

БРАНКО КРГА

СТРАТЕГИЈА
НАЦИОНАЛНЕ
БЕЗБЕДНОСТИ
У ТЕОРИЈИ И
ПРАКСИ

Београд, 2017.

ПРЕДГОВОР

Књига *Системија националне безбедности у теорији и пракси* настала је као резултат дугогодишњег теоријског истраживања и практичне примене на највишим дужностима аутора у систему безбедности и одбране.

Теоријска истраживања вршена су много година у оквиру студија на високим војним школама, при изради докторске дисертације на тему „Менаџмент у систему одбране”, путем предавања Стратегије националне безбедности и других предмета из области безбедности, на основним и мастер студијама Факултета за дипломатију и безбедност у Београду.

Обављајући највише дужности у систему одбране, од челне функције у Војнообавештајној служби и у војној дипломатији, саветника министра одбране за политику одбране и међународну војну сарадњу, заменика начелника Генералштаба и начелника Генералштаба Војске Југославије, односно Војске Србије и Црне Горе, прикупљена су бројна искуства о добрим странама и проблемима у практичној реализацији стратегијско-доктринарних докумената и уопште, о функционисању система безбедности и одбране¹.

Кључно усмерење ове студије јесте да се учини критички осврт на теоријске поставке и практичну реализацију постојеће Стратегије националне безбедности Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија НБ Србије), која је усвојена 2009. године. Ова студија предста-

¹ О овој проблематици користе се различити појмови и кованице, као што су: *систем безбедности*, *систем безбедности и одбране* и *систем одбране*. *Систем безбедности* је најопштији појам који обухвата и (под)систем одбране. *Систем безбедности и одбране* користи се када се жели посебно нагласити значај (под) система одбране. *Систем одбране* користи се када се посебно разматрају разни елементи значајни за одбрану.

вља покушај да се предочи потреба њене измене и допуне, с циљем успешније примене, а тиме и јачања националне безбедности земље.

Свака одговорна држава посвећује велику пажњу изградњи националне безбедности, што је један од основних услова опстанка и развоја друштва и државе. Овај рад се не бави свим питањима безбедности, већ тежишно једним аспектом, а то је критичка анализа Стратегије националне безбедности Републике Србије у теорији и пракси, са низом конкретних сугестија како да се побољша тај документ и делатности које из њега произлазе. Све ово би требало, у ширем смислу, да допринесе унапређењу стратегијског промишљања и безбедносне културе.

Предмет ове анализе спада у најважнија питања од националног значаја. Овом темом бавио се већи број аутора из наше земље. Међу старије ауторе, с почетка 20. века, спадају војводе Радомир Путник и Живојин Мишић. У другој половини 20. века већи број аутора бавио се питањима стратегије и безбедности. Почетком 21. века нешто интензивније овим питањима бавили су се професори високошколских образовних установа, припадници разних института и функционери у појединим министарствима, а и многи појединци.

У изради ове студије, својим несебичним саветима, помогли су бројни сарадници, активне и пензионисане колеге из Војске Србије, са Факултета за дипломатију и безбедност, Српске академије науке и уметности, више државних института и невладиних центара који се баве проблемима стратегије и безбедности. Актуелни догађаји у овој студији третирају се закључно са јануаром 2017. године.

САДРЖАЈ

УВОД.....	11
ОСНОВЕ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ.....	17
Теоријске основе стратегије националне безбедности.....	22
Основни теоријски приступи.....	23
Дефинисање основних појмова.....	23
Однос стратегије националне безбедности и докумената вишег нивоа општости.....	40
Однос стратегије националне безбедности и докумената истог нивоа општости.....	41
Однос стратегије националне безбедности и докумената нижег нивоа општости.....	41
Историјски корени стратегије националне безбедности.....	42
Политичка исходишта стратегије националне безбедности.....	50
Економски извори стратегије националне безбедности.....	50
Нормативне и стратегијско-доктринарне основе стратегије националне безбедности.....	51
Вредносне координате стратегије националне безбедности.....	53
Савремени геополитички и геостратегијски лимити стратегије националне безбедности.....	54

КАРАКТЕРИСТИКЕ СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ НЕКИХ СТРАНИХ ЗЕМАЉА И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	59
Стратегија националне безбедности Републике Хрватске.....	61
Стратегија безбедности Европске уније.....	69
Стратегија националне безбедности Црне Горе.....	76
Стратегија националне безбедности Републике Мађарске.....	85
Стратегија националне безбедности Републике Аустрије.....	92
Стратегија националне безбедности Републике Албаније.....	102
Стратегија националне безбедности Сједињених Америчких Држава.....	109
Стратегија националне безбедности Руске Федерације.....	123
Резиме.....	132
АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – КРИТИЧКИ ПРИСТУП.....	135
Садржај Стратегије националне безбедности Републике Србије....	140
Безбедносно окружење.....	143
Глобално окружење.....	144
Регионално окружење.....	146
Безбедност Републике Србије.....	147
Изазови, ризици и претње безбедности.....	148
Националне вредности, интереси и циљеви у области безбедности.....	161
Политика националне безбедности.....	163
Основна опредељења политике националне безбедности.....	164
Циљеви политике националне безбедности.....	172
Основна начела политике националне безбедности.....	173
Елементи политике националне безбедности.....	175
Систем националне безбедности.....	201
Структура система националне безбедности.....	201
Управљање системом националне безбедности.....	215
Савет за националну безбедност.....	223
Начела функционисања система националне безбедности.....	229
Закључак.....	230

БИТНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	237
Примерена промоција и афирмација Стратегије националне безбедности Републике Србије	240
Изграђеност националне безбедности	240
Нужност осавремењивања садржаја стратегије националне безбедности.....	242
Могућа алтернативна решења.....	244
Усклађивање стратегијско-доктринарних и нормативних докумената са стратегијом националне безбедности	245
Разрешење неких спорних питања од значаја за реализацију стратегије националне безбедности	246
Развој стратегијског промишљања и унапређивања безбедносне културе	249
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	251
ПРИЛОГ – Списак усвојених стратегија у Републици Србији	255
ЛИТЕРАТУРА	265
О АУТОРУ	273

УВОД

Сваки појединац, породица, радна заједница, град, држава, природно теже да имају предвидиву и безбедну садашњост и будућност. Друштва, нације и државе могу да се развијају на различите начине: уз постојање јасне визије и стратегије, стихично – од случаја до случаја, или под доминантним утицајем страних фактора. Примери неких земаља показују да је за неко друштво, нацију или државу најбоље када постоји релативно јасна визија или стратегија за наредних неколико деценија. У развијенијим и уређенијим државама тај документ доступан је јавности, док у другим егзистира једноставно у идеји кључних чинилаца одређеног друштва. С обзиром на то да се ради о веома сложеној проблематици, велики број мањих земаља нема стратегију, тражи своју оријентацију и има велике тешкоће у дефинисању развоја.

Постоје различита мишљења да ли је мањим и средњим државама², каква је Република Србија, потребна стратегија националне безбедности. С тим у вези, уочавају се барем три приступа.

Први приступ полази од оцене да су државе и даље главни субјекти међународног права и система односа, те да је таквој институцији својствено да има све потребне атрибуте суверенитета, па и на примерен начин дефинисану стратегију националне безбедности. Присталице ове идеје сматрају да без ваљано уређене безбедности на националном нивоу не може на прави начин да се оствари бе-

² Постоје различите оцене о томе који су критеријуми да се нека држава категорише као „мала” или „средња”. Ту се обично узима број становника, величина територије, економски, безбедносни и други потенцијали. Има аутора који, на пример, за Србију не кажу да је „мала”, већ „малобројнија” држава. Међутим, ти приступи су релативни: Србија је у односу на неке државе по својим капацитетима „мала” или „мања”, а у односу на друге „средња”, или чак „већа”.

збедност на вишем, тј. регионалном или глобалном нивоу, као ни на нижем нивоу као социјетална, групна, корпоративна или лична безбедност. То значи да би национална безбедност била основна, а остале врсте безбедности допунске. Овај приступ карактеристичан је посебно за оне који сматрају да Србија треба да задржи војну неутралност.

У другом приступу оцена је да више нема класичног суверенитета, да постају доминантне интеграције, којима треба да буду примерена сва стратегијска документа, па и стратегија националне безбедности. Овај приступ карактеристичан је за оне који сматрају да Република Србија треба да приступи Европској унији, па и неким војним интеграцијама.

Трећи приступ полази од тога да сви односи у савременом свету постају глобални, да су класичне државе превазиђене, те да нису ни потребна документа која третирају тако важну област каква је безбедност на националном нивоу, већ треба прихватити опште и глобалне постулате те проблематике. Овај став карактеристичан је за изразите присталице глобализације.

У овом раду полази се од чињенице да националне државе постоје, да су одговорне за све процесе који се у оквиру њих одвијају, па и за националну безбедност. Од Вестфалског мира³ 1648. године држава је главни чинилац међународних односа. Она креира готово све функције значајне за опстанак, очување идентитета и просперитет националне заједнице на неком простору. У мноштву великих државних послова је и њена безбедност. Наиме, од самог настанка људске заједнице човек је био суочен са различитим облицима угрожавања. На те опасности људи су реаговали рефлексно, понекад мистично, а све чешће и свесно. Од тренутка када човек настоји да спозна шта се стварно догађа, појавила се и потреба да та делатност постане планска, организована, сврсисходна и ефикасна. Тако су настала бројна документа којима се та делатност регулише. Историјски посматрано, то су била различита усмеравајућа акта владара, затим

³ Вестфалски мир је склопљен 24. октобра 1648. године, након вођења тридесетогодишњег рата у Европи између католика и протестаната. Тим документом дефинисана су четири кључна принципа: прво, принцип суверенитета нација – држава; друго, принцип правне једнакости међу нацијама – државама; треће, принцип обавезујућих уговора између нација – држава; и четврто, принцип немешања једне у унутрашње послове друге нације – државе. Многи постулати ових принципа уграђени су и у савремена документа међународних односа.

заједничких органа као што су били савети мудраца, скупштине, владе, комитети...

