

Originalni naučni rad

UDK 323.269.6

DOI 10.7215/SVR1204020M

**НЕКА ОБЕЛЕЖЈА НАЦИОНАЛНОГ
СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ САВРЕМЕНИХ
ДРЖАВА****Проф. др Милан Мијалковски**

Факултет безбедности Универзитет у Београду

Сажетак: Опстанак државе вишеструко зависи од тога колико је безбедна и како се такво стање може остварити. Успешност или неуспешност њене борбе за опстанак зависи од количине расположиве моћи и начина њеног коришћења. Коришћење националне моћи подразумева способност државе да планским и рационалним ангажовањем својих ресурса производи промене у унутрашњем (интеракција између институција и грађана у оквиру своје територије) и спољном амбијенту (интеракција са субјектима у свом окружењу ван својих граница), које у синтетизованом смислу обезбеђују њен опстанак и одрживи развој. У складу с наведеним, држава успоставља неопходан број макросистема (политички, економски, безбедносни, образовни и др.), а сваког од њих сачињавају бројни микросистеми на више нивоа. Реч је о сложеним, динамичким и хијерархијским системима који су део вишег (државног) система који остварују конкретан циљ. Управо о томе говори овај рад.

Кључне речи: *систем, национална безбедност, опасности, угрожавајуће делатности, национални систем безбедности.*

УВОД

Сазнање човека да удружен с другим људима може лакше да обезбеди свој физички опстанак и духовни развој, резултовало је успостављањем људске заједнице, укључујући и највише организовану људску заједницу, која се зове држава. Државу су свесно успоставили људи за остваривање конкретних циљева кроз планско извршавање задатака. Одређење (идентификација) циљева и задатака у држави је суштина њеног функционисања, што се постиже задејствованим системом. У њој су њени чланови идентификовали виталне и друге вредности које су љубоморно чували, оснаживали и бранили. Опстанак и одрживи развој државе као политичке заједнице од других у окружењу представљало је прву вредност националне безбедности. У складу са таквим сазнањем, држава која изворност базира на сагласности грађана ради заштите националних вредности, ствара макробезбедносни систем, којег чине бројни сложени микробезбедносни системи на више нивоа. Реч је о концептуално физичкој целини која се састоји од зависних делова, чије усклађено

функционисање (треба да) резултира остваривању трајних националних циљева – опстанак и одрживи развој. У ствари, реч је о националном систему безбедности чијим ефикасним и ефектним функционисањем држава постиже свој циљ на организован начин.

Национални систем безбедности (у даљем тексту **НСБ**) је друштвени систем дефинисан **циљем** због којег је успостављен, **структуром, функцијама и релацијама**. Успоставља се свесном људском делатношћу која је непрекидно усмеравана ка постизању трајних националних циљева. Реч је о функционисању НСБ-а које може у основи да буде **оптимално, делимично успешно**, али и **неуспешно**, што значи да и финални производ – **стање националне безбедности** може да буде: **оптимално, задовољавајуће или неповољно**. Држава успоставља НСБ ради заштите виталних националних вредности, међутим тај систем код многих држава не показује такву успешност, а неки разлози неуспешности скромно су размотрени у раду.

СВРХА (ЦИЉ) НАЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ

Независно од услова у којима је конституисана и опстаје нека држава, као и система политичке власти, она поседује виталне државне вредности које настоји да сачува и развија. Виталне националне вредности чине синтезу пожељног мноштва различитих субјеката државе (становништва), јер изражавају животне потребе нације или државе и друштва. То значи да сваки облик њиховог урушавања или уништења може угрозити биће државе. Ту су, пре свега, права, слободе и обавезе грађана, територијални интегритет, суверенитет, политичка независност и друштвено уређење. Њиховом успешном одбраном држава остварује трајне националне циљеве - опстанак и одрживи развој. На остваривању се стално ангажује низ генерација државе и друштва, па стога, актуелна генерација то успешно чини само уколико више ствара него разара (троши), јер само тада доприноси да свака будућа генерација живи боље.

Опстанак државе¹ вишеструко зависи од тога колико је безбедна, а такво (безбедно) стање може се остварити и одржавати непрекидном борбом. Успешност или неуспешност борбе за опстанак зависи од количине расположиве моћи и начина њеног коришћења, што подразумева способност државе да планским и рационалним ангажовањем ресурса производи промене у унутрашњем (интеракција између институција и грађана у оквиру своје територије) и спољнем амбијенту (интеракција са субјектима у свом окружењу ван својих граница) које у синтетизованом смислу обезбеђују развој. У складу с наведеним, држава успоставља макросистеме (политички, економски,

¹ Настанак, успон и нестанак одређене државе су сложени и динамични процеси интеграције и дезинтеграције у политичкој, економској, културној, војној и другим сферама. Одређена држава може да постепено или нагло оснажи или ослаби, укључујући и могућност да нестане као међународни субјект, уколико не поседује моћ да има адекватну националну безбедност. Односно, држава може нестати самораспуштањем, мирним распадом, разбијањем унутрашњим оружаним сукобима и разбијањем спољном агесијом.

безбедносни, образовни и др.), а сваки од њих има микросистеме на више нивоа. Реч је о сложеним, динамичким и хијерархијским системима који су део државног система који остварују конкретан циљ, а њихови међусобни односи и релације су нормативно уређени.

Државна политика пресудно утиче на карактер и циљеве националних макросистема, посебно на макробезбедносни систем (НСБ), јер идентификује пријатеље и непријатеље матичне државе.² Држава успоставља НСБ ради ефикасне заштите националних вредности од потенцијалних опасности: неоружаних или оружаных, било да су спољне или унутрашње. Остваривање циља претпоставља адекватну мотивисаност и ангажованост читавог друштва да се штити од свих извора опасности (природних и друштвених) и угрожавајућих делатности. У том случају, сви државни системи своје функције реализују кроз садржаје безбедносне функције, а НСБ самостално и као синтеза свих система друштва и државе, доприноси оптималној заштити националних вредности, почев од спречавања њиховог угрожавања преко сузбијања угрожавајућих делатности до отклањања последица које проузрокују извори и носиоци угрожавања.

Таква улога НСБ-а је евидентна у теорији безбедности, односно дефиниција појма *национални систем безбедности* указује на то да нису међусобно опречни. У ствари, одражавају његову сврсисходност – да континуираном превентивно-реактивном ангажованошћу штити и заштити виталне националне вредности од свих извора и облика угрожавања. Национални систем безбедности је прописима и другим актима уређено од државе, синхронизовано ангажовање тела, органа, организација и служби у делокругу својих надлежности ради откривања, праћења, спречавања, пресецања и онемогућавања угрожавајућих делатности противника.³

Саша Мијалковић национални систем безбедности дефинише као „форму организовања и функционисања државе и друштва у спровођењу превентивних, репресивних и санационих мера и радњи којима се референтне националне вредности и интереси остварују, унапређују што омогућава заштиту од безбедносних изазова, ризика и претњи, односно ревитализују уколико су угрожени“⁴.

Зоран Драгишић, под системом националне безбедности подразумева „скуп функционално повезаних државних органа, органа локалне самоуправе и других организација, који, делујући у складу са

² У том смислу је поучан став генерала Жана Саливана, који гласи: „Политика је тријада која садржи: (1) циљ који желимо да остваримо (пројект друштва и идеологије), (2) борбу за долазак на власт (националну, империјалну, или светску) и да се томе одржимо, то јест „умеће владања“ и пројекција моћи, и (3) означавање „пријатеља“ и „непријатеља“, пошто политички руководиоци имају принцип као првенствене задатке да бдију над унутарњом слогом политичког јединства, што је генерално држава“ (Петровић Зоран, 2004: *Мали појмовник геополитике*, Институт за политичке студије, Београд, с. 339).

