

ИЗРАДА СТРАТЕГИЈСКИХ ДОКУМЕНАТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ

Дејан С. Стојковић, Милан С. Канкараш,
Блажо М. Радовић* и Влада М. Митић**
Министарство одбране Републике Србије,
Управа за стратегијско планирање

Стратегијска документа у области безбедности и одбране од великог су значаја за заштиту и остварење националних и одбрамбених интереса Републике Србије.

У раду су детаљно анализирани и објашњени место и улога стратегијских докумената у систему националне безбедности и одбране, важност утврђивања релевантних полазишта за њихову израду, животни циклус, те процес израде докумената. Посебна пажња посвећена је објашњењу примене специфичних метода и техника. Нарочиту вредност рада представља чињеница да је већина презентованог садржаја практично примењена приликом израде нацрта нове Стратегије националне безбедности Републике Србије и Стратегије одбране Републике Србије.

Кључне речи: *стратегија, стратегијска документа, безбедност, одбрана, вредности, интереси*

Увод

Планирање одбране у Републици Србији уређено је Законом о одбрани и подзаконским актима. У складу са законом, планирање одбране се реализује израдом стратегијско-доктринарних докумената, планирањем развоја и планирањем употребе снага. Основни стратегијски документи Републике Србије у области безбедности и одбране јесу Стратегија националне безбедности Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија националне безбедности) и Стратегија одбране Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија одбране).

Република Србија функционише у условима крупних промена стања и трендова чинилаца стратегијског окружења које утичу на глобалну, регионалну и националну безбедност. С тим у вези, неопходност Републике Србије је да прати промене у стратегијском окружењу и своја стратегијска документа у области безбедности и одбрани прилагођава тим променама, како би на најбољи начин штитила и остваривала своје националне интересе.

* blazo.radovic@mod.gov.rs

** vlada.mitic@mod.gov.rs

Израда стратегијских докумената у области безбедности и одбране је сложен и дуготрајан процес. Да би се он спровео на одговарајући начин потребно је познавати место и улогу стратегијских докумената, важност утврђивања полазишта за њихову израду, као и животни циклус стратегијских докумената. Од посебног значаја јесте познавање процеса израде докумената, те одговарајуће управљање тим процесом.

Рад представља резултат истраживања различитих приступа у изради стратегијских докумената Републике Србије и других држава. Већина презентованих садржаја је практично проверена у изради нове Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране.

Место и улога стратегијских докумената

Најважнији стратегијски документи Републике Србије у области безбедности и одбране јесу Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране. Када је реч о нормативно-правном одређењу места и улоге тих докумената Устав Републике Србије није на целовит начин уредио ту област. Чланом 99. став 1. тачка 9. Устава Републике Србије (у даљем тексту: Устав) утврђена је надлежност Народне скупштине да усваја стратегију одбране (Устав Републике Србије, 2006). Устав није утврдио обавезу усвајања стратегије националне безбедности.

Стратегијски документи у области безбедности и одбране ближе су уређени Законом о одбрани (Закон о одбрани, 2015). У члану 4. став 1. тачке 14) и 15) дате су дефиниције Стратегије националне безбедности Републике Србије и Стратегије одбране Републике Србије, док су у члану 7. утврђене врсте докумената планирања одбране, те основни стратегијско-доктринарни документи. Члановима 9, 11, 12 и 14. прописане су надлежности државних органа у процесу израде и усвајања стратегијских докумената.

У складу са Законом о одбрани, Стратегија националне безбедности је највиши стратешки документ чијом реализацијом се штите национални интереси Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности у различитим областима друштвеног живота (Закон о одбрани, 2015). Дакле, дефиниција документа имплицира да у њему треба да буду садржани национални интереси, изазови, ризици и претње који угрожавају националне интересе, те мере чијим спровођењем се штите национални интереси. Имајући у виду да документ утврђује националне интересе Републике Србије и начине њихове заштите, може се закључити да је Стратегија националне безбедности „крвна“ стратегија која треба да представља основ за израду других стратешких докумената и докумената јавних политика у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе.

Закон о одбрани Стратегију одбране Републике Србије дефинише као највиши стратешки документ у области одбране којим се дефинишу ставови о безбедносном окружењу, одбрамбеним интересима, мисијама и задацима Војске Србије, структура и функционисање система одбране (Закон о одбрани, 2015). Дакле, документ треба да утврди ставове Републике Србије о безбедносном окружењу, одбрамбеним интересима као трајним потребама и тежњама Републике Србије и њених грађана у области одбране, намени и задацима Војске Србије, као и да одреди

структуру и начине функционисања система одбране. У хијерархијском смислу, Стратегија одбране је позиционирана испод Стратегије националне безбедности Републике Србије као највишег стратешког документа.

Врло често се поставља питање зашто су уопште потребна стратегијска документа у времену наглих, брзих и непредвидивих догађаја који могу да доведу у питање валидност ставова и опредељења исказаних у њима. Иако потпуно легитимна та питања се понајвише темеље на суштинском неразумевању улоге стратегијских докумената.

Сврха стратегијских докумената, односно стратегија, није да предвиђају конкретне догађаје који могу да угрозе националне или одбрамбене интересе нити да дају одговор како штити националне и одбрамбене интересе у конкретним случајевима. Њихова сврха јесте да дају уопштен поглед на стратегијско и безбедносно окружење у коме ће Република Србија штитити и остваривати своје националне и одбрамбене интересе, да успоставе оквире за одлучивање и деловање ради заштите и остварења интереса, те утврде основне правце деловања. Дакле, стратегије са својим јасном формулисаним ставовима треба да буду полазна основа за доношење одлука и деловање Републике Србије у тренутку дешавања одређених догађаја од значаја за безбедност и одбрану земље.

