

**Проф. др Зоран Драгишић**

*Ванредни професор*

*Универзитет у Београду, Факултет безбедности*

## **БЕЗБЕДНОСТ, СТРАТЕГИЈА, ПОЛИТИКА И СИСТЕМ**

### **Сажетак**

*Безбедност је централни појам око кога се данас групишу различите теорије и различити концепти, не само у студијама безбедности већ и у другим научним дисциплинама. Око садржаја и обима појма безбедност постоје значајна неслагања међу ауторима који припадају различитим теоријским правцима. Различита разумевања појма безбедности имају своје практичне импликације када је у питању дефинисање стратегија, политика и система безбедности који треба да задовоље практичне потребе држава, народа и појединаца. Овај рад представља покушај да се појам безбедности, схваћен у аксиолошком смислу, повеже са стратегијама, политикама и системима који треба да буду инструмент заштите вредности које су услов опстанка држава, народа и појединаца.*

**Кључне речи:** *безбедност, стратегије безбедности, политика безбедности, системи безбедности*

Сваки аутор у савременим студијама безбедности поставља питања шта је то безбедност; на шта се она односи; које су јој границе; ко и шта су објекти безбедности, а ко су субјекти безбедности; и помоћу којих легитимних средстава можемо доћи до постизања и очувања безбедности? Наведена питања представљају централне дилеме око којих постојеће школе студија безбедности покушавају да конституишу савремени појам безбедности.

Појам безбедности је уско везан за вредности, и поред бројних покушаја дефинисања безбедности, дефиниција Арнолда Волферса, коју многи сматрају „стандардом” у овој области, без-

бедност дефинише управо преко вредности: *“Безбедност, у објективном смислу, одмерава одсуство претњи за стечене вредности, док у субјективном смислу она представља одсуство страха да те вредности могу бити нападнуте”*<sup>(1)</sup>

У српској науци безбедности она се такође дефинише као вредност и то *“инструментална вредност”*, па тако Љубомир Стајић безбедност дефинише на следећи начин: *“Тиме долазимо до новог приступа безбедности (насупротив одређењу безбедности као одсуства угрожавања прим. аут.), тј. до одређивања садржаја безбедности која полази од тога да је безбедност у ствари вредност (државна, национална, политичка, морална, економска, лична, итд.) и то инструментална вредност која објашњава начин да се нешто постигне, а не само појава (стање) сама за себе.”*<sup>(2)</sup>

Радослав Гађиновић безбедност дефинише као *«стање заштићености личности, друштва и државе, стање заштићености животних интереса, стање заштићености националних интереса, симбол о стању система у односу на неповољна дејства»*.<sup>3)</sup>

Дакле, вредности у науци безбедности представљају „оно што се штити“, насупротив „онога од чега се штити“. И предмет заштите, за који смо установили да представља вредности, и извори угрожавања, који се у савременој науци безбедности дефинишу као изазови, ризици и претње, пресудно утичу на концептуализацију безбедности, која се у институционалном смислу изражава као систем националне безбедности, са свим својим структурним елементима, нормативним апаратом и акционим могућностима. Као што смо видели, и сама безбедност, схваћена као стање одсуства угрожавања других вредности и страха да може доћи до њиховог угрожавања, представља посебну вредност.

Мир као универзална вредност, која омогућује несметан развој међународне заједнице, појединачних држава и сваког људског бића, свакако је централна тема у проучавању студија безбедности. Обезбеђивање и очување мира представља један од главних циљева коме теже различити системи безбедности, и независно од безбедносног концепта који заступају, сви теоретичари који се баве овим питањима истичу мир као главну инструменталну вредност,

1) Wolfers Arnold, *National Security as an Ambiguous Symbol*, John Hopkins UP, Baltimor, 1962.

2) Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, ФЦО, Драганић, Београд, 2005, стр. 23.

3) Радослав Гађиновић, *“Безбедност као модерна научна дисциплина”*, у *Србија - Безбедносни и институционални изазови*, Зборник радова, ИПС, Београд, 2009, стр. 20.

али и вредност по себи, коју треба достићи ваљаним уређењем система безбедности.

Питањем мира бавили су се теоретичари који су припадали различитим научним дисциплинама, тако су теоретичари из области међународних односа, у чијем крилу су се и развиле студије безбедности, безбедност скоро поистовећивали са појмом војне моћи.<sup>4)</sup> Осигуравање безбедности преко војне моћи полази од логике, да што је већа војна моћ и боље успостављена равнотежа војне моћи, то ће мир бити стабилнији и безбедност већа.

