност,
- унапређење квалитета жељених излазних резултата,
- спречавање будућих инцидената.

Током примене анализе узрока настанка проблема први корак је идентификација самог проблема. Након тога врши се идентификација кључних параметара или индикатора који се користе за мерење успешности. Као категорије које се односе на допринос варијабилности излазног резултата могу се користити чиниоци способности система одбране. То су услови који доприносе развоју способности на потребном нивоу, а обухватају: стратегију и доктрину, организацију, кадрове, образовање, обуку, наоружање и војну опрему, инфраструктуру и интероперабилност.

Након спровођења анализа и креирања табела за решавање проблема (FMEA анализа) приступа се писању акционог плана за контролу квалитета који ће обезбедити инструкције о томе како да задржимо постојеће решење и ниво квалитета који се односи на наведени проблем.

Успех имплементације концепта Lean Six Sigma (који би се директно одразио и на успех самог процеса програмског буџетирања) у великој мери би зависио од тога колико чврсто и доследно војни руководиоци настоје да изграде заједничку визију са својим потчињенима у процесу командовања.

Закључак

Циљ имплементације концепта Lean Six Sigma јесте да се успостави програм за побољшање квалитета, брзине и агилности пословних процеса. Имплементацију концепта Lean Six Sigma у Војсци Србије било би могуће извести успостављањем „кишобран” програма кроз процес оптимизације програмског буџетирања. Мада су у некој мери примери употребе Lean Six Sigma методологије у анализирању узрока настанка проблема присутни у Војсци Србије, све је то још увек у домену теорије. Међутим, уколико Војска Србије жели да у наредном периоду, увођењем програмског буџета, повећа своју ефикасност и ефективност и одговори на све изазове у будућности, један од критичних захтева биће да се створи окружење утемељено на иновацијама и сталном учењу. Стога се Lean Six Sigma намеће као концепт који подржава холистички одрживи приступ пословању, који је максимално ефикасан у ономе што ради, при чему троши минимум потребних ресурса и пружа добар квалитет.

Литература

- [1] Evans J.R, Lindsay M.L., *An Introductuon to Sux Sigma Process Improvement*, Thomson South-Western, 2005, pp. 226
- [2] Womack P., Jones T., *Lean Thunkung*, Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation, Second Edition, Free Press, New York, 2003, pp. 128
- [3] Goetsch S.B, Davis S.B., *Qualuty management: Introductuon to Total Quality Management for Productuon*, Processing and Services Prentice Hall, 2006, pp.68
- [4] Robbins S. R., *Managung Organuzatuonal Confluct*, Prentice-Hall. New York and Coulter M., 1974, pp.356
- [5] McCarty T, Bremer M, Daniels L, Gupta P., *Motorola Unuversuty The Six Sigma Black Belt Handbook*, The McGraw-Hill Companies, 2004, pp.74-75
- [6] Министарство финансија РС, *Упутство за израду програмског буџета*, 2014
- [7] Uddin N, Crager J, Revitalizing Six Sigma: What Matters Most to the Business интернет извор: http://www.providersedge.com/docs/leadership_articles/Revitalizing_6Sigma.pdf
- [8] Радичић М., Раичевић Б., *Јавне финансије – теорија и пракса*, Дата Статус, 2011.

ВИШЕКРИТЕРИЈУМСКА АНАЛИЗА У ФУНКЦИЈИ РАНГИРАЊА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Иван Петровић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија
*Миодраг Гордић**
Крум Цветковић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

У раду је приказана могућност рангирања запослених у јавном сектору применом вишекритеријумске анализе. Научна метода решавања оперативних проблема која је примењена у раду је метода аналитичко – хијерархијских процеса. Ова метода је примењива у рангирању запослених у мањим организационим целинама са јасно систематизованим радним местима.

Кључне речи: *Управљање кадром, вишекритеријумска анализа, јавни сектор, рангирање*

Увод

Историјски аспект глобалних промена у свим сферама друштвеног живота, који је обележио светске токове развоја крајем XX и почетком XXI века, а који је последица распада биполарне одбрамбене, политичке и економске идеје на Исток и Запад, светска економска криза, као и опредељење Републике Србије да стандардизује своје институционалне категорије и организационо-функционално се приближи јединственим демократским вредностима у оквиру европских економских интеграција, допринео је стварању потребе за организационим променама целокупног државног и друштвеног апарата којим Република Србија располаже. Ове организационе промене, по свом карактеру, јесу суштинске и захватају све садржаје организационих система државе (у оквиру организационих промена мењају се садржаји од друштвене улоге, циља постојања организационог система, организационе структуре, до материјалних добара, људског фактора, организационе климе и организационог понашања у систему). Овај процес организационих промена, који обухвата корените измене у начину организовања и функционисања целог друштвеног и привредног система у друштвеним круговима познат је као транзиција, а време његовог провођења као транзициони период.

* Др Миодраг Гордић је генерал-мајор у пензији.

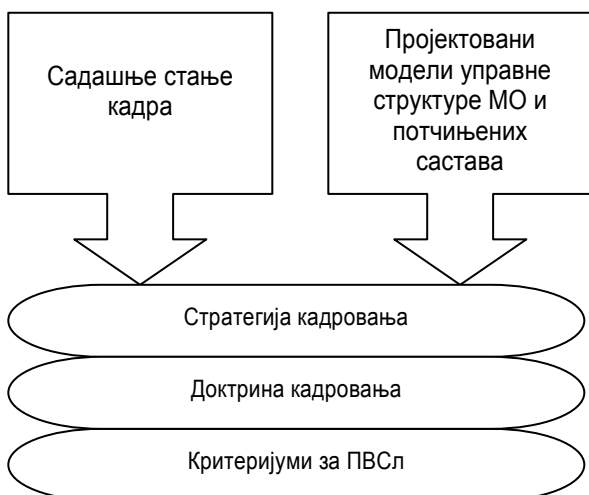
Иницијализацију овог процеса у Републици Србији чиниле су организационе промене у систему безбедности, које су протеклих година извршене у систему одбране, а нарочито у његовом кључном подсистему – Војсци Србије. Транзициони процес у Војсци Србије започео је ради њене организационе и функционалне стандардизације са војскама у окружењу и потребом за стварањем економски одрживог оружаног система који ће моћи да одговори потенцијалним безбедносним изазовима, ризицима и претњама усмереним ка Републици Србији, као и формирањем услова за учешће оружаних снага у регионалним безбедносним организацијама заједно са државама партнерима. Посебан проблем на који су, приликом реализације овог процеса, наишле надлежне државне институције представљало је решавање статуса запослених у Војсци Србије и Министарству одбране. Његово решавање захтевало је примену мултидисциплинарног научног приступа у процесу управљања кадром, као највећим богатством којим располаже Војска и Република Србија у целини. Управљање људским ресурсима и рационализација постојећег кадра, условљени економским потенцијалом државе и постојећим ратним и послератним бременом, постали су тежи посао у систему одбране у поређењу са обуком пилота, послужилаца најсложенијих ракетних и оружаних средстава. Са становишта будућих организационих промена државне управе и решавања статуса запослених у јавном сектору на републичком и локалном нивоу, ради финансијске консолидације државе и стварања услова за успешнији привредни развој, посебан значај могла би да имају искуства и поуке, стечене приликом решавања истог проблема у систему одбране у претходном периоду.

Применљивост концептуалног модела управљања кадром у систему одбране на јавни сектор

Замајац у програмирању управљања људским ресурсима у систему одбране представљало је опредељење државе за организационим реструктурирањем система одбране и задацима који из тог опредељења проистичу.

Опредељење Републике Србије за организационим реструктурирањем система одбране засновано је на спознаји о потребама промена у овом сектору, у складу са измењеним међународним односима, економском ситуацијом у држави и опредељењем за укључивање у интегративне процесе у области безбедности. Такво опредељење подразумева развој бројно мање професионалне Војске која ће моћи одговорити мисији и задацима који се пред њу постављају.

Имајући у виду да је процес рационализације кадра, нарочито цивилних лица, у првој фази 2004. године, када је дошло до отпуштања великог броја људи из система одбране без примене транспарентних критеријума, показао низ слабости, које су се, поред осталог, огледале и у знатном броју жалби услед којих се део лица вратио на стара радна места, приступило се изради програма управљања кадром. Овим целивитим програмом било је потребно обезбедити кадровску структуру адекватну организационој структури Војске, професионално оспособљену за реализацију постављених задатака. Програм управљања кадром је, у суштини, представљао сублимат више потпрограма каузалног односа, чијом реализацијом је обезбеђено успостављање и одржавање кадровске структуре потребне систему одбране (слика 1).



Слика 1 – Модел прилагођавања бројног стања Војске и МО

Као активности (потпрограми) које своје полазиште имају у стратегијско- доктринарним нормативним документима Републике Србије, мултидисциплинарним приступом издвојени су:

- идентификација потреба и регрутовање кадра,
- утврђивање критеријума за професионалну војну службу,
- анализа расположивог кадра,
- предвидива војна каријера,
- реформа система школовања и усавршавања,
- изучавање енглеског и других светских језика,
- побољшање стандарда и социјалног статуса запослених,
- збрињавање вишка кадра,
- информисање и медијска подршка.

Након извршеног пројектовања модела потребног кадра за средњорочни период развоја система одбране приступило се реализацији организационих промена по питањима формацијских и радних места у Војсци Србије и Министарству одбране (као део укупног процеса организационог реструктурирања у првом и другом периоду) усмерених ка рационализацији постојећег кадра на свим нивоима.

Са аспекта потребе рационализације запослених чиновника у јавном сектору на републичком и локалном нивоу могао би бити актуелан спроведен програм рационализације категорије цивилних лица у Војсци Србије и Министарству одбране. Овај програм је интересантан, посебно са становишта утврђивања критеријума за рад у јавним службама на локалном и републичком нивоу након извршених систематизација радних места. У овом случају, након извршеног усклађивања са посебностима организације и функционисања јавних служби, могу се применити већ постојећи квалификациони и класификациони критеријуми за цивилна лица запослена у Војсци Србије и Министарству одбране. За разлику од квалификационих кри-

теријума, који су општепознати и који се могу наћи у сваком јавном огласу за пријем у службу, квалитативни помак у објективном вредновању рада запослених учињен је у креирању класификационих – помоћних критеријума, на основу којих је могуће извршити рангирање цивилних лица посебно према утврђеним елементима за свако радно место. Помоћни критеријуми који су формиран за потребе вредновања рада и рангирања статуса у служби цивилних лица су: оцена резултата рада (квалитативно- квантитативно вредновање рада на годишњем нивоу), степен стручне спреме и успех, одсуствовање са рада по основу болести и у осталим случајевима, број година проведених на служби у Војсци Србије, односно Министарству одбране, да ли је лице удова – удовац или члан породице војног лица погинулог у току вршења службе или једини хранилац породице, који је основ пријема у службу у Војсци (Министарству одбране) – стипендирање и школовање за војнотехничка занимања и знање светских језика и познавања рада на рачунару.

Пример рангирања цивилних лица у систему одбране помоћу наведених критеријума приказан је у табели 1.

Табела 1 – Пример рангирања цивилних лица у Војсци Србије

ЦИВИЛНА ЛИЦА – ЖЕНЕ																	
р.б.	Име и презиме	резулт. рада		имовинско стање	издржавање чл.пор.		члан. са примањима		год. стажа осигурања		стаж у ВС		основ пријема у ВС	степ. стр. стр.	Удов	одсус. са посла	Укуп. бодова
		оцена	бодови		број	бодови	број	бодови	број	бодови	број	бодови					
1	АА	150	75	-10	1	5	1	-5	19	21.7	19	3.8	0	1	0	0	91.46
2	АБ	149	74.5	-10	0	0	1	-5	21	23.9	19	3.8	0	1	0	0	88.24
3	АВ	145	72.5	-5	1	5	1	-5	31	35.3	18	3.6	0	1	0	0	107.44
4	АГ	135	67.5	2	2	10	0	0	20	22.8	19	3.8	0	0	0	0	100.1
5	АД	131	65.5	1	1	5	1	-5	30	34.2	28	5.6	0	1	0	0	93.5

На основу наведених критеријума јасно се могу уочити два фактора која највише утичу на одређивање ранга запослених: стручност за обављање дужности и социјални статус запослених. У овој другој групи критеријума потребно је имати у виду и разматрање имовинске карте запослених, чиме се знатно утиче на објективност у одређивању реалног социјалног статуса запослених. Након утврђивања критеријума извршено је њихово квантитативно вредновање одређењем тежинских коефицијената за сваки кри-

теријум посебно, чиме је омогућено спровођење процеса објективног рангирања запослених применом рачунарског програма и њихово сврставање у једну од три категорије: перспективни, потенцијално перспективни и неперспективни кадар. Рационализација броја запослених реализовала се раскидањем радног односа са лицима која су се нашала у категорији неперспективних и то, према оствареном броју бодова сваког појединца, у складу са динамиком провођења организационих промена.

Са становишта постојећих радних места у администрацији на републичком и локалном нивоу, а према утврђеним квалификационим елементима за одређена радна места, у одређивању статуса – ранга запослених применљиви су следећи критеријуми:

- оцена резултата рада (квалитативно-квантитативно вредновање рада у одређеном периоду кроз континуирано праћење резултата рада и након спроведених тестирања према садржајима оцењивања прилагођеним за елементе радног места),

- степен стручне спреме и успех (да ли лице располаже или не располаже потребним степеном стручне спреме, уколико то није прописано обавезујућим критеријумима или вишим степеном од потребног за одређено радно место) и са којом просечном оценом је завршена одговарајућа школа или факултет (уколико два или више лица имају исту стручну спрему),

- одсуствовање са рада по основу болести и у осталим случајевима (боловање, приватни послови, кашњења, неоправдани изостанци),

- број година оствареног стажа осигурања (несумњиво је да одређену предност треба да имају лица са већим радним стажом у односу, на пример, на она која имају мање од пет година радног стажа),

- једини хранилац породице (разматрање социјалног аспекта запослених у корелацији са процењеном имовинском картом),

- знање светских језика и рада на рачунару (број и степен знања светских језика, односно програма на рачунару).

По извршеној категоризацији мерила вредности потребно је утврдити њихов квантитативни карактер, односно критеријумима одредити тежинске коефицијенте у складу са њиховим значајем за одређена радна места, чиме се у једну целину заокружује објективни приступ вредновања стручности и рада сваког запосленог у служби и стварају услови за примену научних метода, а посебно метода операционих истраживања, приликом спровођења процеса управљања кадром, нарочито у социјално кризним временима транзиције. Тежинске вредности за критеријуме потребно је да одређују експерти, чија процена компетенције мора бити испитана због осетљивости проблематике која се решава. Један од начина процене компетенције експерата приказан је у следећем моделу.

Узимајући у обзир преглед теоријских модела процене компетенције експерата, за дефинисање критеријума за избор експерата из области управљања кадром, сматра се да је за оцену експерата најбоље користити коефицијент компетенције који обухвата три аспекта процене:

1. објективну процену K_d ,
2. процену извора аргументације K_a и
3. субјективну процену експерата K_c .

Индивидуалне црте експерата на основу којих ће се одредити коефицијент објективне процене су:

- степен образовања,

- укупни радни стаж,
- радни стаж на актуелној дужности,
- актуелна дужност,
- службена оцена и
- добијене награде.

За сваког експерта рачуна се коефицијент компетенције, а њихова аритметичка средина представља коефицијент компетенције експертне групе, што је урађено на основу упитника (табела 2 и 3).

Коефицијент компетенције за *i*-тог експерта одређује се на следећи начин:

$$K_i = 0.6K_d + 0.25K_a + 0.15K_s$$

Тежине које одређују релативну важност парцијалног коефицијента одређене су емпиријски.

$$K = \frac{\sum_{i=1}^i K_i}{i}$$

Када се укупни коефицијент подели са бројем експерата добија се просечни коефицијент компетенције групе експерата $K=0,66$ (слика 2), што значи да су експерти компетентни за рангирање критеријума за одређивање статуса – ранга запослених. Постоји развијени софтвер за израчунавање коефицијента компетенције који је коришћен у раду.

IZVESTAJ				
	Obj. koef.	Koef. arg.	Subj. koef.	Ukup. koef.
Ekspert 1	0.41250	0.22500	0.10500	0.74250
Ekspert 2	0.37875	0.25000	0.10500	0.73375
Ekspert 3	0.39750	0.23750	0.10500	0.74000
Ekspert 4	0.37500	0.21250	0.09000	0.67750
Ekspert 5	0.41250	0.22500	0.10500	0.74250
Ekspert 6	0.37500	0.20000	0.12000	0.69500
Ekspert 7	0.33750	0.20000	0.10500	0.64250
Ekspert 8	0.25125	0.25000	0.10500	0.60625
Ekspert 9	0.23625	0.21875	0.09000	0.54500
Ekspert 10	0.22500	0.21875	0.10500	0.54875
Ekspert 11	0.24000	0.25625	0.09000	0.58625
Koeficijent kompetencije				0.66000

IZLAZ

Слика 2 – Коефицијент компетенције експерата

У наставку рада приказан је пример упитника на основу којег се могу одредити тежински коефицијенти за критеријуме рангирања. Овај упитник биће искоришћен у изради рада: „Рангирање запослених у систему одбране и јавном сектору применом вишекритеријумске анализе”, који има за циљ да прикаже могућности решавања статуса запослених у систему одбране, и да га представи као један од модела рангирања цивилних лица запослених у систему одбране.

Наведено је шест критеријума који утичу на одређивање статуса – рангирање запослених.

Табела 2 – Лични подаци експерата и субјективна процена компетенције

Име и презиме	
Научно звање	
Функционална дужност	
Укупан радни стаж	
Радни стаж на актуелној дужности	
Радни стаж на командирским дужностима (руководећим) дуж. дужностима	
Учешће и облик сарадње (представник, консултант, истраживач) у пројектима ВС или друштва	
Стручна активност ван радног места (израда правила, упутства...)	
Последња службена оцена	
Добијене награде	
Који од наведених извора и са којим степеном утиче на Ваше мишљење о систему за праћење возила (степен утицаја: 1 – висок, 2 – средњи, 3 – низак)?	теоретска знања: 1 2 3 искуства: 1 2 3 консултације предлагача: 1 2 3 радови и литературе: 1 2 3 интуиција: 1 2 3 остало: 1 2
Рангирајте ваше мишљење о познавању наведеног проблема (1–10)	

Табела 3 – Одређивање релативних тежина критеријума

Ред. бр.	Критеријуми	Ранг
1.	Оцена резултата рада (квалитативно – квантитативно вредновање рада у одређеном периоду кроз континуирано праћење резултата рада и након спроведених тестирања према садржајима оцењивања прилагођеним за елементе радног места).	

2.	Степен стручне спреме и успех (да ли лице располаже или не располаже потребним степеном стручне спреме уколико то није прописано обавезујућим критеријумима, или вишим степеном од потребног за одређено радно место и са којом је просечном оценом завршена одговарајућа школа или факултет (уколико два или више лица имају исту стручну спрему).	
3.	Одсуствовање са рада по основу болести и осталим случајевима (боловање, приватни послови, кашњења, неоправдани изостанци).	
4.	Број година оствареног стажа осигурања (несумљиво је да одређену предност треба да имају лица са већим радним стажом у односу, на пример, на она која имају мање од пет година раднога стажа).	
5.	Једини хранилац породице (разматрање специјалног аспекта запослених у корелацији са процењеном имовинском картом).	
6.	Знање светских језика и рада на рачунару (број и степен знања светских језика, односно програма на рачунару).	

Модел рангирања запослених у јавном сектору применом методе аналитичко-хијерархијских процеса

Након утврђивања јасних критеријума и њихових тежинских коефицијената реализација потпрограма анализа расположивог кадра добија једну нову објективну научну димензију. У овом случају, формирање ранг-листе запослених у процесу управљања кадром постаје проблем вишекритеријумског, односно вишеатрибутског одлучивања, чије решавање захтева примену метода операционих истраживања. Имајући то у виду, проблем рангирања кадра могуће је решити моделом заснованим на примени методе аналитичко-хијерархијских процеса. Ова метода омогућава вишекритеријумску оптимизацију приликом решавања комплексних проблема одлучивања, а у овом случају нуди решење којим се врши објективно рангирање расположивог кадра у јавном сектору према вредностима критеријума за свако радно место. Потребно је напоменути да је рангирање кадра методом аналитичко-хијерархијских процеса применљиво на мање организационе целине (до двадесетак запослених), а да није препоручљиво у рангирању запослених у комплетном организационом систему запослених (на пример, применљиво је за рангирање лекара или медицинских сестара у одељењу по медицинским гранама, а није применљиво у рангирању запослених свих у здравству, односно у целом клиничком центру). Такође, потребно је напоменути да је јединствена ранг-листа свих запослених у једној институцији лоше решење, зато што није објективно међусобно поредити нека занимања (постоје занимања која носе низ опасности и специфичности и за њих није могуће применити исте критеријуме). Значај примене вишекритеријумске анализе, а самим тим и методе, огледа се у чињеници да је вероватно боље и транспарентније вршити рангирање запослених по секторима, јединицама, органи-

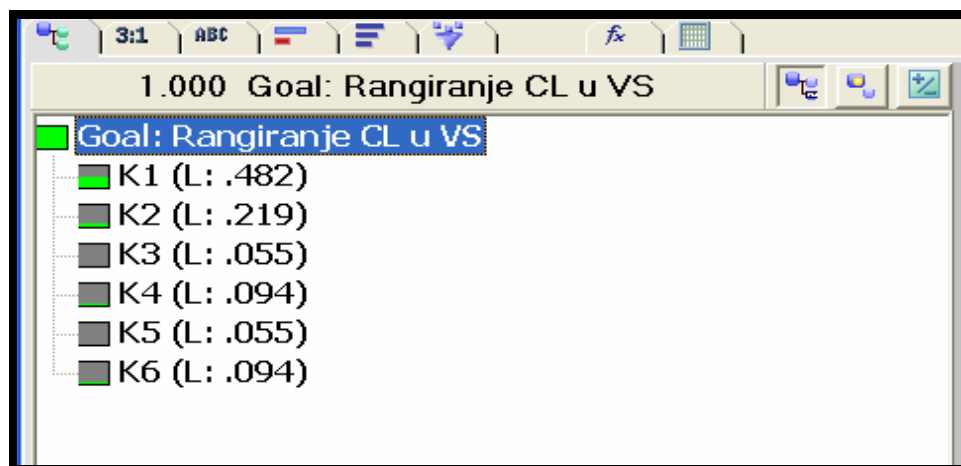
зационом целинама мањег формата, где ће свако знати тренутни статус у којем се налази и који су начини и критеријуми напредовања у служби.

Метода се проводи кроз четири фазе: структурирање проблема, прикупљање података и њиховог мерења, процена релативних тежина и одређивање решења проблема.

Модел рангирања запослених у јавном сектору применом методе оптимизације приказан је у примеру који се односи на податке из табеле 1 (пример рангирања цивилних лица), а за предложене критеријуме за одређивање статуса запослених у јавном сектору (укупно шест критеријума).

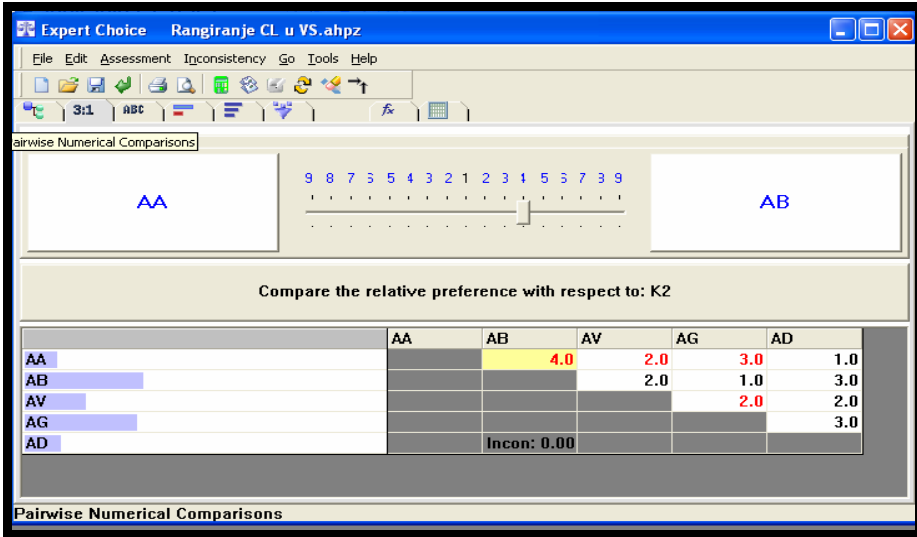
Критеријуми који носе ознаку од К1 до К6 односе се на:

- критеријум К1 – представља оцена резултата рада,
 - критеријум К2 – представља степен стручне спреме и успех,
 - критеријум К3 – представља одсуствовање са рада,
 - критеријум К4 – представља број година оствареног стажа осигурања,
 - критеријум К5 – односи се на јединог храниоца породице,
 - критеријум К6 – односи се на знање светских језика и рада на рачунару.
- релативне тежине критеријума К1 – К6 приказане су на слици 3.



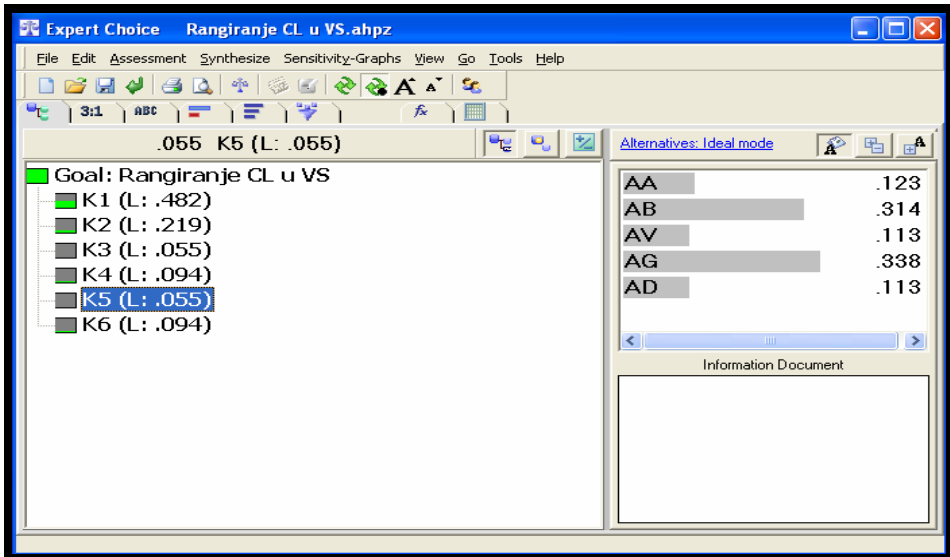
Слика 3 – Релативне тежине критеријума

Релативне тежине критеријума, за потребе рангирања запослених у јавном сектору, потребно је да одреди тим експерата, чију је компетенцију потребно испитати методом одређивања коефицијента компетенције. Овде је приказан само пример одређивања релативне тежине критеријума, чије вредности је одредио тим експерата који су сачињавали командант бригаде, команданти дивизиона и органи команде, чију смо компетенцију испитали методом одређивања коефицијента компетенције. На слици 3 приказана је декомпозиција проблема рангирање цивилних лица у Војсци Србије на одређене критеријуме у интерфејсу софтвера „Expert choice 11.5”.



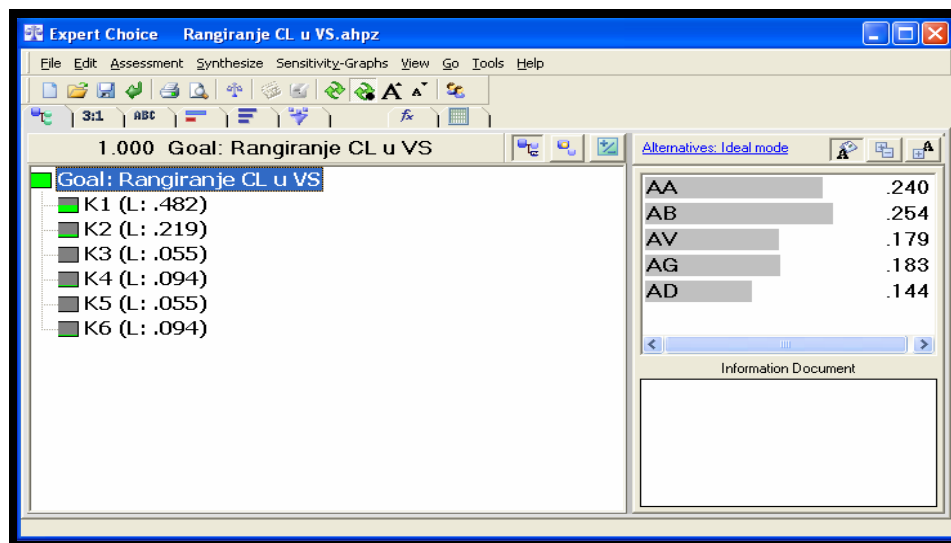
Слика 4 – Поређење варијанти по паровима у односу на дати критеријум

Следећи корак у решавању овог проблема је одређивање вредности варијанти по датим критеријумима. Наиме, потребно је да експерти изврше међусобно упоређивање карактеристика лица по тим критеријумима (слика 4).



Слика 5 – Ранг варијанти према критеријуму K5

Тако ће се добити ранг варијанти по критеријумима (слика 5), као и коначан ранг варијанти. На основу изабраних критеријума, унетих улазних података, вредновања експерата, као најбоље рангирано лице у овом случају јавља се АБ (слика 6).



Слика 6 – Ранг лица

Ранг запослених сразмерно зависи од вредности добијених сума у претходној табели; што је сума већа и ранг је већи. Методом аналитичко-хијерархијских процеса добили смо да највиши ранг има особа са иницијалима АБ, а најмањи особа са иницијалима АД. За прорачун и рангирање запослених користили смо апликацију „Expert choice”, која је израђена да олакша и у потпуности подржи одлучивање применом методе аналитичко-хијерархијских процеса. Применом наведене методе вишекритеријумског одлучивања омогућено је објективно рангирање запослених у јавном сектору након пажљиво извршених радњи: одређења критеријума и њихових релативних тежинских коефицијената. Овакав приступ решавања проблема рационализације кадра представља само једну од могућих варијаната решавања статусних питања у процесу управљања кадром у којој је свестрано и објективно квалитет изражен на квантитативан начин.

Закључак

Предстојећи процес решавања статуса кадра у јавном сектору вероватно ће представљати озбиљан политичко-социјални тест за државу од чијег успешног решавања умногоме зависи даљи наставак свеукупног политичко-економског приближавања стандардима Европске уније. Најављена рационализација административ-

ног кадра требало би да буде заснована на научно устројеној ранг-листи квалификационог и класификационог карактера. Имајући у виду да заузето место на ранг-листи у појединим случајевима може значити и разлику између останка или губитка посла, њено формирање треба да представља одраз јасно формираних и објективно вреднованих критеријума и функције циља, чије решавање је могуће применом развијених метода вишекритеријумске оптимизације. Само на тај начин, применом свестраног научног приступа, могуће је спровести објективне и праведне организационе промене у јавном сектору и сачувати социјални мир.

Литература

- [1] Боровић, С., Николић И., Вишекритеријумска оптимизација, ЦВВШВЈ, Београд, 1996.
- [2] Боровић, С., Милићевић М., Збирка задатака из одабраних области операционих истраживања, ВАВСиЦГ, Београд, 2002.
- [3] Гордић, М., Модални експеримент у истраживању потенцијалног система безбедности државе, Одбрана, Београд, 2011.
- [4] Ђоровић, Б., Прилази пројектовању организационе структуре команде аутомобилског батаљона, магистарски рад, ВТА ВЈ, Београд, 1999.
- [5] Куколеча, С., Основи теорије организационих система, ПФВ "Оесопоміса" – Београд, 1972.
- [6] Орлић, Р., Кадровски менаџмент, Београд, 2005.
- [7] Сакан, М., Методологија војних наука, ВИЗ, Београд, 2006.

УСТАВНА ЗАШТИТА ЉУДСКОГ ДОСТОЈАНСТВА ПЕНЗИОНЕРА

Надежда Гудељ*

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Овај чланак полази од хипотезе да неједнак третман грађана у погледу њихових права могу бити резултат самоограничења уставности од стране Уставног суда и да она може довести до кршења начела равноправности у пензионем фонду. Овај аспект ограничења уставности је феномен текуће природе. У вези са овим променама може се прихватити теза о рестриктивном тумачењу уставних норми, па чак и теорија примене двоструких стандарда према грађанима, али само код материјалноправних ограничења уставности. Међутим, ови механизми потребни за спровођење уставности и заштите устава, су поверени парламентарној већини. Ови механизми су главни контролни механизми уставности, чија параметри контроле се називају непроменљива уставна начела или Уставна недодирљивости. Скрећемо пажњу на праксу Уставног суда где видимо да и сам Суд испољава ову врсту уздржаности у примени уставности која се огледа у осцилацијама у својим правним мишљењима. У закључку користимо моралну и теоријски правно аргументовано снагу из праксе Европског суда у Страсбургу, да истакнемо да Уставни суд не може дозволити политику двоструких стандарда када су у питању имплицитна ограничења уставности код појединих одлука Владе и оправда као уставну примену двоструког поглед на проблем постизања једнакости грађана у коришћењу средстава из пензионог фонда који је настао због неправедног лишавања од одређеног процента пензије или ког другог облика социјалних права. У вези Одлуке о ограничењима у Пензионем фонду нису обезбеђена правна средства за делотворну жалбу у случају повреде једнакости, и ако по слову и духу Устава, Влада нема право да има двојне погледе на социјална права гарантована Уставом, осим у случајевима експлицитне ограничења уставности или ограничења Уставне власти по Уставном закону.

