

## УЛОГА ВОЈСКЕ У УПРАВЉАЊУ КРИЗАМА ИЗАЗВАНИМ ТЕРОРИСТИЧКИМ И ПОБУЊЕНИЧКИМ ДЕЈСТВИМА\*

Зоран Кековић

Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Обрад Стевановић\*\*

Криминалистичко-полицијска академија у Београду

Тероризам и оружана побуна представљају специфичне врсте сложеног и политички мотивисаног насиља и могу се користити појединачно или комбиновано у остваривању различитих политичких циљева. Чињеница да се налазе у средини спектра сукоба (између класичног криминала, с једне стране, и оружаних – ратних сукоба, с друге стране), кључни је разлог честог преклапања надлежности и одговорности војске и полиције у управљању кризама изазваним тим феноменима. Поред тога што, по последицама које изазивају, и тероризам и оружана побуна представљају кризне ситуације *per se*, те врсте политичког насиља често узрокују и кризе управљања кризним ситуацијама. У раду су објашњени природа и карактеристике наведених криза, као и утицај брисања границе између безбедности и одбране на расподелу надлежности и одговорности у супротстављању терористичким и побуњеничким кризама. Улога војске у управљању овим кризама биће описана кроз систем командовања и руковођења,<sup>1</sup> уважавањем специфичности и задатака на различитим нивоима управљања овим кризама. На крају, анализирају се функционалне потребе и могућности Војске Србије у извршавању противтерористичких и противпобуњеничких задатака у складу са стратешким, доктринарним и другим нормативним полазиштима, као и стандардима ЕУ и НАТО.

Кључне речи: *тероризам, оружана побуна, управљање кризама, систем командовања и руковођења, Војска Србије* Узроци и карактеристике кризе

\* Рад је резултат пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије бр. 47029: Рентабилни избор нових технологија и концепција одбране кроз друштвене промене и стратешке оријентације Србије у 21. веку, као и пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије бр. III 47023: Косово и Метохија, између националног идентитета и евроинтеграција.

\*\* obrad.stevanovic@kpa.edu.rs

<sup>1</sup> Термин је преузет из Доктрине војске Србије

## Узроци и карактеристике криза

Узроци криза могу се тражити у систему и у његовом окружењу. У ствари, природа и снага интеракције елемената унутар система и система са окружењем дефинише кризе, њихов настанак и развој. Када су у питању политичке и безбедносне кризе, природа, обим и смер ових интеракција условљени су узроцима и карактеристикама криза, а посебно карактеристикама и стохастичким карактером система безбедности, односно политичких система чији су део.

Схватања да узроци кризе унутар система представљају и нежељени производ сложених система потичу од Чарлса Пероуа<sup>2</sup> и анализе нуклеарног инцидента на острву Три милге, када је релативно мали квар у фабрици погрешно схваћен у контролној соби. Како друштвено-технички системи постају сложенији и све повезанији са подсистемима, њихова изложеност поремећајима експоненцијално расте. Са растом броја и сложености интеракција расте и број могућих грешака унутар и између подсистема. Довољан је мали окидач да рушилачки круг започне, па се на тај начин корени кризе веома тешко уочавају.

Уобичајено је веровање да неки скуп чинилаца узрокује кризу. При томе се често прави разлика између спољашњих и унутрашњих окидача. Док то свакако олакшава конверзацију (и колоквијалну и академску), било би прецизније говорити о све интензивнијим процесима који подривају моћи друштвеног система да се носи са поремећајима. Узроци поремећаја могу доћи са било које стране – од земљотреса до људских грешака, али узрок кризе лежи у немогућности система да овлада поремећајима.<sup>3</sup>

Разлике у погледу узрока који доводе до криза поделиле су научну и стручну јавност у трагању за решењима којима се оне предупредују и умањују изгледи за њихов настанак. У складу са приступом да узроке криза треба тражити у немогућности система да одговори на промене у окружењу, у веома сложеном и непредвидивом окружењу императив постаје јачање отпорности система, тако да се његове функције одржавају током и после настанка поремећаја који је довео до кризе. Дакле, у условима ограничених могућности да се утиче на изворе претњи и ризике који долазе из окружења (средства превенције леже углавном у политичкој или војној сфери), циљ је да се контролише тзв. унутрашња комплексност, тј. неутралише елемент изненађења који долази из самог система, његове рањивости и изложености ризику.

Истина је да се кризама не управља као догађајима са потенцијално негативним манифестацијама, већ карактеристикама догађаја на начин којим се догађаји усмеравају ка позитивном исходу. Због тога је свака криза јединствена појава којој су својствене следеће основне карактеристике:

- изненадност,
- неизвесност,
- смањена могућност контроле,
- угрожавање виталних вредности и интереса система,
- укљученост више заинтересованих страна,
- ограничено време за реакцију,
- прекидање уобичајеног процеса доношења одлука,

<sup>2</sup> Perrow, C., *Normal Accidents: Living with high-risk technologies*. New York, Basic Books, 1984.

<sup>3</sup> Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама*, Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр.15

- брзо привлачење пажње споља,
- усмеравање пажње на краткорочна решења,
- мањак расположивих или поузданих информација.<sup>4</sup>

Вероватно би се могле навести и друге заједничке карактеристике кризе, али непобитно је да је учење из криза предуслов да се променама које оне иницирају управља на предвидив и жељени начин.

Неспорно је, ипак, да све кризе не деле исте, односно заједничке карактеристике, већ сваку од њих одликују и специфичне карактеристике по којима се оне међусобно разликују. Пре свега, те (специфичне) карактеристике од кључног су значаја за успостављање одговарајућих надлежности и одговорности за управљање сваком од бројних врста криза. Међутим, специфичне карактеристике политичко-безбедносних криза, изазваним деловањем терористичких и побуњеничких снага, често доводе и до мешања – преклапања надлежности Војске и полиције у управљању тим кризама.

На проблем преклапања надлежности и одговорности, као проблем управљања кризама, често утичу и ненаучне и недоследне класификације и типологије криза. Тако ни њихова подела на кризе изазване тероризмом и на кризе изазване оружаном побуном није сасвим чиста и доследна. Основни разлози за то проистичу из следећих чињеница:

- тероризам и оружана побуна су врсте сложеног политички мотивисаног насиља и могу се комбиновати у остваривању политичких циљева, тако да тероризам некада може прерасти у оружану побуну, док се побуњеничке снаге некада могу користити тероризмом као средством;
- тероризам и оружана борба често се одређују различитим националноправним, међународноправним и социолошким дефиницијама;
- тероризам је увек нелегалан и нелегитиман акт (усмерен против недужних лица), док оружана побуна може бити и легитимна (када је, као крајње средство, усмерена против ауторитарних режима колонијалних власти);
- терористичке стратегије могу бити политичке, економске и војне, док су побуњеничке стратегије углавном војне;
- тероризам је, пре свега, криминални акт и невојна претња безбедности, па тек онда војна претња, док је оружана побуна, пре свега војна, па тек онда невојна претња.

## Појам, принципи и специфичности управљања политичко-безбедносним кризама

Управљање кризом може се дефинисати као збир активности и акција ради спасавања људи, заштите имовине и одржавања континуитета виталних функција. Овакав циљ захтева ресурсе, вештине и организацију која омогућава ефективно и ефикасно управљање ситуацијом и брз повратак у редовно стање. Такође, веома је важно да јавност и све укључене стране имају поверење у снаге и службе за хитно реаговање, као и да је њихова реакција брза и заснована на закону.

<sup>4</sup> Police Emergency Preparedness System, Part I, *Emergency Management Manual*, National Police Directorate, Norway, 2007/11, p.15

Да би управљање кризама било ефикасно и ефективно, утемељено на закону и на поверењу између свих укључених актера мора бити засновано на принципима одговорности, сличности и супсидијарности.

*Принцип одговорности* значи да онај ко је одговоран за функционисање организације или њеног дела, сектора или функције у редовним условима такође одговара за управљање ванредним догађајима и кризама, тј. предузима превентивне мере и мере одговора када се неки догађај деси. *Принцип сличности* подразумева да организација у нормалним условима треба, у мери у којој је то могуће, да буде што сличнија организационом устројству током трајања кризе, што омогућава да време прилагођавања новонасталим околностима буде што је могуће краће. *Принцип супсидијарности* значи да се кризом управља на најнижем могућем оперативном нивоу. Од тога су обично изузете нуклеарни инциденти и политичко-безбедносне кризне ситуације којима се управља централизовано.<sup>5</sup> Међу такве кризне ситуације спадају терористичке кризе и оружане побуне.