За разлику од теоретичара међународних односа, истраживачи из области мировних студија, покушавали су да пронађу другачије, „позитивне” концепте мира и ненасиља и на њима заснован концепт безбедности. Теоријска размимоилажења међу овим различитим школама безбедности управо су се темељила на различитом разумевању садржаја вредности око којих се успостављају главни безбедносни концепти.

Концепт тзв. “позитивног мира”, чији је творац Јохан Галтунг<sup>5)</sup> и „стабилног мира” о коме је говорио Кенет Боулдинг,<sup>6)</sup> значајно проширују појам безбедности као инструмента за постизање мира. Према тумачењима Галтунга и Боулдинга, безбедност мора да почива на стабилном и дуготрајном миру. Овакво разумевање мира иде много даље од пуког „негативног мира”, схваћеног као одсуство рата, који представља само једну од врста „директног насиља”.<sup>7)</sup> Мир као инструментална вредност може да почива искључиво на одсуству онога што Галтунг назива “структурним насиљем”, односно лишености већине светског становништва нормалних услова за живот, што подразумева, поред одсуства социјалног благостања, и систематско кршење људских права и немогућност великог дела популације да развија своје појединачне и колективне капацитете.<sup>8)</sup> Концепт “позитивног мира”, представља теоријску претечу концепту људске безбедности, који је развијан у оквиру UNDP, средином деведесетих година прошлога века.

4) Бјерн Мелер, „Национална, социјетална и људска безбедност“, у Зборник текста: *Људска безбедност*, ур. проф. др Драгана Дулић, Фонд за отворено друштво, Београд 2006, стр. 56-57.

5) Johan Galtung, *Violence, Peace and Peace Research*, Vol. I, C.E.F., Copenhagen, 1988.

6) Kenneth Boulding, *Stable Peace*, University of Texas Press, Austin, 1990.

7) Johan Galtung, *ibid*, pp. 67.

8) О односу насиља и безбедности види шире: Радослав Гађиновић, “Дефинисање насиља”, *Српска политичка мисао*, бр. 4, 2008, стр 147-164.

“Концепт безбедности већ предуго обликују претпоставке о могућим међудржавним сукобима. Већ предуго се безбедност изједначава са опасностима по границе једне земље. Већ предуго државе сматрају оружје чиниоцем своје безбедности. Осећање несигурности већине људи данас знатно више потиче од свакодневних животних брига него од страха од катаклизмичног светског догађаја. Сигурност посла и прихода, здравствена сигурност, безбедност животне средине, заштићеност од насиља – то су теме које се појављују као теме људске безбедности широм света. Људска безбедност представља релевантно питање за људе из било ког дела света, без обзира на то да ли живе у богатим или сиромашним државама. Претње њиховој безбедности могу се разликовати – глад и болест у сиромашним, а дрога и криминал у богатим државама – али су те претње стварне и стално се повећавају. Већина људи инстинктивно разуме шта значи безбедност. То значи заштићеност од сталних опасности које прете од глади, болести, криминала и репресије. То такође значи и заштиту од изненадних и штетних промена образаца нашег свакодневног живота које би се могле десити – како у нашим домовима или на послу, тако и у нашој заједници или животној средини.“<sup>9)</sup>

Наведени извештај UNDP је био увод у развијање концепта људске безбедности, који су преузеле и неке државе, на првом месту Канада и Јапан, као опредељење у својој спољној политици. Концепту људске безбедности пуну подршку је дала и Комисија за глобално управљање у свом извештају “Наше глобално суседство“. Међутим, ова Комисија је и поред наглашавања значаја људске безбедности, остала при традиционалном ставу да и даље треба подржавати право држава на сопствену безбедност. Право државе да се штити од спољашњих опасности и да штити свој суверенитет и територијалну целовитост не искључује и бригу за појединце и њихове потребе, које су углавном комплементарне са стабилношћу државе у којој живе.<sup>10)</sup>

Међутим, проширење појма безбедности и секуритизација готово целокупне људске праксе, наишла је на отпоре у једном делу стручне јавности, коју је посебно представља копенхагенска школа безбедности. Бари Бузан, као истакнути представник ове школе, прихвата померање фокуса студија безбедности са глобалног сукоба исток – запад (који више и не постоји) и крупних геостратешких питања, на питања људске безбедности. Он ипак сматра да би се

9) UNDP *Human Development Report*, 1994.

