



БЕЗБЕДНОСТ

ЧАСОПИС
МИНИСТАРСТВА
УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

БЕОГРАД, година LXII 3/2020

УРЕДНИШТВО

Доц. др Божидар Оташевић, доцент Криминалистичко-полицијског универзитета,
Проф. др Миљивој Донсај, редовни професор Факултета спорта и физичког васпитања Универзитета у Београду,
Доц. др Ивана Бодрожич, доцент Криминалистичко-полицијског универзитета,
Проф. др Тијана Шурлан, судија Уставног суда Републике Србије,
Проф. др Бојан Милисављевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду,
Проф. др Миле Шикман, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бања Луци, начелник Управе за полицијску обуку, Министарства унутрашњих послова Републике Српске,
Проф. др Младен Милошевић, ванредни професор Факултета безбедности Универзитета у Београду,
Катарина Томашевић, Министарство одбране Републике Србије,
Др Слободан Малешкић, помоћник директора полиције, Дирекција полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Др Жељко Бркић, начелник Центра за полицијску обуку, Сектор за људске ресурсе, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Др Жељко Нинчић, начелник Одељења за оперативну полицијске вештине и опремање полиције, Управа полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Др Наташа Радосављевић-Стевановић, начелник Одељења за физичко-хемијска и токсиколошка вештачења, Национални центар за криминалистичку форензику, Управа криминалистичке полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Доц. др Владимир Шебек, шеф Одсека за борбу против корупције, Управа криминалистичке полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Илија Раџић, Дирекција полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Марина Васић, Одељење за развој запослених и организације, Сектор за људске ресурсе, Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

Доц. др Божидар Оташевић

УРЕДНИК

Јасмина Владисављевић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА

Јасмина Милетић

ЛЕКТОР ЗА ЕНГЛЕСКИ ЈЕЗИК

Весна Анђелић-Николенџић

АДРЕСА УРЕДНИШТВА:

Булевар Зорана Ђинђића 104
011/3148-734, 3148-739, e-mail: upobr@mup.gov.rs

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРИ ПУТА ГОДИШЊЕ

(тираж: 800 примерака)

ШТАМПА:

Комазец, Краља Петра I, 66, Инђија

PDF верзија часописа доступна је на адреси:
<http://www.mup.gov.rs> у поднаслову Публикације

Архива старих бројева од 1/2000 до 3/2015 доступна је на линковима:
http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s3.html
http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s4.html
http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s5.html

СА Д Р Ж А Ј

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАДОВИ

- | | | |
|---|-----------|---|
| Др Горан ЂОРЂЕВИЋ
Др Ратко РИСТИЋ
Др Михајло РАТКНИЋ
Андреја МИЈАТОВИЋ | 5 | РИЗИК ОД БУЛИЧНИХ ПОПЛАВА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА БУЛИЧНЕ ПОПЛАВЕ У БРАНИЧЕВСКОМ ОКРУГУ У ПЕРИОДУ 2015-2018 ГОДИНЕ |
| Проф. др Божидар ФОРЦА
Проф. др Жељко НИКАЧ | 22 | КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ |
| Доц. др Владимир М. ЦВЕТКОВИЋ
Маја СВРДЛИН, МА | 43 | УГРОЖЕНОСТ ЖЕНА ОД ПОСЛЕДИЦА ПРИРОДНО ИЗАЗВАНИХ КАТАСТРОФА: СТУДИЈА СЛУЧАЈА СВИЛАЈНАЦ |
| Др Данило СТЕВАНДИЋ | 62 | ПРАВО НА ЖИВОТ И АПСОЛУТНО НУЖНА СИЛА: СТАНДАРДИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И СТАЊЕ У СРБИЈИ |

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

- | | | |
|--|------------|--|
| Проф. др Радојица ЛАЗИЋ | 87 | СЛУЖБА ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ И ДОКУМЕНТАЦИЈУ ОД БРИОНСКОГ ПЛЕНУМА ДО 2007. ГОДИНЕ |
| Др Миленко БОЖОВИЋ
Доц. др Зоранчо ВАСИЛКОВ | 105 | ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ ГРАНИЦАМА У ПРАВУ ЕУ И ЊЕГОВА ПРИМЕНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ |
| Др Светлана РИСТОВИЋ | 124 | СТРАТЕГИЈА ЕУ ЗА ЗАПАДНИ БАЛКАН И РЕШАВАЊЕ БЕЗБЕДНОСНИХ ИЗАЗОВА У Р СРБИЈИ |
| Доц. др Милан МИЉКОВИЋ | 143 | ИЗАЗОВИ У РАДУ ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У ИНФОРМАТИЧКОМ ДОБУ |
| Драгана СПАСИЋ | 162 | РАД ПОЛИЦИЈЕ ЗАСНОВАН НА ДОКАЗИМА |
| Горан ЛУКИЋ | 186 | МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА СУПРОТСТАВЉАЊЕ ПРАЋУ НОВЦА СА ОСВРТОМ НА Р СРБИЈУ |
| Неда НАКИЋ | 203 | ЗНАЧАЈ УВОДНОГ РАЗГОВОРА КОД ПОЛИГРАФСКОГ ИСПИТИВАЊА |
| | 223 | РАДОВИ ОБЈАВЉЕНИ У 2020. ГОДИНИ
РЕЦЕНЗЕНТИ ОБЈАВЉЕНИХ РАДОВА У 2020. ГОДИНИ |
| | 228 | УПУТСТВО САРАДНИЦИМА ЗА ПРИПРЕМУ РУКОПИСА |