Кључне речи: *начело једнакости, дупли стандарди, самоограничење уставности*

* Др Надежда Гудељ је начелница Одсека за координацију израде процене ризика и плана заштите са аспекта терористичког напада.

Увод

Одлука Владе Републике Србије да се свим пензионерима чије пензије прелазе износ од 25.000 РСД умање примања у оквиру социјалне политике штедње иницирала је полемику о томе да ли се та одлука коси са одређеним уставом гарантованим социјалним правима,¹ као и гарантованим мањинским правима социјално угрожених скупина грађана по међународним конвенцијама.² Конкретно, поставља се питање да ли је наведеном одлуком омогућено наведеној друштвеној групи грађана једнако право да делотворно оспоре ту одлуку? Све то је у вези са применом члана 13. ЕКЉП.³ Овде се ради о могућој процедуралној повреди људских права. Међутим, члан 13. Конвенције не представља никакав посебан захтев државама потписницама у погледу врсте правног лека које домаћи закон мора да обезбеди, нити у погледу националних власти које ће то обезбедити, јер се ради о правима на људско достојанство и једнакост.

Када се има у виду да је тајкунска приватизација утицала на промене у режиму акумулације капитала, а које су пак резултирале порастом незапослености, маргинализовањем социјалних група, стигматизацији и гетоизацији социјално депривираних (сиромашних) слојева становништва, међу које свакако спада већина пензионера, сиромашних пољопривредника, итд., може се закључити да наведена одлука Владе поскупљује, а не да појефтиније сервисе државе у потрошњи социјалног капитала. Полазимо од хипотезе да је неједнако третирање корисника ПИО фонда довело до поскупљења сервиса које држава пружа грађанима и да се зато мора приступити дерегулацији и напуштању програма који важе за све грађане и инсистирати на приватизацији готово свих јавних сервиса, али преко социјалног капитала у чијој деоби мора да влада принцип једнакости, за разлику од сличног ширег концепта дерегулације у неолиберализму у којем се примењују и такве мере штедње. Међутим, примена двојних стандарда важи за највиши стадијум у развоју капитализма које наше друштво није достигло.

Проблем уставноправне заштите од повреда уставом зајемченог људског права или слобода

Материјалноправна ограничења спровођења уставотворне власти могу бити експлицитна и имплицитна. У првом случају то је логична последица неког крутог устава и та ограничења служе за очување уставног идентитета, врши се забраном

¹ Члан 36. Устава Републике Србије: право на једнаку заштиту права и на правно средство: јамчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

² Европска конвенција о људским правима („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 12/10).

³ Члан 13. ЕКЉП регулише право на делотворни правни лек: „Свако коме су повређена права и слобода предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству”.

саме промене устава, некада тако драстично да изазивају немогућност спровођења уставности. У другом случају ограничења следе дух уставно усвојеног режима, а могу да буду толико бројна да су практично неограничена, јер у правној пракси није могуће да се исцрпи овај тип регулације. Стога је овај вид ограничења текуће природе. У овом случају ради се о таквом виду ограничења уставности.

Ова имплицитна ограничења апсолутно спречавају спровођење уставности, за разлику од материјалноправних (експлицитна) ограничења која не могу бити апсолутна, јер се променом политике државе може мењати устав или уставне норме кроз више узастопних амандмана. Зато се у вези с тим променама прихвата теза рестриктивне интерпретације, па чак и теорија двоструких стандарда, али само код материјалноправних ограничења уставности. Међутим, ови механизми који су потребни да се спроведе уставност и да се штити устав поверени су парламентарној већини. Они су главни контролни механизми уставности, чији контролни параметри се називају непроменљиве клаузуле или уставна недодирљивост.

Полазимо од хипотезе да је неједнако третирање грађана у погледу права на реституцију довело до поскупљења сервиса које држава пружа грађанима и да се зато мора приступити дерегулацији и напуштању програма који важе за све грађане и инсистирати на приватизацији готово свих јавних сервиса, али преко социјалног капитала у чијој деоби мора да влада принцип једнакости, за разлику од сличног ширег концепта дерегулације у неолиберализму у којем се примењују и мере штедње. Међутим, примена принципа двојних стандарда важи за највиши стадијум у развоју капитализма који наше друштво није достигло.

Проблем уставноправне заштите грађана од повреда уставом зајамченог људског права и слобода укратко се може решавати систематским уклањањем материјалноправних ограничења уставотворне власти.

Проблем самоограничење уставности

Скрећемо пажњу на имплицитна ограничења уставности која поставља Закон о враћању имовине и обештећењу. Дакле, обраћамо се Уставном суду као суду који је дужан и надлежан да врши контролу имплицитних видова ограничења уставности и законитости. Нажалост, из досадашње праксе Уставног суда види се да и Уставни суд себи намеће ову врсту самоограничења уставности у виду осцилација у његовим правним ставовима, а које, уверени смо, нису у вези са променама у политичком режиму државе.

Самоограничења Уставног суда у погледу одбијања испитивања уставности Уставног закона на Устав из 2006. године јесу пример имплицитног конститутивног ограничења снаге Устава, којим се фаворизују политичке одлуке Владе Републике Србије изражене у променама уставног режима, а које се не заснивају на поштовању суверенитета уставотворне власти, већ скоро као да је испољавање уставотворне власти. Оно што нас још више плаши јесте да је Уставни суд у досадашњој својој пракси заштите социјалних права тако осцилирао у својим правним ставовима да је и при разматрању имплицитних видова ограничења спровођења уставности и законитости одбијао захтеве за испитивање имплицитних ограничавања уставотворне власти, конкретно када су се странке жалиле да је Влада смањивала основна права грађана.

Конкретно, при разматрању норми уредби Владе Републике Србије као да се ради о легитимно експлицитно добровољно предузетим ускраћивањем права од стране грађана, односно вољом њихових представника – народних посланика и то парламентарне већине, као да се штити уставна недодирљивост и, ако за то није било никаквих услова, јер је била одсутна и демократска артикулација и уставна дерегулација.

Тако се у пракси Уставног суда Србије потпуно ненаучно, на имплицитне повреде уставности и законитости, примењује теорија двојног прегледа (двојних стандарда за једну групу грађана у односу на другу групу грађана), иако је јасно да се та теорија може применити само на материјална ограничења конститутивне моћи, са напоменом да ни она није апсолутна у пракси.

Настојимо да, уживајући више моралну и правнотеоријски аргументовану снагу, укажемо Уставном суду да се управо не може дозволити политика дуплих стандарда, када се ради о имплицитним ограничењима уставности и то правдати применом дуплих погледа на проблематику остваривања једнакости грађана у коришћењу пензионог фонда и свих других видова социјалних права. Влада Републике Србије има право по слову и смислу Устава на двоструки поглед на социјална права гарантована Уставом само у случају експлицитног ограничења уставности, односно уставне моћи.

Ако се вратимо на претходно, социјална сигурност укључује, као свој елемент, достојанство у случају наступања социјалног ризика (разлика), достојанство корисника услуга социјалног осигурања и пристојне социјалне престације. Достојанство и благостање обичног човека уткани су у појам социјалне сигурности, што потврђује и чл. 22. Универзалне декларације о правима човека који грађанину изричито гарантује уживање „... права неопходних за његово достојанство и слободан развој личности”. Правна теорија уставног права даје задатак правосуђу у смислу да „правда изискује да сваком грађанину буде обезбеђен опстанак достојан човека”,⁴ дакле „живот без страха, неизвесности за будућност и без оскудице”.⁵ Право на социјалну помоћ (заштиту) сматра се природним правом човека, с обзиром на то да штити сам животни опстанак човека и њему иманентно достојанство.⁶ У случају социјалне потребе разлози очувања опстанка и достојанства подразумевају обавезу заједнице, која тако исказује социјалну солидарност и хуманост да се пружи заштита социјално рањивим скупинама.

Корелација основних људских права са социјалним правима

Оно што аргументујемо, у прилог поштовања људског права по основу минулог рада корисника пензионог фонда, засновано је на достојанству личности које се, заједно са једнакошћу, узима као најдубљи правни темељ признат у светској научној доктрини, у којој постоји значајан консензус о постојању принципа „достојанства

⁴ С. Јовановић, Уставно право, Београд, 1924, стр. 448.

⁵ Н. Тинтић, „Социјално право и социјална сигурност”, Годишњак Правног факултета у Бања Луци, 1977, стр. 233.

⁶ У домаћој литератури овакву концепцију нарочито заступају професори П. Јовановић, Б. Шундерић и А. Петровић.

људске природе”, што се истиче као „основно право”, али се јавља и као „субјективно право” за које се узима као постулат „људско достојанство”. Ова два права представљају основни пар права из којих је генерисано више група нових људских права која су достигла статус основних људских права гарантованих Уставом.

Централну улогу у међународним и домаћим правним системима различитих земаља, укључујући Србију, представља вредносни консензус, који је стални извор посвећивања нових права и побољшања постојећих механизма гаранције тих права. Тако се примена принципа равноправности, као једног од тих права, у позитивном праву посебно врши у правцу предузимања мера за очување и унапређење достојанства личности, јер се људско биће не може одвојити од услова које има у животу. У садашњем времену људи теже ка константном унапређењу, а суочени су, као у овом случају, са очигледним недостацима и пропустима, који онемогућавају унапређење стања у погледу поштовања људских права у Републици Србији.

Ако полазимо од тога да једнакост и достојанство људске личности треба да стоје у основи обликовања политике Владе Републике Србије у погледу социјалних права, као што то налаже одредба члана 22. Универзалне декларације о људским правима, коју је 10. децембра 1948. године усвојила Генерална скупштина Уједињених нација, онда треба да се утврди да ли је у нормама Уредбе испоштовано правило: „Свако, као члан друштва, има право на социјално осигурање и право да остварује привредна, друштвена и културна права неопходна за своје достојанство и за слободан развој своје личности, уз помоћ државе и путем међународне сарадње, а у складу са организацијом и средствима сваке државе.”

Устав Републике Србије треба да гарантује достојанство људске личности, што је такође основа за прокламовану једнакост и друга основна људска и грађанска права. У другим одредбама Устав изричито помиње достојанство (члан 23. Устава) једнакост и равноправност (члан 15 и члан. 21), залаже се за смањење неједнакости путем слободе мишљења, савести, веровања, култа и изражавања (члан 43, 46, 79, итд.), промовише одвратност према дискриминацији гарантовањем личног физичког и моралног интегритета (члан 22), и буквално повезују Републику Србију са потрагом човечанства за социјалну правду и благостање (члан 16).

Стога се може закључити да наш уставни систем треба да има јаку тежњу да промовише и суштински обележи пут којим грађани треба да траже материјалну једнакост, која најдиректније изражена у области социјалних права. Реализација социјалних права омогућује држави да оствари своју улогу, јер генерално држава настоји да постигне материјалну једнакост кроз позитивно-правно регулисану политику државних бенефиција, чији је циљ да се успостави равнотежа социо-економских услова међу појединцима.

Политика заснована на одредбама Устава и закона, у њеном позитивном смислу, представља рецепте намењене да надокнади недостатак права у одређеним ситуацијама у којима се јављају дискриминација или ограничења, дакле у случајевима тзв. чињеничне неједнакости. Ова политика мора бити заснована на нормама обликованим тако да увек промовишу достојанство људске личности и омогућавају ефективно уживање основних права и слобода. Отворено говорећи, политика Владе Републике Србије да се социјално хендикепираном слоју становништва наметну ограничења, угрожава социјална права, једнакост и људско достојанство.

Као што смо напоменули, принцип људског достојанства је основни темељ једнакости и разлог због којег држава треба да наложи да се обезбеди свима минимум, дакле пропорционално. То је зато што такав принцип, као што се нормом из чл. 22. Универзалне декларације о људским правима, намеће обавезу која се састоји у томе да је свака држава потписница дужна да успостави неопходне параметре за опстанак грађана (ако не и опстанак саме државе), тако да ова социјална права грађана треба да се промовишу као потребе и могућности држава да артикулишу системе за ову сврху (дакле, за опстанак грађана, а не за опстанак политичког режима, односно, друштво може опстати без државе, а држава не може постојати без друштва).

Међутим, према Зорану Стокићу, наше друштво је атаквистичко⁷ у том смислу да држава настоји да обликује друштво, уместо да буде обратно. А онда је дошао својеврстан „ријалити шоу“ на судским претресима, осцилације у ставовима Уставног суда, тзв. реформе правосуђа... па све до „самопонижења академске заједнице“ у виду непротивљења извршној власти када она себи узима за право да процењује постојање и вредност докторских теза према социологу Слободану Дивјаку.⁸ Требало би да академска заједница критички оцени да ли се задовољавање основних људских потреба за материјалну једнакост врши кроз позитиван учинак Владе.

Међутим, да би добила овај резултат, Влада Републике Србије, по стандардима за примену наведене одредбе Декларације, требало је да објави и дефинише критеријуме за утврђивање који грађани имају потребу за компензацијом у циљу да се норме усмере на промоцију материјалне једнакости у виду накнаде за оне који осећају последице социјално изведене неједнакости, а не да се норме усмере у правцу ефективне линеарне корекције ових неједнакости (у којим условима неједнакости и даље постоје, јер се овим нормама не уклања материјална неједнакост), а све узимајући у обзир да се не сме повређивати право грађана на достојанство личности.

Ради се о нераскидивим појмовима, јер је закључак правне теорије о основним правима да су једнакост и људско достојанство вишеструки појмови, да представљају плод дуге и доследно спроведене историјске и филозофске еволуције, из чега постаје јасно њихово преплитање, тако да неки сматрају, као главни темељ људских права, ово прво, а неки да је то оно друго. Ове идеје значајне су за законодавство, не само за правну теорију, јер указују да наше позитивно законодавство није успело у универзалној потрази за ефикасним обезбеђењем једнакости. Пошто је једнакост једина покретачка снага за појаву социјалних права и до данашњег дана представља основу таквих права, то је са становишта поштовања уставног поретка и међународног права Влада Републике Србије повредила достојанство читаве популације пензионера као жртава материјалне неједнакости и њихово право на једнако задовољење основних животних потреба. Социјална права имају аутономно признање као суштинска вредност свих правних система којима је корен етика једнакости.

⁷ Зоран Стокић, *Атаквистичко друштво*, лични став, Политика, 27. 8.2014. „*Naša je, pak, despotska tradicija, sa svojim atavističkim društvom bez građana, težište stvaranja elemenata nacionalne države prenela na samu državu vlast i njene birokratske aparate. Izgradnja naše nacionalne države zato se sprovodi uz maksimalnu potrošnju 'državne energije'.*”

⁸ Слободан Дивјак, *Поразно самопонижење академске заједнице*, Политика, додатак „Култура, наука, уметност“, Београд, 28. 6. 2014.

Савремена цивилизација створила је међународне конвенције ради спровођења једнакости. Једнакост не значи реторичку гаранцију, односно уставност у овим случајевима не може се посматрати семантички, већ стварно, али тако да се циљ постигне у оквиру структурних и финансијских могућности државе. Међутим, није довољно да држава буде прожета политичком вољом да се постигне једнакост, за коју сврху служе цитиране норме садржане у Уставу већ и да се пропишу и усвоје подзаконске норме којима се регулишу мере за смањење или корекцију неједнакости.

Најважније је да Уставни суд Србије пође од чињеница које указују да је неједнакост у природи бића људског друштва, да је његов конститутивни елемент и да није могуће на нивоу објективне реалности потпуно елиминисати неједнакост, али треба да критички посматра норме Уредбе и одреди да ли је то заиста све оно што је Влада Републике Србије могла постићи путем правних механизма, посебно у области социјалних права, како би се елиминисале или умањиле последице настале услед материјалне неједнакости, или су оспорене норме из Уредбе у супротности са достојанством присутним унутар сваког људског бића.

Када државни органи овако институционално повезани, појединачно, у појединачним фазама законодавног поступка, процедурално крше права из конвенције, постоји став Великог већа суда за људска права да је „било која пријављена повреда коју одговорна држава не оспорава” довољна да се та држава прогласи одговорном за процедуралне повреде по Конвенцији⁹ (на пример, чл. 3, чл. 13, итд.). Потребно је да Уставни суд провери да ли би Република Србија могла да се брани од евентуалне оптужбе да у овом случају њени органи нису обезбедили поштовање једнакости и људског достојанства у условима када су узнете неспорне чињенице које указују на то да постоје повреде принципа из члана 22. Универзалне декларације о људским правима. Треба поставити и питање: ко ће онда да плати одштету бројним подносиоцима ове уставне жалбе за накнаду неисплаћене разлике до висине заслужених пензија? Можда Уставни суд у судећем већу или у пуном саставу?

Овде треба поменути праксу Европског суда за људска права, који кажњава државе потписнице због процедуралних повреда одредбе чл. 13. Конвенције, настале због институционалне повезаности државних органа који консеквентно, један за другим, и то Народна скупштина, Влада, надлежно министарство, крше одредбе Устава и међународних конвенција и то како процедуралне из Закона о општем управном поступку, тако и материјалноправне из Универзалне декларације УН о људским правима и Европске конвенције о људским правима и слободама. Наведена уредба не трпи никакав приговор који би могао да буде делотворан као правни лек. То значи да је приговор требало уважити у законодавном поступку и у поступку доношења Уредбе, због очигледног кршења принципа једнакости у ПИО фонду и гажења људског достојанства у домаћем правном оквиру, управо због немара државних чиновника. То истичемо како би се спречила појава тзв. *виртуелне кажњивости* (односно спровођење *принципа не-*

⁹ Као у случају најновије сличне одлуке у Великом већу: GEORGIA v. RUSSIA (I)13255/07 13255/07 | Judgment (Merits) | Court (Grand Chamber) | 03/07/2014. „194. The parties disagreed on most aspects of the conditions of detention of the Georgian nationals. However, where conditions of detention are in dispute, there is no need for the Court to establish the veracity of each and every disputed or contentious point. It can conclude that there has been a violation of Article 3 on the basis of any serious allegation which the respondent Government do not dispute (see, mutatis mutandis, *Idalov*, cited above, § 96).”

кажњивости међу државним органима – видети пресуду *Labita* против *Италије* [GC], бр. 26772/95, § 131, ECHR 2000-IV!

Као аргумент, морамо навести примере из праксе EУCHR-а. Примарна одговорност за примену Конвенције у смислу члана 1. Конвенције установљена је на страни националних власти. На тај је начин контрола Европског суда за људска права супсидијарна у односу на домаће системе заштите људских права. Ова супсидијарна природа јасно је изражена у члану 13. (право на делотворни правни лек пред националним властима) и у члану 35, ст. 1. Конвенције (захтев да се исцрпи сва домаћа правна средства пре подношења представке суду). Националне власти су у обавези да обезбеде делотворно уживање свих права заштићених Конвенцијом и да у смислу чл. 13. Конвенције обезбеде домаћи правни лек у случајевима када дође до повреде заштићеног права. У том смислу члан 13. директно указује на обавезу државе да штити људска права у оквиру сопственог правног система. Међутим, у овом случају, Уредбом Владе су укинута принципи материјалне једнакости и поштовања људског достојанства.

Пошто се Уставни суд у поступку досадашњег одлучивања о уставним жалбама није сусретао са оваквом повредом одредбе из члана 13. Конвенције, а пошто су искоришћена редовна правна средства у поступку доношења Уредбе и, полазећи од тога да је представка Европском суду за људска права, сагласно одредби члана 35. став 1. Конвенције, као и уставна жалба, супсидијарног карактера, потребно је да се Уставни суд у конкретном случају упозна са праксом Европског суда у материји примене правила о претходној исцрпљености домаћих правних средстава.

Закључак

Одлуком се имплицитно ограничава социјална сигурност пензионера. Смисао одредбе из члана 13. Конвенције јесте да обезбеди средство којим појединци могу добити сатисфакцију пред националним властима у случају повреде њихових права предвиђених Конвенцијом, пре него што покрену механизам међународне заштите. Процесна обавеза по Конвенцији јесте да обезбеди ефикасно правно средство, за министарство то „није обавеза резултата, већ обавеза средства; не мора свака истрага бити успешна, нити ће свака истражна радња довести до закључка који се подударно са виђењем догађаја онога ко се жали,¹⁰ (видети пресуде EУCHR код процедуралних повреда чл. 3. Конвенције, *Vladimir Fedorov protiv Русије*, број 19223/04, став 67, 30. јул 2009. године, и *Denis Vasilyev protiv Русије*, број 32704/04, став 100, 17. децембар 2009. године), али је пензионерима морало бити омогућено право на делотворно правно средство у току израде Уредбе, а приговори нису уважавани, а требало је на начин који не би довео до повреде принципа једнакости и људског достојанства.

Ово је слично као у случају у пресуди ECHR *Дудла против Пољске*, став 39. где је Европски суд за људска права, „оцењујући делотворност правних лекова које је Влада навела приметно да притужба Надзорном одбору Врховног суда с циљем да се убрза извршни поступак, иако директно доступна подносиоцу представке, не би била ништа више него само информација која је поднета вишој инстанци са дискреционим правом

¹⁰ *Arrêt Gaglione et Autres c. Italie*, Заједничко издвојено мишљење судија ECHR-а Јочиене и Поповића.

да виша инстанца искористи своја овлашћења по свом нахођењу. Чак и да је Надзорни одбор покренуо поступак као одговор на жалбу подносиоца, подносилац не би био странка у том поступку већ би, у најбољем случају, о њему био само обавештен...” Удружење пензионера је на сличан начин, у поступку пред Владом Републике Србије као својеврсним „надзорним органом” над Министарством, иако је странка у поступку, стављен у позицију обесправљене странке, такође због тога што виши орган није искористио своја дискрециона овлашћења која је дужан да користи када за то постоје законом (ЗОУП-ом) предвиђени услови (постојање основа за сумњу да је Уредбом прекршен Устав и међународне конвенције). Због тога постоји уставна жалба којом би се спречило ово осујећење права на једнакост и људско достојанство.

Европски суд за људска права сматра да правило о исцрпљивању домаћих правних лекова, прописано чланом 35. став 1. Конвенције, обавезује лица која желе да поднесу представку том суду да претходно искористе правна средства која су им нормално доступна у домаћем правном поретку и која су довољна да им омогуће отклањање повреда на које се позивају (ова уставна жалба). Непостојање било каквих редовних правних лекова законом предвиђених против наведене Уредбе је извесно, што се, не само у теорији него и у пракси, не може сматрати делотворним и доступним (пресуда *Vernillo против Француске* од 20. 02 1991. године, ЕСНР број 11889/85, став 27).

Увођење уставне жалбе по члану 170. Устава Републике Србије и посебно увођење модалитета уставне жалбе због разумног рока, по члану 82 став 2. Закона о Уставном суду Републике Србије, представља интервенцију законодавца како би се отклониле даље повреде људских права гарантованих Европском конвенцијом о заштити људских права које су последица непостојања делотворног правог лека пред домаћим властима по члану 13. Конвенције.

Литература

- [1] Р. Лукић, Б. Кошутић и Д. Митровић, Увод у право, Службени лист СРЈ, Београд, 2001.
- [2] Закон о поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 32/91 и 101/2005.г.
- [3] Члан 36. Устава Републике Србије: право на једнаку заштиту права и на правно средство: јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.
- [4] Европска конвенција о људским правима (“Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 12/10).
- [5] Члан 13. ЕКЉП регулише право на делотворни правни лек: “Свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству.”
- [6] The Universal Declaration of Human Rights, Adopted by UN General Assembly Resolution 217A (III) of 10 December 1948.
- [7] Јовановић, С. Уставно право, Београд, 1924,
- [8] Тинтић, Н. „Социјално право и социјална сигурност”, Годишњак Правног факултета у Бања Луци, 1977.

СРЕМСКИ ФРОНТ –
ОД ФОРМИРАЊА ДО ПРОБОЈА

Никола Тошић Малешевић*
Министарство одбране Републике Србије,
Универзитет одбране у Београду, *Војно дело*

У време Другог светског рата у Југославији (5. април 1941 – 9./15. мај 1945) десио се велики број крвавих битака, покоља цивила и ратних заробљеника (нарочито над заробљеним припадницима партизанских трупа), бомбардовања и других трагичних и болних догађаја. Борбе на Сремском фронту (10. новембар 1944 – 11. април 1945) и борбе за његов пробој (11–13. април 1945) свакако представљају једне од таквих битака и трагичних догађаја.

У раду ћемо представити догађаје и борбе које су довеле до пробоја Сремског фронта, што је имало за резултат коначно ослобођење територије данашње Републике Србије од окупаторских и колаборационистичких снага. Такође, пробој тог фронта омогућио је партизанским јединицама да крену у коначну офанзиву на запад и ослободе преостале делове Југославије који су још увек држани под окупацијом, а то су били половина Босне и Херцеговине (централна, северна и западна Босна, изузев југоисточних делова западне Босне који су још раније били ослобођени), Хрватска и Славонија, без Далмације која је била ослобођена раније, и Словенија. Уз то, ослобођени су и они етнички јужнословенски простори који су до тада били под влашћу Италије – Јулијска Крајина на западу данашње Републике Словеније, Истра која је данас подељена између Републике Хрватске и Републике Словеније и Трст, који данас припада Републици Италији. Партизанске трупе су у том великом налету након пробоја Сремског фронта ушле и у данашњу Републику Аустрију где су допрле до града Клагенфурта (Целовца), а у селу Зидани Мост, недалеко од града Лашко у Словенији, генерал-пуковник Александер фон Лер, командант немачких трупа Југоистока, потписао, је 15. маја 1945. године, капитулацију немачких снага, чиме су коначно престале борбе у Југославији у Другом светском рату.

Кључне речи: *Сремски фронт, пробој, Јосип Броз Тито, Народноослободилачка војска Југославије (НОВЈ), Југословенска армија (ЈА)*

* Аутор је спољни сарадник *Војног дела* и самостални истраживач – мастер историчар.

Увод

Убрзо по ослобођењу Београда (20. октобра 1944), јединице Народноослободилачке војске Југославије (НОВЈ)¹ и совјетске Црвене армије² наставиле су ослобађање простора Срема и неослобођених делова Бачке и Србије јужно од Саве и Дунава. Истог дана када и Београд, ослобођени су Врбас, Кула, Бачка Паланка и Рача Крагујевачка. Наредног дана, 21. октобра 1944, ослобођени су Сомбор и највећи град у Шумадији – Крагујевац, а 22. октобра 1944. слободу су дочекали Земун,³ Стара Пазова, Инђија, Тител, Оџаци и Кнић. Највећи град северно од Саве и Дунава, Нови Сад, ослобођен је 23. октобра 1944. када и Петроварадин, Сремски Карловци и Шабац. Ириг је ослобођен 24. октобра 1944 (Беочин је био ослобођен још 16. октобра 1944). Истог дана, 24. октобра, ослобођен је и Апатин, чиме су трупе Црвене армије и НОВЈ избиле целом дужином на Дунав, од југословенско-мађарске границе на северу до Бачке Паланке и Илока на југу.⁴ У Срему је настављено напредовање јединица НОВЈ, па је 27. октобра 1944. ослобођена Рума, док је Сремска Митровица ослобођена 1. новембра 1944.

У исто време јединице НОВЈ и Црвене армије⁵ ослобађале су и друге крајеве Југославије. На неким подручјима, пак, војну помоћ НОВЈ пружале су, уместо Црвене армије, британске јединице. Такво југословенско-британско војно садејство дешавало се на јадранским острвима⁶ још од децембра 1943. године, да би се у октобру 1944. пренело и на јадранско приморје. Дана 18. октобра 1944. године британске јединице су се искрцале на подручје Сплита, док су њихови даљи десанти на подручје Сплита, а овај пут и на подручја Метковића и Дубровника, настављени 1. новембра 1944.⁷

Истог дана по ослобођењу Сремске Митровице и искрцавању британских снага на јадранско приморје, снаге НОВЈ су наставиле продор од Сремске Митровице према западу. Међутим, напредовање је било веома отежано услед све жешће немачке одбране. Коначно, 10. новембра 1944. године, НОВЈ је избила на утврђене немачке положаје (на којима су биле и одређене јединице усташа и домобрана) који су се пружали од реке Дунав до реке Саве, линијом Илок⁸–Ердевик⁹–Мартинци.¹⁰

¹ Званични називи поменуте војске били су Народноослободилачки партизански одреди Југославије (НОПОЈ), Народноослободилачка партизанска и Добровољачка војска Југославије (НОП и ДВЈ), Народноослободилачка војска и Партизански одреди Југославије (НОВ и ПОЈ), Народноослободилачка војска Југославије (НОВЈ) и на крају Другог светског рата – Југословенска армија (ЈА). Ипак, ова војска у народу је остала позната под именом партизани. То је била устаничка војска у Југославији током Другог светског рата која је на крају однела победу.

² Црвена армија је на територију Југославије (Србије) ступила 29. септембра 1944. године.

³ Земун је тада био засебан град, а данас је у саставу Београда.

⁴ Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988*, I, Nolit, Beograd, 1988, str. 414.

⁵ Црвена армија је био познати назив војске Савеза Совјетских Социјалистичких Република (СССР).

⁶ Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988*, II, Nolit, Beograd, 1988, str. 263.

⁷ АЈ, фонд 110, Инв. бр. 3594, *Извештај команданта немачке 188. Резервне брдске дивизије генерал-потпуковника Ханса фон Хеслина о положају код непријатеља за период 1.-31. X. 1944.*

⁸ Илок се данас налази у Хрватској. Градић је смештен на Дунаву, наспрам Бачке Паланке, у Војводини.

⁹ Ердевик се данас налази у општини Шид, у Војводини.

¹⁰ Мартинци се данас налазе у општини Сремска Митровица, у Војводини.

На тим положајима су се од поменутог дана развили жестоки и тешки фронтални окршаји који су у историју ушли под називом Борбе на Сремском фронту. Трупама НОВЈ (Први пролетерски корпус, од 1. јануара 1945. године преименован у Прву армију НОВЈ) на Сремском фронту командовао је генерал-потпуковник Пеко Дапчевић, трупама Црвене армије маршал Фјодор Иванович Толбухин, бугарским трупама (Прва бугарска армија) генерал-потпуковник Владимир Стојчев, док је немачко-ушашко-домобранским снагама командовао немачки генерал-потпуковник Јозеф Киблер.

Формирање Сремског фронта и његов значај

На поменутој линији Илок–Ердевик–Мартинци (простор у Срему између река Дунав на северу и Саве на југу) немачке снаге су, почетком новембра 1944, успоставиле утврђене линије које ће убрзо бити назване Сремски фронт. Немци су се одлучили за његово формирање ради спречавања продора јединица НОВЈ даље на запад, као и ради заштите повлачења Групе армија „Е” из Грчке која се кретала долинама река Босне и Саве ка Аустрији.¹¹ Поменута групација бројала је 350 000 немачких војника.¹² У наступајућим борбама немачке јединице су до крајњих граница користиле своје богато искуство стечено у многим борбама у Другом светском рату (нарочито у Савезу Совјетских Социјалистичких Република). Наиме, поред одлично изграђене позиционе одбране са непрекидним рововима, саобраћајницама, осматрачницама, дрвено-земљаним бункерима, митраљеским гнездима са прецизним системом ватре, минским пољима, док су на најугроженије секторе одбране немачке трупе стално слале нове, снажне јединице.¹³

Са друге стране, НОВЈ се сусрела са за њу новим начином вођења рата: фронталним сукобима и рововским ратом.¹⁴ Затим, ту су били масивни артиљеријски двобоји и дубински системи утврђења која су немачке трупе, потпомогнуте снагама тзв. Независне Државе Хрватске (НДХ), као што су Усташка војница тј. усташе и Хрватско домобранство тј. домобрани, упорно бранили осигуравајући немачке снаге у Мађарској и, као што смо већ рекли, одступање Групе армија „Е”. Иако је НОВЈ од совјетске Црвене армије добила тешко наоружање, то није олакшало ситуацију, јер борци НОВЈ нису били навикнути на фронталне борбе.¹⁵

Током јесени 1944. године и у зиму 1944/1945. године, у НОВЈ је ступио велики број добровољаца (нарочито из Србије). Такође, у јесен 1944. године (тачније у новембру поменуте године), НОВЈ и нове југословенске власти предвођене Комунистичком партијом Југославије (КПЈ) на територији Србије извршиле су општу војну

¹¹ Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije...*, II, Nolit, Beograd, 1988, str. 422.

¹² Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт 23. X 1944 – 13. IV 1945*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 27.

¹³ Milutin Morača, *Prva armija u završnim operacijama za oslobođenje Jugoslavije*, *Vojno delo*, br. 3/1975, Ministarstvo odbrane SFR Jugoslavije, Beograd, 1975, str. 98.

¹⁴ Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije...*, II, Nolit, Beograd, 1988, str. 422.

¹⁵ Branko Petranović, *Srbija u Drugom svetskom ratu 1939-1945*, Vojnoizdavački i Novinski centar, Beograd, 1992, str. 645.

