

ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКА АНАЛИЗА ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ У САВРЕМЕНОЈ ТЕОРИЈИ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ*

Драган Бојанић**

Достављен: 14. 02. 2022.

Кориговано: 28. 02. и 24. 03. 2022.

Прихваћен: 30. 03. 2022.

Језик рада: Српски

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdela2202001B

У савременим условима све је више неизвесности и непредвидивости, што утиче на потешкоће у управљању безбедношћу. У студијама безбедности појам опасности је централни појам. Безбедносне опасности се манифестују у облику изазова, ризика и претњи. Иако се ради о три различита „стања опасности“, у јавном дискурсу се најчешће користи синтагма „безбедносни изазови, ризици и претње“ (БИРП), занемарујући чињеницу да сваки од ових појмова има своје значење, специфичности и одређено место у градацији, класификацији, али и приоритизацији безбедносних опасности. Предмет овог рада јесте анализа безбедносних изазова, ризика и претњи у оквиру стратегије националне безбедности, који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе. На основу анализе садржаја и компаративне методе разматран је међусобни однос ових појмова, односно суштина, природа и узроци угрожавања националне безбедности.

У раду је представљен проблем раздвајања категоријалних појмова националне безбедности. С тим у вези, предложена је теорија секторског приступа безбедности, као аналитички оквир, ради унапређења обухвата безбедносне динамике изазова, ризика и претњи, те на адекватан начин и њиховог суштинског раздвајања. Истраживање, такође, указује на то да су промене у безбедносним садржајима, ширењем и продубљивањем области, условиле промене технологије управљања која укључује управљање ризицима, али да није дошло до суштинске промене у целокупном концепту.

Кључне речи: *савремени сукоби, национална безбедност, изазов, ризик, претња, опасност и штета*

* Рад је део научноистраживачког пројекта „Физиономија савремених оружаних сукоба“ који се реализује на основу Плана научноистраживачке делатности у МО и ВС за 2021. годину, број 2-2.

** Универзитет одбране у Београду, Институт за стратегијска истраживања, Београд, Република Србија, dragan.bojanic@mod.gov.rs

Увод

Савремени свет налази се у општем трагању за новим садржајима и формама сопствене безбедности, а тиме и трагању за успостављањем и изградњом најефикаснијих система одбране држава, савеза, региона. Постоји општа тенденција за побољшањем и развојем свих људских делатности, а тиме и напретком области одбране и безбедности. Кораци напретка не остварују се потпуно равномерно на свим континентима, регионима и државама. Њихова снага и брзина условљена је бројним политичким, економским, друштвено-историјским и безбедносним чиниоцима. На почетку треће деценије 21. века, људи, државе и региони заинтересовани су и забринути за своју судбину и безбедност.

Чињеница је да постоје бројни чиниоци и извори немира, претњи и угрожавања многих држава широм света и да на њих веома често нису имуне ни велике и моћне државе. Неретко се поставља питање да ли и саме државе чине све што им је у моћи да развију такве системе одбране који ће им обезбедити заштиту од разних видова БИРП-а на које у будућности могу наићи. У основи ових збивања више је кључних момената од којих је значајно порасла улога фактора политичког, економског, технолошког и информатичког развоја.

Одбрана подразумева организован одговор у смислу осујећивања, спречавања и умањења ефеката напада који представља друштвену акцију на рушењу државе.¹ Све државе су, кроз своју историју, тежиле да избегну положај жртве, па су због тога изграђивале и организовале одбрамбене функције у складу са карактером својих друштвено-политичких система.² Одбрана и безбедност одувек су представљале битне функције политике и политичког система, а њихов развој саставни је чинилац развоја политичког система. Концептуализација одбране једна је од најзначајнијих. Задаци државних органа на креирању националне безбедносне политике првенствено су усмерени ка утврђивању јединственог државног интереса који се, имајући у виду дефинисане интересе на пољу спољне политике и безбедности, мора уградити у безбедносни концепт и модел. Из концепта и модела безбедности следе безбедносне стратегије, које морају послужити дефинисању система одбране, као једне од најзначајнијих функција на пољу безбедности сваке државе. Суштински, ово питање се своди на моделовање превентивног, куративног и посткуративног деловања на БИРП.³

¹ Благојевић Срђан, Зоговић Михајло, Пајовић Миливоје, (2015), Политика односа са јавношћу у систему одбране, Војно дело 5/2015.

² Ибид.

³ Куративни облик деловања подсистема система безбедности је облик којим се отклањају узроци угрожавања и њихови носиоци на правно дозвољен начин. Посткуративно деловање је, по правилу, усмерено у више смерова: прво, на умањивање, отклањање и надокнаду (супституисање) остварене штете и, друго, у правцу предузимања делатности којима ће бити спречена или бар умањена могућност угрожавања и велике штете. Видети шире у: Gordić Miodrag, Termiz Dževad, Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, str. 432-433, ISBN 978-99955-99-02-7

Да би одбрана државе остварила своју основну друштвену функцију, примарни услов је да буде организована и да функционише као систем. Ова чињеница захтева свеобухватно систематско јачање целокупног система националне безбедности Републике Србије.⁴ Уместо појма „стратегија државе”, у теорији и пракси стратегијског промишљања врло често се користи појам „стратегија националне безбедности” (у даљем тексту: СНБ), који је нижег нивоа општости.⁵ Како би се држава оптимално припремила за суочавање са различитим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, доносиоцима одлука је потребан интегрисан, кохерентан и систематичан приступ, који ће им омогућити да класификују и упореде различите чиниоце угрожавања безбедности, да одреде приоритете и донесу адекватну и ефикасну одлуку у јачању одговарајуће припреме и изградње потребних капацитета. Истовремено, без јасног разумевања семантичког садржаја главних категорија теорије националне безбедности, односно БИРП-а, немогуће је изградити ефикасан систем за обезбеђивање националне безбедности државе, у чијем одсуству није могуће да се створе услови за одрживи економски раст и развој земље.

