

Ван. проф. др Зоран Драгишић*

Савремени безбедносни изазови, који се јављају у областима политике, економије, финансија, енергетике, екологије, религије, културе, информатике и других области друштвеног живота, намећу потребу укључивања већег броја државних и друштвених организација у послове којима се осигурава национална безбедност. Поред повећавања броја организација, које се баве питањима националне безбедности, постоји потреба да се на безбедносне ризике, изазове и претње одговори на јединствен и усклађен начин што доводи до усложњавања појмова „национална безбедност“ и „систем националне безбедности“.

Основни предмет рада јесте покушај да се дефинише појам „систем националне безбедности“ и да се одреди његов садржај на основу анализе његове структуре.

Кључне речи: *национална безбедност, систем националне безбедности, структура система националне безбедности.*

Увод

Питање места и улоге безбедности (схваћене као функције државе – друштва, од најстаријих држава кроз њихову целокупну егзистенцију у историји људског друштва), поставља се као једно од најважнијих питања опстанка и развоја државе. Из чињенице да је држава била и остала важан чинилац у организовању безбедности (до развоја грађанског друштва и једини чинилац) и да је безбедност уставна институција – она мора да поседује одговарајући систем своје организованости и уређености. Систем безбедности као целовита и јединствена делатност сваког конкретного друштва укључује скуп чинилаца и њихових акција у миру, ванредним приликама и рату. Сви чиниоци безбедности међусобно су повезани на основу јединствених начела политичког система и правног поретка земље.

* Аутор је запослен на Факултету безбедности Београдског универзитета.

Међутим, у покушају одређења појмова „национална безбедност“ и „систем националне безбедности“, мора се поћи од одређења садржаја и обима појма безбедност, као структуралног и функционалног средишта укупних друштвених напора усмерених на опстанак и развој заједнице.

Безбедност је, у концептуалном смислу, толико спорна да није (ни приближно) могуће пронаћи споразум око њеног значења.¹ Основни спорови у дефинисању тог појма потичу од вредносних ставова, односно од вредности које треба да се штите (физичка и имовинска сигурност, политичка независност, територијални интегритет, међународни мир и слично) и основног субјекта који је предмет заштите (грађанин–појединац, држава, међународна заједница, социјална сигурност, економски систем, животна средина...). Крај Хладног рата донео је нове дилеме око појма безбедности, јер је нестанак опасности од Совјетског Савеза (и самог Совјетског Савеза), безбедносне студије у Европи и САД померио с бриге за опстанак државе (тзв. „тврда безбедност“) на бригу за економско благостање и просперитет (тзв. „мека безбедност“).² Актуелизацији „меког“ приступа безбедности посебно су допринеле асиметричне претње безбедности као што су тероризам и организовани криминал, односно процес „секуритизације“ социјалне нестабилности, економских проблема, проблема у вези с миграцијама, угрожавањем животне средине, епидемијама заразних болести и другим појавама и процесима који у традиционалном концепту „тврде“ безбедности нису препознавани као безбедносни процеси и појаве. На трагу тих тенденција развили су се нови безбедносни концепти, од којих је концепт људске безбедности настао 1994. године у оквиру Уједињених нација (касније га је подржао већи број држава, поред којих су Јапан и Канада заузели посебно истакнута места), добио највећи број присталица.³

Чини се да различити приступи безбедности само различито виде улогу институција државе и међународних организација поводом остваривања безбедности, док око централне улоге државе у постизању националне и међународне безбедности не постоје озбиљна спорења. Државне институције су и даље одговорне за безбедност државе и грађана, с тим што се „безбедносне“ активности значајно проширују и круг државних институција, које добијају одређене задатке у националној безбедности постаје већи.

Односи између институција, који се заснивају поводом националне безбедности, јесу динамични и узајамни. Сигурно је да политички систем сваке земље одређује да ли се ширем (или ужем) кругу субјеката одређују обавезе у систему националне безбедности, на који начин се ти субјекти ангажу-

¹ Baldwin, David: "The Concept of Security", *Review of International Studies*, Vol 23, No 1 1997, pp. 3–26.

² Види шире: Cohen, Richard and Mihalka, Michael: *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, George C. Marshall Center, 2005.