³ Ђорђевић, Обрен (1986): *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, с. 221.

⁴ Мијалковић, Саша (2009): *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, с. 292.

правним поретком државе, теже да изграде и заштите унутрашњу и спољну безбедност државе, друштва и грађана⁵.

Уместо дефинисања самог појма, Бери Бузан под системом националне безбедности посматра „скуп активности који обухвата пет подручја деловања државе: војно, политичко, економско, социјално и еколошко подручје“⁶ и образлаже значење подручја понаособ.

За разлику од Бузана, који систем националне безбедности посматра кроз пет подручја деловања државе, Гризолд⁷ заступа традиционално схватање овог система, јер сматра да је оправдано разликовати систем националне безбедности и систем националне одбране, образлажући своје виђење у смислу да је систем националне безбедности усмерен на гарантовање сигурности државе, друштва и појединца, првенствено од унутрашњих безбедносних претњи, а СНБ одбране усмерен на одбрану државе од оружане агресије споља.

Систем националне безбедности у Стратегији националне безбедности Републике Србије је одређен као „нормативно, структурно и функционално уређену целину елемената чијом делатношћу остварује заштиту националних интереса Србије“⁸.

Садржаји наведених дефиниција дефинишу **циљ** због којег држава успоставља НСБ – да у највећој могућој мери доприноси заштити и развоју виталних вредности државе и друштва. Међутим, остваривање циља зависи и од испољене ефикасности других друштвених система, односно тек онда када и они показују оптималну ефикасност у обезбеђивању стабилности државних вредности.

Ангажованост НСБ-а подразумева континуирани процес односно предузимање одговарајућих мера и делатности његових структурних елемената ради заштите виталних државних вредности од испољених и могућих облика угрожавања безбедности. Тежиште ангажованости НСБ-а треба да буде на спречавању носилаца угрожавања да нападну штићену вредност, односно на превентивној ангажованости. Такође, НСБ треба да ефикасно штити виталне вредности након испољених облика угрожавања, дакле да га карактерише реактивна способност. Реч је о усклађеној ангажованости НСБ-а, кроз истовремене офанзивне и дефанзивне делатности. У том смислу, важна је његова сврховитост у отклањању друштвених опасности који су преовладавајући, а чији носиоци могу бити државни, недржавни и транснационални субјекти, а упркос томе, у теорији безбедности не постоје усаглашени критеријуми за класификацију њихових угрожавајућих делатности.⁹

⁵ Драгишић, Зоран (2011): *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, с. 17.

⁶ Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear*, Harvester, New York, p. 14.

⁷ Гризолд, Антон и група аутора. (1999): *Сувремени системи националне сигурности*, ФПЗ, Загреб, с. 38.

⁸ *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС, број 28/09.

⁹ Као могућу њихову класификацију излажемо: „Са аспекта простора (одакле долази), опасност може да буде унутрашња, спољна и комбинована.

СТРУКТУРА НАЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ

Структура као елемент НСБ-а је скуп међусобно повезаних подсистема (целина) чији односи и везе почивају на законитостима функционисања организационих система. Сваки подсистем има утицај на функционисању целине, а целина опредељује улогу, место и понашање подсистема. Стога, приликом разраде структуре неопходно је обезбедити да сви њени подсистеми, на свим нивоима рада буду међусобно усклађено повезани и да у пракси функционишу. У сваком подсистему, његову примарну функцију остварује једна врста снага, док секундарне функције остварују друге снаге, а њихови међусобни односи и везе су прецизно нормативнио одређени. Наведене чињенице указују на одређеност НСБ-а. Насупрот томе, у теорији безбедности овај елемент НСБ-а се прилично конфузно разматра, првенствено у погледу регистровања укупног броја подсистема, као и поистовећивања његових подсистемна, снага (актера) и функција¹⁰.

Посебно је значајно разликовати три значења структуре¹¹: прво – *организација као субјекат* (група људи са одређеним средствима рада, структурно повезана и релативно самостална, формирана ради постизања одређеног циља), друго, *организација као структура* (унутрашња вертикална, хоризонтална и дијагонална) структура и уређеност међусобних релација) и треће – *организација као функција (делатност)*.

Ради постизања заједничког циља, држава успоставља генерални (државни) систем који чини скуп узајамно повезаних и

Према обимности или распрострањености, опасности могу да буду појединачне, посебне и опште, према директности, непосредне и посредне, према отворености – тајне и јавне, према употребљеним средствима – смртоносно-рушилачке и несмртоносне и према континуираности – протекле, постојеће и потенцијалне“ (Мијалковић Милан и Ђорђевић Ивица (2010): *Неухватљивост националне моћи*, ЈП Службени гласник, Београд, с. 149).

¹⁰ „Национални систем безбедности чине све институције и субјекти у датом друштву, од чије активности зависи његова безбедност“ (Ђорђевић Обрен (1986): *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, с. 221).

„Традиционално, НСБ чини пет сектора: војни, полицијски (јавна и тајна полиција), правосудни, спољнополитички и економски... Међутим, данас је израженија деоба на: државни (војни и цивилни) сектор безбедности (субјекти и снаге које оснива држава) и недржавни сектор безбедности (субјекти и снаге недржавних актера“ (Мијалковић Саша (2009): *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија Београд, с. 297-300).

„Структурна мапа сфере безбедности чине: државне безбедносне снаге, не-државне безбедносне снаге, извршне структуре власти, законодавна тела, правосудне и институције за спровођење закона, организације цивилног друштва и, спољни актери (Кековић, Зоран (2009): *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд, с. 121-122).

„У друштвеној пракси присутни су унутрашњи и међународни системи безбедности. Унутрашњи систем безбедности има низ подсистема: војска, цивилна одбрана, полиција, обавештајно-безбедносне агенције, цивилне службе сигурности и приватне агенције за безбедност“ (Стајић Љубомир и Гаћиновић Радослав (2007): *Увод у студије безбедности*, Драслар Партнер, Београд, с. 99).

¹¹ Стевановић, Обрад (2003): *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд, с. 16.

целовитих компоненти, односно подсистема (економски, политички, правни, обавештајни, образовни и други) који функционишу као складна целина. Сваки од њих у складу са општим (државним) циљем има одговарајућу структуру – одговарајући број подсистема који остварују посебне циљеве, тако што извршавају конкретне задатке.

Структуру НСБ-а чини скуп узајамно повезаних подсистема који функционишу као јединствена целина ради заштите виталних вредности матичне државе од свих извора и облика угрожавања њихове безбедности. Имајући на уму да политика безбедности државе треба да резултује адекватном националном безбедности – стање које приоритетно остварује, одржава и унапређује, што значи да политика националне безбедности пресудно утиче на одређивању структуре НСБ. Процене и оцене политике националне безбедности о потреби и могућности заштите националних вредности од угрожавања утичу на структуру, односно на укупан број и врсте подсистема НСБ.

Будући да политика националне безбедности показује своју моћ кроз законодавну, извршну и судску власт, упутно је ту условну поделу власти узети као критеријум за условну идентификацију структуре НСБ-а. У ствари, реч је о критеријуму основне делатности (функције) сваке целине, која се може операционализовати до тактичког нивоа, јер комплексна функција сваке врсте власти садржи основну и посебну безбедносну функцију. Према том критеријуму, структуру чине три подсистема – *законодавни, извршни и судски*.

Законодавни подсистем усваја законе и одређује надлежности и овлашћења свих врста снага и подсистема НСБ у вези са заштитом националних вредности и надзире њихову ангажованост у примени закона. Извршни подсистем спровођењем закона штити националне вредности од угрожавања, док судска власт (подсистем) остварује безбедносну функцију тако што примењује закон – санкционише актере који независно од мотива крше законе чиме штите законитост.