CONTENTS

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPERS

- Dr Goran ĐORĐEVIĆ
Dr Ratko RISTIĆ
Dr Mihajlo RATKNIĆ
Andreja MIJATOVIĆ
- 5 RISK OF TORRENTIAL FLOODS FOCUSING ON ANALYSIS OF TORRENTIAL FLOODS IN THE BRANICEVO DISTRICT FROM 2015 TO 2018
- Prof. Božidar FORCA, PhD
Prof. Željko NIKAČ, PhD
- 22 COMPARATIVE ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGIES OF THE REPUBLIC OF SERBIA
- Assistant Prof. Vladimir M. CVETKOVIĆ, PhD
Maja SVRDLIN, MA
- 43 THE VULNERABILITY OF WOMEN FROM THE CONSEQUENCES OF A NATURAL DISASTER: A CASE STUDY OF SVILAJNAC
- Dr Danilo STEVANDIĆ
- 62 RIGHT TO LIFE AND USE OF ABSOLUTELY NECESSARY FORCE: STANDARDS OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND SITUATION IN SERBIA

REVIEW PAPERS

- Prof. Radojica LAZIĆ, PhD
- 87 SERVICE FOR RESEARCH AND DOCUMENTATION FROM THE BRIONI PLENUM UNTIL 2007
- Dr Milenko BOŽOVIĆ
Assistant Prof. Zorančo VASILKOV, PhD
- 105 INTEGRATED BORDER MANAGEMENT IN EU LAW AND ITS IMPLEMENTATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA
- Dr Svetlana RISTOVIĆ
- 124 EUROPEAN UNION STRATEGY FOR THE WESTERN BALKAN AND SECURITY CHALLENGES RESOLUTION IN THE SERBIA
- Assistant Prof. Milan MILJKOVIĆ, PhD
- 143 CHALLENGES IN THE WORK OF INTELLIGENCE SERVICES IN THE INFORMATION AGE
- Dragana SPASIĆ
- 162 EVIDENCE-BASED POLICING
- Goran LUKIĆ
- 186 INTERNATIONAL STANDARDS FOR COMBATING MONEY LAUNDERING WITH REFERENCE TO THE SERBIA
- Neda NAKIĆ
- 203 SIGNIFICANCE OF PRE-TEST INTERVIEW IN POLYGRAPH EXAMINATION
- 223 PAPERS PUBLISHED IN 2020.
REVIEWERS OF THE PAPERS PUBLISHED IN 2020.
- 228 INSTRUCTION FOR THE ASSOCIATES ABOUT EDITING THE MANUSCRIPTS

Проф. др Божидар ФОРЦА, Факултет за пословне студије и право
Универзитета Унион – Никола Тесла, Београд
Проф. др Жељко НИКАЧ
Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003022F
УДК: 355.02(497.11)“2009/2019” 351.861(497.11)
355.45(497.11)

Оригинални научни рад

Примљен: 11. 6. 2020. године

Ревизија: 31. 10. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Компаративна анализа стратегија националне безбедности Републике Србије

Апстракт: Народна скупштина је крајем 2019. године усвојила Стратегију националне безбедности Републике Србије. У питању је други документ ове врсте од када је Србија поново постала самостална и независна држава, јер је први документ усвојен 2009. године. Овај рад је покушај компаративне анализе поменутих докумената који су од капиталног значаја у области националне безбедности. У том смислу, у раду је најпре извршена анализа појмова и структуре докумената, затим основних ставова и опредељења и, што је најважније, анализа садржаја изузетно значајног националног документа. Закључак аутора је да је нова Стратегија националне безбедности из 2019. године квалитативно различита у односу на претходни документ, као и да је утврдила нека значајна питања која захтевају ширу и дубљу теоријску разраду.

Кључне речи: национална безбедност, стратегија националне безбедности, изазови, ризици и претње.

Увод

Одредбама Устава Републике Србије одбрана и безбедност су утврђени као једно од најважнијих питања у оквиру надлежности државе. У највишем правном акту наводи се да Република Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедност државе и њених грађана, посебно за случај ванредног стања. Уређење области одбране и безбедности државе и њених грађана конкретизовано је

одредбама појединих закона и подзаконских аката. Након Устава, најважнији закони у области националне безбедности јесу: Закон о одбрани, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Закон о полицији, Закон о БИА и други.

Као посебан аспект регулативе у области одбране и безбедности јављају се стратегије. У контексту теме, несумњиво најважнији акт јесте *Стратегија националне безбедности (СНБ)*, која је као документ први пут у нас усвојена 2009. године. Устав РС не познаје документ под овим називом, већ сродан акт у области одбране земље – *Стратегија одбране Републике Србије*. С обзиром да је Устав не познаје, *Законом о одбрани 2007. године* дефинисана је СНБ, коју је Народне скупштине усвојила две године касније. У питању је акт који је био на снази читаву деценију, да би крајем 2019. године Народна скупштина усвојила нови документ под истим називом.

Компаративном анализом докумената СНБ из 2009. и 2019. године најпре се могу идентификовати сличности, али и одређене разлике које имају теоријски и садржајни аспект. Управо те разлике јесу предмет истраживања у овом раду и у складу с тим је конципирана његова структура. Систематика рада обухвата разматрање СНБ у нашој теорији и пракси, затим теоријски и садржајни аспект докумената и на крају закључна разматрања. Основни циљ истраживања био је да се укаже на најважнија решења у области националне безбедности у нашој теорији и пракси. У важећој СНБ постоје одређена питања која захтевају ширу теоријску разраду, јер су изазови, ризици и претње по националну безбедност данас значајно измењени.