³ О различитим разумевањима појма „људска безбедност“, види шире: *Human Security*, (међународни часопис), број 1, Београд, 2005.

ју, каква су њихова права и обавезе и слично. Иако је систем националне безбедности подсистем политичког система и правног поретка који је детерминисан основним начелима тих система – он утиче на унутрашње токове у друштву, пре свега на економске и политичке односе. Систем националне безбедности (посебно његови најважнији делови), може да кочи унутрашње процесе и да представља баријеру одређеним друштвеним тенденцијама, али и обрнуто, он може благотворно да делује као фактор друштвене повезаности и покретач одређених друштвених кретања, тим пре што пракса показује да се елементи система националне безбедности – војска, веома често употребљавају и ван својих законских и уставних овлашћења.

Систем националне безбедности сваке земље поред унутрашње, уставне и законске одређености мора да одговори и међународним обавезама. Развојем система безбедности држава настоји да обезбеди своју целовитост. Систем националне безбедности има елементе који су претежно окренути решавању унутрашњих безбедносних проблема (полиција, службе безбедности, организације за деловање у ванредним ситуацијама, приватна безбедност, правосудни систем и друго) и елементе који су претежно окренути „према споља“, као што су оружане снаге, односно војска и обавештајне службе, које су поред унутрашњих правних норми подвргнуте и међународним нормама. Са општим нормама међународног права морају бити усклађене и унутрашње правне норме којима држава регулише своју безбедност. Поред тога, држава мора да одговори и билатералним и мултилатералним међународним уговорима које је прихватила у вези с безбедношћу. Све то указује на снажну одређеност система националне безбедности сваке земље међународним обавезама, које су прихваћене од надлежних државних органа. На основу тих чињеница може да се закључи да систем националне безбедности представља подсистем ширих друштвених система, на чијим начелима се заснива. Истовремено, он представља изузетно сложен систем сачињен од низа подсистема и елемената, који су функционално повезани.

Систем националне безбедности, у којем га ми данас познајемо, настао је развојем националних држава и капиталистичког начина производње. У то време дошло је до усложњавања државног апарата, као последице територијалног ширења држава, техничко-технолошког напретка, политичких промена, али и нових безбедносних ризика које је тај напредак донео са собом.

Дефинисање система националне безбедности

Појам „национална безбедност“ први пут употребљен је у делу Волтера Липмана, *U.S. Foreign Policy* (1943), али је тај појам тек након Другог светског рата ушао у ширу употребу и везивао се за заштиту целовитости суве-

рених држава. Повезивањем појма „национална безбедност“ с појмом „систем“, настао је нови појам „систем националне безбедности“ – систем који има све карактеристике друштвеног система усмереног ка постизању и очувању интегритета суверених држава. Структура и циљеви тог система, од Другог светског рата до данас, доживели су бројне и битне измене, али су основне системске и кибернетске одреднице система остале непромењене.

О појмовима „безбедност“ и „систем националне безбедности“, не постоји јединствен став. Гризолд⁴ сматра да је оправдано разликовати систем националне безбедности и систем националне одбране. При том, систем националне одбране усмерен је на одбрану државе од оружане агресије споља, док је систем националне безбедности усмерен на јамчење сигурности држави, друштву и појединцу, првенствено од тзв. „унутрашњих“ безбедносних претњи. Према Гризолду, безбедност једне државе оправдано је посматрати као спољну и унутрашњу, а да се поред тога може говорити и о безбедности међународне заједнице, односно, о светској безбедности, као посебном систему безбедности. Гризолд своје схватање система националне безбедности проширује потребом редефинисања класичних приступа безбедности, који су се сводили на војску и њене активности. Укључење нових безбедносних ризика, изазова и претњи националној и међународној безбедности и посебно бављење политичким, друштвеним, економским, културним и духовно-интелектуалним питањима у оквиру система безбедности – представља „нову реалност“.

