

*Dr Ljubomir Stajić, redovni profesor  
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

## STRATEGIJA NACIONALNE BEZBEDNOSTI U FUNKCIJI BEZBEDNOSTI REPUBLIKE SRBIJE

**Sažetak:** *Savremeni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje posledica su nastalih društvenih, geopolitičkih, geostrategijskih, vojnih, političkih i ekonomskih promena u poslednjih dvadeset godina kako na mikro tako i na makro planu. Iako očekivane, te promene su zatekle nespremljene skoro sve države i njihove sisteme bezbednosti. Glomazni, neefikasni i organizovani po principima da ugrožavanje dolazi od drugih država, nisu u stanju da odgovore opasnostima koje sada dolaze od nedržavnih subjekata u vidu terorističkih mreža i organizovanih kriminalnih transnacionalnih grupa koje ne moraju da brinu o poštovanju suvereniteta drugih država, međunarodnim pravnim normama poštovanja ljudskih prava niti o birokratskim procedurama u saradnji i razmeni bezbednosnih informacija.*

*Sistemi bezbednosti svojom organizacijom, efikasnošću i efektivnošću uz primenu sofisticiranih sredstava i mera nove generacije tek treba da daju odgovor na nove izazove rizike i pretnje.*

*U radu je dat prikaz uticaja savremenih bezbednosnih izazova rizika i pretnji, na izradu strategije nacionalne bezbednosti R Srbije i reformu njenog sistema bezbednosti, a sve sa aspekta savremenog shvatanja pojma bezbednosti.*

**Ključne reči:** *bezbednost, strategija nacionalne bezbednosti, sistem bezbednosti, bezbednosni problemi.*

### 1. Uvod

Već skoro dvadeset godina u svetu se dešava nekoliko važnih procesa. Paralelno, odvijaju se procesi kao što su globalizacija, novi svetski poredak, tranzicija, nova pravila međunarodnih odnosa, novo shvatanje bez-

bednosti i drugi. Svaki od njih, sam za sebe, ali i svi zajedno podrazumevaju traumatske promene u sferi razvoja većine država u svetu. Čovečanstvo, a u okviru njega države, postaje sve zavisnije od odnosa koji vladaju u okviru navedenih procesa. To nam ukazuje da je danas teško zamisliti državu, koja živi van ovih tokova. Jednostavno rečeno, ako nisi uklopljen u svetski sistem, ne možeš opstati. Međutim, problem nastaje upravo zbog toga što u izgradnji tog „novog sistema“ postoje strukturni problemi čije se jedinstveno rešenje ne nazire pa se oni rešavaju od slučaja do slučaja po principu ko je jači.

Razvojem država, njihovom demokratizacijom, novim oblicima organizacije, novim zadacima u zaštiti ljudskih prava i sloboda širi se obim i shvatanje pojma bezbednosti pa samim tim i obaveza u zaštiti te „nove“ bezbednosti koju danas nazivamo integralnom bezbednošću. U tom smislu postavlja se nekoliko krucijalnih pitanja odnosa i shvatanja bezbednosti i ciljeva i zadataka definisanih u strategiji nacionalne bezbednosti kao što su na primer:

1. Kako shvatanje pojma nacionalna bezbednost utiče na razvoj i shvatanje pojmova međunarodna i globalna bezbednost;

2. U kakvom su odnosu bezbednost koju ostvaruje država preko svog sistema nacionalne bezbednosti i međunarodna bezbednost koju ostvaruju specijalizovane međunarodne organizacije, asocijacije i savezi;

3. Kakva je funkcija države u formulisanju, izgradnji i implementaciji strategije nacionalne;

4. Koji su savremeni izazovi, rizici i pretnje po bezbednost države i u kakvom su odnosu sa ciljevima strategije nacionalne bezbednosti;

5. Da li je sistem nacionalne bezbednosti u stanju da odgovori svim izazovima i pretnjama u skladu sa zahtevima strategije nacionalne bezbednosti:

6. Koji faktori mogu uticati na nispunjavanje zadataka sistema bezbednosti definisanih u strategiji nacionalne bezbednosti;

Da bi se odgovorilo na postavljena pitanja potrebno je, sem istorijskog osvrta, dati i prikaz bezbednosne slike danas i savremenog shvatanja pojma bezbednost u svetlu strategije nacionalne bezbednosti iz čega ćemo videti i deo odgovora na postavljena pitanja.

## **2. Odnos pojma bezbednosti i strategije nacionalne bezbednosti**

Bezbednost je u različitim istorijskim periodima i u različitim društvenim uređenjima i okolnostima različito shvatana. To shvatanje je najčešće polazilo od toga ko definiše šta je bezbednost i koje se vrednosti moraju štititi sistemom bezbednosti. Tako, u nekim društvima vrednost

koja se mora štiti je vlast vlastodržaca, u drugim je to država, u trećim klasa na vlasti, u četvrtim monarhija, u petim privatna imovina, u šestim ponešto od svega toga itd. Očigledno je da bi popis istorijskih vrednosti koje se štite bio dug, a samim tim je i definicija bezbednosti bilo mnogo. Praktično, koliko autora toliko i definicija. Razvojem države, međunarodnog prava i ljudskih prava i sloboda dolazi do standardizacije vrednosti koje se moraju štiti u svim društvima pa time i do približavanja u definisanju pojma bezbednosti. Generalno gledano, polazilo se od toga da je bezbednost funkcija države i organa, zatim da je to organizacija posebnih državnih subjekata ili stanje kao zamišljeni standard bezbednosti koji se želi postići.

