



04

WP Report

WP Leader: Prof. Dr. Nenad Putnik

Analyses of Strategic Framework



Supported by:

Science Fund
of the Republic of Serbia

САДРЖАЈ

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Увод..... | 3 |
| 1. Процена Стратегије националне безбедности..... | 5 |
| 1.1. Кратак осврт на различите стратегије националне безбедности | 7 |
| 1.2. Стратегија националне безбедности Републике Србије | 11 |
| 1.3. Сајбер безбедност као савремени изазов | 14 |
| 2. Смернице за преглед стратегије и критичку анализу | 18 |
| 3. Смернице за редефинисање националне стратегије, представљање нових приступа и осмишљавање иновативних решења..... | 23 |
| 3.1. Методологија израде Стратегије националне безбедности - сарадња војног и цивилног сектора, мултидисциплинарност, транспарентност процеса, примена научне методологије | 24 |
| 3.2. Националне вредности и интереси | 28 |
| 3.3. Безбедносно окружење..... | 30 |
| 3.4. Безбедносни изазови, ризици и претње..... | 31 |
| 3.5. Политика националне безбедности | 32 |
| 3.6. Унутрашња безбедност..... | 34 |
| 3.7. Систем националне безбедности | 36 |
| 3.8. Праћење примене Стратегије националне безбедности | 38 |
| 3.9. Усклађивање законодавства и измена уставних одредби..... | 39 |
| 3.10. Предлози за могуће софтверске симулације..... | 45 |
| Литература | 47 |

Увод

Детаљним планом рада на Пројекту *Управљање новим безбедносним ризицима – истраживање и развој симулација*, Програм *Идеје*, број 7749151, Фонд за науку Републике Србије, 2022-2025., у оквиру Радног пакета 4 – *Анализа стратешког оквира*, предвиђене су три активности: 1) *Процена Стратегије националне безбедности*, 2) *Смернице за преглед стратегије и критичку анализу* и 3) *Смернице за редефинисање националне стратегије, представљање нових приступа и осмишљавање иновативних решења*.

У реализацији сваке од наведених активности у оквиру Радног пакета 4 учествовали су следећи чланови пројектног тима: проф. др Ана Ковачевић, проф. др Александра Илић, проф. др Божидар Бановић, проф. др Горан Мандић, проф. др Божидар Оташевић, др Дејан Вулетић и проф. др Ненад Путник. Проф. Путник је именован за одговорно лице за реализацију Радног пакета 4.

У складу са циљевима који су постављени у пројектном предлогу, истраживачи су се фокусирали на кључна проблемска питања у оквиру сваке од наведених активности.

У оквиру прве активности *Процена Стратегије националне безбедности*, циљ је био оценити свеобухватности, квалитет и методолошки приступ Стратегије националне безбедности Републике Србије. Чланови тима су спровели компаративну анализу обухвата и методологија израде националне стратегије у односу на поједине, технолошки развијене, земље. Анализа је показала у којој мери актуелна Стратегија националне безбедности републике Србије покрива све нове безбедносне ризике (природне, социјалне, техничко-технолошке и хибридне), као и да ли методологија израде Стратегије кореспондира са методологијама других, развијених, земаља.

У оквиру друге активности *Смернице за преглед стратегије и критичку анализу*, циљ је био идентификовати и анализирати факторе који су релевантни за процену безбедности на различитим нивоима (националном, регионалном и глобалном). То је

подразумевало идентификацију и дескрипцију фактора који су релевантни за спровођење безбедносне процене као детерминанте Стратегије националне безбедности. У оквиру овог циља извршена је и оцена усклађености и међузависности Стратегије националне безбедности са другим стратешко-доктринарним документима на националном нивоу.

У оквиру треће активности *Смернице за редефинисање националне стратегије, представљање нових приступа и осмишљавање иновативних решења*, циљ је био да се понуде предлози за редефинисање Стратегије националне безбедности Републике Србије и унапређење целокупног националног стратешког оквира. Након претходно спроведених процена и анализа, дат је предлог могућих измена у циљу унапређења постојеће Стратегије, како би она, као и цео систем националне безбедности, адекватније третирали нове безбедносне ризике, изазове и претње. Предлози поштују националне вредности и интересе, безбедносно окружење и националну безбедносну политику.

Главни налази, резултати и закључци до којих се дошло у оквиру Радног пакета 4, приказани су у научним радовима који су презентовани на Првој пројектној конференцији, одржаној на Факултету безбедности 16.12.2022. године, а чије се објављивање у Зборнику радова очекује почетком текуће године.

За сваку од наведених активности утврђен је рок за њихову реализацију. Реализација активности *Процена Стратегије националне безбедности* почела је 15.02.2022. године, а завршена је 14.07.2022. године. Реализација активности *Смернице за преглед стратегије и критичку анализу* почела је 15.02.2022. године, а завршена је 14.10.2022. године, док је реализација активности *Смернице за редефинисање националне стратегије, представљање нових приступа и осмишљавање иновативних решења* почела 15.02.2022. године, а завршена је 14.01.2023. године.

Иако су активности предвиђене Радним пакетом 4 завршене у складу са предвиђеном динамиком, чланови тима ће и у наредном периоду наставити рад на допуни и даљој разради циљева овог пројектног пакета, будући да су на дневном нивоу актуелне научне, стручне и јавне полемике са циљем редефинисања националног стратешког оквира у области безбедности и одбране. Тако је, на пример, тренутно актуелна

расправа о концепту тоталне одбране који је предвиђен важећим стратегијама националне безбедности и одбране. Стратешким документима овај појам није прецизно образложен, нити је објашњено шта ће тотална одбрана подразумевати у пракси. Резултати истраживања пројектног тима о овој, као и о другим, важним темама ће бити објављени у будућим научним радовима, а Извештај о реализацији Радног пакета 4 (WP4) ће бити допуњен њиховим закључцима.

У наставку извештаја дат је преглед кључних налаза, резултата и закључака по свакој од три наведене активности.

1. Процена Стратегије националне безбедности

Прегледом научне и стручне литературе, као и анализом садржаја стратешко-доктринарних докумената Републике Србије и појединих развијених и утицајних држава, чланови пројектног тима су дошли до следећих налаза.

Стратегија представља кровни документ који дефинише основне и одговорне актере, циљеве и елементе система за који се креира. Стратегије су кључни и основни документи које доносе како државни органи, тако и пословне институције, и оне представљају оквир за даље креирање и операционализацију планова и тактика. Стратегија треба да на систематизован начин дефинише основне елементе система, њихове дужности и одговорности, изазове, потребе и ресурсе. Њихова операционализација доприноси планском, усмереном и ефикасном раду дефинисаних субјеката у односу на задате активности и циљеве. Опште узев, стратегије постављају циљеве и приоритете, дефинишу кључне активности и ресурсе за њихово извршавање и постизање.

Националне стратегије безбедности су кључни државни оквир за дефинисање безбедности и суочавање са основним безбедносним потребама државе и грађана, као и унутрашњим и спољним ризицима. Форма и сложеност националне стратегије безбедности различите су од државе до државе. Оне најкомплексније дефинишу:

- Кључне државне органе у погледу осваривања безбедности,

- Најважније националне интересе,
- Садашње и будуће ризике и изазове,
- Ресурсе и потребе,
- Временски оквир за остварење циљева и
- Начин процене ефикасности остварења.

Стратегије обично представљају документе који су основа за дефинисање и остварење средњорочних и дугорочних планова по питању националне безбедности. Стратегије су обликоване процесима путем којих настају. Добро формулисане и уобличене стратегије олакшавају доносиоцима одлука (политичких, економских, безбедносних и других), да сагледају ризике, постојеће ресурсе и предности, као и слабости и циљеве које треба постићи. Сам процес израде стратегије, важан је колико и коначан документ – током израде стратегије обухватно се сагледавају све карактеристике и околности од локалног, до глобалног нивоа, дефинишу се и рангирају ризици, приоритети, снаге и слабости, као и кључни актери за отклањање ризика и остварење циљева. Одлуке које креатори стратегија доносе, одређују друге акте, али и саму операционализацију стратегија, најмање за средњорочни период. Израда сваке стратегије траје месецима, да би се осигурало да сви релевантни чиниоци могу дати свој суд још током нацрта. Стратешки документи морају децидно навести безбедносне приоритете државе, уз то образлажући зашто су неке активности и потребни ресурси приоритет у односу на друге. Стога се, може рећи да је процес израде стратегије сложен и конфликтан. С обзиром на сложеност и значај израде стратегије као крајњег документа, поставља се питање оптималног методолошког приступа овом процесу. Такав приступ би требало да пружи одговор на следећа питања:

- Ко треба да организује и надзире израду?
- Да ли на стратегији треба да ради мања или већа група људи?
- Како ускладити цивилну и војну перспективу?
- Колики домет стратегија треба да има, колико далеко „гледати у будућност“?
- Коју методологију процене и приоритизације ризика применити?
- На који начин ће се вршити евалуација примене стратегије?

С обзиром на динамичност геополитичких односа и разноврсност ризика, стратегија мора бити подложна ревизији. Њена обухватност и актуелност биће већа уколико на

њеној изради раде стручњаци различитих научних дисциплина и практичног искуства. Јасност и прецизност стратегије олакшава доносиоцима политичких одлука да своје деловање усмеравају на начин који ће обезбедити стабилност земље и сигурност њених грађана.

Изазови са којима се суочавамо, нарочито у последње две деценије, показују нам да је тешко предвидети све ризике, чак и најозбиљније и да национална безбедност и грађани могу бити изложени потпуно изненадним и непредвидивим изазовима – попут природних катастрофа, појава пандемија, наглих глобалних економских поремећаја, развоја и све веће злоупотребе сајбер простора и слично. Тиме су и стратегије националне безбедности документи који апсолутно морају бити подвргавани анализи и ревизији, у складу са динамичним међународним геополитичким односима, али и опасностима које, чини се брзо и изнова попримају нове појавне облике или методе деловања, како би „заобишле“ или неутралисале постојеће мере заштите.

1.1. Кратак осврт на различите стратегије националне безбедности

Кључне циљеве једне земље, али истовремено и ризике са којима се може суочити, одређују како тренутно дефинисани, тако и геополитички односи из прошлости, политичко уређење, географски положај, број и структура становништва, економија, постојање и квалитет природних ресурса, припадност неком политичком или војно-политичком савезу, али и карактер социјеталне безбедности, разноврсност и стопа криминала, а са друге стране организованост и стабилност кључних институција у држави и друштву. У овом делу рада биће приказане кључне карактеристике националних стратегија безбедности земаља које се сматрају политички, војно и/или економски најмоћнијима у свету.

У САД је од 1987. до данас усвојено чак 16 Стратегија националне безбедности (1988, 1989, 1990, 1991, 1993, 1994, 1996, 1997, 2000, 2002, 2006, 2010, 2015, 2017, 2021 и 2022. године). Дакле, овај кровни документ је ревидиран у просеку на две године. Свакако да су велики светски догађаји утицали и, чак, били прекретница у доношењу или измени националних стратегија безбедности САД. Тридесетих година XX века, па и током већег дела Другог светског рата, доктрина САД заснивала се на својеврсном изолационизму.