мобилизацију људства и опреме,¹⁶ док су у периоду јануар–фебруар 1945. године, извршиле и другу општу војну мобилизацију људства и опреме¹⁷ која је овај пут, осим Србије, обухватила и подручја Црне Горе и Македоније.¹⁸ Све наведено повољно је утицало на бројност људства у јединицама НОВЈ, али је, са друге стране, имало и мане, јер није било довољно командног кадра за знатно увећане снаге, а новопридошли борци нису били довољно обучени за борбе¹⁹ (јер се за то махом није имало довољно времена), што је имало за резултат велика страдања припадника НОВЈ током наступајућих борби (како новопридошлих бораца, тако и оних старих који, како смо већ навели, ни сами нису били навикнути на фронтални рат).

Децембарска офанзива НОВЈ, Црвене армије и Бугарске армије

Убрзо по формирању Сремског фронта, 10. новембра 1944. године, и стабилизацији положаја на њему, отпочело се са припремама за његов пробој. На састанку у Београду (17 – 20. новембра 1944) врховни командант НОВЈ, маршал Јосип Броз Тито и командант Трећег украјинског фронта Црвене армије маршал Фјодор Иванович Толбухин договорили су заједничка дејства јединица НОВЈ и Црвене армије на Сремском фронту и испланирали офанзиву на немачко-усташко-домобранске положаје која је требало да се одигра почетком децембра 1944. У ту сврху, крајем новембра поменуте године, у Срем су стигли делови 68. совјетског корпуса.²⁰ Њен циљ био је пробијање противничког фронта и даље напредовање на запад према Винковцима и Вуковару и ослобођење та два града.

Што се тиче снага НОВЈ, за предстојећу офанзиву из Београда су упућене Прва пролетерска и Пета крајишка дивизија, док је Шеста личка пролетерска дивизија „Никола Тесла” повучена са фронта ради одмора.²¹ Од јединица Црвене армије предвиђено је да у офанзиви учествују 52. и 223. дивизија 68. корпуса и делови Дунавске ратне речне флотиле.

Немачке и усташко-домобранске трупе имале су наређење од својих команди да не смеју одступати ни педаљ. Фронт је бранила немачка 118. ловачка дивизија

¹⁶ *Direktiva vrhovnog komandanta NOV i POJ od 2. novembra 1944. Glavnom štabu NOV i PO Srbije za sprovođenje mobilizacije, uspostavljanje pozadinskih vojnih vlasti i uništenje zaostalih četničkih grupa*, Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije, tom II, knjiga 14, Dokumenti Vrhovnog štaba NOV i POJ (1. septembar – 31. decembar 1944), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1981, str. 343.

¹⁷ Branko Petranović, *Srbija u Drugom svetskom ratu...*, Vojnoizdavački i Novinski centar, Beograd, 1992, str. 647.

¹⁸ Обе мобилизације људства и опреме извршене су на поменутим територијама, јер су, у то време, биле слободне од непријатељске окупације и квислиншких јединица. Углавном је мобилисано људство од 17 до 30 година старости, али су мобилисани и млађи од 17 и старији од 30 година.

¹⁹ Branko Petranović, *Srbija u Drugom svetskom ratu...*, Vojnoizdavački i Novinski centar, Beograd, 1992, str. 645.

²⁰ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 28.

²¹ Исто, стр. 29.

са 20 000 војника (уз изванредан број усташа и домобрана),²² док су испред положаја биле постављене на хиљаде мина, као и вишередне препреке од жица.

Офанзива НОВЈ и Црвене армије отпочела је, по плану, 3. децембра 1944. године у 8 часова ујутру²³ јаком артиљеријском паљбом по немачко-ушашко-домобранским положајима. Тачно у 10 часова²⁴ у напад су кренуле трупе НОВЈ (Први пролетерски корпус) и Црвене армије (52. дивизија), али су биле заустављене јаким отпором противника.²⁵ Иако су напади понављани током целог дана, нису давали резултате, осим што су јединице Осме црногорске бригаде продрле до тзв. Маторе шуме на сектору Илок–Ердевик.

Пошто први дан офанзиве није донео задовољавајуће резултате, одлучено је да се наредног дана, преко Дунава, на сектору Опатовац–Мохово искрцају Трећа војвођанска бригада НОВЈ и Предњи одред десанта Црвене армије, да ту формирају мостобран и одатле нападну непријатеља. То је и урађено 4. децембра 1944. године и поменути подухват је завршен успехом. Мостобран је успостављен, а напади противника су одбијени. Уз то, одред војника Црвене армије у исто време се искрцао на дунавско пристаниште у Илоку и ту, такође, успешно формирао други мостобран. Пошто је на тај начин одвучен део непријатељских снага, отпочео је нови напад на главни део фронта. Прва пролетерска и Једанаеста крајишка дивизија су овај пут успешно напредовале и ослободиле Ердевик, док је 52. дивизија Црвене армије ослободила Илок.²⁶ Наредног дана, 5. децембра, настављено је гоњење непријатеља. Напад је отпочео у 24 часа²⁷ и био је веома успешан. Југословенско-совјетске снаге ослободиле су Опатовац, Кукујевце, Бачинце и Гибарац и увече се приближиле Шиду. Уз поменута места, истог дана ослобођени су и Мартинци, Кузмин, Адашевци, Моровић, Вишњићево и Сремска Рача. Крајем дана јединице НОВЈ су, после трочасовне борбе, ослободиле и Шид и избиле на линију Опатовац–Шид–Адашевци–Моровић–Вишњићево–Сремска Рача.²⁸ Следећег дана, 6. децембра увече, јединице Прве пролетерске дивизије и један батаљон Пете крајишке бригаде напале су Товарник – један од стубова немачке одбране. Борбе су трајале све до 7. децембра ујутру када је Товарник заузет. Уз реку Саву, кроз Босутске шуме, према Комлетинцима, Нијемцима и Илинцима наступала је 21. српска дивизија

²² Исто, стр. 29.

²³ *Наређење штаба Једанаесте НОУ дивизије од 2. децембра 1944. год. штабовима бригада за пробој непријатељске одбране*, Зборник докумената и података о народноослободилачком рату југословенских народа, том I, књига 10, Борбе у Војводини 1944. год., Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1955, стр. 350-353.

²⁴ *Заповест штаба Прве пролетерске дивизије од 2. децембра 1944. год. штабовима бригада за пробој непријатељске одбране и за ослобођење Шиде и Товарника*, Зборник докумената и података..., том I, књига 10, Борбе у Војводини 1944. год., Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1955, стр. 341-345.

²⁵ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987., стр. 29.

²⁶ Исто, стр. 30.

²⁷ *Наређење штаба Прве пролетерске дивизије од 5. децембра 1944. год. штабовима Прве пролетерске, Осме црногорске и Италијанске бригаде за напад на Шид*, Зборник докумената и података..., том I, књига 10, Борбе у Војводини 1944 год., Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1955, стр. 363-365.

²⁸ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 31.

НОВЈ. До краја дана, 6. децембра, она је избила до линије Илинци–Липовац, а ослобођени су Јамена и Строшинци.²⁹ Офанзива се настављала, па су 7. децембра нападнути немачко-ушашко-домобрански положаји на линији Сотин–Берак–Оролика–Оток. Овај пут, иако су постигнути одређени успеси ослобођењем Ђелетоваца и Сољана, трупе НОВЈ и Црвене армије биле су заустављене код Сотина због јаког отпора немачких трупа и њихових савезника. Даље се није могло.

Да би се Немци потисли са поменуте линије, команданти НОВЈ и Црвене армије сковали су план да се десант изведе преко Дунава у позадину непријатеља. За место искрцавања изабран је Вуковар. У ноћи 7/8. децембар изведен је планирани десант, али су трупе НОВЈ и Црвене армије биле примећене.³⁰ Тако је дошло до огорчених борби код вуковарског мостобрана. После јаког отпора Немаца и њихових савезника, југословенско-совјетске снаге биле су приморане, у ноћи 9/10. децембра, да напусте мостобран и врате се на леву обалу Дунава.

На самој линији фронта, пак, ослобођени су Томпојевци, Миклушевци, Чаковци, Илача и Шидски Бановци.³¹ Охрабрени овим успесима, борци НОВЈ и Црвене армије наставили су напад на Берак, Грабово, Оролик, Слаковце, Оток, Привлаку и Сотин. Међутим, после почетних успеха, југословенске и совјетске снаге, због јаког отпора Немаца, усташа и домобрана из ровова, биле су принуђене да предузму повлачење на почетне положаје.³² Будући да су напади на главној линији фронта заустављени и да се, са друге стране, морао напустити вуковарски мостобран, југословенски и совјетски команданти су одлучили да својим трупама дају краћи предах и да привремено прекину борбе. Затишје би, по плану, било искоришћено и за регруписавање снага. За 14. децембар 1944. планиран је нови општи напад на непријатељске положаје.³³ Главни циљ напада био је, како је већ речено, пробој фронта и напредовање према Винковцима и Вуковару и ослобађање два поменута града.

После тродневног предаха (11–13. децембар), у 7 часова и 20 минута, 14. децембра 1944. године, отпочела је 40-минутна артиљеријска припрема из 200 цеви, да би у 8 часова,³⁴ дуж целог фронта, југословенске и совјетске трупе кренуле у напад на непријатељске положаје. Али, сви напади тога дана нису доносили повољне резултате. Следећег дана, 15. децембра, офанзива је настављена, али су немачко-ушашко-домобранске трупе успешно одбијале све нападе. Пошто је било очигледно да пробој овај пут неће успети наређено је да се прекину сви даљи напади и да се пређе на активну одбрану фронта.³⁵

Убрзо по прекиду напада, маршал Толбухин је одлучио да 68. совјетски корпус (осим совјетске артиљерије) повуче са Сремског фронта и пребаци га, пре-

²⁹ Исто, стр. 32.

³⁰ Исто, стр. 33.

³¹ Исто, стр. 33.

³² Cvijо Mazalica, „Prva krajiška na Sremском frontu”, Prva krajiška udarna proleterska brigada: sjećanja boraca, knjiga 2, Skupština opštine Prijedor, Prijedor, 1982, str. 424.

³³ Драгољуб Тмушић, Сремски фронт..., Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 33.

³⁴ Исто, стр. 33-34.

³⁵ Cvijо Mazalica, „Prva krajiška...”, Prva krajiška udarna proleterska brigada: sjećanja boraca, knjiga 2, Skupština opštine Prijedor, Prijedor, 1982, str. 424.

ко Бачке, у Мађарску.³⁶ По договору са врховним командантом НОВЈ, маршалом Титом, уместо поменутог совјетског корпуса дошле су Трећа и Осма дивизија Прве бугарске армије.³⁷ Бугари су, поред Совјета, заменили и јединице Првог пролетерског корпуса НОВЈ на сектору северно од реке Босут, све до реке Дунав, док је Први пролетерски корпус НОВЈ од сада држао део фронта на сектору јужно од реке Босут, па све до реке Саве, тј. јужно од комуникације Шид–Шидски Бановци са правцем наступања према Отоку, Привлаци и даље на запад према Винковцима.³⁸ Све поменуте смене јединица извршене су у периоду од 16. до 19. децембра 1944. Са друге стране, у истом периоду су и Немци извршили прегруписавање, па је на Сремски фронт, уместо 118. ловачке, стигла 117. ловачка дивизија.

Пошто су обе стране прегруписале снаге, борбе на Сремском фронту су настањене. Југословенско–бугарско–совјетске трупе су дуж целог фронта, 22. децембра у 8 часова и 50 минута, кренуле у напад.³⁹ Иако су јуриши били силовити, фронт није био пробијен. Немачко–ушашко–домобранске снаге биле су чврсто укопане и нису се дале офанзива из ровова. Пошто напади нису доносили никакве позитивне резултате, избацити је прекинута 28. децембра 1944. године.⁴⁰ То је био крај децембарске офанзиве. Прешло се на активну одбрану фронта. Јединице бугарске армије повучене су са Сремског фронта крајем децембра 1944 – почетком јануара 1945. године и упућене у Мађарску, а њихове положаје преузеле су снаге Првог

³⁶ Совјетски 68. корпус пребачен је са Сремског фронта у Мађарску до 24. децембра 1944. године.

³⁷ Бугарска је била савезник Немачке и других земаља чланица сила Осовине у Другом светском рату. Од 19. априла 1941. године укључила се у Други светски рат тако што је окупирала део Југославије (најпре области Пирота, Цариброда (данас Димитровграда), Бабушнице, Црне Траве, Власинског језера, Сурдулице, Грделичке клисуре, Владичиног Хана, Врања, Босилеграда, Трговишта, Бујановца, Прешева и део Космета који је обухватао Штрпце, Качаник, Косовску Витину, део Косовског Поморавља јужно од Гњилана; Македонију, осим њеног западног дела који су Италијани укључили у тзв. *Велику Албанију*; касније се, како је Други светски рат одмицао, бугарска окупациона зона ширила). Дана 9. септембра 1944. Отаџбински фронт, на челу са Бугарском радничком партијом (комуниста), извео је државни удар у Бугарској, срушио профашистичку владу и успоставио нову, просовјетску бугарску владу. Истог дана нова бугарска влада је објавила да излази из рата на страни Немачке и објавила рат, али овог пута Немачкој. Све преостале бугарске трупе које су се налазиле од 1941. године у Србији и Југославији су повучене (већина се већ била повукла у Бугарску пре удара Отаџбинског фронта услед пораза у борбама са Народноослободилачком војском Југославије) у Бугарску. Нова бугарска влада затим је замолила руководство НОВЈ да бугарска војска суделује у рату на територији Југославије, као савезничка војска и да се бори против немачких снага. Руководство НОВЈ је позитивно одговорило на молбу нове бугарске владе, тако да су неке јединице бугарске војске, заједно са НОВЈ и совјетском Црвеном армијом, учествовале у борбама против немачких трупа у Југославији крајем Другог светског рата (крај 1944–1945. године), укључујући и борбе на Сремском фронту.

³⁸ *Наређење штаба Првог пролетерског корпуса НОВЈ од 16 децембра 1944 год. штабовима дивизија за марш после извршене смене од стране Прве бугарске армије*, Зборник докумената и података..., том I, књига 10, Борбе у Војводини 1944 год., Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1955, стр. 482-484.

³⁹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 34-35.

⁴⁰ Cvijic Mazalica, „*Prva krajiška...*“, *Prva krajiška udarna proleterska brigada: sjećanja boraca*, књига 2, Skupština opštine Prijedor, Prijedor, 1982, str. 424-426.

пролетерског корпуса НОВЈ (од 1. јануара 1945. преименован је у Прву армију НОВЈ), тако да је поменути корпус сада држао цели фронт од Саве до Дунава уз подршку совјетске артиљерије.⁴¹

Иако су децембарске борбе биле донекле успешне (напредовано је 40 км у непријатељске положаје и ослобођено је 50 већих и мањих насељених места, као и град Шид) плаћене су високим губицима (НОВЈ је нарочито велике губитке претрпео на минским пољима). Процењује се да је у поменутим борбама Први пролетерски корпус НОВЈ имао око 2.000 погинулих, 5.500 рањених и 200 несталих бораца.⁴² Немачко-усташко-домобранске снаге су, такође, имале високе губитке: око 3.000 погинулих, 500 рањених и 500 заробљених војника.⁴³

Формирање армија НОВЈ

Првог дана нове 1945. године, врховни командант НОВЈ маршал Јосип Броз Тито формирао је Прву, Другу и Трећу армију Народноослободилачке војске Југославије.⁴⁴ Прва армија је настала на Сремском фронту од јединица Првог пролетерског корпуса, а то су: Прва пролетерска и Шеста личка пролетерска дивизија „Никола Тесла”, Пета крајишка ударна и Једанаеста крајишка ударна дивизија, 21. српска ударна дивизија и Прва коњичка бригада.⁴⁵ Процењује се да је њено бројно стање било око 55.000 редова, подофицира и официра.⁴⁶ Командант Прве армије постао је дотадашњи командант Првог пролетерског корпуса, генерал-потпуковник Пеко Дапчевић. За политичког комесара постављен је пуковник Мијалко Тодоровић Плави, а за начелника штаба Прве армије пуковник Саво Дрљевић (касније је ту дужност преузео генерал-мајор Милутин Морача).

⁴¹ *Наређење штаба Првог пролетерског корпуса НОВЈ од 31 децембра 1944 год. штабу Прве пролетерске дивизије за смену јединица Прве бугарске армије*, Зборник докумената и података..., том I, књига 10, Борбе у Војводини 1944 год., Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1955, стр. 564-565.

⁴² Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 35.

⁴³ Исто, стр. 35.

⁴⁴ Командант Прве армије постао је генерал-потпуковник Пеко Дапчевић, а политички комесар пуковник Мијалко Тодоровић. Начелник штаба Прве армије био је најпре пуковник Саво Дрљевић (до 6. фебруара 1945), а касније (од 8. фебруара 1945) генерал-мајор Милутин Морача. Командант Друге армије постао је генерал-потпуковник Константин Коча Поповић, а политички комесар пуковник Благо Ломпар. Начелник штаба Друге армије био је генерал-мајор Љубо Вучковић. За команданта Треће армије именован је генерал-потпуковник Коста Нађ, док је за политичког комесара постављен пуковник Бранко Петричевић. Начелник штаба Треће армије био је пуковник Вукашин Суботић. Четврта армија формирана је нешто касније, 1. марта 1945, а њен командант постао је генерал-потпуковник Петар Драпшин, док је за политичког комесара именован пуковник Бошко Шилеговић. Начелник штаба Четврте армије био је генерал-мајор Павле Јакшић.

⁴⁵ *Naredba vrhovnog komandanta NOV i POJ od 1. januara 1945. o formiranju 1. armije NOVJ*, Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije, том II, књига 15, Dokumenti Vrhovnog štaba NOV i POJ (1. januar – 15. maj 1945), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1982, стр. 8-9.

⁴⁶ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 35.

Немачке јануарске противофанзиве

Почетком јануара 1945. године немачки команданти испланирали су велику противофанзиву на Сремском фронту. Наиме, избијањем јединица Прве армије НОВЈ, током децембарске офанзиве, близу железничке пруге Брчко–Винковци–Осијек озбиљно је било угрожено извлачење немачких трупа Групе армија „Е” која су се кретале долинама река Босне и Дрине ка Срему, Славонији и даље ка западу, тј. Загребу, Марибору и Аустрији. Због тога су Немци планирали да противофанзивом помере линију фронта што даље на исток ка граду Шиду.⁴⁷ Због тога су ангажоване немачке јединице из борбене групе „Бургемајстер” и борбене групе Седме СС дивизије „Принц Еуген”.

Дана 3. јануара 1945, немачко-ушашко-домобранске снаге кренуле су у напад, подржане артиљеријом и тенковима. Снаге НОВЈ биле су изненађене, па су противничке трупе успеле обухватним маневром да продру у позадину 21. српске ударне дивизије, тако да су југословенски борци били приморани да се повлаче ка мосту на реци Босут. Већи део припадника 21. српске дивизије успео је да се повуче преко моста, али је мањи део остао и био заробљен. Одмах затим, 21. српска дивизија је брзо повучена у позадину на сређивање и прегруписавање, док су у дејство ступиле Прва пролетерска, Пета крајишка и Шеста личка пролетерска дивизија „Никола Тесла” које су снажним противнападом успорили трупе немачке војске и њихових савезника јужно од села Оролика, западно од села Комлетинци ка Босутским шумама. Ипак, непријатељско напредовање је настављено тако да су, током истог дана, изгубљена села Комлетинци, Нијемци и Подграђе.⁴⁸ После тога, југословенске снаге заузеле су положаје дуж леве обале Босута. Непријатељске трупе нису наставиле напад, тако да је фронт стабилизван и наступило је затишје⁴⁹ које је, од 4. јануара, пратило фортификацијско утврђивање положаја.⁵⁰ Нарочито се инсистирало на укопавању, тј. изградњи ровова и с тим у вези издавана су наређења. Ко није поштовао поменуте наредбе позиван је на војну и партијску (уколико је био члан Комунистичке партије Југославије) одговорност.⁵¹

У време затишја, 16. јануара 1945. године, Сремски фронт је обишао и врховни командант НОВЈ, маршал Јосип Броз Тито. Том приликом обишао је Прву пролетерску и Пету крајишку дивизију, разговарао са војницима у рововима и одржао

⁴⁷ Исто, стр. 35.

⁴⁸ *Izveštaj obaveštajnog odeljenja Komande Grupe armija „E” od 3. januara 1945. komandantu jugoi-stoka o situaciji na području Grupe armija „E” i proboju Sremskog fronta kod Otoka*, Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije, том XII, књига 4, Dokumenti Nemačkog Rajha 1944–1945., Војноисторијски институт, Београд, 1979, стр. 773-775.

⁴⁹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 35-36.

⁵⁰ *Наређење штаба Првог пролетерског корпуса НОВЈ од 4. јануара 1945. год. штабовима Прве и Шесте пролетерске, Пете, Једанаесте и Двадесет прве НОУ дивизије и Прве коњичке бригаде за поседање и утврђивање положаја у Срему*, Зборник докумената и података о народноосlobодилачком рату југословенских народа, том I, књига 18, Борбе у Срему 1945 год. (јануар-март), Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1959, стр. 7-10.

⁵¹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 36.

неколико састанака у штабу Прве армије НОВЈ и штабовима потчињених јој дивизија.⁵² Пошто је био задовољан инспекцијом трупа, Тито се истог дана вратио у Београд.

Међутим, док је врховни командант НОВЈ обилазио своје трупе, Немци су, не баш сасвим задовољни резултатима противофанзиве, од 3. јануара 1945, планирали нову, јачу противофанзиву и још од 3. јануара почели прикупљати снаге за њено извођење. Циљ је био исти као и код претходне противофанзиве: померање фронта што даље на исток ради обезбеђивања повлачења немачких трупа Групе армија „Е” и железничке пруге Брчко–Винковци–Осијек. Ову противофанзиву Немци су назвали „Зимска олуја” (немачки „Vintergeviter”) и њоме су планирали да са главним снагама оклопних и механизованих јединица изврше пробој фронта код Сотина, а пошто се то оствари, да наставе напредовање према Товарнику и продру у позадину југословенских јединица. План је био да се, после тога, нападом из позадине окружи и уништи Прва армија НОВЈ у простору Шидски Бановци–Илача–Товарник⁵³ и поврате положаји који су држани до децембарске офанзиве југословенских, совјетских и бугарских трупа. За противофанзиву Немци су ангажовали 34. армијски корпус (у његовом саставу биле су три дивизије: Седма СС дивизија „Принц Еуген”, 117. ловачка и 41. тврђавска дивизија) и борбену групу „Биргемајстер”.⁵⁴

Са друге стране, Прва армија НОВЈ је, на линији фронта, држала три дивизије (Прва пролетерска, Пета крајишка, Шеста личка дивизија), док је остатак (21. српска дивизија и Прва коњичка бригада) био у резерви. Због високог снега и велике кладноће, на фронту су биле само дежурне јединице, док су се остале налазиле у склоништима, земуницама или по околним селима где су се војници одмарали.⁵⁵

Седамнаестог јануара 1945. године, у рану зору, тачније у 4 часа и 30 минута, отпочела је велика немачка противофанзива.⁵⁶ Налет немачких, усташких и домобранских јединица био је силовит и фронт југословенских трупа је пробијен у првом налету. Борбе су вођене у дубини од 15 км на подручју Сотина.⁵⁷ Као помоћ јединицама на првој линији одмах су упућени сви борци који су били на одмору по селима, као и 21. српска дивизија и Прва коњичка бригада. И поред жестоког отпора⁵⁸ и тога што су 21. српска дивизија и Прва коњичка бригада успорили напредовање непријатеља, борци НОВЈ били су потискивани ка Шиду, тако да су немачки тенкови истог дана у 17 часова и 30 минута ушли у Товарник.⁵⁹ Југословенским снагама је,

⁵² Исто, стр. 36.

⁵³ Исто, стр. 37.

⁵⁴ Исто, стр. 37.

⁵⁵ Исто, стр. 37.

⁵⁶ Cvijo Mazalica, „Prva krajiška...”, *Prva krajiška udarna proleterska brigada: sjećanja boraca*, knjiga 2, Skupština opštine Prijedor, Prijedor, 1982, str. 427-428.

⁵⁷ Isto, str. 427-428.

⁵⁸ *Izveštaj obaveštajnog odeljenja Komande Grupe armija „E” od 17. januara 1945. Komandi jugoistoka o dejstvima u istočnoj Bosni i početku operacije „Vintergeviter” na Sremskom frontu*, Zbornik dokumenata i podataka..., tom XII, knjiga 4, Dokumenti Nemačkog Rajha 1944-1945., Vojnoistorijski institut, Beograd, 1979, str. 806-808.

⁵⁹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 38.

исте вечери, наређено да поврате поменуто место,⁶⁰ али у том подухвату нису успеле. Како је било јасно да се Товарник не може повратити, југословенске трупе су се повукле према Беркасову и линији Новак–Бапска.

Пошто је обавештен о критичној ситуацији, врховни командант НОВЈ маршал Тито је истог дана на Сремски фронт упутио Другу пролетерску дивизију, стављајући је под команду Прве армије,⁶¹ и издао наређење да се немачко-ушашко-домобранске снаге зауставе по сваку цену. У међувремену, немачка противофанзива се настављала. Јединице НОВЈ су се повукле на линију Шаренград–Новак–Бапска–Беркасово–Шид–Илинци–Градина.⁶² Али, немачке снаге, са својим савезницима, наставиле су нападе и исте вечери освојиле Шид, као и села Беркасово, Новак и Бапска.

По заузимању поменутих места немачке снаге су, касно увече 17. јануара и током наредног дана, 18. јануара, покушавале да наставе продор ка истоку. Међутим, наишле су на јак отпор југословенских трупа, па су биле приморане да обуставе напредовање.⁶³ Следећег дана, 19. јануара 1945, маршал Тито је наредио Првој армији НОВЈ да крене у противнапад и, бар делимично, поврати изгубљене територије.⁶⁴ Противнапад југословенских јединица покренут је исте вечери, на простору од Дунава до Босута⁶⁵ и донео је повољне резултате. Наиме, поново су ослобођени Шид и села Беркасово, Новак и Бапска. Охрабрени тим успесима, борци НОВЈ су продужили противнападе. Наступало се у правцу Ловаса, Товарника и Илинача. Међутим, поменути противнапади, који су трајали од 19. до 24. јануара 1945. године, нису донели успехе југословенским борцима; Ловас, Товарник и Илинци нису повраћени. Немачке трупе и њихови савезници чврсто су се закопали и нису одступали ни за педаљ даље на запад. Пошто је процењено да даљи напади не би донели неке значајније резултате, штаб Прве армије НОВЈ наредио је да се они прекину и да се пређе у активну одбрану фронта.

Тако су завршене јануарске борбе на Сремском фронту после којих је наступио затишје или тзв. оперативна пауза, тј. изостанак великих војних операција и борби. Током јануарских немачких противофанзива Прва армија НОВЈ претрпела је озбиљне губитке: 1532 погинула, око 4 500 рањених и око 2 200 несталих, тј. укупно 8 500 бораца избачених из строја.⁶⁶

⁶⁰ *Наређење штаба Прве армије НОВЈ од 17. јануара 1945. год. штабу Прве пролетерске дивизије за напад на Товарник, Зборник докумената и података...*, том I, књига 18, Борбе у Срему 1945. год. (јануар-март), Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1959, стр. 68-69.

⁶¹ *Наређење врховног команданта NOV i POJ од 17. јануара 1945. штабу 1. армије за прихват 2. пролетерске дивизије и њено стављање под команду штаба 1. армије, Зборник докумената и података...*, том II, књига 15, *Документи Врховног штаба NOV i POJ (1. јануар – 15. мај 1945)*, Војноисторијски институт, Београд, 1982, стр. 79.

⁶² Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 39.

⁶³ Cvijio Mazalica, „*Prva krajiška...*“, *Prva krajiška udarna proleterska brigada: sjećanja boraca*, књига 2, *Skupština opštine Prijedor, Prijedor*, 1982, стр. 427-428.

⁶⁴ *Наређење врховног команданта NOV i POJ од 19. јануара 1945. штабу 1. армије за заузимање Novak-Bapske, Зборник докумената и података...*, том II, књига 15, *Документи Врховног штаба NOV i POJ (1. јануар – 15. мај 1945)*, Војноисторијски институт, Београд, 1982, стр. 92.

⁶⁵ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 39.

⁶⁶ Исто, стр. 40.

Затишје на фронту и преименовање НОВЈ у Југословенску армију

Будући да од краја јануара 1945. године није било већих борбених дејстава на фронту, штаб Прве армије НОВЈ одлучио је да затишје искористи за војну и другу обуку (будући да нарочито добровољци и мобилисани борци нису били довољно припремљени за борбу), али и за политички и културно-забавни рад. Постојала је велика потреба да се редови и подофицири, али и официри, оспособе за фронтални рат.

Тако су, од почетка фебруара 1945. године, извођене вежбе и обука из наорукања, гађања, тактичке и стројеве обуке, као и политичка настава.⁶⁷ Одржавани су и курсеви за топографе, минере, извиђаче, понтонире, везисте и послужиоце артиљеријских оруђа, а у позадини фронта извођена су школска и бојева гађања из пешадијског и артиљеријског оруђа. За подофицире, официре и део редова организовани су и курсеви за командовање, а настава је извођена или у самим рововима или у кућама по селима.⁶⁸

Партијско-политички рад (ради учвршћивања утицаја Комунистичке партије Југославије) извођен је у свим јединицама НОВЈ, од најмањих до највећих, и био је потпун и садржајан. Одржаване су партијске конференције и разматрана сва питања која су се односила на партијски и политички рад у трупима.⁶⁹ Културно-просветни рад је, такође, био интензиван: издаване су рововске џепне новине, батаљонски, бригадни и дивизијски лист Прве армије, а у ровове су стизали и бројеви дневних листова „Политика” и „Борба”.

Крајем фебруара 1945. године Сремски фронт је обишао и врховни командант савезничких снага у Средоземљу (америчких, британских и француских), британски фелдмаршал Харолд Александер.⁷⁰ Том приликом, врховни командант НОВЈ, маршал Тито, наредио је да се фелдмаршал Александер што боље дочека и да његово обезбеђење буде на висини.⁷¹

У ово време, тј. у периоду оперативне паузе, догодило се и преименовање Народноослободилачке војске Југославије (НОВЈ) у Југословенску армију (ЈА). Одлуку о томе донео је Јосип Броз Тито, а спроведена је 1. марта 1945. године. У њој пише: *Наша народноослободилачка војска, рођена у ослободилачкој борби наших народа, извршујући дело ослобођења наше отаџбине, постала је стварна и једина оружана сила Демократске Федеративне Југославије. Наша војска израђена је на братству и јединству наших народа и представља моћан фактор за даље учвршћивање тога братства. По својој зрелости, ратном искуству и вештини, наша војска остварује*

⁶⁷ Исто, стр. 41.

⁶⁸ Исто, стр. 41.

⁶⁹ Исто, стр. 41.

⁷⁰ *Naređenje vrhovnog komandanta NOV i POJ od 25. februara 1945. štabu 1. armije za pripremu i obezbeđenje dočeka feldmaršala Harolda Aleksandera, savezničkog komandanta na Sredozemlju, Zbornik dokumenata i podataka...*, том II, knjiga 15, Dokumenti Vrhovnog štaba NOV i POJ (1. januar – 15. maj 1945), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1982, str. 221.

⁷¹ Исто, стр. 221.

улогу једне савремене регуларне армије. На основу тога одлучујем: 1) Да наша Народноослободилачка војска Југославије од сада носи назив ЈУГОСЛОВЕНСКА АРМИЈА. 2.) Да Морнарица Народноослободилачке војске Југославије носи назив ЈУГОСЛОВЕНСКА МОРНАРИЦА. 3.) Да се садашњи Врховни штаб Народноослободилачке војске и партизанских одреда Југославије реорганизује у ГЕНЕРАЛШТАБ, као непосредан орган Повереништва народне одбране, за сву оружану силу.⁷²

Иначе, током целог затишја (24. јануар – 11. април 1945), југословенске (али и немачко-усташко-домобранске) снаге вршиле су тзв. насилна извиђања и заробљавања тзв. „живих језика” тј. непријатељских редова и старешина.⁷³ Такође, југословенске трупе вршиле су и мање нападе на немачке, усташке и домобранске положаје, а у одбрамбеној зони Прве армије НОВЈ (ЈА), величине око 1.000 км², ископано је око 600 км ровова и утврђења. Са друге стране, и немачке снаге са својим савезницима вршиле су укопавање и фортификацијско утврђивање своје бојишне линије.

Сремска операција – пробој Сремског фронта

Крајем марта и почетком априла 1945. године Немачка је била све ближа свом крају и капитулацији. Совјетска Црвена армија са истока и трупе савезника (Сједињених Америчких Држава, Велике Британије, Француске, Канаде, Аустралије и Новог Зеланда) са запада су све више продирале на немачку територију, ломећи моћ Вермахта.⁷⁴ На југу, у Италији, тј. на Апенинском полуострву, трупе Сједињених Америчких Држава, Велике Британије, Канаде, Аустралије, Новог Зеланда и Бразила полако су потискивале немачке јединице ка северу полуострва и Алпима. На истоку је Црвена армија, поразивши Немце у Мађарској, полако продирала на територију Аустрије.⁷⁵ У таквој ситуацији команда Југословенске армије (ЈА) одлучила је да је време за предузимање офанзиве на Сремском фронту и коначно истеривање Немаца из Југославије.