Многе деликатности управљања кризом везане су за политички, правни и морални поредак, односно контекст догађаја који детерминише делотворност власти у управљању кризом. Многе кризе могле би да се заврше релативно брзо када би влада могла просто да „отпише” неке људе, групе или територије или када би могла да се бави претњама без обзира на људске жртве или моралне импликације својих деловања. У земљама са слободном штампом, владавином закона, политичком опозицијом и солидном структуром одговорности то није могуће.<sup>6</sup>

Такође, принцип одговорности није могуће увек лако применити, будући да кризе интензитетом обично превазилазе ресурсе организација надлежних за управљање кризом, због чега се уместо о искључивој одговорности све чешће говори о *примарној одговорности* појединих организација за управљање конкретним врстама криза. Да би одговорили на питање ко је примарно одговоран за заштиту одређених вредности које се угрожавају тероризмом и оружаном побуном и која је улога војске у управљању кризама изазваним тим политичко-безбедносним феноменима, неопходно је поћи, пре свега, од делокруга и организационих елемената војске и полиције.

Полазећи од тога да противтерористичке јединице, чији делокруг обично чине и противпобуњеничка дејства, најчешће постоје и у полицијским и у војним организацијама, може се закључити да војска није једини, а често ни кључни носилац управљања кризама изазваним тероризмом и оружаном побуном, као облицима криминално-политичког, оружаног и сложеног насиља. Упркос томе што је очигледно да се у сузбијању тог феномена делимично преклапају надлежности војске и полиције, улога полиције може се сматрати примарном, а улога војске изузетном. Основни разлог за то свакако је у чињеници да су и тероризам и оружана побуна облици насиља у којима доминира криминални, а не одбрамбени аспект. И тероризам и оружану побуну неспорно су специфична криминална дела, утврђена кривичним законодавством у већини земаља, а полиција је примарно одговорна за сузбијање свих, па и тих кривичних дела. Укључивање војске у управљање кризама изазваним тим облицима насиља обично се предвиђа као могућност, а не као правило, и то у ситуацијама када интензитет и размере кризе превазилазе способности полицијских ресурса.

<sup>5</sup> Police Emergency Preparedness System, Part I, *Emergency Management Manual*, National Police Directorate, Norway, 2007/11, p.15

<sup>6</sup> Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама*, Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр.18

## Последице брисања јасне границе између безбедности и одбране на управљање терористичким и другим кризама

Унутрашња безбедност традиционално је синоним за „невојну (цивилну) безбедност”, док је спољна безбедност повезана са „војном безбедношћу”. Због транснационалног карактера претњи и изазова долази до брисања јасне границе раздвајања између тзв. безбедности и одбране, који се најчешће користе као синоними за невојну и војну безбедност. У Европској стратегији безбедности<sup>7</sup> ови ризици су дефинисани као „асиметрични”, односно преодминантни су ризици невојне природе, међу којима и тероризам. Због тога што се у складу да хладноратовском логиком војна безбедност дуго поистовећивала са спољном безбедношћу, у литератури се тероризам као невојна претња често погрешно третира као вид унутрашње претње безбедности.<sup>8</sup> Истовремено се занемарује значај међународног тероризма као спољне претње безбедности. На сличан начин, разматрање оружане побуне као војне претње могло би навести на погрешан закључак да је у питању спољна претња безбедности. У сваком случају, диференцирање карактера ових претњи је важно, јер доприноси разграничавању улога у управљању кризама војне и невојне природе.

На слици 1 приказано је како ниво конфликта у широком спектру сукоба утиче на расподелу надлежности између војске и полиције. Као што се види, и тероризам и побуне (укључујући и герилско ратовање) позиционирани су у средину спектра сукоба, што их чини сукобима средњег нивоа, карактеристичним и по томе што је у управљању тим сукобима својствено и бар делимично преклапање надлежности између војних и полицијских снага.

Низак		----- Ниво конфликта -----						Висок			
Норме, обичаји, табуи	Грађанско право – прекршаји	Криминалитет	Организовани криминалитет	Нереди, немири, побуне	Тероризам	Герилски рат	Рат ниског интензитета	Ограничени конвенционални рат	Неограничени конвенционални рат	Селективно масовно уништавање	Масовно уништавање
Полицијска			----- Надлежност -----						Војна		

Слика 1 – Спектар сукоба  
(Извор: Вајт, Џ. Р.: Тероризам, Александрија Прес, Београд, 2004, стр. 16)

<sup>7</sup> The European Council (2003) *A secure Europe in a better world; European Security Strategy*. Brussels: The European Council. (приступљено 2. септембра 2009)

<sup>8</sup> Упореди: Роквић, В., Кековић, З., Комазец, Н., Брисање јасних граница између безбедности и одбране - нове одбрамбене и безбедносне мисије, *Војно дело*, вол. 63, бр. 4, 2011, стр. 153-164

Након 11. септембра 2001. године постало је јасно да невојни изазови могу бити озбиљни колико и војни, па захтевају одговор који представља комбинацију војних и цивилних средстава, и учешће многих актера, приватних и јавних, војних и цивилних. Заговара се „свеобухватни приступ”, односно приступ са општеприхваћеним принципима и процесима сарадње, којима се повећава вероватноћа жељених и трајних исхода у одређеној ситуацији.<sup>9</sup>

Европска комисија је децембра 2008. године иницирала „Студију о последицама брисања јасних граница између безбедности и одбране на индустрију у Европи”. Засновано на свеобухватној анализи стратегијских докумената земаља чланица ЕУ, идентификоване су најзначајније мисије војске данас: традиционална одбрана територије и одвраћање, операције кризног менаџмента (углавном под окриљем Европске безбедносне и одбрамбене политике – ЕБОП, или НАТО-а), и подршка заштити цивилног становништва као помоћна мисија. Док је одбрана територије искључиво у надлежности оружаних снага, мисије кризног менаџмента и заштите цивилног становништва су мисије у које су укључени како војни, тако и невојни актери.<sup>10</sup>

Национална искуства и мултинационалне операције у кризном менаџменту на почетку 21. века указали су на потребу интегрисања војних и цивилних напора под јединствену стратегију. Студијом ESRAB (European Security Research Advisory Board) утврђено је да је у оквиру „постхладноратовске” категорије одбрамбених мисија (кризног менаџмента и подршке заштити цивилном становништву) и „High-end” категорије безбедносних мисија (заштита од тероризма и организованог криминала, заштита граница и заштита критичне инфраструктуре) идентификовано извесно брисање граница између безбедности и одбране.<sup>11</sup> Иако не третира оружане побуне, релевантност наведене студије за тему овог рада проистиче из „High-end” безбедносних мисија које захтевају учешће, како безбедносних и полицијских, тако и војних снага.<sup>12</sup>

На функционалном нивоу, *заштита од тероризма и организованог криминала* је „безбедносна” мисија која се одвија под окриљем полиције.<sup>13</sup> На оперативном нивоу (на терену) комбиноване одговорности полиције и војске потиру границе надлежности једног и другог сектора. Тако, *заштита критичне инфраструктуре* подразумева заштиту великог броја физичких и организационих система, од којих су многи повезани тако да уништење једног од њих може довести до колапса читавог система. Заштита ове структуре је у надлежности оба сектора.<sup>14</sup> Комбиновану

<sup>9</sup> The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4=05, MOD UK, <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4>  
The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4=05, MOD UK, <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4>

<sup>10</sup> Study on industrial implications in Europe of the blurring of dividing lines between Security and Defence, European Communities, 2010, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/new\\_defsec\\_final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/new_defsec_final_report_en.pdf)

<sup>11</sup> Meeting the challenge: the European Security Research Agenda, European Security Research Advisory Board, 2006, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrab\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrab_report_en.pdf)

<sup>12</sup> Чак и у високоризичним операцијама, као што је Авганистан, оружане снаге, невојни актери и цивили делују заједно.

<sup>13</sup> У изузетним случајевима од војске је затражено да учествује у овим мисијама на територији држава чланица: Олимпијске игре у Грчкој, комеморација Д-дана у Нормандији и Светски куп у Немачкој 2006. године.

<sup>14</sup> Европски приступ у заштити критичне инфраструктуре са опцијама које свеобухватно или селективно третирају хазарде представља распон у оквиру којег се могу разматрати различите националне стратегије и мере заштите и спасавања, укључујући и улогу војске у тим мерама.