Политику суздржавања промовисао је Џорџ Ф. Кенан. Његово гледиште било је да се политичким проблемима треба приступити са економског становишта, избегавајући војну силу. Велику промену представљала је такозвана Труманова доктрина, која је националну безбедност директно повезала са питањем демократије, када већ постаје јасно да СССР и, уопште, социјалистички уређене земље постају главни ризик, коме ће се САД супротставити и војно, ако је потребно – „Не подржавамо агресију ниједне земље, али ћемо им помоћи да се бране, ако буду нападнуте“ (Truman Doctrine, 1947). Актом Националне безбедности из 1947. креирано је Министарство одбране које је заменило Министарство рата, а које је обухватило и Морнарицу. Осим тога, створен је и Савет за Националну безбедност који је саветовао Председника и Централну обавештајну службу – CIA. Парафразирајући Чомског, може се рећи да је спољна политика САД тада униформисана и да је свака војна интервенција имала политички легитимитет. Нови велики преокрет у безбедносној стратегији САД био је терористички напад 11.09.2001. године. Тероризам постаје главна претња, а терористи главни непријатељи, према којима се мора повести тотални рат који ни просторно, ни временски није дефинисан и ограничен (Romano, 2011). Најновије измене, из 2022. године, настале су услед кризе коју је произвео конфликт између Русије и Украјине. Министарство одбране је у Националну стратегију безбедности инкорпорирало Преглед нуклеарног стања (NPR) и Преглед одбрамбених ракета (MDR). Као главни изазови безбедности истакнуте су намере Русије према Европи и активности Народне Републике Кине.

Европску стратегију безбедности (ESS) донео је 2003. године Савет Европе, а њена анализа извршена је 2009. године. У анализи се наводи да су кључне претње по ЕУ и даље остале исте, као и 2003.године, а то су:

- Пролиферација оружја за масовно уништење
- Енергетска ефикасност
- Климатске промене
- Тероризам и организовани криминал, којима је у овом документу придодата и претња по сајбер безбедност, са образложењем да напади на приватне или државне ИКТ системе дају нову димензију, као потенцијално ново економско, политичко и војно оружје (ESS, 2009:13).

У Стратегији се наводи да се 20 година након Хладног рата, Европа суочава са растућим и комплексним претњама и изазовима, а сарадња свих чланица, као и међународна кооперација, представљају окосницу безбедносне политике и одржања мира. Посматрајући процес интеграција као водећу силу у обезбеђивању мира и просперитета у Европи, ESS је поставила контуре уверења у „стабилност кроз сарадњу“ (Berenskoetter, 2005:77). Европска стратегија безбедности из 2009. године ставља акценат на постојање регионалних конфликта и ирански нуклеарни програм, као нарастајућих ризика. Као кључна, истиче се сарадња са НАТО, а у Стратегији се наводи да ЕУ мора подржавати Уједињене Нације (УН) у њиховим одговорима на претње по међународни мир и безбедност (ESS, 2009:40).

Европска стратегија безбедности је 2016. године замењена Глобалном стратегијом спољне и политике безбедности ЕУ, скраћено ЕУ Глобална стратегија (EUGS). Циљ доношења EUGS било је побољшање ефикасности одбране и заштите ЕУ и њених чланица. На основу ове Стратегије, створена је Перманентна структурна кооперација у одбрани (PESCO), где се 25 земаља чланица сагласило да уједини снаге на заједничким програмима, како би се креирале трупе и ресурси за заједничке мисије. Како се наводи, добар пример активности ЕУ је милитарна мобилност унутар ЕУ и спровођење PESCO пројеката (EUGS, 2018:06). У EUGS се наводе исти ризици као и у претходним ESS, уз нагласак да ће ЕУ убрзати рад у области сајбер безбедности.

Уједињено Краљевство (УК) је 1998. године донело своју прву Националну стратегију безбедности (NSS), која је доживела многе ревизије, а последњу 2015. године, под називом National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review. Анализирајући NSS и њене бројне ревизије, аутори Хамерстад и Боаз (Hammerstad & Boas, 2014), истичу да се већа пажња поклања изазовима попут климатских промена, пандемија и миграција, уместо ризика попут тероризма и организованог криминала, који се већ остварују и остављају последице (стр. 481). Овакав приступ је у значајнијој мери измењен ревизијом из 2015. године. Још у уводном делу овог документа наводи се да је јака економија кључ безбедности УК. Економска безбедност иде руку-под-руку са националном безбедношћу (NSS, 2015:9). Као кључне актере и активности у обезбеђивању одбране, ова Стратегија наводи: војне снаге, обавештајне службе, дипломатију, сарадњу са НАТО и јаку владавину права. Као кључни ризици наведени су:

тероризам и екстремизам, где је нарочито истакнут тероризам који потиче из Северне Ирске, затим сајбер претње, кршење људских права у свету, регионални конфликти и ризици по економски просперитет.

Последњом Стратегијом националне безбедности, донетом 2021. године, Руска Федерација је истакла да себе види као независног актера на међународној сцени и за разлику од претходних стратегија много оштрије упућује на друге државе и Савезе, као непријатељске. У својој анализи, Мајкл Дуклос истиче да нова Руска Стратегија најављује заоштравање на свим пољима и даљу конфронтацију са западом. Као основни ризици наведене су намере спољних актера да подстицањем тероризма и екстремизма у Русији изазову њену нестабилност. Климатске промене су наведене као активна претња којој се треба посветити. Енергенти су једна од окосница економске и безбедносне позиције Русије. С обзиром на то да у Стратегији Русија наводи своје планове везане за истраживања и експлоатације и на Арктику и на Антарктику, не чуди чињеница да је посебна пажња посвећена климатским променама. Неколико официјелних докумената Русије, сведочи о еволуцији у званичном размишљању о климатским променама (Godzimirski, 2022). Још једна, посебно истакнута кључна опасност јесу сајбер ризици и главни изазов је очување информационе безбедности. У складу са тим, Стратегијом се предвиђа стварање сувереног сегмента интернета, системски развој националних технологија и успостављање снага за информациону конфронтацију.

Народна Република Кина је 2019. године донела такозвану Белу књигу одбране, коју Ентони Х. Кордесман (Anthony H. Cordesman), емеритус центра за Стратешке и Међународне Студије (CSIS), види пре свега као одговор на стратегије САД. Кинески стратежи опасност виде у предоминантној позицији Сједињених Држава у интернационалном систему (Bolt and Gray, 2007:2). Као претња, у Кинеској Белој књизи наводе се и Тајван, Тибет и Туркистан, због свог сепаратизма. Своју војску Кина дефинише као одбрамбену, а као основну претњу по стабилност војног система, наводи технологије које омогућавају сајбер нападе. Војна стратегија Кине назначује да је оспособљеност у сајбер сфери оно у шта Народноослободилачка армија (PLA) треба да инвестира и да обилато користи (Magnus, 2011: 4).

1.2. Стратегија националне безбедности Републике Србије

Народна скупштина Републике Србије донела је до сада две Националне стратегије безбедности, обе за десетогодишњи период. Прва је донета 2009, а друга 2019. године. Обе Стратегије у уводном делу наводе приврженост Републике Србије очувању мира демократији, владавини људских права, као и то да је тај документ полазна основа за израду других стратешких и доктринарних докумената и јавних политика.

Разлике у опису стратегијског окружења готово и да нема у обе Стратегије. Констатује се да се политички, економски, културни и безбедносни односи у свету одвијају у глобалном мултиполарном и мултилатералном окружењу у коме се све наглашеније испољава уравнотежење моћи и сложена међузависност држава (Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени Гласник РС 88/2009/ и 94/2019). Наводи се да ризици и претње на глобалном нивоу проистичу из неравномерног економског и културног развоја. Као најважније претње миру на свим нивоима у Стратегијама су наведени регионални и локални сукоби, етнички и верски екстремизам, тероризам, организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништавање, илегалне миграције, хибридне претње, сајбер претње, ограничена расположивост природних ресурса (укључујући воду, храну, енергенте и сировине), као и промена климе и деградација природне околине. Ове претње угрожавају стабилност појединих држава и читавих региона, као и глобалну безбедност (Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени Гласник РС 88/2009 и 94/2019).

Национална стратегија безбедности из 2009. године, на следећи начин рангира најважније ризике и претње:

- Опасност од оружане агресије на Републику Србију
- Сепаратистичке тежње појединих националистичких и верских екстремистичких група
- Противправно једнострано проглашена независност Косова
- Оружана побуна
- Тероризам
- Пролиферација оружја за масовно уништење

- Национални и верски екстремизам
- Обавештајна делатност
- Организовани криминал
- Корупција
- Проблеми економског развоја
- Енергетска међузависност и осетљивост инфраструктуре
- Неравномеран привредни и демографски развој Републике Србије
- Нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица
- Недовршен процес разграничења између држава некадашње СФРЈ
- Неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине.
- Последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа
- Опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести
- Наркоманија
- Деструктивно деловање појединих верских секти и култова
- Ризик од високотехнолошког криминала
- Промена климе на глобалном нивоу

У односу на ову, Стратегија националне безбедности из 2019. године доноси незнатне промене у навођењу ризика и прењи – са листе су изостали или су недовољно истакнути: корупција, нерешен статус избеглих, прогнаних и расељених лица и деструктивно деловање појединих верских секти, а наркоманија је заузела вишу позицију у рангирању:

- Оружана агресија на Републику Србију
- Сепаратистичке тежње
- Противправно једносрано проглашена независност територије коју административно обухвата Аутономна Покрајина Косово и Метохија
- Оружана побуна
- Тероризам
- Пролиферација оружја за масовно уништење
- Етнички и верски екстремизам

- Обавештајна делатност иностраних служби
- Организовани криминал
- Наркоманија
- Масовне илегалне миграције
- Проблеми економског развоја
- Проблеми демографског развоја
- Епидемије и пандемије
- Енергетска безбедност
- Недовршен процес разграничења држава бивше СФРЈ
- Елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће
- Климатске промене
- Високотехнолошки криминал

Систем националне безбедности састоји се од управљачког и извршног дела, при чему управљачки део чине Народна скупштина, председник Републике, Влада и Савет за националну безбедност, док извршни део чине систем одбране, систем унутрашње безбедности, безбедносно-обавештајни систем и други субјекти значајни за националну безбедност (Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени Гласник РС 94/2019).

Национална стратегија безбедности Републике Србије и претходно описане стратегије других земаља имају заједничке поједине ризике, попут тероризма, организованог криминала, климатских промена и непријатељског/обавештајног деловања других земаља. Република Србија оптерећена је нерешеним статусом њене покрајине Косово и Метохија, одакле проистичу значајни ризици који се у Стратегији наводе. За разлику од безбедносних стратегија других држава, које истичу сајбер простор и сајбер безбедност као један од кључних стубова одбране и безбедности земље, Република Србија као ризик наводи високотехнолошки криминал, што је изазован, али по опсегу деловања и опису у Стратегији, ужи појам.

1.3. Сајбер безбедност као савремени изазов

Већина земаља у свету препознала је сајбер опасности као изазов којем се, у безбедносном смислу мора посебно посветити, а поједине земље (на државном, али чешће приватном нивоу), већ и спроводе сајбер нападе засебно или као део хибридног ратовања. Сајбер простор је постао нова егзистенцијална димензија за појединце и друштва омогућивши им да приступе свету трансцеденталним путем који пркоси физичким ограничењима времена и места (Song et al., 2021:62). Сајбер простор је омогућио размену идеја, култура, предлога, готово у реалном времену, али и ова, као и све друге иновације, собом је донела и бројне ризике, по појединце, групе, па и саме државе и њихове критичне инфраструктуре. Технологија наставља да игра значајну улогу у панорами глобалних ризика, јер је сфера која утиче на читаво друштво, које је окосница ове проблемаатике с обзиром на велики број жртава сајбер напада (Coller et al., 2020).

