



Теоријске основе израде и примене стратегије националне безбедности

УДК: 355.43.001.11 : 355.45

Проф. др Митар Ковач, пуковник*

Да би се дефинисао појам стратегије националне безбедности који је све више у употреби у свету, првенствено на Западу, било је неопходно да се тај појам номинално дефинише и анализирају сазнања о њему. На основу тога, компаративном анализом појединих стратегија националне безбедности, дошло се до сазнања о практичним рефлексима појма, односно до сазнања о садржају и поступку израде тог највишег доктринарног документа државе у области безбедности. Са те сазнајне основе, уз дефинисање исходишта стратегије националне безбедности, могуће је прелиминарно дефинисати њен садржај и основне методске поставке поступка израде и примене. Без стратегије националне безбедности, сваки народ и држава су дезорјентисани и принуђени да се последицама тог недостатка баве у будућности, уместо да у њој активно учествују.

Кључне речи: стратегија, безбедност, стратегија националне безбедности.

Увод

Приликом дефинисања и класификације, могу се уочити различити теоријски приступи у дефинисању садржаја и обима појма *стратегија националне безбедности*, првенствено због непостојања универзално прихватљиве теорије *стратегије*, као и због разлика у њеном доктринарном изразу. Међутим, може се са великом поузданошћу, на основу ваљане аргументације, тврдити да све више преовлађује схватање да је појам стратегија постепено променио садржај и обим у односу на традиционално и класично значење и поистовећивање с војном стратегијом. Међутим, чак и сада у појединим државама, па и у нашој земљи, постоје схватања која су застарела и која се застивају на давно преживљеним теоријским концептима, према којима

* Аутор је начелник одељења у Институту ратне вештине Војске Србије и Црне Горе.

је стратегија саставни део, грана, научна дисциплина ратне вештине. То се може основано тврдити за војну стратегију, али не и за стратегију, као далеко шири теоријски систем, који, у теоријском и практичном смислу, захвата све основне функције државе у миру и рату.

Да би се дефинисао појам стратегије националне безбедности неопходно је да се уочи проблем прављења разлике између стратегије државе и стратегије националне безбедности, као и стратегије националне безбедности и војне стратегије. Ти проблеми су израз наглог и свеобухватног развоја појма стратегије у практичном и доктринарном смислу пре него што је то урађено на нивоу теорије. У том смислу, *потребно је разликовати теоријски доктринарни и примењени (практични) аспект тих појмова и њихово означавање различитим терминима и синтаagmaма у свету.*

Сагледавајући те проблеме, Ерих Едер указује на непрецизност у примени појма стратегије, те да би се та непрецизност могла превазићи кроз оквир безбедносне и спољне политике. „Проширивање концепта безбедности је сада уопштено признато. Област примене иде од преговора о политици безбедности, одржавању мира и мирнодопске политике, прикривеног вођења рата, ограниченог рата и великог конвенционалног рата до нуклеарних (регионалних и глобалних) сукоба и садржи све међустепене“.¹

Појам стратегије националне безбедности

Синтагму *стратегија националне безбедности* чине три речи различитог значења. Ради номиналног одређења те синтагме неопходно је, прво, да се одреди предметно-језично значење термина *стратегија, национална и безбедност.*

Ради доминантног организационог аспекта стратегије националне безбедности наведено је тројако значење термина *стратегија* у *Организационо-пословном лексикону*: „(1) скуп поступака за војне покрете великих ратних јединица од којих зависи успех у војном походу, и ратних метода чији је циљ добијање рата; (2) методика (у ширем плану) активности појединаца или групе која треба да обезбеди што рационалније остварење постављених циљева и (3) скуп правила, принципа и закона, који се користе у доношењу дугорочних управљачких акција у функцији система на који се односи“.²

Термин *национална* ближе одређује субјект на који се стратегија односи, њену припадност, а индиректно и значај за остваривање највиших интереса безбедности који се често и значајно рефлектују на све остале интересе на нивоу државе.

¹ Erich Eder, *Definition und Gebrauch des Begriffes „Strategie“*, Österreichische Militärische Zeitschrift, 2/1998, str. 121–128.

² С. Кукољеча, *Организационо-пословни лексикон*, „Рад“, Београд, 1986, стр. 461.

Као и стратегија, термин *безбедност* се користи за означавање много ширег појма од изворног значења, јер се под њим подразумева жељено стање система које се постиже отклањањем претњи ризика који долазе из и изван система. Безбедност је појам са вишеструким значајем. „Најчешће тумачење појма безбедности полази од претпо­ставке да се под тим термином подразумева одређено стање, органи­зација, функција или систем или пак све то заједно“.³ У најопштијем смислу, под безбедношћу се подразумева слобода од страха, претњи и физичког насиља. Као и за већину појмова у друштвеним наукама, за безбедност се може рећи да представља друштвено конструисан кон­цепт који добија специфично значење само унутар одређеног соци­јалног контекста. При томе, треба узимати у обзир чињеницу да се безбедност користи за означавање стања одређеног субјекта, функ­ције, структуре и функционисања система. Појам *безбедност* класи­фикован је према различитим критеријумима. Према критеријуму простора са којег се угрожава безбедност, треба разликовати спољну и унутрашњу безбедност. Због мноштва заједничких чинилаца спољ­не и унутрашње безбедности у савременом свету тај критеријум није више доминантан јер се променила физиономија сукобљавања у ин­традржавним и интердржавним оквирима. Према критеријуму објек­та који се штити, безбедност се дели на националну, јавну, колектив­ну, личну и имовинску безбедност.⁴

Чиниоци и институционални модели безбедности мењали су се током развоја међународне заједнице. Међутим, поред војне силе, безбедност је постепено захватала социјалну и политичку сферу. Од­брана од спољњег напада опстајала је као централни проблем, али се у пракси недвосмислено показало да држава може да буде угрожена унутрашњим потресима и економским и друштвеним поремећајима, нарочито у државама у којима недостаје осећај идентитета и социјал­не кохезије.⁵

У теорији се разликују појмови *безбедност државе* и *безбедност друштва*. Основни критеријум безбедности државе чине њен суверенитет, територијална целокупност, независност и ниво интегрисано­сти у међународне безбедносне интеграције. „Безбедност је стање за­штићености државе од опасности, тј. од угрожавања и повређивања свих основних елемената државе и то државне власти, становништва територије, правног поретка и других ...“⁶ Безбедност друштва одре­ђена је идентитетом, односно свешћу о припадности заједници. Без обзира на актуелно стање и тенденције у међународним односима, др­жава је и даље остала инструмент који пружа легитимитет и заштиту

³ Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 22.

⁴ Опширније, *исто*, стр. 24–25.

⁵ С. Аврамов, *Безбедност у XXI веку*, Зборник радова СИМВОН 2001, Београд, стр. 424.

⁶ Љубомир Стајић, *исто*, стр. 24.

било којем друштву. Наведени искази се могу схватити условно јер су релативизовани односи између народа и држава у свету у погледу преношења дела права и обавеза на наднационалне институције на међународном и регионалном нивоу.

Процес економске глобализације утицао је на проширење његовог значења, смисла и садржаја у глобалну безбедност света, што је довело до критичне тачке у редефинисање концепта безбедности јер не постоји универзално прихватљив приступ. То што се рат не води између великих и развијених држава, само по себи, не осигурава међународни мир и безбедност. Бројни локални ратови, грађански ратови, оружани сукоби, оружане побуне и тероризам, као и невојни (неоружани) извори угрожавања безбедности који изазивају нестабилност у економији, социјалној, хуманитарној и еколошкој сфери, постали су нови облици и садржаји угрожавања безбедности народа и држава, како по начину настанка, тако и по последицама.⁷

Национална безбедност обухвата стање нације и државе, као и мере и активности државних органа и институција, које се предузимају ради заштите основних националних интереса у спољној и унутрашњој политици, економији, одбрани, образовању, научноистраживачком раду, култури и другим областима друштвеног живота.