У то време, на Сремском фронту непријатељ је имао следеће снаге: немачка војска: дивизија војне полиције „Штефан”, 22. гренадирска дивизија,⁷⁶ 963. немачка тврђавска бригада „Клоц”, Први батаљон 1231. пешадијског пука, борбена група „Бренер” (Први ландесшицен батаљон и један батаљон из Треће усташко-домобранске дивизије),⁷⁷ 41. немачка дивизија (1230, 1231, 1232. пешадијски пук, 41. артиљеријски пук, Допунски пешадијски батаљон, 842. севернокавказки и 845. немачко-арапски батаљон),⁷⁸ а тзв. НДХ: Трећа и Дванаеста усташко-домобранска дивизија.

⁷² Јосип Броз Тито, *Стварање и развој Југословенске армије*, Главна политичка управа ЈА, Београд, 1949, стр. 291.

⁷³ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 42.

⁷⁴ Вермахт је био назив на немачку војску у Другом светском рату.

⁷⁵ Аустрија је у то време била у саставу Немачке која ју је припојила још пре избијања Другог светског рата, тачније 13. марта 1938. године.

⁷⁶ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 43.

⁷⁷ Жарко Атанацковић, *Срем у народноослободилачком рату и социјалистичкој револуцији*, Месна заједница – Месни одбор СУБНОР-а Шимановци, Београд, 1968, стр. 550.

⁷⁸ Milutin Morača, *Prva armija u završnim operacijama...*, *Vojno delo*, br. 3/1975, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu SFR Jugoslavije, Beograd, 1975, str. 102.

зија.⁷⁹ Такође, у непријатељским снагама борили су се и делови Руског заштитног корпуса⁸⁰ (квислиншка формација коју су чинили антисовјетски емигранти, Руси који су у Југославију побегли после Октобарске социјалистичке револуције 7-8. новембра 1917. године; поменута квислиншка формација борила се у саставу немачких трупа у Југославији).⁸¹ Све поменуте јединице биле су потчињене штабу немачког 34. армијског корпуса чији се штаб налазио у Нуштару⁸² (село између Винковаца и Вуковара у данашњој Републици Хрватској). Насупрот поменутим непријатељским снагама, стајала је Прва армија ЈА⁸³ која се састојала од следећих јединица: Прва пролетерска, Друга пролетерска, Шеста личка пролетерска дивизија „Никола Тесла“, затим Пета крајишка и Једанаеста крајишка дивизија, Седамнаеста источнобосанска дивизија, 21. и 22. српска дивизија и Петнаести македонски корпус са 42. и 48. македонском дивизијом.⁸⁴ Од самосталних јединица Прва армија ЈА имала је Прву коњичку, Другу тенковску, Инжењеријску и Допунску бригаду, тако да је Прва армија ЈА имала укупно 118 078 бораца, 355 топова, 1152 минобацача, 55 тенкова типова Т – 34, 52 742 пушке и 4 993 пушкомитраљеза.⁸⁵ Штаб Прве армије ЈА налазио се у селу Ердевик код Шида.

Од 25. до 27. марта 1945. године у Београду је одржано саветовање којем су присуствовали врховни командант Југословенске армије, маршал Јосип Броз Тито и команданти Прве, Друге и Треће армије ЈА, генерал-потпуковници Пеко Дапчевић, Константин Коча Поповић и Коста Нађ. На поменутом састанку разрађени су планови завршних офанзива и сремско-славонске операције. Тежиште саветовања било је на пробоју Сремског фронта. Све поменуто регулисано је у две директиве Генералштаба ЈА које су издате 9. априла 1945. године. Првом директивом наређено је Првој, Другој и Трећој армији ЈА да пређу у одлучујућу офанзиву која ће резултирати ослобођењем целе државне територије Југославије, али и заузимањем Истре, која је у то време припадала Италији, иако је у њој живело већином јужнословенско становништво (хрватско и словеначко),⁸⁶ док је у другој директиви издато посебно наређење Првој и Трећој армији ЈА да крену у пробој Сремског фронта и форсирање река Драве и Дунава, будући да се отварају све повољније околности за поменуте подухвате, јер Црвена армија све више продире у Аустрију (у рејоне Беча и Граца), а заједно са

⁷⁹ Исто, стр. 103.

⁸⁰ Исто, стр. 103.

⁸¹ Поменуте немачко-ушашко-домобранске снаге имале су укупно око 120.000 бораца.

⁸² Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 43.

⁸³ Совјетска артиљерија повукла се са Сремског фронта током фебруара 1945. године и пребачена је у Мађарску. Од тада па све до операције за пробој фронта, цео Сремски фронт држала је Југословенска армија (укључујући и артиљеријске положаје). Иначе, НОВЈ (касније преименована у ЈА) од јесени 1944. године редовно је добијала велике количине наоружања, муниције и опреме од Црвене армије.

⁸⁴ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 44.

⁸⁵ Исто, стр. 44.

⁸⁶ *Opšta direktiva Generalštaba JA od 9. aprila 1945. štabovima 1., 2., 3., i 4. armije i operativnom štabu grupe korpusa za dejstva za konačno oslobođenje zemlje*, Zbornik dokumenata i podataka..., tom II, knjiga 15, Dokumenti Vrhovnog štaba NOV i POJ (1. januar – 15. maj 1945), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1982, str. 329-338.

јединицама бугарске армије напредује ка западу улазећи у Прекомурје и Међумурје⁸⁷ (у то време делови југословенске територије, а данас се налазе у Републици Словенији (Прекомурје) и Републици Хрватској (Међумурје)).

За планирану офанзиву снаге Прве армије ЈА⁸⁸ биле су подељене на две оперативне групе: северну оперативну групу дивизија коју су чинили Прва пролетерска, 21. и 22. српска дивизија, Петнаести македонски корпус са 42. и 48. македонском дивизијом, Друга тенковска бригада (сем једног батаљона) и Инжењеријска бригада и јужну оперативну групу дивизија која је била подељена на босутску оперативну групу у којој су биле Шеста личка пролетерска дивизија „Никола Тесла“, Једанаеста крајишка дивизија и Прва коњичка бригада и босанску оперативну групу у којој су биле Друга пролетерска дивизија, Пета крајишка дивизија и Седамнаеста источобосанска дивизија, као и један батаљон из Друге тенковске бригаде.⁸⁹ Оперативним планом било је предвиђено да се кроз утврђену зону у Срему између река Дунав и Босут, дакле чеоним путем, у напад на фронт упути део снага Прве армије ЈА⁹⁰ (конкретно, северна оперативна група дивизија), док би се са другим делом снага Прве армије ЈА (босанска оперативна група јужне оперативне групе дивизија) извршио обухватни маневар са југа на север, из Семберије (североисточна Босна), преко реке Саве, у бок и позадину непријатељских снага на Сремском фронту. После тога, босанска оперативна група би се, по плану, најпре спојила са босутском оперативном групом јужне оперативне групе дивизија (која је по плану требало да пробије непријатељски фронт између река Саве и Босута), а затим код Винковаца и са снагама Треће армије ЈА⁹¹ која би, по плану, требало да изврши десанте са севера на југ, из Барањепреко реке Драве у рејон између Осијека и Валпова и из Бачке преко реке Дунав код Даља у Славонију.⁹² Тиме би се спречило повлачење немачко-усташко-домобранских снага из Срема, а затим би се прешло на њихово окруживање и уништавање.⁹³ Због оскудице у артиљеријској муницији која је владала тих дана у јединицама Југословенске армије, одлучено је да артиљеријска припрема за пробој фронта траје свега петнаест минута.

Будући да је још на саветовању у Београду, од 25. до 27. марта 1945. године, одлучено о покретању офанзиве, трупе Југословенске армије предузеле су низ операција које би загарантовале успех офанзиве за пробој фронта. Трећег априла 1945, после поноћи, босанска оперативна група јужне оперативне групе дивизија напала је

⁸⁷ *Naređenje Generalštaba JA od 9. aprila 1945. štabovima 1. i 3. armije za prelazak u ofanzivu radi proboja Sremskog fronta i forsiranja reka Drave i Dunava*, Zbornik dokumenata i podataka..., том II, књига 15, Dokumenti Vrhovnog štaba NOV i POJ (1. januar – 15. maj 1945.), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1982, str. 339-347.

⁸⁸ Поред снага Прве армије ЈА за офанзиву на Сремском фронту ангажована је и Дунавска ратна речна флотила совјетске Црвене армије.

⁸⁹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 44.

⁹⁰ Milutin Morača, *Prva armija u završnim operacijama...*, *Vojno delo*, br. 3/1975, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu SFR Jugoslavije, Beograd, 1975., str. 203.

⁹¹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 45.

⁹² Жарко Атанацковић, *Срем у народноослободилачком рату...*, Месна заједница – Месни одбор СУБНОР-а Шимановци, Београд, 1968, стр. 552.

⁹³ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 45.

непријатељске снаге у Семберији, на правцу Бијељина–Брчко. Бијељина је ослобођена истог дана у 3 часа ујутру. Југословенске трупе су наставиле напредовање и 7. априла ослободиле Брчко,⁹⁴ а до 10. априла ослободиле Орашје и 11. априла Босански Шамац⁹⁵ и низ других насељених места.⁹⁶ Истог дана када је ослобођен Босански Шамац, Пета крајишка дивизија се пребацила преко Саве код Брчког (додуше уз кашњење од три дана јер су Немци, приликом повлачења из Брчког, 7. априла, порушили мост преко Саве, тако да су југословенски борци морали правити присутна десантна средства за прелазак преко реке⁹⁷), док се сутрадан, 12. априла, преко Саве код Брчког, пребацила и Седамнаеста источnobосанска дивизија. Дана 13. априла, код Орашја је преко Саве прешла и Друга пролетерска дивизија.⁹⁸

Четвртог априла 1945. у напад је пошла и босутска оперативна група јужне оперативне групе дивизија. Истог дана ослободила је села Јамена, Стрешинци и Сољани (Сољане су Немци повратили дан касније, 5. априла, али је заузврат ослобођено село Рачиновце). Село Врбања ослобођено је 6. априла, али су га немачке снаге опет заузеле у противнападу истог дана.⁹⁹ После тога, немачке, усташке и домобранске снаге су задржавале јединице босутске оперативне групе јужне оперативне групе дивизија на линији Ђурићи–Дреновце–Врбања све до 11. априла када су коначно биле приморане на повлачење. Тог дана су јединице босутске оперативне групе ослободиле села Ђурићи, Дреновце, Сољане и Гуња и спојиле се са босанском оперативном групом¹⁰⁰ која се тих дана пребацивала преко Саве. Сада спојене обе оперативне групе (и босутска и босанска) јужне оперативне групе дивизија предузеле су нове акције, тако да је истог дана ослобођено село Посавски Подгајци. Сутрадан, 12. априла, ослобођено је и село Врбања, док су 13. априла ослобођени град Жупања и села Церна и Градиште.¹⁰¹

Нешто пре поноћи, 11. априла, почеле су операције за пробој главне линије фронта у Срему. Бродовима Дунавске ратне речне флотиле Црвене армије, у позадину непријатељског фронта превезени су преко Дунава борци Пете српске бригаде 21. српске дивизије. Искрцали су се између села Опатовац и Сотин и на том подручју образовали мостобран, привлачећи на себе део непријатељских снага са главног фронта. Поменути мостобран одбрањен је до раних јутарњих сати 12. априла, када су пристигле јединице Југословенске армије које су пробиле главну линију на фронту у Срему. Такође, нешто пре поноћи, 11. априла, 22. српска дивизија кренула је у прелазак преко река Босут и Спачва и пробој непријатељског

⁹⁴ Milutin Morača, *Prva armija u završnim operacijama...*, *Vojno delo*, br. 3/1975, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu SFR Jugoslavije, Beograd, 1975, str. 105.

⁹⁵ Босански Шамац се данас зове само Шамац и налази се у ентитету Република Српска који се налази у оквиру Босне и Херцеговине.

⁹⁶ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 47.

⁹⁷ Milutin Morača, *Prva armija u završnim operacijama...*, *Vojno delo*, br. 3/1975, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu SFR Jugoslavije, Beograd, 1975, str. 105.

⁹⁸ Исто, стр. 105.

⁹⁹ Исто, стр. 106.

¹⁰⁰ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 47.

¹⁰¹ Исто, стр. 48.

фронта на том сектору. Пошто је успешно успоставила мостобране, њене бригаде (Осма, Десета и Дванаеста српска) ипак су биле приморане да стану, док је Осма српска бригада ујутру 12. априла била приморана на повлачење назад преко Босута услед јаког немачког противнапада.¹⁰² Ипак, поменута бригада убрзо је поново кренула напред и форсирала Босут, јер су пристизале главне јединице Југословенске армије које су, нешто раније истог јутра, пробиле централни непријатељски фронт. Исти догађај, долазак главнине јединица Југословенске армије, помогао је и Дванаестој српској бригади да, у 10 часова пре подне 12. априла, ослободи село Липовац и продужи даље на запад према селу Апшевци.¹⁰³

Дана 12. априла 1945. године, у 4 часа и 45 минута, отпочела је јака артиљеријска и авио-припрема напада¹⁰⁴ на делу фронта између река Дунав и Босут који је представљао најјачи непријатељски систем ровова и утврђења. Поменута артиљеријска и авио-припрема, иако је трајала кратко,¹⁰⁵ свега петнаест минута, била је изузетно успешна, јака и прецизна.¹⁰⁶ Када је завршена у пет часова¹⁰⁷, у напад на целој линији Сремског фронта, од реке Дунав до реке Босут¹⁰⁸, кренула је северна оперативна група дивизија, тј. Прва пролетерска, 21. српска и 42. македонска дивизија (која је била у саставу Петнаестог македонског корпуса). Удар је усмерен према селима Мохово, Ловас, Товарник и Илинци.¹⁰⁹ Непријатељски фронт је успешно пробијен на више места¹¹⁰ тако да су југословенске јединице продрле око 30 км у дубину и ослободиле села Мохово, Опатовац, Сотин, Миклушевици, Ловас, Негославци, Томпојевци, Чаковци, Илинци, Товарник, Илача, Шидски Бановци и град Вуковар.¹¹¹ Напад је настављен наредног дана, 13. априла, тако да је северна оперативна група дивизија ослободила села Борово, Бршадин, Трпиња, Бобота, Нуштар, Церић, Петровци, Подграђе, Нијемци, Комлетинци и Оток. Али, главни успех представљало је ослобађање града Винковаца, 13. априла у 17 часова и 30 минута,¹¹² после огорченог отпора

¹⁰² Исто, стр. 48.

¹⁰³ Исто, стр. 48.

¹⁰⁴ *Zapovest štaba 1. proleterske divizije JA od 11. aprila 1945. štabovima potčinjenih jedinica za proboj Sremskog fronta*, Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije, tom XI, knjiga 1, Završne operacije za oslobođenje Jugoslavije 1. mart – 15. maj 1945. (Dokumenti Prve armije), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1971., str. 269-274.

¹⁰⁵ Milutin Morača, *Prva armija u završnim operacijama...*, Vojno delo, br. 3/1975, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu SFR Jugoslavije, Beograd, 1975, str. 107.

¹⁰⁶ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 48.

¹⁰⁷ *Zapovest štaba 1. proleterske divizije JA od 11. aprila 1945. štabovima potčinjenih jedinica za proboj Sremskog fronta*, Zbornik dokumenata i podataka..., tom XI, knjiga 1, Završne operacije za oslobođenje Jugoslavije 1. mart – 15. maj 1945. (Dokumenti Prve armije), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1971, str. 269-274.

¹⁰⁸ Milorad Gončin, *Druga krajiška narodnooslobodilačka udarna brigada*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1984, str. 360.

¹⁰⁹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 48.

¹¹⁰ Milorad Gončin, *Druga krajiška...*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1984, str. 360.

¹¹¹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 49-50.

¹¹² Исто, стр. 50.

немачко-ушашко-домобранских трупа на прилазима граду и уличних борби.¹¹³ Ослобођењем Винковаца завршен је пробој непријатељске утврђене зоне на Сремском фронту.¹¹⁴ Тиме су борбе завршене победом Југословенске армије, иако други циљ – окруживање и уништавање непријатељске групације у Срему није остварен (немачко-ушашко-домобранске трупе успеле су да се повуку даље на запад), због кашњења Треће армије ЈА приликом форсирања река Драве и Дунава са севера и због тога што су Немци порушили мост на реци Сави код Брчког, па су јединице босанске оперативне групе јужне оперативне групе дивизија Прве армије ЈА касниле у форсирању Саве са југа. Ипак, пробојем Сремског фронта створени су одлучујући предуслови за даље напредовање ЈА на запад.¹¹⁵ То велико напредовање Југословенске армије довешће до ослобођења целе државне територије Југославије од непријатељских и колаборационистичких снага. Уништена је творевина звана Независна Држава Хрватска (НДХ), ослобођени су до тада неослобођени крајеви Босне и Херцеговине (централна, северна и западна Босна, сем југоисточних делова западне Босне који су, како смо раније навели, још одраније били ослобођени), затим Хрватска (без Далмације која је још од пре била слободна) и Словенија. Југословенске трупе ослободиле су и град Ријеку, као и полуострво Истру и регију Јулијску Крајину¹¹⁶ које су у то време припадале Италији, али су већински биле насељене јужнословенским становништвом (хрватским и словеначким). Штавише, ЈА је ослободила и град Трст у Италији, а поједине њене јединице су капитулацију немачких трупа у Југославији (коју је 15. маја 1945. године, у селу Зидани Мост код Лашког у данашњој Републици Словенији, потписао командант немачких трупа Југоисточка генерал-пуковник Александер фон Лер) дочекале код града Клагенфурта (Целовца), у данашњој Републици Аустрији.

Борбе на Сремском фронту трајале су 154 дана. Биле су изразито жестоке и дуготрајне.¹¹⁷ По интензитету, обостраним губицима и трајању то су биле најтеже борбе у Другом светском рату вођене на тлу Југославије и Србије. У њима је погинуло око 30.000 припадника немачких, ушашких и домобранских снага, између 10.000 и 15.000 припадника НОВЈ/Југословенске армије,¹¹⁸ 1.100 припадника совјетске Црвене армије и 630 припадника Бугарске армије.¹¹⁹

¹¹³ Milutin Morača, *Prva armija u završnim operacijama...*, *Vojno delo*, br. 3/1975, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu SFR Jugoslavije, Beograd, 1975., str. 107.

¹¹⁴ Đorđe Knežević, Bogdan Smiljević, Dragoljub Tmušić, *Istorija sa osnovama vojne istorije*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1980, str. 276.

¹¹⁵ *Zapovest štaba 1. armije JA od 13. aprila 1945. štabovima potčinjenih jedinica za gonjenje neprijatelja ka Slavanskom Brodu*, Zbornik dokumenata i podataka..., tom XI, knjiga 1, *Završne operacije za oslobodjenje Jugoslavije 1. mart – 15. maj 1945.* (Dokumenti Prve armije), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1971., str. 317.

¹¹⁶ Јулијска Крајина данас чини западни део Републике Словеније.

¹¹⁷ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 51.

¹¹⁸ Branko Petranović, *Srbija u Drugom svetskom ratu...*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1992, str. 645.

¹¹⁹ Драгољуб Тмушић, *Сремски фронт...*, Дневник, Нови Сад, 1987, стр. 52.

Закључак

Победи чланица Антифашистичке коалиције (Сједињене Америчке Државе, Велика Британија и Северна Ирска, Савез Совјетских Социјалистичких Република (СССР)/Русија и остале земље бившег СССР-а, Француска, Кина, Југославија/Србија и остале земље бивше Југославије, Канада, Аустралија, Нови Зеланд, Јужна Африка, Бразил и остали) над силама Осовине (Немачка, Италија, Јапан, Мађарска, Финска и већи део рата Румунија и Бугарска, пре њиховог преласка на страну Антифашистичке коалиције крајем лета 1944. године) и екстремном идеологијом фашизма/нацизма, допринеле су и велике операције и битке.

У борби на Сремском фронту и борбама за његов пробој сломљена је кичма немачке окупационе војске и њених колаборационистичких савезника, као и кичма фашизма/нацизма у Југославији.

Прилог

У прилогу се даје преглед југословенских, совјетских и бугарских јединица које су, бар у неком тренутку, учествовале у борбама на Сремском фронту крајем 1944. и у 1945. години.

Јединице Народноослободилачке војске Југославије/Југословенске армије

Први пролетерски корпус Народноослободилачке војске Југославије (од 1. јануара 1945. преименован у Прву армију Народноослободилачке војске Југославије, а од 1. марта 1945. у Прву армију Југословенске армије)

Корпусне/армијске самосталне и приштапске јединице

Прва пролетерска народноослободилачка ударна дивизија

Прва пролетерска народноослободилачка ударна бригада
Трећа крајишка пролетерска народноослободилачка ударна бригада
Тринаеста пролетерска народноослободилачка ударна бригада „Раде Кончар”
Осма црногорска народноослободилачка ударна бригада
Бригада „Италија”
Артиљеријска бригада
Самосталне и приштапске јединице

Друга пролетерска народноослободилачка ударна дивизија

Друга пролетерска народноослободилачка ударна бригада
Трећа српска народноослободилачка ударна бригада
Четврта црногорска народноослободилачка ударна бригада
Артиљеријска бригада
Самосталне и приштапске јединице

Пета крајишка народноослободилачка ударна дивизија

Прва крајишка народноослободилачка ударна бригада
Четврта крајишка народноослободилачка ударна бригада
Десета крајишка народноослободилачка ударна бригада
Прва бригада НОВЈ/ЈА формирана у СССР-у
Артиљеријска бригада
Самосталне и приштапске јединице

Шеста личка пролетерска дивизија „Никола Тесла“

Прва личка пролетерска народноослободилачка ударна бригада
Друга личка пролетерска народноослободилачка ударна бригада
Трећа личка пролетерска народноослободилачка ударна бригада
22. српска (космајска) народноослободилачка ударна бригада
Артиљеријска бригада
Самосталне и приштапске јединице

Једанаеста крајишка народноослободилачка ударна дивизија

Пета крајишка (козарска) народноослободилачка ударна бригада
Дванаеста крајишка народноослободилачка ударна бригада
32. српска (мачванска) народноослободилачка ударна бригада
Артиљеријска бригада
Самосталне и приштапске јединице

Седamnaеста источnobосанска народноослободилачка ударна дивизија

Шеста источnobосанска пролетерска народноослободилачка ударна бригада
Друга крајишка народноослободилачка ударна бригада
Петнаеста мајевичка народноослободилачка ударна бригада
Артиљеријска бригада
Самосталне и приштапске јединице

21. српска народноослободилачка ударна дивизија

Четврта српска народноослободилачка ударна бригада
Пета српска народноослободилачка ударна бригада
21. српска народноослободилачка ударна бригада
31. српска народноослободилачка ударна бригада
Артиљеријска бригада
Самосталне и приштапске јединице

22. српска народноослободилачка ударна дивизија

Осма српска народноослободилачка ударна бригада
Десета српска народноослободилачка ударна бригада
Дванаеста српска народноослободилачка ударна бригада
Артиљеријска бригада
Самосталне и приштапске јединице

Петнаести македонски народноослободилачки ударни корпус

Самосталне и приштапске јединице

42. македонска народноослободилачка ударна дивизија Петнаестог македонског народноослободилачког ударног корпуса

Трећа македонска народноослободилачка ударна бригада

Седма македонска народноослободилачка ударна бригада

Шеснаеста македонска народноослободилачка ударна бригада

Артиљеријска бригада

Самосталне и приштапске јединице

48. македонска народноослободилачка ударна дивизија Петнаестог македонског народноослободилачког ударног корпуса

Прва македонска народноослободилачка ударна бригада

Друга македонска народноослободилачка ударна бригада

Четрнаеста македонска омладинска народноослободилачка ударна бригада
„Димитар Влахов”

Артиљеријска бригада

Самосталне и приштапске јединице

***Самосталне бригаде Првог пролетерског корпуса НОВЈ
(Прве армије НОВЈ/ЈА)***

Прва коњичка бригада

Друга тенковска бригада

Инжењеријска бригада

Допунска бригада

Групе ваздухопловних дивизија

Једанаеста ваздухопловна ловачка дивизија

111. ваздухопловни ловачки пук

112. ваздухопловни ловачки пук

113. ваздухопловни ловачки пук

42. ваздухопловна јуришна дивизија

421. ваздухопловни јуришни пук

422. ваздухопловни јуришни пук

423. ваздухопловни јуришни пук

Команда речне ратне флотиле

Дунавска речна ратна флотила

Савска речна ратна флотила

Јединице совјетске Црвене армије

68. стрељачки корпус

52. стрељачка дивизија

429. стрељачки пук
431. стрељачки пук
439. стрељачки пук
1028. артиљеријски пук
Друге јединице дивизије

223. стрељачка дивизија

1037. стрељачки пук
1039. стрељачки пук
1041. стрељачки пук
818. артиљеријски пук
Друге јединице дивизије

Ваздухопловна група дивизија „Витрук”

Десета гардијска јуришна ваздухопловна дивизија

165. гардијски јуришни ваздухопловни пук
166. гардијски јуришни ваздухопловни пук
167. гардијски јуришни ваздухопловни пук

236. ловачка ваздухопловна дивизија

267. ловачки ваздухопловни пук

Девети рејон базирања авијације

Здружене јединице 57. армије

Здружене јединице и јединице потчињене фронту

Први гардијски утврђени рејон
83. морнаричка стрељачка бригада
117. ловачко-противавионски артиљеријски пук
418. ловачко-противтенковски артиљеријски пук
419. ловачко-противтенковски артиљеријски пук
49. самостална ловачко-противтенковска артиљеријска дунавска бригада
1008. ловачко-противтенковски артиљеријски пук
529. минобацачки пук
506. топовски артиљеријски пук
87. гардијски минобацачки пук

Друге јединице фронта

Друга бригада речних бродова Дунавске речне ратне флотиле

Јединице бугарске армије

Прва бугарска армија

Трећа пешадијска дивизија

Једанаести пешадијски пук

24. пешадијски пук

29. пешадијски пук

Осма пешадијска дивизија

Дванаести пешадијски пук

23. пешадијски пук

30. пешадијски пук

Литература и извори

[1] АЈ, фонд 110, Инв. бр. 3594, *Извештај команданта немачке 188. Резервне брдске дивизије генерал-потпуковника Ханса фон Хеслина о положају код непријатеља за период 1.-31. X. 1944.*

[2] Атанацковић Жарко, *Срем у народноослободилачком рату и социјалистичкој револуцији*, Месна заједница – Месни одбор СУБНОР-а Шимановци, Београд, 1968.

[3] Броз Јосип Тито, *Стварање и развој Југословенске армије*, Главна политичка управа ЈА, Београд, 1949.

[4] Gončín Milorad, *Druga krajiška narodnooslobodilačka udarna brigada*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1984.

[5] *Зборник докумената и података о народноослободилачком рату југословенских народа*, том I, књига 10, Борбе у Војводини 1944 год., Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1955.

[6] *Зборник докумената и података о народноослободилачком рату југословенских народа*, том I, књига 18, Борбе у Срему 1945 год. (јануар-март), Војноисторијски институт Југословенске народне армије, Београд, 1959.

[7] *Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije*, том II, књига 14, Dokumenti Vrhovnog štaba NOV i POJ (1. septembar – 31. decembar 1944), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1981.

[8] *Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije*, том II, књига 15, Dokumenti Vrhovnog štaba NOV i POJ (1. januar – 15. maj 1945), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1982.

[9] *Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije*, том XI, књига 1, Završne operacije za oslobođenje Jugoslavije 1. mart – 15. maj 1945. (Dokumenti Prve armije), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1971.

[10] *Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije*, том XII, књига 4, Dokumenti Nemačkog Rajha 1944-1945., Vojnoistorijski institut, Beograd, 1979.

[11] Knežević Đorđe, Smiljević Bogdan, Tmušić Dragoljub, *Istorija sa osnovama vojne istorije*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1980.

[12] Mazalica Cvijo, „Prva krajiška na Sremskom frontu”, *Prva krajiška udarna proleterska brigada: sjećanja boraca*, knjiga 2, Skupština opštine Prijedor, Prijedor, 1982.

[13] Morača Milutin, *Prva armija u završnim operacijama za oslobođenje Jugoslavije*, *Vojno delo*, br. 3/1975, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu SFR Jugoslavije, Beograd, 1975.

[14] Petranović Branko, *Istorija Jugoslavije 1918-1988*, I, Nolit, Beograd, 1988.

[15] Petranović Branko, *Istorija Jugoslavije 1918-1988*, II, Nolit, Beograd, 1988.

[16] Petranović Branko, *Srbija u Drugom svetskom ratu 1939-1945*, Vojnoizdavački i Novinski centar, Beograd, 1992.

[17] Тмушић Драгољуб, *Сремски фронт 23. X. 1944 – 13. IV. 1945.*, Дневник, Нови Сад, 1987.

ЛИБЕРАЛНИ ПРАВАЦ ПОЛИТИЧКЕ ЕКОНОМИЈЕ И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА ЕКОНОМСКУ МИСАО У СРБИЈИ У 19. ВЕКУ

Снежана Љ. Крстић

Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Предраг В. Јовићевић

Факултет за примењени менаџмент, економију и финансије, Београд

Роса М. Анџић

Алфа Универзитет, Београд

Либерална економија слободног тржишта, заснована на немешању државе у област економије, у Србији се појављује у 19. веку, у време Првог српског устанка, најпре као политичка, а затим и као економска идеја. Ове идеје биле су присутне и у Сретењском уставу 1835. године. Почетком 19. века, одредивши се за повратак у европски цивилизацијски круг држава, од којег је била одвојена отоманском окупацијом, Србија коначно постаје део европског политичког, економског и културног простора. У економском погледу у Србији се тада јављају прве идеје либерализма и вулгарне политичке економије. У раду се наводе гледишта неколико најзначајнијих аутора из тог времена, као и основне концепције либералних идеја и њеног вулгаризовања.

Кључне речи: *либерализам, политичка економија, вулгаризам, слободна конкуренција, приватна својина*

Увод

Основне идеје либерализма прво се срећу у развијеним европским државама, у Енглеској и Француској, и то у периоду од краја 18. до краја 19. века. По овим идејама друштво треба препустити слободном развоју без интервенције државе. Улога државе само је у заштити слободне конкуренције и приватне својине, и она не би требало да има привредне функције. У фокусу разматрања су потрошач и његова одлука о куповини, што приморава произвођаче да производњу прилагоде потрошњи. Либерализам треба да обезбеди оптималну и економичну производњу и најрационалнију алокацију фактора производње. Слободна иницијатива учесника у тржишној привреди, лични интерес и максимизација добити представљају основне принципе либерализма. Маркс је целу буржоаску економију после Смита, Рикарда и Сисмондија назвао вулгарном грађанском економијом. За разлику од њих, вулгаризатори се баве описивањем појава, тј. њиховим спољним

манифестацијама, бране интересе владајуће класе и вулгаризују већ откривене истине са намером апологетике капиталистичког система.

У првој половини 19. века концепције о слободној трговини у Србији преузете су од енглеске и француске вулгарне политичке економије. У Србију су ове идеје уносили трговци, банкари и учени људи који су се школовали у иностранству. До захтева трговаца за економским либерализмом довела је апсолутистичка политика кнеза Милоша, оличена у грубим методама акумулације капитала. Борба за либерализам значила је за Србију борбу за економско и политичко осамостаљење од Турске. У Србији је продор либералистичких идеја каснио за развијеним европским државама. Битни предуслови за нове идеје јесу развој мануфактуре и трговине, тако да је продор ових концепција у Србију омогућен четрдесетих година деветнаестог века. Уместо камерализма, као економске политике која се заснива на развоју националне економије и остваривању спољнотрговинског суфицита, у Србији доминирају концепције вулгарне политичке економије, које се примењују у пракси и предају на универзитетима и различитим образовним институцијама, о којима се расправља у академским круговима.

Имајући у виду трговинску зависност Србије од Аустрије, почињу да се траже нове трговачке везе са другим земљама, нарочито Француском и Енглеском, које би услед слободније конкуренције подизале цене српских извозних производа и онемогућавале монополе трговине. Јаче везе са развијеним земљама значиле су нова тржишта, развијање мануфактуре и трговине, једном речју општи индустријски напредак. До 1878. године, када је Србија добила независност на Берлинском конгресу, либералистичке идеје биле су доминирајуће. Требало је ослободити Србију прво политичке, а затим и економске зависности од Аустрије, пре свега привреду и трговину од страног утицаја. Све то утицало је и на економску мисао, која је негована у Србији и очекивано била под директним утицајем земаља са којима су јачале трговинске везе.

Аутори који радовима доминирају у економском животу Србије у 19. веку и који ће бити приказани у овом раду представљају и зачетнике либералних идеја које у одређеним моментима бивају вулгаризоване, али ипак на свеобухватан начин представљају покушај успостављања темеља слободне трговине.