Основна полазишта за израду стратегијских докумената

Пре отпочињања рада на изради стратегијских докумената важно је утврдити основна полазишта на којима ће се заснивати даљи рад. Имајући у виду природу и карактер стратегијских докумената, као и чињеницу да их за усвајање Народној скупштини предлаже Влада, уз претходну сагласност председника Републике, потребно је да полазишта утврди Савет за националну безбедност (Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, 2012).¹ На тај начин обезбедиће се да процес израде докумената буде ваљано усмерен од самог почетка, а чланови Савета укључени у процес и упознати са полазним ставовима на којима се заснива израда докумената. Имајући у виду да је на основу Закона о одбрани Министарство одбране носилац израде стратегијских докумената, полазишта може да утврди и министар одбране, али је у том случају важно да су председник Републике, председник Владе и други надлежни државни руководиоци упознати и сагласни са њима. У супротном, може се довести у питање читав рад на документима уколико се у завршној фази рада на њима доведу у питање основе на којима је базирана израда.

Полазишта су својеврсна политичка усмерења на којима се треба заснивати рад на изради докумената, односно које је потребно операционализовати у документима. То су полазне тачке, упоришта и основне идеје које дају политички оквир за израду докумената. Утврђују се на основу анализе чинилаца односно исходишта стратегије националне безбедности и стратегије одбране.

¹ У члану 5. Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије утврђено је да је Савет за националну безбедност тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности, те да се стара о националној безбедности тако што разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности и др.

Полазишта могу да буду исказана у виду циљева који се желе постићи, ограничења која треба узети у обзир приликом рада на документима или критеријума за формулисање ставова и опредељења у стратегијама. Приликом утврђивања полазишта потребно је узети у обзир: (1) међународне односе и односе у региону; (2) геополитички положај Републике Србије; (3) модалитете угрожавања безбедности; (4) политичке и економске трендове; (5) научни и технолошки развој; (6) демографске карактеристике; (7) традиције народа и државе; (8) међународне споразуме и друго.

Имајући у виду природу и карактер савременог стратегијског окружење и изазова, ризика и претњи безбедности, једно од полазишта за израду стратегије националне безбедности и стратегије одбране јесте примена свеобухватног приступа безбедности. То полазиште подразумева да је у супротстављању изазовима, ризицима и претњама безбедности и заштити и остваривању националних интереса Републике Србије потребно заједничко ангажовање свих субјеката и потенцијала друштва и државе.

С обзиром на одлуку Народне скупштине полазиште у изради стратегијских докумената је и војна неутралност Републике Србије. То полазиште подразумева да је Република Србија опредељена да не приступа војно-политичким савезима. Међутим, такво опредељење није препрека за сарадњу Републике Србије са другим државама и војно-политичким савезима, у складу са заједничким интересима. Војна неутралност као полазиште у изради стратегијских докумената значи да ће се заштита националних и одбрамбених интереса спроводити, пре свега, ослонцем на сопствене снаге и потенцијале. У вези са тим, неопходна је и разрада специфичног концепта одбране.

На основу Устава Републике Србије и реалног стања, једно од полазишта у изради стратегијских докумената је и очување Аутономне Покрајине Косово и Метохија у саставу Републике Србије. Имајући у виду специфичност и значај тог питања за безбедност Републике Србије и њених грађана, у стратегијским документима потребно је утврдити ставове и опредељења у вези са очувањем Косова и Метохије у саставу Републике Србије.

Чланство у Европској унији је један од најважнијих спољнополитичких приоритета Републике Србије. У складу са тим, у изради стратегијских докумената треба узети у обзир тај приоритет, као и потребу за усаглашавањем спољне, безбедносне и одбрамбене политике Републике Србије са ставовима Европске уније.

Правовремено и адекватно утврђена полазишта су од изузетног значаја за успешност рада на изради стратегије националне безбедности и стратегије одбране. Она дају почетни политички оквир у коме се треба кретати приликом формулисања ставова и опредељења у стратегијским документима.

Животни циклус стратегијских докумената

Стратегијски документи имају свој животни циклус. Под животним циклусом стратегијских докумената подразумева се период од почетка њихове израде до престанка њиховог важења и анализе спровођења. Животни циклус обухвата више фаза: фазу израде, фазу спровођења и фазу анализе спровођења.

Почетак израде новог стратегијског документа зависи од више чинилаца. Најважнији чинилац јесте степен усклађености тренутно важећег документа са стратегијским окружењем, односно са стањем и трендовима у стратегијском окружењу. Имајући у виду динамичност окружења, промене степена усклађености могу да буду врло брзе и неочекиване, што може да захтева ранији почетак израде новог стратегијског документа него што је то било првобитно планирано. Теоријски посматрано, са израдом новог стратегијског документа треба отпочети у тренутку који ће обезбедити да његово усвајање буде пре него што претходни документ дође у стање критичне неусаглашености са стратегијским окружењем.

Поред потребе за усаглашавањем са променама у стратегијском окружењу, израда новог стратегијског документа може да буде иницирана и другим разлозима. Политички разлози могу да буду кључни приликом одлучивања да се започне израда нових докумената. На пример, један од разлога за отпочињање израде нових стратегијских докумената Републике Србије може да буде и њихово усаглашавање са препорукама Европске уније у вези са приступним преговорима односно са Глобалном стратегијом за спољну и безбедносну политику Европске уније, а имајући у виду европску спољно-политичку оријентацију Републике Србије (European Commission, 2016).