одговорност проузроковала су два фактора: прво, одређени видови надзора доступни су само одбрамбеном сектору, као што је контрола ваздушног простора, и друго, због процеса приватизације власништво многобројне критичне инфраструктуре је у рукама приватника који имају директан комерцијални интерес за обезбеђење адекватног функционисања инфраструктуре. *Заштита граница* представља још једну област потенцијалног брисања граница, будући да границе увек представљају тачку контакта одбрамбених мисија (заштита територије) и безбедносних мисија (превенција криминала, царинска контрола).<sup>15</sup>

Иако се терористичким кризама управља централизовано, у наведеном смислу, разграничење надлежности између војних и невојних актера може се посматрати селективно у односу на различите нивое управљања кризом: политички, стратешки, оперативни и тактички ниво.<sup>16</sup>

*Политички ниво* обухвата функције управљачких структура система безбедности: председника, владе и скупштине.<sup>17</sup> Међутим, у складу са принципом одговорности, свако министарство задржава своју уставну одговорност у условима криза. Другим речима, природа кризне ситуације детерминише водећу улогу појединих министарстава у условима изазваним кризама. То не значи да се законом или одлуком владе не може предвидети да се функција координације пренесе на неки други орган или министарство које нема примарну одговорност у настанку и развоју кризне ситуације.

На *стратешком нивоу* надлежни орган или министарство обезбеђује политичком нивоу стручни основ за доношење одлука, како би се обезбедило координирано информисање медија и свих заинтересованих јавности. Тиме се осигурава да активности осталих министарстава буду координиране тако да сва министарства преузимају неопходне мере у сфери своје зоне одговорности.

*Оперативни ниво* представља локални орган који управља кризном ситуацијом на подручју локалне заједнице или округа, тиме што усклађује рад више органа и служби, обезбеђује неопходно људство и опрему за одговор на кризну ситуацију, као и информације са терена неопходне за стратегијски ниво управљања кризном ситуацијом.

*Тактички ниво* укључује координирано деловање служби за хитно реаговање на самом терену, полицијске и војне јединице и снаге, привредне субјекте и комуналне службе, волонтерске организације и грађане.

Наведени нивои у ширем смислу могу се описати као део јединственог система управљања у условима безбедносних криза, чему су прилагођени структура и процес командовања и руковођења, као и ресурси војске неопходни за примену командних структура и процеса.

<sup>15</sup> Види шире: Роквић, В., Кековић, З., Комазец, Н., Брисање јасних граница између безбедности и одбране - нове одбрамбене и безбедносне мисије, *Војно дело*, вол. 63, бр. 4, 2011, стр. 153-164

<sup>16</sup> Подела преузета: Police Emergency Preparedness System, Part I, *Emergency Management Manual*, National Police Directorate, Norway, 2007/11, p.15

<sup>17</sup> Упореди: Стратегија националне безбедности Републике Срије, „Службени гласник РС”, број 88 од 28. октобра 2009.

## Систем командовања и руковођења у условима изазваним терористичким и побуњеничким кризама

Да би био функционалан, систем командовања и руковођења у условима изазваним терористичким и побуњеничким кризама мора обухватити и прилагодити:

- командну структуру,
- процес командовања/руковођења, и
- ресурсе неопходне за примену командних структура и процеса.

Ради одговора на терористичке кризе, војна организација ће применити систем командовања и руковођења који је усаглашен са нормативним оквиром који подразумева стратегијска и доктринарна полазишта, као и позитивно законодавство. Такође, неке основне карактеристике управљања кризом изазваном тероризмом и оружаном побуном у савременим условима повезане су и са глобалним и са локалним приликама и специфичностима и могу се описати на следећи начин:

- улога модерних масовних медија изузетно је значајна, а нарочито у условима политичко-безбедносних криза;
- природа терористичких, као и осталих криза, условљава наглашену потребу за ситуационим приступом руковођењу;
- управљање безбедносном кризом на вишим нивоима више је повезано са личношћу и харизматском везом између вође и следбеника, а на нижим нивоима са задатком.

Систем војног командовања и руковођења, као део јединственог система управљања савременим кризама, мора бити прилагођен типу догађаја, флексибилан у зависности од развоја ситуација и исхода одговора, као и да је у стању да интегрише различите актере и организације надлежне за одговор на кризу. Интеграција различитих улога и одговорности актера укључених у решавање кризе захтеваће од војне организације да, у оквиру јединственог система командовања и руковођења, утврди вишеструке линије командовања унутар организације и са другим организацијама, актерима и укљученим странама.

### *Командна и руководећа структура одговора на терористичке и побуњеничке кризе*

Неопходно је да командна и руководећа структура буду подељене на различите нивое (нпр. тактички, оперативни, стратешки и политички нивои) где се доносе различити типови одлука у оквиру различитих временских скала. На политичком и стратегијском нивоу надлежни државни органи утврђују циљеве, политике и норме који, такође, делују у складу са захтевима ситуације, било путем њеног надгледања и доношења одлуке о интервенцији специјалних снага војске, полиције и других служби за хитно реаговање или одговарајућом административном, финансијском и другом подршком. Циљ административне компоненте на овом нивоу јесте да омогући установама и институцијама које нису директно укључене у одговор на кризу да пруже помоћ у повратку на нормалне услове што је пре могуће.



На тактичком и оперативном нивоу систем командовања обухвата непосредно-извршне функције контроле и подршке операцијама на терену. Циљ ових компонента јесте да се омогући доношење свеобухватних и ефективних одлука у право време, узимајући у обзир све неопходне аспекте у временски критичним условима.

У складу са унапред утврђеном стратегијском, оперативном и тактичком командном структуром, војна организација ће категорисати скалу нивоа озбиљности кризе, што је у циљу успостављања, што је могуће раније, одговарајућег нивоа командовања и руковођења. Отуда се препоручује *анализа мултиризика у оквиру анализе сценарија* као ефективног средства за утврђивање функционалних потреба и задатака војске у одговору на терористичке ризике и ризике оружане побуне. Могуће је замислити кризни сценарио на који се може одговорити ангажовањем ресурса непосредно нападнуте организације, евентуално уз подршку полицијских снага и у иницијалној фази догађаја. У таквој ситуацији говоримо о тактичком нивоу командовања или руковођења. Стратегијско командовање и руковођење јесте одговор на кризни сценарио на који није могуће одговорити искључиво снагама нападнуте организације, тј, њеним службама обезбеђења и локалним полицијским снагама. Такав сценарио изискивао би учешће специјалних формација полиције и војске, односно стратегијско командовање у оквиру и између различитих надлежности, са могућношћу надзора операције и њеним руковођењем што би обављао политички ниво. Скала нивоа озбиљности кризе утицаће, такође, на *процес командовања и руковођења*.

## *Процес командовања и руковођења*

Међународни стандард *ИСО 22320 Друштвена безбедност – Управљање ванредним ситуацијама* који дефинише захтеве одговора на инцидент донет је са циљем да омогући јавним и приватним организацијама, надлежним за одговор на инцидент, да унапреде своје способности у управљању свим типовима ванредних ситуација, укључујући и оне изазване тероризмом.<sup>18</sup> Ефективан одговор на инцидент чији је циљ да се заштите животи, ублажи штета и обезбеди основни ниво за континуитет основних функција друштва захтева структурирану команду и контролу, координацију и кооперацију,<sup>19</sup> укључујући и максималну интероперабилност у вези са разменом информација током одговора на инцидент. У складу са наведеним стандардом, командни/руководећи процес обухвата следеће активности:

- посматрање;
- прикупљање, процесуирање и размену информација;
- процену ситуације, укључујући прогнозе;

<sup>18</sup> ИСО 22320:2011 Друштвена безбедност — Менаџмент ванредних ситуација — Захтеви за одговор на инцидент, Службени гласник: 37/14. У наведеном стандарду користи се појам инцидент који представља било који догађај који може изазвати поремећај у функционисању организације угрожавањем њених виталних вредности.

<sup>19</sup> У литератури се командовање и руковођење често узимају као синоними, што није у супротности са ставом да се командовање везује за војне јединице и специјалне безбедносне снаге, док је руковођење термин који је примеренији корпоративном сектору.

