

Теоријски и методолошки аспекти израде и примене стратегије националне безбедности

УДК: 355.02.001.5/8
351.86.001.5

Проф. др Миџар Ковач, пуковник*

Да би се сагледали основни теоријски и методолошки аспекти стратегије националне безбедности, дефинисао појам, одредила исходнића и постојућак израде и њене примене, било је неопходно да се изврши анализа сазнања о њим основним категоријалним појмовима, који су у непосредној релацији са њима која су размајрана у чланку. Компаративном анализом стратегија националне безбедности у свету, дошло се до сазнања о практичним рефлексијама тог појма, односно до сазнања о садржају и постојућку њихове израде и примене. Са ње теоријске и искуствене основе прелиминарно су идентификовани кључни ставови о садржају и обиму појма, исходнићима, садржају докуменћа и постојућку израде и примене. Ти ставови имају првенствено ошћи теоријски и методолошки карактер и могу да послуже као основа за доградњу специфичности, које су израз потреба и могућности сваке државе, у стратешко-доктринарном и методском смислу.

Кључне речи: *исходнића, стратегија националне безбедности, теоријска заснованост, методолошка заснованост.*

Увод

Приликом дефинисања и класификације појма *стратегија националне безбедности*, могу да се уоче различити теоријски приступи у одређењу њеног садржаја и обима, и то првенствено због непостојања универзално прихватљиве теорије стратегије, као и због разлика у њеном националном доктринарном изразу. Међутим, може се са великом поузданошћу и на основу ваљане аргументације тврдити да у свету све више преовлађује схватање да је појам *стратегија* постепено променио садржај и обим у односу на традиционално и класично значење и његово поистовећивање са војном стратегијом. Чак и данас у појединим државама, па и у нашој земљи, постоје схватања која су застарела и почивају на давно преживљеним теоријским концептима, према којима је стратегија саставни део, грана, односно научна дисциплина ратне вештине. То се може основано тврдити за војну

* Аутор је начелник Управе у Министарству одбране.

стратегију, али не и за стратегију, као много шири систем, који, теоријски и практично, захвата све основне функције државе у миру и рату.

Да би се прешло на дефинисање појма *сѝраїѝѝѝја националне безбедносїи* неопходно је уочити и проблем везан за неправљење разлике између стратегије државе и стратегије националне безбедности. Ти проблеми су израз наглог и свеобухватног развоја појма *сѝраїѝѝѝја*, у практичном и доктринарном смислу, пре него што је то урађено на нивоу теорије. Стога, *їоїѝребно је разликоватиїи їѝеориїски докїѝрїнарни и їрїмењени (їракїїични) асїектї їїих їоїмова и разлїчїїїе їѝермїне и сїнїїаїме коїма се означавају у свеїу.*

У чланку је учињен покушај да се, на основу нових сазнања у свету и практичне потребе, дефинише појам *сѝраїѝѝѝја националне безбедносїи* и анализирају чиниоци и исходишта, те да се методски оквирно прецизира начин израде и примене тог доктринарног документа. Укупан захват анализе теоријских, методских, методичких и практичних проблема стратегије националне безбедности општег је карактера, и само су конкретизована поједина питања с обзиром на потребе и начин рада у нашој земљи, без претензија да се дефинише неко општеприхватљиво решење.

Појам сѝраїѝѝѝја националне безбедносїи

Синтагму *сѝраїѝѝѝја националне безбедносїи* чине три речи са различитим значењем. Ради номиналног одређења те синтагме неопходно је да се прво одреди предметно-језичко значење термина *сѝраїѝѝѝја*, *национална* и *безбедносїи*.

Због доминантног организационог аспекта стратегије националне безбедности у *Орїанїзационо-їословном лексїкону* наведена су три значења термина *сѝраїѝѝѝје*: „(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“.¹

Термин *национална* ближе одређује субјект на који се стратегија односи, њену припадност и, индиректно, и значај за остварење највиших интереса безбедности, који су у уској корелацији са националним интересима.

Као и стратегија, термин *безбедносїи* данас се користи за означавање много ширег појма него у изворном значењу јер се под њим под-

¹ С. Куколеча, „Орїанїзационо-їословни лексїкон“, „Рад“, Београд, 1986, стр. 461.

разумева жељено стање система, које се постиже елиминисањем изазова, ризика и претњи безбедности који долазе из и изван система. *Безбедност* је појам са вишеструким значењем. „Најчешће тумачење појма безбедности полази од претпоставке да се под тим термином подразумева одређено стање, организација, функција или систем или пак све то заједно“.² У најопштијем смислу, под безбедношћу се подразумева ослобођеност од страха, претњи и физичког насиља. Као и за већину појмова у друштвеним наукама, за безбедност се може рећи да је 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 *безбедности* класификован је према различитим критеријумима. За потребе овог саопштења доминантан је критеријум простора са којег се угрожава безбедност. Према том критеријуму, треба разликовати спољну и унутрашњу безбедност. Због мноштва заједничких чинилаца спољне и унутрашње безбедности, који је критеријум презентован у савременом свету није више толико 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.³

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 државе у којима недостаје осећај идентитета и социјалне кохезије.⁴

У теорији се разликују појмови *безбедности државе* и *безбедности друштва*. Основни критеријум за безбедност 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...“⁵ 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 било којем друштву. Наведени искази се могу схватити условно јер су

² Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 22.

³ Видети шире: *истио*, стр. 24–25.