Национални интереси су најопштија програмска одређења државних органа која су прихваћена на основу консензуса свих релевантних политичких субјеката ради достизања и заштите највиших националних вредности и потреба.

Безбедносни интереси су одређења највиших органа власти везана за заштиту националних интереса, независности, суверенитета и територијалног интегритета државе и њеног демократског и економског развоја, као и других вредности у разним областима друштвеног живота.

Национални циљеви су прецизно дефинисана и артикулисана намера државе у вези с остваривањем основних националних интереса.

Безбедносна политика се односи на конкретне мере и активности државних органа и институција у спољној и унутрашњој политици, економији, одбрани, образовању, научноистраживачком раду, култури и у другим областима друштвеног живота ради остваривања безбедносних циљева и интереса. Инструмент је стратегије националне безбедности а реализује се кроз скоро све сегменте државних функција на спољном и унутрашњем плану. Стога је безбедносна политика комплексан и трајан процес. Осим тога, безбедносна и одбрамбена политика сваке државе зависе од врсте државних интереса, као и од постојећих и потенцијалних претњи које те интересе угрожавају, или

⁷ У овом чланку термином *безбедност* означава се заштита државе и народа од свих облика оружаног и неоружаног угрожавања, као и стварање повољних услова за остварење националних интереса. Да би се разумело значење нових термина и синтагми наведене су оперативне дефиниције основних појмова који се користе у теоријским радовима и доктринарним документима из подручја националне безбедности.

могу да угрозе. Те претње могу да буду: политичке, економске, војне, демографске, социјалне, професионалне и едукативне, као и претње еколошке природе и претње изазване дугорочним прикривеним деловањем екстремистичких снага у свим областима друштвеног живота.⁸

Национална одбрана је комплекс активности усмерених на одбијање и елиминисање свих облика и метода оружаног и неоружаног угрожавања безбедности државе.

На основу дефинисаних појмова и анализе термина *стратегија, национална и безбедност* могуће је номинално дефинисање *стратегије националне безбедности* као прве фазе у одређивању појма који је означен том синтагмом. На основу наведених чињеница и семантичке анализе, синтагма *стратегије националне безбедности* може да се одреди као *скуп исказа у форми правила, начела и норми који се користе у доношењу дугорочних управљачких акција у систему безбедности државе*. Синтагма стратегија националне безбедности имплицитно указује на циљ тог највишег и најопштијег државног програма у области безбедности и заштите националних интереса. Као релативно трајан одбрамбени програм, стратегија националне безбедности се постепено редефинише, сходно променама исходишта на којима је заснована.

За стратегију националне безбедности најзначајније је то да физиономија сукобљавања воља постоји и изван појма рата, у традиционалном значењу тог појма, те да се последице по нације и државе дешавају и у миру. У садашње време последице сукобљавања у миру су много веће од последица оружаног сукобљавања у рату. Међутим, прелазно стање од мира ка рату и поново ка миру не мора увек да буде јасно изражено, а формалне објаве рата су, у савременим условима, веома ретке.

Полазећи од ставова да „рат није божије дело“, да „израста из једног датог стања ствари које појединци, државници и народи учине или пропусте да учине“, као и да је „рат последица политике народа или недостатка политике“, Едвард Ерл наглашава: „Стратегија се бави ратом, припремом за рат и вођењем рата. Према томе, стратегија је у данашњем свету вештина владања и искоришћавања свих средстава којима један народ или коалиција народа располаже у датом тренутку, подразумевајући ту и оружану силу, са циљем да се његови битни интереси одрже и заштите од непријатеља, могућег или вероватног. Највиши тип стратегије – назван понекад високом стратегијом – назива се онај тип који удружује политику и оружану силу једног народа тако да пребегавање рату постане излишна ствар или му се приступа са највећим изгледима на успех ...“⁹ У то време наведеном дефиницијом изражава-

⁸ Наведене дефиниције дате су на основу компаративне анализе сазнања о тим појмовима у свету и у складу са Стратегијском одбрамбеном иницијативом. Такође, релативно дужи опис појма политика безбедности дат је ради што прецизнијег одвајања од појма стратегија националне безбедности.

⁹ М. Е. Ерл, *Творци модерне стратегије*, „Војно дело“, Београд, 1952, стр. 2.

ни су смисао и суштина стратегије, јер су исходи сукоба доминантно зависили од исхода оружаних сукоба, а остали садржаји – елементи стратегије, били су у функцији обезбеђења што повољнијих услова оружаним снагама да се извојује победа оружаним путем.

Рејмонд Арон сматра да је целокупни развој стратегије ишао од ужег схватања тог појма, као пуке примене силе, ка његовом ширем значењу – употребе сила ради достизања циљева политике. Он под стратегијом подразумева „... акцију у случајевима где уистину поштовања правила не искључују прибегавање оружаном сили“.¹⁰ Циљеви, средства, садржај, методе, снаге и остали елементи стратегије зависе од класификације, односно од тога о којој је стратегији реч. Са историјским развојем друштва мењали су се погледи о појму рата, као и о значају, месту и улози војне силе у односу на друге подсистеме државе у функцији остварења највиших националних и државних интереса.

Из наведених дефиниција може се закључити да су смисао и суштина опште стратегије, као научне основе, да што успешније предвиди основне тенденције у будућности и да, на основу њих, припреми одговарајуће снаге и средства државе за адекватно супротстављање будућим изазовима у бази с развојем и безбедношћу. Припрема снага и средстава треба да се реализује на основу програма, који се најчешће означава синтагмом *стратегија националне безбедности*. Будући да је схватила ту тенденцију у развоју садржаја и форми сукоба у међународној заједници, Швајцарска је, пре четврт века, формулисала националну стратегију. На основу ауторског рада Фелдман Јосефа¹¹ могу да се анализирају појединости везане за рад на једном тако обимном пројекту. У тој стратегији указано је на мултидимензијалну природу „рата и у вези с тим на потребу стратегије, која би била адекватна измењеним околностима“. Стога је Швајцарска своју безбедност тежишно заснивала на „динамичној спољној политици“ и „дефанзивној војној стратегији“.

И аустријски савезни премијер Томас Клестил јасно је указао на драматичну промену појма безбедности: „при томе појам безбедности већ одавно прелази границе војне области али и земље и њену способност да одлучује. Све више актуелних проблема може да се савлада само заједничким напорима у међународним организацијама“.¹² На основу елемената и парцијалних закључака, стратегија је дефинисана као практична област за програмско заснивање стратегије националне безбедности. „Стратегија (општа стратегија) је координирана употреба свих средстава и искоришћавање свих могућности за очување

¹⁰ R., Aron, *Evolution of Modern Strategic Thought*, „Problems of Modern Strategy“, Part One, No. 54, Adelphi Papers, 1969, p. 2.

¹¹ Josef, Feldmann, *Elements de strategie suisse*, „Revue militaire suisse“, 129, 03. 03. 1984, „Информативни билтен превода“, бр. 10/84, ЦВНДИ.

¹² Erich Eder, *исто*, стр. 121–128.

безбедносно-политичких циљева наспрам свих претњи“.¹³ Будући да је обухваћена само практична сфера појма стратегије, наведена дефиниција је непотпуна, тј. занемарени су теоријски и доктринарни аспект стратегије.