Милан Миловук

Милан Миловук¹ био је вишеструко образован човек. Најзначајније његово дело „Начела науке о трговини“ написано је 1861. године. Поред овог дела написао је и „Српску стенографију“ и „Трговачко књиговодство“. За дело „Начела науке о трговини“ професор Лазар Пејић каже: „Ово дело требало је, у првом реду, да послужи као уџбеник ђацима средњошколског узраста и трговцима у пракси. Иако није достизало највиши ниво научне обраде тога времена, дело је у знатној мери утицало

¹ Рођен је у Пешти 1825, где је завршио правне и камералне науке. После завршетка студија радио је у Румунији неко време. У Београду је у периоду од 1855. до 1859. године предавао у топчидерској Ратарској школи. Био је и директор и професор Трговачке школе.

и на економску мисао и економску праксу Србије шездесетих година 19. века”. [1] У својим економским концепцијама Миловук разматра проблематику пољопривреде, занатства, индустрије и мануфактуре за које каже да су битни за развој трговине. За ондашње услове добро је резоновало да треба извозити производе више прераде, а увозити сировине. Што се увозних и извозних царина тиче, Миловук је сматрао да треба увести царине на луксузна добра, а код егзистенцијалних добара да их треба укинути. Поред тога што је био либерал, код њега налазимо елементе протекционистичке политике, који су нарочито били изражени код царина. Царине треба да донесу држави приход и да контролишу увоз. Царински систем треба да буде свакоме разумљив, јасан и једноставан.

Миловук се залагао за трговину производима а не вредносним папирима. Пореска политика треба да стимулише производњу, с тим да порези не смеју бити превиши. Трговином земља треба да извуче максимум од себе, чиме ће повећати богатство.

Посебну пажњу Миловук посвећује новцу, који је, по њему, прва потреба у трговини. Код науке о новцу треба имати у виду: новац уопште, размеру злата према сребру, банке и акције, обрт и циркулацију новца, кредите, новац разних држава и његову „равну” вредност. Разматрајући размере злата и сребра, Миловук каже да при обрту злата треба знати колико се злата или сребра може добити за неку робу. Када би злато или сребро било потпуно чисто најлакше би се могла сазнати кантарска вредност. Међутим, потпуно чисто злато и сребро доста је мекано да би се употребљавало као монета, тако да се схватило да при ковању монета од злата и сребра треба додати неки метал да би оно било постојано и чврсто за промет. Као додатни метал најчешће се употребљавао бакар. Следећи узрок додавања бакра у монете злата и сребра била је наплата трошкова ковања. Код злата и сребра мора се водити рачуна о чистоћи и тежини ових племенитих метала. У време када је Миловук писао о монетама, њихова тежина се опредељивала најчешће холандским асима. У Немачкој је мера за златне и сребрне монете била келнска, а у Француској и Холандији троаска марка. По тежини једна марка злата имала је 24 карата, а једна марка сребра 16 карата. Трошкови израде монете урачунавају се у вредност новца. Тако је Француска издавала сваку златну и сребрну монету по 81/5% скупље него што је куповала злато и сребро у чистом облику.

Миловук је, обрадивши разна економска питања, и дајући своје теорије о њима умногоме допринео развоју економске мисли у Србији. Као и већина либералних економиста који су имали прилично напредна схватања у време када су полако напуштани камералистички принципи, и Милан Миловук даје доста заокружене и праксом поткрепљене теорије. Миловук је велики део својих истраживања посветио новцу. У његово време нарочито велика дилема постојала је на линији биметализам – монометализам. Критиковао је кварење новца мешањем злата и сребра са бакром, бронзом и сличним металима. Миловук је сматрао да је за вредност монете и валутног курса битна чистоћа и тежина племенитог метала у јединици монете. За развој новчаних концепција важна је и Миловукова анализа банака, као и улога и место менице у платном систему.

Комбинација политичког либерализма и државне интервенције код Уроша Миланковића

Либералистичке концепције и вулгарну економију заступали су многи српски економски писци. Они су својим концепцијама и ставовима дали значајан допринос економској мисли у српским земљама. Поред осталих, треба посебно поменути Уроша Миланковића.² Сматра се да је Миланковић доста контроверзан писац који је у области економије заступао камералистичке ставове и интервенцију, а у политичком погледу био је либерал. Залагао се за активан спољнотрговински биланс који би се остварио меркантилистичком политиком, а на унутрашњем плану најприхватљивији би био економски либерализам. Да би спољнотрговински биланс земље био активан морала се развити производња и ти производи понудити иностранству. Његов либерализам нарочито долази до изражаја у критици монопола и привилегија. „Док се у спољној трговини залагао за оштру државну интервенцију, Миланковић је сматрао да унутар домаће привреде треба да влада либерализам и слободно предузетништво, али прихватајући кантовски либерализам, он одбацује егоизам у економским односима, који се као начело јавља код класичних економиста крајем 18. и почетком 19. века, и касније код вулгаризације класичне политичке економије и сматра да је поље дејства конкуренције ограничено и да појединци у привредном животу морају усклађивати међусобне економске интересе.” [2] Да би дошло до економског напретка треба снизити царине и порезе, и повећати тражњу и производњу. Извоз примарних производа имао је да се употреби за увоз машина и изградњу фабрика, а требало је створити услове за кредитирање индустрије.

Теорија новца била је доста заступљена у Миланковићевим анализама. Урош Миланковић био је један од првих српских економских писаца који је анализирао кредитно пословање, банке и златну подлогу валуте. „Тко с овим акцијама спекулира, тај мора у трговини светској код куће бити, и тако се мање више рађа аристократија или освојеније посла и капитала у мери новца.” [3] За разлику од меркантилиста који сматрају да новац настаје у промету, у нееквивалентној размени Миланковић је сматрао да треба оплодити капитал и рад и повећати производњу, јер је у њој извор богатства. Фокус збивања он преноси са промета (меркантилизам) на производњу (либерализам), која је, према њему, извор богатства.

² Миланковић је по образовању био филозоф и публициста. Следио је идеје Хегела, Шелинга и Фихтеа. Био је либерал и следбеник Вука Караџића у политичком погледу. Његово најпознатије дело *Наше време* издато је под псеудонимом „Светољуб” 1847. године у Београду. Рођен је у Даљу 1800. године. Права је завршио у Бечу. Бавио се филозофијом, писао је о политичким, националним и књижевним питањима Срба у Угарској. Био је народни просветитељ и судски официр у разним местима у Угарској. Умро је 1849. године.

Чедомиљ Мијатовић

Као економски писац, књижевник, политичар и државник, Мијатовић³ се сматра доста контроверзним економским писцем и политичарем друге половине 19. века. Залагао се за ширење трговине и укључивање Србије у међународну поделу рада. Критиковао је неповољну конкурентност српске робе, пре свега због извоза пољопривредних производа и увоза индустријске робе. Многи економисти сматрали су да је Србија сиромашна земља и да мора развијати индустрију. Међутим, неповољним царинама није се могла штитити домаћа индустрија. С обзиром на аустријски монопол спољне трговине, царине нису могле да штите индустрију, па се прешло на повластице и концесије. Наиме, „монопол дан једном домаћем предузећу спречавао је појаву сличних предузећа у самој земљи, али није спречавао страна предузећа да својим нижим ценама туку монополисаном предузеће чак и на нашој властитој пијаци. Ако се унутрашња утакмица могла сузбити давањем монопола, спољашња утакмица могла се сузбити само увозним царинама, а ми (тј. Србија) те царине нисмо имали права установљавати како смо хтели. Сам собом, систем концесија који је влада усвојила и недостатку увозних царина, није био у стању изазвати цветање наше индустрије”. [4]

Књижица „О условима успеха”, написана 1892. године, била је намењена трговцима и трговачкој омладини. Књигу Мијатовић започиње речима: „Покрет који се међу младим трговцима и трговачком омладином од последњег времена опажа, испунио је и мене радом и новом надежом да за српски народ свиђу бољи дан” [5]. Своје теорије Мијатовић је изложио у делима „Извод из политичке економије” и „Предавањима из политичке економије”. У првом делу тежио је да се надовеже на гледишта Косте Цукића и Владимира Јовановића. У другом делу је заступао је теорију трошкова производње, истичући да је производња основни проблем и да са њом треба започети анализу. Значај капитала као фактора производње Мијатовић види у томе што је капитал оруђе којим човек савлађује спољну природу и овладава њоме. Рад дефинише као „покретање у мишићној и нервној сфери организма човека”. [6] Мијатовић одбацује разликовање рада на физички и умни, јер каже да ниједан не може постојати сам за себе. Истиче типично вулгарну тезу да је сваки производ резултат деловања сва три фактора производње. Мијатовић прави разлику између употребне и прометне вредности, сматрајући да је употребна вредност услов прометне вредности. Цена се разликује од прометне вредности, а вредност се изражава у трошковима производње.

Мијатовић прихвата Сејов закон тржишта, сматрајући да су кризе немогуће, јер се роба неће продавати по минималним ценама. У својим општим појмовима Мијатовић даје низ вулгарних дефиниција економских категорија. Једна од њих је дефиниција богатства: „Богатство је велико имање, особито кад сравњено с другим велико изгледа” [6].

³ Рођен је 1842. године у Београду. Био је министар у влади Јована Маринковића, присталица династије Обреновић и лични пријатељ краља Милана, добар дипломата али сувише страначки настројен што се унутрашње политике тиче. Био је министар спољних дела и посланик Србије у Лондону и Цариграду. У периоду од 1865. до 1869. године предавао је политичку економију на Великој школи. Умро је у Лондону 1932. године.

Мијатовић је био врло заслужан за увођење динарског система у земљу и унификацију валуте. Скупштина је 1873. године донела „Закон о ковању српске сребрне монете”, где је динар установљен као новчана јединица, а садржавала је 100 пара. Србија је под Мијатовићевим утицајем ушла у „Латинску унију”, а динар је имао паритет један према један према валутама: Италије, Француске, Швајцарске и Белгије. Како вазалним државама није било дозвољено да кују свој новац, Турска се успротивила Мијатовићевом сребрном динару. Међутим, после добијања независности Србија кује и златни новац. Док је Мијатовић био министар финансија јавиле су се извесне тешкоће. Пре свега, новчана криза у Аустрији која је, као што је познато, била највеће тржиште за српске извозне производе, затим немогућност добијања кредита за смањење буџетског дефицита, а касније и Бонтуова афера при изградњи пута Београд – Ниш. Краљ Милан имао је велике трошкове, што је повећавало дефицит буџета, а Мијатовић, као његов лични пријатељ, није могао да се одупре његовим захтевима.

Чедомил Мијатовић утицао је на оснивање Привилеговане народне банке Краљевине Србије. Био је врло образован и оригиналан човек. Као економски писац и књижевник утицао је на интелектуални живот Србије. Његова предавања на Великој школи била су врло посећивана. Јак утицај имао је на трговачку омладину. Међутим, политички није био довољно принципијелан. Што се економске проблематике тиче Мијатовић је често остајао на површини ствари, уосталом као и сви вулгарни економисти. Његове заслуге су у увођењу динарског система и оснивању Привилеговане народне банке. Његово дело није обогатило дело Косте Цукића, као што је сам желео. Многи сматрају да је оно значило чак корак назад. Он се задржао на површини економских појава у својим анализама, описивао их је, класификовао и вулгаризовао.

Коста Јовановић

Јовановић⁴ је био контроверзан писац и либерал који, по потреби, одступа од својих начела и тражи државну интервенцију. Као и сви просветитељи није се бавао суштином појава већ њиховим описивањем.

Типично дело вулгарне економије представља Јовановићева „Популарна народна економија”. Јовановић иступа као присталица манчестерске школе, и у економској анализи полази од анализе производње. У његовим разматрањима присутна је подела рада и слободно деловање тржишта. Био је присталица пореских реформи и пропорционалног опорезивања. У књизи „О преиначењу или уређењу пореске системе” описује порески систем у којем влада хаотично стање и да би требало извршити одређене промене. До тада су постојали: бећарски данак, главница, чиновнички данак и харач. Основни порез била је главница која је износила 5 талира. Бећарски данак су плаћали нежењени, а на имање се плаћао чиновнички порез. У Србији је за време уставобранитеља оствариван буџетски дефицит. Чиновнички систем био је прескуп за малу земљу каква је била тадашња Србија.

⁴ Рођен је 1832. године. Гимназију и Велику школу завршио је у Београду. Политичку економију студирао је у Немачкој, у Берлину на Hoch Handels-schule. Био је професор народне економије и политичке рачунице на Великој школи.

Јовановић је покушао да оствари пореске реформе, да покрије буџетски дефицит и да смањи државни дуг. До тада је примењивано једнако опорезивање. је Желео је да уведе пропорционално опорезивање, сматрајући да свако треба пропорционално да сноси терет опорезивања и то према теорији жртве у корист државе. Основа опорезивања треба да буде имовина. Порезима треба да се обухвати имовина грађана, рента од земљишта, камата на капитал и предузетничка добит. Иако није уочио да је прогресивно опорезивање боље и праведније од пропорционалног, његови ставови били су доста напредни. У истом делу Јовановић наводи да пад куповне моћи становништва нема великог утицаја на животни стандард, јер су у то време приходи расли брже од пада куповне моћи. „Док је тридесетих и четрдесетих година било тешко доћи до новца, 1860. године било је лакше видети дукат него талир, па скок цена није тако значајан. Очигледно је да је и он као и други економисти ове школе заступао квантитативну теорију новца.” [1]

У делу „Народна економија за сваког” навођена су разматрања о новцу. Новац је мерило цене и средство размене. Кује се од злата и сребра и користи као мерило вредности. Новац убрзава обрт добара. Осим вредности, Јовановић код новца уочава и унутрашњу вредност. „Кад у некој земљи новац изгуби од своје вредности, јер га има много то је онда хрђаво за раднике и оне који живе од утврђене плате, јер све морају скупље да плаћају.” [7] Видимо да Јовановић запажа да већа количина новца у оптицају доводи до пада његове вредности (инфлација), и да тиме губе слојеви становништва са фиксним дохоцима. Он, такође, сматра да увећавање јавног богатства доводи до увећања надница. Капиталисти губе кад вредност новца опада, јер кад им се новац врати, има мању вредност. Дужници који су узели новац на зајам са дугим роком имају користи. Јовановићева теза да се умножавањем новца умножава и богатство земље била је прихватљива с обзиром на важећи златни стандард. Анализирајући проблематику новца у Србији, закључује да проблеми настају услед „нагле умножености новаца без равномерне умножености стварних добара”. [7]

Јовановићеви преводи страних аутора били су много познатији од његових радова. Његове расправе о фискалним проблемима у Србији, иако су биле врло напредне и квалитетне, остале су у засенку његових превода. Јовановићеви радови типични су за либералну економију, а преводи за вулгарну политичку економију. Јовановић је желео да докаже да новац није једини облик богатства народа, као што су то сматрали меркантилисти.

Алекса Спасић

Један од великих српских економиста Алекса Спасић⁵ је у области економске теорије остао доследан грађанском економском либерализму Смита и Рикарда. Био је образован човек и одлично је познавао модерну економску европску литературу 19. века. При анализи вредности Спасић је заступао варијанту теорије вредности Адама Смита. По његовом мишљењу, капитал је стожер политичке економије и служи стварању богатства. Такође, сматра да се капитал рађа са племенитим металима и оп-

⁵ Спасић је рођен 1831. године. Био је први гувернер Српске народне банке, једно време министар финансија и заступник министра народне привреде и члан Српског ученог друштва. Службовао је у представништвима у Лондону, Паризу, Бечу и Букурешту. У иностранству се формирао као економски мислилац и стекао богато практично искуство, које је преносио у своју земљу.

штом робом. „Са развојем робне производње, појавом новца и растом органског са става капитала расте и потреба за кредитима. Из трговачког капитала издваја се финансијски капитал (кредитни капитал) који постоји независно од осталих капитала и добија водећу улогу у друштву. Капитал се налази у рукама крупних капиталиста, док у осталим слојевима становништва влада оскудица и велика тражња за њим, па је отуда производни кредит мање развијен од других облика кредита.” [8] Анализирајући капиталистички систем, сматрао је да су кризе неизбежне, при чему је мислио на структурне кризе. До криза долази услед минималне штедње, спорог обрта циркулирајућег капитала, недовољних обртних средстава и превеликих инвестиција.

У делу „Банке и банкари” Спасић разматра настанак банака, њихове функције и улогу у друштву. У самом уводу књиге наводи да се углавном користио енглеским писцима, јер су они „најдаље дотерали од свију народа у овој грани” [9]. Говорећи о новчаним кризама, Спасић сматра да се „новчане панике” најчешће јављају у трговачким земљама, долазе обично после срећних времена, трговачког и економског напретка. Весници новчаних криза су мали интерес на капитал, раст цена робе и раст шпекулативних послова. При анализи новца Спасић се користио Смитовом методом. Није прихватио квантитативну теорију новца, сматрајући да се вредност новца утврђује радом који је утрошен у производњи племенитих метала. Новац може да мери вредност роба „само зато што је и сам вредност, и то вредност по превасходству, на име вредности најтананија и најсавршенија од свију вредности које ми познајемо” [8].

Алекса Спасић спада у либералне економске писце. Био је познавалац Мила, Мек Кулоха и Рикарда. Нарочито су принципи „lesse-fera” наглашени у његовим књигама „Државе и финансије” и „Финансије и народи”. У својим делима захтевао је економске и политичке слободе, залагао се за буџетску контролу и равнотежу. Тражио је ново уређење правне државе, финансијске администрације и уређење законодавства, при чему би морао да се укине гломазни бирократски апарат у Србији. Спасић је у својим радовима критиковао владу кнеза Михаила и његов апсолутизам, тражећи више либерализма у економском и политичком животу Србије. У области економије нарочито су важни били његови ставови о теорији радне вредности и о новцу, који су за седамдесете године 19. века били изузетно напредни.

Коста Цукић

Средином педесетих година у Србију се враћају први државни питомци који су студирали у иностранству, доносећи идеје вулгарне економије и историјске школе. Неки од њих били су либерали, а други конзервативци. Либерали преовлађују до стицања независности. Од 1878. године, због неопходности државне интервенције ради заштите развоја домаће индустрије, доминирају економски писци који се залажу за државну интервенцију. У тим условима јавља се и Коста Цукић⁶ са својим

⁶ Коста Цукић је био истакнути српски економиста, професор државних наука у Лицеју, министар привреде и просвете кнеза Михаила. Представљао је Србију у страним престоницама и био члан Српског ученог друштва. Рођен је у Краљеву, школовао се у Аустрији и Немачкој, докторирао је код хајделбершког професора Карла Рауа. Био је први писац уџбеника економске науке у Србији. Заслужан је за оснивање Управе фондова, за реформе пореза и увођење бакарног новца. У време док је био министар просвете, Цукић је доста допринео да се Лицеј претвори у Велику школу.

идејама које означавају крај камерализма. Цукићева „Државна економија” била је прво систематско дело из области политичке економије у Србији. Писана је под утицајем Рауа, као спој неокамерализма и концепција Адама Смита. Прихватајући Смита и Сеја и повезујући их са камералистичком политиком, објашњава се његова приврженост просвећеном апсолутизму кнеза Михаила. Написавши ово дело, прво систематско дело из политичке економије у Србији, Цукић је увео нашу земљу у токове светске економске науке. Иако је пре њега било покушаја да се напише једно систематско економско дело, Коста Цукић је једини успео да целокупну економску проблематику преточи у дело на народном језику.

Трећи део његовог тротомног дела који обухвата финансијску политику назвао је „Финансије”. „Финансије су наука по којој се врши умножавање, чување и потрошња државног имања. Старање и рад владе око стварних добара је владина економија, а предмет те економије је владино или, у ужем значењу, државно имање. Како ће се ово имање на најкориснији начин и за владу и за народ повећати и трошати показује нам владина економија, једном речју финансије”. [10] Цукић сазрева са радом у државној служби. Напустивши свој младалачки либерализам, постаје конзервативац и залаже се за државну интервенцију. Добро је познавао улогу државе и, као финансијски стручњак, спроводио финансијске реформе. Један од приоритета економске политике била је реформа пореског система. До тада је порески систем у Србији био неуређен, а при прикупљању пореза често су се јављале злоупотребе.

Цукић је у сва три тома „Државне економије” говорио о новцу и кредиту. Покушао је да да формулу количине новца која циркулише у току једне године у једној земљи, множећи број обртаја са сумом новца.

У време док је био министар финансија основана је Управа фондова. Цукић је одиграо важну улогу у њеном оснивању. Управа фондова послужила је за ослобођење сељака зеленашког дуга. Циљ је био да се јефтиним пољопривредним кредитом ликвидира зеленаштво. Управа фондова је као кредитни завод користила постојеће фондове и приватна средства као свој основни капитал којима директно даје кредите сиромашнима.

Цукић је детаљно анализирао државне расходе и закључио да државне установе имају велике издатке. Јавно је изнео да у Србији цивилна листа има највеће учешће у буџету од свих европских земаља, због чега је био смењен са Катедре на Лицеју и послат у државну администрацију. Касније је заступао сасвим супротно гледиште. За Цукићеву економску политику и за њега као министра финансија професор Пејић каже да му је „поред свог патриотизма и научне и стручне савесности... недостајала теоријска доктрина, која би одговарала потребама Србије његовог времена. Цукић није имао довољно практичног духа да економску теорију повеже са привредном праксом, он је више био економско-просветитељски тип научника који се у улогу државе у привреди веома добро разумевао, али не и у улогу трговца, сељака и у практичне привредне проблеме. Али ни због самих историјских прилика није могао да учини више”. [1]

Цукић је имао високу патриотску свест, био је савестан економски писац просветитељског духа. У свом тротомном делу он се удаљава од камералистичких схватања и приближава Смиту. Комбиновањем теза на линији Смит – камерализам, које је преузео од Рауа, утицао је на развој вулгарне економије у Србији. Цу-

кић је одбацио национални систем политичке економије, јер је искуство показало да је народ срећнији међу срећним суседима, „...а не као што Лист и неки још мисле, да само из пропасти других народа наше благостање извести можемо”. [1]

Цукић је сматрао да је државна интервенција потребна да би се Србија извукла из вековне заосталости, али само интервенција у области спољне трговине. Карактеристична је његова комбинација унутрашњег либерализма и неокамералистичке државне интервенције. Његово заокружено и систематско дело означава увођење Србије и српске економске мисли у светску. „Његов допринос је био у томе што после његовог дела није било повратка уназад”. [1]

Закључак

Концепције о слободној трговини, преузете од енглеске и француске вулгарне политичке економије, у Србији су развијали, у првој половини 19. века, трговци, банкар и учени људи који су се школовали у иностранству. До захтева трговаца за економским либерализмом довела је апсолутистичка политика кнеза Милоша, оличена у грубим методама акумулације капитала. Борба за либерализам значила је за Србију борбу за економско и политичко осамостаљивање од Турске. У Србији је продор либералистичких идеја каснио за развијеним европским државама. Битни предуслови за нове идеје били су развој мануфактуре и трговине, тако да је продор ових идеја омогућен четрдесетих година 19. века.

Допринос аутора приказаних у овом раду посебно је значајан, имајући у виду чињеницу да је период у којем су стваране њихове идеје праћен различитим борбама идеолошке природе. Економска мисао је, упркос различитим притисцима, успела да оствари свој циљ – више либерализма у економском и политичком животу Србије.

Литература

[1] Пејић Л., *Развој економске мисли у југословенским земљама до Првог и у Југославији између два светска рата*, Савремена администрација и Институт за економска истраживања, Београд, 1986.

[2] Пејић Л., *Југословенски меркантилисти*, Смедерево, 1979.

[3] Миланковић У., *Наше време*, Београд, 1847.

[4] Јовановић С., *Влада Милана Обреновића*, Београд, 1934.

[5] Мијатовић Ч., *О условима успеха*, Београд, 1892.

[6] Мијатовић Ч., *Извод из политичке економије*, Београд, 1867.

[7] Јовановић К., *Начела народне економије за сваког*, Београд, 1872

[8] Спасић А., *Новац и кредит*, Гласник српског ученог друштва, Београд, 1870.

[9] Спасић А., *Банке и банкар*, Приступ, Београд, 1870.

[10] Цукић К., *Државна економија*, Финансије, Београд, 1853.

[11] Жупљанић М., Регионална држава, *Одитор*, бр. 3, 2012, стр. 4-11.

О ХИЈЕРАРХИЈИ ДОКТРИНАРНИХ ДОКУМЕНАТА

Горан М. Вукадиновић
Војска Србије, Ратно Ваздухопловство и ПВО,
204. ваздухопловна бригада
Срђан В. Старчевић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Нормативно и хијерархијско дефинисање националне (државне) безбедности је важан предуслов укупног развоја српског друштва у складу са потребама садашњице, али и праксом савремених демократских држава којима Република Србија декларативно тежи. Основним доктринарним документима Републике Србије влада, пре свега, оријентацијска неодређеност, политичко и доктринарно лутање које је уједно и главно обележје последње три деценије новије српске историје у целини.

У овом раду биће дефинисана хијерархија доктринарних докумената у складу са достигнутим развојем научне мисли у нашој земљи, уз преглед одговарајућих докумената који дефинисану хијерархију прате и потврђују. То је уједно и одговор на позив за стварање једног ширег научног форума¹ у којем би се разматрао даљи доктринарни и стратегијски развој Републике Србије са циљем да се утврђени низ доктринарних докумената комплетира.

Реформа система одбране, као процес који непримерено дуго траје, не може се успешно завршити без тачно утврђене хијерархије доктринарних докумената. Показало се да је то унифициран, јединствен процес за сваку земљу понаособ, а свако копирање већ извршене реформе у некој „сличној“ земљи биће промашен концепт. Сагласно опредељењима изнетим у стратегијско-доктринарним документима и презентованим политичким циљевима сарадње, Република Србија није много одмакла од интензивног и садржајног учешћа у Програму Партнерство за мир, односно од јасно исказаног интереса Републике Србије за обезбеђивањем компатибилног националног система одбране са системима одбране земаља чланица НАТО-а и Програма Партнерство за мир.

Република Србија нема јасан, јединствен и национални хијерархијски ток доктринарних докумената, што је један од разлога за безбед-

¹ Позив објављен у прегледном чланку: “О хијерархији стратегијских докумената”, ванредни професор, др Божидар Форца (генерал-мајор у пензији), др Биљана Стојковић, Војно дело, број: лето 2014. године, DOI: 10.5937, стр. 145.

носно-стратегијска лутања у последњих двадесет и пет година, а као последица мањкавости укупних политичких околности и друштвено-политичког развоја нашег друштва.

Кључне речи: *држава, безбедност, оријентација, национални интерес, стратегија, очување, документ*

„Када брод не зна у коју луку треба скренути, сваки ветар је неповољан”

Сенека

Увод

Истражујући везу међу националним интересима, стратегијске оријентације и стратегије државе можемо доћи до дела одговора схватајући интеракцију глобалних и регионално-балканских безбедносних збивања. Креирање безбедносне политике у годинама иза нас није било могуће извршити „самостално”, независно од интереса великих политичких, економских и војних сила и њихових безбедносних интереса.

Тиме се у ово разматрање уводи и појам политичке, економске и војне оријентације државе у смислу прихватања и спровођења националних (државних) интереса носилаца међународне или регионалне моћи. Данас је питање креирања националне безбедносне политике посебно значајно, јер је оно уједно и део процеса „транзиције” Републике Србије, као показатељ смера, темпа и дохвата реформе целокупног друштва. Било би посве нереално рећи да Република Србија, данас, безбедносну политику креира потпуно самостално, изван процене безбедносног стања региона и његових промена у односу интересе, безбедносне утицаје и домет тих утицаја највећих центара политичке, економске или војне моћи.²

Окружење Републике Србије биће још дуго безбедносно врло актуелно и немирно.³ Како је релативна балканска безбедносна стабилност постигнута под снажним притиском међународне заједнице јасно је да услед промена односа снага у свету неминовно долази до нестабилности и у нашем региону. Босна и Херцеговина, Косово и Метохија, западна Македонија и југ Републике Србије су потенцијална кризна жаришта националних сукоба, а питања граница, међународног тероризма, положаја Српске православне цркве, статуса нације и државе савремених Македонаца и многа друга отворена питања додатно усложњавају крхке и напете односе међу балканским државама.

Због тога је потребно омогућити развој доктринарне теорије и праксе, а ради прецизне пројекције, изградње и одржавања потребне, довољне количине моћи државе која ће омогућити очување, достизање националних (државних) интереса и развој друштва у целини.

² Прим. аут.: Једином глобалном силом од распада биполаризма сматрају се САД, док све остале постају и остају регионалне.

³ Прим. аут.: Терористички акти на територији суседне Македоније (бивше југословенске Републике Македоније) доказ су за ту тврдњу (као нпр. терористички напад у Куманову, 9. маја 2015. године).

Хијерархија доктринарних докумената (теоријско-практични оквир)

Теоријско дефинисање националних (државних) интереса⁴ и циљева Републике Србије

Савремена друштва, у складу са сопственом потребом самоодржања, кроз организацију државе, као међународни субјект, дефинишу своје националне (државне) интересе и циљеве. У току одређења и достизања државних (националних) интереса они се на различит начин рефлектују на суседе, структуру војних и свих других савеза, међународне односе, регионални мир, па чак и стабилност у свету. „С обзиром на то да се државе развијају у све комплекснијем и неизвеснијем окружењу, неопходно је да се национални (државни) интереси веома пажљиво дефинишу, а нарочито национални (државни) циљеве који представљају њихову операционализацију, како би стратегије намењене за постизање тих циљева биле што поузданије, а самим тим и ефикасније“.⁵

Вредност која се широким консензусом прогласи за национални (државни) интерес не може бити предмет преговора са супротстављеним регионалним или међународним субјектом „и ради његове заштите нација и држава су спремне да ангажују све расположиве снаге, укључујући и употребу силе или претњу њене употребе“⁶. Национални (државни) интерес или старији назив „државни разлог“⁷ представља посебно поље проучавања политичке. Поједини аутори национални (државни) интерес одређују као „све оно што држава жели да постигне или сачува с обзиром на друге државе“.⁸ Национални (државни) интереси постављају се као сталне црте једне државе, односно нешто што стоји изван било каквих унутрашњих политичких слагања или неслагања. Као главни национални интереси којима тежи свака држава истичу се: очување мира, реализација пуненационалне безбедности и стални развој државе. „Национални (државни) интерес представља јединство елемената на којима се заснивају основне потребе једне нације или државе, укључујући само-

⁴ Савремена администрација, „Мала политичка енциклопедија“, Београд, 1966. године, страна 390. Термин „интерес“ изражава „... одређени активан однос човека према некој ствари, другом лицу или извесној идеји, удео учешћа у нечему или значај, важност, корист за човека из тог односа. Бити заинтересован значи бити спреман да се ступи у активан однос према нечему да би се задовољила нека лична потреба или жеља (лични интерес) или одређена друштвена потреба (друштвени интерес). И у једном и у другом случају интерес се задовољава у активном задовољењу одређене потребе личне или друштвене...“.

⁵ „Стратегијско планирање одбране“, др Митар Ковач, др Дејан Стојковић, ВИЗ, Београд, 2009. године, страна 192.,

⁶ „Стратегијско планирање одбране“, др Митар Ковач, др Дејан Стојковић, ВИЗ, Београд, 2009. године, страна 192.,

⁷ Прим. аут.: Државни разлог у политичкој теорији углавном има негативно значење, јер је у политичкој пракси пречесто злоупотребљаван. Овај појам увели су Франческо Гвичардини и Николо Макојавели. Он пре осликава отуђеност државних центара моћи или моћних појединаца који себи дају за право да једини тумаче шта је интерес државе,

⁸ „Међународни политички однос“, Радован Вукадиновић, Барбат, Загреб, 1998. године, страна 145-151.,

очување, национални интегритет, економску сигурност и војну безбедност. Витални национални (државни) интерес може се дефинисати као корист, добит, погодност од посебног значаја за опстанак нације”.⁹

Национални (државни) интереси су недељиви и достижу највиши ниво општости за једну нацију, односно државу. Свака подела по нивоима општости води у не-потребне нејасноће и умањење значаја оних интереса које сматрамо есенцијалним (највиши ниво општости). Усвајају се националним (државним) консензусом свих политичких субјекта укупног друштвеног живота једне државе. „У модерном демократском друштву функцију артикулисања и дефинисања интереса који проистичу из различитих димензија друштвеног живота реализују политички субјекти било које државе. Из тог процеса који редигује многе интересе, врши се синтеза мноштва различитих интереса у једну општу државну политику”.¹⁰ Политичке странке кроз програмске циљеве,¹¹ начела деловања¹² или програмска начела¹³ дају обресе јединственог нацрта националних (државних) интереса земље у којој делују. Посебно озбиљан приступ наведеним циљевима и начелима подразумева се за парламентарне странке. На основу сопствене идеологије и политичке традиције деловања, политичке странке различито опажају начине и методе којима се дефинишу национални (државни) интереси (националисти, социјалисти, либерали, демократе, покрет зелених и сл.). Програмом рада политичке странке операционализују се прокламовани национални (државни) интереси, одређују национални (државни) циљеви и дефинишу јасни, недвосмислени начини очувања и достизања националних (државних) интереса и развој друштва у целини, а у складу са идеологијом политичке странке. Бар би тако требало да буде. У формираном, успостављеном парламенту, политичка странка са највећим бројем посланика постаје носилац политичке артикулације укупних националних (државних) интереса кроз постојеће скупштинске одборе и отворену парламентарну дискусију. У рад скупштинских одбора требало би укључити и представнике различитих научних установа и институција, САНУ, министарства одбране, просвете и министарства здравља, представнике цивилног и невладиног сектора. Усаглашавањем текста и добијање највећег могућег консензуса, а не мањег од двотрећинског, Парламент Републике Србије донео би Закон о заштити, очувању и достизању националних (државних) интереса Републике Србије.¹⁴

Формулисање националних (државних) интереса у правно обавезујућој форми закона доприноси да општа државна политика, теоријски, представља континуирани процес независан од унутрашњих политичких промена. Уједно, као правни документ који се доноси минималном двотрећинском већином, једини поред Устава републике

⁹ „Стратегијско планирање одбране”, др Митар Ковач, др Дејан Стојковић, ВИЗ, Београд, 2009. године, страна 192.