Иако је вишеструка међузависност наведених (под)система структуре НСБ-а, реч је првенствено о хоризонталним релацијама, а не о вертикалној релацији, која је нужна за ефикасно функционисање НСБ-а. Наиме, не постоји хијерархија између законодавног, извршног и судског подсистема НСБ-а.¹² Стога, за идентификацију подсистема структуре НСБ-а у функционалном смислу првенствено треба имати на уму карактер вертикалних релација, односно установљавање броја и значаја хијерархијски успостављених организацијских нивоа. Реч је о подгрупи процесних функција односно *управљачке и извршне функције*¹³ чијим остваривањем НСБ штити националне вредности.

¹² Хијерархија подразумева укупност положаја целина у једном организационом систему распоређених вертикално по начелу подређености нижих вишим. Дакле, хијерархијском структуром се установљава ко је коме потчињен, а субординација је друштвени однос који подразумева доследно извршавање задатака добијених од органа на вишем организационом нивоу.

¹³ Постоје гледишта да се структура НСБ-а према критеријуму управљачке и извршне функције састоји од шире и уже целине. У ширем смислу се подразумевају највиши органи законодавне, извршне и судске власти, а у ужем

Према том критеријуму, структуру НСБ-а чине два подсистема: *управљачки и оперативни (извршни)*.

Управљачки (под)систем чине највиши руководиоци државе и зависи од система политичке власти у држави. Реч је о посебном органу извршне власти, најчешће термилошки познат као Савет (комитет и сл.) за националну безбедност, а чине га председник државе, премијер, поједини министри и други ауторитети. Његов рад, као и рад оперативног подсистема НСБ-а надзире парламент државе.

У вези са управљачким подсистемом НСБ-а треба имати на уму да њему безбедносна функција представља само једну од бројних функција, док носиоцима извршног подсистема, безбедносна функција је њихова примарна функција због које су конституисани. Стога, по критеријуму примарне функције у оквиру оперативног структурног елемента НСБ-а постоји одговарајући број подсистема, а пре свега: *обавештајно-безбедносни систем, систем одбране, полицијски систем, правосудни систем и систем цивилне заштите*.

Напоследку, треба истаћи и то да је идентификација укупног броја целина (подсистема) у структури НСБ-а прихватљива и према облицима угрожавајућих делатности које треба да отклањају. Према том критеријуму, оперативни елемент НСБ-а условно чине два подсистема – *систем унутрашње безбедности и систем спољне безбедности*. Систем унутрашње безбедности првенствено штити националне вредности од тзв. неоружаних делатности и то од: (1) државно проузрокованих угрожавања путем државних интервенција, и (2) екстремистичких, завереничких, терористичких делатности и делатности социолошко-патолошких друштвених група, а систем спољне безбедности штити националне вредности од оружаних (агресорских) и других субверзивних угрожавајућих делатности, чији носиоци су друге државе или несuverени и транснационали субјекти из безбедносног окружења. У сажетом смислу, дотични структурни елементи НСБ-а се означавају као систем за заштиту националних вредности од несмртоносних делатности и систем за одбрану националних вредности од смртоносно-рушилачких делатности.

ФУНКЦИЈА НАЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ

Вишекритеријумско одређење државне функције¹⁴ усложњава прецизно одређење функције НСБ-а. Међутим, имајући на уму да ефективност политике безбедности државе зависи од тога како се њоме управља што резултује стањем националне безбедности чије остваривање, одржавање и оснаживање претпоставља одговарајући

смислу, систем одбране, обавештајно-безбедносни систем, полицијски систем и привремено формиран органи за отклањање појединих искрелих проблема.

¹⁴ Према општем схватању државна функција је општедруштвена са многим подфункцијама (правна, безбедносна, политичка...); према аналитичко-правном схватању, државна функција се дели на законодавну, извршну и судску; према класичном схватању државна функција је дводелна – спољна и унутрашња; према распореду моћи актера у држави дели на регулативна и доминацијска итд.

НСБ, отклањају се недоумице у вези са ваљаним одређењем функције. Циљ безбедности је на првом месту у низу циљева процеса управљања политиком националне безбедности¹⁵, као део опште државне политике. У складу с тим, може се констатовати да је безбедносна функција општа државна функција, а НСБ њен носилац.

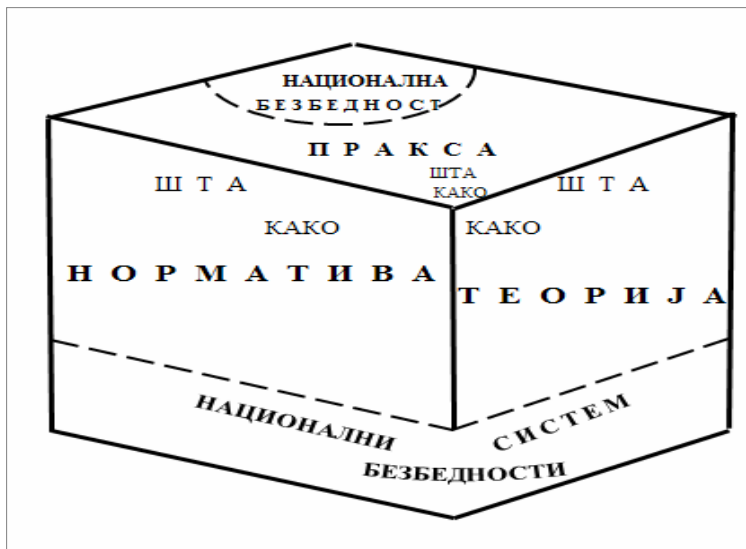
Наведено претпоставља могући различити приступ за ваљано одређење функције НСБ-а. Међутим, сврха НСБ-а – да ефикасно штити националне вредности од свих опасности, указује на то да начин постизања таквог циља треба да буде поуздан критеријум за утврђивање функције. Отклањање опасности препоставља познавање значења тог појма - изгледно (могуће) и постојеће (стварно) стање угрожености безбедности националних вредности, која, уколико не буде отклоњена (ангажовањем НСБ) или престала (вољом субјекта угрожавања), може у некакој (незнатној, већој или потпуној) мери да промени постојећу аутентичност (биће) националних вредности које се може изразити кроз њихово нефизичко или физичко повређивање, дестабилизовање, урушавање, преотимање или уништење. У опасности се може наћи било која национална вредност или све вредности, независно од тога да ли је изазвала (испровоцирала) субјекта опасности или се опасност испољава неизазвана. Иако опасност карактерише релација прошлост – садашњост – будућност, пажњу НСБ-а тежишно треба да заокупља њено испољавање у актуелном тренутку и у блиској будућности.

Карактер опасности по безбедност националних вредности намеће потребу да *функција НСБ-а* приоритетно буде *одвраћајућа и превентивна*. Са друге стране, треба да буде реактивно ефикасна (уколико су реализовали одређену угрожавајућу делатност против националних вредности да отклони причињену штету и казни их за испољену агресивност). Остваривање функције подразумева заштиту националних вредности од носилаца физичких (оружаних) и нефизичких (не-оружаних) угрожавајућих делатности, наравно и од природних извора угрожавања. Остваривање функције подразумева превентивно-реактивне активности НСБ-а чије извориште и упориште је у јединству њених целина – *нормативна, теоријска и практична* или институционална и оперативна Реч је о вишеструкој међузависности превентивно-реактивних делатности, односно релација између структурних целина функције НСБ-а, у оквиру којих је посебно важно њихово повратно дејство и релације са окружењем НСБ-а. Наиме, институционална (нормативна и теоријска) целина обухвата начин на који се оперативна (практична) функција НСБ-а

¹⁵ Управљање националном политиком је у суштини усмерено ка четири циља који су изграђени у демократским државама благостања у следећем историјском следу: „на унутрашњи и спољашни мир (безбедност), на цивилно конституисан осећај заједничке припадности који омогућава политичку државу (идентитет), на демократску процедуру одлучивања (легитимитет) и на од свих страна прихваћену равнотежу између економске ефикасности и правичности расподеле (социјално благостање)“ (Цирн, Михаел (2003): *Управљање са оне стране националне државе*, Филип Вишњић, Београд, с. 8).