Предмет овог рада јесте стратегија националне безбедности, односно безбедносни изазови, ризици и претње који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе. Представљен је и прилог анализи основних категорија теорије националне безбедности: „изазов”, „ризик” и „претња”. На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, наведених у различитим изворима, аутор открива њихов садржај и суштину и долази до закључка да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов”, „ризик” и „претња”, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Од суштинске је важности да се изврши раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања, а затим и процене војних и невојних ИРП-а при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се у већини безбедносних проблема преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Овај аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе може бити успешно примењен у анализи манифестних облика угрожавања националне безбедности. Пошто је ризик мерљива вредност, применом концепта ризика (*risk-based concept*) постаје могуће створити методологију за објективну процену БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране, већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

⁴ О значају стратегије државе видети више у: Kovač Mitar, Marček Jan, (2013), Konzept und methodische Aspekte der Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie, Österreichische militärische Zeitschrift, 1/2013, pp. 34–47.

⁵ Ковач Митар, Марчек Јан, (2001), Теоријске основе стратегије државе, Зборник радова са симпозијума о војној науци, Научна изградњеност и чиниоци војне стратегије, Институт ратне вештине, Београд, стр. 40.

Анализа употребе појмова угрожавања безбедности

Извори опасности су у природи и друштву, а њени облици остварења су уништење или оштећење у некој мери. У друштвеној пракси сусрећемо се са природном и друштвеном опасношћу, а жива бића настоје нагонски, интуитивно и рационално да се заштите. Основни облик испољавања опасности јесте угрожавање постојања нечег или неког у датом стању. Угрожавање може бити остваривање само деловањем неке природне или друштвене силе која деструктивно делује на неку појаву, ненамерно или намерно, циљно и сврсисходно – дакле са намером да се изазову одређене последице по природу или по друштво, односно по човека. Одговор на два питања – од кога и од чега заштитити друштво и како усмерити систем безбедности – представља основу за сва друга деловања у области безбедности, јер се преко њих дефинише, класификује и објашњава настанак, трајање и деловање друштвено штетних и опасних појава у безбедносном смислу. У *кривичноправном погледу* угрожавање значи опасност. Значење опасности, у овом смислу, подразумева мању или већу могућност уништења или оштећења неког добра или вредности, угрожавање живота или здравља, при чему оно може бити конкретно или апстрактно. Појаве угрожавања безбедности у *социолошком смислу* везују се за друштвене сукобе. За Ејдуса (Филип Ејдус) основни појмови граматике безбедности су: *опасност* (оно што угрожава), *референтни објекат безбедности* (оно што је угрожено), *субјекат безбедности* (онај који штити) и *средства*, односно *мере безбедности* (начин на који штити). Он сматра да се опасност може манифестовати као изазов, ризик или претња (ИРП).⁶

Теоријски аспект теме овог рада непосредније се бави питањима угрожавања безбедности и односом према БИРП-у. Када говоримо о угрожавању безбедности, теорија ју је прво сврстала у тзв. безбедносне појаве, именоване као извори, облици и носиоци угрожавања.⁷ У истом контексту, професор Мијалковић (Саша Мијалковић) истиче синтагму БИРП у смислу односа ка појавама угрожавања безбедности, и артикулише следеће релације: (1) изазови безбедности одговарају изворима безбедности, (2) ризици безбедности су метаморфоза изазова у претњу безбедности и (3) претње безбедности, у суштини, јесу облици угрожавања безбедности.⁸

Полазећи од различитих научних, теоријско-методолошких и практичних становишта, могу се дефинисати, класификовати и објаснити различити извори и облици антидруштвеног деловања. У теорији се разликују три врсте извора угрожавања и угрожености, као што су: друштвени извори, природни извори и

⁶ Ејдус Филип, (2012), *Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои*, Службени гласник, Београд, 2012. стр. 39.

⁷ Види више: Стајић Љубомир, (2013), *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

⁸ Мијалковић, Саша, *Национална безбедност*, с. 110 у Форца Б., (2016), *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“, стр. 563-579.

техничко-технолошки извори. Према *секторима безбедности*, могуће је разликовати војне, политичке, социјеталне, економске и еколошке ИРП. Према *пореклу опасности*, разликују се оне опасности које су потекле унутар политичке заједнице – унутрашњи ИРП, од оних које су настале изван ње – спољни ИРП. Теоријски гледано, за сузбијање унутрашњих ИРП превасходно је задужена полиција, док је за спречавање угрожавања споља задужена војска. Међутим, према теорији глобалиста, који у питање доводе некада неприкосновену разлику између области унутрашње и спољне политике, све је мање ИРП који се на овај начин могу дефинисати. Традиционалних, односно војних ИРП све је мање. С друге стране, невојни облици угрожавања, као што су организовани криминал, тероризам, пандемије, енергетске и мигрантске кризе, промена климатских услова, добили су транснационални карактер. Све то доводи до преклапања безбедносних функција различитих делова сектора безбедности.