Сајбер простор, његове могућности и корисници, учинили су да он постане ново, савремено, готово легитимно бојно поље. Актери претњи у новом амбијенту, сајбер простору, могу бити различити – државни, подржавни и транснационални субјекти (Миљковић и Путник, 2016:164). Посебна специфичност лежи у чињеници да се са релативно малим улагањима и једном, једнократном акцијом (хакерски напад), противнику може нанети енормна економска, политичка и/или безбедносна штета. Данас је коришћење информационих и комуникационих технологија инкорпорирано у свакодневни живот нације. Ипак, са тиме долазе и озбиљни ризици и претње који могу погодити сајбер простор, због његових рањивости (Santisteban and Andrade-Arenas, 2020:771). Неспорна је чињеница да субјекти безбедности увек воде својеврсну трку са креирањем и иновирањем мера заштите сајбер простора, док нападачи, са друге стране, осмишљавају нове методе напада и неутралисања истих. Због свог карактера, последица које изазивају и конспиративности, сајбер напади све су чешћи метод неоружане борбе против непријатеља, било да је он дефинисан као конкурентска компанија, критична инфраструктура друге државе, њен државни орган или оружане снаге. У стратегијама сајбер безбедности појединих земаља, у делу у којем се наводи улога оружаных снага у остваривању способности сајбер одбране, јасно се наводи да

оружане снаге морају да развијају капацитете за обавештајни рад, сајбер напад и сајбер одбрану (Миљковић и Путник, 2016:165). Сајбер напади и сајбер бојно поље постало је неизоставни део хибридних ратова, као најчешћи и један од најефикаснијих неоружаних напада на друштво и државу. Онлајн напади на Естонију и Грузију, појачали су страх од сајбер тероризма, а сама чињеница да криминалци и шпијуни могу то исто учинити, индиковала је улогу сајбер конфликта у међународним односима, укључујући и потенцијале сајбер дипломатије и сајбер рата (Barnard-Wills and Ashenden, 2012:110). Већ деценију уназад оваква врста рата води се међу најразвијенијим и највећим силама света, пре свега између САД и Кине, а вишегодишњи конфликт између Русије и Украјине обележен је управо вођењем хибридног рата, са нагласком на сајбер нападе. Стога не чуди да је, влада Уједињеног Краљевства 2010. године Стратегијом сајбер безбедности успоставила две владине агенције за сајбер безбедност, док су САД 2009. године именовале координатора за сајбер безбедност и навеле да је сајбер безбедност експлицитни део политике националне безбедности (Barnard-Wills and Ashenden, 2012:111). Данас готово све велике земље имају посебну стратегију сајбер безбедности, која је једнако важан акт као и стратегија националне безбедности. Три значајна догађаја, у последњих десет година, су убрзала процесе креирања стратегија сајбер безбедности (Tatar et al.,2014). Првим догађајем који је „упалио аларм“ сматра се сајбер напад на интернет инфраструктуру Естоније, 2007. године. Затим, 2008. године током конфликта између Русије и Грузије у Јужној Осетији, сајбер напади изведени су пре самих оружаних напада (Tatar et al.,2014). Као најзначајнији, сматра се сајбер напад Стакнет црвом 2010. године, који је циљао нуклеарну инфраструктуру Ирана. Осим доношења својих националних стратегија, државе су убрзале и оперативне припреме како за заштиту свог сегмента сајбер простора, тако и за напад на туђе. Стратегијом сајбер безбедности Уједињеног Краљевства дефинисано је постојање Канцеларије за сајбер безбедност, која је задужена за стратешка питања, док Центар за операције у сајбер простору врши мониторинг сајбер простора, координише у случају инцидената и има саветодавну улогу. Бивши премијер Гордон Браун (Gordon Brown) изјавио је: „Како смо у XIX веку морали да осигуравамо мора због националне безбедности и просперитета, у XX веку смо морали да осигуравамо ваздушни простор, у XXI веку морамо осигурати нашу позицију у сајбер простору, како би нашим људима и пословној сфери пружили поузданост да безбедно бораве у том простору“ (Barnard-Wills and

Ashenden, 2012:112). Администрација бившег председника САД, Барака Обаме (Barack Obama), истакла је да ће дигиталну инфраструктуру третирати као стратешки приоритет националне безбедности. Сајбер безбедност идентификована је као један од најозбиљнијих изазова по економију и националну безбедност, са којом се нација суочава (Barnard-Wills and Ashenden, 2012:112). Одбрана сајбер простора постала је главна брига светских лидера (ALDaajeh et al., 2022:2). Анализирајући стратегије сајбер одбране САД, Француске, Холандије, Немачке и Турске, Татар и сарадници (2014), истакли су следеће основне елементе које сваки од ових докумената садржи, а то су: 1) војне сајбер операције, 2) борба против сајбер криминала, 3) обавештајни и контраобавештајни рад, 4) кризни менаџмент сајбер безбедности и критичних инфраструктура и 5) сајбер дипломатија.

Република Србија је 2017. године донела **Стратегију развоја информационе безбедности у Републици Србији за период од 2017. до 2020. године** (Службени гласник РС", број 53/2017). Као један од разлога за доношење овакве Стратегије, поред већ поменутог сајбер напада на Естонију, аутори наводе и да према подацима Министарства унутрашњих послова, број пријављених кривичних дела из области високотехнолошког криминала расте 50% годишње, а да су напади на сервере државних органа све учесталији и напреднији. Стратегија је дефинисала пет приоритетних области у циљу унапређења информационе безбедности, а то су:

- 1) безбедност информационо-комуникационих система, што се односи на ризике нарушавања функционисања органа власти, привреде и организација као последица инцидената у информационо-комуникационим системима;
- 2) информационе безбедност грађана, што се односи на ризике нарушавања безбедности грађана злоупотребом информационо-комуникационих технологија;
- 3) борба против високотехнолошког криминала, што се односи на превенцију и санкционисање кривичних дела која се заснивају на злоупотреби информационо-комуникационих технологија;
- 4) информационе безбедност Републике Србије, што се односи на ризике нарушавања националне безбедности путем информационо-комуникационих система;

5) међународна сарадња, што подразумева сарадњу са страним државним органима, међународним организацијама и другим партнерима у области информационе безбедности (Службени гласник РС", број 53/2017).

У оквиру ових приоритетних области, неки од стратешких циљева јесу: 1) превенција и заштита путем размене информација, праћења актуелних ризика и подизање свести, 2) безбедност ИКТ система у привредним субјектима и безбедност електронског пословања, 3) безбедност ИКТ система од посебног значаја, 3) безбедност деце на интернету, 4) борба против високотехнолошког криминала, 5) унапређење механизма за откривање високотехнолошког криминала и кривично гоњење учинилаца, и б) изградња војних капацитета система одбране за одбрану од високотехнолошких напада.

Доношењем овакве Стратегије, Република Србија је показала да је препознала опасности у сајбер простору, као реалне и могуће оствариве. Стратешки циљеви наведени у овој Стратегији, у многоме су заједнички са онима које владе других земаља наводе у својим Стратегијама. Међутим, велике светске силе су донеле стратегије, пре свега са аспекта дефинисања сопствених стратешких позиција у области сајбер ратовања где су, на тај начин, легитимизовале сајбер ратовање као облик могућег савременог конфликта са другом државом. У том смислу, највећи део тих стратегија посебну пажњу поклања војно-одбрамбеним мерама заштите сопственог сајбер простора и методама спровођења офанзивног напада на сајбер бојном пољу у оквиру активности вођења хибридног рата. Република Србија опасности дефинише, пре свега, у области високотехнолошког криминала као посебне области криминала, али се истиче и да ће Министарство одбране и Војска Србије развити свеобухватне способности за одбрану у сајбер простору у складу са уставним и законским надлежностима и додељеним мисијама и задацима. Наведене активности обухватају успостављање информационе безбедности и способности за извођење одбране у сајбер простору (Службени гласник РС", број 53/2017). Иако су хибридни ратови нешто што званичници Републике Србије наводе као методе које се спроводе над нашом земљом, у Стратегији развоја информационе безбедности у Републици Србији за период од 2017. до 2020. године ова формулација не постоји, као ни у Стратегији националне безбедности. С обзиром на чињеницу да велике светске силе не крију да користе неке методе

хибридног ратовања, као облика неоружаних напада, или пак као једини облик напада или увертуру у оружани сукоб, Република Србија би требало да уврсти ову претњу у своја стратешка документа, током ревизије или приликом доношења нових стратегија из области безбедности.

2. Смернице за преглед стратегије и критичку анализу

Чланови пројектног тима дошли су до релевантних налаза и закључака у погледу смерница за преглед стратегије и њене критичке анализе. Коришћене су методе анализе садржаја, компаративна метода којом су анализирани и упоређивани садржаји различитих стратегијских докумената и експертског интервјуа.

Евидентно је да се, опште узев, у домаћим научним и стручним радовима веома мало пажње посвећује безбедносној процени која је детерминанта Стратегије националне безбедности. Међутим, предикција будућих догађаја је уједно и потреба многих субјеката националне безбедности који се у оставривању постављених циљева ослањају на предвиђање будућих догађаја. То је уједно и потреба да се адекватно предвиде будући догађаји, а све у циљу планирања и преузимања одговарајућих мера.

Са друге стране, стратешка процена је по својој природи „вертикалног“ карактера јер повезује различите субјекте националне безбедности с обзиром на њен обавезујући карактер. Другим речима погрешна стратешка процена имаће за последицу и погрешно усмерење и деловање субјеката а у крајњој линији и погрешно дефинисану националну безбедност. Када се разматра однос стратегије националне безбедности и безбедносне процене треба напоменути да су окренуте будућим догађањима, то је њихов заједнички садржалац. Наиме, стратегија је проткана проценом, при чему се иста испољава директно кроз процену безбедносног окружења и дефинисање различитих облика угрожавања, а непосредно кроз остале делове стратегије националне безбедности (Милосављевић, 2019).

Међутим, многобројни су чиниоци глобалног, регионалног и националног нивоа које би требало ваљано проценити, јер од њихове процене зависи и тачност предвиђања будућих безбедносних изазова, ризика и претњи. Међу такве чиниоце могу се убројити:

политички чиниоци, економски чиниоци, безбедносни чиниоци, историјски чиниоци, демографски чиниоци, културолошки чиниоци, енергетски чиниоци и еколошки чиниоци.

Поред тога, у међународној политици могу се уочити и све комплекснији процеси, што у многоме даје сложеност процесу предвиђања и дефинисања стратешких одредница у заштити националних интереса једне државе. С друге стране евидентно је повећање броја фактора који испољавају свој утицај на безбедност савременог света. Све снажнији обриси мултиполарног међународног поретка и појава нових глобалних учесника у светској политици, криза идеје глобалног друштва и повратак реалполитичких образаца у међународну политику, близина енергентима богатог и уједно нестабилног арапско-персијског и каспијског басена, сукоби у Украјини и на Блиском истоку само су неки од чинилаца који остварују свој утицај на остваривање националних интереса и циљева многих држава. С друге стране, озбиљна идентитетска криза и угроженост унутрашње кохезије Европске уније и мигрантска криза, сасвим сигурно представљају незаобилазне чиниоце који остављају траг на безбедност (Милосављевић, 2019).