- планирање;<sup>20</sup>
- доношење одлука и комуницирање донетих одлука;<sup>21</sup>
- примену одлука;
- прикупљање повратних информација и мере контроле.<sup>22</sup>

*Посматрање, прикупљање и размена информација, као и процена ситуације* важни су за политички и стратешки ниво, када политички и стратешки актери перципирају сигнале који претходе кризном догађају. Тероризам, као ни оружана побуна, никада не избијају изненада и резултат су постепеног раста. Када говоримо о тероризму као претњи безбедности, мотивација терориста, терористичке тактике и методе, историја напада и политичка ситуација помажу да се предвиде терористички напади. Терористи, међутим, увек рачунају са елементом изненађења, па се узимају у разматрање две врсте процена: обавештајне процене намера, с једне стране, и процене отпорности штићене вредности које су изложене претњи на напад. Када је отпорност система на опасност ниска, брига у вези са намерама, односно претњама је у порасту.

Међу многим методама процене које су се издиференцирале у раду полицијских или војних обавештајних и безбедносних структура, посебно место заслужује приступ заснован на анализи индикатора претње. У основи овог приступа јесте да ниједан напад није могућ, нити га је могуће планирати као изненађење, а да претходно не постоје сигнали који одају припреме, у најмању руку у виду одступања од рутине. Листа индикатора може обухватити: узајамно зависне инфраструктуре и симболичке вредности, техничке могућности напада, мотивацију, методе и тактике, адаптираност на контрамере, непријатељеве капацитете итд.

Са аспекта идентификације претње посебно су отежавајуће рушилачке интеракције међу саставним деловима система које су скривене сложеним везама ових система, при чему се мисли и на техничке и на организационе системе. Највећу слабост у свему томе опет представљају људи. Већина људи има великих тешкоћа да мисли „изван своје коже“, а управо то јесте оно што је потребно за „предвиђање непредвидиво“. На сличан начин, ни организације нису припремљене да сакупљају податке који од њих захтевају да гледају изван граница њихових мандата. Њихови обавештајни системи направљени су да пружају стандардизоване одговоре у постизању циљева.<sup>23</sup> То, истовремено, значи да индикаторе претњи, поготово терористичких, није могуће стандардизовати, што лежи у самој природи терористичке претње и тежње за изненађењем.

На уочавање терористичке претње може утицати политика унутар и између организација и њихово супарништво. Слабо дељење информација између организација у кризним ситуацијама проистиче из групних интереса који се заснивају на вредностима, задацима, питањима о територији и аутономији, политичким ауторитетима итд. Зато што сигнали претњи стижу у потпуно различите крајеве система

<sup>20</sup> У теорији руковођења планирање је шири појам од одлучивања и обично укључује три фазе: предвиђање, одлучивање и израду планова.

<sup>21</sup> У складу са претходним ставом, одлучивање је део планирања или претходи планирању. План је конкретизација одлуке или збир бројних одлука (о циљу, задатку, месту, времену, снагама, средствима, начину и сл.).

<sup>22</sup> На сличан начин могуће је апстраховати функције садржане у студији ESRAB.

<sup>23</sup> Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама*, Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр. 27

који не деле информације или, када их деле, говоре различитим језицима, стратегијски нивои одлучивања не виде целину.<sup>24</sup>

Боин и група аутора разматрају и друга когнитивна ограничења и стереотипе која нису нужно последица дисфункције организације или слабе информационе технологије. Пре свега, саме процедуре дедуктивног размишљања и бирократске интеракције могу помоћи у откривању познатих ризика, али асиметричне претње и непознати ризици измичу рационално-научном приступу у препознавању нових случајева претњи.

Шифровано искуство и закључивање на основу аналогија, које може довести до грешака у опажању и селективне перцепције и тумачења информација може бити нарочито погубно. Склоност да се на основу призваног искуства активно бирају информације које наизглед потврђују изборе и занемарују или замагљују информације које садрже негативни одговор на њихове изборе део је организационе културе која се противи променама, преферира рецепте за деловање и може бити веома штетна у новим околностима које захтевају ситуациона прилагођавања.

*Доношење одлука и њихово комуницирање* дотиче све нивое управљања кризом и захтева флексибилност, што је резултат неизвесности и непостојања стандардних правила за поступање у кризним ситуацијама.<sup>25</sup> У том погледу међусобно се разликују јавне и приватне организације. Приватне организације се надахњују принципима ефикасности. Полицијска организација до момента избијања кризе обавља рутинске послове који одговарају вредностима као што су правичност, законитост и ефективност. Војна организација, слично као и полицијска, окренута је законитости и ефективности, али принцип одговорности у овом случају наилази на снажније упориште, будући да се тежи да свакодневни услови живота и рада у војној организацији много више личе на кризне реалне, па је и организација много мање под притиском прилагођавања.

Питање одговорности долази много више до изражаја у условима који захтевају координацију између група укључених у кризне операције, како би се избегло непотребно преклапање и конфликти одговорности. Будући да реакцију на кризу није могуће увек формализовати контекстом у којем се доносе и спроводе одлуке у вези са кризом, ситуациони сценарији и поступања заузимаће све важније место у одлучивању које одговара природи ситуације.

Сматра се да два екстремна облика групног понашања ометају квалитет одлучивања. То су *сукоби* и *конформизам*. Посебно у току првих, и често критичних периода акутне кризе, „чланови групе су несигурни у вези са својом улогом и статусом и тако се брину о могућности да постану жртвено јагње (...) Стога су они склони да избегавају изражавање мишљења које се разликује од онога које предлаже вођа или друге моћне особе у групи. Овакво понашање може делимично бити производ онога што се зове 'лажна кохезија' која се заснива на мотивацији чланова групе да одрже свој положај у кругу моћи и престижа. То, наравно, има везе са природом међуљудских односа и оних између актера пре кризе: да ли они познају и поштују

<sup>24</sup> Истраживање напада 11. септембра даје уџбенички пример оваквих слабости. Показало се да су агенти из различитих области и регионалних канцеларија FBI поседовали информације које саме по себи нису ништа откривале, али састављене с информацијама добијеним од CIA могле су на време алармирати власти.

<sup>25</sup> Реч флексибилност подразумева кориговања одлука и правила зависно од ситуације, али увек подразумева законитост.

једни друге, да ли потпуно верују једни другима или уопште не верују? Да ли чланови групе схватају да зависе једни од других да би постигли своје циљеве?”<sup>26</sup>

*Структура одговорности* под којом кризни тим делује такође је важан чинилац. Када се чланови групе осећају тако као да уопште неће бити одговорни, или тако да ће се сматрати одговорнима као чланови групе у целини, они су склонији да покажу конформистичко понашање карактеристично за тенденцију групног размишљања и нове групе. Када знају да морају индивидуално да одговарају за оно што су рекли или урадили током кризе, вероватноћа опрезнијег, а можда и продорнијег става, нагло расте.<sup>27</sup>

Од осталих битних чинилаца који утичу на квалитет одлучивања треба истаћи *децентрализацију и одсуство доношења одлука*.

Уобичајено је да кризе треба решавати на нивоу најближем ономе на којем су се појавиле. Међутим, то не важи за политичко-безбедносне кризне ситуације када више инстанце преузимају одговорност за ризике доношења или недоношења одговарајућих одлука. У кризним условима мора постојати одређена равнотежа између ослањања на централизацију и потребе да се децентрализују овлашћења реакције на кризу.<sup>28</sup> Искуство криза иде у прилог децентрализацији овлашћења реакције на кризу. Императиви ситуације захтевају сарадњу и флексибилност, нарочито у висококолебљивим условима под снажним притиском времена. Такви услови су релативно ретки на стратешком нивоу управљања. Истовремено, флексибилност на нижим нивоима одлучивања значи спремност да се преузме одговорност да се делује у условима који нису структурирани. Структура некада чини деловање снага немогућим и неефикасним, али може бити и корисна у непредвиђеним случајевима. Она штити појединце од одговорности за неуспеле акције, јер институционални контекст реакције на кризну ситуацију оставља мало простора за флексибилност, па тиме и за могуће импровизације које се граниче са кршењем правила, па тиме и незаконитостима.

У вези с наведеним, управљање безбедносним кризама на нижим (оперативним и тактичким) нивоима трпи слабости карактеристичне за ригидне организационе и хијерархијске структуре. У питању су *афилиативна правила* која значе да су актери склони да траже решење којим ће се претње по важне вредности одвратити на начин који неће неповољно утицати на њихове односе са „утицајним људима” унутар организација, нарочито са онима којима су они одговорни. Овакве тенденције у понашању укључују и одсуство иницијативе, тј. „правило избегавања казне” које представља склоност ка конзервативним опцијама, самим тим и занемаривање околности које захтевају кршење прописаних процедура у одговору на претпостављену претњу. Безбедносни пропусти у акцији спасавања талаца приликом терористичког напада на позориште „Дубровка” у Москви и дан данас су предмет полемике. Ру-

<sup>26</sup> Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама*, Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр. 49.