Према теорији реалиста, безбедност се првенствено остварује војним средствима. Њихово понашање мотивисано је жељом да акумулирају што више моћи ради достизања довољне безбедности,⁹ односно да би смањиле претње и обезбедиле свој опстанак и суверенитет као предуслов за остварење било којег циља који држава сматра вредним да се достигне, оствари и сачува. Либералисти сматрају да су међународне институције главни носиоци међународне безбедности, наглашавају значај институција и њихове сарадње, указују на све већу улогу недржавних чинилаца и субјеката. У оквиру тога, артикулишу да појединац (грађанин) све више постаје субјект међународне безбедности. Социоконструктивисти сматрају да су, због анархичног стања међународних односа, државе и даље кључни и референтни објекти безбедности, јер постојећи међународни односи, као и међусобне активности њихових субјеката, непосредно одређују понашање држава. Према њима, стварност је показала да се одређене појаве перципирају као претње без обзира на њихово стварно стање, што представља субјективну перцепцију ИРП-а у јавности. Карактеристично је да ова школа мишљења препознаје претње као главни садржај концепта безбедности.¹⁰

У позадини уоченог проширења, продубљивања и секторијализације безбедносног концепта, у овом раду презентује се преглед три објективне безбедносне опасности и субјективне безбедносне бриге, које су се у теорији и пракси (Стратегија националне безбедности Р. Србије) усталиле као синтагма: безбедносни изазови, ризици и претње (БИРП).¹¹ У складу са наведеним, у војној и невојној области (сектору) безбедности указује се на сву сложеност идентифи-

⁹ Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

¹⁰ Mitrovic M., Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, *Security and Defence Quarterly*, № 2/ 2021, vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

¹¹ Види више у: Илић Предраг, (2010), *Безбедносни изазови, ризици и претње, или чиниоци угрожавања безбедности, Правне теме, Београд;* и Форца Божидар, (2016), *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“ стр. 564.*

кације актуелних безбедносних изазова, ризика и претњи и потребу за њиховим раздвајањем. У прилог томе, може се истаћи проблем који је препознат у коментару Радне групе ЕУ, а односи се на критеријуме и методологију који су коришћени за идентификовање, рангирање и класификовање БИРП Републике Србије у нацрту Стратегије националне безбедности која је усвојена 2019. године, за поглавље 30. и 31. у процесу приступних преговора Републике Србије и ЕУ.¹² Стратегија националне безбедности представља систем комплементарних норми из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, правној, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима основних функција државе. Она је основа за интегрисано деловање снага безбедности у функцији остварења повољног стања безбедности државе кроз испољавање моћи државе у функцији заштите виталних националних интереса.¹³

Ка одређењу појмова изазов, ризик и претња

Полазна основа за успешно одређење и класификацију савремених БИРП у студијама безбедности јесте дефинисање референтних објеката – онога што се штити. Значајна су два референтна објекта: држава (и суверенитет) и појединац (друштво) и његов идентитет. Значење појмова „опасност(и)“, „изазов(и)“, „ризик(ци)“ и „претња(е)“ у речницима, енциклопедијама и уџбеницима нису у безбедносном смислу јасно и суштински одређени, нити прецизно међусобно разграничени. Оно што се жели артикулисати у овом раду јесте да се у „Стратегији националне безбедности Републике Србије“¹⁴ не прави разлика између безбедносних изазова, ризика и претњи, већ се о њима говори као о јединственој синтагми и категорији. У другом поглављу ове стратегије, које носи наслов „Изазови, ризици и претње безбедности“, најпре се констатује да они имају „комплексан карактер, па се са сличним садржајем, обимом и интензитетом могу испољити на глобалном, регионалном и националном нивоу“ и да „полазни критеријум у разматрању и навођењу ИРП јесте тежина последица по безбедност Републике Србије које би могле да настану у случају њиховог испољавања“. То указује на значај што прецизнијег одређења ИРП-а безбедности, јер би непрецизно предвиђање могло да одведе у немогућност адекватног одговора када се неки од БИРП-а испољи на референтне објекте безбедности.

¹² National convention on the EU working group for Chapers 30 and 31, (2018), Comments on Draft National Security Strategy, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

¹³ Ковач Митар, (2007), Теоријски и методолошки аспекти израде и примене стратегије националне безбедности, Војно дело, 3/2007, (UDK: 355.02.001.5/8 351.86.001.5), стр 37.

¹⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“, број 94/2019.

Такво стање у научно-стручном и теоријском и практичном смислу ствара приличну збрку, укључујући и могућност да је реч о синонимима, а то свакако нису. Док се појмом „опасност“ углавном означава и подразумева актуелно и могуће опште угрожавање безбедности неке (једне) или свих (нечијих) виталних вредности или интереса, пре свега државе, таква „прецизност“ не може да се констатује за наизглед просте појмове као што су ИРП, који су постали синтагматски.