Интензивна глобална идеолошка, културолошка, политичка и геоекономски размимоилажења утицали су на повећање ризика безбедности не само у свету већ и у многим регионима. У таквим околностима, национални интереси се налазе насупрот глобалним, Ислам је насупрот Западу, глобална животна средина насупрот глобалном потрошачу. Поред тога и све сиромашнија већина и све богатија мањина предсатвљају део снажних дезинтеграционих процеса који обликују нове глобалне односе. Поновно америчко супротстављање Западу Русији враћа хладноратовске обрасце понашања великих сила у међународну политику. Смањење кредибилитета САД и јачање моћи појединих држава првенствено Кине и Русије створен је простор за настајање мултиполарног међународног поретка и појаву нових глобалних учесника у светској политици. Међутим, евидентно је да ниједна појединачна сила не може да добије примет глобалног лидера. На тај начин створене су основе за даље заоштравање односа, бројних надметања и анимозитета, који ће имати утицај на глобалну стабилност и многим у многим регионима света. Извесно је да ће посебну тежину имати супротстављање евроатлантске и евроазијске геополитичке перцепције, што ће утицати и на безбедносне процесе на европском простору. С тим у вези, САД настоје да сачувају

функцију Европе у неутралисању амбиција Русије, што уједно подразумева континуирано супротстављање Запада и Русије, које је данас очигледно кроз сукоб у Украјини. Изградња новог вишеполарног света праћено је и борбом за ресурсе и контролу транспортних енергетских рута. У том сучељавању користе се политичка, војна, економска, културна и информациона средства, што упућује на закључак да глобална и регионална нестабилност представља обележје савременог света.

Наведене глобални односи остварују свој утицај и на наш регион који је између осталог оптерећен економском и политичком нестабилношћу који су покретачи и свих других, старих и нових претњи. Иако су се ове државе приближиле кроз недвосмислено европско опредељење за интеграције, остаје чињеница да међу њима још увек постоји низ отворених питања, које додатно усложњавају међудржавне односе на овим просторима. Томе свакако треба додати и изазове попут осигурања регионалне безбедности након једнострано, противправно проглашене независности КиМ, питање будућег унутрашњег уређења БиХ, као и актуелне последице мигрантске кризе, рад организованих криминалних група које користе последице ове кризе, као и претње које са собом на овај простор носе повратници са ратишта на простору Сирије и Украјине. Из свега наведеног уочљива је повезаност глобалних померања на регионалну безбедност и њихову сложеност што се у крајњој линији одражава и на садржај процењивања окружења са аспекта националне безбедности. Због тога је изузетно значајно стално праћење глобалних и регионалних токова, уочавање кључних трендова, догађаја и појава. На тај начин се ствара мања неизвесност и предвидљивост будућих догађања који су од пресудног значаја за безбедност државе.

Актуелна Стратегија националне безбедности поред чињенице да не обухвата све облике угрожавања националне безбедности заснована је и на погрешној процени (Милосављевић, 2019). Тако на пример у делу који се односи на глобално окружење, процењује да „престанак блоковске конфротације, ширење демократије, стварање мултиполарног света, интеграциони процеси у области безбедности”, смањују ризике за избијање криза и конфликта. Међутим савремена глобална стварност сасвим другачија, с обзиром да интеграциони процеси у области безбедности, нису довели до смањења ризика и конфликта већ повећали несигурност.

Посебан аспект заслужују национални интереси у стратегији националне безбедности, па се с правом може поставити питање дефинисања угрожавања националне безбедности. Тако на пример стратегија у корпус националних интереса не уводи културни идентитет. Тако на пример, националним интересом нису означене потребе историјског сећања, достојанственог односа према националној историји, патриотизму, заштита и развој културе, традиционалних вредности, заштита српског језика и писма (Милосављевић, 2019). То су вредности кроз које се изграђује национално јединство и хомогенизација друштва. Такође, међу националним интересом нису наведени и потреба за променом демографске слике становништва, као категорије без које је немогуће изграђивати националну безбедност. Као нормативни акт национална безбедност и политика државе мора да обухвата све националне интересе где безбедност може да буде угрожена. Поред наведеног можемо уочити и недовољно тематизовање аспеката енергетске и информационе безбедности којима је потребно посветити посебну пажњу, јер у модерно доба добијају све већи значај.

Актуелна стратегија није посветила довољну пажњу војној неутралности. Сви релевантни чиниоци геостратешког положаја Републике Србије сврставају је у ред малих земаља у свету, са свим додатним безбедносним ризицима који произилазе из таквог статуса. Она је изложена највећем броју глобалних и регионалних ризика. С обзиром да је положај Републике Србије у безбедносном погледу много сложенији у односу на положај других неутралних држава, то би значило да би неутрална Република Србија морала поседовати бројније и опремљеније оружане снаге. Физиономија савремених претњи, ризика, изазова и могућности да им се у условима окружености чланицама НАТО-а и ЕУ успешно парира јасно показује да је за Републику Србију војна неутралност неадекватна, неефикасна и економски исцрпљујућа опција (Милосављевић, 2019). Спекулисање да би Србија теоретски могла да уђе у ЕУ, а остане ван НАТО-а, (као Ирска, Аустрија, Финска, Шведска и слично), те да је чланство у ЕУ солидна гаранција безбедности јер ЕУ има аутономну заједничку безбедносну и одбрамбену политику, је оправдано. Међутим, не треба занемарити чињеницу да Република Србија нити у географском, ни у било ком другом смислу није као наведене државе.

Започета изградња мултиполарног поретка имаће озбиљне геополитичке последице и отворити питање регионалне безбедности. У таквим околностима мале државе се могу

заштити само јасним дефинисањем националних интереса којима ће осигурати националну безбедност (Милосављевић, 2019). Национални интерес је изнад унутрашње политике и евентуалних политичких неслагања у једној држави и представља дугорочну спољнополитичку оријентацију једне државе. Национални интерес је одувек имао централно питање за мале државе. С тим у вези, Република Србија мора да успостави своје националне интересе који ће бити одраз општег друштвеног консензуса и који ће допринети хомогенизацији читавог друштва. На тај начин биће створена основа за адекватну националну стратегију безбедности.

Процена угрожености, мора узети у обзир и савремене претње о које нису препознате у Стратегији националне безбедности. Ова активност захтева значајно шири и далекосежнији приступ од оног који у стратегији сада постоји. Ту пре свега треба препознати трендове у савременом свету од којих неки уопште нису разматрани до сада, или су недовољно разматрани, а који се између осталог односе на енергетски, информациони, културолошки аспект националне безбедности. Поред тога кроз ажурирање постојећих стратешких докумената, потребно је утврдити основне инструменте националне безбедносне политике. То значи државно опредељење за национални концепт и модел безбедности, а затим и визију функције појединих елемената у систему безбедности Републике Србије, креирањем одговарајуће стратегије, доктрине и преосталих закона из области безбедности и одбране. Другим речима спољнополитички, одбрамбени и безбедносни кораци, као и друге нормативне политике државе Србије, морају бити засновани на стратешком планирању, а не на површном сагледавању тренутног односа снага у свету. Стварање нове политике националне безбедности је предуслов и оквир за стабилност у региону и укључивање Републике Србије у светске токове. Питање креирања националне безбедносне политике је посебно значајно јер је оно уједно и део процеса „транзиције” Републике Србије, као показатељ смера, темпа и дохвата реформе целокупног друштва.

3. Смернице за редефинисање националне стратегије, представљање нових приступа и осмишљавање иновативних решења

За разлику од развијених држава западног света, Република Србија нема историју и традицију израде и примене стратегије националне безбедности. То представља и отежавајућу околност за креаторе државне политике, одговорне за дефинисање елемената и разраду тог документа од изузетне важности за националну безбедност. У релативно кратком периоду обновљене државности Република Србија је 2009. године усвојила своју прву Стратегију националне безбедности, а децембра 2019. године другу, и даље важећу, Стратегију националне безбедности. Поред наведеног, битна специфичност је да Република Србија нема државну (кровну, општу или националну) стратегију која би представљала основу за све остале државне стратегије.

За разлику од прве Стратегије националне безбедности која је уопштено дефинисала националне интересе преко Уставом дефинисаних виталних или највиших вредности, у актуелној Стратегији су национални интереси систематизовани у посебну целину. Било би, међутим, примерено да су исти дати на самом почетку документа као основна полазишта у даљој разради осталих елемената стратегије, што није учињено. Пропуштено је и да се у поменутом делу текста изврши одређена градација националних интереса према важности и значају, као и да национални интереси буду јасно дефинисани, како не би били предмет спорења нити злоупотребе од стране политичких елита на власти. У актуелној Стратегији, која се иначе не осврће нити евалуира претходну Стратегију националне безбедности, по први пут се у документу таквог значаја помиње војна неутралност Републике Србије. Међутим, војна неутралност није детаљније анализирана упркос пажњи коју заслужује, с обзиром на то да је реч о веома значајном стратешком опредељењу које се нужно мора одразити и на структуру система националне безбедности. Поред тога, политика војне неутралности која је прокламована Резолуцијом народне скупштине Републике Србије из 2008. године, унилатералног је карактера и у досадашњем периоду није призната од актера у међународној заједници.

Новина у актуелној Стратегији националне безбедности је и да је у систем безбедности инкорпориран и приватни сектор безбедности, што претходна Стратегија није садржала. Са аспекта безбедносних изазова, ризика и претњи, у актуелној Стратегији се наглашавају првенствено невојне претње без посебне градације, при чему се може поставити логичко питање њиховог одређења, с обзиром да националне вредности и интереси нису претходили дефинисању облика угрожавања националне безбедности. Актуелна Стратегија националне безбедности Републике Србије из 2019. године је од момента доношења њеног нацрта до данас, предмет јавне расправе и изазива подељена мишљења, при чему изнете примедбе и сугестије указују на потребу даљег рада на том документу у циљу његовог унапређења.

Имајући у виду компаративну праксу, не постоје јасна и строга правила по питању структуре и обима Стратегије националне безбедности, али је неопходно да њен садржај има логичан след. Готово све стратегије тог типа поседују увод у коме се наглашавају циљеви њиховог усвајања, опредељења државе и друштва у вези са најважнијим питањима, разлози за доношење стратегије и слично. Документ стратегије националне безбедности има свој посебан стил у коме нема двосмислених, нелогичних или противуречних ставова и исказа. Стратегија националне безбедности је независна од било које политичке опције будући да промовише виталне друштвене вредности и интересе. Другим речима, промене политичке елите на власти не значе престанак реализације дефинисаних циљева везаних за националне вредности, интересе и просперитет. С тим у вези, у наставку извештаја биће дат општи осврт на поједине садржаје који су од суштинског значаја за унапређење процеса израде Стратегије националне безбедности.

3.1. Методологија израде Стратегије националне безбедности - сарадња војног и цивилног сектора, мултидисциплинарност, транспарентност процеса, примена научне методологије

Политичке, економске и безбедносне прилике и догађаји, у прве две деценије XXI века, показују да је ово раздобље великих геополитичких и војних изазова за све земље света. Стабилност и безбедност готово свих земаља данас, одређена је не само војном снагом,

већ и квалитетом животне средине, енергетском стабилношћу, технолошким развојем, нивоом поштовања људских права. У том смислу, и начини израде стратегијских докумената се мењају, заједно са изазовима на које ови документи треба да одговоре. Иако се израда већине националних стратегија безбедности суштински ослања на војне снаге и учешће представника одбрамбених структура у писању документа, савремене невојне претње и изазови показују да својим остваривањем могу изазвати далекосежнију штету и угрозити велики број живота (пандемије, катастрофалне временске непогоде, сајбер напади). Стога је сарадња стручњака различитих области нужна за израду адекватне и ефикасне безбедносне стратегије савременог доба.

Аустралијско министарство одбране је, на пример, нацрт своје Националне стратегије безбедности ставило на јавну расправу, а у саму израду био је укључен и цивилни сектор.

За израду Националне стратегије безбедности Француске, за период од 15 година, тадашњи председник Никола Саркози (Nicholas Sarkozy) је 2007. године оформио комисију од 35 чланова за њено писање. Чланови те Комисије били су из редова владе, војске, универзитета, правосуђа и индустрије. Радиле су организовани у мање радне групе и свака је, у циљу што боље анализе стања и предвиђања будућих изазова, спровела бројне интервјуе, фокус групе и студије случаја (Canciat et al., 2017:36).