формулише и примењује. Институционална целина претежно обухвата комплекс мисаоних активности које се окончавају адекватним одговором на питања: *шта регулисати* (од кога треба штитити националне вредности) и *како регулисати* (надлежности и овлашћења НСБ), док оперативна функција (пракса) претежно обухвата комплекс практичних активности – континуална примена метода и средстава у процесу суочавања са носиоцима угрожавања.

Схема 1. Основни аспекти функционисања националног система безбедности



Извор: Аутор

Дакле, реч је о константној ситуационој безбедности. У том смислу, коло повратног дејства у функционисању НСБ-а (остваривање сопствене функције) може се посматрати с лева у десно (норматива – теорија – пракса), али и с десна у лево (пракса – теорија – норматива), релација која прожима и управљачки и извршни елемент НСБ-а. Остваривање било које целине функције (превентивне или реактивне) треба посматрати у свим фазама (нормативна, теоријска и практична), никако само у практичној фази. Јер, евентуално непостојање или неадекватно нормативно и теоријско одређење превентивне и/или реактивне функције НСБ-а, што ће ограничавати њену практичну ефективност у заштити националних вредности. У условима оптималне нормативно-теоријске одређености превентивне и реактивне функције НСБ-а, недоследно уважавање или неспособност НСБ-а да успешно примењује надлежности и овлашћења, тиме ће неадекватно штитити националне вредности.

Држава има институционалне капацитете (успешна држава), првенствено *поштено, патриотску, одговорну и способну политичку елиту*, која се стара да се правовремено региструју и отклањају

пропусти у остваривању функције НСБ-а. Евентуално повремено, посебно дугорочно занемаривање или превиђање тог задатка над свим задацима од стране руководства одређене државе¹⁶, има за последицу разноврсно угрожавање безбедности њених националних вредности и тајних националних циљева. Комплексно разматрање општедржавне и општедруштвене, приоритетно безбедносне обавезе (ефективно остваривање безбедносне функције) захтева огроман простор, па стога, размотрене чињенице изложене у раду представљају само сажетак сазнања тог комплексног проблема.

Нормативно регулисање функције националног система безбедности

Национални систем безбедности као „први ешелон“ државе у одвраћању потенцијалних и санкционисању носилаца који су предузели угрожавања националних вредности, може успешно да остварује такву своју улогу само у условима делотворне законодавне власти државе, која доноси примењиве законе. У сажетом смислу речено, законодавац мора ваљано да одговори на питања: *шта и како регулисати* у погледу ангажовања НСБ-а?

Законодавац тај задатак извршава уважавањем основних начела правне државе – уставност и законитост, као битне претпоставке демократије и правним поретком државе¹⁷, који претпоставља адекватан одговор на питања шта и како нормативно уредити у погледу ангажовања НСБ-а?

Од кога (и од чега) треба заштити националне вредности матичне државе, представља сажет одговор на питање шта регулисати у вези са остваривањем функције НСБ-а. Одговор треба да садржи *учиниоца* (физичко лице) које чињењем или нечињењем (*неком делатношћу*) угрожава (наноси штету, изазива промене) конкретну вредност државе, а законом је таква делатност квалификована као кривично дело и предвиђена *кривична санкција* (казна, мера упозорења, и васпитне мере). Одговор на ово питање треба садржати: *учиниоца, опис угрожавајуће делатности и санкције*.

Одговор на питање *шта регулисати* представља полазиште и основу одговору на питање: *како регулисати* ангажовање НСБ-а? У сажетом смислу, обухвата одређивање самосталног и усклађеног поступања елемената НСБ-а ради спречавања и сузбијања угрожа-

¹⁶ Реч је о неуспешним, тзв. „пропалим“ државама чији је суверенитет урушен у појединим или свим областима друштвеног живота, првенствено захваљујући њиховој политичкој елити која је приоритетно заокупљена личним уместо друштвеним интересима, а то повремено или систематски показује речју и делом, јер јој је својствена најмање једна од следећих карактеристика: аморалност, похлепност, корумпираност, анационалност, непотизам, неодговорност, неспособност, нарцисоидност, ирационалност, авантуризам, политичка или друга врста екстремности и тоталитарност.

¹⁷ „Правни поредак државе састоји се из правних норми и људског понашања по тим нормама“, *Мала политичка енциклопедија* (1966): Савремена администрација, Београд, с. 917.

вајућих делатности усмерених против националних вредности. У ствари, законодавац треба да регулише надлежности и овлашћења НСБ-а чијом применом треба да одвраћа, открива, надзире, документује, спречава и онемогућава носиоце угрожавајућих делатности да оштете или униште вредност коју нападају.

Сматра се да је законодавац адекватно одговорио на питање *шта регулисати*, уколико је омогућио да НСБ схвати какве задатке треба да извршава ради заштите националних вредности (од кога треба да их штити). Такав одговор се налази у кривичном законодавству државе, где су евидентни принципи кривичне одговорности, одређена кривична дела и кривичне санкције. Наиме, Кривични законик државе треба да садржи (прецизно одреди, опише) све врсте угрожавајућих делатности против националних вредности, груписаних у посебне целине (главе), а у оквиру сваке целине, операционализоване као посебна кривична дела.¹⁸

Ваљана идентификованост могућег учиниоца у кривичном законнику одређене државе и врста делатности чијом применом може изазвати последицу (штетну промену) на вредности коју напада, претпоставља да неко треба да открије (региструје), надзире и онемогући учиниочево „неприродно“ понашање. Тај, неко у држави, пре свега је НСБ и да би извршио задатак, неопходно је да зна шта сме да чини и како то да чини. Дакле, неопходно је буде законом регулисано његово одбрамбено деловање (поступање). Законодавац то регулише доношењем закона у којима прецизира надлежности и овлашћења НСБ-а и сваког његовог актера (врста снага) понаособ.

Законом регулисано ангажовање неког елемента или врсте снаге националног система безбедности, углавном треба да садржи следеће целине: (1) намена и место деловања; (2) послови и овлашћења; (3) организацијска структура и руковођење; (4) положај, права, обавезе и одговорности припадника елемента (организацијска целина, субјект, орган, институција); (5) контрола над дотичним елементом; (6) средства за деловање дотичног елемента, и (7) сарадња са другим организацијским елементима националног система безбедности и другим државним и друштвеним структурама.

Држава доноси онолико закона у вези са ангажовањем сопственог НСБ-а колико сматра да су јој неопходни, а могу се груписати према структурним елементима НСБ-а. Првенствено, реч је о законима у вези са: **(1) управљачким елементом националног система безбедности:** Закон о основама система националне безбедности, Закон о влади, Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању угрожавајућих делатности, Закон о уставном суду, Закон о спољним пословима, Закон о одговорности правних лица за кривична дела и др., и **(2) оперативним елементом**

¹⁸ На пример, угрожавајуће делатности против националне безбедности у Кривичном законнику Р. Србије су разврстане у 23 главе и операционализоване у укупно 318 кривичних дела (Опширније у: Стојановић Зоран (2007): *Коментар кривичног законика, глава трећа*, Службени гласник РС, с. 51-172).