¹⁰ „Стратегијско планирање одбране”, др Митар Ковач, др Дејан Стојковић, ВИЗ, Београд, 2009. године, страна 193.

¹¹ Српска напредна странка: http://www.sns.org.rs/sites/default/files/statut_srpske_napredne_stranke.pdf

¹² Демократска странка: <http://www.ds.org.rs/dokumenti/Statut-DS.pdf>

¹³ Социјалистичка партија Србије: http://www.spspetrovac.rs/media/uploads/1423573565_STATUT_SPS.pdf

¹⁴ Прим. аут.: У складу са „балканским” наслеђем вечног страха од неке друге „велике” државе овај закон треба да има изразито дефанзивну конотацију, посебно у свом наслову.

постаје други најважнији политички и правни стуб постојања државе и нације.¹⁵ Пред значајних промена у теорији стратегије и стратешком мишљењу, најчешће у неразвијеним и малим државама и даље се не уважава стратешко искуство и доктринарна теорија. А када се уважава, то искуство и доктринарна теорија користе се за реализовање програма политичких странака на власти. Дакле, може се рећи да је у тим државама политика изнад стратегије државе, па отуда и неразумевање смисла и потребе њеног постојања. Свака наредна власт или политички субјект у држави, на себи својствен начин, дефинише националне (државне) интересе и циљеве, што је случај данас и код нас. Такво стање резултира дезоријентацијом народа и државних институција, јер не постоји континуитет у остваривању националних (државних) интереса. Често се у тим државама политика злоупотребом државних институција издигне изнад друштва и прерасте у диктатуру, са далекосежно погубним последицама по народ и државу. Због таквог сазнања у многим државама стратегија државе је изнад било које актуелне или будуће власти, а самим тим и изнад политике, јер су витални национални (државни) интереси усвојени консензусом свих релевантних политичких субјеката. Политика се појављује као инструмент за достизање дефинисаних националних (државних) интереса. Заснивањем стратегије државе настоје се поуздано, интегрисано, плански и координирано усмерити сви умни, духовни и материјални потенцијали народа и државе у функцији заштите вредности, интереса и достизања националних (државних) циљева, како би се и на тај начин повољно утицало на креирање положаја државе у регионалним и међународним оквирима.

Чиниоци од којих зависи да ли ће се стратегија државе, са посебним и појединачним стратегијама теоријски засновати, те програмски развијати и ући у едукативни систем државе за руководиоце на највишим државним функцијама су бројни. Без теоријског знања о стратегији државе и државним стратегијама, субјективизам и доношење одлука по „личном виђењу” често наносе трајне и ненадокнадиве последице по народ и државу. Такво стање резултира честим променама државних политика и доктрина, јер су засноване на непоузданим предвиђањима о деловању екстерних и интерних чинилаца на националне (државне) интересе и циљеве.

Суштина националних интереса Сједињених Америчких Држава, на пример, садржана је у „три референтне тачке:

1. Заинтересованост за промоцију америчких интереса у међународној заједници,
2. Неограничавање безбедносне стратегије само на територију Сједињених

Америчких Држава и

3. Наглашавање да је председник најодговорнија институција у дефинисању и артикулисању америчких националних интереса”.¹⁶

Тренутни национални (државни) интереси Републике Србије су:

1. Опстанак Републике Србије као слободне и самосталне земље.
2. Одбрана Републике Србије.
3. Економски развој и раст.
4. Уједињење српског националног корпуса.

¹⁵ Прим. аут.: О промени Устава, промени граница и разрешењу председника Републике због повреде Устава, Народна скупштина одлучује двотрећинском већином.

¹⁶ “US National Security: Policymakers, Processes & Politics”, Sam C. Sarkesian, Johan A. Williams, Stephen J. Cimbala, fourth edition, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2008. године.

Након дефинисања националних (државних) интереса Републике Србије потребно је дефинисати један или неколико националних (државних) циљева. „У општем значењу национални (државни) циљ можемо дефинисати вредност коју желимо достићи или сачувати, планирани резултат који желимо остварити у неком периоду, жељено стање система, жељени излаз жељени подкуп у простору стања система, односно излаза”¹⁷. За сваки појединачни интерес формулишу се два или више циљева којима се интерес операционализује, односно остварује, при чему национални (државни) циљеви показују „шта” треба урадити или остварити. У односу на формулисане националне (државне) интересе у форми примера, национални (државни) циљеви Републике Србије у 2015. години су:

1.1. Повећање наталитета свих грађана Републике Србије.

1.2. Повећање нивоа здравља свих грађана Републике Србије.

2.1. Изградња капацитета реаговања на регионалне безбедносне изазове.

2.2. Обезбеђење мира, изградња поверења, безбедности и стабилности у региону.

2.3. Укључивање албанског становништва на југу Србије у политички живот РС.

3.1. Повећање индустријске производње и извоза.

3.2. Заустављање даље економске подређености и заостајање РС у односу на земље региона.

3.3. Стварање тржишне економије која се заснива на слободи предузетништва, конкуренцији и социјалној правди.

3.4. Отварање јавних радова.

4.1. Спречавање даљег исељавања српског народа са Косова и Метохије.

4.2. Побољшање положаја српске мањине у Републици Хрватској, Босни и Херцеговини (ентитет Федерације), Црној Гори и Македонији, регулисање националног интегритета и несметаног културног развоја.

4.3. Успостављање националних организација ради бриге за комплекс културе, политике, историје, живота у републикама региона.

4.4. Укидање покрајина у Републици Србији.

У току реализације, спровођења виталних националних (државних) интереса и циљева у региону или у свету ти интереси се сукобљавају са интересима других субјеката у међународним односима. Прво са регионалним, а одмах затим и међународним, с обзиром на значај простора Југоистока Европе. Интереси су променљиви, тако да, зависно од деловања чинилаца на њих, након одређеног времена могу да изгубе првобитно дефинисани значај,¹⁸ те их је потребно дефинисати у измењеним околностима.

¹⁷ „Стратегијско планирање одбране”, др Митар Ковач, др Дејан Стојковић, ВИЗ, Београд, 2009. године, страна 197.

¹⁸ Прим. аут.: Ако пажљиво погледамо програме парламентарних политичких странака, 2015. године, па и раније, уочићемо да су детаљнија одређења националних (државних) интереса избегнута или се национални интереси уопште и не помињу. Годинама иза нас представници политичке елите Републике Србије избегавају да дефинишу националне (државне) интересе српског народа. Много пута се националним интересима означавају и неке активности друштва које ни по обиму ни по значају то не могу бити (припреме спортиста, изградња спортске дворане за КК „Партизан” и „Црвена звезда”, смањење броја запослених у државној администрацији, доношење неког закона или одлуке Владе итд.), омаловажавајући националне (државне) интересе као теоријску и практичну категорију од највишег друштвеног значаја.

Дефинисање приступа у употреби појма „стратегија”

Много је текстова написано на тему одређења и употребе појма „стратегија”. Јасан, прецизан и јединствен приступ не постоји, те нам то пружа могућност да издвојимо схватања из научне теорије која ће нам у овом истраживању користити. Односно, издвојимо дефиницију коју сматрамо за потребну и одговарајућу стању нашег друштвеног и научног развоја на пољу доктринарне теорије и праксе. Приступ појму „стратегија” у овом истраживању мора и биће мултидисциплинаран. На схватање нашег појма „стратегија” утицала је чињеница да схватање стратегије као плана развоја није само заступљено у пракси и у доктринарним документима, него и у највећем броју научних дисциплина у појединим наукама. Заправо, може се рећи да свака наука има своју стратегију или стратегијски део. „Стратејски део науке обухвата: трасирање дугорочног развоја науке, систематизацију проблема истраживања, координацију истраживања и праксе у науци и замисао наредних истраживања. И многе научне дисциплине користе појам 'стратегија' или придеве изведене из тог појма, као што су 'стратешки' и 'стратејски', у намери да означе: 'главни', 'опредељујући', 'највиши ниво', 'глобални план' или 'дугорочно плански' и слично. Рекло би се да је 'стратегија', планирана, циљана приправност и координирана примена свих политичких, дипломатских, привредних, технолошких и научно-интелектуалних (духовних) снага једне државе као и њених војних снага у миру, кризи и у рату”.¹⁹

Последњи наведени приступ усвојићемо највише због тога што ће нам помоћи у одређењу концепта безбедносно-стратејске оријентације Републике Србије коју ћемо сагледати пратећи методолошко-хијерархијски ток кроз операционализацију „стратегије државе” кроз низ појединачних стратегија у закључку овог чланка.

Појединачне стратегије као елементи „стратегије државе”

Основни правци деловања, први практични документ и план деловања којима се дефинише „како” остварити тачно одређени национални (државни) интерес, односно национални (државни) циљ јесу појединачне стратегије као елементи, подскуп „стратегије државе”.

Појединачне стратегије требало би да доносе, односно предлажу надлежне државне институције које су најодговорније у области у којој се појединачна стратегија израђује. Углавном су то надлежна министарства са својим стручним организационим целинама. „Опредељења из стратегије државе треба да се операционализују кроз посебне и појединачне стратегије, програме и планове, који у суштини представљају део изводних доктринарних докумената. Као теорија (учење), стратегија државе (полистратегија, општа или генерална стратегија), науке у друштву и

¹⁹ „Стратејска и доктринарна документа националне безбедности”, др Митар Ковач, Свет књиге, Београд, 2003. године, страна 14.

војсци, представљају сазнајну и програмску основу за стратегију националне безбедности и војну доктрину. У оквиру националне (опште, велике, глобалне) стратегије, према Џ. Колинсу, постоје: “Политичка стратегија која се односи на унутрашње и спољне проблеме, економска (унутрашња и спољна) стратегија, национална војна стратегија”.²⁰

Теоријску структуру стратегије државе, осим националних (државни) интереса и циљева, чине посебне стратегије државе у домену њених основних функција, као што су политичка, економска, војна, технолошка, информатичка и друге стратегије. Основне појединачне стратегије, елементи стратегије државе у домаћој научној пракси у складу са тренутним потребама друштва и државе су:

1. Политичка стратегија.
2. Дипломатска стратегија.
3. Економска стратегија.
4. Војна стратегија.

Сматрамо да се у данашње време брзих, готово дневних политичких промена, политичка стратегија може поделити на унутрашњу и спољну. На тај начин политичка стратегија би укључивала унутрашње проблеме, а дипломатска стратегија спољне политичке проблеме и обухватала би укупно политичко деловање изван граница Републике Србије. Појединачне стратегије својим значајем, садржајем и обимом траже у реалним политичким условима реалног политичког система Републике Србије тачне и прецизне носиоце следећих послова:

1. Израде појединачне стратегије.
2. Ко их усваја и одобрава.
3. Ко директно или индиректно спроводи стратегију.
4. Ко контролише спровођење усвојене стратегије.

Потребно је, дакле, дефинисати носиоце израде текста појединачних стратегија, затим надлежну институцију која усваја и одобрава стратегију, као и тачне организационе јединице државе управе спровођења и контроле усвојене појединачне стратегије.

Политичка стратегија

Појединачна стратегија, елемент стратегије државе која у домаћим друштвеним околностима има највећи значај свакако је политичка стратегија. Њен прворазредни значај уједно и проблем формулисања огледа се кроз тешко постизање националног (државног) консензуса по било ком политичком питању. Због различитости при дефинисању самог појма политике присутна су и различита одређења обима и садржаја појма политичка стратегија, јер и политичке појаве и односи имају свој субјективни и објективни начин испољавања. „Субјективни начин испољавања политике полази од субјективног поимања начина ангажовања различитих субјекта политичког деловања у одређеној држави ради развијања и унапређења државне и

²⁰ „Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности”, др Митар Ковач, Свет књиге, Београд, 2003. године, страна 18.

друштвене моћи, и испољавања сила у унутрашњим и у међународним односима. Та два подручја испољавања политике означавају се синтагмама 'унутрашња политика и спољна политика'. Политички процеси, кроз које се реализује политичка стратегија, двосмерног су карактера, с обзиром на то да се изражавају кроз различите видове свесног деловања и утицаја друштва на државу и државну политику, а у повратном смеру деловања државе на друштво и све друштвене односе²¹.

Политичка стратегија је део стратегије државе која се бави дефинисањем начина достизања и заштите националних (државних) интереса и циљева политичким средствима. Односи се искључиво на политички међуоднос државе и друштва у целини, односно искључиво унутрашњим политичким односима једне земље.

Дипломатска стратегија

Појединачна стратегија, елемент стратегије државе, дипломатска стратегија настала је раздвајањем политичке стратегије на два одвојена али комплементарна дела. Измењени спољнополитички односи, честе и брзе промене у међународним односима условиле су потребу за дефинисањем дипломатске стратегије као посебне стратегије.

Дипломатска стратегија део је стратегије државе која се бави дефинисањем начина достизања и заштите националних (државних) интереса и циљева дипломатским средствима. Научно-технолошки развој, индустријска револуција и развој економије из темеља су изменили међусобне односе држава, као сам положај државе и њене односе са светом. Спољна политика је изузетно значајна државна делатност, која обухвата, поред политичког, и економско, војно, безбедносно, културно и свако друго подручје. Подручје спољне политике, као и подручје дипломатије, стално је у пракси проширивано. Дипломатија је један од изузетно значајних инструментa политике једне земље. Њен циљ је унапређење и заштита националних (државних) интереса, остваривање једног одређеног политичког правца, решавање спорова, отклањање погрешних представа о држави код других држава или организација. Улога апарата који дејствује у спољној политици је разноврсна, од њега се тражи да прецизно процени ситуацију у свету или другој земљи, како би надлежни политички орган могао да заузме и дефинише свој став, да подвргне научној анализи оно што се догађа у свету и рационално оцени до којих се граница може ићи у спровођењу политичког курса земље и стратегијско-безбедносне оријентације.

Економска стратегија

Економски потенцијал сваке земље представља реалну основицу и субјективно-материјални оквир свих економских и друштвених процеса и односа, па тиме и односа у области припрема и извођења одбране земље. У вези с тим, Александар

²¹ „Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности”, др Митар Ковач, Свет књиге, Београд, 2003. године, страна 20.

Хамилтон (Aleksandar Hamilton²²), један од твораца тзв. модерне стратегије, тврди да „безбедност није могућа без снаге, јер, народ, презрен због своје слабости, губи чак и привилегију да буде неутралан. Само ако будемо јаки, можемо бирати мир или рат, како то наш интерес, вођен правдом, буде диктирао”. Али, снага зависи од слоге, од владе, оружја и изворних средстава земље. Још један од твораца „модерне стратегије”, Фридрих Лист (Fridrih List²³), истиче да „уколико је већа производна моћ, утолико је већа јачина народа у његовим спољним односима и утолико је већа његова независност за време рата”.

Када говоримо о економском развоју једне земље, неспорно је да ће он бити утолико извеснији, уколико се у пројектовању тог развоја користи наука и уколико се економски развој чвршће ослања на стратегију и науку. „Према Д. Бошковићу, стратегија економског развоја једне земље представља најчешће комбинацију две или више следећих субстратегија:

1. Ограничавање економске зависности од иностранства.
2. Јачање позиција на иностраном тржишту.
3. Јачање међународне економске сарадње.
4. Подстицање развоја националне привреде кроз подстицање инвестиционе или широке потрошње.
5. Развој новог модела друштва (постиндустријског друштва).

Коју комбинацију од ових стратегија ће једна земља изабрати зависи, поред осталог, од степена научног, технолошког, економског и друштвеног развоја те земље и од њене позиције у међународној подели рада”.²⁴

Економска стратегија операционализује се преко низа појединачних стратегија. Међу њима, свакако, најзначајније место заузима стратегија привредног развоја или стратегија развоја Републике Србије.²⁵

Војна стратегија

Војна стратегија је комплексна и обимна, ако не и најобимнија посебна стратегија као део стратегије државе. „Војна стратегија проучава рат у целини, његову физиономију и услове вођења оружане борбе; стратегијске проблеме изградње, припреме и употребе оружаних снага; војностратегички положај земље; стратегијске проблеме

²² Alexander Hamilton, (11. 01. 1755 – 12. 07. 1804) био је амерички економиста, политички теоретичар и први министар финансија САД. По његовој замисли сазвана је Филаделфијска конвенција, а као пионер америчког уставног права био је коаутор знаменитих Федералистичких списа, дела које се сматра главним извором за тумачење Устава САД. Због тога се Хамилтон сматра једним од очева оснивача САД.

²³ Friedrich List, (најкасније 6. 09. 1789. године, Reutlingen, 30. 12. 1846. године, Kufstein) био је један од водећих немачких економиста 19. века. Поред тога, био је предузетник, дипломата и пионер железнице. Како је био власник прве школе о државној привреди, сматра се оснивачем савремене науке о народном економском систему.

²⁴ „Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности”, др Митар Ковач, Свет књиге, Београд, 2003. године, страна 19.

²⁵ Више о овоме видети у Биљана Стојковић, „Безбедносни аспект националне стратегије развоја”, Београд, Војна академија Сектора за људске ресурсе Министарства одбране, докторска дисертација, 2013. године.

мобилизације и стратегијског развоја снага одбране; стратегијско руковођење оружаним снагама; систем логистичког обезбеђења оружаних снага у миру и рату; изучава минувале ратове, посебно стратегијски ниво војних операција, те оружане снаге и војну стратегију земаља у окружењу, као и могуће савезнике и евентуалне противнике у будућем рату”.²⁶ Војна стратегија, као подсистем стратегије државе, представља програмско становиште о начину остварења уставне улоге војске у заштити националних (државних) интереса, односно основне смернице за припрему и ангажовање војске, укључујући и смернице за припрему осталих сегмената друштва чије је деловање у функцији остваривања њене основне улоге. „Реч је, заправо, о замисли виртуелне или реалне оружане борбе у којој се може наћи држава и о општој идеји плана војног деловања ради остварења војних вредности, посредством којих се стварају услови за очување или достизање највиших националних и државних интереса. Према М. Витечелу, ’војна стратегија је примена војних средстава ради подршке остваривања велике стратегије и формулисана је од стране политичког руководства’”.²⁷ Војна стратегија, као елемент стратегије државе, мора својим садржајем да пружи основне смернице за израду политике одбране једне земље,²⁸ као и за израду војне доктрине који су хијерархијски нижа документа. Према Ж. Мишићу, стратегија „с највишег гледишта” излаже „упуте, главне принципе и начела за руковођење и управљање целокупним ратним снагама на војишту, да би се постигао ратни циљ”.

Војна стратегија је у константној, непосредној интеракцији са другим посебним стратегијама државе, а нарочито економском и политичком стратегијом. Та међузависност проистиче из условљености и међузависности циљева који се операционализују из приоритетних (виталних) националних (државних) интереса.

У теорији ратне вештине присутни су различити приступи дефинисању основних категоријалних појмова, као и у начину избора термина и синтагми за њихово означавање. Та појава је посебно карактеристична за новије теоријске изворе, где се у великој мери уводе нови појмови до којих се није дошло коректним методолошким поступком. Ми ћемо усвојити следећу дефиницију: војна стратегија, у апликативном погледу, јесте вештина припреме и употребе војних средстава, у миру и рату, у оквиру интегралне одбране државе од свих облика оружаног угрожавања националних интереса и циљева.

Предлог текста војне стратегије израђује Министарство одбране. Састав радне групе за израду предлога војне стратегије, као посебне стратегије државе, требало би да чине представници следећих организационих целина Министарства одбране и Војске Србије:

1. Управа за стратегијско планирање, Сектора за политику одбране Министарства одбране.
2. Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране.
3. Управа за организацију, Сектора за политику одбране Министарства одбране.

²⁶ „Војна стратегија у систему наука одбране”, оригинални научни рад, пуковник у пензији Станко Нишић, Војно Дело, лето 2011. године, страна 113.

²⁷ „Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности”, др Митар Ковач, Свет књиге, Београд, 2003. године, страна 20.

²⁸ Прим. аут.: Чине је у основи Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије.

4. Управа за међународну војну сарадњу, Сектора за политику одбране Министарства одбране.

5. Војнообавештајна агенција.

6. Војнобезбедносна агенција.

7. Управа за планирање и развој (J-5), Генералштаб Војске Србије.

8. Управа за обуку и доктрину (J-7), Генералштаб Војске Србије.

9. Остале организационе целине Министарства одбране и Војске Србије.

Дефинисање појма „стратегија државе”

Стратегија државе не мора бити експлицитно исказана у форми одговарајућег званичног документа, али треба да буде препознатљива, у духу народа да постоји, посебно у кључним историјским моментима, као што су садашњи. Посебно је важно имати стратегију државе када се народ и држава налазе пред судбинским изазовима опстанка и развоја.

У практичном погледу, „стратегија државе” је општа идеја, документ који обједињује и реално усмерава политичку, дипломатску, економску и војну моћ државе ради заштите и достизања највиших националних (државних) интереса кроз реализовање посебних, појединачних стратегија.

Реална и практична вредност стратегије државе огледа се кроз њена друштвена и научна исходишта. Друштвена исходишта стратегије државе су за нас, у практичном смислу, важнија и односе се на:

- стратегијско-безбедносну оријентацију државе,
- односе у региону и широј међународној заједници,²⁹
- међународне договоре и споразуме,
- процену угрожености безбедности државе,
- економске, природне и привредне могућности државе,
- технолошки развој,
- географски и геополитички положај,
- демографске карактеристике нације,
- образовне и здравствене карактеристике нације,
- традиције народа и државе, националне и државне вредности.

Стратегија државе са својим посебним стратегијама мора обухватити наведена друштвена исходишта. Дакле, реч је о доктринарном тексту, практичним стратешким решењима, заснованим на низу студија, анализа и истраживања, одговарајућих научноистраживачких институција. На основу тога може се дати следећа дефиниција: „Стратегија државе је опште и интегрално програмско становиште за очување и достизање највиших националних (државних) вредности и интереса, уз ангажовање целокупних умних, духовних и материјалних потенцијала државе ради њене заштите и успешног развоја, кроз остваривање дефинисаних циљева у миру и рату”.³⁰

²⁹ Прим. аут.: Стратегијско окружење једне земље.

³⁰ „Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности”, др Митар Ковач, Свет књиге, Београд, 2003. године, страна 21.

Када се усвоји, стратегију државе спроводе сви државни органи, државне институције и појединци који обављају државне послове као јединствено програмско начело. Цивилно друштво, невладин сектор, међународни представници и институције, као и грађани Републике Србије, нису у обавези да спроводе стратегију државе, али су дужни да је поштују.

Закључак

Хијерархијским током између националних (државних) интереса и стратегије државе уочава се потреба за увођењем једног новог појма за којим имају потребу мале, безбедносно угрожене државе. То је појам стратегијско-безбедносно оријентације државе. Јединствено одређење безбедносно-стратегијске оријентације, као појма, не постоји у литератури која нам је била доступна. Постоје одређена размишљања и промишљања, али научног става или дефиниције нема. У овом раду покушали смо да одредимо садржај и обим овом појма у теоријском и схватимо у практичном смислу. Да би се што поузданије дефинисали национални (државни) интереси и донела делотворна „стратегија државе”, неопходно је што боље проценити интересе најутицајнијих међународних субјеката у свету, а нарочито у региону, како би се остварио повољан и прихватљив политички однос државе према најутицајнијим центрима регионалне и глобалне моћи који обезбеђују несметан развој нације у сваком погледу. „Утицај међународних односа и њихових кретања на збивања у Југославији”, али и на територије које су остале након распада СФРЈ, како год да су се новоформиране државе звале, „увек је био веома значајан, често пресудан. Тај утицај је опредељен степеном опште међузависности савремених друштвених кретања и посебно специфичним геостратегијским и политичким положајем Југославије у свету”.³¹

Под појмом безбедносно-стратегијска оријентација подразумевамо усвојени државнички ослонац стратегије државе чији је циљ заштита националних (државних) интереса на међународне субјекте и центре моћи политичког и сваког другог деловања и одлучивања. Од 1990. до 2015. године СФРЈ, СРЈ, С и ЦГ и Република Србија, дакле све државе у којима је Србија партиципирала или, историјски тачније – које је оснивала, морале су достигати националне (државне) интересе уз помоћ или сагласност одређених центара моћи у регионалном, а посебно у глобалном смислу.

Управо опредељење, избор, односно политичка одлука за међународно сврставање у укупним глобалним поделама, дипломатским, безбедносним (војним), економским и политичким, представља оријентацију једне земље у безбедносно-стратегијском смислу.³² У нашем случају, теоријско-хијерархијски, безбедносно-стратегијску оријентацију ћемо позиционирати између усвојених националних (државних) интереса и стратегије државе којом се они остварују, достижу. Потребно је нагласи-

³¹ „Противудар – моје виђење распада Југославије”, Вељко Кадијевић, ИП Филип Вишњић, Београд, 2010. године, страна 9.

³² Прим. аут.: У време Краљевине Србије политичке елите су се оријентисале у односу на две, тада глобалне силе, Русију и Аустрију (Русофили и Аустрофили), а против Турске која је била означена као тамничар српских националних интереса.

ти да се концепт безбедносно-стратегијске оријентације у претходних двадесет и пет година мењао тек када је доживљавао тешке поразе у својим спровођењима и реализацији, те није одговарао свеукупним друштвеним променама.

Концепт безбедносно-стратегијске оријентације РС се не може посматрати независно у односу на укупне глобалне и нарочито регионалне промене и друштвене токове, те скоре историјске догађаје, јер губи на свом значају и несврсисходности³³. Сам концепт се развија, усваја и спроводи ради очувања или реализације одређених прокламованих националних интереса.

Неодређеност и политичка лутања обележила су две последње деценије новије српске историје. Тешко је чак и побројати све националне поразе у 2015. години, а сва је прилика да ће их бити још. Највећи пораз српских политичких елита јесте што се списак националних (државних) интереса сваким поразом смањивао уместо да пораз услови изгубљени интерес за приоритет у деловању. Лако смо се и лако се одричемо националних ресурса и територије, подређујући све „интересу интереса” – чланству у Европској унији. Нисмо сигурни да ће само чланство у овој организацији надоместити изгубљено и залечити националне ране и ожилјке скорих сукоба.

Данас је Србија опет сама. Званично је прихваћена и демократска, а у пракси изолована и безбедносно усамљена, где мало која или ниједна глобална или регионална сила не проналази подударње сопствених са српским националним (државним) интересима. Поред свега наведеног, највећи проблем Републике Србије али и међународни камен спотицања глобалних политичких играча, остаје проблем коначног статуса јужне српске покрајине. Коначно решење је могуће, али су сви свесни да тврди ставови и једне и друге стране неће бити лако приближити. Најважније је нагласити да Србија проблем мора решити сама, ако се изузме и даље стабилан став Русије и Кине да неће признати косовску независност. Историјски проблем између Срба и Албанаца на почетку 21. века потребно је решити ради европске будућности Републике Србије. Балкану и Србима као народу генерално је потребан историјски споразум са Албанцима са Косова и Метохије. Тај и такав споразум спречио би нов улазак у лавиринт балканских сукоба и већине безбедносних нестабилности који се већ деценијама понављају без изгледа ће икада нестати.

У годинама иза нас, и поред тога што је српска елита дефинисала националне (државне) интересе, документима разрадила и политичку, дипломатску, економску и војну стратегију, усвојила разне стратегије нижег нивоа и планове акција, ипак није успела да заштити виталне националне (државне) интересе.

Литература

[1] Митар Ковач, Дејан Стојковић, „Стратегијско планирање одбране”, ВИЗ, Београд, 2009. године.

[2] Радован Вукадиновић, „Међународни политички однос”, Барбат, Загреб, 1998. године.

[3] Митар Ковач, „Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности”, др Свет књиге, Београд, 2003. године.

³³ „Српски народ и велике силе”, др Драган Петровић и мр Јасмина Николић, Прометеј, Нови Сад, 2008. године.

- [4] Биљана Стојковић, „*Безбедносни аспект националне стратегије развоја*”, Београд: Војна академија Сектора за људске ресурсе Министарства одбране, докторска дисертација, 2013. године.
- [5] Станко Нишић „*Војна стратегија у систему наука одбране*”, оригинални научни рад, Војно Дело, лето 2011. године.
- [6] Стратегија националне безбедности Републике Србије.
- [7] Стратегија одбране Републике Србије.
- [8] Вељко Кадијевић, „*Противудар – моје виђење распада Југославије*”, ИП Филип Вишњић, Београд, 2010. године.
- [9] Драган Петровић и Јасмина Николић, „*Српски народ и велике силе*”, Прометеј, Нови Сад, 2008. године.
- [10] Мирослав Хаџић, „*Хроничан мањак безбедности – случај Југославија*”, Центар за цивилно-војне односе, Институт друштвених наука, Београд, 2001. године.
- [11] Џон Миршејмер, „*Трагедија политике великих сила*”, Удружење за студије САД у Србији, Београд, 2009. године.
- [12] Чарлс В. Кегли, Јуџин Р. Виткоф, „*Светска политика*”, Београд, 2001. године.
- [13] Милан Милошевић, „*Систем државне безбедности*”, Полицијска Академија, Београд 2001. године.
- [14] Исак Адигес, „*Управљање променама*”, 2003. године.
- [15] Љубомир Тадић, „*Наука о политици*”, БИГЗ, Београд, 1996. године.
- [16] Милан Скакун, „*Балкан и велике силе*”, друго издање, КТЗР Арион, Земун, 1986. године.
- [17] Никос Д. А. Арвантис, „*Балкански чвор*”, Анда инфо, Београд, 2002. године.
- [18] Симић Предраг „*Пут у Рамбује: Косовска криза 1995–2000.*”, НЕА Београд, 2000. године.
- [19] Симић Предраг „*Тито и НАТО*”, компанија „НОВОСТИ”, 2008. године.
- [20] Небојша Вуковић, „*Логика империје*”, Библиотека Моба, Београд, 2007. године.
- [21] Sam C. Sarkesian, Johan A. Williams, Stephen J.Cimbala, „*US National Security: Policymakers, Processes & Politics*”, fourth edition, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2008. године.

НЕКЕ НЕДОУМИЦЕ ОКО ДОДЕЛЕ НОБЕЛОВЕ НАГРАДЕ ЗА МИР

Миле Ракић¹

Институт за политичке студије, Београд

Нобелова годишња награда, названа по шведском научнику Алфреду Нобелу, представља једну од најпрестижнијих награда још од 1896. године. Додељује се најзаслужнијима за ширење знања, па тиме и благостања, а за допринос у физици, физиологији, хемији, медицини, економији и књижевности. Уручује се од 1901. године сваког 10. децембра. Редовно је прате контроверзе, оштре критике, полемике, па и незадовољство, а нарочито од када је додељена Европској унији и Барак Обама, актуелном председнику САД. Највеће полемике у вези са доделом ове престижне награде водиле су се управо због различитих погледа на допринос добитника развоју економије и заговарању мира.

Кључне речи: *Нобелова награда, Европска унија, САД, Барак Обама*

„Једини циљ мога живота био је ширити знање, уверен да то значи, пре свега, ширити благостање”

А. Нобел

Увод

Алфред Нобел је своју имовину, 31 милион шведских круна (око 150 милиона долара), односно камате на овај износ, завештао најзаслужнијима за ширење знања, па тиме и благостања, а за допринос у физици, физиологији, хемији, медицини, економији и књижевности. Награда се додељује и за доприносе заговарања и развоја мира у свету.

Нобелова награда за мир је у Ослу 2012. године уручена Европској унији за уједињење континента, политику мира и допринос демократији. Међутим, још од намере да награду додели Европској унији Комитет за доделу награда је критикован (као и неколико пута приликом ранијих додела ове награде), јер је у то време Европска унија била готово у привредном колапсу. Ипак у образложењу о додели награде стоји да Европска унија и њени оснивачи већ 60-так година доприносе напретку мира и помирења, демократији и јачању људских права. *„Награда за мир*

¹ Др Миле Ракић је виши научни сарадник у Институту за политичке студије у Београду.