Bezbednost je nastala kada i živi svet odnosno čovek. Svako živo biće ima svoju osnovnu preokupaciju, a to je kako opstati (preživeti), kako se razvijati i kako obezbediti nastavak svoje vrste. Tek mnogo hiljada godina kasnije bezbednost se proširila na zaštitu bezbednosti čitave društvene zajednice odnosno države da bi danas bila mnogo širi pojam i od toga.

Bezbednost treba shvatiti kao uslov opstanka i razvoja (države, društva, nacije, ljudi, živog sveta na planeti). Ona sama po sebi ništa na stvara (naročito ne materijalna dobra) već samo omogućava mnogo toga (život, zdravlje, slobodu i sl.) pa i stvaranje materijalnih dobara.

Dakle, bezbednost ima svoju pozitivnu sadržinu, pri čemu se ta sadržina izražava kao zbir (ali ne prosti) pojava, stanja i odnosa u društvenoj, pravnoj, tehničkoj, psihičkoj, moralnoj i prirodnoj sferi koji se nalaze na suprotnoj strani u odnosu na iste pojave, stanja i odnose u oblasti ugrožavanja. Bezbednost je jedna, jedina i nedeljiva (integralna) bilo da je shvatamo kao stanje, funkciju, organizaciju, politiku ili filozofiju. Za razliku od bezbednosti, ugrožavanje je raznovrsno i raznorodno kako po vremenu i prostoru tako i po intezitetu, oblicima i nosiocima. Na osnovu navedenog zaključujemo da je bezbednost „*svojstvo nekog realnog društvenog, prirodnog ili tehničkog subjekta (bića, tvorevine ili stvari) ispoljeno kao uspostavljeno, održano i unapređeno stanje i(li) vrednost, a koja se izražava kroz ispunjenost minimuma bezbednosnih standarda svojstvenih tom subjektu, a što mu omogućava realnu osnovu za opstanak, rast i razvoj bez obzira na nosioce, oblike, vreme i mesto ugrožavanja*“<sup>1</sup>.

Nacionalna bezbednost je pojam koji se češće nego drugi objašnjava u literaturi. Pod njim se podrazumeva željeno stanje zaštićenosti države

---

<sup>1</sup> Videti šire, Stajić LJ; Osnovi sistema bezbednosti sa metodologijom istraživanja bezbednosnih pojava, Pravni fakultet Novi Sad, 2008.

koje se postiže eliminisanjem pretnji i rizika po vitalne vrednosti države. Ona podrazumeva stanje u kojoj država smatra da joj ne preti vojni napad, politički pritisak ili ekonomsko ugrožavanje spolja kao ni ekstremni politički, ekonomski, ideološki, verski ili kulturni atak iznutra tako da država može normalno da se razvija samostalno ili u zajednici sa drugim državama.<sup>2</sup>

Za ostvarivanje nacionalne bezbednosti potrebna su dva elementa.

1. Državni cilj u vidu nacionalnih vrednosti izražen u najvišim dokumentima države (Ustav) odnosno strategiji nacionalne bezbednosti i

2. Struktura elemenata, snaga, aktivnosti i funkcija usmerenih na ostvarivanje cilja (strategija nacionalne bezbednosti)

Iz svega navedenog se vidi da se strategija nacionalne bezbednosti javlja kao uslov, osnov, usmeravajući i korektivni dokument jedne države (društva) nastao kao izraz uvažavanja opšteprihvaćenih standarda bezbednosnog organizovanja savremenih država. Ona je ujedno i dokument projekcije razvoja i funkcionisanja sistema bezbednosti u budućnosti. To je otvoren i dinamičan programski i delimično doktrinarni sadržaj u koga „ulaze“ stavovi društva o najopštijem državnom cilju na zaštiti sopstvenih vrednosti društva, njegovom opstanku, rastu i razvoju, a „izlaze“ stavovi o aktivnostima i merama na preventivnom i represivnom planu usmerenih na ostvarivanje bezbednosti kao parekselans državne funkcije. Strategija nacionalne bezbednosti je ujedno i poruka drugim međunarodnim i unutrašnjim činiocima šta to država smatra svojim vitalnim vrednostima naophodnim za svoj opstanak, rast i razvoj, a koje će braniti svojom ukupnom moći, čiji je sistem bezbednosti najznačajniji deo. Drukčije rečeno, u strategiji nacionalne bezbednosti nalazi se crvena linija ispod koje država neće i ne može ići u odbrani svojih interesa.