<sup>27</sup> Исто, 50.

<sup>28</sup> На пример, у ери хладног рата овлашћење за започињање нуклеарног противудара у случају „обезглављујућег” првог удара против америчких центара политичког и војног одлучивања било је пренето на заповеднике подморница.

ским властима се замера да су се фокусирали на убијање терориста уместо спасавање талаца. Према изјавама сведока, медицинско особље није пружио адекватну помоћ таоцима, јер нису могли да установе дијагнозу, будући да је информација о врсти тровања до краја била сакривана.<sup>29</sup>

У вези са одлучивањем у условима криза, занимљиво је запажање и да се ток терористичке и побуњеничке кризе обликује не само доношењем одлука већ и њиховим изостанком. Могу се разликовати следећи облици недоношења одлука током криза: (1) одлуке које нису донете, (2) одлуке које не треба доносити, (3) одлуке које не треба спроводити, (4) стратешко избегавање прилика у којима се праве избори.<sup>30</sup>

### *Ресурси неопходни за примену командних структура и процеса*

Војна организација ће успоставити командно место и капацитете за одлучивање и употребу опреме, као и за процес који ће осигурати расположивост и функционалност ресурса у складу са потребама командовања и контроле. Командно место са којег се спроводе командне и контролне функције може бити мобилно или стационарно. Ако је потребно, поткомандна места могу бити успостављена било на месту догађаја или ван њега.

Анализом 24 војне и цивилне мисије ЕУ утврђено је да постоји јасна разлика између војних и безбедносних задатака, која се огледа у планирању, командној структури, компетентности и опреми коју користе војне и полицијске снаге. Када је у питању заједнички одговор на терористичке и друге безбедносне кризе, највећи проблем представља непостојање техничке интероперабилности цивилне и војне опреме.<sup>31</sup>

Примарно, заштита од тероризма и организованог криминала је „безбедносна” мисија која се одвија под окриљем полиције. У изузетним случајевима од војске је затражено да учествује у одређеним мисијама на територији држава чланица. Биле су то Олимпијске игре у Грчкој, комеморација Д-дана у Нормандији и Светски куп у Немачкој 2006. године. Иако у овим случајевима снаге одбране и безбедности деле више-мање исте техничке захтеве, оружане снаге и у овим случајевима користе

<sup>29</sup> Степен тајности операције био је такав да је шеф одељења за акутна тровања изјавио да га нико није обавестио да ће таоци бити допремљени у његову установу. Руске власти су сматрале да је најбезболније да се оконча криза уз подношљив број жртава. Родбина настрадалих и друга критичка јавност нису крили огорчење – јавно су оптужили Владимира Путина за катастрофу. Руски званичници нашли су се на удару и међународне јавности због чињенице да је огроман број људи страдао због употребе гаса руских специјалаца, а не терориста.

<sup>30</sup> Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама*, Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр. 54.

<sup>31</sup> У теорији, сателитски заснована комуникација, технологије за мапирање, локализовање и мониторинг сматрају се кључним захтевима, како за цивилне, тако и за војне снаге које се налазе на терену. Међутим, међу њима нема сагласности о нивоу интероперабилности која треба да карактерише ове технологије. Видети: Роквић, В., Кековић, З., Комазец, Н., Брисање јасних граница између безбедности и одбране - нове одбрамбене и безбедносне мисије, *Војно дело*, вол. 63, бр. 4, 2011, стр. 153-164

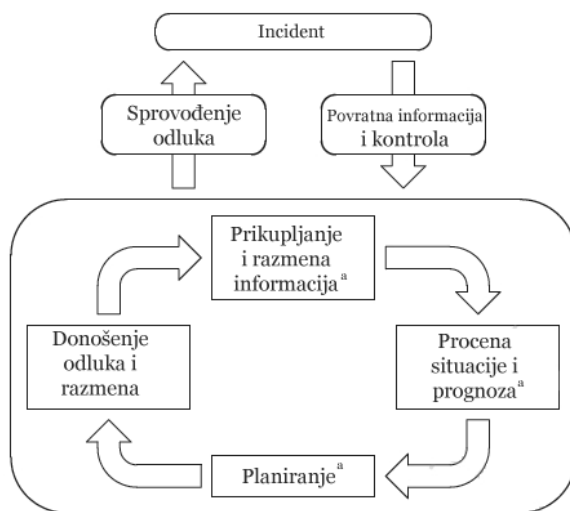
исту опрему као и у војним операцијама ради контроле комуникација, детектовања и идентификовања потенцијалних претњи и управљања информацијама које добијају из различитих извора.

Оружане снаге још увек користе комуникационе системе инсталиране за време хладног рата које им омогућавају унутарвојну комуникацију, али је зато сваки покушај интероперабилности са традиционалним снагама безбедности на терену јако отежан. Такође, оружане снаге користе софистициране системе ради заштите сопствене информационе технологије, који су дизајнирани искључиво за њих и нису доступни цивилном сектору.<sup>32</sup>

### Значај координације у управљању терористичким и побуњеничким кризама

Природа безбедносне кризе захтева хоризонтално и вертикално усклађивање улога и одговорности свих актера укључених у антитерористичку или антипобуњеничку операцију, па су *координација* и *хијерархија* основна обележја јединственог одговора на такву кризу.

Пример командног процеса за организације укључене у кризу под јединственом командном хијерархијом приказан је на слици 2.

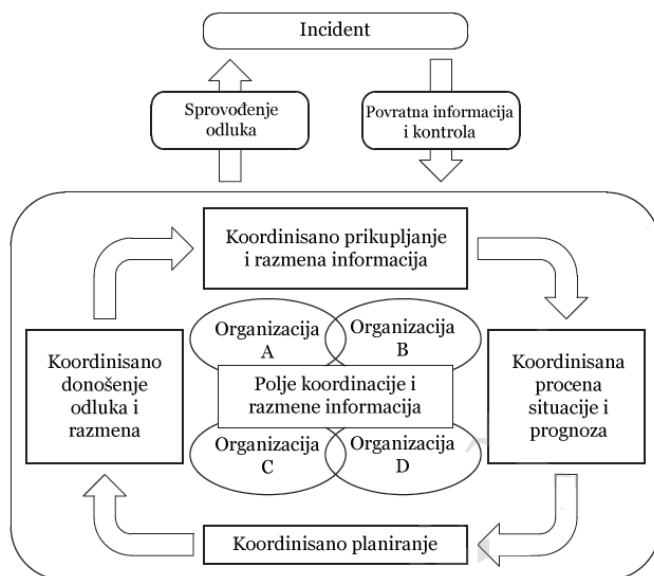


Слика 2 – Пример командног процеса у појединачној организацији са ограниченим потребама за координацијом  
(Извор: ИСО 22320:2011 Друштвена безбедност — Менаџмент ванредним ситуацијама – Захтеви за одговор на инцидент, Службени гласник: 37/14)

<sup>32</sup> Исто.

У командном процесу кључне улоге и одговорности треба да одговарају нивоу кризе, па ће у полицентричној командној и контролној структури координација бити од посебне важности. Да би се ефективно управљало и координирало терористичком или побуњеничком кризом потребни су оперативни подаци који помажу у изградњи ситуационе свести, организовању ресурса и контролисању активности одговора на кризу. Због тога ће се процес одлучивања налазити пред великим изазовима и захтевима да буде јасан и транспарентан колико је могуће, како у оквиру организације, тако и према другим организацијама, као и према јавности, када је потребно. У свим фазама приправности и одговора на кризу координацију је потребно заснивати на идентификованим ризицима и последицама могућег сценарија; она треба да резултира хуманим, неутралним и непристрасним разрешењем кризне ситуације. Неки примери недвосмислено указују на недостатак етичке димензије приликом спасавања талаца као жртава терористичког акта.<sup>33</sup>

Слика 3 приказује сложени хијерархијски процес командовања са повећаним значајем координације.