10) *Our Global Neighbourhood, The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

неограниченим ширењем појма безбедности, студије безбедности у потпуности изједначиле са општом социологијом.<sup>11)</sup>

Припадници копенхагенске школе безбедности се ипак слажу да су одређена проширења појма безбедности, управо са аксиолошког становишта, неопходна. Остаје, међутим, несагласје око границе до које је то проширење могуће и потребно. Превелико проширење садржаја појма безбедности довело би и до практичних проблема јер би било неопходно увођење појма “традиционална безбедност“, да би се означило поље проучавања студија безбедности које се односи на заштиту државних и друштвених вредности, које се са становишта модерних безбедносних концепата сматрају „класичним“.<sup>12)</sup> Са друге стране, уколико се појам безбедности не прошири, студије безбедности би као научна дисциплина озбиљно изгубиле на значају јер би у фокусу свог проучавања задржале проблеме заштите вредности које све више губе на значају, бар у развијеном свету.

Поред тога „секуритизација” и „десекуритизација“, одређених појава, односно давање одређеним појавама значење безбедносног проблема, има своје далекосежне политичке импликације.

Прва примедба која се из академских кругова упућује секуритизацији одређених вредности је могућност да се од те вредности направи табу и да се политички и идеолошки неистомисљеници искључе из дискусија о секуритизованим вредностима. Вредности које се штите системом националне безбедности и које имају значај за безбедност заједнице, у правили, нису погодан терен за расправе, јер се очекује да питања од значаја за националну безбедност буду простор око кога ће се заједница обједињавати, а да штићене вредности добију карактер општеприхваћених вредности.

Друга примедба тиче се могућности да одређене друштвене групе (пре свега оне које су задужене за остваривање безбедности у једном друштву), стекну монопол над секуритизованим ресурсима друштва. Дискусије о безбедности могу, на тај начин постати идеално поље за различите врсте манипулације.<sup>13)</sup>

11) Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for Interantional Security Studies in Post-Cold War Era*, Second Edition, BDP, London 1991, pp. 35-37.

12) Morten Kelstrup, Pirre Lemaitre, *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*, Pinter Press, London 1993.

13) Овим питањима посебно се баве „критичке студије безбедности“. Види шире: Michel C. Williams, *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, UCL, Press, London, 1997.

Критичка школа безбедности посебно упозорава да би претерано проширење појма безбедности могло довести до инструментализације система националне безбедности од стране одређених политичких група, што би се, у крајњој линији, могло појавити као наметање партикуларног система вредности целокупној заједници и његова заштита апаратом државне силе који би треба да служи заштити општих вредности.

Проширење појма безбедности у савременим условима је неопходно, али се поставља питање у којим правцима и до којих граница је тај појам могуће и потребно ширити. Питање правца и обима проширења садржаја појма безбедности нема само методолошки значај, већ и озбиљне политичке импликације. Проширење појма безбедности веома блиско је повезано уз вредности које су предмет заштите, субјекта коме те вредности припадају, субјекта који те вредности угрожава и систем вредности који носиоци угрожавања желе да промовишу и поставе на место вредности које припадају угроженом субјекту.

Бари Бузан<sup>14)</sup> говори о различитим „осама“ дуж којих се може проширивати појам безбедности. Проширење може имати облик одговора на различита питања. Питања која поставља Бузан су:

*Чија је безбедност у питању?*, односно ко је референтни „објект“ безбедности, мада ми сматрамо да је израз „субјект“ много погоднији пошто је у крајњој линији, реч о носиоцу одређених вредности које могу бити угрожене. У односу на носиоца вредности које су предмет угрожавања, можемо говорити о држави, људским групацијама и појединцу.

*Безбедност од чега?* У зависности од тога ко је субјект безбедности вредности које су предмет заштите могу бити изложене веома различитим претњама.

*Безбедност од кога?* Ово питање се односи на носиоца угрожавања, односно субјект који жели да угрози вредности које су предмет заштите. У зависности од правца у коме се врши проширење појма безбедности, могу постојати и претње које Бузан назива „структурним“, иза којих не стоји неки одређени извор угрожавања, као што су различите природне катастрофе, глобално загревање и други извори угрожавања вредности који долазе из природног окружења.

Поред ових сматрамо да је умесно поставити питања провајдера безбедности, односно од кога се очекује да „пружи“ безбед-

14) Бари Бузан, ибид, стр. 61-63.

ност. У зависности од вредности које се штите могу се појавити различити провајдери од међународне заједнице, до локалних субјеката.

Поред провајдера безбедности, веома важно је и питање средстава којима се постиже безбедност. Питање средстава којима се постиже безбедност односи се, пре свега, на стратегије безбедности, али и на конкретне планове и мере које се предузимају ради заштите вредности за које је процењено да могу бити угрожене, или су већ угрожене деловањем субјеката угрожавања безбедности.