Република Србија је и географски и политички увек била на раскршћима великих империја и светских сила. Вођена искуствима из XX века, као и променама, пре свега у Европи, након пада Берлинског зида, република Србија се одлучила за војну неутралност. Оваква позиција показује усмерење ка мирољубивој политици али, с обзиром на то да не припада ниједном формалном или неформалном војно-политичком савезу, Република Србија мора јачати своје економске, социјалне, одбрамбене и друге стубове, како би у безбедносном смислу остала независна. Неки од кључних ризика који се наводе у Стратегији националне безбедности Србије, донетој 2019. године, присутни су као главне и истакнуте опасности и у безбедносним стратегијама других земаља, попут тероризма, организованог криминала и енергетске стабилности. Реалност показује да се данас Република Србија суочава са истим изазовима као и земље у окружењу, попут илегалних миграција и избијања пандемије.

Све наведене опасности врло су комплексне и не могу се везати за једно временско раздобље, већ је извесно да ће претити свету, као и нашој земљи још дуго. Оно што је технолошки напредак донео, јесте сасвим нова и специфична врста опасности и сукоба – напади у сајбер простору. Дигитално окружење постало је важно за компаније, владе и појединце – сви они суочавају се са ризицима по сајбер безбедност, а у зависности од своје позиције, деле и извесни степен одговорности за управљање њима (Al-Ghamdi, 2021). Управо због своје геополитичке позиције и војне неутралности, Република Србија би већ сада требало да уложи значајније напоре за осигурање свог сегмента сајбер простора и изградњу капацитета за одбрану од хибридних претњи.

Сам појам *хибридне претње* претходно је потребно дефинисати у националној стратегији безбедности, као и одредити надлежности државних органа који су задужени за супротстављање. Сличан појам - *хибридно ратовање*, иако се користи у јавном дискурсу и научно је етаблиран, не постоји у Стратегији националне безбедности, нити у **Стратегији развоја информационе безбедности у Републици Србији за период од 2017. до 2020. године.**

На терминолошкој равни, осим тога, потребно је разграничити појмове *сајбер рата*, *хибридног рата*, *сајбер криминала*, *сајбер шпијунаже* и *сајбер тероризма*, будући да су ови појмови далеко шири по садржају, обиму и досегу од појма *високотехнолошки криминал* који је једини препознат у актуелној Стратегији националне безбедности. Допринос у том правцу могао би бити доношење националне **Стратегије сајбер безбедности** и **Стратегије сајбер одбране**. За разлику од напредних земаља (попут САД, Француске, Холандије и Немачке), Србија нема Стратегију сајбер безбедности нити Стратегију сајбер одбране што представља велики недостатак, будући да ови документи дефинишу важне елементе у области сајбер безбедности: војне сајбер операције, борба против сајбер криминала, обавештајни и контраобавештајни рад у сајбер простору, кризни менаџмент сајбер безбедности и критичних инфраструктура, сајбер дипломатија и сл.

Уважавајући инострана искуства и сложену безбедносну стварност, наши стратешки документи требало би периодично да буду евалуирани или замењени новим са роком важења који није дужи од пет година, у односу на препознате промене у геополитичким

или унутрашњим политичким, социјалним, економским и безбедносним односима и изазовима. Као оптимална, показала се методологија формирања мање групе експерата, не само из војног, већ и сектора науке, привреде и референтних невладиних организација, која би, уз примену адекватних методолошких техника пркупљања и анализе података, креирала обухватну стратегију, чији ће основни елементи бити продукт мултидисциплинарног приступа.

Посао израде предлога Стратегије националне безбедности, према актуелном закону, препуштен је Министарству одбране, које координира израду Стратегије и готов предлог подноси Скупштини. Међутим, Радна група за поглавља 30 и 31 Националног конвента о Европској унији (NKEU) изнела је замерку да сам процес израде нацрта ових докумената није био инклузиван, што није у складу с процесима креирања сличних докумената у државама чланицама Европске уније, а сама јавна расправа није организована тако да омогућава и охрабрује суштински дијалог између представника Владе и заинтересоване јавности, већ искључиво у форми прикупљања амандмана на нацрте стратегија (<https://europeanwesternbalkans.rs/izrada-nacrta-strategija-nacionalne-bezbednosti-odbrane-nije-bila-inkluzivna/>). Ове примедбе би требало уважити не само због тога што се Република Србија декларативно изјашњава за приступање Европској Унији, већ и из практичних разлога – неки ризици наведени у нашој Стратегији и на глобалном нивоу показују карактер изненадности, променљивости и учесталости. Савремена литература о креирању јавних политика, указује да све стране на које се акти који се израђују односе, треба да учествују у њиховом креирању (Cancial et al., 2017:44). Како су безбедносни концепти прелазили пут и развијали се од стриктно војних, до концепта хумане безбедности, ту развојност и разноврсност знања потребних за суочавање са савременим изазовима, треба применити и у изради стратешких докумената. Научници из области безбедности слажу се да је концепт безбедности прошао фундаменталну трансформацију – од на претњама оријентисаном концепту одбране, до концепта припреме, превентиве и проактивности за будуће ризике, од којих су неки лакше, а неки теже предвидиви. Управљање ризицима и кризни менаџмент данас траже знања и ресурсе и изван војне области и ту чињеницу треба применити и при изради стратешких докумената из области безбедности.

3.2. Националне вредности и интереси

Националне вредности и интереси су од посебног значаја за стратегију националне безбедности јер опредељују реаговање на безбедносне изазове, ризике и претње. Интереси произилазе из Уставом дефинисаних вредности, али се могу наћи и у националним (државним) стратегијама земаља које поседују овакав документ. Из националних вредности произилазе национални интереси у сфери безбедности. При томе треба напоменути да не постоје вредности које се искључиво односе на безбедност или на културу, економију, политику и слично. И поред тога, веома важно је да безбедносни интереси који произилазе из националних вредности буду класификовани према објективном критеријуму, будући да јасно утврђивање националних интереса утиче на дефинисање политике националне безбедности и система националне безбедности.

Када је реч о националним интересима Републике Србије у данашњем времену, треба напоменути да о њима до сада није постигнут консензус, нити је било озбиљнијих покушаја да се о томе релевантно расправља (Милосављевић, 2019). Неоспорна је потреба да национални интереси буду дефинисани и да о њима постоји најшира друштвена сагласност. С тим у вези, неопходно је да се поведе озбиљна и аргументована дискусија у коју би, између осталог, били укључени и Српска академија наука и уметности, Народна скупштина, Српска православна црква, Министарство културе и информисања, Министарство науке и технолошког развоја, заједница универзитета и научних институција, удружења и други заинтересовани субјекти (Првуловић, 2018).

Пошто национални интереси произилазе из националних вредности, процес формулисања тих интереса у Стратегији националне безбедности треба да почне од процене тренутног стања њиховог остваривања. Ако су дефинисани национални интереси у потпуности на располагању држави, нацији, друштву и грађанима, њихов садржај у Стратегији биће изражен терминима који описују одржавање таквог стања, на пример, очување територије државе или њен интегритет и суверенитет. У случају губитка примарних вредности делимично или у потпуности, садржај националних интереса треба да се формира на основу термина као што су враћање у пређашње стање, нпр. повратак пуног територијалног интегритета државе, или поновно

успостављање суверенитета. Као и у случају националних вредности, интереси се односе на посебна питања садржана у концепту националне безбедности, што је безбедност државе, нације, друштва и грађана. У следећој табели су приказани примери основних националних интереса формулисаних у односу на одређене националне вредности.

| Основне вредности | Основни национални интереси |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Државна територија | Очување интегритета државне територије |
| Становништво | Заштита становништва као природног ресурса и компоненте моћи државе |
| Суверенитет | Очување и развој независне политике државе |
| Легитимитет | Одржавање права на доношење одлука у интересу јавности и представљање друштва у односу са другим државама |
| Развој државе | Достизање развоја државе на пожељан ниво |
| Национална култура | Одржавање и развој културе и националног наслеђа потребног за обликовање националне свести |
| Национална свест | Развој и одржавање националне свести и осећај припадности националној заједници |
| Људска права и слободе | Одржавање и развијање основних права и слободе човека и грађанина |

Табела бр. 1: Пример најважнијих националних интереса дефинисаних у односу на одређене вредности националне безбедности (Милосављевић, 2019)

Дефинисани главни национални интереси могу подразумевати знатно прецизнију разраду детаљних (оперативних) интереса који се односе на специфичне активности усмерене на постизање жељеног стања националних вредности. У том контексту,

детаљни национални интереси се могу односити на специфичне услове функционисања одређене државе. На пример, национални интерес везан за очување државне територије и њен интегритет може се формулисати на следећи начин: подршка демократској владавини права у суседним државама, спречавање њихове дестабилизације и супротстављање безразложном јачању њихове војне силе.

| Национални интереси | | |
|----------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------|
| Важност | витални | Заштита територијалног интегритета Републике Србије |
| | секундарни | Заштита грађана Србије у иностранству |
| Трајање | пролазни | Приступање Републике Србије и чланство у ЕУ |
| | сталан | Развијање добросуседских односа са државама у региону |
| Специфичност | посебан | Унапређење демографске структуре становништва |
| | општи | Очување и унапређење културног и националног идентитета српског народа |
| Подударност | подударан | Европске интеграције |
| | конфликтан | Неулазак у НАТО/Војна неутралност |

Табела бр.2: Предлог појединих националних интереса Републике Србије и њихова подела (Милосављевић, 2019)

Бројни национални интереси који се формулишу у односу на поједине националне вредности обично се систематизују полазећи најпре од критеријума њихове силине, односно од размере утицаја на остваривање кључних националних вредности.

3.3. Безбедносно окружење

Безбедносно окружење представља један од најважнијих производа стратешке процене и сегмент у коме се она најдиректније испољава у Стратегији. Приликом израде стратешке процене, од виталног је значаја да се одржи континуитет, што је могуће

упоређивањем добијених резултата и закључака из претходне стратешке процене (Милосављевић, 2019). Такво поређење има за циљ да идентификује разлике и њихов извор и узроке, и уједно омогућава да се одржи континуитет процеса стратешког планирања. Међутим, треба напоменути да понуђене чиниоце, као и њихове параметре на основу којих су анализирани, не треба прихватати као непроменљиве вредности. Напротив, потребна је стална анализа и праћење трендова и појава у непосредном окружењу у циљу успостављања објективне анализе и процене. У противном, као резултат можемо имати стратешку процену која не одражава праву слику безбедносног окружења, што се негативно одражава на остале елементе стратегије националне безбедности.

3.4. Безбедносни изазови, ризици и претње

Стратешка процена се најдиректније испољава кроз дефинисање изазова ризика и претњи и уједно представља анализу унутрашњих и спољних услова, као и њихову идентификацију и процену вероватноће, изазова и претњи у односу на поједине категорије националних интереса.