### **3. Bezbednosne promene kao element strategije nacionalne bezbednosti**

Nastanak novih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji vezuje se za prestanak Hladnog rata i nestanak bipolarne podele sveta između dva najznačajnija svetska bloka. Dominantna bezbednosna pretnja tokom više od pet decenija trajanja stanja ni rata ni mira dolazila je od strane su-

---

<sup>2</sup> Sam pojam nacionalna bezbednost nalazi se u upotrebi od 1943. godine, kada je Valter Lipman (Walter Lipman) u svom delu »U.S. Foreign Policy« prvi put upotrebio ovaj termin. Posle Drugog svetskog rata ovaj pojam je našao široku primenu u političkom rečniku savremenih država. U tom kontekstu on je upotrebljavan da označi unutrašnju i spoljnu bezbednost države u odnosu na spoljne i unutrašnje oblike ugrožavanja.

protstavljenog bloka i velikih sila i bila je izražena kao nuklearna pretnja sa mogućnošću kataklizmičkog uništenja ne samo suprotstavljene strane već i čitavog čovečanstva. Osnovna karakteristika pomenutog perioda je to da je bezbednost shvatana kao zbir bezbednosti pojedinih država ili zasebnih blokova potpomognuta delimičnim uticajem sistema međunarodne bezbednosti oličenom u OUN. Bez obzira na ekstremnu suprotstavljenost najmoćnijih suparnika u smislu proklamovanih ciljeva i ideologija pomenuti period karakterističan je i po tome što je bezbednost toga doba ugrožavao "poznati neprijatelj" (suprotstavljeni blok, suprotstavljeni sistem, nuklearna pretnja, suprotstavljena ideologija i sl.), što su bili jasno postavljeni i razgraničeni ciljevi (pobediti i Hladnom ratu) i na kraju što je umnogome postojala mogućnost predviđanja reakcije suprotstavljene strane. Jednom rečju, neprijatelj je bio ideološki suprotstavljen blok država sa određenom uglavnom poznatom silom i moći. Upravo u ovoj činjenici vidimo i osnovnu razliku u odnosu na današnje, savremene, bezbednosne pretnje koje uglavnom dolaze od strane nedržavnih subjekata (aktera). Naime, beći broj značajnih opasnosti po državu ali i sisteme bezbednosti danas pretežno ne dolaze od strane jedne ili više suprotstavljenih država već od nedržavnih, više-manje, nekontrolisanih subjekata koji su se na ovaj ili onaj način domogli oružja, a kao sredstvo borbe za ostvarivanje svojih ciljeva izabrali su, recimo, terorizam u svakom njegovom obliku od klasičnog preko sajberterorizma do nuklearnog, hemijskog ili biološkog terorizma.

Zbog intezivnih migracija, revolucije u komunikacijama, mogućnosti brzog putovanja, slobodnog protoka tehnologija, veće poroznosti granica, velikog jaza između različitih kultura, vera i ideologija, bezbednosni izazovi rizici i pretnje po države nisu samo prosti zbir činova (akata) ugrožavanja. One danas iako imaju isti naziv i isti cilj kao ranije sa sobom nose potpuno novu energiju ugrožavanja koja svojom snagom prevazilazi opasnosti koje su do sada bile poznate. To se najbolje vidi na primeru terorizma. „Liberalni“ terorizam sedamdesetih godina dvadesetog veka i današnji terorizam imaju samo ime i cilj zajedničko, dok se njegovi dometi, destruktivnost, brutalnost i žrtve koje nose razlikuju u vrednostima koje se množe indeksom i više stotina puta. Time dolazimo do novog pojma koji je već zaživeo u bezbednosnoj terminologiji, a to je pojam transnacionalne pretnje kojom nisu ugrožene samo države, međunarodna zajednica već i svaki njen deo pri čemu su suverenitet, ekonomija i ljudska prava u središtu udara modernog terorizma. Naravno ovde treba napomenuti i nove do skoro nepoznate ili samo sporadične oblike ugrožavanja bezbednosti pojedinih država kao što su transnacionalni organizovani kriminal, industrijska špijunaža, kompjuterski

kriminal, korupcija, destruktivno delovanje sektori i brojni drugi. Praktično, ne postoji država koja za sebe može reći da je direktno ili indirektno van uticaja tih pretnji.

Sledeća karakteristika savremenih bezbednosnih promena vezana je za same službe i sisteme bezbednosti država gde je u toku prilagođavanje (transformisanje) snaga, službi i sistema bezbednosti novim bezbednosnim izazovima rizicima i pretnjama. Svedoci smo sve češćeg priznanja najodgovornijih ljudi u vodećim zemljama sveta da je nova situacija zatekla, donekle, nespremljene službe bezbednosti i da su kao takve „doživele brojna iznenađenja i učinila propuste“ jer je njihova organizacija, metod i sredstva rada bila usmerena na drugačije protivnike, a „neprijatelj“ se pojavio u potpuno novom obliku. Naravno, da je to zahtevalo hitne i korenite promene i taj proces je u toku. Proces modernizacije i usvajanja novih strategija nacionalne bezbednosti mnogih država<sup>3</sup> usmeren je upravo na stvaranje preduslova za drugačiji pristup navedenom problemu. Redefinisanje bezbednosnih izazova, rizika i pretnji je polazna osnova tog procesa i polazna tačka svih nacionalnih i nadnacionalnih strategija bezbednosti.