1. Стратегија националне безбедности у нашој теорији и пракси

Упоредноправна и безбедносна компаративна анализа са ранијим документима из времена некадашње Југославије, чији је Србија била део, указује да је Стратегији националне безбедности по садржају најближи документ под називом *Стратегија опште-народне одбране и друштвене самозащтите* (Стратегија ОНО и ДСЗ, 1987). За време у којем је настао и у амбијенту у којем је примењиван, тај документ је неспорно био релативно садржајан, имао ваљану теоријску основу и пружао могућности за примену у

пракси. Основна замерка овом и другим документима тога времена јесте веома присутан политички односно идеолошки предзнак, као рефлексија вредности тада владајућег система.

У погледу СНБ указујемо на специфичност да је први документ под тим називом донет на основу позитивних искустава модерних држава. За документ СНБ 2009 карактеристично је да није предвиђен акциони план за његово спровођење, као што је то пракса у ЕУ. Кад су стратегије у питању, то је регулисано *Законом о изменама и допунама Закона о одбрани* из 2015. године, а потом уграђено у нову СНБ 2019.

Стратегију националне безбедности, у форми нацрта, израђује Министарство одбране у складу са овлашћењима које има у Закону о одбрани. То је последица својеврсне инерције, јер је Нацрт прве СНБ (2009) предложило Министарство одбране. У многим државама у којима се доноси документ стратегије националне безбедности, као носилац израде нацрта појављује се ресорно министарство надлежно за спољну политику.

На крају, поставља се и веома важно питање: када се мења документ стратегије националне безбедности? У легислативи, као и у СНБ 2009, није експлицитно наведено када се мења тај документ, као ни какав је квантитет тих промена – мења ли се у целини или по појединим деловима. У документу је изричито наведено да је СНБ динамичан акт и да је његово стално унапређивање и прилагођавање трајан задатак надлежних органа. (Стратегија националне безбедности, 2009: 34).

Начелно, документи типа стратегије националне безбедности мењају се, делом или у целини, с променом кључних чинилаца који на њих утичу. У експозеу у Народној скупштини, приликом усвајања нове СНБ 2019. године, актуелни министар одбране је о потреби промена стратешких докумената (стратегија националне безбедности и стратегија одбране) навео да до тога долази због значајне промене стратешког окружења, те да Република Србија мора да прати промене и адекватно реагује.

2. Теоријски аспект компарације стратегија

Теоријски аспект компарације СНБ из 2009. и 2019. године односи се пре свега на појмовно одређење стратегије националне безбедности и на структуру документа.

2.1. Дефиниција стратегије националне безбедности

Дефиницију стратегије националне безбедности налазимо у Закону о одбрани и у документу под називом Стратегија националне безбедности (Табела 1).

Табела 1. Дефиниција стратегије националне безбедности

ЗАКОН О ОДБРАНИ 2015	СНБ 2009	СНБ 2019
СНБ је највиши стратешки документ чијом се реализацијом штите национални интереси од изазова, ризика и претњи безбедности у различитим областима друштвеног живота	СНБ представља најважнији стратешки документ којим се утврђују основе политике безбедности у заштити националних интереса РС.	СНБ је највиши стратешки документ чијим се спровођењем штите националне вредности и интереси РС од изазова, ризика и претњи безбедности у свим областима друштвеног живота.

Извор: Аутори на основу наведених докумената

Пажљивим проучавањем изложених дефиниција уочавамо да су донекле различите, али са појединим деловима који су утврђени на сличан начин. Евидентно је да су сродне дефиниције стратегије дате у *Закону о одбрани* из 2015. и *Стратегији* из 2019. године, што се огледа у следећем:

- правно, СНБ је највиши стратешки документ;
- објект заштите су национални интереси (Закон) и националне вредности и интереси (Стратегија);
- чиниоци угрожавања безбедности замењени су синтагмом изазови, ризици и претње у различитим (Закон) или свим (Стратегија) областима друштвеног живота.

СНБ 2009 на другачији начин дефинише стратегију представљајући је као најважнији стратешки документ, којим се утврђују основе политике безбедности у заштити националних интереса.

Извршили смо **упоредноправну и безбедносну** компаративну анализу појмовног одређења стратегије према СНБ 2019 и сродних документа неколико држава:

- према акту Црне Горе (2018) СНБ је најважнији стратешки документ којим се утврђује безбедносна политика Црне Горе и дефинишу механизми и инструменти за остваривање и заштиту нацио-

налних безбедносних интереса. (Стратегија националне безбједности ЦГ, 2018: 9);

- према акту Хрватске (2017) СНС (Стратегија националне сигурности) је исходни стратешки документ којим се одређују политике и инструменти за остваривање визије и националних интереса, постизање сигурносних услова који ће омогућити уравнотежен и континуиран развој државе и друштва (Форца, 2018: 1);

- према документу Руске Федерације (2016–2020) СНБ представља званично признати систем националних приоритета, циљева и мера у области унутрашње и спољне политике, које одређују стање националне безбедности и ниво стабилног развоја на дугорочном плану (Крга, 2016: 123);

- према документу Албаније, СНБ је национални, интегрисани и проактивни приступ, који има за циљ предвиђање и припрему најпогоднијег одговора свим опасностима, упознавајући и искоришћавајући све могућности које пружа стратешка средина (Крга, 2016: 116).