Према неким европским теоријским и доктринарним изворима, пре свега доктринарним документима, доктрина (стратегија) одбране сматра се саставним делом опште безбедносне стратегије, што се најочигледније види на примеру Чешке Републике. По начину размишљања о садржају и обиму појмова и њиховом доктринарном изразу, према узору на званична гледишта на Западу, *Стратегија безбедности Чешке* основни је доктринарни документ државе за реализовање безбедносне политике. У Стратегији су утврђени општи безбедносни ризици и претње, као и трајни државни интереси у функцији обезбеђења мирног развоја, економског просперитета и безбедности становништва од свих облика спољних и унутрашњих ризика и претњи.¹⁴

Стратегија националне безбедности често се у свету изједначава са појмом *стратегија државе*, иако је реч о категоријалним појмовима различитог нивоа општости. Због мултидимензионалности садржаја и метода угрожавања безбедности народа и држава, као и начина супротстављања, поистовећује се садржај та два појма, а тиме и синтагми којима се означава тај садржај. Државе које су теоријски успеле да нађу додирна подручја између садржаја тих појмова успеле су да, програмски, структурно и функционално, јасно разграниче подручја стварности на која се односе. Функције државе које се непосредно рефлектују на безбедност, у практичном погледу, саставни су део стратегије националне безбедности.

Када су теоријски јасно разграничени садржаји тих општих категоријалних појмова, могу, на основу кључних обележја, двојако да се реализују другачији модели методолошких приступа:

– прво, посебно се формулише стратегија државе, укључујући основне поставке и садржај свих полистратегија;

– друго, у стратегији државе дефинишу се само витални национални интереси и циљеви из којих се у посебним полистратегијама, па и у стратегији националне безбедности, идентификују интереси и циљеви нижег нивоа општости.

Све државне стратегије, различитог садржаја и обима, рефлектују се на безбедност народа и државе. Приступ који се заснива на становишту да су све стратегије значајне за националну безбедност резултира поистовећивањем стратегије државе и стратегије националне безбедности. Кад се апстрахују садржаји појединачних стратегија државе који се непосредно рефлектују на безбедност народа и државе у

¹³ *Hero*.

¹⁴ *Security Strategy of the Czech Republic*, Ministry of Foreign Affairs, „Nase vojsko“, Prague, 1999.

миру и рату стварају се претпоставке за израду и примену стратегије националне безбедности.

Из стратегије државе, првенствено на основу националних (државних) интереса и циљева, дефинишу се интереси и циљеви из домена националне (државне) безбедности (интереси безбедности). У функцији остварења или достизања тих интереса формулишу се безбедносни изазови, ризици, претње, циљеви и задаци, који чине основни садржај стратегије националне безбедности. Импликације безбедносних националних интереса и циљева који су формулисани у стратегији националне безбедности имају мултидимензионалан карактер.

У свету се, такође често, у теоријским радовима поистовећују стратегија националне безбедности и стратегија одбране (доктрина одбране), што је неоправдано, јер је стратегија одбране програмска оријентација – становиште које се заснива на безбедносним интересима и циљевима у области одбране и чине само део садржаја стратегије националне безбедности. У оквиру тога, стратегија одбране само је један сегмент стратегије националне безбедности или, према општости, нижи доктринарни документ. Такође, појам *доктрина одбране* био је доминантан у преживљеним доктринарним концептима, у којима су тежишно разматрани рат, оружана борба и угрожавање виталних вредности нације и државе на традиционалан начин – ратом и оружаном борбом, односно првенствено је разматрана спољна безбедност.

Као што се све појединачне стратегије у пракси реализују политикама, тако се и стратегија националне безбедности реализује преко политике одбране и безбедности, а у последње време означава се као политика безбедности која чини значајан садржај политике на нивоу државе, посебно у кризним регионима и критичним историјским периодима.

Зависно од методолошког приступа, у појединим земљама стратегија националне безбедности се обједињује са стратегијом одбране (доктрина одбране) као програмским становиштем за ефикасно супротстављање оружаном облицима угрожавања. С обзиром на безбедносне изазове, кризе и начин њиховог решавања у земљи, региону и свету, а ради јединственог означавања појмова терминима и синтагмама, са довољно аргументације, оправдано се може заступати становиште да архаичну синтагму *доктрина одбране* треба заменити синтагмом *стратегија националне безбедности*. При томе треба разликовати двојачко значење синтагме *стратегија националне безбедности*: 1) *програмско становиште за реализовање функције безбедности државе*, и 2) *подручје практичног деловања система безбедности државе у миру и рату*.

У нашој теорији још није званично прихваћена синтагма *стратегија националне безбедности*, па је тај појам компариран са појмом *доктрина одбране* да би се још јасније нагласио проблем и посредно утицало на начин његовог решавања. На основу анализираних дефиниција, садржаја и исказа у стратегијама националне безбедности по-

јединих држава дошло се до следеће дефиниције тог појма: *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 функција државе. То је целовит и релативно трајан програм, чијом реализацијом треба да се оствари спољна и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних изазова, ризика и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина. Као релативно трајан одбрамбени програм, стратегија националне безбедности, након формулисања и усвајања, треба постепено да се редеофинише и мења сагласно значају промена чинилаца и исходишта на којима је заснована.*

Друштвена исходишта стратегије националне безбедности

Руководство државе својим ставовима и опредељењима битно утиче на формирање кључних исказа у стратегији националне безбедности. Свака стратегија и доктрина треба да се заснивају на исходиштима којима се опредељују њени улога и значај. На примеру Аустрије може се сагледати који се чиниоци морају узимати у обзир да би се формулисала прагматична и ефикасна стратегија националне безбедности: „Који фактори, дакле, утичу на те саставне делове стратегије? Ако преиспитамо настале промене од 1990. године и додатне нове чињенице, онда су то ови фактори: (1) Промена геостратегијског положаја Аустрије од једног рубног положаја са функцијом одвајања и тампона ка једном средишњем положају; (2) Уочавање привредних компонената које утичу на општу стратегију од стране Европске уније; зато се уступају национална права супернационалној организацији. Из тога следи свођење неутралности на суштину постојања; (3) Активно, солидарно учествовање у заједничкој безбедносној политици Европске заједнице; (4) Дуже (мерено месецима) време за упозоравање, када то изискује трајна одбрана; (5) Темелјита промена слике претње и оружаних снага у Европи са бољим транспарентом о структури оружаних снага у окружењу Аустрије; (6) Већа повезаност Аустрије са глобалним системом безбедности кроз учешће у НАТО партнерству за мир, статус посматрача у Западноевропској унији, активно учествовање у спровођењу мера организације за безбедност и сарадњу у Европи, улаз у Евро-атлантски савет партнерства као посматрач; (7) Укидање одредби споразума државе од 15. 5. 1955. године које се нарочито односи на 'забрану ракета'; (9) Повећана појава нових ризика као што су тероризам, организовани криминал, талас ми-

грација у великој мери, 'увозни' грађански ратови, илегална трговина оружјем, пораст оружја за масовно уништавање, фанатични фундаментализам и нови регионални војни конфликти, посебно они који су националистички обојени; и (10) Заштита заједничке спољне границе са суседним државама".¹⁵ Након анализе чинилаца, поред предности новог безбедносног окружења, утврђени су и недостаци који се рефлектују кроз несагласност са основним безбедноснополитичким циљевима Аустрије, заједно са њеним основним вредностима. И Велика Британија, у основним доктринарним документима, слично презентује начин повољног деловања на националну безбедност државе кроз односе према другим субјектима у међународној заједници. Тако ствара услове за повољно деловање екстерних чинилаца, чије подручје деловања директно зависи од начина дефинисања и садржаја националних интереса и циљева.