#### **4. Sistem bezbednosti u strategiji nacionalne bezbednosti**

Sistem bezbednosti je slika i odraz društva i jedan od njegovih najvažnijih podsistema. Kao subjekt primene organizovane državne sile kojom se regulišu društveni odnosi u ostvarivanju harmonije „nepotpune harmonične zajednice koju nazivamo državom“ (S. Jovanović) organizovan je u skladu sa društvenim težnjama (ciljem) sa jedne strane i društvenim mogućnostima sa druge strane. Društvene težnje se, uglavnom, odnose na zaštitu vitalnih vrednosti društva<sup>4</sup> gde bezbednost (lična, nacionalna, državna, regionalna, međunarodna) ima najznačajnije mesto upravo zbog toga što su sve druge vrednosti ugrađene u bezbednost, a bezbednost se javlja kao vezivno tkivo i uslov opstanka i ispunjenja svih drugih društvenih vrednosti koje država i međunarodna zajednica definišu i koje štite aparatom prisile čiji je ekvivalent sistem bezbednosti.

---

<sup>3</sup> Mnoge države usvajaju nove strategije na svakih deset do dvadeset godina, a redefinišu ih na svakih četiri do pet godina.

<sup>4</sup> Pod vrednostima podrazumevamo idealno svojstvo izvesnih standardan normi, pojava, stanja i sadržaja svesti, koje im ljudi pridaju, a koje se sastoji u tome da te vrednosti čini poželjnim za ljude. Tako je društvena vrednost svaka vrednost koja ima veliki značaj za pojedinca, grupu, državu ili međunarodnu zajednicu. Društvene vrednosti nisu iste za sva društva.

Društvene mogućnosti ogledaju se u moći jedne države (društva) da svoje težnje ostvare preko organizovanog sistema bezbednosti koji, iako egzistira samostalno, deo svojih funkcija realizuje sa susednim, regionalnim, nadnacionalnim i međunarodnim univerzalnim sistemima. Tu se pre svega misli na zaštitu i očuvanje i unapređenje kolektivnih i međunarodnih vrednosti. U tom smislu moć države ogleda se kao moć znanja, ekonomska moć i moć sile (vojska i policija) dok su determinante te moći: vojnobezbednosne, morfološke, demografske, organizacione i ekonomske pretpostavke kao i spoljna integracija.

Naravno, moć neke države značajno se uvećava ako je njena moć ukonporirana u moć nekih širih zajednica osnovanih zajedničkim interesima u ostvarivanju bezbednosti.

Slobodan Jovanović<sup>5</sup> je u svojim radovima, davno, definisao da država ima osnovnu funkciju da: 1) iznađe državni interes (cilj) i 2) pronađe sredstva za ostvarivanje cilja. Dakle, bezbednost u smislu opstanka i razvoja je najopštiji cilj svake države i u tom smislu sve države sveta preduzimaju niz političkih, pravnih, organizacionih, sistemskih, ekonomskih, diplomatskih, bezbednosnih preventivnih i represivnih mera na ostvarenju svog najopštijeg cilja, a to je ostvarivanje bezbednosti u najopštijem i najkonkretnijem smislu tog pojma.

Nekada se čini da je mnogo lakše iznaći cilj nego pronaći sredstva za ostvarivanje tog cilja. To, pomalo, liči na sledeće. Lako ćemo se dogovoriti da odletimo u kosmos samo je pitanje kako ćemo i čime tamo stići.

Srpski narod, čini se, u svojoj istoriji imao je problem i sa jednim i sa drugim elementom funkcije države. Vrlo često je menjao istorijske ciljeve, a za njihovo ostvarenje ponekad se borio pogrešnim sredstvima i metodama. Trenutno R Srbija je pred istim istorijskim zadatkom.

Za realizaciju cilja u svim državama pa i u našoj uvek postoji više subjekata, unutrašnjih, političkih, vojnih, bezbednosnih, spoljnopolitičkih i drugih što je neminovnost ali i prednost. Problem nastaje usled toga što je neophodan jedinstven cilj ka kome svi teže, a radi ostvarenja funkcije države. Dakle, cilj je taj koji je kohezioni i korektivni faktor svih subjekata koji učestvuju u zaštiti bezbednosti i ostvarenju osnovne funkcije države. To podrazumeva visok stepen organizovanosti, koordinacije i kontrole izvršnih, zakonodavnih i sudskih stubova države kako bi svi profesionalni subjekti svoju funkciju ostvarivali na ciljno koordinisan način pri čemu državni aparat ima odgovornost za tu koordinaciju. Osnov te koordinacije svakako je strategija nacionalne bezbednosti koja je polazište za sve funkcije od planiranja do kontrole.

---

<sup>5</sup> Jovanović S.: O državi, Geca Kon, Beograd, 1922.

Iako navedeno, na papiru, izgleda jasno, postavlja se pitanje zašto to većini zemalja ne uspeva, odnosno zašto u tome (nekad delimično) uspeva samo nekoliko „istorijski uspešnih država“ koje imaju najznačajniju ulogu u društvenim događajima na čitavom svetu. Drukčije rečeno, bezbroj puta se dogodilo da države bez nacionalne strategije bezbednosti koja bi obuhvatala sve činioce i sve metode, zaštite nestaju sa političke scene ili pak trpe katastrofalne posledice po narod i državu pogotovo u velikim svetskim gibanjima.

Problem nastaje zbog toga što svet nije statična kategorija već ga karakteriše veliki broj značajnih i dinamičnih promena koje zavise od bezbroj događaja od kojih su neki nekontrolisani dok su drugi kontrolisani (dirigovani) i to od strane moćnih i velikih. Upravo ta činjenica, da mogu da izazivaju upravljaju događajima, daje velikim i uspešnim državama mogućnost da predvide sve elemente svojih nacionalnih bezbednosnih strategija što iste odmah čini ispravnim i ostvarljivim dok male zemlje ne znajući za glavne ciljeve, planove i strategije velikih (radi se o tajnama) lutaju u pronalaženju svog mesta i uloge i često dobijaju ulogu koja je van njihovog vitalnog interesa što se kasnije značajno reflektuje i na bezbednost istih.