националног система безбедности, у оквиру којег су закони у вези са: (а) *правосудним системом* (Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о кривичном поступку, Закон о програму заштите учесника у кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Закон о извршењу казне затвора за кривична дела и др.), (б) *безбедносно-обавештајним системом* (Закон о основама уређења служби безбедности, Закон о цивилној служби безбедности, Закон о цивилној обавештајној служби, Закон о војној служби безбедности, Закон о војно-обавештајној служби), (г) *системом унутрашњих послова или јавне безбедности* (Закон о унутрашњим пословима, Закон о полицији, Закон о заштити државне границе, Закон о странцима, Закон о комуналној полицији, Закон о основама безбедности путног саобраћаја, Закон о ванредним ситуацијама и др.), (д) *системом одбране* (Закон о одбрани, Закон о војсци, Закон о војној полицији, Закон о упућивању припадника војске у мировне мисије, Закон о ратном стању и др.).

Руководећи органи наведених организацијских целина националног система безбедности, на основу закона израђују разна неопходна интерна (упутства, директива, правила, прегледа итд.) у којима операционализују дотични закон, а све у циљу унапређења деловања матичне организацијске целине. Иначе, закони или нормативна регулатива је важна основа за обликовање теоријског аспекта функционисања националног система безбедности.

Теоријско одређење функције националног система безбедности

Колико год да је нормативно регулисано остваривање функције НСБ-а, оно није довољно да обезбеди његово „тотално“ и оптимално ангажовање. Такву свестраност и свеобухватност је могуће постићи квалитетном теоријском „подршком“, ради чега је често у оптицају синтагма – нормативно-теоријска уређеност НСБ-а.

Попут нормативног, и теоријско одређење функције НСБ-а претпоставља ваљан одговор на питања: *од кога треба заштитити националне вредности и како их треба штитити?* Наиме, теоријско одређење угрожавајућих делатности придаје адекватан значај појединцу као њиховом носиоцу, међутим, тежишно се фокусира на организоване носиоце, независно од њиховог друштвеног статуса - суверен или несуверен. У ствари, она помаже припадницима НСБ-а да проучавањем и анализом теорије схвате доктрину, стратегију и тактику носилаца угрожавајућих делатности и у складу с таквим сазнањем осмисле, теоријски уобличе и унапређују превентивно-реактивну ангажованост. Теорија безбедности препоручује НСБ-у рационалан приступ сваком носиоцу угрожавајућих делатности у смислу трагања за његовим слабостима (најслабије карике у ланцу) и тако постиже оптималан успех у заштити националних вредности матичне државе. У сажетом смислу, реч је о теорији која оснажује уверење припадника НСБ-а да је важан квантитет за моћ и ефикасност НСБ-а, међутим, да је много важнији квалитет. У том смислу, теорија помаже НСБ-у како да квантитет претвори у

квалитет, а матичној држави препоручује најпрофитабилнију безбедносну инвестицију: да обезбеђује услове да сви припадници НСБ-а организовано и индивидуално студиозно изучавају постојећу теорију безбедности и стичу знања која их, између осталог, упозоравају на то да тзв. „рутинским“ поступањем могу да извршавају задатке, али и да могу бити неуспешни, што има негативне последице по националне вредности. Имајући на уму наведено, неопходно је да ставови у теоријским документима из националне безбедности (доктрине и стратегије) буду поуздани, односно реалистични, проверљиви и подстицајни. Наиме, теорија националне безбедности једне државе која се састоји од систем научних ставова изведених из опште политичке теорије и искустава конкретне безбедносне праксе, неопходно је да одражава релацију: *националне вредности - опасности по националну безбедност - нужно успешно отклањање угрожавајућих делатности – трајни национални циљеви*.

Евидентно је да наведена релација указује (описује и објашњава) *зашто и како НСБ треба да успешно остварује своју функцију*. Под тим се посебно подразумева теоријска одређеност самосталне и усклађене употребе уобичајене тзв. „меке“ и неуобичајене тзв. „тврде“ моћи, односно примена усклађених неоружано-оружаних офанзивно-дефанзивних делатности ради заштите националних вредности од угрожавајућих делатности свих носилаца. Реч је о начину остваривања функције НСБ-а који треба да карактерише константно постизање изненађења код стварних и могућих носилаца угрожавања безбедности националних вредности и тиме, обезбеђивање матичне државе од њихових изненађења.¹⁹ Квалитет такве теоријске одређености могуће је установити прегледом садржаја теоријских докумената из области безбедности чији број је специфичан за сваку државу.²⁰ Углавном, сваки теоријски документ садржи препоручљиво-обавезујуће ставове НСБ-а, груписаних у две целине: (1) опис и објашњење угрожавајућих делатности (циљеви носилаца, облици, начини примене и могуће штетне последице по националне вредности) усмерених против националних вредности, и (2) опис и објашњење зашто НСБ треба одсудно да штити националне вредности и како да их усклађеном офанзивно-дефанзивном превентивно-реактивном ангажованошћу оптимално штити и заштити од свих облика угрожавања.

¹⁹ У том смислу, државе хегемони често, посредством својих обавештајних служби, изводе необавештајне (субверзивне) операције против других држава, чија суштина је у приређивању разноврсних изненађења жртвама агресије и кршењу Повеље ОУН и међународног права, а „правдају их нужном одбраном“ сопствене националне безбедности (Опширније у: Мијалковски Милан и Конатар Велелин (2010): *Необавештајна роварења обавештајца*, Прометеј, Нови Сад, с. 91-182).

²⁰ Успешне државе усвајају државну доктрину и стратегију (највиши ниво реда докумената) који представљају извориште *другом нивоу реда документа* (стратегија националне безбедности), *трећем нивоу реда* (војна стратегија, противтерористичка стратегија и др.), *четвртном нивоу реда* (доктрина обавештајне службе, доктрина копнене војске, противкорупциона стратегија и др.), *петом нивоу реда* (интерна правила у вези са ангажовањем снага НСБ-а) итд.

У зависности од тога да ли носиоци опасности предузимају угрожавајуће делатности или их намеравају предузети, њихови носиоци су у тим документима разврстани у две групе: стварни (актуелни) и могући (потенцијални), који у просторном смислу могу да буду изван и унутар граница државе. Угрожавајуће делатности у поменутиим документима углавном су разврстане у три глобалне групе, термилошки означени као *изазови, ризици и претње* националној безбедности²¹, а остваривање је операционализовано за сваки структурни елемент понаособ. Тако је у Стратегији националне безбедности Републике Србије регистровано низ изазова, ризика и претњи безбедности.²² Поступање НСБ-а у теоријским документима државе, ради заштите националних вредности, операционализовано је према карактеристичним носиоцима. Наиме, за примарну заштиту одређене националне вредности од угрожавања објашњава неопходан и ефикасан начин ангажовања конкретне врсте снага НСБ-а и учешће (садејство и сарадња) других снага и подсистема НСБ-а. На пример, операционализација поступања обавештајних агенција државе садржи ставове о реализацији задатка – обезбеђење матичне државе од спољног стратегијског изненађења чији носиоци га припремају у тајности. Наравно, описано је и објашњено поступање и других снага и подсистема на реализацији задатака. Тиме се теоријски одређује *примарна и секундарна* улога сваког селемента НСБ-а понаособ.

Квантитет не представља поуздан показатељ за оцењивање квалитета нечега или некога. Упркос томе, квантитативан однос (укупног броја страница текста) описа и објашњења угрожавајућих делатности и њихових носилаца (шта теоријски одредити, односно од кога треба штитити националне вредности) и поступања НСБ-а (како треба да се ангажује ради оптималне заштите националних вредности) у тзв. „кровном“ државном документу (Стратегија националне безбедности - СНБ) појединих држава.