У зависности од одговора на ова питања конституишу се различити концепти безбедности од којих ћемо анализирати националну, социјеталну и људску безбедност, као три основна концепта безбедности која произилазе из односа према врсти вредности које представљају предмет безбедносне заштите.

Теорија националне безбедности у центар проучавања студија безбедности поставља државу и њене вредности које су угрожене деловањем различитих фактора. Традиционални приступ проучавању безбедности је студије безбедности смештао у дисциплинарни корпус међународних односа, а безбедност, односно вредности државе које се штите, посматране су искључиво кроз призму реализма и неореализма, као доминантних теоријских праваца у студијама безбедности.

Држава, њени интереси и вредности, се у доктрини реализма и неореализма издижу изнад пуког збира вредности и интереса грађана те државе, јер се држава посматра као ентитет *sui generis*.<sup>15)</sup>

Овако посматране вредности које представљају предмет безбедносне заштите могу се у крајњој линији свести на суверенитет и територијални интегритет, а безбедност државе се са безбедности нације помера на безбедност територије. Овакво поимање безбедности, односно вредности које се штите, кореспондирало је са вестфалским поретком у чијем центру је стајала држава и коју су неки теоретичари сматрали вечном и непроменљивом, што наравно није било истина, јер је држава настала релативно скоро и то само у развијенијим деловима света, док континенти изван Европе и Америке такву врсту државе скоро да нису ни познавали.

Следствено вестфалском разумевању међународног поретка, анархија представља главно обележје међународне заједнице, по-

---

15) О појму државног интереса види шире: Friedrich Meinecke, *Macchiavellism. The Doctrine of Ration d Etat and Its Pleace in Modern History*, Westevew Press, London, 1984.

Поред Макијавелија и друге претече модерног реализма склоне су персонификацији државе, тако на пример Томас Хобс у Левијатану описује опште добро као „многоструку обједињену у једном“.



што не постоји ни један надржавни субјект који би своју вољу могао да наметне националним државама. Свака национална држава тежи заштити својих виталних вредности као што су национални интереси, територијални интегритет, независност, суверенитет и друге вредности, које дата држава промовише у зависности од своје величине, моћи, утицаја и геополитичких околности. «Такав свет одликују вечна неслога и раздор, пошто се национални интереси неизбежно налазе у колизији, те отуда свеопшта прожетост света надметањем, сукобима и ратом».<sup>16)</sup> Такве државе су се суочавале са сталним осећајем небезбедности, који су могле да ублажавају развијањем војних капацитета за које су сматрале да им могу осигурати територијалну целовитост и суверенитет, као врхунске вредности националне безбедности. У таквом систему најбољи чувар мира је «равнотежа моћи», коју је веома тешко дефинисати, а нарочито постићи или одржати.<sup>17)</sup> Такав систем је, сам по себи, био склон тркама у наоружању, сукобима и ратовима.

Већина реалиста је наглашавала војне претње као доминантан изазов националној безбедности, односно као основни извор угрожавања вредностима које су тим системом биле штићене. Само неколицина реалиста<sup>18)</sup> истицала је шири поглед на безбедност који је у себе укључивао и економске факторе. Економска моћ, овако посматрана, може бити схваћена двојако, или ко економски темељ војне моћи, или као засебан фактор, односно посебан сегмент свеукупне моћи једне државе.<sup>19)</sup> Економска моћ се може посматрати и као веома ефикасна замена за војну моћ. Економски рат се може водити да би се уништила привреда противника и на тај начин, посредно, онеспособила и његова војна моћ. Економске санкције и блокаде су најчешћи вид оваквог рата.<sup>20)</sup> И обрнуто, економска моћ може постати средство којим ће држава осигуравати своју безбедност путем онога што је Галтунг називао „економском самодовољношћу“.

У крилу реализма осамдесетих година прошлога века, појавили су се захтеви за промену безбедносне стратегије под називом

16) Кенет Н. Волц, *Теорија међународне политике*, ЦЦВО, Београд, 2008. стр 118.

17) Arnold Wolfers, *The Balance of Power in Theory and Practice*, WW Norton, New York, 1997.

18) Као пример може послужити чланак: Henry Bienen, “Power, Economics and Security”, in *The United States and Japan in Focus*, ed. Boulder. J. Westview, 1992.

19) Кенет Волц је укључио економске факторе у свој појам „укупних могућности“, којим је желео да нагласи сложеност моћи једне државе да очува своје вредности или да их наметне другима. К. Волц, оп. цит. стр 129-131.