Фаза израде стратегијских докумената завршава се њиховим усвајањем од стране надлежног државног органа. Пре тога, неопходно је спровести све предвиђене активности, у складу са процедуром за усвајање те врсте докумената.

Најинтензивнији и најзначајнији део животног циклуса јесте спровођење усвојених стратегијских докумената. Доследним спровођењем Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране штите се и остварују национални и одбрамбени интереси. Ставовe, одређења и утврђене мере спроводе систем националне безбедности и систем одбране усклађеним и јединственим деловањем свих њихових делова.

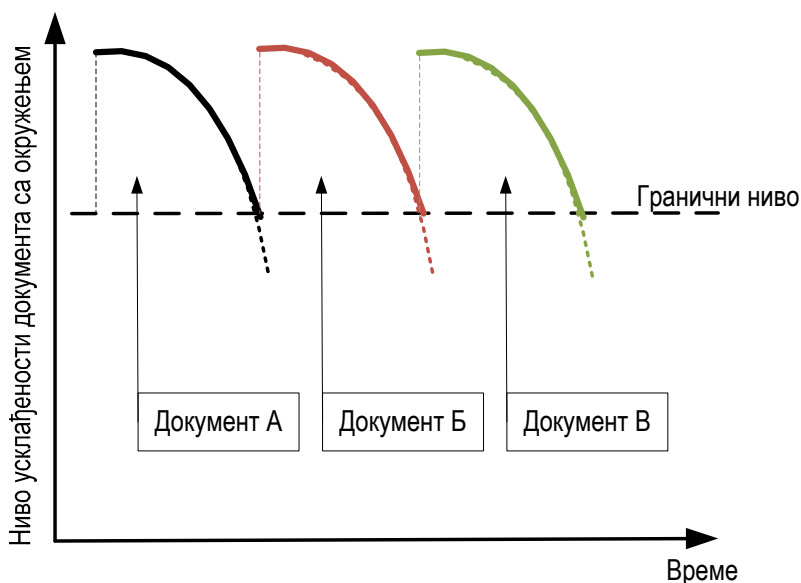
У спровођењу стратегија учествују: грађани, државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица и предузетници, у складу са утврђеним правима и обавезама и прописаним надлежностима. У реализацији стратегија Република Србија може да сарађује са другим државама и међународним организацијама, у складу са сопственим интересима.

Ради спровођења стратегијских докумената израђују се акциони планови (Закон о одбрани, 2015). Акциони планови су оперативни документи који треба да садрже све битне елементе у вези са спровођењем стратегија. Они обухватају мере и активности које треба спровести, као и то ко ће, до када и како спроводити те мере и активности. Да би се акциони планови донели правовремено са њиховом израдом треба отпочети пре формалног усвајања стратегија, односно у фази израде стратегија.

Реализацију стратегија односно акционих планова за њихово спровођење потребно је континуирано пратити. У случају уочавања одступања од планова потребно је предузимање корективних мера које ће обезбедити доследну реализацију докумената. У вези са тим, Министарство одбране које је носилац израде нацрта Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране, те акционих планова за њихово спровођење, подноси Влади годишњи извештај о реализацији акционих планова. Са годишњим извештајем потребно је упознати и Савет за националну безбедност.

Последња фаза животног циклуса стратегијских докумената јесте фаза анализе спровођења. Та фаза формално започиње након престанка важења одређеног стратегијског документа и има за циљ утврђивање у ком степену је документ реализован, који су разлози евентуалног одступања од планираног, који су проблеми били присутни током спровођења, како су решавани, односно како ће бити решавани у будућности и друго.

Животни циклус стратегијских докумената треба да прате стручни органи који су надлежни за њихову израду и праћење спровођења. Ради заштите националних и одбрамбених интереса потребно је да стратегије у области безбедности и одбране буду усклађене са стањем стратегијског окружења. У складу са тим, врло је важно да усвајање и примена новог документа отпочне пре него што претходни документ дође у стање критичне неусаглашености са стратегијским окружењем, односно када његово спровођење не доприноси на адекватан начин заштити интереса Републике Србије (слика 1).

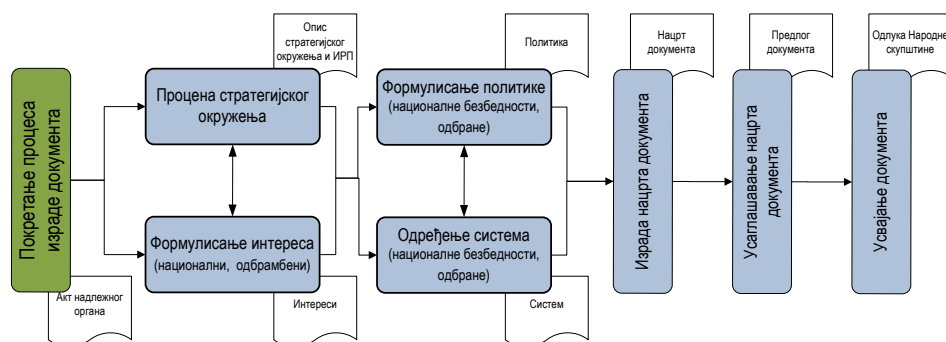


Слика 1 – Животни циклус стратегијских докумената у области безбедности и одбране

Познавање и праћење животног циклуса стратегијских докумената ствара услове да Република Србија у сваком тренутку има документа чије спровођење је у функцији заштите и остварења националних и одбрамбених интереса. То значи да су стање и трендови стратегијског окружења правовремено анализирани и процењени, те да су формулисани ставови и опредељења о томе како ће Република Србија штитити и остваривати своје интересе у конкретним околностима.