Опасност представља објективно постојећу могућност негативног утицаја, услед чега се стање објекта може погоршати. Тако су, на пример, традиционални знаци спољне националне опасности: појава жаришта војно-политичке конфронтације; присуство регионалних и међународних криза и оружаних сукоба; стварање и енергично деловање блокова, коалиција; вођење психолошког рата; јачање војног присуства на предложеним поприштима рата; интензивирање обавештајних активности итд. Опасност је одређена присуством објективних и субјективних фактора који имају штетна својства. Конститутивна карактеристика опасности јесте њена потенцијалност, односно везаност за будућност.

Изазов је скуп околности, не нужно посебно претеће природе, али, наравно, захтева одговор на њих. Другим речима, изазови су појаве и процеси који тренутно не доводе у питање безбедност, али ако се не предузме низ конкретних мера безбедност ће у будућности бити тешко остварива или чак немогућа. У ствари, изазов је одређен постојањем индиректних негативних фактора који у свом развоју могу довести до конфликтне ситуације, значајно променити војно-политичку ситуацију и створити директну претњу по земљу. Ова околност претвара изазов у примарну категорију система „опасност – безбедност“. Према Ејдусу, „изазов је ситуација која некога или нешто ставља на пробу“.¹⁵ По Орлићу (*Дејан Орлић*), изазови су „потенцијални облици угрожавања стабилности и суверенитета државе и идентитета појединца и друштва“, одн-осно „извориште ризика и претњи“. Према Мијалковићу то су штетне појаве, односно „природне појаве, друштвени односи и техничко-технолошки процеси чије је постојање (само по себи) деструктивно“. Из претходно наведеног може се констатовати да подсинтагма „безбедносни изазов“ може да има и негативно и позитивно значење када се употребљава сама, а да у оквиру синтагме „безбедносни изазови, ризици и претње“ има само негативно значење.

Ризик је, у свом најопштијем облику, могућност штетних и непожељних последица активности самог субјекта. Истовремено, то представља одређена ограничења у спровођењу планираних акција, због чињенице да није увек могуће унапред тачно предвидети како ће одређене појаве утицати на безбедност земље. Према Ејдусу: „Други тип опасности јесте *ризик*, који се може дефинисати као могућност губитка, повреде, стварања неугодне ситуације или уништења“.¹⁶ Орлић сматра да су ризици ближи, видљивији и јасније мерљиви облици

¹⁵ Ејдус Филип, (2012), исто, стр. 39.

¹⁶ Ибид.

угрожавања суверенитета и идентитета држава и друштва. Изворишта су безбедносних претњи, а ширина њиховог утицаја има јаснији појавни облик.¹⁷

Претња је најконкретнији и најнепосреднији облик националне опасности, настао сврсисходним деловањем непријатељских снага. Опасност и претња су различити нивои стања који нарушавају безбедност друштва. Као што показује анализа научне литературе о проблемима националне безбедности, термин „претња” се понекад користи без откривања његове суштине, као концепт познат свима а priori, или као скуп фактора описаних једноставним списком.¹⁸ Претња је стадијум екстремног заоштравања противречности, непосредно претконфликтно стање, када постоји спремност једног од субјеката да примени силу против одређеног објекта ради постизања својих политичких и других циљева. Већина теоретичара је своје одређивање појма „претња” цитирала из речника, лексикона, енциклопедија и уџбеника међународних односа. У тој литератури „претње” се дефинишу као нечија свесна намера, могућност или способност да се некоме нанесе штета или какво друго зло. Некритичким усвајањем таквих дефиниција полазили су од њих у свом одређењу појма „безбедносне претње”. Она, као што се зна, често зависи и од неких природних и техничко-технолошких појава, стања, процеса и догађања, који се не могу назвати субјектима, тј. свесним чиниоцима, а могу итекако да запрете безбедности људи.

Као што се може видети, тумачење ових појава у односу на појам „ризика” претпоставља више додатних питања него што даје одговоре. Међутим, као што је већ наведено, изазов и претња представљају различите степене опасности. У овом случају, могуће је изградити следећи ред: изазов, ризик, претња. У овом односу, изазов није непосредна опасност, која није у потпуности структурирана и није у потпуности реализована, али на коју је ипак потребно одговорити. Сам ризик је добро дефинисана опасност, која, међутим, није толико хитна да би изазвала непосредне одбрамбене стратегије. Претња је најхитнија опасност која захтева хитну и енергичну акцију да би се неутралисала.

Очигледно, чак и на први поглед, „ризик” и „опасност” су различити појмови, иако су уско повезани један са другим. О овој вези сведоче и обична идеја ризика и семантичко значење ове речи. Дакле, у многим савременим речницима српског и страних језика „ризик” се тумачи као „могућност опасности, неуспеха”. У савременом колоквијалном говору и новинарству реч „ризик” такође често замењује реч „опасност”. Разлог за то лежи, пре свега, у чињеници да се ризик често тумачи прилично широко и једнострано, искључиво као могућност губитака, без прецизирања других битних обележја која карактеришу ову појаву. Штавише, то се огледа у концептима који карактеришу антитезу националне безбедности.

¹⁷ Орлић Дејан, (2004), *Појмовно одређивање изазова ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности*, Војно дело 3/2004, стр. 76-93.