Идеално посматрано, ако би се на националном нивоу свих држава успешно решавала питања безбедности, значило би да у свету влада стабилан мир. Ово решење поговало би чак и интеграционим процесима, а не би противречило ни другим позитивним глобалним тенденцијама. Уосталом, Европска стратегија безбедности⁴ (у даљем тексту: Европска СБ) такође, потенцира значај националних држава за безбедност: „Најбоља заштита за нашу безбедност је свет саздан од добро уређених демократских држава”.⁵ А добро уређене демократске државе су незамисливе без примерено организоване безбедности на националном нивоу. Наравно, за добро стање регионалне и глобалне безбедности, важно је да буду добро уређене и оне државе које се не сматрају демократским, или их други не сврставају у ту категорију.

Најновији догађаји у свету, па и у нашем окружењу, показују да се у кризним ситуацијама, као што су борба против тероризма, проблеми миграната, економски проблеми, британски референдум о напуштању Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) и друго, готово све државе оријентишу да у оквиру својих граница што боље реше оно што их угрожава. Све то показује да национална држава једноставно не може да се заобиђе и своје иманентне надлежности да пренесе на неке наднационалне институције или да их спусти на ниво грађана. Међународне институције, каква је на пример ЕУ, немају своје обавештајне капацитете, оружане снаге, као ни друге инструменте за ефикасно реаговање на изазове, ризике и претње. Појединац, грађанин, поготово нема ту могућност. Дакле, улога националне државе у решавању разних безбедносних проблема је просто незаобилазна. Документ којим се дефинишу питања од значаја за безбедност на простору једне државе јесте управо стратегија националне безбедности.

При разматрању ових дилема, треба имати у виду да је важећи званичан став власти, а и расположење наших грађана, да Република

⁴ Европска стратегија безбедности (<http://www.isacfund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf>) дефинисала је безбедност као „предуслов развоја” (стр. 6), а на другом месту (стр. 19) чак се потенцира: „Безбедност је први услов развоја”.

⁵ *Европска стратегија безбедности*, стр. 15.

Србија треба да задржи војну неутралност. Имајући у виду те околности, дилема не постоји, Републици Србији је потребна стратегија националне безбедности.

После повратка статуса самосталности, с једне стране, држава добија низ нових обавеза, а с друге стране, пружа јој се могућност да своје надлежности уреди на одговарајући начин, примерено условима, њеним интересима, потребама и могућностима. Суштинске обавезе подразумевају усвајање нормативних и стратегијско-доктринарних докумената, неопходних за безбедно функционисање државе и њених грађана.

С порастом и дисперзијом облика угрожавања повећава се и значај изградње националне безбедности. Република Србија, у том смислу, има значајне потребе за изградњом стабилне и поуздане националне безбедности, најмање из три разлога: (1) наслеђено стање у тој области и даље је оптерећено низом тешкоћа; (2) Република Србија је недавно обновила своју државност, и има потребу да изгради што квалитетније државне институције, укључујући и националну безбедност и (3) земља се и даље налази у сложеној политичкој, економској и безбедносној ситуацији, пре свега са становишта актуелних изазова, ризика и претњи њеној безбедности, са којима се у дужем периоду суочава. Нека од актуелних питања изградње националне безбедности Републике Србије већ су решена (донета су многа политичко-нормативна и стратегијско-доктринарна документа, систем безбедности функционише итд.), али су остале још бројне обавезе на том плану. Досадашња искуства на изради разних докумената показују да у Републици Србији постоји довољно интелектуалног потенцијала, у државним, научним и образовним институција, као и појединаца, који могу да се ангажују на изради нових квалитетних стратегијско-доктринарних и других аката.

У својој новијој историји, од 1804. године, мењајући десет пута назив државе и петнаест пута Устав, Србија није имала континуитет у организованом утемељењу стратегијско-доктринарних докумената. Након обнављања статуса самосталне државе, од 2006. године, у Републици Србији донето је више важних докумената значајних за функционисање савремене државе. Та чињеница је свакако позитивна, без обзира на извесне примедбе на та документа које су се у међувремену појавиле.

У оквиру проблематике националне безбедности, ова студија детаљније разрађује следеће целине: (1) основе стратегије националне безбедности; (2) карактеристике стратегија националне безбедности у неким страним земљама и Европској унији; (3) анализа Стратегије националне безбедности Републике Србије – критички приступ; (4) битне претпоставке за реализацију Стратегије националне безбедности Републике Србије; као и закључна разматрања.

Свака од наведених целина могла би да буде посебна тема за обраду. У овој књизи указаћемо само на неке најбитније аспекте из тих области, на основу изучавања докумената, праћења јавних манифестација и дугогодишњег радног ангажовања аутора у појединим елементима система безбедности.

МЕДИЈА ЦЕНТАР „ОДБРАНА”
Београд, Браће Југовића 19
e-mail: medijacentar@mod.gov.rs
www.odbrana.mod.gov.rs

Продаја
011/3201-810; 3241-254
e-mail: komercijala@odbrana.mod.gov.rs

Књижара
Београд, Васе Чарапића 22
Tel. 011/2184-925