Процес израде стратегијских докумената

Израда стратегијских докумената је прва фаза њиховог животног циклуса која временски обухвата период од почетка рада на нацрту до усвајања документа. Иако постоје различити приступи пракса је показала да та фаза начелно треба да обухвата следеће активности: процену стратегијског окружења, формулисање интереса и циљева, формулисање политике, одређења система (националне безбедности, одбране, ...), израду нацрта документа, усаглашавање нацрта документа и усвајање документа (слика 2).



Слика 2 – Модел процеса израде стратегијских докумената

Приказани модел је релативно детаљан и може представљати својеврстан водич кроз процес израде докумената. Редослед активности процеса израде докумената је услован, јер често није могуће јасно раздвојити завршетак једне и почетак друге активности, а поједине активности процеса се могу спроводити истовремено.

Имајући у виду природу и карактер стратегијских докумената у области безбедности и одбране и њихов интерресорни карактер, документа треба да израђује радна група састављена од представника органа државне управе и других институција у складу са њиховим надлежностима. У зависности од одабраног приступа, у саставу радне групе могу да буду и представници научних и образовних институција и организација цивилног друштва које се баве безбедношћу и одбраном.

Израда документа формално започиње доношењем акта надлежног органа. У складу са законом и подзаконским актима тај акт може да донесе Влада или министар одбране. Акт о изради стратегијских докумената начелно садржи: састав и задатке радне групе, рокове за израду докумената, носиоца стручних и административно-техничких послова, податке о одобреним финансијским средствима за израду докумената, начине заштите тајних података, начин и динамику извештавања о току процеса израде и друго.

Процена стратегијског окружења

Стратегијско окружење Републике Србије чини систем међусобних веза и односа безбедносног, политичког, економског, социјалног, технолошког и других чинилаца који на различите начине утичу на Републику Србију и њену безбедност. Чиниоци стратегијског окружења међусобно су условљени и повезани чинећи недељиву целину.

Процена стратегијског окружења спроводи се ради сагледавања стања и трендова чинилаца стратегијског окружења и њиховог утицаја на безбедност Републике Србије. Проценом стратегијског окружења сагледавају се појединачни, кумулативни и хибридни утицаји безбедносног, политичког, економског, социјалног, технолошког, информационог, енергетског, еколошког и других чинилаца.

Под појединачним утицајима подразумевају се изоловани утицаји одређеног чиниоца. Иако су појединачни утицаји у пракси релативно ретки, постоје околности када одређени чинилац испољава деловање које је одвојено од деловања других чинилаца.

Кумулативни утицаји јесу скупни, удружени утицаји више различитих чинилаца. Такви утицаји су чести и карактеристични су због синергије у деловању више чинилаца стратегијског окружења. Разматрање кумулативних утицаја је сложено и захтева поседовање темељних и специфичних знања и информација, као и коришћење посебних алата и техника. То је неопходно ради објективног утврђивања великог броја веза између чинилаца стратегијског окружења и препознавања њиховог међусобног утицаја.

Хибридни утицаји су специфични утицаји настали спајањем или укрштањем више појединачних и/или кумулативних утицаја. За разлику од кумулативних утицаја код којих је присутно удружено деловање више различитих чинилаца који задржавају своју битност, хибридни утицаји су нови ентитети настали „спајањем” деловања више чинилаца. Они имају специфичну природу и карактеристике различите од природе и карактеристика појединачних утицаја од којих настају.

С тим у вези, приликом процене стратегијског окружења потребно је описати утицај конкретне појаве у оквиру чинилаца на безбедност Републике Србије, временски распон у коме утицај испољава, тип утицаја, тренд, као и релативни значај сваког утицаја. Користан алат за опис појединачних утицаја конкретних појава у оквиру чинилаца стратегијског окружења јесте матрица за анализу и процену стратегијског окружења (табела 1).

Табела 1 – Матрица за анализу и процену стратегијског окружења, прилагођено (Ковач & Стојковић, 2009)

Чинилац	Опис утицаја конкретне појаве у оквиру чиниоца на безбедност Републике Србије	Карактеристике утицаја			
		Временски распон	Тип	Тренд	Релативан значај
		До 1 год. (К) 1-5 год. (С) Преко 5 г. (Д)	Позитиван (+) Негативан (-)	Растући (>) Непромењен (=) Опадајући (<)	Критичан (К) Значајан (З) Неважан (Н)
1	2	3	4	5	6
Безбедносни:					
- Терористичке активности на југу РС.	Могу се очекивати терористички напади на припаднике Војске Србије и полиције. Мање криминално-терористичке групе се могу очекивати са простора КиМ, а могући објекти напада су појединачна моторна возила и патроле Војске Србије и полиције у Копненој зони безбедности.	С	-	<	3
Политички:					
Економски:					
Социјални:					
- Неравномерна насељеност.	Неравномерна насељеност негативно утиче на извршење мобилизације и попуну јединица ВС.	Д	-	>	3
Технолошки:					
Информациони:					
Енергетски:					
Еколошки:					
Други чиниоци:					

Деловање чинилаца стратегијског окружења успоставља тзв. стратегијски контекст под којим се подразумева скуп манифестних облика појединачног, кумулативног и/или хибридног деловања чинилаца стратегијског окружења на посматрани субјект. Сваки субјект чије се стање, пројекције и развој разматрају из угла стратегијског окружења има специфичан и себи својствен стратегијски контекст. Стратегијски контекст Републике Србије чини низ појава насталих као резултат интеракције Републике Србије и чинилаца стратегијског окружења (Stojković & Radović, 2017).