²¹ „До краја 21. века САД ће се суочавати са бројним и разноврсним изазовима против своје националне безбедности“, констатује се у америчкој СНВ и потом региструју безбедносни изазови, ризици и претње, и то: „ширење оружја за масовно уништење, насилни екстремизам, глобални криминал, кршење људских права у неким државама, сајбер напади, пандемије и природне катастрофе“ (National Security Strategy United States of America, White House, Washington, May 2010, Seal od President of the United States).

²² Регистровани су укупно 22 изазова, ризика и претњи: опасност од оружане агресије, сепаратистичке тежње, противправно једнострано проглашена независност Косова, оружана побуна, тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење, национални и верски екстремизам, обавештајна делатност страних обавештајних организација, организовани криминал, корупција, проблеми економског развоја Републике Србије, енергетска међузависност, 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, последичне елементарних непогода, опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи, наркоманија, деструктивно деловање појединих верских секти и култова, злоупотреба информационо-комуникационих технологија, и промена климе на глобалном нивоу (*Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник, Београд, бр. 28/09).

Тако је у СНБ-у Републике Србије квантитативни однос 1:2 у корист одређења ангажовања НСБ-а (обима је 20 страна), чији садржај је структурисан у три посебна поглавља²³ конкретних упутствено-обавезујућих ставова за оптимално ангажовање НСБ-а.

У СНБ-у Руске Федерације до 2020. године, дотични однос је 1:3 у корист ангажовања НСБ-а, односно обима је 22 странице текста, структурисан у четири посебна поглавља²⁴, операционализованих у конкретне упутствено-обавезујуће ставове за ангажовање НСБ-а.

Теоријско одређење ангажовања НСБ-а САД, у СНБ-у из 2010. године, те државе обима је 40 страна текста²⁵, а теоријско одређење угрожавајућих делатности обима је 7 страна текста, што значи да је квантитативни однос између одговора на питања шта и како теоријски одредити 1:6 у корист одговора на друго питање (ангажовање НСБ-а). Сличан је квантитативни однос између теоријског одређења угрожавајућих делатности и ангажовања структурних елемената НСБ-а у документима нижег нивоа општости из области националне безбедности дотичних држава.

Практично остваривање функције националног система безбедности

Треба констатовати да практично остваривање функције НСБ-а представља њену најзначајнију целину. То, зато што обухвата физичко онемогућавање носилаца опасности који би да применом угрожавајућих делатности против националних вредности узроковали на њих штетне промене. Зато, НСБ практично остварује функцију тако што доследно, креативно и ефективно примењује надлежности и овлашћења, а поуздан доказ такве његове ангажованости јесте стање националне безбедности у датом тренутку. Врста стања националне безбедности првенствено зависи од тога како НСБ употребљава националну моћ – адекватно (бескомпромисно, непрекидно, потпуно, стручно, професионално, рационално, ефикасно и ефективно) или неадекватно (колебљиво, кампањски, селективно, непрофесионално, опструктивно, неефикасно и неефективно). Јасно је да нормативна и теоријска целина представљају предуслов за организовање и припремање, дакле довођење НСБ-а у стање оптималне способности

²³ (1) Национални интереси у области безбедности, (2) Политика националне безбедности и (3) Систем националне безбедности (*Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС бр. 28/09).

²⁴ (1) Национални интереси Руске Федерације и стратешки национални приоритети, (2) Обезбеђивање националне безбедности, (3) Организационе, нормативно-правне и информационе основе реализације ове Стратегије, и (4) Основне карактеристике стања националне безбедности (*Стратегија националне безбедности Руске Федерације до 2020. године*, Указ председника РФ Н 537 од 12. мај 2009).

²⁵ Текст је разврстан у оквиру тематских целина, попут: (1) Истицање свеобухватних обавеза, (2) Јачање националног капацитета, (3) Безбедност, (4) Просперитет, (5) Вредности, и (6) Међународни поредак (*Стратегија националне безбедности САД, 2010. године*).

за практично деловање, али његова поуздана провера је пракса. Наиме, практично остваривање функције НСБ-а, с једне стране, неминовно открива евентуална ограничења (пропуштања) у нормативно-теоријској целини функције, а, са друге стране, открива евентуална пропуштања у процесу активне заштите националних вредности, која се, непосредно или посредно, у некој мери, негативно одражавају на заштиту националних вредности. Нормативно-теоријска сфера представља прва фаза, а практична сфера друга фаза функције НСБ-а, чија међузависност је вишеструка. Будући да безбедносна пракса указује (упозорава) да пропуштања буде, и то разноврсних (нема идеалне стварности нити апсолутне безбедности), такво сазнање изискује студиозно истраживање и критичко разматрање и оцењивање практичног остваривања функције НСБ-а.

Суштину тог сложеног, динамичног и у многим аспектима неизвесног процеса је у томе што обухвата пет међузависних процесних функција (планирање, организовање, наређивање, координација и контрола) које реализује сваки овлашћени субјект (одлучилац) НСБ-а, независно од тога да ли доноси одлуку за извршавање задатка (реализација практичне функције) у уобичајеним (редовним, неконфликтним) условима (ванредним, конфликтним) условима. Сваки подсистем и свака врста снага НСБ-а остварује практичну функцију извршавањем редовних (свакодневних) задатака, преовладавајуће у редовним условима и извршавањем ванредних задатака, ређе у редовним, односно углавном у ванредним условима, када је стање националне безбедности наглашено угрожено.

Надлежни одлучилац ради извршења одређеног безбедносног задатка који је лично уочио (регистровао) или добио од вишег нивоа одлучивања, углавном (има обавезу) уважава процедуру коју условно чине четири посебне целине: *процењивање, одлучивање, реализовање и контролисање*. Провођење дотичне процедуре подразумева уважавање принципа којим у што већој мери скраћује време од момента пријема одређеног податка (-ака) у угрожавајућој делатности до његове употребе, јер се тиме скраћује време за деловање њеног носица против националне вредности. Међутим, доследно поштовање тог принципа не сме да буде на штету квалитета поменуте процедуре. Ефективност поменуте процедуре може да буде оптимална, делимично успешна или неуспешна. Поуздан показатељ о степену ефективности функционисања НСБ-а представља његов финални производ (резултат) – **стање националне безбедности** у датом тренутку које, како пракса показује може да буде једно од следећих: **неконфликтно, претконфликтно, конфликтно или постконфликтно**. Стање националне безбедности државе, осим осталог, указује на то да ли њен НСБ преовладавајуће карактерише **превентивност** (одвраћа и спречава носиоце угрожавајућих делатности да нападну националне вредности) или **реактивност** (са различитом успешношћу сузбија угрожавајуће делатности односно онемогућава њихове носиоце након што су их предузели против националних вредности матичне државе). На пример, неконфликтно

стање националне безбедности одређене државе подразумева оптималну превентивну ефективност у функционисању НСБ-а, док конфликтно стање националне безбедности указује на то да је била неадекватна превентивна ефективност НСБ. С тим у вези, треба имати на уму и то да се неконфликтно стање националне безбедности остварује свеобухватном превентивном ефективношћу НСБ - одвраћа и спречава носиоце свих врста угрожавајућих делатности²⁶ да их реализују против националних вредности. Насупрот томе, конфликтно стање националне безбедности представља показатељ о томе да је била неадекватна (селективна или потпуна) његова превентивна ефективност у периоду претконфликтног стања. У ствари, НСБ није био ефикасан у онемогућавању носилаца појединих или свих врста угрожавајућих делатности усмерених на изазивању противзаконитих и штетних промена на националним вредностима.