Dakle, pravilno odmeren i ciljno opredeljen strateški koncept bezbednosti uslov je ostvarivanja bezbednosti, a time i opstanka malih država. U tom smislu nema mesta subjektivnom pristupu političkih aktera jer sam termin strategija sugerise na dugotrajnost, a to znači da trenutnim političkim interesima tu nema mesta.

Kada se državni (bezbednosni) cilj „iznađe“ (S. Jovanović) država mora da formira jaku, efikasnu i efektivnu strukturu sastavljenu od profesionalnih državnih, privatnih i suplementarnih subjekata koji će iznađeni cilj prvo ostvariti, zatim očuvati i unaprediti. Iz toga proističe da sistem nacionalne bezbednosti predstavlja normativno uređenu hijerarhijsku strukturu organizovanih i usmerenih elemenata (opremljenih, obučenih i voljnih) prema jedinstvenom cilju, a radi zaštite svih vitalnih nacionalnih vrednosti. Elementi sistema bezbednosti su: aktivnosti, mere, poslovi, subjekti i snage<sup>6</sup>.

U pristupu definisanja sistema nacionalne bezbednosti postoje dve mogućnosti: prvo, da se sistem nacionalne bezbednosti definiše u najširem smislu; i drugo da se definišu samo uži (osnovni) elementi sistema nacionalne bezbednosti. S obzirom da se radi o strateškom dokumentu obavezujućem za sve (ostale) subjekte društva i države smatramo da je izabrani prvi model i ispravniji put.

---

<sup>6</sup> Videti šire: Stajić LJ. op. cit. str.39-44



Izgradnja sistema nacionalne bezbednosti, svakakao podrazumeva više stvari. Među prvima je definisanje strategije nacionalne bezbednosti kao osnovnog političko-bezbednosnog dokumenta koji oslikava postulate spoljne i unutraše politike na polju bezbednosti, odnosno njenu opredeljenost da sopstvenim sistemom bezbednosti izgrađenom na nacionalnim potencijalima u saradnji sa drugim sistemima i međunarodnim bezbednosnim organizacijama ostvari i očuva nacionalnu bezbednost države shvaćenu u najširem smislu tog pojma.

Pogrešno bi bilo, međutim, zaključiti da se radi o izolovanom sistemu. Sistem bezbednosti je deo društva, dakle društveni podsistem koji je odraz društva (kada ga posmatramo iznutra) sa jakim vezama i uticajima koje trpi i daje prema svom okruženju kao i međunarodnom sistemu bezbednosti čiji je deo. Sistem bezbednosti teško može da egzistira bez saradnje sa drugim sistemima i međunarodnim organizacijama čak i u situaciji kada su im interesi trenutno suprotstavljeni.

## **5. Savremeni bezbednosni problemi i pretnje R Srbiji**

Bezbednost kao atribut i funkcija sistema bezbednosti države je stalna delatnost i još nije dostigla potreban nivo ujednačenog razvoja u svim zemljama i svim bezbednosnim sistemima. Naravno, postoje sistemi koji su u primeni naučnih principa i prakse bezbednosti otišle mnogo dalje dok postoje i oni koje to rade na osnovu prakse koju su nasledili iz prošlih vremena. Pošto se radi o potpuno novoj globalnoj bezbednosnoj situaciji, a u okolnostima brzih promena i stalnog razmišljanja kako ostvariti optimalan nivo pojedinačne, zajedničke i međunarodne bezbednosti jasno je da se radi o specifičnim potrebama, načinima i sredstvima zaštite sa kojima se države danas sreću. Time dolazimo do novog načina upravljanja državama pri čemu sektor bezbednosti ima posebno mesto. Promene u organizacionim, sistemskim, pravnim i obrazovnim aktivnostima bezbednost dovode u situaciju intezivnih i stalnih promena.

U tom smislu novi (izraženiji) problemi bezbednosti države u obavljanju delatnosti mogu se svesti na :

1. *Nove okolnosti* u kojim se zaštita bezbednosti odvija (novi su geopolitički procesi i uslovi, novi su politički odnosi na međunarodnom i regionalnom planu, novi su uslovi i potrebe povezivanja bezbednosnih subjekata, novi su standardi bezbednosti, nove su potrebe za bezbednošću i sl.

2. *Nova odgovornost* koja podrazumeva njenu individualnost i nemoćnost sakrivanja iza drugih državnih subjekata. Odgovornost za organizaciju, za ciljeve, za sredstva, za ljude, za očuvanje sopstvenih interesa ali i

interesa drugih, odgovornost prema državi, društvu i međunarodnoj zajednici. Tu treba dodati još i etičku i socijalnu odgovornost kao novi vid kulturne odnosa kako unutar tako i van bezbednosnih organizacija.