¹⁸ Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. Administrative Consulting:(1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

Дакле, тренутно је у теорији и пракси обезбеђења националне безбедности успостављен следећи корелативни редослед: „изазов” – „ризик” – „претња”. Уопштено говорећи, он има за циљ да одражава процес растуће националне тензије, у зависности од природе усмерене оријентације и улоге субјективног фактора. Семантичко оптерећење сваког од њих има не мали практични значај, јер одражавају степен штете која се може нанети субјекту и објекту националне безбедности. Методолошка улога овог низа је у томе што концепти антитезе безбедности, поређани у логичан низ, прво, показују вишеслојност и вишеструкост оних ситуација које изазивају забринутост и узнемиреност људи, што их подстиче на акцију да заштите своје вредности; друго, наглашавају специфичности садржаја и карактеришу различите степене интензитета испољавања неповољних фактора. У прилог томе, интересантно је запажање професора Мијалковића, аутора уџбеника „Национална безбедност” (2009), да нерадо употребљава синтагму БИРП, сматрајући је једном од могућих класификација појава угрожавања безбедности. Тим напоменама он наводи и следеће запажање: „Иначе, угрожавања су градирана према критеријумима интензитета деструктивности и извесности наступања.” За Виотија (*Paul Viotti*), овај стално променљив појам о томе шта чини националну безбедност делимично је последица различитих схватања, преференција и размене гледишта међу доносиоцима одлука.¹⁹

Њихове разлике у гледиштима огледају се у погледу: а) степена реалности настанка штете као узрока „преласка” могућности у стварност; б) утицаја субјективних и објективних фактора; в) специфичног циљања утицаја на објекат. Садржај ових појмова не изазива посебне замерке, јер сваки од њих одражава суштинска обележја појава које дефинишу. Истовремено, има основа да се разјасни „смештај” концепта „ризика” у овој хијерархији. Према мишљењу аутора, чини се да значење садржано у појму „ризик” захтева другачији поглед на његов однос са појмовима „изазов”, „претња”.

У литератури постоји много дефиниција ризика у којима се он не „везује” само за активност субјекта. То би значило да се ризик манифестује не само као резултат деловања самог субјекта већ и у негативном развоју ситуације или настанку случајних нежељених догађаја. Аргумент се овде заснива на чињеници да је ризик увек повезан са оштећењем субјекта, а то је опасност. При томе, није толико важно да ли настаје као резултат активности самог субјекта, других субјеката или под утицајем фактора средине. Дакле, када се говори о ризику, обично се мисли на хипотетичку могућност да ће доћи до штете, односно реализације опасности. Са ових позиција ризик је фаза у развоју опасности. У овом контексту, ризик делује као нека врста манифестације опасности, услед сврсисходне активности самог субјекта.

Анализа и процена ИРП-а неизоставни су део активности националне безбедности. Истовремено, вреди обратити пажњу на чињеницу да ако се изазови (у мањој мери) и посебно претње обично јасно идентификују у различитим званичним

¹⁹ Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept Journal of Advanced Military Studies Volume 12, Number 1, pp. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

документима, онда се ризици у њима практично не одражавају. И то није случајно. У великој мери то је последица чињенице да субјект, када предвиђа или се већ „суочи“ са изазовима и претњама, почиње да преиспитује своје могућности и ризике у тренутној ситуацији на нов начин. Ризици, несумњиво, имају већу „покретљивост“ и кашњење, јер предмет обезбеђења националне безбедности, доношења и спровођења одређених одлука, може да повећа почетну неизвесност.

Чини се да је појам „ризика“ погоднији не за карактеризацију појава и процеса који су супротни стању заштићености од националне опасности, већ за карактеризацију ситуације избора субјекта безбедности. Према мишљењу аутора, у односу појмова који карактеришу антитезу националне безбедности, најприхватљивији је приступ у којем се ризик изводи из изазова и претње. Са ових позиција, најадекватнији и најцелисходнији, са становишта праксе организовања процеса обезбеђења националне безбедности, предлаже се „ризик“. И други аутори сматрају да „претњу“ треба напустити као дефинишући појам у креирању безбедносних концепата и политика и да треба користити термин „ризик“, јер он једини може да омогући „радикалнију реконфигурацију самог концепта безбедности“.²⁰ Овакав приступ, такође, отклања очигледну противречност између логичког и реалног. Сходно томе, аутор закључује да локација концепта „ризика“ са становишта формалне логике не може бити између појмова „изазов“ и „претња“. Поред тога, вреди обратити пажњу на уочену инверзну везу између ризика и других феномена антитезе безбедности. У дијаграму овај однос наглашава да ризик подразумева не само могућност настанка штете, већ и позитивне последице, као и активност субјекта да минимизира или спречи негативне последице.

Разматрање ризика као деривата опасности има аргументе и са епистемолошке тачке гледишта. Чињеница је да анализа и процена ризика у обезбеђивању безбедности у почетку захтевају идентификацију и разумевање опасности, али не и обрнуто: ризичну одлуку. Онај који одлучује и онај на кога одлука утиче сваки пут обележавају различите стране исте разлике и због тога се налазе у сукобу, јер на различите начине располажу својом пажњом и пажњом коју захтевају од других.