Практично остваривање функције НСБ-а је скопчано са бројним и разноврсним ризицима чије свођење на најмању могућу меру подразумева највећу одговорност, стручност и професионалност управљачког и оперативног структурног елемента НСБ-а понаособ и система као целина. Напросто, практично функционисање НСБ-а представља константно показивање уобичајене, а повремено неуобичајене моћи ради оптималне заштите националних вредности од угрожавајућих делатности. Упркос пожељној оптималности, функционисање НСБ-а многих држава карактерише различита успешност. То има за последицу да националне вредности појединих држава представљају релативну категорију. Њихова оптимална заштићеност коју НСБ претежно постиже употребом уобичајене моћи најчешће указује на то да припадају успешној (функционалној) држави, а неадекватна (делимична) заштићеност указује на то да припадају неуспешној (нефункционалној, тзв. пропалој) држави.

Успешно остваривање функције НСБ-а претпоставља оптималну усклађеност превентивне и реактивне ангажованости НСБ-а и максималну ефективност сваке од њих посебно. Реч је о узрочно-последичној међузависности, у смислу да одсуство или делимична адекватност једне од њих, неминовно, у некаквој мери ограничава остваривање функције НСБ-а. Свако драстично пропуштање у превентивној ангажованости НСБ-а има неку штетну последицу по националне вредности и изискује много сложенију, реактивну ангажованост НСБ-а. При томе, треба имати на уму да су националне

²⁶ Кроз претходно разматрање проблема угрожавајуће делатности према критеријуму њихових носилаца су разврстане у три глобалне групе. (1) угрожавајуће делатности против грађанина као појединца, друштва и државе путем шетних интервенција службених лица и институције државе, дакле, делатности од стране власти одређене државе, (2) угрожавајуће делатности против грађанина као појединца, друштва и државе чији носиоци су „неприродни“ суграђани или недржавни колективитети које покрећу непријатељски или социопатолошки мотиви, и (3) угрожавајуће делатности (несмртоносне и смртоносне) против против грађанина као појединца, друштва и државе од стране других држава и других субјеката из безбедносног окружења одређене државе.

вредности било које државе подложне **самоугрожавању** (нечињењем или неадекватним чињењем њеног НСБ-а) и **угрожавању агресијом** (самосталним или договорним сврсисходним чињењем актера изнутра и споља – предузимањем делатности, а најчешће њиховом комбинацијом). Такво сазнање указује на то да уколико је оптимална превенција самоугрожавајућих делатности биће максимално смањене могућности за угрожавање безбедности националних вредности агресијом. Превентивна ефективност НСБ-а преовладавајуће ће се састојати у спречавању безбедносних изазова да се трансформишу у безбедносне претње националним вредностима, којих ће морати да успешно отклања реактивном ангажованошћу.

Несумњиво, оптимална заштићеност националних вредности одређене државе постоји за време неконфликтног стања националне безбедности, јер у таквим условима НСБ обезбеђује највећу могућу отклоњеност свих облика опасности усмерених против националних вредности. Она претпоставља да не постоји физичко угрожавање (смртоносно-рушилачке делатности) њихове безбедности и занемарљив је обим и карактер и утицај тзв. ненасилних (неоружаних, несмртоносних) делатности по њихову безбедност. Односно, солидна је безбедност њених грађана (становништва) и њене територије од масовне физичке опасности, висок је квалитет живота њених грађана у свим областима друштвеног живота, кредитбилна је суверена власт и повољан је њен међународни положај. Дакле, реч је о ефективном практичном функционисању НСБ-а које обезбеђује оптималну заштиту националних вредности - не постоје безбедносне претње или постоје, али их НСБ успешно отклања (ефикасно онемогућава носиоце угрожавања безбедности националних вредности).

Успостављање и одржавање таквог пожељног стања националне безбедности одређене државе подразумева специфичну ангажованост (ефикасно и ефективно функционисање) њеног НСБ-а, која условно обухвата две групе садржаја: (1) постојећа (актуелна) офанзивно-дефанзивна превентивно-реактивна употреба (показивање) моћи, и (2) припрема за употребу моћи у наредном периоду.

Превентивна ангажованост²⁷ НСБ-а ради оптималне заштите националних вредности је условно дводелна, односно може се посматрати у **ширем** и у **ужем смислу**. У *ширем смислу*, позната као општа (генерална) превентивна ангажованост НСБ-а подразумева присутност сазнања код субјеката опасности да није исплативо нападати виталне вредности дотичне државе, јер поседује способност да их адекватно заштити, као и да експонираном носиоцу угрожавајуће делатности нанесе неприхватљиву штету. У *ужем*

²⁷ Реаговање (употреба или показивање моћи) сваког субјекта означава се изразом **профилактика** (од грчке речи *prophylaxis* – предохрана, предостројност) и предузима се пре извршења дела (**проактивно деловање**) и изразом **превенција** (од латинског *prevenire* – спречити, предупредити). Други облик реаговања против носилаца друштвеноштетног деловања је **репресија** (од латинске речи *reprimere* – потиснути, ограничити) коју надлежни органи предузимају онда када је норма прекршена (**реактивно деловање**).

смислу, позната као посебна превентивна ангажованост НСБ-а, реч је о сазнању сваког појединца на територији државе (њен држављанин или страни држављанин), да ће свака врста противзаконитог и друштвеноштетног испољавања бити откривена и санкционисана.

Општа и посебна превентивна ангажованост НСБ-а обухвата предузимање офанзивно-дефанзивних мера и активности ради предупређивања и онемогућавања носилаца опасности да реализују намераване и планиране угрожавајуће делатности против националних вредности државе. Таква превентивна ангажованост НСБ-а је испреплетана са реактивном (репресивном) ангажованошћу, а то је логично, ако се има на уму да свака репресивна ангажованост, поред осталог, има превентивну ефективност, односно утицај на потенцијалне носиоце угрожавајућих делатности.

За разлику од превентивне ангажованости НСБ-а коју карактерише општа и посебна усмереност према постојећим и могућим носиоцима угрожавајућих делатности, првенствено с циљем да их одврати од њиховог предузимања против националних вредности матичне државе, **реактивна ангажованост НСБ-а** увек је усмерена на конкретног носиоца који је предузео против националних вредности. Она подразумева узвраћање учиниоцу због штете које је националним вредностима нанео. Дакле, реч је о субјекту угрожавања који је учинио деликт, а узвраћање НСБ-а је постделиктно.

Узвраћање учиниоцу (субјекту који је предузео угрожавајућу делатност) због штете коју је нанео конкретној националној вредности, представља веома сложен процес. Реч је о узвраћању које подразумева кажњавање учиниоца противправне делатности. Међутим, да би учиниоцу пртивправне делатности била изречена казна која представља последњу (завршну) фазу процеса реактивне ангажованости НСБ-а, треба имати у виду фазе које јој претходе, чији укупан број је флексибилан и зависи од карактера надлежности и овлашћења сваког структурног елемента НСБ-а, сваке државе и начина како их остварују. Наиме, логично је да завршну фазу реактивне ангажованости НСБ-а реализује правосудни систем. Међутим, у изнимним случајевима, у условима неконфликтног стања националне безбедности, део те фазе може реализовати неки други структурни елемент НСБ-а. Реч је о екстремним случајевима када, на пример, учинилац противправне делатности пружа оружани отпор снагама безбедности (одбија да буде лишен слободе) и узвратном физичком силом буде лишен живота. Наравно, и након таквог поступања надлежне врсте снага, судска власт спроводи уобичајену процедуру. У условима пак, конфликтног стања националне безбедности, када бројчано рекспектабилни носиоци угрожавајућих делатности (спољни или унутрашњи) масовно и брутално крше нормативу (нападају и носе штету националним вредностима), главни реализатор завршне фазе односно употребе неуобичајене врсте моћи јесте одбрамбени систем НСБ-а. То, наравно, не подразумева одсуство ангажованости правосудног система НСБ-а. Напротив, његова улога у таквим условима је наглашенија.