Даље, извршили смо упоредну анализу дефиниција СНБ 2019 и теоријских ставова домаћих и страних *аутора* и наводимо следеће:

- шире одређење појма СНБ даје М. Ковач, који сматра да је у питању „систем комплементарних норми из домена државних стратегија, које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, правној, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима функционисања државе. То је целовит и релативно трајан програм, чијом реализацијом треба да се оствари спољна и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних изазова, ризика и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина“ (Ковач, 2003: 178);

- ширу и ужу дефиницију наводи Б. Крга, према којем је СНБ у *ширем смислу* најважнији стратегијски документ у којем се износе ставови о безбедносном окружењу, идентификују изазови, ризици и претње, опредељују националне вредности, интереси и циљеви у области безбедности, дефинишу начела која ће се примењивати у реализацији стратегије, одређује политика националне безбедности и улога појединих елемената у оквиру система националне

безбедности и временски период. У *ужем смислу* СНБ је најважнији стратегијски документ у којем се износе ставови о угрожавању националне безбедности и реаговању државе и других фактора на исте у дужем временском периоду (Крга, 2016: 98);

- према америчким аналитичарима, Стратегија националне безбедности представља план нације за координисану употребу свих инструмената државне моћи – неоружаних као и оружаних – да би постигли циљеве који бране и унапређују националне интересе (Stolberg, 2012: 13);

- према мишљењу једног од аутора овог рада, СНБ је основни стратегијско-доктринарни документ којим се утврђују начин и механизми за остваривање националних интереса и циљева, ради одбране и заштите националних вредности од свих претњи безбедности, као и опстанак, развој и просперитет државе и друштва (Форца, 2019: 107).

На основу анализа појмовног одређења СНБ у теорији и пракси различитих држава, можемо закључити да не постоји јединствена дефиниција овог појма. То свакако не треба да чуди јер, 1) свака држава има свој приступ документу и 2) теоријски радови теже ка свеобухватности дефиниције.

2.2. Структура докумената

Стратегија националне безбедности, као документ, први пут се појављује у САД за време председника Роналда Регана (1981–1989) и од тада је прихваћена у великом броју држава (Форца, 2019: 106). Ни у САД, као ни у другим западним земљама, у самом документу не наводи се дефиниција СНБ, већ је усвојена кроз појмовна одређења у енциклопедијама и речницима. Међутим, структура документа јесте његов саставни део. У том смислу, како у САД тако и у другим државама, структура стратегије је изузетно различита и то ћемо показати у Табели 2.

Табела 2. Структура стратегије националне безбедности

Р Бр	ИЗВОР	СТРУКТУРА СТРАТЕГИЈЕ
1.	СНБ САД 2017 (Трампа, 2020)	Уводник председника Трампа Увод I Заштита америчког народа, територије и америчког начина живота II Промоција америчког просперитета III Обезбеђење мира путем снаге IV Јачање америчког утицаја V Регионални контекст стратегије Закључак
2.	СНБ РХ 2017 (Народне новине, 2020)	I Увод, визија и безбедносни концепт II Национални интереси III. Безбедносно окружење IV Стратешки циљеви, инструменти и механизми за њихово остваривање V Закључак
3.	СНБ РФ 2009 (Ђорђевић, 2016)	I Општа упутства II Савремени мир, стање и тренд развоја Русије III Национални интереси РФ и стратегијски национални приоритети IV Обезбеђење националне безбедности V Организационе, нормативне, правне и информатичке основе за реализацију VI Основне претпоставне националне стратегије безбедности
4.	СНБ Аустрије 2013 (Катанчевић, 2017)	Увод 1. Безбедносна политика у 21. веку 2. Безбедносна ситуација у Аустрији 3. Аустријска безбедносна политика у новој декади 4. Резолуција Аустријског националног савета 2013. године.
5.	СНБ Албаније 2014 (Катанчевић, 2017)	Увод 1. Стратегија безбедности 2. Стратешки контекст безбедности 3. Елементи националне моћи 4. Вођство стратегије безбедности
6.	СНБ Чешке Републике, 2015 (Катанчевић, 2017)	Увод 1. Принципи политике безбедности Чешке Републике 2. Безбедносни интереси Чешке Републике 3. Безбедносно окружење 4. Стратегија за промовисање безбедносних интереса Чешке Републике

7.	СНБ РС 2009	Увод I Безбедносно окружење II Изазови ризици и претње безбедности III Национални интереси у области безбедности IV Политика националне безбедности V Систем националне безбедности Закључак
8.	СНБ РС 2019	Увод I стратегијско окружење II Изазови, ризици и претње безбедности III Национални интереси IV Политика националне безбедности V Систем националне безбедности VI Спровођење стратегије националне безбедности Закључак

Извор: Форца, 2019: 108–109

Генерално посматрано, било да се нумерише као експлицитан садржај, било да се излаже о садржају, могу се навести преовлађујући елементи у готово свим стратегијама: анализа безбедносног окружења; визија и мисије; идентификација изазова, ризика и претњи безбедности; утврђивање националних интереса и операционализација на циљеве; безбедносна политика, механизми, инструменти и акције за достизање националних интереса и реализацију циљева; спровођење стратегије (начелне обавезе подсистема) и систем националне безбедности (Форца, 2019: 109).

Ако упоредимо два документа донета у Србији, уочићемо следеће разлике у садржају:

- безбедносно окружење (2009) преименовано је у *стратегијско окружење* (2019);
- национални интереси у области безбедности (2009) преименовани су у *националне интересе* (2019);
- у СНБ 2019 додато је ново поглавље под називом *Спровођење СНБ*.

3. Садржајни аспект компарације стратегија

3.1. Увод

Кључна новина у Уводу СНБ 2019 и документу у целини, у односу на СНБ 2009, јесте дефиниција појма *национална безбедност*. Први пут се у неком нормативном документу у нас појављује дефиниција тог појма, где се наводи да је *национална безбед-*

ност РС објективно стање заштићености њених националних вредности и интереса од свих облика угрожавања, те субјективни осећај безбедности грађана РС (Стратегија националне безбедности, 2019: 1).