Приоритетан циљ сваке државе јесте заштита своје безбедности, па свака држава предузима мноштво различитих политичких, економских, трговинских, војних и других мера. Најбољи резултати се постижу када се све те мере реализују координирано, као део *стратегије националне безбедности*, ради утицаја на ставове и деловање других држава и утицајних субјеката у међународној заједници. Приликом дефинисања стратегије националне безбедности изузетна пажња се посвећује анализи стратегијског окружења ради добијања што поузданијих предвиђања развоја различитих аспеката тог окружења. Зависно од националних (државни) интереса, посебно оних из домена безбедности државе, истражују се различити аспекти стратегијског окружења који нису универзално дефинисани због специфичности стратегијског окружења сваког субјекта у међународним односима.

На скуповима о националној безбедности, одбрани и војној доктрини наглашавају се различити аспекти безбедности и одбрамбеног окружења: физички, технолошки, економски, правни (морални, етички), друштвено-културни, политички и војни аспекти,¹⁶ који се анализирају у целокупном поступку израде и примене стратегије националне безбедности. Такође, то значи да се политика безбедности, као практична област деловања субјеката безбедности одређене државе, заснива на процени и предвиђању тих аспеката, при чему се узимају у обзир: 1) *национални циљеви и обавезе*; 2) *карактеристике војно-политичког и геостратегијског окружења*; 3) *потенцијалне претње које могу да угрозе безбедност државе*, и 4) *политика, привреда, доктрина, могућности и намере садашњих и потенцијалних савезника*.¹⁷ Међутим, поред заједничких чинилаца, који се разликују само по непосред-

¹⁵ Eder Erich, *исто*, стр. 121–128.

¹⁶ Генерал-мајор А. А. Милтон, директор Заједничког центра за доктрину и концепте, излагање на радном састанку бр. 1 семинара ОЕБС-а о војним доктринама и политикама одбране, јун 2001.

¹⁷ *Доктрина Велике Британије*, 1996, стр. 26.

ном изразу, постоје и чиниоци који су специфични само за поједину земљу, јер су јединствени безбедносно окружење, претње и ризици којима је изложена, као и њен систем безбедности.

Не улазећи у теоријску анализу сличности и разлика између чинилаца и исходишта, а према теоријском концепту који је дуже време развијан у нашој земљи, оправдано је коришћење термина *исходишта* јер се њиме прецизније означава релација између чинилаца и садржаја исказа у том доктринарном документу. Сходно томе, за анализу припреме и израде доктринарног аспекта документа битне су две групе исходишта: друштвена и научна исходишта. На основу објективних сазнања о исходиштима треба обезбедити висок ниво реалности доктринарних ставова и опредељења која се јављају у непосредној и значајној релацији са циљевима, ограничењима и критеријумима за дефинисање стратегије националне безбедности, и, на основу ње, система безбедности.

Када је реч о најзначајнијим доктринарним документима државе, сасвим је оправдано и извесно да ће свака држава, на основу теоријских, искуствених и методолошких сазнања, тежити да пође од што реалније основе као исходишта за те доктринарне документе. Уколико постоји задовољавајућа аргументација, о *исходиштима стратегије националне безбедности* може се говорити као о полазним тачкама, упориштима и основним идејама на којима почивају врховна правила деловања државе, њених установа и институција у систему безбедности. Исходишта стратегије националне безбедности су: 1) могући облици угрожавања безбедности државе и доктрине потенцијалних противника (безбедносни изазови, ризици и претње); 2) национални интереси и циљеви на подручју безбедности; 3) физиономија савремених сукоба, ратова и оружане борбе; 4) сопствена и страна искуства; 5) геостратегијски и војно-политички положај државе; 6) материјалне и демографске могућности; 7) научна и технолошка достигнућа и њихова примена у одбрани и безбедности државе и 8) достигнути ниво развоја система безбедности.

После анализе и предвиђања деловања екстерних и интерних чинилаца на безбедност државе веома је тешко одредити поузданост тих предвиђања. *То је изазов и ризик за све појединце и установе који учествују у изради и верификацији документа.* Грешке у предвиђањима могу да имају катастрофалне последице по народ и државу, поготову ако се у том периоду дешавају велики обрти на глобалном плану. То се може добро уочити на примеру српског народа у сукобима на подручју претходне Југославије и у току агресије НАТО-а на СР Југославију 1999. године.¹⁸

¹⁸ Проблем непостојања националних интереса и циљева стално је постојао у српском народу у 20. веку, а посебно је изражен у последњој деценији тог века.

Исходишта стратегије националне безбедности чине комплексе проблема на које није могуће наћи ваљане одговоре, на основу субјективних процена и формираних ставова и без консултовања науке, поготову за проблеме чија перцепција у блиској будућности није могућа са задовољавајућом поузданошћу јер су међународни односи оптерећени различитим историјским противуречностима и супротстављеним интересима. Да би се успешно анализирао друштвена исходишта стратегије националне безбедности и донели ваљани закључци неопходно је да се појединачно и сумарно сагледају кроз: 1) сукобе, као константу међународних односа; 2) глобализацију, интеграционе и дезинтеграционе процесе у савременом свету, и 3) стратегијско безбедносно окружење (безбедносни изазови, ризици и претње).

Сукоби су друштвене појаве које се дешавају као комплекс процеса и односа између различитих интердржавних и интрадржавних субјеката. За разумевање суштине тих процеса битно је да се, на основу теоријских знања о сукобима и познавању конкретних стања, они могу што поузданије процењивати и предвиђати ради ефикаснијег и прагматичнијег деловања субјеката у државним и међународним оквирима. Сукоби се окончавају победом једног од учесника, компромисом или уступцима.

Поред актуелних противуречности у савременом свету и непостојања опште сагласности субјеката међународних односа о универзалним или цивилизацијским вредностима, те вредности ипак постоје, независно од појединих отуђених центара моћи. Наиме, за те заједничке вредности људског рода, које се односе на прогрес и развој, помоћ, сарадњу и солидарност, залаже се већи део субјеката међународне заједнице. Стога је реално очекивање да ће цивилизација, постепено, изнаћи ваљане одговоре за проблеме хуманизације сукоба уопште, а поготову за ефикасно спречавање оружаних сукоба и ратова, као реалне претње опстанку људског рода, јер се средства деструкције стално усавршавају и делимично постају доступна појединим неформалним и криминалним групама или неодговорним диктаторским режимима.

Поред тенденције интеграционих процеса у савременом свету, у току су и дезинтеграциони процеси, чији су носиоци различити институционални и неформални центри моћи у међународној заједници. У смислу безбедности, у средишту решавања безбедносних изазова, ризика и претњи и даље је остала држава, са својим правом на одбрану и инструментима државе. Поред војне и полицијске компоненте, у безбедност су непосредно укључени друштвени, економски и еколошки подсистеми и елементи.¹⁹

У свету се све интензивније појављују и нови извори угрожавања националног и глобалног мира и безбедности, као што су: експанзија

¹⁹ Смиља Аврамов, *Безбедност у XXI веку*, исто, стр. 429.