Ротфелд,⁵ такође истиче потребу да савремени систем националне безбедности уважи нове изворе угрожавања, „који се придружују старим“ изворима угрожавања. За разлику од неких аутора који су почетком деведесетих година прошлог века процењивали безбедносне претње, Ротфелд не искључује класичне безбедносне ризике, већ им само придодаје нове, што пред систем националне безбедности поставља другачије изазове. Према његовом мишљењу савремена безбедност има универзални значај, који се јасно исказује у тоталности захвата и преплитања свих делатности једног друштва (као што су привредне, политичке, социјалне, еколошке, војне и тако даље). Тај приступ истиче потребу јединственог разумевања система националне безбедности и његово структурно и функционално повезивање у једну системску целину.

Бари Бузан⁶ систем националне безбедности одређује као скуп активности који обухвата пет подручја деловања државе: војно, политичко, економско, социјално и еколошко подручје. Војну безбедност чине оружане могућности државе, офанзивне и дефанзивне, и могућности да се предвиде на-

⁴ Grizold, Anton i grupa autora: *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, FPZ, Zagreb, 1999, стр. 38.

⁵ Rotfeld, A. D.: *The Fundamental Changes and the New Security Agenda*, SIPRI Yearbook, 1994.

⁶ Buzan, B.: *People, States and Fear*, Harvester, New York, 1991.

мере оружаних снага других држава. Политичку безбедност чине организациона стабилност државе, систем владавине и идеологије, који дају легитимност одређеном типу владавине. Економска безбедност се односи на доступност изворима енергије, сировина, финансијских средстава и тржишта за одржавање благостања становништва и економске моћи државе. Социјална безбедност односи се на прихватљиве услове за развој језика, културе, религије и националног идентитета у целини. Еколошка безбедност треба да осигура очување локалне и планетарне биосфере, као основног система на којем се заснивају све остале људске активности.

Систем националне безбедности дефинисао је Љубомир Стајић: „Ако бисмо желели да дефинишемо систем безбедности онда бисмо могли да кажемо да је то облик организовања и функционисања друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног Уставом утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених и међународних вредности од свих облика угрожавања“.⁷ Наведена дефиниција систем националне безбедности посматра у структуралном и функционалном смислу, међутим, она систем безбедности истиче као облик организовања, чиме се занемарују унутрашње функционалне везе, које систем националне безбедности чине системом, у класичном разумевању тога појма. Стајић, као представник школе тзв. „тврде безбедности“, у први план истиче заштиту основних вредности државе, као што су територијални интегритет, суверенитет и уставни поредак, чиме јасно указује и на структуру система безбедности у којој најистакнутију улогу играју државни органи у чијој надлежности се налази заштита поменутих вредности.

Стратегија националне безбедности Републике Србије одређује систем националне безбедности као нормативно, структурно и функционално уређену целину елемената чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса Републике Србије.

Стратегија националне безбедности отвара могућности да се, у складу са потребама које проистичу из савремених безбедносних изазова, ризика и претњи, у систем националне безбедности укључи много шири круг организација, пре свега из области тзв. „приватне безбедности“, економије, екологије, енергетике и других области у којима могу да се јаве претње националној безбедности, а на које класични елементи тог система немају адекватне одговоре.

Имајући у виду наведена схватања система националне безбедности, под тим појмом могло би да се подразумева: скуп функционално повезаних државних органа, органа локалне самоуправе и других организација, који делују у складу са правним поретком државе и теже да заштите унутрашњу

⁷ Стајић, Љ.: *Основи безбедности*, ФЦО, Београд, 2005.

и спољну безбедност државе, друштва и грађана. Предложена дефиниција система националне безбедности указује на неке његове битне карактеристике. Прво, реч је о функционално повезаној целини у коју улази велики број државних и недржавних организација, које су, појединачно свака за себе, изузетно сложени системи, састављени од читавог низа елемената. Друго, реч је о систему чије су функционалне везе и активности строго правно регулисане, што указује на висок степен формализованости система. Треће, систем је успостављен ради остварења дивергентних циљева који се усклађују активностима изван система и које је тешко дефинисати.

Треба да се напомене да систем националне безбедности има основне карактеристике осталих система, посебно друштвених. Идеја о системима потиче још из античког периода, а у модерној науци јавља се код Бернарда Честера, *Организација управљањем*, из 1948. године. Исте године Виенер је објавио књигу *Кибернетика*, у којој је дефинисао кључне термине (улаз, процес, излаз и повратна веза) и начинио шему која се и данас користи у приказивању суштине система.