⁴ С. Аврамов, „Безбедност у XXI веку“, Зборник радова *СИМВОН*, Београд, 2001, стр. 424.

⁵ Љубомир Стајић, *истио*, стр. 24.

релативизовани односи између народа и држава у свету, у вези с преношењем 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 светла*, што је довело до критичне тачке у односу на редефинисање концепта безбедности јер не постоји универзално прихватљив приступ. То што се не води рат између великих и развијених држава не осигурава, само по себи, 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 и социјалној, хуманитарној и еколошкој сфери, постали су нови облици и садржаји угрожавања безбедности народа и држава, како по начину настанка тако и по последицама. У овом чланку термин *безбедности* користи се за означавање појма којим се обухвата заштита државе и народа од свих облика оружаног и неоружаног угрожавања, као и стварање повољних услова за реализовање националних интереса.

У вези са стратегијом националне безбедности, суштински, значај има чињеница да физиономија сукобљавања воља постоји и изван појма рата у традиционалном значењу, те да данас последица по нације и државе најчешће има и у миру. Те последице сукобљавања у миру често су далеко веће од последица оружаног сукобљавања у рату.

„Стратегија (општа стратегија) је координирана употреба свих средстава и искоришћавање свих могућности за очување безбедносно-политичких циљева наспрам свих претњи“.⁶ У овој дефиницији захваћена је само практична сфера појма стратегије, што дефиницију чини непотпуном, јер није захваћен теоријски и доктринарни аспект стратегије.

Схватајући ту тенденцију у развоју садржаја и форми сукоба у међународној заједници, Швајцарска је пре четврт века формулисала националну стратегију. Из ауторског рада Фелдман Јосефа⁷ могу се анализирати појединости везане за рад на тако обимном пројекту. У тој стратегији указано је на мултидимензијалну природу рата и, у вези с тим, на потребу за стратегијом, која је адекватна измењеним околностима. Из тих разлога, Швајцарска је своју безбедност претежно заснивала на „динамичној спољној политици“ и „дефанзивној војној стратегији“.

Према неким европским теоријским и доктринарним изворима, пре свега доктринарним документима, стратегија одбране се сматра саставним делом опште безбедносне стратегије, што се најочигледни-

⁶ *Истио*, стр. 121–128.

⁷ Josef Feldmann, *Elements de strategie suisse, Информативни билтен превода*, бр. 10/84, ЦВНДИ.

је види на примеру Чешке Републике. На основу таквог начина размишљања о садржају и обиму појмова и њиховом доктринарном изразу, по узору на званична гледишта на Западу, *Стратегија безбедности Републике Чешке* основни је стратешки документ државе за реализовање безбедносне политике. У тој стратегији су идентификовани 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.⁸

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, а сходно томе и начина супротстављања, поистовећује се садржај та два појма, па тиме и синтагме којима се означава тај садржај. Државе које су успеле да теоријски, на ваљан начин, нађу додирна подручја између садржаја тих појмова успеле су и да јасно програмски, структурно и функционално разграниче подручја стварности на која се односе. Функције државе које се непосредно рефлектују на безбедност, у практичном погледу, чине саставни део стратегије националне безбедности. „Стратегија националне безбедности је вештина и наука употребе свих елемената националне моћи у миру и рату ради осигурања националних интереса“.⁹

Синтагма *стратегија националне безбедности* имплицитно указује на циљ тог највишег и најопштијег стратешког документа у области безбедности државе. Због тога се он често означава као програмска основа за структуру и функционисање система националне безбедности, сходно променама исходишта на којима се заснива. Када су теоријски јасно разграничени садржаји тих општих категоријалних појмова, могуће је реализовати другачије методолошке приступе, који се, према кључним обележјима, могу сврстати у оквиру два модела:

1) посебно се формулише стратегија државе која обухвата основне поставке и садржај свих полистратегија;

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

⁸ *Security Strategy of the Czech Republic*, Ministry of Foreign Affairs, Nase vojsko, Prague, 1999.

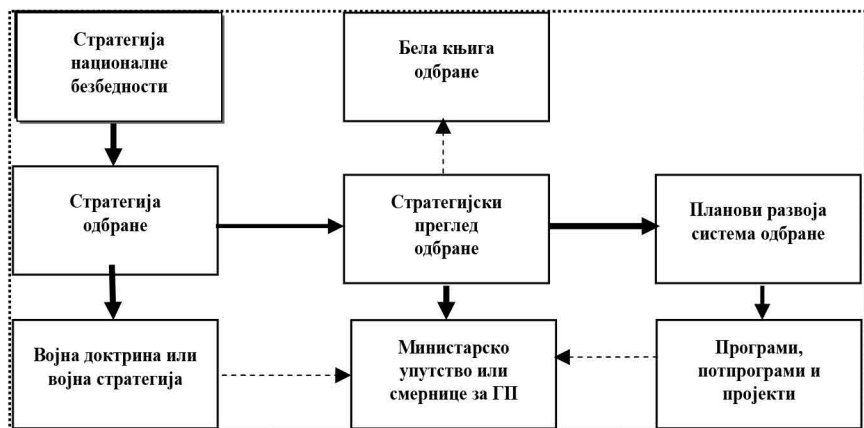
⁹ „The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity“, by H. Richard Yarger and George F. Barber, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Carlisle, PA, 1997. Adapted from Department of National Security and Strategy, Directive Course 2: „War, National Policy & Strategy“ (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 1997), pp. 123.