милитантног национализма и екстремизма, идеје за формирање тзв. великих етнички чистих држава, религиозни конфликти, неконтролисано ширење и употреба средстава за масовно уништење, транснационални тероризам, шверц оружја и дроге, прање новца, еколошка деградација животне средине, напади на комуникационе мреже и системе, и слично. Безбедносни изазови, претње и ризици који произилазе из тих нових извора угрожавања усложњавају задатке везане за обезбеђење националног и глобалног мира и безбедности. У садашње време скоро ниједна држава у свету није заштићена од тих извора угрожавања, па су све државе света суочене са потребом сарадње и улагања заједничких напора кроз регионалне и колективне системе безбедности. „Живимо у динамичном периоду у којем се драматичне промене могу врло брзо десити. Два кључна фактора која управљају променама данас су глобализација и технологија. Глобализација тржишних економија и тежња за просперитетом повезује нације као никад пре. Користи од тога укључују економски развој, повећање личних слобода, демократизацију, побољшано образовање, људска права и прилику да се повећа благостање и обезбеди бољи квалитет живота“²⁰

Брз и значајан напредак у технологији утиче на нагле и интензивне промене у стратегијском безбедносном окружењу. Технолошки напредак у области комуникација, информација и транспортних система пресудно утиче на услове који значајно утичу на садржај сукоба. Постојање различитих интересних сфера држава, регионалних организација и центара моћи у свету утиче на развој теорија о њиховом утицају на могућност избијања савремених ратова. Интересне сфере су мотивисане економским, природним, политичким, верским и другим вредностима и потребама, које у будућности могу да резултирају ратовима.

Промене на светској сцени пробудиле су у мултинационалним центрима моћи на Западу наду да је дошао тренутак да се оствари идеја о светској влади. Због таквог приступа неопходне су корените промене односа према постојећем систему вредности и међународним организацијама и асоцијацијама. У том процесу су инструментализоване многе државе. После нестанка биполарне поделе света, војна претња или могућност за избијање великог рата сведени су на минимум и, у том смислу, оцењено је да САД нема видљивог, нити непосредног непријатеља.²¹ Али, постоји страх од губитка лидерске улоге у свету, посебно од опасности да изгубе примат у високој технологији, што би најдиректније угрозило њихову војну моћ.²²

²⁰ D. Formica, JDCC, *Joint Doctrine and Concepts Centre*, Working session 1 of the OESCE seminar on Military doctrines & Defense Policies, 11 June 2001.

²¹ Америка је у „хладном рату“, у ствари, постигла победу без ратовања, а та победа је сада обавезује да се суочи с дилемом какву је помињао Џорџ Бернард: „У животу постоје две трагедије. Једна је кад изгубиш оно што највише желиш. Друга је кад баш то добијеш“ (Хенри Кисинџер, *Дипломатија I*, „Verzal press“, Београд, 1999, стр. 9).

²² Смиља Аврамов, *исто*, стр. 432.

Да би реализовале своју улогу у новом безбедносном амбијенту многе државе су дефинисале офанзивне стратегије и доктрине. Нереалне амбиције и интереси изазивају нова кризна жаришта и усложњавају безбедност у светским и регионалним оквирима. Тако се ни у америчкој стратегији није пошло од могућности нових, реалних видова планетарне угрожености, него од угрожавања мира, при чему кључну улогу има изазивање страха. Опасности се измишљају, али су последице реалне.²³ Тако је глобална безбедност, према схватањима у САД, везана за повреду економских интереса и повреду људских права било где у свету, односно у регионима за које су заинтересоване Сједињене Државе.

Енглески научник Арнолд Тојнби, у књизи *Истраживање историје*,²⁴ аргументовао је тврдњу да је у историји друштва постојао, и да постоји, плурализам цивилизација. У савременом друштву – „светском друштву“, на сцени је доминантан сукоб цивилизација јер „данашња цивилизација је резултанта стапања и преклапања више појединачних глобалних цивилизација: западне, кинеске, јапанске, исламске, хинду, словенскоправославне, латиноамеричке и афричке цивилизације“.²⁵

Међународни поредак у 21. веку обележаваће нешто што на први поглед делује противуречно: с једне стране, долазиће до дезинтеграције суверених држава и националних територија, а с друге стране – до процеса интеграције на различитим интересним основама. На нивоу међудржавних односа, нови поредак, у будућности, више ће наликовати европском систему држава из 18. и 19. века него ригидним структурама из времена „хладног рата“. Састојаће се од најмање шест великих сила: Сједињених Држава, Европе, Кине, Јапана, Русије и, можда, Индије, и од мноштва средњих и мањих земаља.²⁶ „Глобализација као процес повезивања, прожимања и обједињавања света, упркос његовој материјалној, духовној егзистенцијалној разноврсности и разноликости представља правилност која је заснована на мултилатералној сарадњи народа и држава. Насилно спровођење глобализације веома је слично циљевима и настанку империја у прошлости. Поред негативних искустава треба имати у виду чињеницу да интеграције представљају незаустављив ток савремене историје и цивилизације и да имају планетарне размере“.²⁷ „Идеја о глобалној мисији ујединила је Америку, док ће је њено спровођење у дело, због сложености постављеног задатка, довести дотле да може сама себе да уништи. То двојачко дејство политике обуздавања дало је изузетан замах

²³ Anne Schneider and Helen Ingram, *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. „American Political Science Review“, V. 87, No. 2/1993, p. 334.

²⁴ Арнолд Тојнби, *Истраживање историје*, „Просвета“, Београд, 1970, стр. 238.

²⁵ Данило Ж. Марковић, *Нови светски поредак*, стр. 39.

²⁶ Хенри Кисинџер, *исто*, стр. 10–11.

²⁷ Видети: Чедомир Попов, *Нови светски поредак – прекретница историјске епохе*, „Смисао“, Београд, бр. 7/1999, стр. 62.

америчкој политици. Мада је у погледу става према Совјетском Савезу била у суштини пасивна, политика обуздавања је подстакла изузетну креативност када је у питању било стварање војних и економских позиција силе“.²⁸

Свет је оптерећен многим безбедносним изазовима, ризицима и претњама и не постоје поуздана предвиђања о успешности њиховог решавања у будућности, јер и утицајни субјекти међународних односа ту будућност виде на различит начин. Стратегију мира САД виделе су само у снази, наглашавајући да „мир зависи од снаге, будућност од оружја, а просперитет од премоћи једне суперсиле“.²⁹ Међутим, и поред наведених тенденција, већина субјеката међународних односа залаже се за сузбијање агресивне силе и војне силе, у складу с глобалним опредељењима за хуманизацију односа између народа и држава кроз развијање међусобног поверења и сарадње. „Ми имамо визију нових, партнерских односа међу земљама које су превазишле хладни рат. То је партнерство засновано на консултацијама, сарадњи и заједничком деловању, посебно у оквиру међународних и регионалних организација“.³⁰

Међународни системи су пролазне појаве. Сваки „светски поредак“ тежи да буде коначан, а већ и сам тај израз указује на нешто вечно. Елементи који га сачињавају у сталној су интеракцији, тако да међународни системи све краће трају. Поредак створен после Вестфалског мира очувао се век и по. Поредак успостављен на Бечком конгресу одржао се сто година. Међународни поредак обележен „хладним ратом“ завршио се после 40 година, док версајски поредак никада није функционисао као систем који прихватају водеће силе и трајао је тако кратко да је био тек нешто више од примирја између два светска рата. Никада раније елементи светског поретка, као и њихова способност за интеракцију и циљеви, нису се променили овако брзо и дубоко, или овако глобално.³¹

Наведени искази савремених погледа на глобализам, безбедност, тенденције интеграционих и дезинтеграционих процеса и, посебно, искази који су дефинисани на основу бриљантне анализе Хенри Кисинџера засновани су на историјско-компаративној анализи стратегијских намера и опредељења релевантних субјеката међународних односа у 20. веку. На основу тих савремених сазнања дате су тенденције развоја међународних односа у блиској будућности. Поузданост предвиђања развоја међународних односа је неодређена, поготову са аспекта обима, садржаја и темпа глобализације савременог света или изградње мултиполарног поретка у будућности. Дугорочна неизвесност у вези с даљим развојем међународних односа чини сложенијим

²⁸ Хенри Кисинџер, *Дипломатија II*, исто, стр. 405.