На тај начин се успоставља однос између вероватноће изазова и претњи и националних интереса. Овај однос се може успоставити у смислу удаљености у времену (подела на претње које су блиске у времену и претње које су удаљене), вероватноћа појаве претње, дефинисане у контексту „ланца“ неповољних догађаја који могу довести до претње. Што је такав ланац догађаја дужи (више услова), мања је могућност појаве претње (Милосављевић, 2019).

| ВРСТА ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ | ИНТЕНЗИТЕТ ИСПОЉАВАЊА | ВЕРОВАТНОЋА ИСПОЉАВАЊА |
|-----------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Оружана агресија (И) | низак | није вероватно |
| Национални и верски екстремизам (П) | висок | вероватно |
| Пролиферација оружја за масовно уништење (И) | низак | није вероватно |
| Тероризам (П) | средњи | вероватно |

| | | |
|-----------------------------------------------------------------|--------|----------------|
| Организовани криминал (П) | средњи | вероватно |
| Проблеми везани за економски развој (Р) | висок | мало вероватно |
| Демографска депопулација становништва (П) | висок | вероватно |
| Угрожавање енергетске безбедности (Р) | низак | мало вероватно |
| Елементарне непогоде и техничко-технолошки акциденти (П) | средњи | вероватно |

Табела бр. 3: Предлог појединих претњи безбедности Републике Србије према интензитету и вероватноћи испољавања (Милосављевић, 2019)

3.5. Политика националне безбедности

Безбедносна политика државе дефинисана је као сврсисходна и организована активност надлежних државних органа чији је циљ осигурање националне безбедности односно извесност очувања егзистенцијалних вредности државе, нације, друштва и грађана (опстанак, независност, суверенитет и слично). Безбедносна политика државе је главни елемент државне политике и за његову примену користе се сви расположиви инструменти моћи. Израз њене делотворности је очување егзистенцијалних вредности државе, нације, друштва и грађана (Милосављевић, 2019).

Политика националне безбедности мора бити заснована на идентификованим националних вредностима и потребама, формулисаним националним интересима и на стратешкој процени. На основу тих параметара се формулише политика националне безбедности која садржи дефинисање циљева безбедносне политике, дефинисање задатака из стратегије националне безбедности, спровођење стратегије националне безбедности, развијање система безбедности и координацију њених субјеката.

Циљеви безбедносне политике се постижу спровођењем стратегије безбедности која дефинише начин успешног коришћења расположивих националних ресурса, те изградњом и координацијом функције система националне безбедности, што је завршна фаза процеса безбедносне политике. Вишеструка природа тренутно схваћене националне безбедности проширује опсег система од стране већине државних органа и

специјализованих институција које су успостављене само да би испуниле задатке везане за безбедност. Због тога се широко постављена безбедносна политика састоји од детаљних врста политика које воде поједине државне институције везане за спољне, војне, енергетске, финансијске, унутрашње безбедносне и друге проблеме. Због мултидисциплинарне природе различитих детаљних врста политика од којих се састоји државна безбедносна политика, а за чије је спровођење надлежно више институција, потребна је координација тих политика. То је од посебног значаја, првенствено зато што не постоји институција државе чија је искључива надлежност координирање целокупне националне безбедности. Такву функцију обично испуњавају органи и тела која се формирају по потреби, попут **Савета за националну безбедност** који се баве главним питањима безбедносне политике, а не њеном сталном координацијом.

Када је реч о политици националне безбедности, за Републику Србију је специфичан концепт **војне неутралности** који је декларативно проглашен посебном резолуцијом Народне скупштине из 2008. године, али накнадно није детаљније објашњен. С тим у вези, важно је да будућа Стратегија националне безбедности ближе дефинише војну неутралност и определи будућност овог концепта који се у досадашњој пракси свео на *status quo*. Наиме, Србија од проглашења неутралности није начинила ниједан корак у креирању сопственог модела неутралног статуса, односно модела националне одбране. С тим у вези, треба имати у виду да неутралност према војним савезима укључује самостално одлучивање и спровођење одбрамбене и безбедносне политике, али и поседовање одговарајућих капацитета за заштиту сопствене територије. Другим речима, Република Србија није у могућности да умножава или дели своје капацитете са другим државама или савезима у заштити и очувању националне безбедности, већ јој преостаје да самостално ангажујући сопствене ресурсе реализује политику одбране (Милосављевић, 2019). С тим у вези је и често помињани концепт **тоталне одбране**, за чију реализацију је, између осталог, потребна обученост ширег друшта за адекватно реаговање у ванредним ситуацијама, али и адекватни материјално-технички и инфраструктурни капацитети, чиме Република Србија не може да се похвали. С друге стране, стратешка анализа је указала на ограничења која се првенствено односе на економски потенцијал, као и демографску структуру становништва, које треба узети у обзир приликом разматрања адекватног модела одбране (Милосављевић, 2019).

Из анализе енергетских чинилаца недвосмислено се може закључити да Република Србија нема потребне енергетске сировине, при чему се повећава тренд **енергетске зависности**, што се негативно може одразити на националну безбедност. Због тога је потребно креирати адекватну енергетску политику, а с обзиром да се овај проблем не може једноставно решити, неопходан је стратегијски приступ у смањењу енергетске зависности, као и диверзификација извора снабдевања енергентским ресурсима (Милосављевић, 2019).

На основу анализе **демографских чинилаца**, демографске структуре и степена миграција становништва, као и тренда опште депопулације становништва, намеће се потреба предузимања адекватних мера за превазилажење постојећег стања. С обзиром на значај демографског потенцијала државе и његов утицај на систем безбедности, потребно је да и овај сегмент добије своје место у оквиру безбедносне политике (Милосављевић, 2019).

3.6. Унутрашња безбедност

Када је реч о концепту унутрашње безбедности и његовој разради у стратегијама националне безбедности Републике Србије из 2009. и 2019. године, може се рећи да је учињено назадовање. У претходној стратегији (из 2009. године) политика унутрашње безбедности препозната је као посебан елемент у оквиру политике националне безбедности, док то није случај са тренутно важећом Стратегијом, у којој се обрађује свеобухватна политика националне безбедности као таква. Самим тим, овом концепту је у ранијој стратегији била посвећена доста већа пажња, него што је то учињено новом стратегијом. Иако су одређене одредбе претходне стратегије попут оне која се односи на систем заштите и спасавања и деловања у ванредним ситуацијама изостављене и то сасвим оправдано како су постале засебно регулисана материја у оквирима материје унутрашње безбедности, постоје одредбе које је требало задржати новом стратегијом.

На крају, значајно би било утврдити зашто не постоји Стратегија унутрашње безбедности, која би била највиши стратешки документ у области унутрашње безбедности. Наведеном иде у прилог то да је са једне стране, доношење ове Стратегије

било предвиђено Стратегијом националне безбедности из 2009. године, док са друге стране, Република Србија има Стратегију одбране која представља нижи стратешки документ у односу на стратегију националне безбедности.

Такође, уколико се осврнемо на регулативу унутрашњих послова и Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018, интересантно је да је до 2005. године постојао закон који је у свом називу садржао термин „унутрашњи послови“, који је замењен Законом о полицији. Са друге стране пак, нацрт закона који би заменио тренутно важећи Закон о полицији, који је ушао у јавну расправу, а који је потом и повучен из исте, у свом називу садржао је термин „унутрашњи послови“. У тренутно важећем Закону о полицији, на само једном месту се помиње унутрашња безбедност, и то у контексту образовања помоћне полиције када је потребно надокнадити ангажовање великог броја полицијских службеника ради извршења задатака „када је угрожена унутрашња безбедност“ (Закон о полицији 2016, члан 249).

Стратегија унутрашње безбедности, по угледу на Стратегију одбране, могла би да обухвати безбедносно окружење са аспекта унутрашње безбедности Републике Србије, идентификовање изазова, ризика и претњи безбедности од значаја за унутрашњу безбедност, формулисање интереса и циљева у области унутрашње безбедности, утврђивање политике унутрашње безбедности, структуру, управљање и начела функционисања система унутрашње безбедности Републике Србије. На тај начин, Стратегија националне безбедности остала би „окрњена“ за ближе регулисање унутрашње безбедности (као што је већ „окрњена“ за ближе регулисање одбране), али би се предметној области посветила подједнака пажња као и области одбране.

Да би измена постојећих и/или писање нових нормативних докумената било оправдано, а сами документи адекватно написани, теоријски усклађени и практично применљиви, неопходно је првенствено извршити анализу појмовног апарата који се користи у овим документима, дефинисати нове и редефинисати постојеће појмове и тиме обезбедити њихову усаглашеност. Дobar почетак могао би бити дефинисање појмова као што је унутрашња безбедност и њеног односа са, рецимо, јавном или спољном безбедношћу. Додајући наведеном, посвећивањем веће пажње стилу и језику писања, искључиле би се појмовна неусклађеност и могуће нејасноће и несугласице као

последица те неусклађености. Укључивање организација цивилног друштва, академске и стручне јавности у писање ових докумената од нарочитог је значаја.

Комплетној области унутрашње безбедности потребно је приступити обухватније и систематичније него што је то чињено до сада. Да ли ће се то учинити редефинисањем постојећег стратешког документа или усвајањем новог који ће бити уједно и прави кровни стратешки документ области унутрашње безбедности, остаје отворено питање. Тако ће бити све док се међу одговорнима не покрене иницијатива и створи свест о потреби да се области унутрашње безбедности посвети већа пажња у нормативном и практичном смислу.

3.7. Систем националне безбедности

Следећа фаза активности у интересу националне безбедности односи се на процес изградње система националне безбедности и његовог функционисања. Мисија и структура система националне безбедности дефинишу се Стратегијом националне безбедности која одређује начин на који се национални ресурси користе за постизање стратешких циљева као дела циљева безбедносне политике успостављене на основу националних интереса и стратешке процене. Ова корелација значи да све промене садржаја националних интереса и циљева безбедносне политике које произлазе из националних интереса треба да пронађу свој одраз у адекватним трансформацијама мисија и задатака у структури националног система безбедности који се одређује стратегијом националне безбедности (Милосављевић, 2019). Мисија система националне безбедности је обезбеђивање сигурности државе, што значи сигурност у очувању егзистенцијалних националних вредности изражених у националним интересима, као основа за формулирање циљева безбедносне политике.

Када је реч о стратешкој процени, она несумњиво указује да се одређени процеси одигравају на глобалном и регионалном нивоу, а да се последице испољавају на националном плану. Најочитији пример за то су светска економска криза, проблеми који су изазвани неконтролисаним миграцијама као и актуелни сукоб у Украјини, а што се одразило и на безбедност Републике Србије. Нема сумње да се у свету догађају радикалне промене везане за економска кретања, технолошке иновације, енергетска савезништва међу државама, а које могу да утичу и на безбедност Републике Србије.

Евидентно је да Србија у односу на већину европских држава има израженије безбедносне изазове, ризике и претње, што свакако треба да утиче на изградњу адекватног система националне безбедности. С тим у вези, у актуелној структури обавештајно-безбедносне заједнице Републике Србије не постоји спољна обавештајна служба која би у својој директној надлежности имала наведена питања, односно предметна тематика се налази изван подручја интересовања наших служби. С друге стране, актуелна структура безбедносних служби у Србији је неповољна, јер су две постојеће службе војног, а једна цивилног карактера. Према другој подели, у Републици Србији функционишу две безбедносне и једна обавештајна служба, што би могло указивати да су облици угрожавања државе првенствено унутрашњег карактера, а што се не може закључити из стратешке анализе и процене.

Формирањем спољне цивилне обавештајне службе би државни органи били у могућности да знатно ефикасније процењују све важније изазове, ризике и претње које се тичу безбедности, интереса и међународног положаја државе. На тај начин би се у значајној мери повећао капацитет укупног система безбедности Републике Србије. При томе постоје различите организационе могућности - од тога се успостави нова обавештајна служба, до тога да се постојеће ојачају и оспособе да ефикасно одговоре на постављене захтеве (Милосављевић, 2019).

Систем националне безбедности Републике Србије критично је завиштан од **националне логистике** нарочито у ванредним и кризним ситуацијама. Привреда и ресурси су најпоузданија и најзначајнија логистичка база одбране земље те је стога најбољи приступ ослањању на сопствене ресурсе. То је нарочито важно имајући у виду безбедносно опредељење Републике Србије.