Слика 3 – Вишехијерархијски командни процес са увећаном координацијом (Извор: ИСО 22320:2011 Друштвена безбедност – Менаџмент ванредним ситуацијама – Захтеви за одговор на инцидент, Службени гласник: 37/14)

<sup>33</sup> Европски суд правде је оценио да су руске специјалне снаге приликом акције спасавања талаца у терористичком нападу на позориште „Добровка“ у Москви прекршиле одредбу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Преживели, као и породице умрлих, њих укупно 64, у жалби су навели да су специјалне снаге у операцији користиле непознат гас који је изазвао смрт великог броја талаца. Потписници жалбе су оптужили руске власти да су неосновано применили силу, да нису таоцима на време пружили медицинску помоћ, као и да су недовољно ефикасно истражили терористички напад.

У зависности од нивоа кризе, организација ће успоставити вишехијерархијски процес командовања и контроле ради постизања најбоље могуће координације међу укљученим странама. Бројни су примери кризних ситуација који захтевају координиран вишехијерархијски одговор надлежних органа у превенцији, одговору и опоравку од настале ситуације. Нашу пажњу привлаче оне ситуације које захтевају строго лидерство и хијерархију у одлучивању о употреби расположивих ресурса, употребу средстава принуде и изазивају велику пажњу медија и јавности. Такве су посебно терористичке активности, бомбашке претње, масовна нарушавања јавног реда и мира, талачке ситуације, оружане побуне итд.

Када криза погоди области које захватају више административних надлежности, елементарни проблем координације јесте *усклађивање места и функције*. Јавне организације су традиционално намењене обављању специфичне функције, а кризе ретко одговарају границама утврђених надлежности. Епидемија антракса, која је захватила Сједињене Државе непосредно после напада 11. септембра, представља илустративан пример.<sup>34</sup>

Већина организација има другачије схватање значаја и нужности координације. Војне организације дају предност хијерархијској координацији, док се медицински тимови опиру покушајима координације одозго. Томе треба додати супарништво међу организацијама које се јавља у многим доменима, као и чињеницу да обавештајне службе често одбијају да деле информације са другим службама и органима.

У пракси је координација напора управљања терористичком кризом често омењана *акцијама присутних посматрача*. У литератури је то познато као проблем окупљања маса са различитим мотивима који се крећу од брига за безбедност својих вољених и искреног алтруизма до обичног сензационализма, али последице су једнаке – закрчени путеви и информационе и физичке интеракције служби за хитне случајеве.<sup>35</sup>

У литератури се разматра више услова који доприносе успешној координацији. Пре свега, сви актери теже за информацијама – како би се изашло на крај са неизвесношћу. Такође, расположивост знања и способности чини координацију прихватљивом за све заинтересоване стране. С тим у вези, поставља се питање *формализације процеса координације*. Она је повезана са различитим фазама одговора на конкретну кризу. Ако се почетно структурирање информацијских, комуникацијских и командних токова опажа као успешно, настајућа координацијска структура добија свој легитимитет, али учешће других актера у процесу координације постаје отежано, што се зове *парадоксом успешне координације*. С друге стране, са протоком времена расте потреба за координацијом која олакшава интеракцију између различитих учесника и информационих токова. У одсуству правила, под притиском бројних учесника и повећане политизације, процес координације може бити отежан

<sup>34</sup> Различите организације биле су део процеса управљања кризом: болнице, обавештајне организације, полиција, специјализоване војне јединице, поштанска служба Сједињених Држава и све организације које су примале писма у којима се налазио бели прах.

<sup>35</sup> Проблем окупљања маса постао је болно јасан током терористичке опсаде школе у Беслану, у Русији, септембра 2004. Наоружани мештани, врло забринути за своје ближње у школи, учествовали су у јуришу на зграду, што је изгледа допринело несрећном исходу операције (погинуло је више од 300 деце, учитеља и родитеља).



преношењем опструктивног става према дугим организацијама у процесу реакције на кризу. У сваком случају, у основи успешне координације је *кредибилитет* и поверење између свих актера укључених у решавање кризне ситуације.

Кризно комуницирање је важан сегмент координације, јер антитерористичке операције не могу избећи *тумачење* као један од пропратних ефеката одговора на кризу. Тако је питање које се често поставља у кризним ситуацијама однос према средствима масовне комуникације. Улога војске у тим ситуацијама димензионирана је вишеструким односом који постоји између политичких актера, медија и грађана. Ако други чиниоци, као што су медији, домаће мњење и међународна јавност овладају процесом тумачења, моћ доносилаца одлука знатно се ограничава.

Једна од класичних грешака у управљању кризама на које упозоравају аутори јесте *пренаглашавање ружичастих сценарија*. Друго, ту је и *искушење да се изгледа одлучно*. Медији и други учесници кризе врше притисак на вође да дају бомбасте изјаве о кризи и о томе како ће се носити с њом. Важна функција употребе стручног језика јесте да деполитизује кризу коришћењем непристрасних канала за дефинисање ситуације и процену успеха и неуспеха.<sup>36</sup>

Завршетак кризе подразумева повратак са хитности на рутинске послове и задатке, па је координација процеса комуникација и у овој фази веома значајна. Кризу карактеришу нејасне границе настанка и престанка догађаја, па је давање објашњења шта се догодило веома битно за стабилност и повратак организације у формални мандат, али и за задржавање легитимности и поверења за будуће управљање сличним догађајима. У овој фази уобичајена је пракса избегавања одговорности и међусобног оптуживања, што може продубити кризу.

## Задаци Војске Србије у управљању кризама изазваним тероризмом и оружаном побуном

Како је претходно речено, војне организације своју улогу у супротстављању тероризму заснивају на важећем законодавству, стратегијским и доктринарним полазиштима, али и на међународним стандардима којима је дефинисана улога војске у пружању помоћи цивилном становништву и у такозваним операцијама управљања кризама.

У складу са основним стратешким и доктринарним документима Републике Србије, безбедносна ангажовања Војске подразумевају обављање (војно)полицијских послова, пружање помоћи полицији у миру и ванредном стању, као и примену (војно)полицијских овлашћења од стране за то овлашћених припадника Војске Србије (у даљем тексту: Војске) и Министарства одбране.<sup>37</sup> Употреба Војске је, осим тога, регулисана и Законом о одбрани и Законом о Војсци.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Ова стратегија се показала прилично успешном у Великој Британији 80-их и 90-их година, када је земља пролазила кроз серију побуна у великим градовима, као и кроз узнемирујућу учесталост несрећа узрокованих људским фактором (рушење авиона, потапање трајекта, експлозија на нафтној платформи, судар чамаца на Темзи).

<sup>37</sup> С друге стране, одбрамбена функција полиције подразумева организовано ангажовање – употребу полиције у ратном и ванредном стању и у подршци Војсци Србије у одбрани Републике од војних и невојних

Улога Војске утврђена стратешким, доктринарним и нормативним документима, као и чињеница да Стратегија националне безбедности (одељак 5.1) експлицитно наводи да полиција обавља послове „борбе против тероризма и оружаног угрожавања изнутра” утичу на извесна преклапања надлежности између војске и полиције у Републици Србији.<sup>39</sup> Преклапања надлежности ближе су одређена: 1) могућношћу учешћа – ангажовања Војске,<sup>40</sup> посебно Војне полиције<sup>41</sup> у извршавању невојних – полицијских послова, 2) могућношћу учешћа – ангажовања полиције, у извршавању војних – неполицијских послова,<sup>42</sup> 3) могућношћу да овлашћена службена лица (ОСЛ) Војне полиције примењују овлашћења ОСЛ МУП РС, предвиђена, поред осталог и Законом о полицији,<sup>43</sup> и 4) могућношћу да уз извесна ограничења ОСЛ МУП РС примењују овлашћења у односу на војна лица<sup>44</sup>, односно да ОСЛ Војне полиције такође на специфичан начин примењују овлашћења према цивилима (што значи и према полицијским службеницима).<sup>45</sup>

Према Закону о Војсци, председник Републике или министар одбране, по овлашћењу председника Републике, може одлучити да Војска надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или због других разлога утврђених законом.<sup>46</sup> Истим законом предвиђено је да се Војна полиција може ангажовати у пружању помоћи органима унутрашњих послова (полиције) у миру и ванредном стању на основу захтева надлежног органа по одобрењу министра одбране.<sup>47</sup>

У мисији подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, задаци Војске утврђени су као помоћ у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности и тероризму, као и помоћ цивилним властима у случају природних непогода, техничких, технолошких и других несрећа.<sup>48</sup> Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности подразумева да је Војска помоћна снага у тој мисији. Ради реализације треће мисије и задатака пројектованих у оквиру мисије, Војска изводи одређене операције, и то: операцију превентивног размештања снага, противтерористичку операцију и противпобуњеничку операцију. У том смислу, значајне су одредбе Доктрине Војске о тим врстама операција.<sup>49</sup>

---

изазова и претњи. У складу са Стратегијом националне безбедности РС, место и улога полиције у одбрани Републике Србије одређени су чињеницом да она представља основну снагу Министарства унутрашњих послова Републике Србије, као државног органа који је један од субјеката система одбране.