20) О санкцијама види шире: Donald Boudreau, “Economic Sanctions and Military Force in Twenty-First Century”, *European Security*, vol. 6 no. 2, Summer 1997, pp. 28-46.



„општа безбедност“. Овај термин појавио се у извештају Палмеове комисије 1982. године. Главна порука овог извештаја била је да безбедност у словима анархије и високог степена наоружања захтева међусобно ограничавање и уважавање реалности нуклеарног доба, другим речима, наглашава се да се безбедност може постићи само заједничком акцијом.<sup>21)</sup> Међутим, позивање на општу безбедност није изродило значајније теоријске радове којима би се овакав концепт објаснио, теоријски утемељио и којима би се предвиделе политичке импликације опште безбедности.

Концепт опште безбедности није у фокус проучавања студија безбедности поставио никакве нове вредности, и у том смислу није се померио од реалистичких теорија безбедности. Овај концепт је само покушао да пронађе нове механизме за очување вредности које су реалисти већ нагласили као основне вредности које треба штитити системом националне безбедности. Тако осмишљена општа безбедност се, у принципу, може свести на успостављање механизма за сарадњу међу супротстављеним странама, што је у складу са концепцијским поставкама „меког реализма“.<sup>22)</sup>

Припадници друге групе поборника опште безбедности отишли су корак даље јер су у нове стратегије безбедности покушали да уврсте и нове вредности, ако што су питања развоја, еколошке безбедности и сл. Иако су ова питања дошла на дневни ред многих политичких конференција, то није изазвало озбиљније теоријске рефлексије.

Колективна безбедност, као један од видова опште безбедности, такође нема већи аксиолошки значај пошто је и она усмерена на очување суверенитета и територијалног интегритета суверених држава, што заправо чини вредносни темељ националне безбедности.

## **СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Стратегија националне безбедности представља основни документ на основу кога велика већина савремених држава конституише своје системе националне безбедности. Око садржаја оваког документа, његовог места и улоге у хијерархији правних и доктринарних докумената постоје бројна неслагања међу домаћим и

21) Види шире: Бјор Мелер: оп.цит. стр 67-68.

22) О концепту сарадње ради постизања безбедности видети у Зборнику: *Cooperation as Self-Help* ed. Arthur Stheim, CUP, Itaca, 1982.

страним ауторима који се баве питањима националне безбедности, али и националним стратегијама.<sup>23)</sup>

Тако Митар Ковач наводи да се стратегија националне безбедности често меша са стратегијом државе мада се ради о категоријалним појмовима различитог нивоа општости. Исти аутор сматра да: „Државе које су теоријски успеле да нађу додирна подручја између садржаја тих појмова, успеле су јасно да програмски, структурно и функционално разграниче подручја стварностима које се односе. Функције државе које се непосредно рефлектују на безбедност, у практичном погледу, представљају саставни део Стратегије националне безбедности“<sup>24)</sup>

Слична гледишта, која стратегију националне безбедности посматрају као део шире државне стратегије, представљају доминантан став и међу европским теоретичарима. Тако, француски теоретичар стратегија Андре Бофр, говори о *тоталној стратегији* коју лоцира на врху стратегија после којих долази политика.<sup>25)</sup>

Јасно је да стратегија националне безбедности није, нити може бити, изолован документ без везе са хијерархијски вишим документима, у које би могли сврстати „државне“, „националне“ или „тоталне“ стратегије, које стратегија националне безбедности конкретизује у делу који се односи на безбедност и хијерархијски нижим стратегијским и доктринарним документима, као што су стратегије одбране, војне стратегије, војне доктрине, стратегије за борбу против криминала и сличне стратегије и доктрине које се односе на посебна питања достизања и очувања националне безбедности.

Сам појам стратегија националне безбедности може се дефинисати као „целовит и релативно трајан програм, чијом реализацијом треба да се оствари спољња и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних изазова, ризика и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина.“<sup>26)</sup>

23) Око постојања или непостојања српске националне стратегије постоје бројне расправе међу домаћим теоретичарима и политичарима. Као веома илустративну расправу на ту тему можемо препоручити текст Зорана Петровића Пироћанца: „Полегомена: Тезе о Србији и српској стратегији“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2008.

24) Митар Ковач „Основне теоријске поставке Стратегије националне безбедности и њене рефлексије на систем одбране“, *Србија - безбедносни и институционални изазови*, ур. Радослав Гађиновић, ИПС, Београд, 2009, стр. 97.

25) Наведено према: Зоран Петровић Пироћанац, исто дело, стр. 103.