Све државне стратегије, које имају различити садржај, обим и значај утицаја, рефлектују се на безбедност народа и државе. Приступ који се заснива на становишту да су све стратегије од интереса 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 миру и рату стварају се претпоставке за израду и примену стратегије националне безбедности.

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

У свету, такође често, у теоријским радовима нема довољно јасне границе између стратегије националне безбедности и стратегије одбране. Наиме, Стратегија одбране је само једна од стратегија (полистратегија) које се заснивају на стратегији националне безбедности.

Шема 1



Хијерархијски однос стратегије националне безбедности и других стратегијских докумената у систему одбране

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

На основу анализе сазнања о појмовима *стратегија*, *национална* и *безбедност*, и компаративне анализе дефиниција стратегије нацио-

налне безбедности у појединим државама, изведена је номинална дефиниција стратегије националне безбедности: *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.* Као релативно трајан одбрамбени програм, стратегија националне безбедности, након формулисања и усвајања, треба постепено да се редефинише и мења сагласно значају промена чинилаца и исходишта на којима је заснована.

Исходишта стратегије националне безбедности

Руководство државе својим ставовима и опредељењима битно утиче на формирање кључних исказа у стратегији националне безбедности. Свака стратегија треба да се заснива на исходиштима која је детерминишу. При дефинисању стратегије националне безбедности изузетна пажња се посвећује анализи стратегијског окружења у функцији добијања што поузданијег предвиђања развоја различитих аспеката тог окружења. У зависности од националних интереса, посебно оних који су из домена безбедности државе, истражују се различити аспекти стратегијског окружења. Ти аспекти нису универзално дефинисани јер сваки субјекат у међународним односима има специфично стратегијско окружење. На скуповима о националној безбедности, одбрани и војној доктрини истичу се различите димензије, односно аспекти, безбедности и одбрамбеног окружења: физички, технолошки, економски, правни (морални, етички), друштвено-културни, политички и војни аспект.¹⁰ Ти аспекти стратегијског безбедносног окружења анализирају се у целокупном поступку израде и примене стратегије националне безбедности. То значи и да се политика безбедности, као практична област деловања субјеката безбедности одређене државе, заснива на процени и предвиђању тих аспеката. При томе се узимају у обзир: 1) национални циљеви и обавезе; 2) карактеристике војно-политичког и геостратешког окружења; 3) потенцијалне претње које могу да угрозе безбедност државе, и 4) политика, привреда, доктрина, могућности и намере садашњих и потенцијалних савезника.¹¹

¹⁰ А. А. Милтон, генерал-мајор, директор заједничког центра за доктрину и концепте, излагање на рандом састанку бр. 1 OSCE семинара о војним доктринама и политикама одбране, јун 2001.

¹¹ Доктрина Велике Британије, 1996, стр. 26.

На основу кратког осврта на факторе стратегије националне безбедности и наведене закључке, може се рећи да, у теоријском смислу, свака држава, има заједничких фактора само по непосредном изразу, али треба узети у обзир и чињеницу да постоје и фактори који су специфични само за одређену земљу због јединственог безбедносног окружења, претњи и ризика којима је изложена. Не улазећи у теоријску анализу сличности и разлика између фактора и исходишта, а према теоријском концепту који је дуже време развијан у нашој земљи, без додатне аргументације, оправданије је користити термин исходиште јер се њиме прецизније означава појам, односно релација фактори – садржај – смисао исказа, у том стратешком доктринарном документу. За анализу припреме и израде доктринарног аспекта документа битна су две групе исходишта: *групијивена и научна исходишта*.

Објективним сазнањима о исходиштима треба обезбедити висок ниво реалности доктринарних ставова и опредељења која се појављују у непосредној и значајној релацији са циљевима, ограничењима и критеријумима за дефинисање стратегије националне безбедности, а на основу ње и 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. О задовољавајућој аргументацији за исходишта стратегије националне безбедности може се говорити као о полазним тачкама, упориштима и основним идејама на којима се заснивају 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 (изазови, ризици и претње безбедности); 2) национални интереси и циљеви; 3) физиономија савремених сукоба, ратова и оружане борбе; 4) сопствена и страна искуства; 5) геостратешки и војно-политички положај државе; 6) економске и демографске могућности; 7) научна и технолошка достигнућа и њихова примена у одбрани и безбедности државе; и 8) достигнути ниво развоја система безбедности.

Након анализе и предвиђања деловања екстерних и интерних фактора на безбедност државе, веома је тешко одредити поузданост тих предвиђања. *То је изазов и ризик свих њојединаца и инстиииуција које учесијуују у изради и верификацији докуменита*. 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 репрезентативно, без опширних коментара и елаборације проблема, уочити на примеру српског народа у сукобима

на подручју претходне Југославије и у току агресије НАТО-а на СР Југославију 1999. године.¹²

Анализом фактора националне безбедности не могу се лако екстраховати исходишта стратегије националне безбедности. Да би се успешно формулисала друштвена исходишта стратегије националне безбедности и идентификовали 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) стратешко-безбедносно окружење (изазови, ризици и претње безбедности).

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 конкретног стања, што поузданије процењују и предвиђају 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, тј. непостојања опште сагласности субјеката међународних односа о универзалним или цивилизацијским вредностима, може се рећи да оне ипак постоје, независно од појединих отуђених центара моћи. Те заједничке вредности људског рода које се односе на прогрес и развој, помоћ, сарадњу и солидарност уважава већи део субјеката међународне заједнице. Стога, реално је очекивање да ће цивилизација, постепено, изнаћи ваљана решења за проблеме хуманизације сукоба уопште, а поготову за ефикасно спречавање оружаних сукоба и ратова, као реалне претње опстанку људског рода, јер се средства деструкције сваким даном усавршавају и делимично постају доступна појединим неформалним и криминалним групама или неодговорним режимима.