Каст и Розенцвајг⁸ објашњавају организацију као отворен систем који из околине црпи материјал, енергију и информације, да би их трансформисао кроз процесе дајући околини излаз у облику производа, услуга и слично. Теорија система, као и теорија организације, полази од чињенице да организације нису природни системи, већ системи створени деловањем човека. То су отворени системи који комуницирају са околином, а подсистеми се организују као организационе јединице с међусобним функционалним везама с другим системима. Та теорија омогућава да се организације посматрају као целине са својим подцелинама, односно подсистемима, њиховом структурном повезаношћу, функционалним везама, унутрашњом интеракцијом између елемената система и њиховом интеракцијом са окружењем. Са становишта управљања посебно значајна обележја система су: интеракција, ентропија, регулација, хијерархија, функционалност, стање, кретање и понашање система.

Интеракција подразумева размену информација, материје и енергије између система и окружења. То се одвија преко улазних и излазних величина. Преко улазних величина окружење, које и само представља систем или скуп система, делује на систем, а преко излазних величина система делује на окружење. Улазне величине се при пролазу кроз систем трансформишу у излазне величине система. Та трансформација може да се одвија од безначајне трансформације до потпуне, у зависности од врсте система и величине која се трансформише.

⁸ Rosenzweig, Kast F.: *Organizations and Management-A System and Contingency Approach*, Hill Book, New York, 1985.

У систему националне безбедности улазне величине су најчешће информације о безбедносно битним утицајима из окружења, који могу бити повољни или неповољни по безбедност државе, неког њеног дела или одређене активности. Излазне величине су реакције система или његових појединих делова. На пример, постојање територијалног спора са суседном државом и погоршање дипломатских односа с њом указује на постојање кризног потенцијала у билатералним односима. На постојање кризе у односима систем националне безбедности мора да реагује појачаном обавештајном активношћу, како би се прикупиле релевантне информације за вођење политике према тој држави и избегла непријатна изненађења, односно како би се спремно дочекали сви безбедносни изазови који могу доћи, од те државе или њених савезника. Поред појачаног обавештајног рада појачава се и дипломатска активност која је у вези са тим спором. Улазна величина је информација о постојању територијалног спора, трансформација улазне величине јесте анализа свих битних чињеница које су у вези са тим спором и израда процене њене безбедности, а излазне величине којима систем делује на окружење су појачане обавештајне и дипломатске активности. Уколико држава с којом смо у спору почне да мобилише своје оружане снаге, то је нова улазна информација, која говори о неповољним безбедносним утицајима и која захтева нову реакцију система. Трансформација улазне величине односиће се на безбедносну процену нових околности. Излазна величина овај пут биће и мобилизација сопствених оружаных снага, поред већ постојећих безбедносних активности и мера. Уколико се спор реши мирним путем и дође до побољшавања билатералних односа, то је улазна величина која сада говори о повољним безбедносним утицајима из окружења, излазна величина биће смањење нивоа мера безбедности и враћање система националне безбедности у редовно стање функционисања.

Ентропија система преставља меру његове дезорганизације, нереда и хаоса. Сви системи природно теже максимуму ентропије, а успешно управљање системима, поред осталог, подразумева и држање степена неуређености неког система на подношљивом нивоу, предузимањем мера за његово уређење.

Супротан процес ентропији је адаптација, којом се систем одржава у равнотежи и прилагођава се условима окружења. Ентропија расте под утицајем спољашњих, али и унутрашњих сила, окружење често делује на систем тако да га угрожава и дезоријентише. Важну улогу у спречавању уништења система има безбедносни менаџмент који представља организован подсистем чији је једини задатак да спречи уништење система деловањем спољашњих и унутрашњих сила.