Евидентно је да практично остваривање функције НСБ-а претпоставља способност свих нивоа одлучивања, приоритетно управљачког структурног елемента да у свим фазама (процењивање, одлучивање, реализовање и контролисање), квалитетно обухвати све стварне и потенцијалне субјекте опасности и њихове стратегије и тактике у предузимању угрожавајућих делатности против националних вредности матичне државе. Са друге стране, такав квалитетан обухват значи офанзивно-дефанзивну превентивно-реактивну ангажованост НСБ на онемогућавању субјеката опасности да нападну националне вредности матичне државе или уколико су их успели напасти, у што краћем временском року сузбити и потпуно отклонити изазивање штетних последица на њима.

Напоследку, у том смислу, треба имати на уму и следеће: процес практичног остваривања функције НСБ-а омогућава регистровање евентуалног несклада између нормативе и теорије, с једне стране, и праксе, са друге стране. Наиме, уколико се констатује да је пракса у појединим аспектима превазишла нормативу и/или теорију (на пример, НСБ је регистровао угрожавајућу делатност против националних вредности која у кривичном законнику матичне државе није одређена као кривично дело, па законодавни орган допуни кривични законик новим кривичним делом), то значи да практична сфера функционисања НСБ-а доприноси унапређењу укупног функционисања. На сличан начин практично функционисање НСБ-а утиче и на унапређење теорије националне безбедности, а поуздан показатељ о томе представља периодично (најчешће четворогодишње) усвајање новог „кровног“ документа из области националне безбедности већег броја држава, познатог као СНБ.

ЗАКЉУЧАК

Држава која изворност базира на сагласности својих грађана ради заштите виталних националних вредности, успоставља макро-безбедносни систем, којег чине бројни микробезбедносни системи на више нивоа. Реч је о концептуално физичкој целини која се састоји од међусобно зависних делова чије усклађено функционисање резултује остваривању трајних националних циљева – опстанак и одрживи развој. У ствари, реч је о националном систему безбедности чијим ефикасним и ефективним функционисањем држава постиже свој генерални циљ на организовани начин. Успешно остваривање функције националне безбедности претпоставља оптималну усклађеност превентивне и реактивне ангажованости НСБ-а и максималну ефективност сваког од елемената који их образују.

Реч је о узрочно-последичној међузависности у смислу да одсуство или делимична адекватност једне од њих, неминовно, у некакој мери ограничава остваривање функције. Свако драстично пропуштање у превентивној ангажованости НСБ-а има неку штетну последицу по националне вредности и изискује много сложенију, реактивну ангажованост НСБ-а. При томе, националне вредности било које државе подложне су самоугрожавању (нечињењем или

неадекватним чињењем њеног елемента националне безбедности) и угрожавању агресијом (самосталним или договорним сврсисходним чињењем актера изнутра и споља – предузимањем несмртоносних или смртоносних делатности, а најчешће њиховом комбинацијом). Такво сазнање указује на то да уколико је оптимална превенција самоугрожавајућих делатности биће максимално смањене могућности за угрожавање безбедности националних вредности агресијом. У ствари, превентивна ефективност НСБ-а преовладавајуће ће се састојати у спречавању безбедносних изазова да се трансформишу у безбедносне претње националним вредностима, које ће морати да успешно отклања реактивном ангажованошћу одређених субјеката.

У условима пак, конфликтне и сложене политичко-безбедносне ситуације, систем националне безбедности је бројчано респектабилни носилац угрожавајућих делатности (спољни или унутрашњи) масовно и брутално крше нормативу (нападају и наносе штету националним вредностима), главни реализатор завршне фазе односно употребе неуобичајене врсте моћи јесте одбрамбени систем НСБ-а. То, наравно, не подразумева одсуство ангажованости правосудног система НСБ-а. Напротив, његова улога у таквим условима је наглашенија. Све то захтева организован и перманентан рад свих институција, усмерен ка пуној националној безбедности која пружа основу за укупан развој друштва и државе.

SOME FEATURES OF MODERN NATIONAL SECURITY SYSTEMS

Prof. Milan Mijalkovski, Ph.D

Abstract: In many instances a country's survival depends on how safe it is and how such a state could be achieved. The effectiveness or the ineffectiveness of its fight for survival depends on the amount of available power and its use. The use of a nation's power in national security strategy implies the planning and rational engagement of its resources in making changes in domestic environment (the interaction between the institutions and citizens within their territory) and in foreign environment (the interaction between the state and non-state actors within and beyond national borders), and this synthesis provides its survival and sustainable development. In accordance with the above-mentioned, a country develops a number of macrosystems (political, economic, educational, safety), and each of them consists of multi-layered microsystems necessary for achieving specific goals. They are complex, dynamic and hierarchical systems which comprise part of a higher (national) system, while their relationships and interrelationships are normatively regulated. That is what this article is about.

Key words: *system, national security, dangers, threatening activities, national security system*

ЛИТЕРАТУРА:

1. Buzan, Barry (1991): *Peoples, States and Fear*, Harvester, New York.
2. Гризолд, Антон и група аутора (1999): *Савремени системи националне сигурности*, ФПЗ, Загреб.
3. Драгишић, Зоран (2011): *Систем националне безбедности Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд.

4. Цирн, Михаел (2003): *Управљање с оне стране националне државе*, Филип Вишњић, Београд.
5. Ђорђевић, Обрен, (1986): *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд.
6. Кековић, Зоран (2009): *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд.
7. Мијалковски Милан и Ђорђевић Ивица (2010): *Неухватљивост националне моћи*, ЈП Службени гласник, Београд.
8. Мијалковски Милан и Конатар Веселин (2010): *Необавештајна роварења обавештајаца*, Прометеј, Нови Сад.
9. Мијалковић, Саша (2009): *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
10. Петровић, Зоран (2004): *Мали појмовник геополитике*, Институт за политичке студије, Београд.
11. Стевановић, Обрад (2003): *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд.
12. Стајић Љубомир и Гађиновић Радослав (2007): *Увод у студије безбедности*, Драслар Партнер, Београд.
13. Стојановић, Зоран (2007): *Коментар кривичног законика Републике Србије*, Службени гласник, Београд.

RESUME

A successful achieving of national security goals anticipates the optimal balance of aligned preventive and reactive engagement of the NSS as well as the maximum effectiveness of each constituent element. It is about a causal interdependence in the sense that the absence or partial adequacy of any of them inevitably prevents, to a certain degree though, the completion of the national security goals. Every gross failure of the national security measures results in certain harmful consequences for the national values and requires a much more complex, reactive engagement of the NSS. In the process, the national values of any country are subject to various forms of self-endangering acting out (either by failing to do so or by undertaking inadequate NSS actions) and are also threatened with aggression (by independent aggressive actions or actions of state and non-state actors – by undertaking lethal and non-lethal activities, or, most often, by combining the two). Preventive effectiveness of the NSS will consist mainly of undertaking preventive measures against threats to national values whose successful realization will depend on the reactive engagement of certain actors.

However, in situations of actual conflict and complex political and security situation, the NSS is the main actor in realizing the final phase of defense operations undertaken against those who engage in threatening activities (within and beyond national borders), who massively and brutally violate the norms (attacking and harming the national values). That does not imply the absence of engagement of legal NSS system. On the contrary, its role in these conditions is even more prominent. All that requires, in a way, an organized and permanent engagement of all institutions focused on total national security, which provides a basis for the overall social and national development.