У свету се све интензивније појављују и нови извори угрожавања националног и глобалног мира и безбедности, као што су: експанзија милитантног национализма и екстремизма, покрети 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. Изазови, ризици и претње безбедности који произилазе из тих нових тенденција угрожавања усложњавају задатке обезбеђења националног и глобалног мира и безбедности. Због тога, може се закључити да су све државе света суочене са потребом

¹² Проблем непостојања националних интереса и циљева био је стално присутан у српском народу у 20. веку а посебно је био изражен у последњој деценији тог века.

сарадње и улагања заједничких напора, кроз различите форме, у решавању тих проблема на регионалном и међународном нивоу.

Брз напредак у технологији значајно утиче на нагле и интензивне промене у стратешком безбедносном окружењу. Од технолошког напретка у области комуникација, информација и транспортних система умногоме зависе услови који значајно утичу на садржај сукоба. Различите интересне сфере држава, регионалних организација и центара моћи у свету утичу 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. Да би реализовале своје улоге у новом безбедносном амбијенту, многе државе су дефинисале стратегије и доктрине које се заснивају на интересима који угрожавају друге народе и државе. У таквом амбијенту, нереалне амбиције и интереси резултирају новим кризним жариштима и чине све сложенијом безбедност у светским и регионалним оквирима.

Међународни поредак у 21. веку обележаваће нешто што на први поглед делује противуречно: с једне стране, долазиће, до дезинтеграције суверених држава и националних територија, док ће се, друге стране, одвојити процес интеграције на различитим интересним основама. На нивоу међудржавних односа, нови поредак ће у будућности, више 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, као и од мноштва средњих и мањих земаља.¹³

Свет је оптерећен многим безбедносним изазовима, ризицима и претњама и не постоје поуздана предвиђања о успешности њиховог решавања у будућности јер и утицајни субјекти у међународним односима ту будућност виде на различит начин. Стратегију мира САД виде само у снази, истичући да „мир зависи од снаге, будућност од оружја, а просперитет од премоћи једне суперсиле“.¹⁴ Ипак, већина субјеката међународних односа залаже се за сузбијање агресивне и војне силе, према 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“.¹⁵

¹³ Хенри Кисинџер, *Дипломаџија I*, „Верзал пресе“, Београд, 1999, стр. 10–11.

¹⁴ Мићо Стојановић, *Нови свијет – стари глобалне геополитичке доктрине и стратегије*, Бања Лука, 1994, стр. 26.

¹⁵ Хенри Кисинџер, *истио*, стр. 715.

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 налазе се у сталној интеракцији, тако да међународни системи све краће трају. Поредак створен после Вестфалског мира очувао се век и по. Поредак успостављен на основу Бечког конгреса 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 толико 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 тако брзо и дубоко, или тако глобално.¹⁶

Савремени погледи у свету на глобализам, безбедност, тенденције интеграционих и дезинтеграционих процеса и, посебно, искази који су дефинисани на основу бриљантне анализе Хенрија Кисинџера дати су на основу историјско-компаративне анализе 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 и изградње мултиполарног поретка у будућности. Дугорочна неизвесност везана за даљи развој међународних односа усложњава поступак доласка до што поузданијих националних опредељења у стратегији националне безбедности јер се у историји потврдило да је поводљивост за решењима на основу актуелне ситуације често изазивала ненадокнадиве последице по народ и државу.

На основу дефиниције појма стратегија националне безбедности и анализе сукоба, процеса глобализације и стратегијског безбедносног окружења могу се извести ваљани ставови за израду стратегије националне безбедности. Она треба да буде полазна основа за разраду осталих државних стратегија, планова и програма у систему националне безбедности. 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 стратегија националне безбедности у свету и региону, могу се извести општи ставови које треба узимати у обзир при изради стратегије националне безбедности било које државе: 1) скоро сва стратешка документа држава у окружењу формализована су на сличан начин; 2) појмовно-категоријални апарат у области безбедности држава знатно је унифициран; 3) надлежности и процедуре у поступку израде и примене стратешких докумената дефинисане су на веома сличан начин; 4) структура и функцио-

¹⁶ *Истио*, стр. 716.

нисање елемената система безбедности дефинисани су на сличан начин, и 5) постоји висок ниво сагласности у вези са дефинисањем садржаја стратешких докумената, па чак и начина формулисања исказа и норми које су у њима садржане. С обзиром на заједничка обележја и националне специфичности, стратешким концептом националне безбедности треба да се дефинишу јасна усмерења, циљеви, критеријуми и ограничења за структуру и функционисање система безбедности. Што прецизнији одговори на наведена питања сигурнији су путоказ за дефинисање ваљаних исказа у стратегији националне безбедности.