Променом физиономије савремених оружаных сукоба, у којима се у оквиру војних операција захтева стална мобилност и троше велике количине залиха, национална логистика добија на значају. Ради успешног остварења одбране државе, у току припрема за одбрану и у току извођења одбране, системски се морају на нивоу државе решавати бројни проблеми националне логистике који омогућавају функционисање субјеката одбране (Андрејић, Соколовић и Миленков 2010, 41). Логистика је кључна за успех на бојном пољу. Да би логистика допринела остваривању победе у оружаном

сукобу, мора се константно прилагођавати новим технологијама и концептима (Wissler 2018, 102).

Значај националне логистике се огледа у обезбеђивању неопходних ресурса и пружању различитих услуга како у миру тако и рату. Приликом разматрања стања у Републици Србији треба сагледати да је постојећи систем функционисања (националне) логистике развијен у довољној мери да може да подржи извођење борбених операција односно, да ли може испунити све захтеве по питању заштите националних интереса у неизвесним условима, какви су тренутно услед сукоба између Русије и Украјине.

Анализом стратегијских докумената планирања одбране Републике Србије (Стратегија националне безбедности и **Стратегија одбране**) приметно је да национална логистика није препозната као термин али се у одређеној мери разматрају елементи који је чине (ресурси и инфраструктура). Када су у питању ресурси, у оба документа истакнути су само енергетски док осталима није посвећена пажња. Приликом разматрања инфраструктуре приметно је да иста није уопште разматрана осим што је у Стратегији одбране Републике Србије препозната важност критичних инфраструктура и наглашења потреба њихове заштите од различитих претњи у информационом простору. Поред наведеног, у разматрању одређених елемената (националне) логистике је већа пажња посвећена глобалном и регионалном него националном аспекту.

3.8. Праћење примене Стратегије националне безбедности

Безбедност државе се постиже радом различитих агенција, институција и актера. Лоша координација или неузимање у обзир свих елемената који доприносе националној безбедности (посебно оних који се налазе изван традиционалних субјеката безбедности), може довести до неефикасности, као и до повећања несигурности. Опције за побољшање усредсређености на имплементацију Стратегије националне безбедности подразумевају јасно дефинисање специфичних механизма координације за различите елементе стратегије националне безбедности, укључујући потребу да сви субјекти националног система безбедности, а нарочито они које нису непосредно повезани са безбедношћу буду укључени у имплементацију Стратегије националне безбедности кроз своје секторске стратегије, планове, програме и слично. Један од начина унапређења праћења примене стратегије јесте и формирање радних група у

појединим институцијама којима би била дата у надлежност обавеза не само праћења, већ и учешћа у Изради стратегије националне безбедности (Милосављевић, 2019). На тај начин би се повећао степен координације између различитих субјеката, као и њихово међусобно усклађивање према појединим фазама израде и примене Стратегије националне безбедности.

У том контексту, не може се занемарити чињеница да је Република Србија у претходном периоду донела велики број стратегија којима су испуњене одређене обавезе државе, пре свега оне везане за процес евроинтеграција. Међутим, евидентан је недостатак развијених механизма за континуирани и корективни мониторинг и евалуацију тих стратегија. То је од посебне важности за Стратегију националне безбедности, јер у противном тај документ може остати само „мртво слово на папиру“. Зато је важно формирање радних тимова у појединим државним органима и институцијама којима би поред осталих обавеза и задатака била дата у надлежност и обавеза у вези Стратегије националне безбедности.

Један од механизма праћења примене Стратегије је и рад скупштинског **Одбора за одбрану и унутрашње послове**. То је и логичан пут с обзиром на то да Народна скупштина у пракси и усваја овај документ. С тим у вези, од посебног значаја је израда **Плана примене стратегије** са јасним носиоцима и роковима за дефинисане задатке што би уједно и представљало основу за израду извештаја о постигнутим резултатима у остваривању политике безбедности (Милосављевић, 2019).

3.9. Усклађивање законодавства и измена уставних одредби

Усклађивање законодавства представља део процеса имплементације одредаба Стратегије националне безбедности. Сама Стратегија садржи кључне параметре по којима треба да буду обликована законска и подзаконска правила у сектору и систему безбедности Републике Србије. Тим документом су уједно постављени оквири за рад Владе приликом доношења других општих аката и докумената као што су наменске стратегије, политике и акциони планови из области националне безбедности. Међутим, треба напоменути да процесу израде Стратегије националне безбедности претходи дефинисање уставних одредби као општих опредељења државе у свим сферама друштвеног живота, па и националне безбедности. Када се ради о **уставним одредбама**,

Република Србија је у том сегменту специфична. Наиме, одредбе Устава из 2006. године не препознају Стратегију националне безбедности већ искључиво стратегију националне одбране. Ову нелогичност би требало отклонити одредбама будућег Устава, где би недвосмислено била наведена Стратегија националне безбедности као најважнији државни документ у сфери безбедности и одбране. Поред тога, и прокламована војна неутралност би могла наћи место у уставним одредбама у делу који се односи на оружане снаге. На тај начин би наведено одбрамбено (безбедносно) опредељење добило на свом значају, а не би могло бити злоупотребљавано у дневнополитичке сврхе и бивало подложно сталном преиспитивању на унутрашњем плану (Милосављевић, 2019).

Без посебног улажења у анализу актуелног законодавства Републике Србије, навешћемо само поједине недостатке и нелогичности везане за постојећи законски оквир у области безбедности. На пример, одредбама закона којима се уређује **рад служби безбедности**, дефинисано је и постојање **Савета за националну безбедност**. То је изузетно важан орган коме је дата у надлежност координација и усмеравање рада целокупног система националне безбедности. С тим у вези, према одредбама постојећег закона, министар спољних послова није члан Савета за националну безбедност, што је нелогично с обзиром на то да се ради о важном државном органу у систему националне безбедности. Наиме, послови дипломатије представљају један од значајних инструмената којима се остварује политика националне безбедности. С друге стране, стратешка процена указује на сложеност и динамичност безбедносних прилика у региону и у свету, а дипломатске активности имају своју улогу у превенцији могућих конфликта. Поред тога, а узимајући у обзир значај Савета као и његове функције у систему националне безбедности, потребно је његову делатност уредити посебним законом, а не општим као што је то сада случај (Милосављевић, 2019).

Република Србија је остварила значајне кораке усвајањем **Националне стратегије за спречавање и борбу против тероризма за период 2017-2021**. године. Међутим, узимајући у обзир да је Стратегија орочена на период од 5 година са трајањем до 2021. и да није усвојена нова стратегија која би на кохерентан начин третирала борбу против тероризма, Република Србија је остала без значајног акта у овој области. Стратегија је предвиђала четири приоритетне области – превенцију, заштиту (отклањањем претњи),

кривично гоњење терориста уз поштовање људских права и, као последњу област, одговор система у случају терористичког напада.

Анализа појединих аспеката стратешког оквира постављеног у Националној стратегији за спречавање и борбу против тероризма за период 2017-2021., у контексту кривичноправног реаговања на тероризам, указала је на могуће правце унапређења стратегијских циљева у тој области, посебно имајући у виду неопходност усвајања нове стратегије. Анализа како стратешког тако и нормативног оквира проблематике организације и надлежности државних органа у сузбијању тероризма указује на неопходност одговарајућих измена у тој области. Постоје два основна проблема која се уочавају након спроведене анализе. Прва се тиче (не)актуелности појединих решења, односно читавих докумената, као у случају Националне стратегије. С тим у вези, неопходно је да се правовремено реагује и усклађују прописи са практичним захтевима борбе против тероризма који представља веома динамичну појаву, како би се избегло да носиоци терористичких активности буду корак испред оних који треба да спрече ту активност. Савремене форме криминалитета иначе одликује способност брзог и лаког прилагођавања различитим околностима чега доносиоци одлука, у свим сегментима борбе против тероризма, треба да буду свесни.

Други основни проблем је недовољна разрађеност појединих законских одредаба које регулишу организацију и надлежност државних органа у сузбијању тероризма. Међу свим посебним формама криминалитета, у вези са којима постоји сагласност да је неопходно предвидети другачије реаговање органа формалне социјалне контроле у односу на форме конвенционалног криминалитета, тероризам је најслабије разрађен. Невидљив је у контексту прописивања захтева који се односи на поседовање стручних знања и искустава приликом селекције кандидата за Тужиоца, заменика Тужиоца и судије Посебних одељења Вишег и Апелационог суда. С обзиром да је у питању специфичан облик криминалитета, другачији од организованог криминалитета и корупције, законодавац би требало више да обрати пажњу на значај селекције носилаца правосудних функција којима је, између осталог, задатак процесуирање кривичних дела тероризма. Слична невидљивост постоји и у сегменту извршења казне затвора. Наиме, тешко је наћи објашњење за нереаговање законодавца и усклађивање извршних одредаба са материјалним у области тероризма иако је прошла читава једна деценија

од када су унете значајне, и још увек актуелне, измене у погледу прописивања кривичних дела тероризма у КЗ-у.

Србија је остварила правни континуитет у области **борбе против прања новца и финансирања тероризма**, у оквиру које је до сада усвојено три стратегије – за период 2008-2013, затим друга за период 2014-2019 и тренутно важећу, трећу Националну стратегију за борбу против прања новца и финансирања тероризма са роком примене 2020-2024. године. Циљ Стратегије јесте да „у потпуности заштитити привреду и финансијски систем државе од опасности које узрокују прање новца и финансирање тероризма и ширења оружја за масовно уништење“. Полазишна основа на којој се базира документ јесте позивање на активнију сарадњу јавног и приватног сектора, те увођење приступа **заснованог на анализи и процени ризика**, што последично треба да доведе то јачања система и интегритета институција финансијског и нефинансијског сектора и допринесе безбедности, сигурности и владавини права.

Као позитиван пример у правцу уважавања и примене **међународно признате методологије у процени ризика** требало би истаћи неколико докумената: Национална процена ризика од прања новца и национална процена ризика од финансирања тероризма, Процена ризика од прања новца и финансирања тероризма у сектору дигиталне имовине и Процена ризика од финансирања ширења оружја за масовно уништење.

Имајући у виду све наведено, како би се унапредио одговор државе у области борбе против тероризма, неопходно је да се пажљиво размотре постојећа анализирана решења и унесу одговарајуће измене и допуне. Поменути стратешко-нормативни оквир није свакако једини сегмент те борбе, његово побољшање има смисла само ако је праћено одговарајућим решењима и у другим сегментима.

Република Србија донела је прву, и до сада једину, **Националну стратегију за борбу против организованог криминала** (Службени гласник РС, број 23/09). Ова стратегија није била орочена, односно није дефинисан период њеног важења. Ова стратегија формално је престала да важи доношењем Одлуке Владе Србије о престанку примене појединих докумената јавних политика (Службени гласник РС", број 109/2021) што

свакако представља велики недостатак у стратешком оквиру који би требало отклонити доношењем нове стратегије.