Процена стратегијског окружења обухвата и процену изазова, ризика и претњи безбедности који на различите начине и различитим интензитетом утичу на националне и одбрамбене интересе Републике Србије. Основна сврха те процене јесте утврђивање карактера изазова, ризика и претњи, вероватноће испољавања, те последица које може изазвати њихово испољавање.

Карактер изазова, ризика и претњи безбедности може бити различит. На пример, изазови, ризици и претње безбедности могу бити војног или невојног, оружаног или неоружаног, социјалног, природног или техничко-технолошког карактера и друго.² Вероватноћа испољавања изазова, ризика и претњи процењује се на четворостепеној скали: извесно, вероватно, мало вероватно, није вероватно. Трајање испољавања исказује се у данима, месецима и годинама. Интензитет изазова, ризика и претњи може бити висок, средњи или низак, а последице испољавања катастрофалне, велике, мале и безначајне.

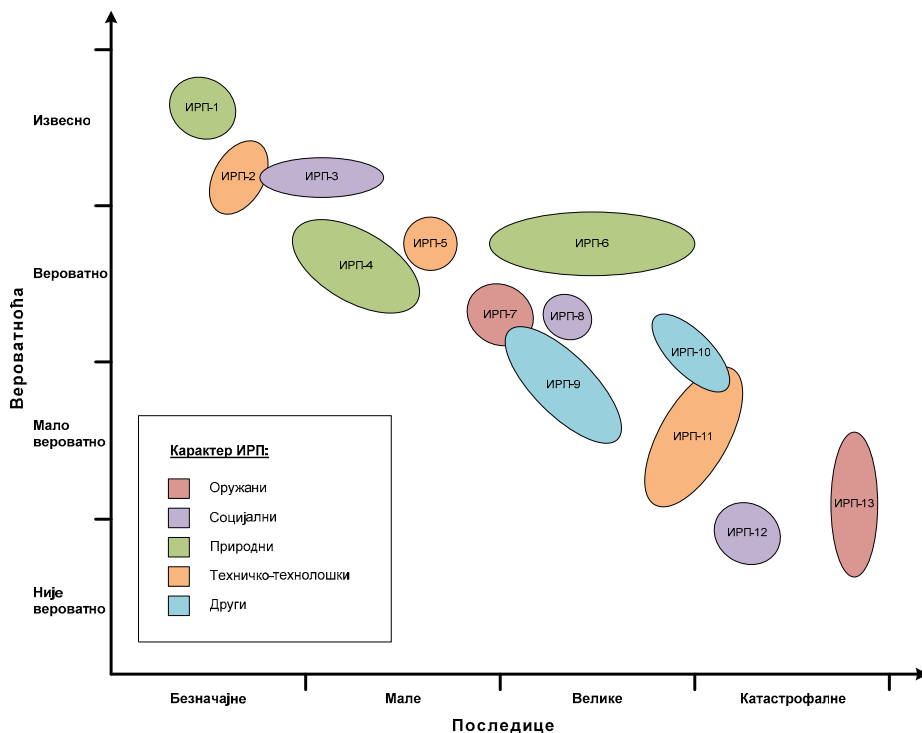
Резултати процене изазова, ризика и претњи безбедности могу се приказати табеларно и графички. Табеларни приказ (табела 2) резултата је детаљан и даје основу за даљу анализу и приказ изазова, ризика и претњи безбедности.

Табела 2 – Табеларни приказ изазова, ризика и претњи безбедности

Ред. бр.	Назив изазова, ризика и претње	Карактер	Вероватноћа	Трајање	Интензитет	Последице
1	2	3	4	5	6	7
1.	ИРП-1	природни	извесно	до 15 дана	средњи	безначајне
2.	ИРП-3	социјални	извесно	до три месеца	висок	безначајне -мале
3.						
4.						
5.						

² Подела су условне. У теорији и пракси постоје и другачије поделе изазова, ризика и претњи безбедности, у односу на њихов карактер.

Графички приказ резултата процене изазова, ризика и претњи безбедности на очигледнији начин приказује резултате. Међутим, графички приказ садржи мањи број информација него што је то случај са табеларним приказом (слика 3).



Слика 3 – Графички приказ изазова, ризика и претњи безбедности

Исход процене стратегијског окружења јесте опис стања и трендова чинилаца стратегијског окружења на глобалном, регионалном и националном нивоу, те изазова, ризика и претњи безбедности Републике Србије. Адекватна процена стратегијског окружења ствара услове за спровођење осталих активности у процесу израде стратегијских докумената.

Процену стратегијског окружења спроводи радна група. Међутим, у припреми улазних података и информација учествују стручни органи надлежни за процену стратегијског окружења, те службе безбедности.

Формулисање интереса и циљева

Национални интереси Републике Србије јесу трајне потребе и тежње и њених грађана. Засновани су на универзалним и националним вредностима које произилазе из Устава и наслеђа српског народа и свих грађана који живе у Републици Ср-

бији. Одбрамбени интереси Републике Србије засновани су на њеним националним интересима. Њихово остваривање у функцији је остваривања и заштите националних интереса.

Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране садрже националне и одбрамбене интересе. То је у складу са праксом великог броја земаља које управо у стратегији националне безбедности и стратегији одбране наводе своје националне и одбрамбене интересе. У случају да се створе нормативни и други услови за израду и усвајање стратегије државе, национални интереси били би утврђени у том документу, док би се у стратегији националне безбедности утврђивали безбедносни интереси.