Када је систем националне безбедности у питању, кључну улогу у контроли ентропије система имају политички процеси који се дешавају у држави, односно кључни политички учесници који креирају државну политику и управљају најважнијим државним органима. Систем националне безбедности је део политичког система чије се стање рефлектује и на систем националне безбедности. Уколико постоји политичка стабилност, државни органи

делују усклађено у правцу остварења националних циљева, који су при томе јасно дефинисани, а ентропија система националне безбедности државе се под контролом. И обрнуто, политичка нестабилност и дезоријентисаност политичког система повећаваће меру степена неуређености система националне безбедности. Прилагодљивост система постиже се његовом добром организацијом, која мора да следи основе организације политичког система. Добро организован систем националне безбедности, који је усмерен на очување основних друштвених и државних вредности, имаће веома велику прилагодљивост. У вези с тим, прилагодљивост система националне безбедности може да се посматра као његова способност да се прилагођава новим безбедносним изазовима, ризицима и претњама и променама које се дешавају унутар актуелних безбедносних претњи и као способност система да се прилагођава унутрашњим друштвеним и политичким променама. Уколико систем националне безбедности није способен да се прилагођава променама националне политике и стратегије и политичким заокретама које свака држава и друштво морају да чине, онда тај систем представља претњу стабилности и демократском развоју таквих друштава. Прилагодљивост система на политичке промене постиже се професионализацијом система и демократском и цивилном контролом над системом националне безбедности. За систем националне безбедности, који се налази под цивилном и демократском контролом и чији су припадници професионалци свесни своје улоге у друштву – каже се да је контролабилан. Контролабилност је својство система националне безбедности које се огледа у могућности да надлежни државни органи увек имају (пуну) контролу над функционисањем система и да систем брзо и ефикасно реагује на захтеве које пред њега поставља политичко руководство државе.

Регулација система подразумева постизање циљева система, на основу компарације жељених, улазних и излазних величина. У систему националне безбедности под регулацијом се подразумева праћење остваривања унапред одређеног нивоа безбедности државе и друштва с обзиром на мере које се предузимају и промене у систему мера, уколико се не постигне одговарајући ниво безбедности. На пример, систем националне безбедности у једном друштву треба да одржава ниво криминала на подношљивом нивоу. Подношљивост одређеног нивоа неке безбедносне претње унапред се одређује у зависности од природе претње и конкретног стања друштвених односа и стања система националне безбедности. Унапред прописане величине су референтне вредности и оне служе као полазиште на основу којег се процењује да ли систем националне безбедности, односно његови поједини делови функционишу на задовољавајући начин. Уколико одређене врсте криминала прелазе границу подношљивог, може се оценити да полиција, односно они њени делови који су задужени за борбу против облика криминала чије вредности су изнад подношљивог, није добро обавила свој

посао. То је знак да треба предузети регулаторну акцију ради враћања система у стање које обезбеђује постизање циљева.

Хијерархија означава да је сваки систем вертикално структуриран – сваки систем је део већег система, а сам се састоји од подсистема, који сваки за себе представља посебан систем. С једне стране, систем националне безбедности је део политичког система земље, који је опет део ширег друштвеног система, на унутрашњем плану. На међународном плану, систем националне безбедности је део ширег система регионалне и глобалне безбедности. Системи националне безбедности држава које су чланице војно-политичких савеза, као што је НАТО, представљају подсистеме система заједничке безбедности у који су ступиле с другим државама на основу међународних уговора и Повеље ОУН. С друге стране, систем националне безбедности је сложен систем сачињен од више подсистема, од којих сваки за себе представља мање или више сложен систем. Војска, полиција, обавештајно-безбедносни систем, цивилна заштита, царински органи, инспекције и други подсистеми система националне безбедности представљају веома сложене системе, који се налазе на другом хијерархијском нивоу система, док се на првом нивоу налазе: парламент, шеф државе, влада и судство.

Функционисање система је збир активности свих његових елемената, који заједничким деловањем дају укупни резултат деловања система. То својство система националне безбедности односи се на акциони део система. Акциони део система националне безбедности је веома сложен. Он обухвата велики број различитих активности и субјеката, који своју легитимност црпе из различитих извора права, али су све подређене једном циљу – постизању безбедности државе и друштва. Управљање активностима система националне безбедности јесте изузетно сложено, јер су функције система националне безбедности веома разноврсне.