<sup>38</sup> Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009.

<sup>39</sup> Из овога се може чак експлицитно закључити да је једна од надлежности полиције управо и сузбијање оружане побуне као облика „оружаног угрожавања изнутра”.

<sup>40</sup> Чл. 2, ст. 2 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

<sup>41</sup> Чл. 53 ст. 6 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

<sup>42</sup> Чл. 25 и 39 Закона о одбрани, "Сл. гласник РС", бр. 116/07.

<sup>43</sup> Чл. 53, ст. 5 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

<sup>44</sup> Чл. 37 Закона о полицији, "Сл. гласник РС", бр. 101/05.

<sup>45</sup> Чл. 53 ст. 7 и 8 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

<sup>46</sup> Чл. 2, ст. 2 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

<sup>47</sup> Чл. 53 став 6 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

<sup>48</sup> Стратегија одбране, 2009, стр. 18.

<sup>49</sup> Доктрине Војске Србије, 2010.

У борбеним дејствима против терористичких снага ангажују се наменске противтерористичке јединице у складу са својим задацима и у функцији подршке другим снагама система одбране.<sup>50</sup> Носилац планирања и реаговања на ову врсту опасности су противтерористичке снаге МУП-а. С обзиром на то да су последице терористичких аката разноврсне и сложене, неопходно је обезбедити и допунске капацитете за реаговање, заштиту и спасавање. Нарочито је потребно обезбедити снаге за преговарање, медицинске екипе, противпожарне екипе, екипе за рашчишћавање терена, екипе за РХБ деконтаминацију, разминирање итд.

У складу са Доктрином Војске, у случају наступања терористичких опасности, војне снаге се, начелно, могу ангажовати извођењем две врсте операција. То су:

1) Операције превентивног размештања снага, које се изводе у миру и ванредном стању да би се испољио повољан утицај на елиминисање безбедносне претње од тероризма без употребе оружане силе, обезбедило правовремено поседање положаја за извршавање задатака и пружање подршке надлежним државним органима у случају потребе за применом оружане силе. Успешност операција превентивног размештања у великој мери зависи од поседовања правовремених и тачних обавештајних информација. Током извођења операција војна сила се примењује само у крајњој нужди, али се не искључује њена примена у случају ескалације оружаног насиља према јединицама Војске Србије или партнерима у операцији.

2) Противтерористичке операције су борбене операције које се изводе у миру и оружаном сукобу ради пружања подршке и помоћи цивилним властима у онемогућавању терористичке делатности. У случају напада на војне објекте и ескалације терористичких дејстава, Војска Србије може да буде употребљена за разбијање и уништење терористичких снага.<sup>51</sup>

У највећем броју случајева неопходно је брзо и снажно ангажовање војних специјалних противтерористичких јединица, нарочито када су угрожени војни објекти или се ради о већим терористичким дејствима. Илустративан пример употребе Војске у превентивном смислу представљају терористичка дејства на Косову и Метохији и у Копненој зони безбедности или ангажовање снага НАТО-а у Авганистану.

**Противпобуњеничке операције** су борбене операције које се изводе у миру, током ванредног стања и у оружаном сукобу, у случају избијања оружане побуне на било ком делу државне територије. Те операције изводе се у садејству са снагама МУП-а и обавештајним и безбедносним службама РС.<sup>52</sup>

Ради превентивног деловања и реаговања на побуњеничка дејства, Војска тежишно изводи противпобуњеничку операцију. У складу са процењеном ситуацијом, Војска може да предузме и операцију превентивног размештања снага. Пример ангажовања војних снага у противпобуњеничкој операцији јесте употреба руских снага у одговору на побуњеничка дејства у Чеченији.

У табели 1 приказане су функционалне потребе и задаци Војске Србије у одговору на тероризам и оружану побуну. Реч је о следећим групама задатака: евакуација и транспорт, рашчишћавање терена, медицинска помоћ, обавештајно-безбед-

<sup>50</sup> Исто, стр. 23.

<sup>51</sup> Исто, стр. 29.

<sup>52</sup> Исто, стр. 30.

носне активности, деконтаминација, разминирање, обезбеђење лица, имовине и територије и борбене активности. Приказане потребе рангиране су на скали као ниске, средње и високе. Пројектовање потреба извршено је на основу субјективних и искуствених процена, будући да недостају квантитативни и мерљиви показатељи употребе Војске у разним ситуацијама на основу којих је могуће извршити егзактна рангирања по функционалним потребама и задацима.

Табела 1 – Функционалне потребе и задаци Војске Србије у одговору на тероризам и оружану побуну

Тип ситуације	Евакуација и транспорт	Рашчишћавање терена	Медицинска помоћ	Обавештајно безбедносне активности	Деконтаминација	Разминирање	Обезбеђење лица, имовине и пословања	Борбене активности
Тероризам	Средње	Ниске	Високе	Високе	Високе	Високе	Високе	Средње
Побуњеничка дејства	Високе	Средње	Високе	Високе	Средње	Високе	Високе	Високе

Примена ГАП анализе (табеле 2 и 3) омогућава да се утврди раскорак између очекиваних (планираних) и тренутних (постојећих) могућности и капацитета. Управо је суштина примене овакве анализе у покушају одређења организацијског развоја ради дефинисања жељеног и тренутног стања, односно потреба Војске за ефикасним и ефективним ангажовањем у кризним ситуацијама изазваним тероризмом или оружаном побуном.

Табела 2 – ГАП анализа функционалних потреба и капацитета Војске у условима терористичких опасности

Ниво хазарда	Евакуација и транспорт	Рашчишћавање терена	Медицинска помоћ	Обавештајно безбедносне активности	Деконтаминација	Разминирање	Обезбеђење лица, имовине и пословања	Борбене активности
Низак	-	-	-	-	-	-	-	-
Умерен	-	+	+	+	+	+	+	+
Висок	+	+	+	+	+	+	+	+

(Извор: Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М., Улога Војске Србије у одговору на невојне претње, Војно дело, 2011, вол. 63, бр. 4, стр. 228-250)

Табела 3 – ГАП анализа функционалних потреба и капацитета Војске у условима побуњеничких дејстава

Ниво хазарда	Евакуација и транспорт	Рашчишћавање терена	Медицинска помоћ	Обавештајно-безбедносне активности	Деконтаминација	Размирирање	Обезбеђење лица, имовине и пословања	Борбене активности
Низак	-	-	-	-	-	-	-	+
Умерен	-	-	-	-	+	+	-	+
Висок	+	+	+	+	+	+	+	+

(Извор: Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М., Улога Војске Србије у одговору на невојне претње, Војно дело, 2011, вол. 63, бр. 4, стр. 228-250)

Легенда:

– не постоји раскорак између потреба и расположивих капацитета

+ постоји одређени раскорак

## Усаглашеност са стандардима ЕУ и НАТО

Стратегија националне безбедности Републике Србије<sup>53</sup> усклађена је са Стратегијом безбедности ЕУ<sup>54</sup> и у њој су идентификовани изазови, ризици и претње по безбедност Србије, посебно у регионалном и националном контексту.

Еволуција стратегијског окружења имала је значајан утицај на еволуцију одбрамбених потреба. У операцијама кризног менаџмента чест је случај да војне снаге које учествују у мисији пружају подршку безбедносним, а често обављају и саветодавне активности за домаћу војску или полицију земље која је погођена кризом. У цивилној заштити и мисијама заштите цивилног становништва они пружају логистичку подршку цивилној заштити, у контроли граница морнарица врши патролу, надгледање, док у заштити критичне инфраструктуре и заштити од тероризма оружане снаге имају маргинализовану улогу.

Поред тога, у складу са новим улогама јавља се и потреба за новим технологијама и опремом. Министарства одбране широм Европе захтевају опреме које имају двоструку примену, у војне и цивилне сврхе, као што је нпр. Athena-Fidus, француско-италијански сателит.