Дакле, концепт „ризика“ карактерише не само могућност негативних последица већ и одређену усмереност на успех у одсуству апсолутне извесности да се избегну губици у постизању циљева националне безбедности. Наравно, постоји нада да ће нове информације (или нова сазнања) повећати вероватноћу преласка из ситуације ризика у ситуацију веће безбедности. Међутим, није све тако једноставно. Често се дешава да што боље познајемо војне опасности и претње, и што је најважније њихове узроке, свест о ризику постаје дубља. Што су прорачуни рационалнији и детаљнији, то више неизвесности у погледу будућности, а самим тим и ризика, долази у наше видно поље, посебно у контексту војне конфронтације, која је у великој мери повезана са непредвиђеним ситуацијама и исходима.

²⁰ Corry O., *Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change*, (in) Mitrovic M., *Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go*. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

Без сумње, политички ризик у обезбеђивању националне безбедности је проблем који се често превише политизује. Чињеница је да превисоки улози у задовољењу виталних потреба националне безбедности намећу значајан терет одговорности за ризик у доношењу војно-политичких одлука. Дакле, прихватање политичког ризика (или његово одбацавање) обично изазива не само довољно велике интелектуалне и моралне напоре већ је праћено и сукобом интересних група. С тим у вези, свака процена политичког ризика у обезбеђивању националне безбедности увек је била и остаје контекстуално одређена, што се најчешће изражава у тежњи субјеката да прецене (потцене) политички ризик одређене одлуке, као и у степену контролу над њим.

Уосталом, ризик је увек повезан са одговорношћу за донете одлуке, што значи да је политички погодније проблем тумачити као опасност, а не као ризик. Међутим, у научној заједници, међу стручњацима, концепт „ризика“ се све чешће користи када се анализирају проблеми обезбеђивања националне безбедности. Истовремено, очигледно је да што су веће неизвесности повезане са опасношћу, то је већи број ризика са којима се субјект обезбеђења националне безбедности мора суочити. У таквој ситуацији потребно је посветити повећану пажњу проблемима управљања ризицима, а не даље пречишћавати садржај опасности.

Иначе, овај аспект се огледа у студијама западних научника. Конкретно, британски аналитичар Стивен Евертс примећује да после хладног рата истраживачки центри земаља НАТО-а све више користе реч „ризик“ у својим проучавањима савремених војно-политичких реалности, док је раније реч „претња“ била најчешће коришћена. Сада постоје хиљаде нијанси сиве између беле и црне. Перцепција ризика актуелне војно-политичке стварности већ се огледа не само у мишљењима појединих истраживача већ и у званичним научним публикацијама.

Хамерстад и Боас тврде да „језик ризика не поставља узрочне обрасце између претњи и референтних објеката, већ наглашава, у Кантовој терминологији, 'услове могућности', где се ризик може превести у стварну штету".²¹ Схватање да ова штета може имати озбиљне последице по појединце, групе и друштво, доносиоце безбедносних одлука усмерава ка идентификовању ризика и креирању превентивних образаца који треба да спрече њихово штетно дејство. Тако и Димитријевић дефинише опасност као повећан ризик, који изједначава са могућношћу наступања штете (вредносни део). Он овде истиче и други део (спознајни) који се односи на вероватноћу да ће штета наступити.²² Постоји група аутора која сматра да „претњу“ треба напустити као дефинишући појам у креирању безбедносних концепата и политика, и да треба користити термин „ризик“, јер он једини може да омогући „радикалнију реконфигурацију самог концепта безбедности".²³ И Петерсен (*Karen Lund Petersen*)

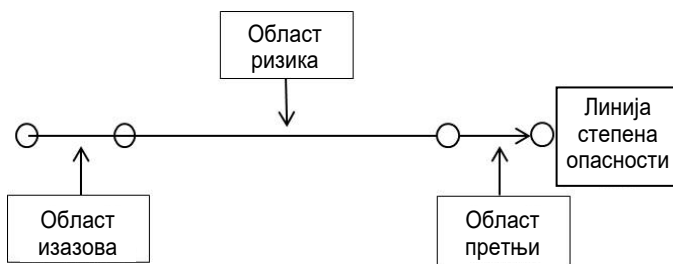
²¹ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, Cooperation and Conflict, 50(4) 2015: p 478.

²² Димитријевић Војин, (1973), *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд.

²³ Cory Олаф, (2012), Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrovic Miroslav, Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

сматра да концепт ризика постаје све важнији за студије безбедности – престижући „безбедност” и „претње” као владајуће концепте.²⁴ При томе, ризик не поставља директне узрочно-последичне обрасце између претњи и референтних објеката, према којима се манифестује, већ наглашава „услове могућности” у којима би ризик могао да прерасте у стварну штету.²⁵ Према практичарима безбедности, ризик је мерљива вредност; применом концепта ризика (*risk-based concept*) постаје могуће створити методологију за објективну процену БИРП-а по безбедност државе. Када је реч о мерењу у друштвеним наукама, оно је „ процедура систематског утврђивања квантитативног својства неке појаве дефинисаним и одговарајућим мерама и мерилима”.²⁶ Од 2007. године холандска влада примењује вишекритеријумски метод рада при изради стратегије националне безбедности, као и друге земље које су већ развиле такве стратегије, укључујући Немачку, Финску и Канаду.²⁷

Сходно томе, Божанић и остали су у свом раду анализирали два приступа за идентификацију ИРП-а. Први, безбедносни приступ по којем је „карактеристично везивање ИРП за степен опасности. Према коме се изазов везује за врло мали степен опасности по референтни објекат. Ризик се везује за већи степен опасности по референтни објекат, али са нагласком да деловање те опасности још увек није извесно, већ да опасност постоји у одређеном проценту. На крају, претња је скоро извесна опасност која захтева хитну реакцију.”²⁸ То је графички приказано на линијском дијаграму опасности (слика 1).