Стање система представљају сви подаци о прошлости и садашњости система на основу чега може да се закључи – како би систем могао да се понаша у будућности. На основу тих показатеља системи се могу међусобно упоређивати, али се може обавити и анализа стања система у различитим интервалима. Стање система националне безбедности утврђују највиши државни органи у оквиру контроле система, а сваки елемент система има свој посебан систем контроле. Стање сваког елемента система националне безбедности треба посебно да се утврђује ради међусобног поређења и обезбеђивања усклађеног развоја и деловања система у будућности.

Кретање система подразумева промену стања система у току времена. Промене система настају под дејством улазних величина, али и процеса који се одвија унутар самог система. Приликом кретања систем се трансформише и мења своје понашање.

Управљање системом подразумева његово довођење у пожељно стање или одржавање у постојећем стању, у условима озбиљне претње по опстанак система.

Структура система националне безбедности

Подела власти је била један од најважнијих узрока настанка система националне безбедности, јер је такав начин организације државе подразумевао разноврсност моћи и њену расподелу на више државних органа. У време апсолутне монархије сву власт је имао монарх и он је једини управљао снагама безбедности, које су се у то време мање-више сводиле на војску и њене активности.

Подела власти на законодавну, извршну и судску условила је да свака грана власти добије властите надлежности у области националне безбедности, које су у складу са улогом коју те гране власти имају у политичком систему. Законодавна власт је управљала снагама националне безбедности доношењем закона и контролних функција које су јој биле одређене уставом и доношењем буџета (којим се одређује финансијски оквир за деловање снага националне безбедности) што је, без сумње, најјачи механизам утицаја на снаге националне безбедности. Поред тога, контрола утрошка буџетских средстава представља најефикаснији механизам за контролу снага безбедности. Извршна власт је, у оквиру своје надлежности, добила улогу да: извршава законе и друге опште акте законодавне власти, доноси подзаконске акте ради извршавања закона и да оперативно руководи целокупним државним апаратом. Све снаге безбедности једне државе (осим приватне безбедности), део су извршног апарата власти и подвргавају се истим уставним и законским начелима и правилима која важе за извршну власт. Извесне посебности односе се на специфичну делатност којом се баве снаге националне безбедности. Судска власт представља веома важан сегмент система националне безбедности, пошто се она брине о остваривању грађанских права и заштити законитости у једном друштву. Поред заштитне улоге, судска власт има и веома важну контролну улогу, јер грађани могу да се обрате судовима ради заштите права, која су им повређена деловањем органа безбедности. Поред тога, о питању повреде људских права окривљених у кривичним поступцима расправља се као у претходном питању. Сваки кривични поступак који покрену органи безбедности представља својеврсну судску контролу њиховог рада, јер суд проверава законитост рада органа безбедности, а судска пресуда која се том приликом донесе представља и оцену квалитета њиховог рада. Органи законодавне, извршне и судске власти представљају *управљачки део система националне безбедности*.

Промене које су се догодиле развојем модерног друштва донеле су нове безбедносне ризике, изазове и претње, а стари безбедносни ризици добили су нове димензије и битно променили своју феноменологију.

Рат који постоји откад постоје и државе, постао је другачији услед брзог развоја науке, технике и технологије. Употреба ватреног оружја, развој арти-

љерије, појава мотора са унутрашњим сагоревањем, развој тенкова и авијације, употреба хемијског и биолошког оружја, проналазак нуклеарне енергије и развој нуклеарне бомбе, проналазак млазног и ракетног мотора, развој информатике и други научни проналасци и њихова практична примена у војне сврхе битно су мењали физиономију ратовања. Такве промене одразиле су се на војску, као главни инструмент државе за вођење рата. Војске се организационо мењају, њихове мисије и задаци постају другачији, образовни и психосоцијални профил војника трпи сталне промене, од храброг коњаника с копљем у руци до интелектуалца који седи испред рачунара.