додељује се онеме ко је највише допринео на ширењу братства међу народима, укидању и смањењу војске као и за промоцију мировних конгреса...“; део је опорукe А. Нобела, написане у Паризу 1885. Мартин Лутер Кинг, Вили Брант, Мајка Тереза и Барак Обама само су нека од имена добитника награде. Примиле су је и 24 међународне организације. Међутим, од како се од 1901. додељује, редовно је прате контраверзе, оштре критике, полемике, па и незадовољство, а нарочито од када је додељена Европској унији и Бараку Обама. Тако, на пример, и данас многи сматрају да Европска унија није заслужила награду, јер не престаје да јача своје војне ресурсе иако свет пролази кроз тешку економску кризу, али и због нејединства чланица у вези са њеним буџетом и институцијама... Ово неслагање са Комитетом о додели награде објективно даје могућност да се створи шира расправа о Европи, али и о досадашњим и будућим доделама награде. Да ли се критеријум за доделу ове награде променио није баш сасвим јасно, али је чињеница да се сваке године повећава број претендената. Због тога је упутно осврнути се на претходне доделе Нобелове награде кроз неколико запажања о Европској унији и Бараку Обама као добитницима. Ово тим пре, јер се за разлику од осталих, Нобелова награда за мир може доделити учесницима одређених мировних преговора, иако они нису директно (непосредно) довели до коначног решења, односно до одређеног мировног уговора за који им се приписују заслуге. Због тога се поједине доделе могу сматрати, најблаже речено, упитним. Неке од њих су, на пример, 1973. године Хенрију Кисинџеру (САД) и Ле Дук Тоу (Вијетнам) (одбио награду) за вијетнамски мировни уговор или 1994, када је за напоре учињене у правцу мировног уговора на Блиском истоку, поред Шимона Переза и Јицака Рабина награду добио и Јасер Арафат. Накнадно одузимање Нобелове награде за мир није могуће.

Дакле, оправдано је поставити питање за шта се Европа у суштини борила и за шта се залаже убудуће. Чињеница је да би евроентузијазам који су испољили лидери за столом требало да се одржи и убудуће, јер је очигледно да ће морати одговарати и о будућој структури Европске уније, што постаје све чешће и озбиљније питање. Сви они су сагласни са Столтенбергом, премијером Норвешке, да је Европској унији потребна много већа интеграција. Да парадокс буде већи, Норвешка није чланица Европске уније, Велика Британија не жели у унију, а неке државе размишљају о изласку из ње. Истини за вољу, механизам за излазак из ЕУ није сасвим прецизан. Значајније је што су неке државе, као Словенија, Италија, Шпанија, Грчка и Хрватска привредно биле много јаче када су биле изван Европске уније. Нису занемарљива ни друга питања као што су: одбијање неких држава чланица да признају „отцепљење“ Косова и Метохије од Републике Србије, садашња актуелна и усијана ситуација око Украјине, садашњи однос према имигрантима, проблематика везана за Македонију итд.

Дилеме у вези са доделама Нобелове награде

Оправданост доделе Нобелове награде неким од добитника може бити упитна, нарочито додела Европској унији. Из новије историје је познато да је Европска унија по питању ратова у Југославији била доста резервисана и дистанцирана, те

није допринела успостављању мира. Када је то и чинила последице су биле страдања, јер се отворено сврставала „на једну страну”. С друге стране, Европска унија и данас директно или посредно учествује у различитим ратовима широм света у савезништву са западним савезницима – САД и НАТО-ом. Нарочито је индикативан пример директног уплитања у конфликт Украјине, иако она није чланица Европске уније или НАТО-а. Та иста Европа преко својих различитих актера на глобалном нивоу генерише сиромаштво и, да лицемерје буде још веће, фонд који је добила (910.000 евра) требало је да подели деци из сиромашних земаља. Посебно је интересантно што се лидери земаља Европске уније правдају да су почетак распада и догађаји на простору бивше Југославије управо допринели јачању и кохезији Европске уније. Међутим, чињеница је да ни данас нема слоге међу државама Европске уније по питању Украјине и односа према Русији, али и по питањима Западног Балкана, кризе еврозоне итд. Дакле, Европска унија је бременита многобројним економским, политичким безбедносним и другим проблемима (због којих је чак и Италија размишљала о поновном враћању своје монете – лире), чак и годину дана након добијања Нобелове награде.

Данас неки сматрају спорним доделу награде Мајци Терези којој се приписује верски фундаментализам, као и залагање против абортуса и јачања улоге жена у друштву, подржавање Католичке цркве и равнодушност по питању холокауста у Другом светском рату итд. Много контроверзи било је и у вези са лауреатима Јасером Арафатом, Шимоном Пересом, али и појединих организација, па се чини да по питању доделе ове награде изненађења ни убудуће не може бити. Тако је, на пример, амерички хемичар Линус Паулингу 1954. године добио Нобелову награду за хемију, а 1962. за мир, иако је познато да је био велики противник нуклеарних проба. Интересантно је да су Ле Дук То и Жан Пол Сартр одбили да приме ову ексклузивну награду Осим тога, Адолф Хитлер је забранио тројци немачких добитника Нобелове награде да је приме (Рихард Кун за хемију, 1939; Герхард Домагк за медицину, 1939 и Адолф Бутенанд за хемију, 1939). Такође и совјетска влада натерала је Бориса Пастернака, руског лауреата за Нобелову награду за књижевност 1958. године, да ту престижну награду одбије. Интересантно је да доделу Нобелове награде прате и друге занимљивости, па чак и бизарности. Правило доделе ове престижне награде јесте да је могу добити само живи, међутим, Дагу Хамарскејду (1961) и Ерику Акселу Карлфелту (1931) додељена је постхумно, јер су умрли након што су кандидовани. Мада је одлучено да се у таквим случајевима ова награда више не додељује, 2011. године припала је преминулом др Ралфу Штајнмајну за допринос у области медицине, јер Комитет није имао сазнања да је добитник преминуо.

Европска унија добитник је Нобелове награде 2012. године и поред великих проблема, анимозитета који владају међу чланицама и неуспешног решавања проблема на Балкану. Међутим, доделу ове награде не треба посматрати само са аспекта једне државе. Дакле, свака држава може да има одређени став према додели награде, што, у ствари, представља један од суштинских проблема када је реч о Нобеловој награди. Нису све државе подједнако расположене према добитницима, па и самом начину доделе. Тако је очигледно да ЕУ није добила ову награду због свог односа према БиХ, него њено проглашење за лауреата треба посматрати у ширем контексту. Када сагледају последице рата на простору бивше Југо-

славије, нарочито његове реперкусије на БиХ, али и на Србију и однос према Космету, може се видети да је „интервенција” међународне заједнице и у БиХ и у Србији била крајње неуспешна, а у томе је партиципирала и Европска унија. Посматрати ову награду само у кратком периоду не би било продуктивно и праведно. На примеру БиХ, Космета, па сада и Украјине, може се видети колико Европска унија не располаже адекватним инструментима да се реагује на кризу у земљи чији је политички систем инициран мировним споразумом под врховном аустријенцијом САД. Огроман проблем је и по питању агресије на Србију и допринос Европске уније сепаратизму Космета и његовом контаминацијом са 15 тона осиромашеног уранијума. Највећи проблем Европске уније на овим просторима је управо то што она која регулише и развија инструменте једног постмодерног (Џ. Куперовог) раја, која покушава да конструише и константну идеју вечног мира, треба да реагује у делу Европе који је изузетно конфликтан, који је конституисан као регион велике напетости и у којем се, захваљујући управо Европској унији, генерише спирала насиља и конфликата. Европска унија је одговорна и због тога што је прихватила од САД „палицу” да конституише, тј. да помогне у конституисању самоодрживе политичке заједнице, а за то није оспособљена. Свакако није занемарљива чињеница да Европска унија данас производи и по свету дистрибуира скоро трећину наоружања. Велике критике упућују се Европској унији да је она конструкција једне постдемократије или дефектне демократије где су утицај и улога грађана на нивоу партиципације скоро минимални. Такође, и даље траје лицемерна политика Европске уније према странцима, тј. емигрантима. Њима се мање или више отворено прети увођењем виза, а имигрантима са подручја захваћених ратом промовишу се различите методе са палете бремените социјално-политичким nihilизмом, национализмом и другим „измима”. У контексту те исте политике Европска унија се претвара у „бункер” и све више се дели на Запад и остатак. Свакако се не сме пренебрегнути и чињеница да у њој постоје и снажне ксенофобичне тенденције и кршења људских права.

Ипак, данас „поставља се питање смисла и користи од уласка Србије у Европску унију јер све мање чланице Европске уније морају под притиском Вашингтона и Брисела да воде антируску политику”.² Све то представља њено друго (лоше) лице. Истине ради, не сме се пренебрегнути ни чињеница да је Европска унија, с друге стране, један од највећих давалаца помоћи широм света и борац против сиромаштва у свету.

Међутим, од посебног је значаја да се Нобелова награда даје и као подстицај за даље деловање за добробит човечанства. Ипак, у периоду након добијања награде није показала да има снагу за превазилажење многобројних актуелних проблема, мада упорно тражи механизме за њихово превазилажење, што је позитивно и служи као пример рационалности и одлучности. Европска унија издваја за здравство много више средстава него за војни буџет. Европа јесте дом нација и искована је у обилу рата, али управо је то једина трајекторија која је успела да превлада те елементе конституције и да данас постане једна стварна просторија мира са тенденцијом да се развије у заједницу која негује те основне премисе. То значи да су критике које долазе, пре свега, од мировних активиста које су упућене на рачун Европске уније, веома

² Милошевић Зоран, Ђурић Живојин, „Империјално разарање државе”, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 102.

дискутабилне. Чињеница је да А. Нобел није мислио само на ненасилне методе већ и на смањење стајаћих армија. Но, можда ће нпр. следећи пут међу будућим лауреатима за Нобелову награду бити и нпр. НАТО који се, упркос тврдњама његових челника да су све мисије у функцији мира, коцка са стањем глобалне безбедности ради заштите сопствених геостратешких и геополитичких интереса у Украјини, кроз претходно дириговано изазивање унутрашњих немира у Украјини, али и у Ираку, Либији, Сирији... Познато је да Украјина није чланица Европске уније, али ни НАТО-а.

Уосталом, није занемарљива чињеница да је Тобјорн Јагланд, председник Комитета за доделу Нобелове награде за мир, изнео свој став и ставове још четири члана Комитета да никада нису тражили да неко врати Нобелову награду за мир „...чак ни од ратних злочинаца попут Хенрија Кисинџера, а то се сада тражи од Обама” (новине *Свенске Дагбладет*).

Комитет је доделио награду Бараку Обама 2009. године, када је успео да убеди све да подржава стварање новог окружења за мултилатералну дипломатију уз наглашавање истакнуте улоге Уједињених нација у решавању међународних конфликта. Последице Обаминог „мировног деловања” видљиве су кроз пораст небезбедности широм света, а нарочито у Европској унији услед доласка огромног броја имиграната, радикализације терористичких акција, додатног иритирања безбедности Русије и Кине и уопште размишљања о могућем избијању новог светског рата. Реалност Обаминог деловања разбила је илузије чланова Комитета, али и већег дела међународне заједнице. Осим тога, данас је „многа чињеница” које указују на правац у којем Србија треба да иде, бар када је у питању будући развој, изглед националне безбедности и евентуално чланство у НАТО-у. Најважнија је чињеница да данас управо САД и чланице НАТО-а императивно захтевају да се од Србије отме Космет као „сувишан баласт” и то што пре, јер су САД очигледно запале у кризу у Авганистану, Ираку, Сирији па су им преко потребни наши „поражени војници”.³

Ипак чини се да негативне и позитивне политичке дискурсе не треба искључивати и унапред осуђивати када се ради о будућим лауреатима ове још увек најпрестижније награде. Због тога будућа додела Нобелове награде за мир и све расправе око ње треба да буду повод за размишљање о вредностима и заслугама будућег/их лауреата.

Закључак

Алфред Нобел је несумњиво имао идеју да се редовно награђују они који стварно дају значајне доприносе у развоју у физици, физиологији, хемији, медицини, економији, књижевности, уопштено речено за допринос развоја благостања, што представља оригиналну идеју вредну хвале и његову искрену намеру. Чињеница је да Нобелова награда, пре свега за мир, свакако представља подстицај даљем ширењу Европске уније и то у време када се све више говори о замору од њеног проширења и умору од разних реформи. Међутим, анализом

³ Ракић Миле, *Српски војници у америчким школама*, Правда, <http://www.glas-javnosti.rs/dodaci/natovodi-u-rat/srpski-vojnici-u-americkim-skolama>

додељених Нобелових награда може се уочити да постоје и контроверзе око доделе истих. Тако се може децидно указати да су ову престижну награду добиле и особе које су творци трајног ратовања у свету (нпр. амерички потпредседник Ал Гор), угрожавања безбедности схваћене у њеном најширем појмовном одређењу на свим нивоима (нпр. увођење ДДТ-а као пестицида 1948. године или нпр. лоботомија као третман у психијатрији 1949. године...), а ништа мање није значајно ни сазнање да ову престижну награду нису добили они који су свој живот посветили доприносу стварног мира, као нпр. Махатма Ганди и други попут њега. На крају, освртом на односе у савременој светској заједници лако се може закључити да је Западна Европа од Другог светског рата до данас колонија Сједињених Америчких Држава⁴. Отуда питање – да ли је Нобелова награда отишла у праве руке када је реч о Европској унији.

Литература

[1] Милошевић Зоран, *Идентитет Европе – будућност муслимана у Европској унији*, ИПС, Београд, 2012.

[2] Милошевић Зоран Ђурић Живојин, *Имperiјално разарање држава*, Институт за политичке студије, Београд, 2012. година, 38-45.

[3] <http://www.aftenposten.no/fakta/nobel/Alfred-Nobels-familie-tar-avstand-fra-okonomiprisen-6488401.html>

[4] <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:401165-Reagovanja-Nobel-za-spas-ujedinjene-Evroe>

[5] Ђурковић Миша, *Илузија Европске уније*, Catena mundi, Институт за европске студије, Београд 2015. година стр. 97-118.

[6] <http://www.aftenposten.no/fakta/nobel/Alfred-Nobels-familie-tar-avstand-fra-okonomiprisen-6488401.html>lažuriran: 20. okt. 2011. objavljeno: 25. nov. 2001 10:28

[7] [http://www.svd.se/nobels-testamente-visas-i-original\(20.04.2016.\)](http://www.svd.se/nobels-testamente-visas-i-original(20.04.2016.))

[8] [http://www.svd.se/15-skandaler-ur-nobelhistorien \(21.04.2016.\)](http://www.svd.se/15-skandaler-ur-nobelhistorien (21.04.2016.))

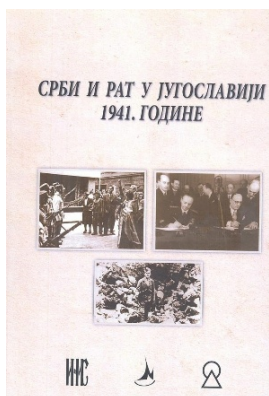
[9] [http://www.nezavisne.com/nauka-tehnologija/nauka/Zanimljivosti-o-dobitnicima-Nobelove-nagrade/212699\(23.04.2016\)](http://www.nezavisne.com/nauka-tehnologija/nauka/Zanimljivosti-o-dobitnicima-Nobelove-nagrade/212699(23.04.2016))

[10] Ракић Миле, *Српски војници у америчким школама*, Правда, [http://www.glas-javnosti.rs/dodaci/nato-vodi-u-rat/srpski-vojnici-u-americkim-skolama \(21.04.2016\)](http://www.glas-javnosti.rs/dodaci/nato-vodi-u-rat/srpski-vojnici-u-americkim-skolama (21.04.2016))

⁴ Ракић Миле, Буцак Горан, „Геополитички положај Срба у Републици Српској и избори 2014. године”, Политичка ревија бр. 1, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 33-48.

ПРИКАЗ ЗБОРНИКА РАДОВА „СРБИ И РАТ У ЈУГОСЛАВИЈИ 1941. ГОДИНЕ“

Никола Тошић Малешевић*
 Министарство одбране Републике Србије,
 Универзитет одбране у Београду, *Војно дело*



Срби и рат у Југославији 1941. године, уредник Драган Алексић, Институт за новију историју Србије, Музеј жртава геноцида, Институт за славистику Руске академије наука, Београд, 2014, 632 стр.

Институт за новију историју Србије, Музеј жртава геноцида и Институт за славистику Руске академије наука објавили су, 2014. године, зборник радова под називом *Срби и рат у Југославији 1941. године*. Зборник обухвата 27 научних радова који обухватају период од настанка југословенске државе 1918. године до њене пропасти у Априлском рату са силама Осовине 1941.

године. Иако се у наслову зборника помиње само 1941. година, обрађен је и период од настанка Југославије јер прва година Другог светског рата представља кулминацију политичких, привредних и друштвених проблема који су настајали и развијали се у Југославији од њеног оснивања 1918. године. Радове у овом зборнику приложили су истраживачи из шест земаља (Србије, Хрватске, Словеније, Русије, Пољске и Немачке) на српском, хрватском, немачком, енглеском и руском језику, а обрађене су тематске области: политичке снаге у Југославији пред избијање Другог светског рата и преуређење земље; Југославија у плановима зараћених земаља током јесени 1940. и зиме 1940/41. године; мартовска криза 1941; окупација, колаборација, отпор и политика окупатора у Србији, као и грађански рат, масовна репресија, избегличко питање, холокауст, избегличка југословенска влада 1941. године и Срби у НДХ.

Зборник је подељен у три тематске целине. Прва носи назив *Југословенске кризе и искушења рата*, друга *Југославија, суседи и велике силе на почетку Другог светског рата*, док је трећа насловљена као *Априлски рат и окупација Југославије*. Прва целина садржи седам радова, друга пет, док је трећа целина најобимнија и садржи четрнаест научних радова.

На почетку зборника налази се садржај и предговор главног и одговорног уредника др Драгана Алексића. Након тога следи тематска целина. Први рад, под називом *Политичка мисао Владимира Велмар-Јанковића*, дело је Александра Стојановића које анализира идеолошко и политичко деловање Владимира Вел-

* Аутор је спољни сарадник *Војног дела* и самостални истраживач – мастер историчар.

мар-Јанковића који је у квислинској влади Милана Недића током Другог светског рата обављао функцију помоћника министра просвете и вера. У наредном раду (*The early ideological influences of Dimitrije Ljotić: the makings of a fascist and traitor?*) Кристијан Кујидловски покушава анализирати ране идеолошке узоре Димитрија Љотића, оснивача *ЈНП Збор* и једног од главних идеолога колаборационистичке владе Милана Недића. Божо Репе у трећем научном раду ове тематске целине (*Slovenija u predvečerje Drugog svetskog rata*) приказује словеначке политичаре и њихово деловање у Словенији пред избијање Априлског рата. У раду под насловом *В. И. Лебедев: Штрихи биографији. Об угрозе СССР с запада и истока*, Владимир Алексејевич Тесемников обрађује тему антифашистичких ставова руске емиграције у Краљевини Југославији уочи Другог светског рата, док се Александар Александрович Силкин у следећем раду под називом *Делегитимација правящего режима в Королевстве Югославия как внутривполитическая предпосылка революции (1930-е начало 1940-х гг.)* бави политичким процесима у Краљевини Југославији током 30-их и 40-их година XX века, који су омогућили делегитимизацију њене власти и њено преузимање од стране нових, револуционарних политичких снага и партија. Шести рад носи наслов *Миграција становништва Војводине уочи и почетком Другог светског рата* и дело је Жељка Бјељца, Марије Дробњаковић и Милана Радовановића. У њему су представљени резултати истраживања миграционих процеса и утицај тих процеса на демографски развој Војводине између два светска рата. Александар Лукић у седмом раду ове целине (*Младен Жујовић о рату у Европи 1939–1940*) излаже погледе међуратног интелектуалца и републиканца Младена Жујовића на ток Другог светског рата у Европи током 1939. и 1940. године.

Први рад друге тематске целине под насловом *Советская политика в отношении Югославии перед апрельской катастрофой 1941 г.*, описује политику СССР-а према Југославији уочи избијања Априлског рата. Написао га је Леонид Гибианскиј. Катрин Бек, у другом раду ове целине (*Keineswegsdesinteressiert. Dieplänens – Deutschlands mit Jugoslawien 1940/41*) описује планове нацистичке Немачке према Југославији током 1940. и 1941. године. Трећи рад је дело Војина Божинова и насловљен је као *Bulgaria and Yugoslavia on the eve of the April war* и у њему се излажу бугарско-југословенски односи уочи избијања Априлског рата, у време када су политички односи били врло уздрмани. Марио Јареб, у четвртном раду *Američka diplomatija i Kraljevina Jugoslavija uoči i nakon Travanjskog arata*, даје приказ политике САД према Краљевини Југославији у периоду 1940 – први месеци 1941. Последњи, пети рад друге целине (*Комунистичка партија Југославије и догађаји од 27. марта 1941*) написао је Александар В. Милетић и у њему се покушава сагледати улога и деловање КПЈ у догађајима од 27. марта 1941.

У трећој тематској целини први рад је написао Арпад Хорњак. Он носи наслов *Учешће Мађарске у распарчавању Југославије 1941.* и обрађује тему учешћа Мађарске у Априлском рату против Југославије, као и њеној подели и окупацији. Владан Јовановић је свој рад именовао као *Балканске политичке прилике и априлски слом Вардарске бановине*. Јовановић је покушао реконструисати спољнополитичке околности које су довеле до тога да је Вардарска бановина релативно лако окупирана 1941. Трећи рад (*Југословенски Банат 1941. године*) дело је

Зорана Јањетовића и у њему се сумирају и критички преиспитују досадашња са знања о југословенском Банату и дешавањима у њему током 1941. године. Драган Алексић је, у раду *Мисија Едмунда Фезенмајера у Србији 1941. године*, покушао осветлити рад и улогу Едмунда Фезенмајера, поверљивог изасланика министра спољних послова Немачке Јоакима фон Рибентропа, у успостављању квислиншке власти у Србији током лета 1941. У петом раду (*Српско-албански односи у Косовском округу 1941. године у контексту немачко-италијанских интереса*) Ненад Антонијевић приказује стање у делу Космета под немачком окупацијом (север Косова и Метохије са градовима Косовска Митровица, Вучитрн и Подујево, као и рудник *Трелча*) у периоду април–децембар 1941, као и односе Срба и Албанаца у њему, а све кроз призму интереса Немачке и Италије на том простору. Идеолошка основа злочина *Независне Државе Хрватске 1941.* назив је шестог рада у којем Јован Мирковић описује систематске злочине НДХ над Србима, Јеврејима и Ромима у 1941. години на територији те такозване и самозване државе. Алексеј Тимофејев у раду *Совјетски утицај на почетак борбе против окупатора и избијање грађанског рата у Југославији 1941.* реконструира улоге Извршног комитета Комунистичке интернационале и обавештајних служби Совјетског Савеза на избијање устанка у Србији против окупаторских и квислиншких снага у 1941. години. *Између мита и истине: масовна одмазда у Краљеву, октобра 1941.* назив је осмог рада који је написала Силвија Крејаковић. Ауторка представља резултате историографских истраживања окупаторских стрељања у Краљеву октобра 1941. и приказује сучељавања реалне слике о том догађају и касније митологизоване слике. Драган Цветковић, пак, у раду *Губици партизанског покрета са територије Србије у устанку 1941. године* покушава приказати страдање оног дела становништва Србије које се, током устанка 1941. године, прикључило партизанском покрету. Десети рад (*1941. у југословенским војним извештајима из Каира*) написао је Милан Терзић. У њему се указује на војне извештаје о стању у окупираној Југославији у 1941, до којих је дошао избегли југословенски војни контингент у Египту (Каиру). Наредни рад (*Ратни циљеви Комунистичке партије Југославије у Другом светском рату*) дело је Косте Николића, у којем се говори о ратној стратегији и циљевима КПЈ током Другог светског рата. Дванаести рад носи наслов *Идеолошка начела просветне политике владе Милана Недића* и ту се анализирају идеолошки ставови чланова квислиншке владе Милана Недића и њихова гледишта на значај и улогу васпитања и школе. Написала га је Љубинка Шкодрић. Сличном темом бави се Дејан Зеџ у наредном раду (*Спортска политика у окупираној Србији – државна контрола и покушаји идеологизације*) у којем се описују идеолошко и пропагандно деловање квислиншких власти у Србији на спортске клубове и организације и њихови покушаји да их подреде својој контроли. У последњем, четрнаестом раду треће тематске целине, Никица Барић даје приказ односа власти НДХ према Србима у северној Далмацији у периоду од априла 1941. до септембра 1943. Рад носи наслов *Odnos vlasti. Nezavisne Države Hrvatske prema srpskom stanovništvu u sjevernoj Dalmaciji od aprila 1941. do septembra 1943. godine.*

После тематских целина и радова у њима налази се прилог који садржи још један рад. Написали су га Душан Р. Бајагић и Александар Стојановић и носи назив

Југословенске кризе (1918–1941) и Други светски рат у новијој српској историографији. Поменути аутори анализирају писање новије српске историографије (период 1990–2010. године) о југословенским међуратним кризама, искушењима Другог светског рата и његовом току на територији Србије.

Сви радови имају резимее на енглеском језику (објављени радови на енглеском, немачком и руском језику имају резимее на српском језику). Овај зборник представља значајан извор научних сазнања о развоју политичких и друштвених односа у Краљевини Југославији у међуратном раздобљу, о Априлском рату, окупацији, устанку и сличним догађајима у 1941. години. Издавање зборника финансирало је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Музеј жртава геноцида у Београду. Штампан је у 300 примерака, а извршни издавач је штампарија „Miltin“ из Београда.

ПРИКАЗ КЊИГЕ „ПРИЛОЗИ ИСТИНИ: ЧЕТНИЧКИ ЗЛОЧИНИ У СРБИЈИ У ВРЕМЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА”, МИЛЕНКА КОВАЧЕВИЋА

Никола Тошић Малешевић*
Министарство одбране Републике Србије,
Универзитет одбране у Београду, *Војно дело*



Прилози истини: четнички злочини у Србији у време Другог светског рата, Миленко Ковачевић, Републички одбор СУБНОР-а Србије, Београд, 2015, 537 стр.

Још од давнина је познато да су братоубилачки, тј. грађански ратови једни од најгорих, јер у народима које су погодили остављају дуготрајне и веома болне ожиљке. Један од таквих ратова погодио је и српски народ када су, у време Другог светског рата у Југославији (5. април 1941 – 9/15. мај 1945), партизански¹ и четнички (равногорски)² устанички покрет повели, поред борбе против окупаторских и колаборационистичких снага, и међусобни братоубилачки (грађански) рат (1. новембар 1941 – 9/15. мај 1945). Како се, нарочито од времена распада СФР Југославије (1991–1992. године), много пише о борби између партизана и четника, при чему је тежиште углавном на злочинима који су партизанске јединице починиле током рата и по његовом завршетку,³ Миленко Ковачевић, дугогодишњи функционер обавештајне службе СФР Југославије, која се звала Управа државне безбедности (УДБ), и бивши директор Издавачког предузећа „Рад” из Београда, одлучио је да изда књигу која говори о злочинима које су широм Србије починиле снаге четника Драгољуба Михаиловића. Како је приметио и Ковачевић, та тема никада није обрађивана свеобухватно, већ су описивани само поједини злочини четничких јединица.

* Аутор је спољни сарадник *Војног дела* и самостални истраживач – мастер историчар.

¹ Врховни командант партизанског устаничког покрета био је маршал Јосип Броз Тито.

² Врховни командант четничког устаничког покрета био је армијски генерал Драгољуб Михаиловић Дража.

³ Завршетак Другог светског рата у Југославији (9/15. мај 1945. године) уједно је и крај грађанског рата партизана и четника Драгољуба Михаиловића. У оба рата партизани су изашли као победници.

У књизи *Прилози истини: четнички злочини у Србији у време Другог светског рата* наводи се поименични списак 6.533 особе које су четници ДМ⁴ убили широм Србије, у периоду од 1941. године (укључујући и оне пре званичног избијања грађанског рата 1. новембра 1941), па све до 1953. године (дакле, у списку су и они који су били жртве четничких одметника после завршетка Другог светског и грађанског рата у Југославији 1945. године, односно после 1953. године, када је ликвидирана последња одметничка четничка група у Србији⁵).

Приликом израде овог дела, аутор је користио бројну литературу, као и одређене историјске изворе. Од литературе то су: Гојко Шкоро, *Истина је у именима*; Станоје Филиповић, *Логори у Шапцу*; Велимир Стаменковић, *Историја је учитељица живота*; Јован Радовановић, *Драгољуб Михаиловић у огледалу историјских докумената*; Милорад Гончин, *22. српска космајска бригада*; Јован Златић, *Страдалништво српског народа – четврта књига*; Раде Јоветић, *Смрт је уста, било на којој страни*; Станко Костадиновић, *Надомак Београда*; Томислав Милетић, *У име бога, у име краља, у име каме*; Радисав Недовић и Пантелија Васовић, *Затамњена истина*; Чедомир Штрбац, *Споменица православних свештеника 1941–1945*; Драгослав Димитријевић, *Где је моја мама? (прилози за историју Авалског корпуса Југословенске војске у отаџбини⁶)* и још многи други. Коришћени су документи који се налазе у Зборнику НОР-а – том XIV, књиге 1, 2, 3 и 4, документ О злочинима четника у Србији, документи из Архива Србије (фонд Земаљска комисија Народне Републике Србије за утврђивање злочина окупатора и њихових помагача и фонд БИА), Историјског архива Краљева, Историјског архива Крушевца, Архива Народног музеја у Лесковцу и Архива Окружног суда у Лесковцу. Као изворе Ковачевић је користио и мемоаре Добрице Ћосића који носе назив *Пријатељи мога века*, као и одређене црквене књиге у којима су свештеници забележили имена жртава четника ДМ и датуме када су страдали.

Након ауторовог предговора следи увод под насловом *Четнички покрет Драже Михаиловића*.⁷ У оквиру уводних напомена представљена је реорганизација четничких јединица и презентоване информације о злочинима које су поменуле јединице починиле. Наводи се и кратка биографија Драгољуба Михаиловића, као врховног команданта четника, и биографије одређених истакнутих четничких командана-та⁸ чије су јединице починиле неке од злочина описаних у овој књизи.

⁴ Поред четника Драгољуба Михаиловића, у време Другог светског рата постојали су и четници Косте Миловановића Пећанца. Пећанчеви четници били су једна од колаборационистичких јединица у Србији/Југославији. Да би се разликовали, четници Драгољуба Михаиловића се у литератури често називају четници ДМ, а четници Косте Миловановића Пећанца као четници КП или КМП.

⁵ Четнички одметници су у периоду 1945–1953. године вршили убиства војника, милиционера и цивила.

⁶ Четнички покрет је познат и под именом Југословенска војска у отаџбини (ЈВУО) док је партизански покрет познат и као Народнослободилачка војска Југославије (НОВЈ).

⁷ То је, у ствари, излагање историчара др Миролуба Васића под насловом *Какви су били НОР и четнички покрет Драже Михаиловића* које је поменути историчар изнео на почетку округлог стола *Злочини четничког покрета у Србији 1941 – 1945. године*, који је организовао Савез бораца НОР-а Србије. Миленко Ковачевић је, уз одобрење др Миролуба Васића, то излагање искористио као увод у ову своју књигу.

⁸ Наведене су биографије Звонка Вучковића, Драгослава Рачића, Николе Калабића, Драгутина Кесеровића и Предрага Раковића.

У главном тексту књиге налази се поименични списак 6.533 особе које су убили четници ДМ широм Србије (изузев територије Војводине, општине Сурчин,⁹ територија београдских општина Нови Београд и Земун, као и дела београдске општине Палилула који се налази преко Дунава у Банату, јер на њима није било четника ДМ током Другог светског рата) у периоду од 1941. до 1953. године. Уз име и презиме сваке особе наведени су следећи подаци или бар неки од њих: година и место рођења; начин, разлог¹⁰ и место страдања; занимање и податак о томе да ли је убијена особа била борац партизанских јединица (борци у оружаним јединицама партизанског покрета и илегалци – теренци или сарадници, као и милиционери које су убили четнички одметници по завршетку Другог светског и грађанског рата 1945. године, па све до 1953. године) или цивил (обични цивили и подржаваоци партизана – симпатизери). Захваљујући таквом ауторовом приступу сазнајемо о злочинима које су четници ДМ починили над заробљеним партизанима (борцима оружаних јединица и илегалцима, после 1945. па све до 1953. године и милиционерима) и цивилима (махом Србима). Међу њима су били и цивили Роми, Јевреји, Руси,¹¹ Бошњаци (муслимани), Хрвати и Словенци које су убили четници ДМ.¹² Такође, аутор је навео и случајеве убистава америчких и британских авијатичара, војника Црвене армије, као и италијанских војника који су, после капитулације Италије у Другом светском рату, 8. септембра 1943, пребегли партизанима или који су радили код српских сељака да би се прехранили до повратка кућама у Италију.¹³ Ковачевић је забележио и случајеве убијања међу самим четницима. Разлози су били углавном интерне свађе, али и бес неких четничких бораца на саборце који нису одобравали братоубилачки рат са партизанима или су благо поступали са заробљеним партизанским борцима и симпатизерима.

У главном тексту књиге аутор најпре описује убиство Милана Благојевића, команданта Шумадијског партизанског одреда кога су четници убили ноћу 28/29. октобра 1941, као и предају 365 заробљених партизана Немцима у селу Словац (општина Лајковац), која се догодила ноћу 13/14. новембра 1941.¹⁴ Затим, описује зло-

⁹ Општина Сурчин се административно налази у оквиру територије града Београда (Београдски округ) на простору Срема.

¹⁰ Неких људи страдали су без икаквог разлога, најчешће због обести починилаца.

¹¹ У питању су Руси избегли 1917. године после Октобарске револуције (7–8. новембар 1917) када су на власт у Русији дошли комунисти. Одређени број Руса који се нису слагали са комунистима избегао је у разне земље, па и у Југославију у коју су почели долазити 1919. године.