²⁹ Мићо Стојановић, *Нови свијет – старе глобалне геополитичке доктрине и стратегије*, Бања Лука, 1994, стр. 26.

³⁰ Хенри Кисинџер, *исто*, стр. 715.

³¹ *Ibid.*, стр. 716.

поступак одређивања што поузданијих националних одређења у стратегији националне безбедности јер се у историји потврдило да је поводљивост за решењима на основу актуелне ситуације често изазивала непоправљиве последице по народ и државу.

На основу дефиниције појма *стратегија националне безбедности* и анализе сукоба, процеса глобализације и стратегијског безбедносног окружења, могу да се изведу сазнајно ваљани ставови за дефинисање стратегије националне безбедности. Она треба да буде полазна основа за разраду осталих државних доктрина, програма и планова. Такође, треба да буде резултат теоријских и практичних знања која су делимично верификована у пракси и сагласна потребама и могућностима друштва. Након анализе основних елемената доктринарних докумената држава у регионалном и европском стратегијском окружењу, могу да се изведу општи ставови које треба узимати у обзир приликом израде стратегије националне безбедности: 1) скоро сва доктринарна документа држава у окружењу урађена су према критеријумима безбедносних интеграција на глобалном и регионалном плану; 2) појмовно-категоријални апарат у области одбране и безбедности држава знатно је уједначен; 3) надлежности и процедуре у поступку израде и примене доктринарних докумената државе дефинисане су на веома сличан начин; 4) структура и функционисање министарстава одбране и генералштабова дефинисани су скоро на исти начин у погледу назива и симбола организацијских целина које их чине, и 5) постоји висок ниво сагласности у дефинисању садржаја доктринарних докумената, па чак и начину формулисања доктринарних норми у њима.

Стратегијски концепт националне безбедности треба да садржи јасна усмерења, циљеве, критеријуме и ограничења за структуру и функционисање система безбедности државе, као и његових подсистема, при чему је неопходно да се прецизно утврде надлежности и позиција подсистема република, чланица државне заједнице, који су саставни део система безбедности. Прецизнији одговори на наведена општа питања сигурнији су путоказ за дефинисање ваљаних исказа у стратегији националне безбедности.

На почетку 21. века велики су безбедносни изазови за све земље света, поготову за мале народе, неразвијене и средње развијене државе. Природни, материјални, економски и људски потенцијали не омогућавају многим државама света да, без великих последица по народ и државу, сачувају сувереност у традиционалном значењу тог појма. Чланство у било којој безбедносној организацији и интеграцији битно утиче на аутономност и управљање системом националне безбедности одређене државе. Онај ко правилно схвати смисао и суштину таквих организација и интеграција може успешније да изграђује ефикасан систем националне безбедности (у погледу решавања безбедносних изазова, ризика и претњи). Било би национално штетно да се на

рачун чланства у било којој безбедносној интеграцији и привида колективне безбедности запостави истраживање свих аспеката система безбедности и основних проблема војне делатности у миру и рату. Практичним и дословним деловањем према доктринарним и другим „рецептима“, без њиховог адекватног прилагођавања стварности и будућим потребама, систем безбедности би се, у погледу аутономности, кадровски, материјално, организационо, сазнајно и доктринарно дегенерисао, тако да у критичним тренуцима не би могао да одговори на безбедносне изазове.

Недопустиво је да се безбедност народа и државе своди на војни аспект и питање колективне безбедности. Научну заснованост стратегије и система националне безбедности треба стално развијати, јер су и знање и креативност нашег народа стратегијска предност и један од сегмената укупне државне моћи којих се не треба олако одрицати. Једном изгубљене вредности, као што су креативност и способност кадра, тешко се могу надокнадити или повратити ако се направи дисконтинуитет у погледу научних знања, специфичности доктринарног израза и организационих решења.

Научна исходишта стратегије националне безбедности

Приликом анализе исходишта стратегије националне безбедности посебну пажњу треба посветити *научним исходиштима*, која чине: научна достигнућа у друштвеним, културно-историјским, природно-математичким, техничко-технолошким, биотехничким, медицинским и војним наукама. Та научна достигнућа служе као непосредна или посредна основа за дефинисање стратегије националне безбедности. Наиме, искази наука и научних дисциплина у друштву служе као исходиште за стратегију националне безбедности, као и за развој других конституенаса наука и научних дисциплина у друштву и систему војних наука. Сви сегменти (делови) стратегије националне безбедности имају различит значај и на различит начин су повезани с војним наукама и војнонаучним дисциплинама. Да би се изграђивао ефикасан систем безбедности неопходно је да се интензивно развија *научна мисао у друштву и војсци*, што омогућава поузданије процењивање и предвиђање утицаја чинилаца безбедности на ниво успешности заштите виталних националних интереса.

Знање све више постаје услов ефикасне праксе, тако да неки угледни аутори у свету, сасвим оправдано, сукобе у будућности, са и без примене оружаног насиља, означавају синтагмом *ратови знања*. Вештина, у традиционалном и садашњем поимању тог појма, незамислива је без научних знања. Знање је у прошлости, кроз теорију, имало све већи утицај на вештину, а сада је већ непосредно оперативно применљиво, односно, у знатној мери је саставни део и услов савремене вештине. Стога систем војних наука, науке о међународним одно-

сима, безбедносне науке и развој полемолошке мисли имају изузетан значај за стратегију националне безбедности. Ниво развијености наука и дисциплина, у суштини, представља способност научног кадра да изнађе ваљана решења за проблеме који се јављају у пракси одбране и безбедности државе, у садашње време и који ће се јављати у блиској будућности.

Научне анализе и истраживања безбедносних интереса, проблема и ризика, треба, на нивоу државе, да буду и институционално засновани. Теоријска димензија безбедносних интереса и циљева непосредно се рефлектује на програмску оријентацију научно-истраживачких установа и реализацију истраживања. Дефинисање безбедносних интереса и циљева веома је сложен процес у свакој држави, јер су они условљени различитим интерним и екстерним чиниоцима. На основу сазнања о садржају, начину и интензитету деловања тих чинилаца приступа се објективизацији њиховог садржаја, што значи, у суштини, да пројекција безбедносних интереса и циљева треба да се заснива на што поузданијим предвиђањима развоја безбедносне ситуације у региону и свету. С обзиром на то, као и на угроженост виталних националних и државних вредности, интереса и циљева, постоји потреба за мултидисциплинарним приступом проблему формулисања научних основа стратегије националне безбедности.