3.2. Стратегијско окружење

Овај део СНБ 2019 у суштини представља прерађени део СНБ 2009, који је био насловљен као *Безбедносно окружење*. Тај захват је учињен на квалитативно нов начин, који уважава савремене међународне односе. Међутим, остаје нејасно због чега је извршена термилошка измена ове целине документа. Ова непознаница је тим више упитна, ако се зна да: 1) у највећем броју СНБ страних држава ова целина носи наслов Безбедносно окружење и 2) безбедност је појам који је проширен са чисто војног на политички, економски, социјетални и еколошки сектор (Бузан, 1983).

Иако то нигде није наведено, чини се да је промена наслова прагматичног карактера и по угледу на *Доктрину операција Војске Србије*, где се анализира оперативно окружење (Доктрина операција Војске Србије, 2012). Према аналогiji, оно што је за војску (одбрана) оперативно окружење, то је за државу (безбедност) стратегијско окружење. До промене назива у СНБ 2019 дошло је вероватно да би се та целина разликовала од прве целине у Стратегији одбране, где се користи безбедносно окружење (Стратегија одбране, 2019). Такође, синтагму „безбедносно окружење“ срећемо и у неким страним стратегијама (US National Defense Strategy, 2008: 2).

Евидентно је да се стратегијско окружење у СНБ 2019 усваја као општији појам од безбедносног окружења, где се, имплицитно, то (стратегијско) окружење операционализује на „политичке, економске, културне и безбедносне односе мултиполарног и мултилатералног окружења“ (Стратегија националне безбедности, 2019: 2). Дакле, теорија је добила задатак да разради не само стратегијско, већ и мултиполарно и мултилатерално окружење.

3.3. Изазови, ризици и претње безбедности

Овај део документа, по наслову, идентичан је у обе стратегије. Основна разлика новог документа (2019) у односу на претходни (2009) јесте: 1) изазови, ризици и претње су коректније систематизовани и именовани у односу на документ 2009; 2) поједини изазови, ризици и претње су другачије наведени; 3) формално, број идентификованих изазова, ризика и претњи мањи је у новом документу.

Табела 3. Изазови, ризици и претње безбедности

СНБ 2009	СНБ 2019
<ul style="list-style-type: none"> • Опасност од оружане агресије • Сепаратистичке тежње • Противправно и једнострано проглашена независност КиМ • Оружана побуна • Тероризам • Пролиферација оружја за масовно уништење • Национални и верски екстремизам • Обавештајна делатност • Организовани криминал • Корупција • Проблеми економског развоја • Нарушавање енергетске безбедности • Неравномеран привредни и демографски развој • 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 код људи и зараза код животиња • Наркоманија • Деструктивно деловање појединих верских секти и култова • Високотехнолошког криминала и 	<ul style="list-style-type: none"> • Оружана агресија на РС • Сепаратистичке тежње у РС • Противправно једнострано проглашена независност територије АП КиМ • Оружана побуна • Тероризам • Пролиферација оружја за масовно уништење • Етнички и верски екстремизам • Обавештајна делатност страних субјеката • Организовани криминал • Масовне илегалне миграције • Проблеми економског развоја РС • Проблеми демографског развоја РС • Епидемије и пандемије заразних болести, • Енергетска безбедност РС • Недовршен процес разграничења држава бивше СФРЈ • Последице елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа • Високотехнолошки криминал и угрожавање информационо-комуникационих система

угрожавања информационих и телекомуникационих система	
• Глобално загревање	

Извор: Аутори на бази наведених докумената

Поред језички коректнијег назива појединих изазова, ризика и претњи безбедности, може се уочити да су неки од њих измењени и да су се појавили нови, као што су:

- нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица, који се односи на лица која су присилно дошла на територију РС из бивших република СФРЈ и са територије КиМ (СНБ 2009), замењен је масовним илегалним миграцијама (СНБ 2019) из ратом захваћених подручја Африке и Блиског истока, које прелазе преко територије Србије (Никач, Лештанин, 2019: 145);
- глобално загревање (2009) није препознато као изазов, ризик и претња у новом документу (2019);
- наркоманија (2009) није препозната као изазов, ризик и претња безбедности у новом документу (2019), осим уколико се посматра као део организованог криминала.

Кад су у питању изазови, ризици и претње безбедности, евидентно је да се у оба документа ти појмови прихватају као синтагме, а не као појмови различитог нивоа општости и карактера, како то разрађује теорија (Concize Oxford Dictionary, 1997; Бајагић, 2012; Мијалковић, 2009; Форца, Секуловић 2017).

3.4. Национални интереси

Поглавље под насловом „Национални интереси“ постоји у оба документа, али је у новом документу квалитативно другачије уређено (Табела 4).

Табела 4. Национални интереси

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ (2009)	НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ (2019)
1. Очување суверености, независности и територијалне целовитости РС и националног, културног, верског и историјског идентитета српског народа и националних мањина. 2. Посебан значај за развој и напредак РС имају очување унутрашње стабилности,	1. Очување суверености, независности и територијалне целовитости; 2. Очување унутрашње стабилности и безбедности; 3. Очување српског народа и

<p>владавина права и развој демократије и демократских институција и интеграција у Европску унију и друге међународне структуре.</p> <p>3. Заштита живота и имовине грађана РС, њихових слобода, једнакости, националне равноправности и равноправности полова, социјална правда, људска и мањинска права и неповредивост приватног и осталих облика својине.</p> <p>4. Економски развој, уз очување животне средине и природних ресурса.</p> <p>5. Својом спољном политиком, унапређивањем сарадње са суседима и изградњом заједничких капацитета и механизма за решавање противречности, спорова и свих врста изазова, ризика и претњи на регионалном и глобалном плану, РС доприноси стварању мирног, стабилног и сигурног безбедносног окружења.</p> <p>6. РС се залаже за очување и развој међународног поретка, утемељеног на принципима правде, поштовања међународног права и политичке и државне равноправности.</p> <p>7. Интерес РС јесте да стално одржава и учвршћује везе Срба који живе и раде у иностранству са матичном државом, унапређује културне, економске и друге облике сарадње са њима и подржава очување њиховог националног и културног идентитета.</p>	<p>националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета;</p> <p>4. Очување мира и стабилности у региону и свету;</p> <p>5. Европске интеграције и чланство у Европској унији;</p> <p>6. Економски развој и укупни просперитет</p> <p>7. Очување животне средине и ресурса Републике Србије</p>
--	--