При анализи исходишта стратегије националне безбедности, посебну пажњу треба посветити и научним исходиштима, која чине: научна достигнућа у друштвеним, културно – историјским, природно – математичким, техничко – технолошким, биотехничким, медицинским и војним наукама. Та научна достигнућа чине, непосредно или посредно теоријску основу исказа у стратешким документима и службе за унапређење методологије њихове израде и примене. Да би се изграђивао ефикасан систем безбедности неопходно је да се интензивно развија научна мисао у друштву, како би се могао што поузданије процењивати и предвиђати утицај чинилаца безбедности на ниво успешности заштите националних интереса. За развој теоријске и методолошке мисли у области стратегије националне безбедности веома су битни експертски разговори и помоћ држава које имају више искуства у тој области. „У фази припреме, напори у изради ове стратегије били су усмерени на синхронизацију резултата сталних званичних елаборација спровођених у сарадњи са руским партнерима, а исто тако и на теоријско-методолошко истраживање *Развој Стратегије националне безбедности Републике Јерменије у контексту регионалне безбедности Јужног Кавказа*, одбрањеног у Школи националне безбедности (*National Security School*) Универзитета националне одбране САД (*NDU*). Извештај министра одбране РЈ *Смернице за Стратегију националне безбедности Републике Јерменије* послужио је као основа за развијање овог документа на међуагенцијском нивоу“.¹⁷

Знање све више постаје услов ефикасне праксе, тако да, сасвим оправдано, сукобе у будућности, са и без примене оружаног насиља, више угледних аутора у свету означава синтагмом „ратови знања“ Вештина, у традиционалном и садашњем поимању тог појма, незамислива је без научних знања. У прошлости је знање, кроз теорију, све више утицало на вештину, а сада је непосредно оперативно примен-

¹⁷ Open Public Hearings of Draft NSS at the National Assembly, Republic of Armenia, Report of the Honorable Serzh Sargsyan Chairman, NSS Elaboration Interagency Commission Secretary National Security Council to the President of the Republic of Armenia, Minister of Defense of the Republic of Armenia December 1, 2006.

љиво, односно у знатној је мери саставни део и услов савремене вештине. Науке, о међународним односима, науке у области безбедности и војне науке, као и развој стратешке мисли и праксе, значајно утичу на израду стратегије националне безбедности. Ниво развијености наука и научних дисциплина у друштву, у суштини, представља способност научног кадра да изнађе ваљана решења за проблеме везане за безбедност и одбрану државе, у садашње време и у блиској будућности.

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.¹⁸ Зато се аргументовано може говорити о потреби постојања института за стратегијска истраживања, чија би програмска орјентација била тежишно усмерена на фундаментална и примењена истраживања различитих актуелних проблема и дугорочна предвиђања безбедносних изазова и криза, као и начина њиховог решавања и успостављања безбедносних интеграционих процеса. У суштини, та научна установа треба да истражује безбедносне проблеме у миру и рату, што јој даје полемолошки карактер програмске орјентације. Било би неоправдано очекивати да се сви ти безбедносни проблеми истражују само у том институту. Напротив, због мултидисциплинарности безбедносних проблема, кроз координацију и сарадњу са другим научним установама у друштву решавали би се различити истраживачки задаци а резултати истраживања служили би за научно заснивање појединих одлука државног руководства у области одбране и безбедности.

Садржај стратегије националне безбедности

Да би се дошло до теоријски ваљаног и практично корисног садржаја стратегије националне безбедности неопходно је анализирати садржај доктринарних докумената у појединим државама региона и Европе, и то 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 документа држава на нивоу стратегија националне безбедности. Компаративна анализа доктринарних докумената послужила је за утврђива-

¹⁸ „Ми знамо да морамо одговорити на ово променљиво и несигурно окружење. Али још увек немамо све одговоре. Тренутно је 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, JDCS, Joint Doctrine and Concepts Centre, Working session 1 of the OESCE seminar on Military doctrines & Defense Policies, 11 June 2001).

ње њихових заједничких особина, различитости и разлога за такво стање. После анализе стратегија националне безбедности, може се уочити да су једним логичним редом анализирани чиниоци, а потом програмски елементи за различите подсистеме безбедности.

На основу теоријских знања о општој стратегији, као научном исходништу стратегије националне безбедности, и на основу резултата компаративне анализе стратегија националне безбедности у свету, може се реализовати операционализација садржаја тог документа кроз следеће елементе: увод (стратегијске основе националне безбедности); 1) стање безбедности (безбедносно окружење); 2) изазови, ризици и претње безбедности; 3) национални интереси и циљеви, или национални интереси безбедности; 4) политика националне безбедности у различитим областима друштвеног живота; 5) систем националне безбедности (структура и функционисање); и закључак. У уводу документа јасно треба да се укаже на потребу и разлоге за изразу, намену и значај, сврху и смисао постојања, дефиниције основних појмова, и слично. У првом делу се дефинишу искази о стратегијском безбедносном окружењу на глобалном, регионалном и националном нивоу, док се у другом делу, који се у неким стратегијама националне безбедности обједињује са првим, истичу изазови, ризици и претње безбедности који се непосредно и значајно рефлектују на виталне националне интересе.

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.

У погледу националне безбедности, спољна политика има веома велики утицај на безбедност народа и државе, првенствено кроз однос према колективној безбедности и институцијама у Европи и свету које значајно утичу на релевантне међународне организације и асоцијације. Остали сегменти стратегије националне безбедности такође 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 како би се могла реализовати операционализација документа на nižем нивоу општости, сагласно конкретним потребама сваке државе. У методолошком смислу, кроз питања, треба да се

обухвате основни сегменти стратегија као програмских доктринарних докумената, почев од услова, интереса и циљева, одређивања структуре и начина функционисања система који треба да достигне дефинисане циљеве, 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 области практичног деловања државних органа и институција на спољњем и унутрашњем плану.