Поузданост предвиђања реалности и начина остваривања безбедносних интереса и циљева непосредно је условљена степеном њихове научне заснованости, па су у многим државама основане научне установе (институти, центри, агенције) за истраживање различитих проблема из домена националне безбедности.³² Зато се оправдано може говорити о потреби за постојањем *института за националну безбедност*, чија би програмска оријентација тежишно била усмерена на фундаментална и примењена истраживања различитих актуелних проблема и дугорочних предвиђања безбедносних изазова, криза, начина њиховог решавања и успостављања безбедносних интеграционих процеса. Институт би истраживао различите аспекте безбедности и одбране народа и државе. У суштини, то би била научна установа која истражује безбедносне проблеме у миру и рату, што би њеној програмској оријентацији дало полемолошки карактер. Било би неоправдано очекивање да се сви ти безбедносни проблеми истражују само у том институту. Наиме, због мултидисциплинарности безбедносних проблема, различити истраживачки задаци решавали би се кроз координацију и сарадњу са другим научним установама у друштву, а

³² „Ми знамо да морамо одговорити на ово променљиво и несигурно окружење. Али још увек немамо све одговоре. Тренутно су у току 17 студија које треба да дају предлоге Секретару Одбране о томе како би требало развијати одбрамбену стратегију и трансформисати наше војне снаге ради задовољења наших сигурносних потреба. Ти извештаји још нису комплетни, Конгрес још није донео закључак а одлуке још нису донешене“ (D. Formica, *исто*).

результати истраживања служили би за научно заснивање појединих одлука државног руководства у области одбране и безбедности и израду доктринарних докумената, као што су стратегија националне безбедности, војна доктрина и програми реформе или реорганизације система безбедности, одбране и војске.

Садржај стратегије националне безбедности

Да би се дошло до теоријски ваљаног и практично корисног садржаја стратегије националне безбедности неопходно је било да се анализира садржај доктринарних докумената у појединим државама региона и Европе, првенствено држава које су прошле или које пролазе кроз процес прилагођавања свих подсистема државе за учешће у интеграционим процесима. Та анализа је тежишно била усмерена на доктринарна документа држава на нивоу стратегија националне безбедности. Компаративна анализа доктринарних докумената послужила је за утврђивање њихових заједничких особина, различитости и разлога за такво стање. После анализе стратегија националне безбедности може се уочити да су логичним редом анализирани чиниоци, и, потом, програмски елементи за различите подсистеме безбедности. На основу теоријских знања о општој стратегији, као научном исходшту стратегије националне безбедности, и на основу резултата компаративне анализе стратегија националне безбедности у свету, садржај тог документа може да се операционализује кроз следеће елементе:

- Увод (стратегијске основе националне безбедности);
- (1) Безбедносни изазови, ризици и претње;
- (2) Национални безбедносни интереси;
- (3) Национални безбедносни циљеви у различитим областима друштвеног живота;
- (4) Системи националне безбедности (подсистеми и елементи, структура и функционисање);
- (5) Управљање системом и у систему националне безбедности (место, улога и задаци државних установа и институција);
- Завршне одредбе.

У уводу документа јасно треба да се укаже на потребу и разлоге за израду, намену и значај, сврху и смисао постојања, дефиниције основних појмова, и слично. У оквиру првог питања дефинишу се искази о стратегијском безбедносном окружењу кроз његов економски и политичко-војни аспект. Такође, наводе се и искази о безбедносним изазовима, ризицима и претњама на глобалном, регионалном и државном нивоу. При томе се детаљније разрађују безбедносни ризици и претње који се непосредно и значајно рефлектују на националну безбедност, и угрожавају виталне националне интересе и циљеве. Ради реализовања националних безбедносних интереса, утврђују се безбедносни циљеви у различитим областима друштвеног живота. С об-

зиром на то да се формулишу обавезе у спољној политици, економији, унутрашњој безбедности, одбрани, образовању, науци, култури и другим областима друштвеног живота, они чине основу за формулисање и спровођење безбедносне политике у тим областима. На основу закључака из анализе дефинишу се обавезе, које треба, у компарацији с могућностима, да резултирају исказима неопходним за дефинисање осталих питања у стратегији националне безбедности која су неопходна за дефинисање структуре и функционисање свих државних подсистема и елемената у систему националне безбедности.

Пошто се у савременој физиономији мира и рата све више издвајају као доминантни неоружани облици угрожавања безбедности, неопходно је да се сагледају сви аспекти тог проблема у погледу носилаца супротстављања у управном и извршном смислу. Тако и даље остају актуелна питања везана за природне катастрофе, индустријске и друге несреће, епидемије, тероризам, екстремизам и шовинизам, организоване активности међународног криминала, масовна миграциона кретања, угрожавање основних принципа демократије и грађанских слобода, субверзивне активности већег обима, и слично. Претња агресијом и војна агресија чине садржаје кроз које се тежишно манифестују оружани облици угрожавања безбедности државе и њених институција.

Спољна политика, у погледу националне безбедности, има веома велики утицај на безбедност народа и државе, првенствено кроз однос према колективној безбедности и институцијама у Европи и свету које утичу на релевантне међународне организације и асоцијације. И остали сегменти стратегије националне безбедности су у домену владе и њених ресорних органа, с тим што приликом формулисања исказа треба да се консултују научне установе и управни органи за подсистеме и елементе у систему националне безбедности.

Искази у стратегији националне безбедности треба да буду довољно уопштени да би могли да се операционализују документи, на нижем нивоу општости, сагласно конкретним потребама државе и деловању чинилаца структуре и функционисања система безбедности. У методолошком смислу, питањима треба да се обухвате основни сегменти било које стратегије, као програмског доктринарног документа, почев од услова, интереса и циљева, одређивања структуре и начина функционисања система који треба да достигне дефинисање циљева руководећи се највишим националним и државним интересима и одлукама из домена политике националне безбедности и одбране. *Тако дефинисана стратегија националне безбедности поуздан је програмски оквир за политику националне безбедности и одбране као област практичног деловања државних органа и институција на спољњем и унутрашњем плану.*

Из наведеног се јасно види разлика између садржаја и обима појмова *стратегија националне безбедности* и *политика националне без-*

бедности и одбране. Разлика је посебно наглашена због неразумевања, код нас и у свету, везаног за однос тих категоријалних појмова. Често се политика издваја као општији и шири појам од стратегије, што је последица неразумевања почетних поставки, а тиме и разлика у дефинисању приступа приликом решавања проблема на било којем нивоу општости. Стратегија националне безбедности је шири и општији појам од политике безбедности, па се може рећи да је *стратегија националне безбедности програм, а политика националне безбедности инструмент за њено реализовање.*

Поступак израде и примене стратегије националне безбедности

У свету се за потребе израде и примене стратегије националне безбедности формулишу различити ауторски и институционални методолошки и методски приступи и модели. То се претежно чинило у развијеним и водећим државама у евро-атлантским асоцијацијама. У нашој земљи, вероватно због другачијег теоријског и доктринарног концепта, схватања појмова *мир* и *рат* и другачијег приступа проблемима одбране, били су занемарљиви покушаји решавања тих проблема у држави и војсци, јер се ниједна институција није осећала обавезном да то чини. Покушаји израде доктринарних докумената државе били су недовољно теоријски и методолошки утемељени, а појединачни покушаји нису прихватани као релевантна решења. Због таквог стања потребан је институционалан развој теорије и методике израде стратегије националне безбедности у институту за националну безбедност.

На основу анализе историјског развоја концепата безбедности и актуелних решења и теоријских модела, уз уважавање специфичности наше државе и народа, као и стања подсистема и елемената система одбране, поступак израде и примене стратегије националне безбедности може да се прикаже кроз следеће фазе:

- *прва фаза* – проучавање, тј. анализа (истраживање) чинилаца безбедности народа и државе;
- *друга фаза* – дефинисање безбедносних изазова, ризика и претњи;
- *трећа фаза* – формулисање националних безбедносних интереса и циљева;
- *четврта фаза* – дефинисање организационих структура (системи, подсистеми и елементи) безбедности;
- *пета фаза* – дефинисање начина (метода) функционисања система безбедности;
- *шеста фаза* – израда (писање) документа стратегија националне безбедности;
- *седма фаза* – верификација (вредновање) стратегије националне безбедности;

- *осма фаза* – изградња нормативно-правних претпоставки за примену стратегије националне одбране;
- *девета фаза* – примена стратегије националне безбедности;
- *десета фаза* – контрола спровођења и делотворности стратегије националне безбедности;
- *једанаеста фаза* – редефинисање стратегије националне безбедности.³³

Подразумева се постојање повратне везе од седме ка првој фази, јер се, у складу с променом деловања чинилаца, приступа корекцији појединачних питања или промени комплетног документа. Због тога се са знатном поузданошћу може рећи да је временска димензија трајања и важности стратегије националне безбедности првенствено условљена значајем садржаја, обима и интензитета промена чинилаца који је детерминишу.