Слика 1 – Графички приказ изазова, ризика и претњи у односу на степен опасности²⁹

²⁴ Petersen Karen Lund, (2012), Risk: A field within security studies, European Journal of International Relations 18(4) 2012: 693–717.

²⁵ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, op. cit.

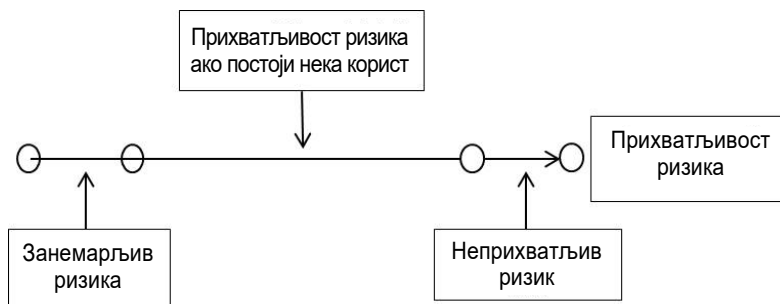
²⁶ Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, (2003), Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд, стр. 571.

²⁷ Mennen M.G. & van Tuyll M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, Journal of Risk Research, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

²⁸ Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, str. 245-252.

²⁹ Ибид.

Други приступ – менаџмент ризика „као централни појам има ризик, док се претња обично посматра као нешто што може да утиче да се степен ризика повећа. Тако се претња представља као један, али не једини фактор који утиче на процену ризика. На сличан начин као и на претходној слици могуће је дефинисати и ризик (слика 2). У овом случају кључни елемент је одређивање степена прихватљивости ризика.“³⁰



Слика 2 – Графички приказ ризика у односу на степен прихватљивости³¹

Према линијском дијаграму на слици 2, категорија „ризик“ одређује вероватноћу последица по референтни објект, која може да варира у зависности од специфичних услова ситуације, а ако упоредимо са сликом 1. „изазов“ представља прихватљив ризик, док је „претња“ степенована као неприхватљив ризик. На основу наведеног могуће је формирати вишекритеријумски модел секторског приступа и извршити рангирање појава угрожавања безбедности по степену опасности и дефинисати БИРП. Ово дефинисање могуће је извести преко интервалне скале, у оквиру интуитивног мерења које је погодно применити у друштвеним наукама, а своди се на оцену угрожености (обима, састава, усмерености, интензитета, вероватноће у настајању штете одређене врсте и обима).³²

Секторски аналитички оквир олакшава да се различите безбедносне динамике организују и концептуално разликују како би ова комплексна друштвена стварност била боље и лакше схваћена.³³ Секторски приступ и анализа војних, политичких, информационих, економских, социјалних и еколошких аспекта представља јединствену безбедносну агенду савременог приступа анализи националне безбедности и даје оквир за идентификовање чиниоца угрожавања безбедности, односно БИРП-а.

³⁰ Ибид.

³¹ Ибид.

³² О примени мерења у друштвеним наукама видети шире у: Арежина Ђерић Вера, (2021), Методологија истраживања у политичким наукама, Српска политичка мисао, бр. 1, год. 28. вол. 71, Институт за политичке студије, Београд, 2021, УДК 303:32.01, стр. 273-292.

³³ Ејдус Филип, (2012), исто, стр. 39.

Закључак

Једна од карактеристика теоријског и методолошког проучавања проблематичних питања теорије националне безбедности јесте недостатак јединственог приступа при употреби основних појмова и категорија који чине основу ове теорије. За студије безбедности појам опасност је централни појам. Без разумевања појма, класификације, процеса конструкције и перцепције БИРП-а, немогуће је систематско разумевање било које безбедносне динамике. Дакле, присуство мање или више усаглашених ставова о односу појмова „опасност“, „изазов“, „ризик“ и „претња“ може се повећати делотворност теоријског, методолошког и практичног утемељења целокупне политике националне безбедности. Наведена визија о међузависности појмова који се разматрају може послужити као одређена методолошка помоћ у овом процесу.

На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, представљених у различитим изворима, може се закључити да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Циљ овог рада био је да се предложи раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања и процене војних и невојних изазова, ризика и претњи при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се, у већини безбедносних проблема, преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе предложен је за анализу манифестних облика угрожавања националне безбедности. Примена аналитичког оквира могућа је у оквиру вишекритеријумског математичког модела. Пошто је ризик мерљива вредност, применом овог концепта повећава се објективност идентификације и процене БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

Литература

[1] Арежина Ђерић Вера, (2021), Методологија истраживања у политичким наукама, Српска политичка мисао, бр. 1, год. 28. вол. 71, Институт за политичке студије, Београд, 2021, УДК 303:32.01.