3. *Internacionalizacija i globalizacija* odnosa, uslova, potreba komunikacije, propisa, ideja. Sve navedeno govori da bezbednost nije sama za sebe, niti je sebi cilj, već se mora posmatrati mnogo šire. Danas Istok mora gledati šta radi Zapad i obrnuto. Ideje, procesi i tendencije na zapadu, danas su isto to na istoku već sutra i obrnuto. Potrebe i zahtevi prema bezbednosti kreću se brzinom kojom to omogućavaju savremena sredstva komunikacije - dakle trenutno. Bilo kakvo zakašnjenje ili propust se kasnije multiplicira i može državu dovesti do naglog i značajnog ugrožavanja.

4. *Stalna reorganizacija* je problem koji sistemima bezbednosti ne dozvoljava nikakvo opuštanje. Promena broja organizacionih jedinica, njihova disperzija u daleke regione sa drugačijim pravnim i ekonomskim uslovima, ljudskim resursima, drugačijim sistemom obrazovanja i shvatanja bezbednosti, zahteva od sistema međunarodne bezbednosti da stalno menja svoju organizacionu strukturu, metode i sredstva rada, da povećava fluktaciju ljudi u sistemu kako bi se zadovoljile nove, bitno narasle, potrebe. Ako tome dodamo i činjenicu koju smo naveli ranije a to je da se pojavljuju i novi intezivniji oblici ugrožavanja, onda ovaj problem postaje još teži i zahteva povećan napor za njegovo rešavanje.

5. *Novi standardi*. Bezbednost je možda poslednja od oblasti u koju se uvode međunarodni standardi. Razlog leži u činjenici da se bezbednost uvek smatrala ekskluzivnom brigom uskog kruga ljudi i država po principu „samo za sebe“ što je otežalo bitniji prodor u ovoj oblasti. Danas postoji potreba da isti bezbednosni uslovi i standardi važe kako na Istoku tako i na Zapadu i to je činjenica koja će ubrzati rad na uvođenju međunarodnih standarda u ovoj oblasti.

Tačna je konstatacija da su ljudi uopšte, države i međunarodna zajednica danas ugroženiji nego ranije zbog dubokih promena tokom poslednjih nekoliko godina što se naročito odnosi na države u tranziciji i na tzv. države „mlade demokratije“, a na koje su uticale nove okolnosti u kojima se odvijaju bezbednosni događaji. Ovoj činjenici treba dodati i porast broja organizacija, grupa i pojedinaca koji imaju interes da ugroze opstanak, rast i razvoj nekih država i vlada bilo da su to ekonomski, politički, ideološki ili verski protivnici kao i metoda i sredstava ugrožavanja što sveukupno čini zadatak službi zaduženih za bezbednost sve težim. Osećaj mogućnosti ugrožavanja u svim društvima postaje sve jači iako smo svesni činjenice da nikada nije bilo više snaga bezbednosti, nikada

nije bilo toliko i takvih sredstava u funkciji zaštite bezbednosti i nikada se nije brinulo o tome kao danas.

Tradicionalno shvatanje da su samo vojska i policija odgovorni za bezbednost uveliko se napušta što otvara polje jednoj novoj filozofiji bezbednosti. Policija danas sve više dobija ulogu subjekta koji selektivno deluje, usredsređujući se na određene („najopasnije“) oblike ugrožavanja, dok je društvu i drugim subjektima (privatna bezbednost) ostavljeno da se staraju o onim, drugim, „manje opasnim“ ugrožavanjima. Naravno, nije reč o zasebnim, razdvojenim i nepovezanim elementima i njihovim jednokratnim akcijama, već naprotiv – o sistemu koji kroz kontinuirani proces realizuje funkciju bezbednosti. Time se stvara jedna nova bezbednost koju nazivamo integralna bezbednost u kojoj učestvuju svi subjekti jednog društva.

Međutim, neretko se dešava da podcenjivanje nosilaca ugrožavanja, predrasude, prepotentnost, iluzije o stručnosti, zanemarivanje mogućnosti ugrožavanja upravo dovode do ugrožavanja bezbednosti država. Iskustvo koje se stvara posle dugogodišnjeg rada najčešće dovodi do rutinskog, šablonskog obavljanja poslova pri čemu se zaboravlja da nema dve apsolutno iste ugrožavajuće pojave. Bezbednosna kultura nas uči da se u svakoj situaciji pristupa krajnje oprezno, uz oslanjanje na sopstveno ali i tuđe iskustvo, uz maksimalno uvažavanje principa teorije bezbednosnih nauka.

Svaki pokušaj da se napravi konačan spisak izazova i pretnji bezbednosti savremenih država pa i R Srbije završavao se neuspehom ili sa većom ili manjom manjkavostima. Kao problem uvek su se pojavljivali kriterijumi klasifikacije koji zahtevaju određeni čvrst metodološki pristup. Ti kriterijumi se ne mogu uvek primeniti zbog nestalnosti bezbednosnih pretnji i izazova, odnosno njihovog višeznačja pa njihovo svrstavanje zavisi od autora do autora odnosno pristupa teoriji bezbednosti. Osnovni metodološki problem nauke bezbednosti u klasifikaciji izvora i pretnji ovde ima puni značaj. Naime, činjenica da u bezbednosti ne postoji apsolutna ponovljivost bezbednosnih događaja stvara nepremostivu prepreku konačnom rešenju problema klasifikacije izazova i pretnji bezbednosti. Zato se često dešava da tri različita autora u jednoj studiji na osnovu sličnih kriterijuma svrstavaju različite pretnje bezbednosti.