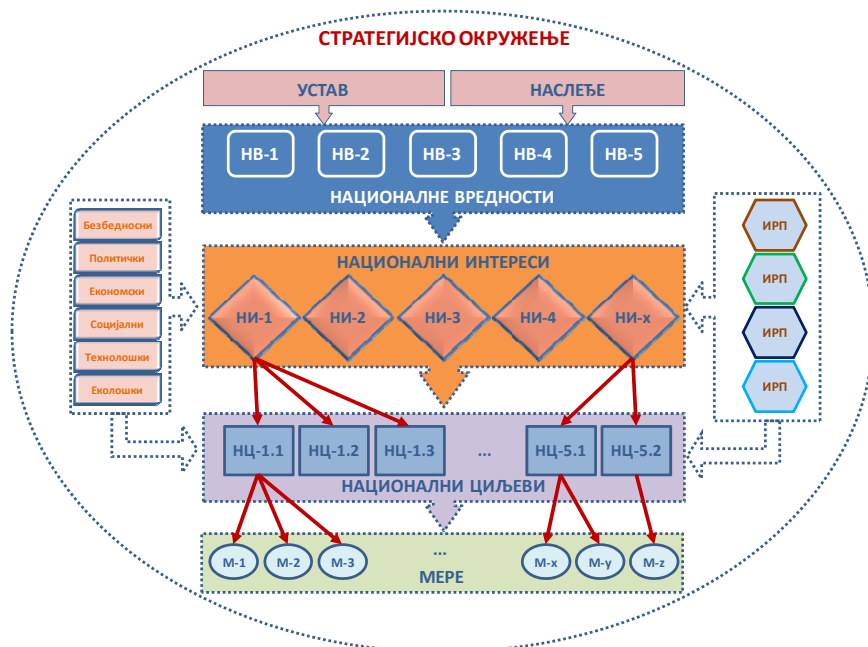
Као што је већ речено, основу за формулисање националних интереса представљају националне вредности. Под националним вредностима подразумевају се општеприхваћена друштвена веровања о томе шта је ваљано, пожељно, корисно, односно о томе шта је непожељно и недопустиво. Као основне националне вредности Републике Србије могу се истаћи: слобода, независност, мир, безбедност, демократија, владавина права, социјална правда, људска и мањинска права и слободе, родољубље и здрава животна средина.

Поред основних националних вредности приликом формулисања националних интереса потребно је узети у обзир и стратегијско окружење и изазове, ризике и претње безбедности Републике Србије. Национални интереси се штите и остварују у стратегијском окружењу које има своје специфичне карактеристике. Сходно томе, националне интересе треба одредити у складу са стањем и трендовима у стратегијском окружењу. Такође, националне интересе угрожавају конкретни изазови, ризици и претње које је потребно узети у обзир приликом формулисања националних интереса.³

Национални интереси су релативно трајне категорије и указују на дугорочне циљеве Републике Србије. Приликом формулисања националних интереса треба водити рачуна да они буду трајног и аспиративног карактера. Чињеница да се одређени национални интерес не може остварити у догледном временском периоду не значи да се од тог интереса треба одустати.

С обзиром на то да су национални интереси опште категорије, конкретизују се превођењем у националне циљеве. Национални циљеви Републике Србије представљају јасно исказана жељена стања или резултате које Република Србија тежи да постигне у одређеном временском периоду, а ради остварења и заштите националних интереса. За сваки посебан национални интерес одређује се више националних циљева, при чему треба имати у виду да се њима можда не могу у потпуности обухватити интереси, с обзиром на њихов дугорочни карактер. Национални циљеви служе да се преко њих искаже оно што се реално може достићи, односно са одређеном вероватноћом остварити у одређеном временском периоду. Модел формулисања националних интереса и циљева приказан је на слици 4.

³ У пракси се процена стратегијског окружења и изазова, ризика и претњи безбедности и формулисање националних интереса и циљева врло често спроводе истовремено. Разлог за то јесте њихова међусобна условљеност. Наиме, процену је потребно спроводити у односу на конкретне националне интересе, као што је и националне интересе потребно формулисати у односу на конкретно стратегијско окружење.



Слика 4 – Модел формулисања националних интереса и циљева

Слична је ситуација је и са одбрамбеним интересима. Одбрамбени интереси се операционализују утврђивањем одбрамбених циљева.

Формулисање националних и одбрамбених интереса и циљева је врло сложен процес који захтева знање и искуство. Поред тога, њихово формулисање често захтева и дуготрајна усаглашавања на политичком и стручном нивоу, услед потребе за успостављањем што ширег консензуса о томе чему ће Република Србија и њени грађани тежити у будућности.

Формулисање политике

Након утврђивања националних односно одбрамбених интереса и циљева следи формулисање политике националне безбедности односно политике одбране. То је врло сложена фаза израде стратегијских докумената у којој је потребно утврдити на који начин ће бити остваривани утврђени интереси и циљеви.

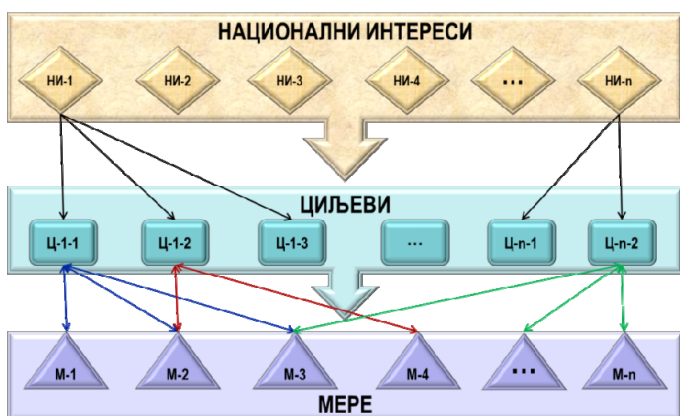
Политика националне безбедности јесте део укупне државне политике и представља скуп ставова, начела и опредељења којима се усмерава одлучивање и деловање Републике Србије ради заштите и остварења националних интереса. Политика националне безбедности спроводи се предузимањем свеобухватних и усклађених мера у различитим областима друштвеног живота. С обзиром на природу савременог стратегијског окружења, политика националне безбедности треба да буде заснована на примени свеобухватног приступа који подразумева заједничко ангажовање свих субјеката

и потенцијала друштва и државе. Спровођењем политике националне безбедности, пред заштите и остварења националних интереса, стварају се претпоставке за политички, економски, социјални, културни и укупни друштвени развој Републике Србије.