У скоро свим стратегијама националне безбедности у центар пажње и заштите постављени су национални интереси, без обзира на то на који се начин дефинишу и у којем уставном, законском или стратегијском документу. Првенствено се помињу национални интереси који су засновани на највишим друштвеним вредностима, као што су: 1) очување суверенитета и интегритета националне територије; 2) опстанак политичких институција, и 3) опстанак националне културе и идентитета. Зато се може рећи да су то универзалне категорије у вредносном систему народа и држава и да имају изузетан значај за њихов опстанак, те да ће њихово очување, краткорочно и дугорочно, бити у сржи сваке стратегије националне безбедности.¹⁹

Из предложеног приступа јасно се види разлика између садржаја и обима појмова стратегија националне безбедности и политика националне безбедности и одбране. Разлика је посебно наглашена због постојања неразумевања, код нас и у свету, у вези с односима и субординираношћу тих категоријалних појмова. Често се политика издваја као општији и шири појам од стратегије, што указује на неразумевање почетних поставки, а самим тим и на разлике у дефинисању приступа решавању проблема на било којем нивоу општости. Стратегија националне безбедности је шири и општији појам од политике безбедности, па се поједностављено може рећи да је стратегија националне безбедности програм, а политика националне безбедности – инструмент за њено реализовање.

У неким стратегијама националне безбедности дефинишу се и основни ставови о систему националне безбедности, његовој структури,

¹⁹ „Државе, као и појединци, имају интересе – који проистичу из њихових мерила вредности и намера – којима су мотивисане њихове акције. Национални интереси су потребе и аспирације неке државе у односу на њено међународно окружење. Национални интереси САД одређују нашу укљученост у остатак света. Они обезбеђују фокус за наше деловање и представљају полазну тачку за одређивање националних циљева и формулисање политике и стратегије националне безбедности. Интереси се изражавају као жељена крајња стања. Лингвистички, формулација интереса не обухвата глаголе, нити речи којима се модификује радња“. Видети опширније у: „The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity.“ by H. Richard Yarger and George F. Barber, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Carlisle, PA, 1997. Adapted from Department of National Security and Strategy, Directive Course 2: „War, National Policy & Strategy“ (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 1997) pp. 118–125.

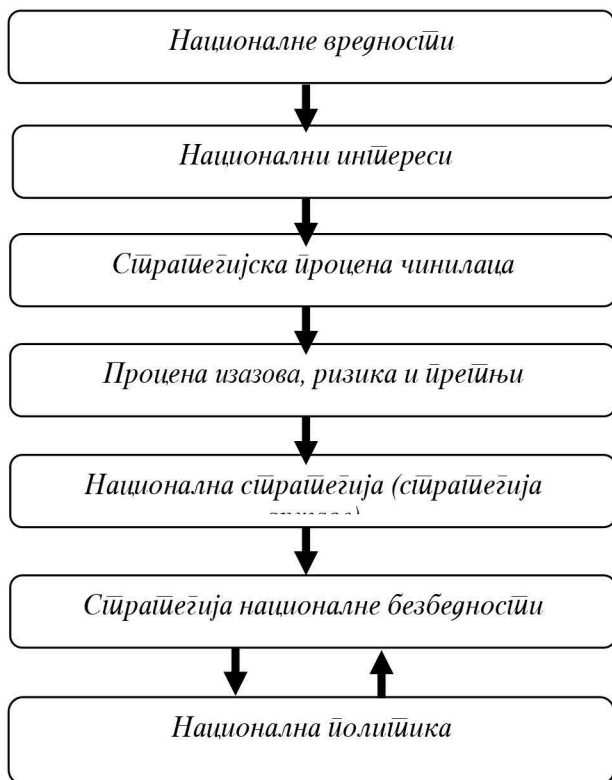
функционисању, начелима и управљању. У закључку се презентују основни ставови о документу, његовој намени, начину примене, поступку иновирања, односу према другим субјектима међународних односа, у смислу доступности кључних стратешких опредељења, и о систему националне безбедности, као и о времену почетка важења документа.

Презентовани ставови о садржају стратегије националне безбедности генерализовани су израз садашњег већинског приступа дефинисању њеног садржаја у свету. То значи да постоје значајна одступања на националном нивоу у вези са груписањем питања и исказа у њима на нижем нивоу операционализације.

Поступак израде и примене стратегије националне безбедности

За потребе израде и примене стратегије националне безбедности у свету се формулишу различити ауторски и институционални методолошки и методски приступи и модели. То се претежно чинило у развијеним и водећим државама у свету.²⁰

Шема 2



²⁰ Видети опширније у: „The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and levels of Intensity“, *истио*, стр. 118–125.

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

– *прва фаза* – проучавање, односно анализа (истраживање) чинилаца националне безбедности;

– *друга фаза* – дефинисање изазова, ризика и претњи безбедности;

– *трећа фаза* – формулисање националних безбедносних интереса и циљева;

– *четврта фаза* – дефинисање организационих структура (системи, подсистеми и елементи) безбедности – вредновање варијаната модела;

– *петта фаза* – дефинисање начина, односно метода функционисања система безбедности;

– *шестта фаза* – израда (писање) документа стратегија националне безбедности;

– *седма фаза* – верификација стратегије националне безбедности;

– *осма фаза* – изградња нормативно-правних претпоставки за примену стратегије националне одбране;

– *деветта фаза* – примена стратегије националне безбедности;

– *десетта фаза* – контрола спровођења и делотворности стратегије националне безбедности;