¹² Међу 6.533 убијене особе од стране четника ДМ у Србији било је и 13 свештеника, две искушенице, једна монахиња и један монах Српске православне цркве (СПЦ) и један вероучитељ.

¹³ У питању су били италијански војници који су још од пре Другог светског рата имали левичарска убеђења и који су били мобилисани у италијанску војску од стране фашистичког режима Бенита Мусолинија, те су се тако, против своје воље, нашли у улози окупатора Југославије. Велики део италијанских војника, по капитулацији Италије у Другом светском рату, 8. септембра 1943, заробили су њихови дојучерашњи савезници Немци и отерали их на принудне радове, поред осталих и у руднике по Србији. Многи су бежали из немачког ропства у партизане или код српских сељака где су им помагали у раду на сеоским имањима и у домаћинствима.

¹⁴ Аутор је навео имена, места рођења и занимања 263 партизана. Иначе, поменутих 365 партизана заробили су четници ДМ у првој половини новембра 1941. Предали су их Немцима у селу Словац 13/14. новембра 1941. преко четника КМП, којима је у том крају командовао Јова Шкава. Немци су затим стрељали свих 365 партизана.

чине и наводи имена страдалих у разним крајевима Србије. Тако су обрађене територије следећих округа и општина (по данашњој територијалној подели Србије): **територија града Београда:**¹⁵ град Београд (општине Стари Град, Палилула, без њеног дела преко Дунава у Банату, Звездара, Вождовац, Врачар, Раковица, Чукарица и Савски Венац) и општине Барајево, Гроцка, Сопот, Обреновац, Лазаревац и Младеновац; **Шумадијски округ:** град Крагујевац (општине Стара Варош, Аеродром, Пивара и Станово) и општине Страгари, Рача крагујевачка, Баточина, Топола, Аранђеловац и Кнић (општина Лапово није обрађена); **Поморавски округ:** општине Јагодина, Ћуприја, Параћин, Деспотовац, Свилајнац и Рековац; **Мачвански округ:** општине Шабац, Богатић, Владимирци, Коцељева, Лозница, Крупањ, Мали Зворник и Љубовија; **Колубарски округ:** општине Ваљево, Уб, Лајковац, Љиг, Мионица и Осечина; **Рашки округ:** општине Краљево и Врњачка Бања (општине Рашка, Нови Пазар и Тутин нису обрађене); **Моравички округ:** општине Чачак, Горњи Милановац, Ивањица и Лучани; **Златиборски округ:** општине Ужице, Пожега, Севојно, Косјерић, Бајина Башта, Чајетина, Ариље, Нова Варош, Прибој и Пријеполје (општина Сјеница није обрађена); **Расински округ:** општине Крушевац, Трстеник, Александровац, Брус, Варварин и Ћићевац; **Браничевски округ:** општине Пожаревац, Велико Градиште, Кучево, Мало Црниће, Петровац на Млави и Жагубица (општине Жабари, Костолац и Голубац нису обрађене); **Подунавски округ:** општине Смедерево и Смедеревска Паланка (општина Велика Плана није обрађена); **Нишавски округ:** град Ниш (општине Црвени крст, Пантелеј, Палилула, Медијана и Нишка Бања) и општине Мерошина, Дољевац, Гаџин Хан, Сврљиг и Алексинац (општина Ражањ није обрађена); **Топлички округ:** општине Прокупље, Житорађа, Блаце и Куршумлија; **Пиротски округ:** општине Пирот, Бела Паланка и Бабушница (општина Димитровград није обрађена); **Јабланички округ:** општине Лесковац, Бојник, Медвеђа, Власотинце и Лебане (општина Црна Трава није обрађена); **Пчињски округ:** општине Врање и Сурдулица (општине Врањска Бања, Владичин Хан, Босилеград, Трговиште, Бујановац и Прешево нису обрађене); **Зајечарски округ:** општине Зајечар, Књажевац, Сокобања и Бољевац и **Борски округ:** општине Бор, Неготин и Мајданпек (општина Кладово није обрађена). Такође, наведени су и подаци о партизанима које су заробили четници ДМ, а затим их предали Немцима који су их послали у логоре по Немачкој и Норвешкој и тамо поубијали.

Овај рад Миленка Ковачевића представља хвале вредан напор, будући да, како је већ речено, до сада није било свеобухватног описа четничких злочина у Србији, већ су описивани само њихови појединачни злочини. Аутор напомиње да списак убијених особа у овој књизи није коначан, будући да не обухвата све општине у Србији, да није обрађена територија Аутономне Покрајине Косово и Метохија, као и то да у обрађеним окрузима и општинама свакако нису обухваћена сва имена убијених, али да даља истраживања оставља неким будућим ауторима књига са сличном тематиком. Аутор је напомиње да су злочине чиниле и јединице партизанског устаничког покрета, као и јединице колаборационистичких снага, првенствено усташе и бошњачке (муслиманске) милиције у Рашкој области (Санџаку) које су биле идеолошки потчињене усташама, али да ти злочини нису тема његове књиге. Тако-

¹⁵ Територија града Београда је званичан назив Београдског округа (како се некада звао).

ђе, скреће пажњу читаоцима на чињеницу да у списку страдалих има грешака (дупла имена) које су настале као последица тога што је чешће користио литературу него изворе.

Аутор овог приказа, пак, наводи још неке грешке. Тако, на пример, у списку страдалих се на једном месту налазе и имена партизанских заробљеника које су четници ДМ убили у селу Милићи код Власенице (Република Српска, Босна и Херцеговина), дакле ван територије Србије. Такође, у списку страдалих су и имена партизанских бораца који су страдали у биткама са четницима ДМ (дакле, нису били жртве злочина), а и у биткама са Немцима и четницима КМП (ту су и имена неких цивила које су убили Немци и четници КМП). Треба рећи да је у оригиналном списку страдалих наведено преко 7.000 имена, али је аутор овог приказа дошао до податка који говори о 6.533 убијена. Ипак, и поред поменутих грешака, књига представља драгоцену штивицу за све оне које интересује историја Другог светског рата и грађанског рата у Југославији/Србији. Она може представљати једну од основа на којој ће се вршити даља истраживања једног од најтрагичнијих периода новије српске и југословенске историје.

Након главног текста књиге следи шест прилога (*Православни свештеници – жртве и усташа и четника; Прваци равногорског покрета о четништву*;¹⁶ *О тројкашима*;¹⁷ *Ко је у праву?*; *О рехабилитацији злочинца*¹⁸ и *Крај приче о Равногорском покрету и ЈВУО*) и ауторова реч на крају. Следи списак литературе и извора, ауторова захвалница људима који су му помогли у писању рада, као и биографија самог аутора. Књига је солидно технички опремљена, а садржи и црнобеле фотографије одређених историјских докумената и споменика подигнутих погинулима у Другом светском рату. Штампана је у 300 примерака.

¹⁶ У овом прилогу аутор наводи критичке опаске о деловању четника ДМ у Другом светском рату које су изrekli једни од водећих идеолога и припадника равногорског покрета – Стеван Мољевић и Живко Топаловић. Такође, наведено је и писмо обавештајног официра Горске гарде равногорског покрета Косте Кошутића, упућено 3. новембра 1943. године, врховном команданту четника, армијском генералу Драгољубу Михаиловићу, у којем му предочава недолично и проблематично понашање команданта Горске гарде Николе Калабића и његових потчињених и моли да се предузму мере да се то спречи (што никада није урађено).

¹⁷ Тројкаши су били припадници четничких тројки које су коришћене углавном за уклањање противника четничког покрета. Убивства су вршили камама (тачније клањем), па су у народу остале познате под именом „црне тројке“.

¹⁸ Овде аутор износи сумњу у одлуку суда у Чачку да рехабилитује професора Косту Михајловића, иако је он био члан четничког преког суда у Чачку који је људе слао у смрт. Овај проблем проистиче из мањкавости два закона о рехабилитацији у Србији (донети 2006. и 2011. године) по којима је могуће рехабилитовати људе само због тога што нису имали суђење (или суђење које не одговара данашњим правним стандардима), не улазећи у то шта су радили и да ли су били криви.

S U M M A R I E S

United Nations Peacekeeping Operations – Adapting to New Security Challenges

Slavimir S. Nikolić

This year the United Nations (UN) celebrate their 70th anniversary. Experiencing a sort of marginalization due to the dynamics of the bloc divisions, the end of the Cold War brings the reality of unresolved conflicts and a growing number of new ones that are testing the functionality of this organization and the concept of peacekeeping operations. With the evolution of security challenges, especially in the first decade of the 21st century, bringing changes in overall international relations, the United Nations are undergoing a process of adjustment to the new security environment – similar to the process being experienced by the international organizations with significant military and political capacity and role in preserving peace and security, such as the European Union (EU) and the North Atlantic Alliance (NATO). In the era of new security threats, the improvement of the peacekeeping operations effectiveness, the use of armed force, adequate technology and intelligence support, purposeful engagement of human and material resources, and the preservation of the physical integrity of the peacekeepers in the conditions of global financial restrictions and the effort worth more than eight billion dollars per year – are all the areas of permanent and critical importance for the success of the UN peacekeeping operations today and in the future.

Key words: UN, peacekeeping operations, security challenges, the international community, threats to peace, peace

Mahan's Naval Geostrategy – Challenges, Risks and Threats to the United States National Security in the 20th Century

Igor Barišić and Hatidža Beriša

Actual aim of Mahan's works was to change the US attitudes towards naval power. However, the very changing of the attitudes meant also a change in the overall US foreign and, in particular, maritime policy.

In this respect, the initial Mahan efforts to initiate thinking about changing the American attitudes towards the naval power turned into outright lobbying for changes in US foreign and security policy, by pointing to a series of actual geostrategic and security issues that the US had in the late 19th and early 20th century.

Taking into account the pronounced impact of geodeterminism in Mahan's geopolitical and geostrategic ideas and concepts, but also modern rationalistic approaches to security, the issues can conditionally be classified as geographically determined challenges, risks and threats to the national security of the United States in the early 20th century.

Key words: power, force, naval power, geopolitics, geostrategy, the United States, foreign policy, national security, challenges, risks, threat

Investigation as a Way of Peaceful Settlement of International Disputes

Boris Krivokapić

The paper deals with investigation as one of the ways of peaceful settlement of international disputes. The author describes the concept of investigation/inquiry and the investigation/inquiry commission (education, composition, method of work, etc.) and, in particular, the application in practice.

A recurrent cause of disputes is the fact that the concerned parties have different views of essential elements of an event. In this regard, the investigation/inquiry may appear in a double role – many times it is just one of prior stages before turning to another way of peaceful settlement, but in some cases it may itself lead to the conclusion of the dispute.

In this regard, although the investigation still has certain advantages (flexibility and opportunity to consider various issues, which is carried out by bodies consisting of members of necessary expertise), ever more frequently it appears as just one of the first steps in the dispute resolving process. Once the facts have been determined, usually the dispute is definitively resolved in direct negotiations, or in some other way.

This is understandable for several reasons. Among other things, experts are competent to review the technical side of the problem, but have neither political insight into the relations between states, nor juristic and other broader knowledge necessary for the definite settlement of the dispute. In addition, in the world that has long since become a "global village", interests of the states are largely interwoven, and consequently many disputes need to be resolved on a broader basis. After all, investigation/inquiry is not suitable for all cases. It is not helpful where it is not the facts that are disputable, but (also) something else (e.g. interpretation of a standard), same as, on the other hand, it is almost certain that the states will not leave to the investigation/inquiry commission to resolve the dispute which encroaches on their essential interests.

Key words: investigation, inquiry/investigation commissions, international law, international disputes, peaceful settlement of disputes, the United Nations

On Strategic Constraints

Christoph M. V. Abegglen

The concept of zone defense was used in 2011 for building all of the necessary operational capabilities. This happened rather because of the necessity and strategic self-constraint of currently available resources and the condition of the Swiss Army, than because of the free intellectual creative power directed towards the future.

Key words: strategic constraints; strategy of defeating; strategy of attrition; options of strategic action: deterrence, intimidation, intervention, invasion; resistance in the occupied territories; persuasion; integration and usurpation

International Relations in the Light of Agreement on Iran's Nuclear Program

Iris Bjelica Vlajić

Several-year talks between the representatives of the international community and Iran, aiming to place this country's nuclear program under the control of the International Atomic Energy Agency, ended with signing of the Joint Comprehensive Plan of Action. A direct result of this agreement reached by the interested parties is the abolition of sanctions against Iran and reduction of tensions in the region. Equally important are the indirect consequences resulting in international relations and the global market through the fulfillment of obligations under this agreement.

Key words: nuclear program, Iran, JCPOA, sanctions, economic relations, military and technical cooperation

Attempts to Theoretically Define the Concept of Energy Security as a Factor in the Determination of the International Political and Security System

Slađan Milosavljević, Duško Tomić and Goran J. Mandić

At the beginning of the 21st century, a matter of achieving the energy security, as an essentially important element of the global security system, has become one of the priorities of global politics. This has caused it to become more topical and increased its importance in international relations. The possession of energy reserves provides nations with a number of comparative advantages in contemporary international politics, and with a place among the leading centers of power on a planetary level. This fact gives a special meaning to energy security, because energy resources are an important lever by which nations project their power and influence. The correlation between energy resources and the strengthening of positions and roles of nations in international politics is undeniable and easily verifiable.

The paper analyzes and partly explains various attempts to theoretically define the concept of energy security in the context of its growing importance in international relations and the impact on the strengthening of the projected positions of nations as subjects of international order. Nominal definition of the concept of "energy security" has been made more difficult by the fact that there is no universally acceptable definition of the concept of "security", as well as that there coexist various theoretical approaches to its definition. In the scientific and technical literature, the prevalent concept is that the content and scope of the concept of security today have been substantially expanded due to the continued widening of the limits of its problem framework. The basic characteristics of most of these definitions are non-equivalence – disproportionality and inadequacy. Namely, they are either too narrow and do not include all the contents and essential factors of the security, or they are too wide, and the concept is lost in the range of

phenomena. Therefore, in the conceptual sense this term is so debatable that it is not even closely possible to reach an agreement on its meaning. The attempt to define the syntagm of "energy security" reveals the same tendencies as in determining the meaning of the term "security". Namely, there is a proliferation of different theoretical approaches, as well as differences in the definition of this syntagm, which are substantially determined by, among other things, the status that individual nations have in the global energy system.

Key words: global security, energy security, international relations, energy diplomacy

Problems of Defining the Ethnic Conflict

Miloš D. Milenković

After the end of the Cold War a large number of researchers in various disciplines studied ethnic conflicts. The possibility of studying different aspects drove anthropologists, ethnologists, politicologists, sociologists, social psychologists, and more and more theorists of international relations and security studies, to engage in these issues. The vacuum created by the disappearance of ideological competition was filled with ethnic conflicts, which started a wave of theoretical analyses seeking to explain them. Despite the large number of papers, no single comprehensive and universally accepted definition has been reached.

The main objective of this paper is to explore the cognitive contribution of the existing definitions of ethnic conflict. As this is a complex phenomenon, which complicates the defining effort of even the most persistent and most qualified researchers, the paper first presents basic characteristics of ethnic conflict that make it complex to define. The main part of the paper is devoted to a critical reconsideration of the explanatory potential of the existing definitions of ethnic conflicts through the presentation of different ideas of scientists who base them on different views of this complex social phenomenon. Based on the critical approach, it can be concluded that even the attempt of consensual definition has not led to an acceptable definition either.

Key words: ethnic conflict, characteristics of ethnic conflicts, definition of ethnic conflict

Importance of the Harmonization of Political and Defense Goals for the Security of the Country and the Society

Srđan Blagojević, Ivan Gvozdenović and Slobodan Anđelković

The harmonization of political and defense goals is an important phase of the complex process of harmonizing the politics and the defense system. The political and military leaders, as the actors of this harmonization, may often, by nature of their jobs, have conflicting views in the process of establishing the security and defense goals. The reason for this lies in the fact that they themselves are holders of certain motives and

interests. Events of the near and further history point to the fact that the slightest mismatch of political and defense goals can lead to unforeseeable consequences for the country and society. This paper discusses possible ways of harmonizing the political and defense goals, and identifies problems that may be met in this process, as well as their possible solutions.

Key words: politics, political goals, defense goals, defense system, harmonization, process

Indicators of the Existence and Operations of Organized Crime

Branislav Milosavljević and Veljko Blagojević

In security sciences, indicators have a dual purpose – as indicators of the existence and operation of various forms of threats, and as an evaluation of the security subjects' performance in combating the criminal activity. In professional literature, the terms indicators and indications are often identified, and erroneously understood as synonymous. However, these are different logical notions, with a completely different application in practice.

The paper discusses basic issues related to the indicators of the security threat manifestations. Apart from general considerations, special attention is paid to indicators of organized crime. The authors analyze the process of defining the indicators of the existence and operations of organized crime, which is determined by specific features of this type of security threat and also by the specialization of certain government entities that have been put in charge of countering the organized crime. The determination of the indicators arises from the obligation of government authorities to have elaborated indicators in accordance with their assigned responsibilities in the fight against organized crime, and other forms of threats as well. Also discussed are some indicators that represent a solid basis for further upgrade in line with the specific characteristics and changes in the manifestation of this form of threat.

Key words: threat to security, organized crime, forms of manifestation, prevention, indications, indicators

Analysis of Criminal Acts of Economic Crime in Serbia and Torts of Corruption in the Economy

Stanimir Đukić

Torts of economic crime, especially torts of bribery as elements of corruption, are not only extremely serious, but also insufficiently visible and incompletely explored social phenomena. For effective prevention, essentially important is reliable knowledge of their characteristics, in order to develop appropriate mechanisms and measures to fight against them. The paper discusses certain aspects of the problem of economic criminal acts and corruption in the Republic of Serbia. It especially emphasizes the problem of

criminal acts of economic crime in the economy, as one of the most dangerous and damaging forms of this negative social phenomenon. It also covers certain forms of criminal activity in some sectors of the economy and discusses the most important aspects of fight against them, in accordance with the provisions of the National Strategy for Combating the Corruption, the Action Plan for the implementation of the National Strategy for Combating the Corruption, and the Law on the Agency for Combating the Corruption. In addition, there is a brief review of the legislative framework, activities and results achieved by the police force in fight against these acts. Torts of economic crime and corruption, as severe forms of criminal activity, cannot be completely eradicated. However, they must be suppressed through appropriate forms of counteraction, with the ultimate aim of effective suppression with adequate resources and, if possible, eradicated in those areas in which they inflict maximum damage. Harmfulness of these offenses, and especially of corruption, is reflected primarily in their destructive action on the most important social values and goods: *democratic institutions and a market economy.*

Key words: economic crime, the economy, corruption, fight against corruption, national strategy, prevention

Influence of the Doctrine and Concepts on the Commanding of the Serbian Armed Forces

Dragomir Đurić and Miroslav Ostojić

The subject of the paper is to learn the influence of the doctrine and concepts on commanding in order to understand the connection between the practical and the theoretical military activity, the present and future operating environment, and the best way to accomplish the missions and tasks of the Serbian Armed Forces.

The paper discusses the mutual relationship between the doctrine and concepts and the commanding as a practical activity, and determines the mutual influences that have specific implications for the preparation of strategic and doctrinal documents and for future changes in commanding.

Key words: doctrine, concepts, commanding, command system, levels of command, organization, structure

Doctrinal Solutions of Using the River Flotilla in Emergencies

Šerif B. Bajrami and Rade V. Slavković

The main purpose of the Serbian Armed Forces is to defend the country against external armed threat, as it is defined by the Constitution of the Republic of Serbia. However, ever more frequent occurrences of natural disasters require active use of the Serbian Armed Forces, in addition to usual forces, to provide assistance to civil authorities in joint struggle against the devastating consequences of strong earthquakes,

massive floods, drought, and snowfall. An important place in the third mission of the Serbian Armed Forces, especially when it comes to providing the assistance to civil authorities in the event of major floods, is taken by the River Flotilla with all its human, material and organizational resources. The River Flotilla, as an integral part of the Serbian Armed Forces, successfully performed the tasks of rescue and protection of people, material goods and the environment during the former declared states of emergencies in the territory of the Republic of Serbia. However, the lessons learned indicate the need for further development of operational capabilities that are used in performing the non-combat operations – the support of civil authorities in countering the security threats. The improvement and building of operational capabilities can be planned through the factors of development, namely: doctrine, organization, training, equipping and funding of the River Flotilla.

Key words: River Flotilla, emergency situation, doctrine, training, equipping and funding

Serbian Armed Forces' Capabilities for Emergency Situations

Ljubinko Karapetrović

The Serbian Armed Forces are, from the legal-normative and strategic point of view, the strength and the exponent of the defense system. In the Defense Strategy, the Serbian Armed Forces are assigned missions and tasks. To execute the assigned missions and tasks, the Armed Forces have an obligation to build and maintain the necessary level of operational and functional capabilities. One of the missions assigned to the Armed Forces is to support civil authorities in countering the security threats, known as their third mission. However, in order for the Armed Forces to be engaged in peacetime, certain preconditions are to arise, such as the declaration of a certain state (for example, the state of emergency). Neither the Defense Law nor the Defense Strategy know the institute of "emergency situation". This term appears in the Law on Emergency Situations and the 2011 National Strategy of Protection and Rescue in Emergency Situations.

Key words: emergency situation, the military, capabilities, the Serbian Armed Forces

Protection and Rescue in the Republic of Serbia

Branko Babić

Protection and rescue, as one of the core missions of the civil defense, has its special place in the defense system in the Republic of Serbia. It is carried out on the basis of the adopted laws and bylaws through the established system of protection and rescue of people, protection and safeguarding of material and cultural goods, and environment protection. It is implemented by the civil defense assets, primarily through preventive actions and the implementation of effective measures and activities aimed at preserving,

protecting and improving the safety of citizens, society and state. The paper deals with the protection and rescue system in the Republic of Serbia through normative and legal regulations, with special emphasis on the place and role of the civil defense assets.

Key words: *protection and rescue, civil defense assets, civil protection*

Qualities and Skills of a Leader in Crisis Situations – Examples from Military Environment

Branimir Vulević

The idea of this paper is to show examples from military environment how a leader should behave during a crisis situation. He should be familiar with the concept of crisis and recognize situations that accompany it, in order to counter it more easily. Also, he should have qualities and skills that increase the possibility to overcome the crisis. Military and other leaders – King Peter, Duke Putnik, Duke Bojović, Duke Mišić and Duke Stepanović – certainly possessed qualities that helped them cope with the crisis.

Key words: *crisis, leadership, leader, qualities, skills, organization, military environment*

Global Processes and Their Effect on Economy and Security

Ljubomir Dulović

One of unavoidable topics worldwide, especially since the second half of the 20th century, has been globalization. Privatization, in addition to other measures, carried out under the pressure of neo-liberal doctrine (economic concept of globalization) and in the interest of big capital (multinational companies as one of the globalization actors), yielded contradictory results: on the one hand, the economic superiority, and on the other, social inferiority and increase of non-security. Social inequalities, large social differences, poverty, unemployment, wars, cultural lag, constant political and economic crises, corrupt and criminalized authorities, institutional disorganization, etc., are consequences of global processes, in particular in the economy, which were carried out in the interests of big capital of developed economies of the West. Poor countries have been most affected by the effects of social inequality, where it particularly has grown in size. Even the most developed countries are not immune to global changes.

The deficit created in the sphere of security, caused by contemporary risks and threats emerged under the influence of contradictory forces of globalization, cannot be resolved without indivisible and integrated security response. The dangers of traditional and new risks and threats need to be seriously taken, and a new response, based on the integration of national and regional security concepts, rapidly shaped.

Key words: *globalization, neoliberalism, multinational companies, poverty, inequality, non-security*

Possibilities of Using the Lean Six Sigma Methodology in the Program Budgeting of the Defense System

Radovan M. Damjanović, Miloš M. Tomašević and Milan B. Mihajlović

The budget, as an institution of public finances, has an effect on economic activities of the majority of business entities, which causes its taking the central place in the public finances. Improvement of the budgeting process, as a part of the public finance management reform, and aimed to the increase of efficiency and transparency of the budget, imposes a need for the introduction of the program budget. The program budget, which was first implemented in the defense system of the Republic of Serbia, improves and completes the process of target-oriented planning and contributes significantly to the success and rationality of planning the budget revenues and expenditures. It is the operationalization of the strategic planning process, i.e. the distribution of necessary resources to deliver concrete short-term objectives of the program, which were set in the process of operational planning. The budgeting process must permeate all activities of the defense system, at all decision-making levels and of all functions of the defense. For the Ministry of Defense, this, among other things, also means the introduction of a more efficient mechanism for monitoring the achievement of the strategic goals at the level of the state and the defense system. In the situation of limited resources, it is of crucial importance to make the defense system effective, efficient and economical. The introduction of the program budgeting into the defense system can lead to a more rational use of resources.

The aim of this paper is to answer the question of whether the concept of Lean Six Sigma, as a business transformation tool that uses statistical tools to detect the cause of the problem and provides metrics to monitor the reached level of the progress, can be used to optimize the budgeting process of the defense system.

Key words: program budget, budgeting, defense system, the concept of Lean Six Sigma

Multi-Criteria Analysis Used for Ranking the Public Sector Employees

Ivan Petrović, Miodrag Gordić and Krum Cvetković

This paper presents the possibility of ranking the employees in the public sector by using the multi-criteria analysis. The scientific method of solving the operational problems, which is applied in the paper, is the method of analytic hierarchy process. This method is applicable in the ranking of employees in smaller organizational units with clearly categorized jobs.

Key words: human resource management, multi-criteria analysis, public sector, ranking

Constitutional Protection of Pensioners' Human Dignity

Nadežda Gudelj

This paper proceeds from the hypothesis that unequal treatment of citizens in terms of their rights may be the result of self-restriction of constitutionality by the Constitutional Court and that it can lead to violations of the principle of equality in the pension fund. This aspect of the constitutionality restriction is a current phenomenon. In connection with these changes one can accept the thesis of a restrictive interpretation of constitutional norms, even the theory of applying double standards to the citizens, but only in the substantive-legal restrictions of constitutionality. However, these mechanisms necessary for the implementation of the constitutionality and the protection of the Constitution are entrusted to the parliamentary majority. These mechanisms are the main control mechanisms of the constitutionality, and their control parameters are called immutable constitutional principles, or constitutional impunity. The attention is drawn to the practice of the Constitutional Court, where it can be seen that the Court itself expresses this kind of restraint in the application of the constitutionality which is reflected in fluctuations in its legal judgments. In conclusion, moral and theoretically and legally argued strength from the practice of the European Court in Strasbourg is used, to point out that the Constitutional Court may not allow the policy of double standards when it comes to the implicit restrictions of the constitutionality in some decisions of the Government, and justify as being constitutional the application of the double view of the problem of the citizens' achieving the equality in the use of assets from the pension fund, which is caused by their unjust deprivation of a certain percentage of a pension or any other form of social rights. As regards the Decision on Limitations in the Pension Fund, legal remedies are not provided for effective appeal in case of violation of equality, even though, by the letter and spirit of the Constitution, the government has no right to have dual views of the social rights guaranteed by the Constitution, except in cases of explicit restriction of the constitutionality or restrictions of the constitutional power under the Constitutional Law.

Key words: the principle of equality, double standards, self-restriction of constitutionality

Syrmian Front – from its Establishment to the Breakthrough

Nikola Tošić Malešević

World War II in Yugoslavia (from 5 April 1941 to 9/15 May 1945) saw a large number of bloody battles, massacres of civilians and prisoners of war (especially of the captured members of partisan units), bombings, and other tragic and painful events. Fighting on the Syrmian Front (from 10 November 1944 to 11 April 1945) and fighting for its breakthrough (11-13 April 1945) certainly were some of the most difficult battles and tragic events.

This paper presents events and battles that led to the breakthrough of the Syrmian Front, which resulted in the final liberation of the present-day Republic of Serbia's territory from the occupying and collaborationist forces. Also, the breakthrough of this front enabled the partisan units to mount the final offensive towards the west and liberate the remaining parts of Yugoslavia, which were still held under occupation. Those were half of Bosnia and Herzegovina (central, northern and western Bosnia, except for the south-eastern parts of western Bosnia which had earlier been liberated), Croatia and Slavonia (without Dalmatia, which had earlier been liberated), and Slovenia. Apart from these, liberated were also the South Slavic ethnic areas that until then had been under the rule of Italy – Julian Alps area in the west of the present-day Republic of Slovenia, Istria, which today is divided between the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia, and Trieste, which now belongs to the Republic of Italy. In this big surge after the breakthrough of Syrmian Front, the partisan troops entered into today's Republic of Austria, where they reached the town of Klagenfurt (Celovec). On 15 May 1945, in the village of Zidani Most, near the Slovenian town of Laško, Colonel General Alexander von Löhner, the commander of the German Army Group E, signed the capitulation of the German forces, which finally ended the fighting in Yugoslavia in World War II.

Key words: the Syrmian Front, breakthrough, Josip Broz Tito, the Yugoslav People's Liberation Army (NOVJ), the Yugoslav Army (JA)

Liberal Direction of Political Economy and its Impact on Economic Thought in Serbia in the 19th Century

Snežana Lj. Krstić, Predrag V. Jovičević and Rosa M. Anđžić

Liberal free market economy, based on non-interference of the government in the field of economy, emerged in Serbia in the 19th century, during the First Serbian Uprising, first as a political, and then as an economic idea. These ideas appeared also in the 1835 Sretenje Constitution. In the early 19th century, opting to return to the European civilization circle of countries, from which it was separated by the Ottoman occupation, Serbia finally became a part of European political, economic and cultural area. In economic terms, at the time Serbia saw first ideas of liberalism and vulgar political economy. This paper presents the points of view of several most important authors of the time, as well as basic concepts of liberal ideas and the vulgarization of economy.

Key words: liberalism, political economy, vulgarism, free competition, private property

On the Hierarchy of Doctrinal Documents

Goran M. Vukadinović and Srđan V. Starčević

Normative and hierarchical definition of national (state) security is an important prerequisite for the overall development of the Serbian society in accordance with the needs of the present day, but also with the practice of modern democratic states

towards which the Republic of Serbia declaratively gravitates. Basic doctrinal documents of the Republic of Serbia are full of, primarily, orientation ambiguity, political and doctrinal ramble, which is also the main feature of the last three decades of recent Serbian history as a whole.

This paper defines the hierarchy of doctrinal documents in accordance with the achieved development of scientific thought in our country, with a review of relevant documents that support and confirm the defined hierarchy. This is also a response to the call for the creation of a wider scientific forum which would discuss further doctrinal and strategic development of the Republic of Serbia with the aim to complete the established series of doctrinal documents.

The defense reform, as an inappropriately long lasting process, cannot be successfully completed without precisely established hierarchy of doctrinal documents. This has turned out to be unified, unique process for each respective country, and any attempt to copy an already implemented reform in a "similar" country will be a failed concept. Consistent with the commitments set out in the strategic and doctrinal documents and the presented political goals of cooperation, the Republic of Serbia has not gone much ahead of the intensive and meaningful participation in the Partnership for Peace Program, or a clearly expressed interest of the Republic of Serbia for establishing a national defense system compatible with the defense systems of the NATO and the Partnership for Peace member states.

The Republic of Serbia has no clear, unified national hierarchical flow of doctrinal documents, which is one of the reasons for the security and strategic ramble in the past twenty-five years, as a result of deficiencies in the overall political situation and socio-political development of our society.

Key words: state, security, orientation, national interest, strategy, preservation, document

Some Doubts about the Nobel Peace Prize Award

Mile Rakić

Nobel annual prize, named after the Swedish scientist Alfred Nobel, has been one of the most prestigious awards since 1896. It is awarded to those who are the most deserving for dissemination of knowledge, and thus the welfare as well, contributing to physics, physiology, chemistry, medicine, economics, and literature. It has been delivered since 1901 on every 10th day of December. It is regularly accompanied by controversy, harsh criticism, polemics, and even discontent, especially since it was awarded to the European Union and Barack Obama, the current President of the United States. The greatest polemics regarding the awarding of this prestigious prize have been led because of different views about the winner's contribution to developing the economy and advocating the peace.

Key words: Nobel Prize, the European Union, the United States of America, Barack Obama

Likovno-grafički urednik
mr *Nebojša* Kujundžić
nebojsa.kujundzic@mod.gov.rs

Jezički redaktor
Dobriła Miletić, profesor

Tehničko uređenje
Zvezda Jovanović

Prevodilac na engleski jezik
Dušanka Pivljanin, profesor

Tiraž 420 primeraka

Štampa: VOJNA ŠTAMPARIJA BEOGRAD, Resavska 40b

UDK – Narodna biblioteka Srbije

VOJNO DELO je interdisciplinarni naučno-teorijski časopis Ministarstva odbrane Republike Srbije koji izlazi dvomesečno. Predstavlja otvoreni forum za prezentovanje i stimulisane inovativnog promošljanja o svim aspektima i nivoima bezbednosti i odbrane. Gledišta i stavovi autora izloženi u VOJNOM DELU ne odražavaju nužno zvaničnu politiku ili stav Ministarstva odbrane Republike Srbije i Vlade Republike Srbije. Svi tekstovi u ovom izdanju smeju se reprodukovati, u delu ili celini, bez prethodnog traženja odobrenja. Redakcija VOJNOG DELA zadržava pravo redigovanja tekstova.