26) Др Митар Ковач: наведено дело, стр. 98.

Наведена дефиниција објашњава основне функције стратегије националне безбедности као програмског документа. Међутим, за конституисање система националне безбедности, као инструмента којим се држава служи ради постизања и очувања националне безбедности, стратегија националне безбедности представља *безбедносну процену и то општу јавну безбедносну процену*.<sup>27)</sup>

Стратегијом националне безбедности процењују се безбедносни изазови, ризици и претње, њихови носиоци и могући облици испољавања. На основу тако дефинисаних изазова, ризика и претњи, могуће је одредити мере за супротстављање процењеним ризицима и њиховим носиоцима, као и дефинисање политике безбедности. Међутим, од основног безбедносног концепта, односно безбедносне парадигме која је владајућа у једној држави, зависиће које ће се друштвене и природне појаве наћи на листи безбедносних изазова, ризика и претњи, и следствено томе, у фокусу интересовања државних органа и других организација које творе институционални део система националне безбедности.

Функција стратегије националне безбедности као безбедносне процене, представља, са аспекта функционисања система националне безбедности, њену најважнију функцију. Уколико је процена безбедносних изазова, ризика и претњи погрешна целокупан систем националне безбедности биће погрешно постављен, а безбедносне мере и активности које тај систем предузима биће нефункционалне и усмерене на решавање безбедносних проблема који не постоје или су за већину становништва ирелевантни. Погрешне стратешке безбедносне процене имале су катастрофалне последице по друштва која су их правиле, познати су примери чувене „Мажино-линије“, од које је Француска очекивала безбедност у рату са Немачком или погрешних процена Стратегије ОНО и ДСЗ, у погледу основних безбедносних изазова, ризика и претњи бившој СФР Југославији. Примери европских држава у II светском рату, које нису успеле да процене праве намере нацистичке Немачке и да процене стратегију којом ће немачке обавештајне службе и војска дејствовати према њима, довеле су до успеха *Blitzkrieg* доктрине и брзог слома тих држава.

---

27) О појму, значају и врстама безбедносних процена види шире: Зоран Драгишић, *Безбедносни менаџмент*, Службени гласник, Београд 2007.

## **ПОЛИТИКА БЕЗБЕДНОСТИ**

Политика националне безбедности проистиче из стратегијско-доктринарних докумената и представља део укупне државне политике чијом реализацијом се стварају претпоставке за укупни друштвени развој. Политика националне безбедности у већини држава је сложена и сачињена од читавог низа политика којима се доприноси достизању и очувању секуритизованих вредности државе, друштва и појединаца на више сектора.<sup>28)</sup> Елементе политике националне безбедности, у већини савремених држава, чине спољна политика, економска политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности, политика заштите људских и мањинских права, социјална политика и политике у другим областима друштвеног живота.

Утврђивање и спровођење политике националне безбедности у Републици Србији заснива се на уважавању следећих основних начела: Превенција – правремена идентификација, прикупљање информација и предузимање активности за спречавање и сузбијање узрока ризика и претњи безбедности; Право на одбрану – засновано на основним правима и суверености држава, у складу са Повељом УН, а укључује слободно одлучивање о облику и начину остваривања националне безбедности; Компатибилност – усаглашеност делова система националне безбедности и прихватање и спровођење међународних стандарда у области безбедности; Недељивост безбедности – активан допринос општој безбедности кроз сарадњу и партнерство са субјектима међународних односа; и Одговорност – обавезе да се политика националне безбедности реализује у складу са Уставом, законом и преузетим међународним обавезама.

Циљеви политике националне безбедности, како су дефинисани у Презентационом документу Републике Србије између осталог, јесу: унапређење безбедности грађана, друштва и државе, јачање институција националне безбедности, превентивно деловање кроз спровођење ефикасних мера и активности, и адекватно решавање ризика и претњи безбедности ради заштите националних интереса. Испуњавање ових циљева треба да допринесе развоју политички и економски стабилног и напредног друштва, учешћу Републике Србије у изградњи повољног безбедносног окружења, укључивање у европске интеграције и друге регионалне и међународне структуре, кроз сарадњу са демократским друштвима.

---

28) О мултисекторском приступу безбедности види шире: Вагу Бузан, оп. цит, стр. 46-64.