Шема 1



Фазе израде и примене стратегије националне безбедности

³³ Поступак израде документа заснован је на резултатима анализе тог процеса у свету, као и на фундаменталним теоријским поставкама за решавање сличних проблема.

Свака нова стратегија националне безбедности може да се сматра иницијалним и саставним документом програма реформе или реорганизације система одбране и безбедности државе. Наиме, без тог документа ниједна реформа или реорганизација система одбране и безбедности нема утемељење у целовитости захвата, нити може да резултира егзактним показатељима ефикасности и ефективности тих промена. *Стога се такве реформе означавају као формалне реформе или реформе без смисла, јер извесно изазивају само трошкове, без квалитативног превођења система у неко ново стање.*

Према промени назива највишег доктринарног документа у области одбране и безбедности редефинишу се обавезе и дужности свих субјеката у систему националне безбедности, почев од грађана, државних установа и институција и организација које обављају јавну делатност до предузећа и других правних лица у одбрани и остваривању дефинисаних безбедносних интереса и циљева.

Оцена ефикасности система најчешће се заснива на праћењу нивоа реализације дефинисаних циљева, који се операционализују за различите подсистеме. Када настану недопуштена одступања од планираног, приступа се поновној анализи чинилаца и утврђивања разлога за то одступање. На тој анализи се заснива редефинисање циљева или доктринарних исказа у стратегији. Ако су одступања недопустива, израђује се потпуно нов документ, у којем се на другачији начин дефинишу подсистеми и елементи у систему безбедности и одбране, како у погледу структуре, тако и у погледу начина њиховог функционисања у миру и рату.

Закључак

У стратегији националне безбедности тежиште је на утврђивању исказа који треба да имају програмску функцију у области безбедности државе. На основу тих исказа усмеравају се укупан државни и национални напор и моћ у процесу реализације безбедносних националних интереса и циљева.

Стратегија националне безбедности не би требало да буде обимна. Њеном коначном формулисању треба да претходе детаљне анализе и предвиђања различитих питања и проблема националне безбедности. Укључивањем кадра из министарства и научних установа у друштву могу да се створе повољни сазнајни и методолошки услови за разумевање и прихватање завршног документа, као и за ефикасно реализовање свих државних функција које се, различитим интензитетом, рефлектују на успешност организовања и спровођења задатака у систему безбедности.

Реалност у свету је таква да су технолошки и економски јаке државе у могућности да прате тенденције и предњаче у дефинисању визија, док су мале државе принуђене да их прате с различитим успе-

хом. Као и у другим областима друштвеног живота, тако ће и на подручју безбедности знање бити врхунска вредност и услов за што поузданије дефинисање визија, а самим тим и за ефикасно реализовање дефинисаних циљева и постављених задатака. Онај ко не буде у стању да ефикасно предвиђа промене у физиономији сукоба, на глобалном и регионалном плану, неће моћи рационално и успешно да профилише систем безбедности и одбране, нити да оствари уставом дефинисану улогу.

Из анализе основних елемената различитих приступа стратегији националне безбедности и дефиниција, као и на основу формулисања садржаја, поступка израде и примене, могу се извести следећи ставови: 1) стратегија националних безбедности треба да буде израз научно заснованих теоријских поставки и практичних решења о значајним питањима безбедности државе у миру и рату; 2) њоме се дефинишу генерализовани искази о безбедносном окружењу, прецизирају безбедносни интереси и циљеви, снаге, начела и начин остваривања тих интереса и циљева; 3) стратегија националне безбедности је основа за разраду специфичних нижих програма за реализовање државних функција из домена безбедности; 4) она треба да је резултат теоријских и искуствених знања, која су верификована у пракси или која су стечена научним поступком; 5) стратегија националне безбедности, било које државе, осим исказа који се у званичној форми јавно публикују, засигурно има и елементе (ставови, опредељења) који се у писаној форми не уносе у документ, односно који се чувају као државна тајна, а у складу са њима поступа се у конкретној ситуацији, приликом реализовања државних функција у миру и рату; 6) стратегија националне безбедности је програмски оквир за деловање највиших државних органа власти приликом реализовања функција државе, као и за деловање свих институција друштва и државе у оквиру нормативно-правно дефинисане улоге, и 7) без стратегије националне безбедности народ и држава су дезоријентисани и принуђени да се баве последицама у будућности, а не да у њој активно учествују.

Литература:

1. *British Defence Doctrine: Joint Warfare Publication 0-01*, „RUSI“ – London, Royal United Services Institute for Defence Studies, No 2, 1997, pp. 64–65.
2. Д. Вишњић, *Покушај идентификације концепције ратне вештине и њених филозофских претпоставки*, „Савремени проблеми ратне вештине“, бр. 24, 1992.
3. Р. Вукадиновић, *Нуклеарне стратегије суперсила*, АЦ, Загреб, 1985.
4. М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, „Просвета“, Београд, 1988.
5. Francois Gere, *Doctrine militaire et pratiques operationnelles des Etats-Unis dans le maintien de la paix*, „Defense nationale – problemes politiques, economiques, scientifiques, militaires, Paris – Comite d’Etudes de Defense Nationale, No. 10, 1996.
6. З. Грујић, *Ратна доктрина СР Југославије*, „Војно дело“, бр. 1/1995.

7. Р. Животић, Б. Јововић, *Језик и стил ратне вештине*, ЦВВШ, Београд, 1990.
8. М. Ковач, Ј. Марчек, *Војнонаучна исходишта војне доктрине*, „Савремени проблеми ратне вештине“, Београд, бр. 38–39, 1997.
9. М. Марковић, *Филозофски основи науке*, САНУ, Београд, 1981.
10. John McCain, *Strategy and Force Planning for the 21st Century*, „Strategic Review“, Washington, D.C., United States Strategic Institute, No. 4, 1996.
11. С. Нишић, *Велике силе и Балкан*, ВИЗ, Београд, 1999.
12. Б. Поузи, *Извори војне доктрине*, ВИНЦ, Београд, 1992.
13. О. Савић, *Европски дискурс рата* (зборник), „Circulus“, Београд, 1995.
14. Urs. Schwartz, *Стратегија јуче, данас, сутра*, ВИЗ, Београд, 1968.
15. Д. Симеуновић, *Нови светски поредак и национална држава*, „Симтраде“, Београд, 1993.
16. Р. Томановић, *Научна утемељеност структуре и елемената стратегије одбране СР Југославије* (докторска дисертација), Војна академија Војске Југославије, Београд, 2000.
17. Л. Харт, *Стратегија посредног прилажења*, „Војно дело“, Београд, 1952.
18. М. Шмит, *Идентификовање националних циљева и развијање стратегије: приступ оријентисан на процес*, „Информативни билтен превода“, ЦВНДИ, Београд, 1998–2000.
19. M. D. Whitehall, *British Defence Doctrine*, London, 1996.