[2] Срђан Благојевић, Михајло Зоговић, Миливоје Пајовић, (2015), Политика односа са јавношћу у систему одбране, Војно дело, Институт за стратегијска истраживања 5/2015.

[3] Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, str. 245-252.

[4] Brauch H.G., (2011), *Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. In: Brauch H. et al. (eds) *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 5. Springer, Berlin, Heidelberg.

[5] Gordić Miodrag, Termiz Dževad i Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, ISBN 978-99955-99-02-7

[6] Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept Journal of Advanced Military Studies Volume 12, Number 1, pp. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

[7] Димитријевић Војин, (1973), Појам безбедности у међународним односима, Савез удружења правника Југославије, Београд.

[8] Ејдус Филип, (2012), Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои, Службени гласник, Београд.

[9] Corry Олаф, Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrovic M., Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[10] Јовановић Милош, Методологија процњивања изазова ризика и претњи Републици Србији, у: Тематска монографија, *Интегрална безбедност Републике Србије* (Теоријски аспект), 2017.

[11] Јуриеевич К. М. (2013), *Современные аспекты научных трактовок угроз национальной безопасности*. Региональные проблемы преобразования экономики, 2013, 1 (35)), 390-400. <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-aspekty-nauchnyh-traktovok-ugroz-natsionalnoy-bezopasnosti>

[12] Kovač Mitar, Marček J., (2013), Konzept und methodische Aspekte dbr Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie, *Osterreichische militarishe zeitschrift*, 1/2013, pp 34-47.

[13] Ковач Митар, Марчек Јан, (2001), Теоријске основе стратегије државе, Зборник радова са симпозијума о војној науци, Научна изграђеност и чиниоци војне стратегије, Институт ратне вештине, Београд, 2001.

[14] Ковач, Митар, Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, Свет књиге, Београд, 2003.

[15] Кравчук Алексей Андреевич, (2016), Категории „вызов“, „опасность“, „угроза“ в теории национальной безопасности // Вестник Забайкальского государственного университета, Т. 22. № 11. С. 65–74.

[16] Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, (2003), Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд.

[17] McLean Craig, Patterson Alan, Williams John, (2010), Risk Assessment, Policy-Making and the Limits of Knowledge: The Precautionary Principle and International Relations, 23 (4): 2010.

[18] Mennen M.G. & van Tuyll M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, *Journal of Risk Research*, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

[19] Mitrovic Miroslav, (2021), Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[20] Mitrovic Miroslav, (2021), Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, *Security and Defence Quarterly*, № 2/ 2021, vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

[21] Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, *Cooperation and Conflict*, 50(4), 2015: 475–491.

[22] Орлић, Дејан, (2004), Појмовно одређивање изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности, *Војно дело*, 3 Институт за стратегијска истраживања.

[23] Petersen Karen Loud, Risk: (2012), A field within security studies, *European Journal of International Relations* 18(4).

[24] Стајић, Љубомир, (2013), *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

[25] Стојковић Билјана, *Методологија процењивања изазова, ризика и претњи за потребе стратегијског менаџмента у области безбедности*, *Безбедност* 3/2013, стр. 36-51.

[26] Сушкова Ирина Алексеевна, (2018), *Соотношение и взаимосвязь понятий «вызов», «опасность», «угроза», «риск»*, Экономическая безопасность и качество, № 4 (33), Научно-практический журнал, ISSN 2618-6780.

[27] Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

[28] Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. *Administrative Consulting*;(1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

[29] Форца Божидар, (2016) *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“ стр. 563-579.

Документи

[30] National convention on the EU working group for Chapers 30 and 31, Comments on Draft National Security Strategy, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

[31] Стратегија националне безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“, број 94/2019.

Резиме

У основи, сваки облик организације власти предвиђа систем одбране са функцијама које обезбеђују одвраћање од угрожавања, као и супротставање разним видовима и облицима угрожавања основних друштвених вредности. Предмет овог рада јесте стратегија националне безбедности, односно

безбедносни изазови, ризици и претње који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе.

Аутор је извршио анализу основних категорија теорије националне безбедности: „опасност“ „изазов“, „ризик“ и „претња“. На основу дефинисања и упоредне анализе ових категорија, представљених у различитим изворима, он открива њихов садржај и суштину и долази до закључка да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, сваки од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно штете. Сходно томе, уочено је да се у Стратегији националне безбедности Републике Србије не прави разлика између безбедносних изазова, ризика и претњи већ се о њима говори као о јединственој синтагми и категорији. Како је овај документ основа за интегрисано деловање снага безбедности, у функцији заштите виталних националних интереса, проблемско питање указује на значај што прецизнијег одређења ИРП безбедности, јер би непрецизно предвиђање могло да онемогући адекватан одговор када се неки од безбедносних изазова, ризика и претњи испољи на референтне објекте безбедности.

На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, представљених у различитим изворима, може се закључити да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Циљ рада био је да се предложи раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања и процене војних и невојних изазова, ризика и претњи при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се, у већини безбедносних проблема, преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе предложен је за анализу манифестних облика угрожавања националне безбедности. Примена аналитичког оквира могућа је у оквиру вишекритеријумског математичког модела. Пошто је ризик мерљива вредност, применом овог концепта повећава се објективност идентификације и процене БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ, значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

Кључне речи: *савремени сукоби, национална безбедност, изазов, ризик, претња, опасност и штета*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).