Извор: Аутори на основу СНБ 2009 и 2019

3.5. Политика националне безбедности

Ово је најобимније поглавље обе стратегије и носи исти наслов у оба документа. Једна од највећих промена у бившем и садашњем документу управо је у домену политике националне безбедности. Теоријско-суштински аспект промене у овом поглављу односи се на:

1) другачији приступ одређењу политике националне безбедности јер су у СНБ 2009 у овом поглављу утврђени: основна опредељења политике националне безбедности; циљеви политике националне безбедности (три циља); основна начела политике на-

ционалне безбедности (пет начела) и елементи политике националне безбедности (од спољне политике, преко економске, унутрашње, политике одбране, до политике у другим областима друштвеног живота);

2) у СНБ 2019 политика националне безбедности разрађена је кроз релацију национални интереси – циљеви. За сваки утврђени национални интерес одређено је по неколико циљева који тај интерес операционализују, а затим дат начин на који се то чини.

Табела 5. Национални интереси и циљеви у СНБ 2019

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ	ЦИЉЕВИ
1. Очување суверености, независности и територијалне целовитости	<ul style="list-style-type: none"> – одвраћање од оружаног угрожавања и ефикасна одбрана; – очување АП КиМ у саставу РС; – јачање угледа и међународног положаја РС; – превенција и отклањање сепаратистичког деловања.
2. Очување унутрашње стабилности и безбедности	<ul style="list-style-type: none"> – заштита људских и мањинских права и слобода грађана; – владавина права и даљи развој демократије и демократских институција; – унапређење безбедности грађана, државе и друштва; – нормализација прилика и односа у АП КиМ; – ефикасна државна управа.
3. Очување српског народа и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета	<ul style="list-style-type: none"> – развој демографског потенцијала; – национално јединство и развој културног, верског и историјског идентитета; – унапређење положаја националних мањина; – побољшање положаја и заштита права и интереса дијаспоре и Срба у иностранству; – заштита културних и историјских добара значајних за РС и њене грађане.
4. Очување мира и стабилности у региону и свету	<ul style="list-style-type: none"> – допринос развоју међународних односа у складу са међународно преузетим обавезама; – допринос очувању међународног мира и безбедности; – поштовање међународног права и унапређење међусобног поверења; – допринос јачању регионалне стабилности и унапређење добросуседских односа; – јачање свестраних билатералних односа са свим државама, уз уважавање узајамних

	интереса; – јачање активног учешћа у раду међународних организација.
5. Европске интеграције и чланство у ЕУ	– обликовање модерног и развијеног друштва заснованог на заједничким европским вредностима које су део српског националног идентитета и историјског наслеђа; – достизање унутрашње спремности за чланство у ЕУ – унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција.
6. Економски развој и укупни просперитет	– побољшање животног стандарда грађана; – економски напредак; – заштита природних богатстава и добара од општег интереса и очување здраве животне средине; – унапређење образовања, научни и технолошки развој; – унапређење економске и енергетске безбедности.
7. Очување животне средине и ресурса РС	– праћење, процена, планирање и предузимање мера за ублажавање утицаја климатских промена; – заштита од поплава и пожара; – унапређење квалитета животне средине; – ефикасно управљање опасним отпадом; – унапређење способности и капацитета за управљање ресурсима.

Извор: Аутори на основу СНБ 2019

Дакле, у СНБ 2019 утврђено је укупно седам националних интереса, који су операционализовани на 33 циља. Поређења ради, однос националних интереса и циљева заступљен је у свим стратегијама, како великих сила тако и земаља окружења (Витас, 2019: 37):

- *САД*: за четири витална национална интереса утврђено је 14 циљева,

- *Русија*: утврђено је 11 националних интереса, који се остварују преко девет националних стратешких приоритета (не користи се термин циљеви),

- *Албанија*: утврђено је шест националних интереса, који се реализују преко девет стратешких циљева,

- *Аустрија*: интереси и циљеви су обједињени, укупно 24,

- *Мађарска*: слично као у Аустрији обједињени су национални интереси и циљеви, укупно девет,
- *Словенија*: утврђено је десет националних интереса (два витална и осам стратешких), којима се реализује седам националних циљева,
- *Хрватска*: за укупно четири национална интереса утврђено је девет стратешких циљева,
- *Црна Гора*: утврђено је 33 национална интереса од чега је пет виталних, 14 стратешких и 14 осталих важних, којима се остварују три национална циља.

3.6. Систем националне безбедности

Систем националне безбедности јесте целина стратегије у оба документа (2009 и 2019). При томе је евидентно да су дефиниција и структура система конкретније разрађени у СНБ 2019, него у документу из 2009. године.