Савремени рат постао је тотални друштвени сукоб који у ратне напоре државе укључује целокупно друштво, а војска од (некад јединог) инструмента за вођење рата, сада постаје само једна од државних организација, које учествују у ратним напорима државе. То је условило формирање нових организација које су у случају рата требале да омогуће преживљавање становништва и заштиту материјалних и културних добара. Организације цивилне заштите (организације за деловање у ванредним ситуацијама), настале су у току Првог светског рата, када се (услед развоја авијације, артиљерије и употребе хемијског оружја) изгубила граница између фронта и позадине, што је као последицу имало све веће учешће цивила у укупном броју погинулих и рањених. У ратовима који су уследили после Првог светског рата, учешће цивила у укупном броју жртава постаје све веће, да би у савременим ратовима тај број прешао деведесет и осам одсто. С правом може да се тврди да су цивили постали главне жртве рата, али и главни циљеви савремених ратова. Поред ратних разарања, мирнодопске природне и техничке катастрофе односе велики број људских живота и доводе до огромних материјалних разарања. Организације за деловање у ванредним ситуацијама (цивилна заштита), имају незаменљиву улогу у одговору на такве претње. Поред војске и цивилне заштите и остале државне организације и државни органи, који у класичним разумевањима безбедности нису имали никакву функцију у вођењу рата, постају веома важни за успех државе у рату. То су, пре свега, привредне организације, финансијске институције, медији и дипломатија, као кључ успеха сваке државе у ратном сукобу.

Мирнодопске тзв. „невојне претње“, представљају доминантни тип претње свим савременим државама. Ратови се релативно ретко догађају, док се организовани криминал, тероризам, корупција, угрожавање животне средине, политичка и социјална нестабилност догађају сваки дан и свакој држави. Све то довело је до развоја различитих полицијских организација. У својим неразвијеним облицима полиција постоји, од када постоји држава. Појам полиција у античком добу означавао је целокупну државну делатност, оно што се данас назива „државна управа“. Са развојем друштва долази до одвајања појединих државних функција и до обликовања полицијских организација које познајемо и данас. Полиција је веома важан елемент система

националне безбедности, који у различитим државама има различите надлежности и различиту организацију. Међутим, и поред различитих надлежности и различите организације, полиција се у свим државама бави заштитом унутрашње безбедности држава и борбом против криминала. Савремени облици транснационалног организованог криминала полицији дају нову улогу у заштити међународне безбедности, различитим облицима међународне полицијске сарадње, тако да је данас погрешно полицију посматрати искључиво као орган унутрашње безбедности државе.

Обавештајне и безбедносне службе представљају један од најзначајнијих темеља националне безбедности сваке државе. Подаци о обавештајној и безбедносној делатности могу да се нађу још у античким списима, а бројни докази да су се владари у свим епохама развоја људског друштва бавили том делатношћу видљиви су у историјским изворима и у литератури. Све до настанка апсолутне монархије, обавештајним радом бавили су се људи у које је владар имао посебно поверење, али то није био њихов стални посао, нити су постојале сталне организације које су се бавиле искључиво том делатношћу. Настанак апсолутних монархија означио је почетак професионалног бављења обавештајним и безбедносним радом и формирање посебних органа, који су се поделом власти, нашли у извршним органима. Потреба за постојањем посебних државних органа који ће се систематично, непрекидно и професионално бавити прикупљањем и обрадом података битних за безбедност државе, била је условљена усложњавањем државног апарата и повећаним бројем и врстама безбедносних претњи које су угрожавале државу. Савремени обавештајно-безбедносни системи представљају веома развијене и сложене подсистеме система националне безбедности савремених држава, који представљају „очи и уши“ националне безбедности, а у системском значењу основни извор улазних величина за функционисање система националне безбедности.

Поред наведених органа, елементе система националне безбедности чине: дипломатска мрежа, судови, тужилаштва, царински органи и органи локалне самоуправе. Основна карактеристика тих организација је да безбедност није њихова једина и главна делатност, али при обављању своје делатности у значајној мери доприносе побољшању стања националне безбедности и имају веома важне задатке који су непосредно везани за националну безбедност.

Војска, полиција, организација за деловање у ванредним приликама (цивилна заштита), обавештајно-безбедносни систем, дипломатско-конзуларна представништва, судови, тужилаштва, инспекцијски органи, царина и органи локалне самоуправе чине *извршни део система националне безбедности*. Државни органи који чине управљачки део система националне безбедности и органи који чине извршни део система националне безбедности представљају *институционални део система националне безбедности*.