Постоје многобројни национални истраживачки програми који се баве питањем двоструке примене технологије. Тиме се бавила и Европска одбрамбена агенција.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Стратегија националне безбедности РС, „Службени гласник РС”, број 116/07

<sup>54</sup> European defence strategy, Brisel, 2003

<sup>55</sup> Нпр, Software Defined Radio пројекат, (<http://www.eda.europa.eu/404?aspxerrorpath=/genericitem.aspx#Software%20Defined%20Radio>) технологија за сигурну комуникацију са значајним потенцијалом примене у без-

Како би технологије из области одбрамбене индустрије нашле своју примену у безбедносном сектору, и обратно, неопходно је указати на проблем стандардизације.

У оквиру НАТО-а постоји НАТО комитет за стандардизацију, а НАТО стандарди су дефинисани кроз СТАНАГ. Они представљају основу за техничку интероперабилност између различитих комуникационих информационих система који су витални за НАТО и здружене војне операције.

Док су стандарди у области одбране јасно дефинисани, стандардизација у области безбедности је недовољно развијена. Како би се ова област бар делимично регулисала, Европски комитет за стандардизацију (CEN) успоставио је сет стандарда у различитим областима који налазе своју примену и у области безбедности.<sup>56</sup>

Упутство за оперативно планирање Војске Србије израђено је по узору на упутство НАТО-а (Field Manual),<sup>57</sup> које се примењује и у планирању употребе војних снага ЕУ. Оно је намењено за рад у борбеним операцијама, али га јединице, у недостатку посебних процедура за рад у ангажовању у елементарним непогодама и другим несрећама, примењују и за рад у трећој мисији.

Најзад, да би се комплетирао мисија супротстављања тероризму, у ESRAB извештају идентификовано је више функција међу којима се могу издвојити.<sup>58</sup>

- детекција, идентификација, аутентификација људи, возила, бродова, као и специфичне опасне робе (оружје, дрога и експлозиви) на границама и пунктовима за проверу;
- интервенција и неутрализација, односно разоружавање опасних појединаца, возила или средстава за пренос;
- процена ризика, моделирање и смањење утицаја што омогућава идентификацију одговарајућих контрамера;
- свест о ситуацији, прикупљање, спајање, корелација и интерпретација изолованих података и њихова презентација на разумљив начин;
- обучавање и увежбавање, унапређење ефективности целокупног особља које учествује у одговору на кризну ситуацију, укључујући и обичне грађане;
- команда и контрола, питање интероперабилности, размене информација и сарадња са различитим мрежама;
- комуникација која омогућава размену информација са релевантним организацијама и земљама;
- доктрина и операције, формирање ланца команде и организације кризног менаџмента;
- одговор на инцидент, операције које би брзо неутрализовале претњу и успоставиле основне услуге (воду, енергију, комуникације, транспорт);
- информациони менаџмент, способност да се управља информацијама из различитих извора и да се учине доступним онима који имају ауторитет.

безбедносном и војном сектору, део је ad hoc заједничког истраживачког пројекта (ESSOR), који су промовисале Финска, Француска, Италија, Шпанија и Шведска, под окриљем Европске одбрамбене агенције.

<sup>56</sup> Eurocodes (<http://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/>), CEN/TC 250; транспорт опасне робе CEN/TC 296;

<sup>57</sup> Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије-привремено, ГШ ВС пов. бр. 901–3, 2009.

<sup>58</sup> (2006) Meeting the challenge: The European security research agenda. European Security Research Advisory Board, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrab\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrab_report_en.pdf)

## Закључак

С обзиром на комплексност оперативног окружења, присуство мултихазарда и услова примене војних капацитета у кризним ситуацијама, изазваним терористичким и побуњеничким дејствима, неопходно је анализирати могуће сценарије ради генерисања потреба и планова ангажовања војних капацитета. Резултати таквих анализа недвосмислено би допринели изради планова превенције, на основу којих би војне снаге извршиле благовремене операције размештања снага, али и изради контингентних планова који би омогућили прилагођавање ситуацији на терену и лакшу координацију са другим безбедносним снагама.

Ни најбољи планови не могу заменити оспособљене и стручне руководиоце и одлучивање засновано на ситуационој процени ризика и других услова који константно траже прилагођавање одређеном типу и нивоу кризне ситуације. Истовремено, на минимум би се свеле ситуације када би војне снаге биле пасивне или недовољно и погрешно ангажоване, што је, такође, последица лоших процена.

Снаге одбране и безбедности традиционално имају и имаће у будућности исте или сличне улоге и задатке у кризама изазваним тероризмом и оружаном побуном. Таква ситуација, међутим, често узрокује проблем преклапања надлежности и одговорности тих снага у управљању конкретним политичко-безбедносним кризама, као што су терористичке и побуњеничке, због чега се јавља потреба да се јасније одреди које снаге и органи у којим кризама и у којим функцијама имају основну, помоћну и координирајућу улогу. Истраживања су, такође, потврдила да, упркос неопходној сарадњи у обављању истих или сличних функција у кризним ситуацијама, још увек постоји значајна разлика између тих снага у погледу опреме коју користе, што се негативно одражава на интероперабилност у разним сегментима, укључујући и координацију по месту и времену одзива на конкретну опасност. Томе треба додати и разлике у организационим културама, унутаргрупној и међугрупној динамици и систему вредности и норми који генеришу могуће конфликте и продубљују кризу поводом које различити актери ступају у заједничку акцију.

За односе Војске и полиције у Републици Србији карактеристична су одређена преклапања надлежности. То подразумева да се Војска, поред обављања послова из области одбране, може ангажовати и на извршавању извесних послова безбедности у ужем смислу, односно у заштити унутрашње безбедности земље, док се полиција, поред обављања послова из области јавне безбедности, може ангажовати у пословима одбране државе.

При одлучивању о претходном питању важно је имати у виду да, према Стратегији одбране, Војска Србије има три мисије – прва је чисто одбрамбена, друга се односи на међународне мисије, а трећа на унутрашњу безбедност. Како је трећа мисија формулисана као „подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности”, јасно је да Војска у тој мисији нема основну већ помоћну улогу подршке цивилним властима, у конкретном случају полицији, а тиме посредно и тужилаштву и правосудним органима.

С обзиром на високу цену сваког појединачног ангажовања војне јединице, неопходно је ангажовати само оне делове или јединице које су довољне за супротстављање одређеној претњи. Такво ангажовање могуће је само на основу свеобухватних процена појединачних ризика и портфолија ризика.<sup>59</sup>

Наведени закључци указују на потребу даљег анализирања потреба и могућности ангажовања војних капацитета, посебно у терористичким и побуњеничким, као и другим кризама, применом техника процене ризика у условима неизвесности.

## Литература

- [1] Боин, А., Харт, П., Штерн, Е., Санделијус, Б. *Политика управљања кризама*, Службени гласник – Факултет безбедности, 2010.
- [2] Вајт, Џ.Р. *Тероризам*, Александрија Прес, Београд, 2004.
- [3] Доктрине Војске Србије, 2010.
- [4] ИСО 22320:2011 *Друштвена безбедност — Менаџмент ванредних ситуација — Захтеви за одговор на инцидент*, Службени гласник: 37/14
- [5] Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М. Улога Војске Србије у одговору на невојне претње, *Војно дело*, 2011, вол. 63, бр. 4, стр. 228-250
- [6] Meeting the challenge: the European Security Research Agenda, European Security Research Advisory Board, 2006, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrab\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrab_report_en.pdf)
- [7] Perrow, C., *Normal Accidents: Living with high-risk technologies*. New York, Basic Books, 1984.
- [8] Police Emergency Preparedness System, Part I, *Emergency Management Manual*, National Police Directorate, Norway, 2007/11
- [8] Роквић, В., Кековић, З., Комазец, Н., Брисање јасних граница између безбедности и одбране – нове одбрамбене и безбедносне мисије, *Војно дело*, вол. 63, бр. 4, 2011, стр. 153-164
- [10] Study on industrial implications in Europe of the blurring of dividing lines between Security and Defence, European Communities, 2010, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/new\\_defsec\\_final\\_report\\_en.Pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/files/new_defsec_final_report_en.Pdf)
- [11] Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 88 од 28. октобра 2009.
- [12] Стратегија одбране, 2009.
- [13] The European Council (2003) A secure Europe in a better world; *European Security Strategy*. Brussels: The European Council
- [14] The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4=05, MOD UK, <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4> The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4=05, MOD UK, <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4>

<sup>59</sup> Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М., Улога Војске Србије у одговору на невојне претње, *Војно дело*, 2011, вол. 63, бр. 4, стр. 228-250