Значај и улога **приватног обезбеђења** у спровођењу политике унутрашње безбедности, препознати су Стратегијом националне безбедности Републике Србије из 2009. године. Њоме се такође указивало на потребу и неопходност сарадње приватног обезбеђења са другим субјектима националне безбедности, пре свега органима државне управе, као и на већем степену уређености ове области како нормативно, тако и доктринарно, чиме се недвосмислено указује на значај коју приватно обезбеђење има у заштити националних вредности и интереса. Са друге стране, у Стратегији националне безбедности Републике Србије из 2019. године може се приметити значајно другачији приступ према приватном обезбеђењу, с обзиром на мањак доследности у дефинисању одређених елемената ове области. Услед недостатка одредаба које би регулисале питање сарадње као и уређености приватног обезбеђења, а све у циљу очувања и унапређења националне безбедности, стиче се утисак да је начињен пропуст који би потенцијално могао носити са собом дугорочне последице. Иако је питање сарадње детаљно обрађено, може се довести у питање легитимитет одредби нижег правног акта који адекватну потпору за своје одредбе не налази у највишим стратешким документима једне државе каква је Стратегија националне безбедности. Но, оправдање за нижи степен општости/свеобухватности стратегије из 2019. године у односу на поменуто из 2009. године, може се пронаћи управо у доношењу Закона, коме је условно речено „делегирала“ послове дефинисања и регулисања неких питања у поменутој области, док из објективних разлога, иста могућност није постојала 2009. године. Сprovedена анализа у овој области указује на то да Стратегија из 2019. године добија примат у односу на навођење субјеката приватне безбедности и одређивање делатности – вршење послова приватног обезбеђења. Овакво одређење, иако доста широко, оправдано је из разлога што је ова Стратегија усвојена када је приватно обезбеђење већ имало своју засебну законску регулативу. Слично је и са одредбама које се тичу уређености ове области и сарадње, које су обухваћене Стратегијом из 2019. године, али изостављене у Стратегији из 2019. године. Када је реч о одредбама које се односе на уређеност, Стратегија из 2019. године заправо је индиректно на неки начин и њих обухватила наводећи да послове унутрашње безбедности обављају и правна лица,

предузетници и физичка лица која врше послове приватног обезбеђења, у складу са законом. Међутим, сарадња између субјеката из области приватног обезбеђења и других субјеката, у првом реду Министарства унутрашњих послова, иако је обухваћена низом законских решења, у Стратегији националне безбедности, као највишем стратешком документу у области националне безбедности, је потпуно изостављена. Оно у чему Стратегија из 2009. године остварује примат јесте наглашавање спровођења политике унутрашње безбедности, што је доста обухватније подручје деловања од вршења послова унутрашње безбедности.

На основу изнетог, јасно је да се не користи термин „приватна безбедност“ већ искључиво термин „приватно обезбеђење“, што се не уклапа у дистинкцију јавне и приватне компоненте безбедности, на основу које би требало разликовати јавну и приватну безбедност. Ово може увести забуне и створити неусаглашености међу научном и стручном јавношћу, а нарочито међу онима који се не баве овом проблематиком. Реч је о два засебна концепта, која се налазе у корелацији, и то као виши појам – *приватна безбедност* и његов део, нижи појам – *приватно обезбеђење*, које суштински у складу са Законом који регулише ову област обухвата само физичко и техничко обезбеђење. У том смислу, потребно је унапредити одредбе које се односе на субјекте извршног дела система националне безбедности. Узимајући у обзир да је реч о највишем стратешком документу у овој области, најпре би требало да прецизно утврди субјекте унутрашње безбедности, уважавајући и јавну и приватну компоненту безбедности. Следећи корак би био да Стратегија, поред коришћења термилошки адекватних појмова, обухвати прецизно одређене субјекте приватне безбедности, њихову делатност и опис послова, укључујући наглашавање њихове сарадње са другим субјектима система националне безбедности, а избегавајући одредбе које нису јасне и уносе забуну.

Након ревидирања или доношења нове Стратегије националне безбедности и ревизије стратешког оквира који би на њој требало да буде заснован, у наредном кораку требало би да уследи израда и усвајање и других стратегија које се на посредан начин тичу безбедности друштва и државе - односе се на друштво, државу, економију, културу и слично, а чије одредбе морају да садрже елементе које ће се односити и на националну безбедност. То је уједно и нужност, јер национална безбедност не може бити целовито

разрађена и заокружена једино у документу Стратегије националне безбедности и ограниченем безбедносном стратешком оквиру.

3.10. Предлози за могуће софтверске симулације

Проблеми националне безбедности које идентификује Стратегија националне безбедности Републике Србије из 2019. године представљају плодотворну основу за спровођење софтверских симулација и анализу ризика од њиховог могућег испољавања, као и сагледавање последица по стабилност државе и региона. У наставку ће бити приказано неколико препорука/идеја које ће послужити као улазни параметри за софтверске симулације у спровођењу *NEWSIMR&D* пројекта.

- 1. Спровести процену ризика по безбедност критичне енергетске инфраструктуре, а нарочито оне која је подложна саботажама и терористичким активностима.*

Диверсификација снабдевања енергентима је нарочито постала актуелна током кризе у Украјини, што је додатно учинило сложеним међународнополитички положај у ком се Република Србија тренутно налази. Нова безбедносна архитектура у Европи условила је различите модалитете допремања нафте и гаса који укључују употребу знатно ширег опсега инфраструктурних објеката и инсталација које су подложне намерно изазваним кваровима – саботажама. Због тога је потребно индексирати јавно доступне податке ресорних министарстава и других надлежних органа о критичној (енергетској) инфраструктури и спровести систематичну анализу ризика по њену безбедност и последице које би настале услед кварова.

- 2. Спровести процену безбедносних ризика и заштиту дипломатских и конзуларних објеката Републике Србије у иностранству од екстремистичких и терористичких активности.*

Заштита држављана Републике Србије и њихова ванредна репатријација у случају инцидентних ситуација у иностранству одговара једној од одредби Стратегије националне безбедности из 2019. године. Међутим, Стратегија не препознаје

дипломатско-конзуларна представништва као објекте заштите, који нарочито могу бити изложени екстремистичком деловању, нарочито због осетљивих спољнополитичких одлука које званични Београд доноси у погледу тренутних дешавања у међународним односима. Због тога би требало спровести систематичну процену ризика по објекте дипломатског представљања Србије у иностранству уз коришћење бројних варијабли помоћу којих би се идентификовао ниво ризика.

3. Учинити део варијабли Националне базе података за спречавање и борбу против тероризма доступним за академска проучавања.

Национална база је тренутно (2022) у процесу оснивања, пошто је Закон који је предвиђа, усвојен 2021. године. Узимајући у обзир да се индексирање и унос веће количине података може очекивати током ове и наредних година, одређене варијабле могу представљати плодотворну основу за спровођење статистичких и других анализа које ће бити од значаја за даље побољшање општег нивоа безбедности Републике Србије. Могућу препреку таквом напору представља члан 11 Закона који предвиђа да се подаци садржани у Националној бази чувају „у електронској форми и штите у складу са одредбама закона који уређује заштиту тајних података, закона који уређује заштиту података о личности и закона који уређује информациону безбедност“ (Народна скупштина, 2021: чл. 11), а приступ подацима осим БИА која администрира базом, имају само надлежни државни органи на основу посебног захтева који мора бити оправдан. Из тог разлога, било би пожељно да се део варијабли попут броја индексираних (потенцијалних) учинилаца кривичних дела у вези с тероризмом, или других статистичких података који би представљали значајан улазни параметар за софтверску симулацију, учини доступним академским институцијама зарад прецизнијег објашњења и предикције трендова у будућности. Такво решење видљиво је и у кинеском закону о учешћу органа јавне безбедности у супротстављању тероризму.¹

4. Укључивање представника академске заједнице и повећање сарадње ресорних министарстава у погледу креирања нове стратегије за борбу против тероризма.

¹ Тренутно законско решење предвиђа да се подаци из поменуте базе могу користити само у сврху спречавања претње од тероризма, благовременог откривања и документовања терористичке активности и кривичног гоњења (2021: чл. 12).

Слично као и у случају НР Кине, Национална стратегија Србије (која је од 2021. године застарела), предвиђала је структурисана буџетска средства и сарадњу у њеном спровођењу између Министарства правде, Министарства културе и информисања, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, МУП-а, Безбедносно-информативне агенције, Министарства спољних послова и Тужилаштва за организован криминал. Поред јаче међуресорне сарадње, потребно је основати радну групу за израду нове стратегије за период 2023-2027, коју би чинили и представници академске заједнице

Литература

ALDaajeh et al., 2022. „The role of national cybersecurity strategies on the improvement of cybersecurity education“. *Computers & Security*, 119

Al-Ghamdi. 2021. „Guide to developing a National Cyber Security Strategy“. *Materials Today: Proceedings*

Андрејић, М., Соколовић, В. и Миленков, М. 2010. „Концепт развоја служби логистике“. *Војнотехнички гласник*, 4: 37-62.

Berenskoetter, F. B. 2005. „Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies“. *Security Dialogue* vol. 36, no. 1

Barnard-Wills, D. and Ashenden, D. 2012. „Securing Virtual Space: Cyber War, Cyber Terror, and Risk“. *Space and Culture*, 15(2), 110–123

Cancian, M.F., et al. 2017. „Formulating National Security Strategy: Past Experience and Future Choices“. Center for Strategic and international Studies

Collier, B., Horgan, S., Jones, R. and Shepherd, L. 2020. “The implications of the covid-19 pandemic for cybercrime policing Scotland: A rapid review of the evidence and future considerations“

Council of the European Union. ESS. 2009

Godzimirski, J.M. 2022. „Energy, climate change and security: The Russian strategic conundrum“. *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 13(1), 16–31

Hammerstad, A., and Boas, I. 2014. „National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government’s National Security Strategy“. *Cooperation and Conflict*, Vol. 50(4), 475–491

<https://europeanwesternbalkans.rs/izrada-nacrta-strategija-nacionalne-bezbednosti-odbrane-nije-bila-inkluzivna>

Magnus, H. 2011. „China's Use of Cyber Warfare: Espionage Meets Strategic Deterrence“. *Journal of Strategic Security* 4, no. 2, 1-24.

Милосављевић, Б. 2019. Безбедносна процена као чинилац стратегије националне безбедности Републике Србије. Докторска дисертација. Универзитет у Београду – Факултет безбедности

Миљковић, М., Путник, Н. 2016. „Активности савремених обавештајних служби у кибер простору“. *Војно дело*, 7, стр.163-180

Национална стратегија за борбу против организованог криминала, „Службени гласник РС“, бр. 23/2009

Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма за период 2017-2021. година, „Службени гласник РС“, бр. 94/2017

Првуловић, В. 2018. Српски национални интерес: национални и културни идентитет као основ српског националног интереса, Прометеј, Нови Сад

Romano, S.M. 2011. Liberal Democracy and National Security: Continuities in the Bush and Obama Administrations. *Critical Sociology*, 38(2), 159–178

Santisteban et al. 2020. „Analysis of National Cybersecurity Strategies“. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, Vol. 11, No. 12

Truman Doctrine, 1947

Song, M., et al. 2021. „Comparative Analysis of National Cyber Security Strategies using Topic Modelling“. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, Vol. 12, No. 12

Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени Гласник РС 88/2009

Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени Гласник РС 94/2019

Стратегија одбране Републике Србије. 2019. Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.

Стратегија развоја информационе безбедности у Републици Србији за период од 2017. до 2020. године, Службени гласник РС, број 53/2017

Стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020–2024. године, „Службени гласник РС“, бр. 14/2020

Tatar, Ü., Çalik, O., Çelik, M., & Karabacak, B. 2014. „A comparative analysis of the national cyber security strategies of leading nations“. In *international Conference on Cyber Warfare and Security* (p. 211). Academic Conferences international Limited.

Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018

Wissler, J. 2018. „Logistics: The Lifeblood of Military Power“. Accessed July 5, 2022. https://www.heritage.org/sites/default/files/2018-09/2019_IndexOfUSMilitaryStrength_CHAPTERS_WISSELER.pdf

У Београду,

15. јануар 2023. године

Проф. др Ненад Путник