Табела 6. Дефиниција и структура система националне безбедности

	СТРАТЕГИЈА 2009	СТРАТЕГИЈА 2019
Дефиниција система националне безбедности	Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену <u>целину елемената</u> чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса РС	Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и <u>остваривање</u> националних интереса РС.
Структура система националне безбедности	Систем НБ у ширем смислу чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва. У ужем смислу, систем НБ чине: систем одбране, снаге МУП, безбедносно-обавештајни систем и	Систем НБ састоји се од управљачког и извршног дела. Управљачки део система НБ чине Народна скупштина, председник Републике, Влада и Савет за националну безбедност. Извршни део система НБ чине: <i>систем одбране, систем унутрашње безбедности, безбедносно-обавештајни систем и други субјекти значајни за националну безбедност.</i> <i>Други субјекти значајни за НБ</i>

	привремено формирани органи и координациона тела за поједине кризе. Послове из области НБ обављају и органи државне управе, институције надлежне за правосуђе, образовање и научну делатност и заштиту животне средине, заштитник грађана, органи јединица локалне самоуправе, субјекти приватног обезбеђења, организације цивилног друштва, медији, правна лица и грађани који доприносе остваривању циљева НБ.	јесу органи државне управе и институције надлежне за спољне послове, правосуђе, здравство, демографију, људска и мањинска права, економију, образовање и научну делатност, привреду, енергетику, телекомуникације, саобраћај и транспорт, инфраструктуру, заштиту животне средине, културу, затим органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, организације цивилног друштва, медији, правна лица и грађани који доприносе остваривању циљева НБ.
--	--	---

Извор: Аутори на основу СНБ 2009 и 2019

Изложене дефиниције система НБ су наизглед идентичне, осим што се у првој дефиницији (2009) реч „елемената“ изоставља у СНБ 2019, а прва дефиниција не садржи реч „остварење“, које се појављују у другој дефиницији, пре речи „националних интереса“.

Изостављање речи „елемената“ у СНБ 2019 је оправдано јер је сувишна, односно атрибути „нормативно“, „структурно“ и „функционално“ у дефиницији се односе на организовану целину (систем националне безбедности), а не на елементе. С друге стране, реч „остваривање“ у дефиницији система НБ у новом документу (2019) оправдана је јер се национални интереси остварују. У дефиницији система НБ у документима 2009 и 2019 сувишна је реч „заштите“ (уз националне интересе), јер се национални интереси остварују, а штите се националне вредности. Свакако, у обе дефиниције, због коректности поступка дефинисања, целисходно је заменити реч „представља“ речју „је“. Правнотехничка корекција наведених речи је методолошко-језички оправдана јер је систем нешто што стварно постоји, а не категорија која нешто представља.

Структура и дефиниција система националне безбедности, кад су нормативна акта у питању, среће се само у СНБ. У документу СНБ 2009 помало су непрецизно употребљени изрази о струк-

тури система „у ширем и ужем смислу“. То је уочено и у новој СНБ 2019 изабран је другачији приступ. Аналогно поимању структуре организационих система у општем смислу, у структури система националне безбедности РС разликују се управљачки и извршни део.

За оба документа је карактеристично да, увидом у дефиницију система националне безбедности, нигде нису утврђене функције тог система. У документима се појављује само функција управљања системом националне безбедности (Стратегија националне безбедности, 2009: 29 и 2019: 26). С друге стране, у Стратегији одбране појављује се први пут у нас и функција државе – *одбрана*. Имплицитно, ако је систем одбране део система националне безбедности, онда је и одбрана као функција део функције безбедности. У складу с наведеним, могуће функције система националне безбедности јесу: управљање; одбрана; заштита; безбедносно-обавештајни послови; корпоративна безбедност, приватна безбедност (обезбеђење) и детективска делатност; контрола, надзор и санкционисање (Форца, 2019б).

Начела функционисања система НБ су такође саставни део целине стратегије у оба документа (2009 и 2019). Чињеница је да је у оба документа реч о девет начела, при чему се уочава разлика (подвучено у Табели 7) у називу појединих начела у тим документима.

Табела 7. Начела функционисања система националне безбедности

СНБ 2009	СНБ 2019
<ul style="list-style-type: none"> • уставност и законитост, • јединство, • непрекидност, • поузданост, • професионалност, • прилагодљивост, • ефикасност, • <u>непристрасност и политичка неутралност</u>, • отворености <u>за контролу</u>, у складу са законом 	<ul style="list-style-type: none"> • уставност и законитост, • јединство, • <u>превенција</u>, • <u>кооперативност</u>, • поузданост, • прилагодљивост, • непрекидност, • ефикасност, • отворености <u>у раду</u>, у складу са законом

Извор: Аутори на основу наведених докумената

3.7. Спровођење стратегије националне безбедности

Ово је целина документа коју срећемо у СНБ 2019, а које нема у СНБ 2009. Један од разлога за наведену новину лежи у томе што документ из 2009. године није имао пратећи акциони план за спровођење, што је овог пута отклоњено и унето у документ.

3.8. Закључак документа

Закључак се појављује као целина стратегије у оба документа (2009 и 2019). Та целина је писана у складу са садржајем документа и начелно даје сводне ставове по сваком од њихових делова.

Закључак

Народна скупштина је усвојила нову *Стратегију националне безбедности Републике Србије*, уважавајући став предлагача да је то неопходно с обзиром да се стратегијско окружење РС значајно променило. Иако у самом документу није објашњено шта је стратегијско окружење, његове суштинске одлике дате су на квалитативно нови начин у односу на претходни документ.

Стратегију је усвојила законом надлежна институција (Народна скупштина), а утврђена је и обавеза доношења акционог плана за њено спровођење. Доследно спровођење СНБ предуслов је заштите и остварења националних интереса и представља основу за израду других стратешких докумената и докумената јавних политика. У вези с тим, надлежни државни органи стално ће пратити спровођење СНБ и предузимати потребне мере ради обезбеђивања њене усаглашености са стањем и проценама стратегијског окружења.