Strategija mora da odgovori na dva osnovna pitanja: 1) od koga i od čega treba da se štitimo i 2) na koji način i kojim sredstvima ćemo to učiniti.

R Srbija se suočava sa mnoštvom složenih i isprepletanih izazova i pretnji bezbednosti koji ostvaruju uticaj na nas ali i na globalnu (međunarodnu) bezbednost. Osim onih izazova i opretnji koji dolaze spolja kao

transnacionalne pretnje (međunarodni terorizam, transnacionalni organizovani kriminalitet, korupcija međunarodnih razmera i drugo, R Srbija se suočava i sa problemima sopstvene bezbednosti koji druge dotiču samo posredno (Hag, Kosovo i Metohoja, Kopnena zona bezbednosti, ekonomski problemi tranzicije, posleratne posledice, siromaštvo, izbeglištvo, tranzicija društva (politička-ekonomska i slično).<sup>7</sup>

## 6. Karakteristike strategije nacionalne bezbednosti

Mitar Kovač strategiju nacionalne bezbednosti definiše kao „skup iskaza u formi opredeljenja, pravila, principa i normi, koje se koriste u domenu dugoročnih upravljačkih akcija u sistemu bezbednosti države“. Dalje, isti autor navodi da sintagma strategija nacionalne bezbednosti ne određuje njen karakter nego implicitno, ukazuje na cilj tog najvišeg i najopštijeg dokumenta u oblasti bezbednosti i zaštite najviših nacionalnih vrednosti. Strategija nacionalne bezbednosti, često se izjednačava sa pojmom strategija države<sup>8</sup>. U tom duhu kao osnovne karakteristike svih pa i naše strategije nacionalne bezbednosti navodimo:

1. Strategija nacionalne bezbednosti je opštiji dokument višeg nivoa u odnosu na druge državne strategije (vojnu, ekonomsku, spoljnopolitičku);

2. Izrađena je na jedinstvenoj istorijsko-političkoj i nacionalnoj osnovi na osnovu koje nastaju kompatibilni i suplementarni profesionalni i privatni subjekti čije funkcionisanje na osnovu jedinstvenog cilja treba da obezbedi efikasnu i efektivnu zaštićenost vitalnih vrednosti društva i države;

3. Njome se definišu državni i nacionalni ciljevi, preciziraju bezbednosni interesi, snage, metode i aktivnosti na ostvarivanju tih interesa i ciljeva;

4. Ona je osnov državne politike, programski okvir za delovanje svih državnih organa vlasti u ostvarivanju funkcije bezbednosti i uputstvo za delovanje svih ostalih institucija, organa i pojedinaca u zaštiti bezbednosti;

5. Zasnovana je na nauci, ugrađena u teoriju, a treba da oblikuje praksu sistema bezbednosti u najširem značenju tog pojma;

---

<sup>7</sup> Videti šire: Bajagić M.: *Reforma obaveštajno-bezbednosnog sistema R Srbije u uslovima novih izazova i pretnji; Srbija-bezbednosni i institucionalni izazovi*, Zbornik radova, Institut za političke studije, Beograd, 2009

<sup>8</sup> Videti šire: Kovač M.: *Osnovne teorijske postavke strategije nacionalne bezbednosti i njene refleksije na sistem odbrane; Srbija-bezbednosni i institucionalni izazovi*, Zbornik radova, Institut za političke studije, Beograd, 2009

6. Ona je i poruka međunarodnoj i domaćoj javnosti nastala kao izraz uvažavanja opšteprihvaćenih standarda bezbednosnog organizovanja i delovanja u zaštiti vitalnih vrednosti našeg društva;

7. Ona uspostavlja veze između svih subjekata na jedinstvenom, ciljnom, efikasnom i efektivnom delovanju u zaštitit bezbednosti društva;

8. Ona daje odgovore na mnoga suštinska pitanja opstanka, rasta i razvoja bića društva kojima se ojačava nacionalna bezbednost;

9. Ona je osnov demokratske reforme sistema bezbednosti i njegovog inkorporiranja u međunarodni bezbednosni sistem;

10. Ona proizvodi pozitivan uticaj na međunarodni položaj i bezbednost zemlje na način da je dimenzionirana tako da je u skladu sa međunarodnim standardima i vrednostima i da je ostvariva u praksi delovanjem samostalno ili u zajedništu sa drugima;