Политика одбране јесте део политике националне безбедности Републике Србије и представља скуп опредељења, начела и ставова којима се усмерава одлучивање и деловање у Републици Србији ради заштите и остварења одбрамбених интереса. Она је усмерена ка стварању одговарајућих унутрашњих и спољних, политичких, економских, социјалних, безбедносних, војних и других услова за заштиту и остварење одбрамбених интереса Републике Србије.

Политика националне безбедности и политика одбране могу да буду формулисане коришћењем различитих приступа. У пракси је доста чест случај да се, на пример, у оквиру политике националне безбедности формулишу тзв. елементи политике националне безбедности. Тако су у Стратегији националне безбедности Републике Србије из 2009. године формулисане спољна политика, економска политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности итд. Такав приступ има позитивну страну да „заокружује“ ставове и опредељења, односно мере које ће се предузимати у оквиру одређене области друштвене делатности. Међутим, применом таквог приступа не види се на одговарајући начин како ће се остваривати национални интереси и циљеви, односно које ће мере и активности бити предузете ради остваривања конкретног интереса или циља. Применом тзв. процесног приступа мере у оквиру политике националне безбедности и политике одбране не групишу се по областима друштвене делатности, већ на основу интереса и циљева на које се односе.

Мере треба да буду формулисане на начин да њихова практична примена непосредно допринеси остварењу конкретног националног и одбрамбеног циља, односно интереса (слика 5). У зависности од комплексности циља, за сваки појединачни циљ потребно је одредити више различитих мера чијим спровођењем се тај циљ остварује. Уколико је нека мера у функцији више различитих циљева односно интереса, та мере се наводи у сваком појединачном случају, али треба тежити њеној прецизној формулацији, чиме се избегава понављање. Дакле, уколико се мера односи на више циљева односно интереса, потребно је прецизно навести њене специфичности за сваки конкретан случај.



Слика 5 – Модел одређивања мера за заштиту и остварење националних интереса и циљева

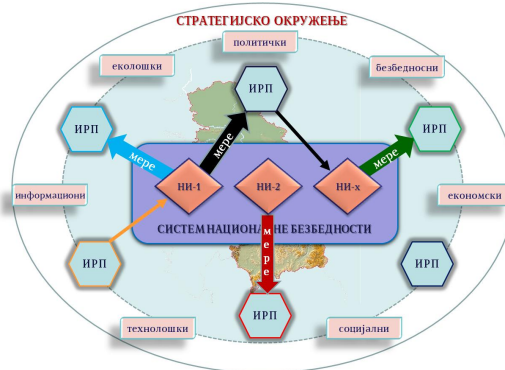
С обзиром да је Законом о одбрани прописано да се израђују и усвајају акциони планови за спровођење Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране, приликом одређивања мера потребно је водити рачуна да оне буду формулисане на начин који ће омогућити њихово превођење у активности и уградњу у акционе планове. На тај начин значајно ће се олакшати рад на изради акционих планова.

Одређивање система националне безбедности и система одбране

Политику националне безбедности и политику одбране Републике Србије спроводи систем националне безбедности, односно систем одбране. Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и остваривање националних интереса Републике Србије. Систем одбране је део система националне безбедности који представља јединствену, нормативно, структурно и функционално уређену целину, чији је циљ остваривање одбрамбених интереса Републике Србије.

У Стратегији националне безбедности и Стратегији одбране потребно је одредити структуру и начин управљања, те основна начела функционисања система националне безбедности и система одбране. У складу са теоријом система, систем националне безбедности и систем одбране се састоје из управљачког и извршног дела. Управљачке делове система националне безбедности и система одбране треба да чине највиши органи законодавне и извршне власти који, у складу са Уставом Републике Србије и законом, њима управљају и стварају стратегијско-доктринарне, нормативно-правне, организационе, материјалне и друге услове за њихово функционисање. Извршне делове чине субјекти који својим деловањем непосредно штите Републику Србију од изазова, ризика и претњи безбедности.

Управљачки и извршни делови система националне безбедности и система одбране спровode мере утврђене политиком националне безбедности и политиком одбране ради заштите и остварења националних и одбрамбених интереса. Повезаност система националне безбедности, политике националне безбедности, националних интереса и циљева и стратегијског окружења приказана је на слици 6.



Слика 6 – Модел веза и односа основних елемената стратегије националне безбедности

У стратегијским документима потребно је утврдити и основна начела функционисања система националне безбедности. Начела треба да буду заснована на основним уставним и законским одредбама, међународном праву и основним правним инструментима из области људских права.

Израда и усаглашавање нацрта и усвајање докумената

Спровођењем претходно описаних фаза израде стратегијских докумената створени су услови за израду самих нацрта докумената. Наиме, исходи претходних фаза представљају основу за израду појединих делова нацрта Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране, али је у овој фази рада потребно обезбедити потпуну усклађеност и повезаност између делова.