Нацрт СНБ је сходно прописима из ове области био предмет јавне расправе и у великој мери је испуњена процедура предвиђена за његово усвајање. Поред ставова које утврђује, Стратегија је имплицитно утврдила и задатак њеног спровођења у пракси, као и потребе да се поједина питања шире и дубље теоријски разраде.

Овај рад представља скроман допринос у компарацији *Стратегија националне безбедности Републике Србије* из 2009. и 2019. године. У том контексту, Катедра безбедности Факултета за

пословне студије и право покренула је научни пројекат *Нормативна уређеност система националне безбедности Републике Србије*, у којем ће између осталог бити детаљније теоријски анализирана Стратегија националне безбедности Републике Србије, као и њено поређење са таквим документима у ужем и ширем окружењу.

Литература

1. Бајагић, М. (2012). *Међународна безбедност*. Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
2. Buzan, B. (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. London, Birghton: Wheatsheaf.
3. Витас, М. (2019). *Компаративна анализа стратегија националне безбедности*, дипломски рад, Факултет за пословне студије и право, Универзитета „Унион – Никола Тесла“, Београд.
4. *Доктрина операција Војске Србије* (2012). Медија центар „Одбрана“, Београд.
5. Ђорђевић, Д., Катанчевић, В. (2016). Компаративна анализа стратегијско-доктринарних докумената у сфери безбедности и одбране, *Војно дело*,3: 122-140.
6. *Закон о одбрани* (2007, 2015). Медија центар „Одбрана“, Београд.
7. Катанчевић, В. (2017). Компаративна анализа садржаја савремених стратегија безбедности, *Војно дело*,5: 76-97.
8. Ковач, М. (2003). *Стратејска и доктринарна документа националне безбедности – Теоријске основе*. Свет књиге, Београд.
9. Крга, Б. (2017). *Стратегија националне безбедности у теорији и пракси*, Медија центар „Одбрана“, Београд.
10. Мијалковић, С. (2009). *Национална безбедност*. Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
11. Narodne novine (2020), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_07_73_1772.html (22. 2. 2020).
12. *National Security Strategy of the USA (2017)*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (9. 1. 2020).
13. *National Defense Strategy of the USA (2008)*, <https://archive.defense.gov/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf> (10. 1. 2020).
14. Никач, Ж., Лештанин, Б. (2019). *Кривично-правни и криминалистички аспекти борбе против кријумчарења у Србији*, Удружење правника Републике Српске, БиХ, Правна ријеч бр. 60/19, година XVI, Бања Лука.

15. Stolberg, A. (2012). *How nations-states craft national security strategy documents*, Strategic studies institute US war army colege.
16. *Стратегија националне безбедности Републике Србије (2009)*. Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09.
17. *Стратегија националне безбедности Републике Србије (2019)*. Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.
18. *Стратегија одбране Републике Србије (2009)*. Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09.
19. *Стратегија одбране Републике Србије (2019)*. Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.
20. *Стратегија општенародне одбране и друштвене смогаитите (1987)*. Центар оружаних снага за стратегијска истраживања и студије – Маршал Тито, Народна одбрана; Службена тајна – Интерно, Београд.
21. *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (2017)*, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_07_73_1772.html (22. 2. 2020).
22. *Стратегија националне безбједности Црне Горе (2018)*. Министарство одбране, Подгорица.
23. Trump D. (2020), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (9. 2. 2020).
24. Forca, V. (2020). *Stanje – redovno, Strategija nacionalne bezbednosti Crne Gore, Odbrana i bezbednost*, <https://odbranaibezbednost.rs/2020/03/11/stanje-redovno-strategija-nacionalne-bezbjednosti-crne-gode/>.
25. Форца, Б. (2019а). *Системи безбедности*, електронски уџбеник, Факултет за пословне студије и право Универзитета „Унион – Никола Тесла“, Београд.
26. Форца, Б. (2019б). Теоријско одређење функција система националне безбедности, *Безбедност*, 1: 40-69.
27. Forca, V. (2018а). *Prikaz najnovije strategije nacionalne bezbednosti SAD, Odbrana i bezbednost*, <https://magazin.istrzivackicentarob.com/2017/12/25/prikaz-najnovije-strategije-nacionalne-bezbednosti-sjedin%D1%98enih-americkih-drzavaprof-dr-bozidar-forca/>
28. Forca, V. (2018b). *Prikaz nove strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Odbrana i bezbednost*, Београд, <https://magazin.istrzivackicentarob.com/2018/01/12/prikaz-nove-strategije-nacionalne-bezbednosti-republike-hrvatske/>
29. Форца, Б., Секуловић, Д. (2017). *Идентификација проблема савремених стратегија безбедности: студија случаја – Република Србија*, Зборник радова са националног научног скупа „Савремени проб-

леми стратегије и стратегијског менаџмента“, Факултет за пословне студије и право, Београд.

30. *Устав Републике Србије* (2006). Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06.
31. *Concise Oxford Dictionary* (1997). Oxford.

Comparative Analysis of the National Security Strategies of the Republic of Serbia

Abstract: *At the end of 2019, the National Assembly adopted the National Security Strategy of the Republic of Serbia. This is the second document of this kind since Serbia became an independent state again, because the first document was adopted in 2009. This paper is an attempt at a comparative analysis of the mentioned documents that are of vital importance in the field of national security. In that sense, the paper first analyzes the concepts and structure of documents, then the basic attitudes and determinations and, most importantly, the the content of extremely important national documents. The authors' conclusion is that the new National Security Strategy from 2019 is qualitatively different as compared to the previous document, as well as that it has identified some important issues that require a broader and deeper theoretical elaboration.*

Keywords: *national security, national security strategy, challenges, risks and threats.*