– *једанаестта фаза* – редефинисање стратегије националне безбедности.²³

За наведене фазе подразумева се постојање повратне везе од седме ка првој фази јер се у складу са променом деловања чинилаца приступа корекцији појединачних питања или промени комплетног документа.²⁴ Због тога се са знатном поузданошћу може рећи да је вре-

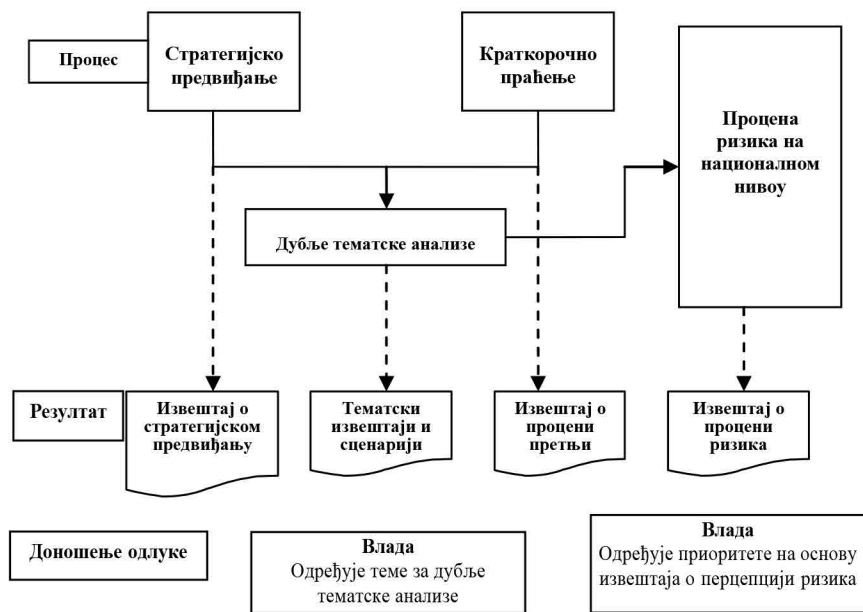
²² Guide to National Security Policy and Strategy, edited by J. Boone Bartholomees, Jr, U.S. Army War College, July 2004, p. 279.

²³ Поступак израде документа заснован је на резултатима анализе тог процеса у свету, као и на фундаменталним теоријским поставкама решавања сличних проблема.

²⁴ Радни метод за јачање националне безбедности је континуиран процес. Тај радни метод се састоји од три фазе: анализа претњи и процена ризика; стратегијско планирање и наставак (*follow-up*). Овде се политичко-административни избори развијају у политику, законодавство и конкретне мере.

менска димензија – трајање и важност стратегије националне безбедности првенствено условљена значајем садржаја, обима и интензитета промена чинилаца који је детерминишу.

Шема 4

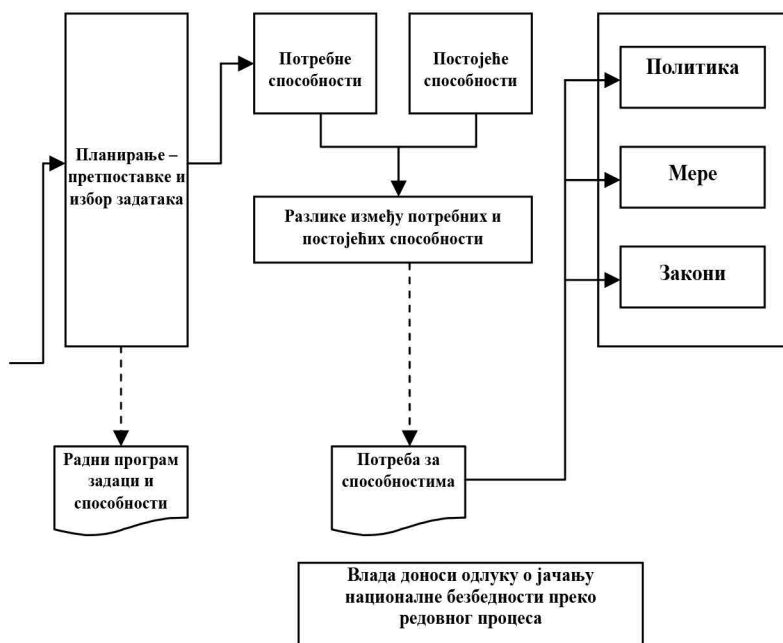


*Методолошки приступи у примени стратегије националне безбедности*²⁵

Свака нова стратегија националне безбедности може да се сматра иницијалним и базичним документом програма реформе или реорганизације система националне безбедности. Без тог документа свака реформа или реорганизација система 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 је да доносе само трошкове, без квалитативног превођења система у неко ново национално и међународно пожељно стање.

(видети опширније у: National Security Strategy and Work Programme 2007–2008, Written and published by: Programme National Security, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands, May 2007, www.programmanationaleveiligheid.nl, p. 19).

²⁵ Истио, стр. 20.



области 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.

Шема 5

*Усклађивање националних потреба и способности
у области националне безбедности²⁶*

Примена стратегије веома је значајно методолошко питање. Постоје државе које израде стратегију националне безбедности, али је програмирано не примењују. По инерцији, државна администрација често зна да ради по старом или је, наводећи као изговор политички интегритет, склони да ради по тренутном субјективном мишљењу руководиоца, не уважавајући усвојена стратешка опредељења. Такав начин рада по правилу, доводи до нових проблема и онемогућава решавање постојећих безбедносних проблема. Државе које имају развијене институције и савремену администрацију доносе за сваку стратегију националне безбедности бројна друга стратешка документа, најчешће програмског карактера, преко којих се реализују опредељења и достижу дефинисани циљеви. То је интегрисани

²⁶ Исто, стр. 21.