Савремене државе политиком националне безбедности конкретизују своје стратегије националне безбедности (или друге стратешке документе који у правним поретцима тих држава регулишу материју која спада у материју стратегија националне безбедности) и одређују приоритетне циљеве националне безбедности на свим пољима која државни органи (у већини држава то су органи извршне власти)

Политику националне безбедности можемо, у смислу јавног стратегијског безбедносног менаџмента, посматрати и као перманентну планску одлуку.<sup>29)</sup> Политика представља општи оквир за доношење одлука. Политиком сваке организације дефинишу се ограничења на основу којих се доносе одређене одлуке, чиме се каналишу различита размишљања унутар сваке организације, како би била у складу са општим циљевима организације. Политика представља специфичан облик планске одлуке, којом се изражава став највиших државних органа приликом усмеравања активности свих елемената система националне безбедности. Тако утврђен став примењује се приликом доношења одлука које се виšekратно. У области јавног безбедносног менаџмента политику утврђује Влада (у случају Србије, али и других земаља са парламентарним системом), и све планске одлуке које се доносе у области безбедности морају полазити од политике владе. Поред тога, свака конкретна акција која се предузима у области безбедности, поред услова да буде у складу са законом, мора бити у духу владине политике. Усклађеност деловања државних безбедносних организација са политиком владе је основни индикатор постојања цивилне и демократске контроле над снагама безбедности. Политика безбедности у свакој организацији, јавној или приватној, увек представља експлицитно опредељивање за неки од безбедносних концепата. Теоријски концепт безбедности одређује концептуални оквир у коме се политика безбедности креће и представља смерницу за сваку конкретну безбедносну одлуку. На основу концепта безбедности одређују се приоритети и приступ решавању сваког безбедносног проблема.

## **СИСТЕМ БЕЗБЕДНОСТИ**

Систем националне безбедности, у смислу у коме га ми данас познајемо, настао је са настанком националних држава и раз-

29) Зоран Драгишић, *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2011, стр 47.

војем капиталистичког начина производње. У то време дошло је до усложњавања државног апарата, као последице територијалног ширења држава, техничко-технолошког напретка, политичких промена, али и нових безбедносних ризика које је тај напредак донео са собом.

Систем националне безбедности сваке земље поред унутрашње уставне и законске детерминисаности мора да одговори и међународним обавезама. Држава развојем система безбедности настоји да обезбеди свој интегритет. Систем националне безбедности има елементе који су доминантно окренути решавању унутрашњих безбедносних проблема (полиција, службе безбедности, организације за деловање у ванредним ситуацијама, приватна безбедност, правосудни систем и др.) и елементе који су доминантно окренути „према споља“, као што су оружане снаге, односно војска и обавештајне службе, које су поред унутрашњих правних норми подвргнуте и међународноправним нормама. Са општим нормама међународног права морају бити усклађене и унутрашње правне норме којима држава регулише своју безбедност. Осим тога, држава мора да одговори и билатералним и мултилатералним међународним уговорима везаним за безбедност које је прихватила. Све ово указује на снажну детерминисаност система националне безбедности сваке земље међународним обавезама које су прихваћене од стране надлежних државних органа.

На основу тога можемо закључити да систем националне безбедности представља подсистем ширих друштвених система, на чијим начелима се заснива, али да и сам представља изузетно сложен систем, сачињен од низа подсистема и елемената, који су међусобно функционално повезани.

Систем националне безбедности различити теоретичари дефинишу различито, у зависности од теоријске школе којој припадају. Бари Бузан<sup>30)</sup> систем националне безбедности одређује као скуп активности на пет подручја деловања државе и то: војном, политичком, економском, социјалном и еколошком. Војна безбедност се односи на оружане могућности државе, офанзивне и дефанзивне, и могућности да се предвиде намере оружаних снага других држава. Политичка безбедност односи се на организациону стабилност државе, системе владавине и идеологије, који дају легитимност одређеном типу владавине. Економска безбедност се односи на доступност изворима енергије, сировина, финансијских средстава и тржишта за одржавање благостања становништва и економске моћи државе. Социјална безбедност односи се на при-

---

30) Bary Buzan, оп. цит, стр. 67.

хватљиве услове за развој језика, културе, религије и националног идентитета у целини. Еколошка безбедност треба да осигура очување локалне и планетарне биосфере, као основног система на којем се заснивају све остале људске активности.

У српској литератури, наилазимо на две дефиниције система националне безбедности, које су дали Зоран Драгишић и Љубомир Стајић. Стајић је систем националне безбедности дефинисао на следећи начин: «Облик организовања и функционисања друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног Уставом утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених и међународних вредности од свих облика угрожавања».<sup>31)</sup>

Наведена дефиниција систем националне безбедности посматра у структуралном и функционалном смислу. Стајић у први план истиче заштиту основних вредности државе, као што су територијални интегритет, суверенитет и уставни поредак, чиме јасно указује и на структуру система безбедности у којој доминантну улогу играју државни органи у чијој надлежности се налази заштита поменутих вредности.