11. Ona ujedno daje osnov i obavezu reagovanja na izazove i pretnje u skladu sa međunarodnim pravom;

12. Ona je osnov i granica upravljanja i upotrebe sistema bezbednosti;

13. Ona je faktor odvrćanja za mnoge izazove i pretnje;

14. Ona je osnov širenja bezbednosne funkcije na čitavo društvo i

15. Ona ne sme biti dogma ali se i ne menja i tumači iz časa u čas prema trenutnim dnevno političkim interesima.

## 7. Zaključak

Savremeni bezbednosni izazovi, rizici i pretnje po države, naročito one u tranziciji, posledica su nastalih društvenih, geopolitičkih, geostrategijskih, vojnih, političkih i ekonomskih promena u poslednjih petnaest godina kako na mikro tako i na makro planu. Iako očekivane, te promene su zatekle nespemne skoro sve sisteme bezbednosti pa i one najmoćnije. Glomazni, neefikasni i organizovani po principima da ugrožavanje dolazi od drugih država, nisu u stanju da odgovore opasnostima koje sada dolaze od nedržavnih subjekata u vidu terorističkih mreža i organizovanih kriminalnih transnacionalnih grupa koje ne moraju da brinu o poštovanju suvereniteta drugih država, međunarodnim pravnim normama poštovanja ljudskih prava niti o birokratskim procedurama u saradnji i razmeni informacija. Ako tome dodamo i novi kvalitet u smislu nove i prilagođene strukture kriminalnih organizacija i subjekata u tehničko-tehnološkom i organizacionom smislu onda ne čudi prednost koju su stekle u odnosu na stare sisteme bezbednosti. Kao takve, nosioci su sve brojnijih i destruktivnijih oblika ugrožavanja sa višestruko opasnijim posledicama po bezbednost država. Šta vi-

še, izgleda da se približavamo ugrožavajućim scenarijima sa kataklizmičnim prognozama. Destruktivnost koja se nekada nije mogla ni zamisliti danas sve više postaje predmet rasprave među ekspertima. Sistemi bezbednosti svojom organizacijom, efikasnošću i efektivnošću uz primenu sofisticiranih sredstava i mera nove generacije tek treba da daju odgovor na nove izazove rizike i pretnje.

Novo shvatanja bezbednosti koje se javlja kao element integralnog sistema bezbednosti ima svoje posebno mesto i značaj. Važan faktor u ostvarivanju bezbednosti po novom obrascu predstavlja strategija nacionalne bezbednosti. Shvaćena kao faktor prevencije i proaktivnog delovanja nazaobilazna je u ostvarivanju bezbednosti. Jasno je i laicima da društva i države sa pravilno odmerenom i na nauci zasnovanoj strategiji nacionalne bezbednosti ostvaruju veći stepen zaštice sopstvene bezbednosti čime, svakako, potpomažu i bolje stanje međunarodne ili globalne bezbednosti. Najveća uloga i značaj strategije nacionalne bezbednosti ogleda se u redefinisaju izazova, rizika i pretnji, definisanju državnih ciljeva u oblasti bezbednosti, izgradnji savremenog sistema bezbednosti, povećanju njegove efikasnosti i efektivnosti i povećanju stepena njegove kontrole. Osim navedenog strategija nacionalne bezbednosti omogućava odvratanje, sprečavanje ili predupređenje mnogih izazova, rizika i pretnji. Polazeći od navedenog sva društva i države imaju obavezu da povremeno redefinišu strategiju nacionalne bezbednosti čime ne samo da će ostvariti bolju bezbednost već će ostvariti i značajne društvene i ekonomske efekte. Naime, poznato je da je mnogo isplativije sprečiti da neko ugrožavanje nastane nego otklanjati posledice.

## 8. Literatura

1. Bošković, Milo: *Kriminološki leksikon*, Matica srpska, Novi Sad, 1999.
2. Bajagić M.: *Reforma obaveštajno-bezbednosnog sistema R Srbije u uslovima novih izazova i pretnji; Srbija-bezbednosni i institucionalni izazovi*, Zbornik radova, Institut za političke studije, Beograd, 2009
3. Kovač M.: *Osnovne teorijske postavke strategije nacionalne bezbednosti i njene refleksije na sistem odbrane; Srbija-bezbednosni i institucionalni izazovi*, Zbornik radova, Institut za političke studije, Beograd, 2009
4. Milašinović, P.; Milašinović, S.: *Uvod u teorije konflikata*, Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2005.
5. Savić, A.: *Od tradicionalnog ka postmodernom terorizmu*, Bezbednost, br. 5, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2004.
6. Stajić, L.J.; Mijalković, S.: *Bezbednosni aspekti transnacionalnog organizovanog kriminala*, Zbornik radova 2003, Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2004.

7. Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *Безбедносна култура*, Драганић, Београд, 2004.
8. Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *Безбедносна култура-младих-како безбедно живећи*, Драганић, Београд, 2006.
9. Стајић, Љ.: *Основиси тема безбедности са основама исцраживања безбедносних појава*, Правни факултет Нови Сад, 2008.
10. Стајић, Љ и Гаћиновић Р. *Увод у студије безбедности*, Драслар Партнер, Београд 2007.

*Ljubomir Stajić, Ph.D., Full Professor  
Novi Sad School of Law*

## **National Security Strategies In The Function Of The Security Of The Republic Of Serbia**

### *Abstract*

Modern security challenges, risks and threats are a consequence of social, geopolitical, geo-strategic, military, political and economical changes that have become evident during last fifteen years on both micro and macro levels. Although they had been expected, such changes caught in surprise almost all the states and their systems of security. Having been inefficient, unwieldy and organized by principles that implied that imperilment comes from other states, they are not capable of giving response to the imperilments coming from non-state subjects in way of terrorist networks and organized criminal trans-national groups who don't have to care about the respect of sovereignty of other states, international legal norms of the respect of human rights, nor about bureaucratic procedures within cooperation and exchange of security information. Security systems, with their organization, efficiency and effectiveness, through implementation of sophisticated tools and measures of new generations are yet to give appropriate answer to new challenges, risks and threats.

Key words: security, national security strategies, systems of security, security problems