приступ ангажовања расположивих ресурса у функцији достизања што безбеднијег начина живота грађана у једном друштву.

Оцењивање ефикасности система најчешће се заснива на праћењу нивоа реализације дефинисаних циљева, који се операционализују за различите подсистеме. Када дође до недопуштених одступања, приступа се поновној анализи чинилаца и утврђивању разлога за одступање од планираног. На тој анализи се заснива редефинисање циљева или исказа у стратегији. Ако су одступања недопустива, израђује се потпуно нов документ, у којем се на другачији начин дефинишу подсистеми и елементи у систему националне безбедности, како у вези са структуром, тако и у вези с начином функционисања.

Закључак

У стратегији националне безбедности тежиште је на утврђивању генералних опредељења и ставова којима се уређује систем националне безбедности. На основу тих исказа усмеравају се укупни државни и национални напори и моћ у процесу реализације безбедносних националних интереса и циљева. Стратегија националне безбедности је директно везана и заснована на идеји *националних интереса*. Та стратегија не би требало да буде обимна, али њеном коначном формулисању треба да претходе детаљне анализе и предвиђања развоја стања безбедности, како би се пројектовала адекватна организација система безбедности. Пројектовани систем безбедности треба да буде компромис између националних потреба и могућности у заштити националних интереса.

Као у свим другим областима друштвеног живота, знање се у подручју безбедности, све више афирмише као врхунска вредност и услов за ефикасну праксу. Онај ко не буде у стању да ефикасно предвиђа промене у подручју безбедности, неће моћи рационално и успешно да профилише систем безбедности, нити да оствари уставом дефинисану улогу.

У стратегији националне безбедности утврђују се на свеобухватан начин актуелни најбитнији изазови, ризици и претње безбедности, али и они који ће се највероватније појавити у блиској будућности. Она је основа за пројектовање система националне безбедности, његових елемената и подсистема, као и за спровођење политике безбедности у функцији достизања дефинисаних циљева.

С обзиром на то да се стратегија националне безбедности односи на будућност, треба да буде флексибилна и да се узму у обзир догађаји који имају променљиву природу, односно систем безбедности треба да буде структурно и функционално уређен тако да је адаптиван и да може правовремено да делује у случају нових форми изазова, ризика и претњи безбедности. Приликом дефинисања стратегије националне безбедности значајно је настојање да се схвати будуће безбедносно окружење на основу процењивања прошлости и садашњости, а у

функцији заштите националних интереса и вредности, као и права грађана на миран и достојанствен живот. Али, тешко је поуздано проценити будућност, па постоји ризик да сваку стратегију превазиђу догађаји и да не испуни очекивања. Лоша стратегија националне безбедности може да пружи лажан осећај сигурности на националном нивоу и на нивоу грађанина, као јединке друштва.

За примену стратегије националне безбедности неопходан је потпуни ангажман свих државних субјеката задужених за њену реализацију, јер ће се само на тај начин остварити потпуно и интегрисано функционисање система националне безбедности. Иновирање стратегије националне безбедности трајан је задатак надлежних државних органа. При томе подршка јавности и друштвених институција битан је предуслов за остваривање високог степена ефикасности снага безбедности у процесу решавања ризика и претњи безбедности. Координирано деловање државних институција на остварењу стратешких циљева политике националне безбедности посебно је значајно и непосредно утиче на ефикасност и ефективност заједничких напора законодавне и извршне власти, као и других различитих институција у друштву. С обзиром на потребу координације различитих субјеката и обједињавања напора, многе државе су образовале савете за националну безбедност. Такав приступ су, у суштини, условили сложеност и непрекидно настајање нових форми изазова, ризика и претњи безбедности.

Кроз текст стратегије националне безбедности међународној и домаћој јавности се транспарентно дају на увид кључна стратешка опредељења у креирању националне безбедности. Такође, та стратегија садржи опредељења и вези с регионалним и међународним учењем у изградњи што повољнијег стања безбедности.

Литература

1. R. Aron, *Evolution of Modern Strategic Thought*: „Problems of Modern Strategy“, Part One, No.54, Adelphi Papers, 1969.
2. Robert Brenon, Професор на студијама Националне безбедности Центра Џорџ К. Маршал, *Планирање Стратегије националне безбедности, Оглед о реализацији* (предавање), Београд, 2006.
3. British Defence Doctrine: Joint Warfare Publication 0-01, RUSI – London, Royal United Services Institute for Defence Studies, No 2, 1997.
4. 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.
5. Erich Eder: „*Definition und Gebrauch des Begriffes „Strategie“*“, Osterreichische Militarische Zeitschrift, Wien, No. 2, 1998.
6. John McCain: *Strategy and Force Planning for the 21st Century*, Strategic Review, Washington, D.C, United States Strategic Institute, No. 4, 1996.

7. О. Савић, *Европски дискурс раӣа* (зборник), „Цирцулус“, Београд, 1995.
8. *Стратегија националне безбедности Републике Србије* (нацрт), Београд, 2007.
9. Л. Харт, *Стратегија посредног прилажења*, „Војно дело“, Београд, 1952.
10. М. Шмит, „Идентификовање националних циљева и развијање стратегије: приступ оријентисан на процес“, *Информативни билтен превода*, ЦВНДИ, Београд, 1998–2000.