Усаглашавање нацрта докумената обавља се током читавог процеса израде, на нивоу посебне радне групе, државних органа и других заинтересованих страна (организације, цивилног друштва, удружења грађана итд.). Важан део процеса израде докумената јесте јавна расправа. Јавна расправа се покреће доношењем закључка Владе, а на предлог Министарства одбране. Кроз јавну расправу све заинтересоване стране, од државних институција, преко организација цивилног друштва до појединаца, могу да искажу своје примедбе и дају предлоге за унапређење нацрта стратегијских докумената.

Усвајање докумената може бити врло сложено и дуготрајно, јер је потребно постићи сагласност свих надлежних органа. У том смислу потребно је предвидети довољно времена за ваљану припрему и образложење нацрта докумената пре упућивања на одлучивање Влади и Народној скупштини. Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране усваја Народна скупштина својом одлуком.

Закључак

Стратегијским документима у области безбедности и одбране одређују се национални и одбрамбени интереси Републике Србије, идентификују изазови, ризици и претње који угрожавају те интересе, те утврђују политика националне безбедности и политика одбране чијим спровођењем се интереси штите. Најзначајнији стратегијски документи Републике Србије који се израђују у области безбедности и одбране јесу Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране. Њихова сврха није предвиђање будућих догађаја, већ успостављање основе за доношење одлука и деловање Републике Србије у случају угрожавања безбедности.

Ради стварања услова за успешан рад на изради стратегијских докумената од велике важности јесте утврђивање основних полазишта која представљају својеврсна политичка усмерења на којима се заснива израда докумената. Основна полазишта треба да утврди Савет за националну безбедност као тело које обједињује све кључне субјекте националне безбедности и одбране Републике Србије. Приликом утврђивања полазишта потребно је узети у обзир више чинилаца од којих су најзначајнији међународни односи и односи у региону, геополитички положај Републи-

ке Србије, модалитети угрожавања безбедности, политички и економски трендови, научни и технолошки развој, демографске карактеристике, традиција народа и државе и слично.

Ради заштите националних и одбрамбених интереса Републике Србије потребно је да стратегијски документи у области безбедности и одбране буду усклађени са стањем стратегијског окружења. У вези са тим, важно је да усвајање и примена новог документа отпочне пре него што претходни документ дође у стање критичне неусаглашености са стратегијским окружењем. Да би се то обезбедило неопходно је континуирано праћење животног циклуса документа и правовремено идентификовање неусаглашености са стање стратегијског окружења.

Процес израде стратегијских докумената је врло сложен јер обухвата више активности, укључује велики број учесника и захтева специфична усаглашавања на различитим нивоима. На основу резултата истраживања и практичних искустава може се закључити да процес израде стратегијских докумената треба да обухвата следеће фазе: процену стратегијског окружења, формулисање интереса и циљева, формулисање политике, одређење система, израду нацрта докумената, усаглашавање нацрта докумената и усвајање докумената. Свака од наведених фаза обухвата више активности.

Поред прецизно структурираног процеса за успешан рад на изради стратегијских докумената важна је и примена одговарајућих метода, алата и техника. Њиховим адекватним коришћењем у великој мери се олакшава рад и омогућава сагледавање релевантних чињеница.

Значај рада огледа се у практичној променљивости приказаног начина израде стратегијских докумената у области безбедности и одбране. Такође, приказани начин израде може се применити, уз потребна прилагођавања, и за израду других докумената јавних политика.

Литература

[1] Adizes, I. (2004). *Managing corporate lifecycles: how to get to and stay at the top*. Santa Barbara, USA: The Adizes Institute Publishing.

[2] European Commission. (2016). *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Brusel.

[3] Mintzberg, H. (1987, July-August). *Crafting Strategy*. *Harvard Busines Review*, стр. 66-74.

[4] Mintzberg, H. (1987, June). *The Strategy Concept 1: Five Ps for Strategy* (Т. 30). *California Management Review*.

[5] Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planers*. New York: Free Press.

[6] Parthasarthy, R. (2007). *Fundamentals of Strategic Management*. Houghton Mifflin Company.

[7] Peter, P. (1986). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. New Jersey: Princeton University Press.

[8] Stojković, D., & Radović, B. (2017). Strategic Environment Influence on Development of Defense of the Republic of Serbia. *Vojno delo*, 69(4), 5-16.

[9] Stolberg, A. (2012). *How nation-state craft national security strategy documents*. Pennsylvania: U.S. Army War College.

[10] The International Security Sector Advisory Team (ISSAT). (2012). *National security strategy (NSS)*. Преузето Април 11, 2018 са SSR Methodology and Guidance: <https://issat.dcaf.ch/ser/Learn/SSR-Methodology-Guidance/National-Reform-Process/Reform-Phases/Formulate-Vision-and-Strategy/Formulate-NATIONAL-SECURITY-vision-and-strategy/National-security-strategy-NSS>

[11] USA Department of Defence. (2014). *Quadrennial Defence Review*. Washington: Department of Defence.

[12] Димитријевић, Б. (2008). Стратегија националне безбедности (модел). *Војно дело* (2), 65-92.

[13] Закон о одбрани. (2015). Београд: *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон и 10/2015.

[14] Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије. (2012). Београд: *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2007 и 72/2012.

[15] Ковач, М., & Стојковић, Д. (2009). *Стратегијско планирање одбране*. Београд: Војноиздавачки завод.

[16] Крга, Б. (2017). *Стратегија националне безбедности*. Београд: Медија центар Одбране.

[17] Нишић, С. (2011). Војна стратегија у систему наука одбране. *Војно дело* (Лето/2011), 110-125.

[18] Радовић, Б. (2012). Избор концепта националне безбедности Републике Србије – утемељујуће теорије и дилеме. *Војно дело*, Лето/2012, 150-169.

[19] Устав Републике Србије. (2006). Београд: *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.