Под системом националне безбедности Зоран Драгишић подразумева «Скуп функционално повезаних државних органа, органа локалне самоуправе и других организација, који делујући у складу са правним поретком државе теже да заштите унутрашњу и спољњу безбедност државе, друштва и грађана.»<sup>32)</sup> Драгишићева дефиниција система националне безбедности указује на неке његове битне карактеристике.

Прво, реч је о функционално повезаној целини у коју улази велики број државних и недржавних организација, који и сами представљају изузетно сложене системе, састављене од читавог низа елемената. Друго, реч је о систему чије су функционалне везе и активности којима се систем бави строго правно регулисане, што указује на висок степен формализованости система. Треће, систем је успостављен ради остварења дивергентних циљева који се усклађују активностима изван система и које је тешко дефинисати.

О структури савремених система националне безбедности постоје различити ставови, који потичу од различитих теоријских призми кроз које аутори посматрају феномен националне безбед-

---

31) Стајић Љ., *Основи безбедности*, ФЦО, Београд, 2005.

32) Драгишић З. *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2011.



ности. Теоретичари «тврдог приступа», систем националне безбедности посматрају много рестриктивније и мањи број државних органа посматрају као део система националне безбедности. Теоретичари «меког приступа», који заступају концепт људске безбедности, систем националне безбедности посматрају много шире и као део система анализирају и неке недржавне организације.

## ЛИТЕРАТУРА

- Bienen Henry, "Power, Economics and Security", in *The United States and Japan in Focus*, ed. Boulder. J. Westview, 1992.
- Boudreau Donald: "Economic Sanctions and Military Force in Twenty-First Century", *European Security*, vol. 6, no. 2 Summer 1997.
- Boulding Kenneth, *Stable Peace*, University of Texas Press, Austin, 1990.
- Buzan Barry, *People, States and Fear. An Agenda for Interantional Security Studies in Post-Cold War Era*, Second Edition, BDP, London, 1991.
- Вољц Кенет Н., *Теорија међународне политике*, ЦЦВО, Београд, 2008.
- Драгишић Зоран, *Безбедносни менаџмент*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Драгишић Зоран, *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2011.
- Galtung Johan, *Violence, Peace and Peace Research*, Vol. I, C.E.F., Copenhagen, 1988.
- Гађиновић Радослав, «Безбедност као модерна научна дисциплина», у *Србија - Безбедносни и институционални изазови*, Зборник радова, ИПС, Београд, 2009.
- Гађиновић Радослав, «Дефинисање насиља», *Српска политичка мисао*, бр. 4, 2008.
- Kelstrup Morten, Lemaitre Pierre: *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*, Pinter Press, London, 1993.
- Ковач Митар, „Основне теоријске поставке Стратегије националне безбедности и њене рефлексije на систем одбране”, *Србија - безбедносни и институционални изазови*, ур. Радослав Гађиновић, ИПС, Београд, 2009.
- Мелер Бјерн, „Национална, социјетална и људска безбедност“, у Зборник текстова: *Људска безбедност*, ур. проф. др Драгана Дулић, Фонд за отворено друштво, Београд, 2006.
- Our Global Neighbourhood, The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Петровић Пироћанац Зоран, „Полегомена: Тезе о Србији и српској стратегији“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2008.
- Стајић Љубомир, *Основи безбедности*, ФЦО, Драганић, Београд, 2005.
- UNDP, *Human Development Report*, 1994.
- Williams Michel C., *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, UCL, Press, London 1997.
- Wolfers Arnold, *National Security as an Ambiguous Symbol*, John Hopkins UP, Baltimor, 1962.

Wolfers Arnold, *The Balance of Power in Theory and Practice*, WW Norton, New York, 1997.

## **Resume**

*Security is a central concept for integration of different theories and various concepts, not just in security studies, but also in other scientific disciplines. Content and scope of the term security is highly debated between the authors belonging to different theoretical approaches. These various understandings of the term have its practical implications when it comes to the defining of the strategies, policies and systems of security, aimed to fulfill the practical needs of states, nations and individuals. This article represents an attempt to connect the term of security with strategies, policies and systems as instruments of the protective value and also as preconditions for the survival of states, nations and individuals.*

**Keywords:** *security, security strategies, security policy, security systems*

---

\* Овај рад је примљен 07. октобра 2013. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 26. новембра 2013. године.