Поред постојања институција, које имају задатак да једном друштву, држави, али и широј заједници обезбеде сигурност, неопходне су активности којима се те организације успостављају и организују да би се постигао неопходан степен безбедности државе и друштва. Активности којима се успоставља и мења систем националне безбедности и одређују главни циљеви система јесу *системске активности*, а оне преко којих систем делује јесу *функционалне активности*. Системске и функционалне активности заједно чине *акциони део система националне безбедности*.

Систем националне безбедности представља подсистем политичког система који је организован на начелима правног поретка државе. То подразумева да систем националне безбедности мора бити правно уређен (поготово ако се има у виду важност коју тај систем има за опстанак и развој сваког друштва) и последице у погледу права грађана и демократски политички поредак могу да садрже његове злоупотребе. Систем националне безбедности је уставна материја и данас не постоји ниједан писани устав у свету који не регулише основна начела система националне безбедности. Правни поредак регулише систем националне безбедности нормама којима се систем конституише и којима се одређују надлежности и начин функционисања државних и других органа у обављању послова битних за националну безбедност. Основе система националне безбедности одређене су уставима, законима и стратегијско-доктринарним документима који се усвајају по законодавној процедури и имају законску снагу. Све норме којима се регулишу питања важна за систем националне безбедности представљају *нормативни део система националне безбедности*.

Систем националне безбедности састоји се од:

- институционалног дела;
- акционог дела и
- нормативног дела.

Стратегија националне безбедности Републике Србије, структуру система националне безбедности посматра у ужем и ширем смислу. Систем националне безбедности 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 националне безбедности чине: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирано органи и координациона тела за поједине кризе.

Међутим, Стратегија наводи да послове из области националне безбедности обављају и органи државне управе, институције надлежне за правосуђе, образовање и научну делатност и заштиту животне средине, заштитник грађана, органи јединица локалне самоуправе, субјекти из области приватног обезбеђења, организације цивилног друштва, медији, правна лица и

грађани који доприносе остваривању циљева националне безбедности. На тај начин, Стратегија националне безбедности Републике Србије уважава савремени приступ националној безбедности. Она узима у обзир све изазове, ризике и претње који угрожавају једно друштво па се у складу с тим изазовима, ризицима и претњама опредељује за укључивање у систем националне безбедности свих субјеката друштва, чија је делатност важна за очување безбедности државе. Такав приступ је веома важан, јер укључивањем различитих организација у систем националне безбедности (наравно у мери у којој су њихове специфичне активности важне за очување националне безбедности), обезбеђује се јединствено деловање свих субјеката у складу са начелима правног поретка државе и стратегијско-доктринарним опредељењима.

Закључак

С временом се безбедност као делатност издвојила од других делатности у људском друштву с циљем да се континуираним деловањем обезбеди опстанак човека (појединца) и људске заједнице (као целине). Безбедносна делатност одвија се на нивоу односа човека, односно засебних људских заједница према другом човеку – према другим заједницама и односа човека према природи и угрожавања која настају као последица деловања природе. Потреба за ефикасним деловањем, рационалношћу, поштовањем демократских процедура, људских права и правног поретка државе и међународне заједнице, условила је успостављање националне безбедности као система с јасно дефинисаним елементима, поделом њених надлежности и успостављањем функционалних веза и односа, којима се остварује национална безбедност на свим нивоима.

Тако организован систем у савременом друштву не постоји као изолована целина, већ се налази у интеракцији с другим друштвеним системима. Систем националне безбедности укључује друге системе који чине његове подсистеме, али је и сам подсистем ширих друштвених система, пре свега политичког, економског и правног.

Савремени друштвени развој битно је проширио појам безбедности, пошто су се појавиле нове безбедносне претње за које савремени системи безбедности морају пронаћи адекватне одговоре. Економске кризе, велике миграције становништва, савремени облици тероризма, међународни организовани криминал, глобално загађење животне средине и други облици савремених безбедносних претњи чине нужним укључивање већег броја друштвених и државних субјеката у систем безбедности, што значајно проширује појмове – безбедност и систем националне безбедности.

Адекватно одређење савременог појма национална безбедност мора да узме у обзир његову динамичност и да предвиди развој безбедносних претњи под чијим утицајем се тај систем мења и развија.

Литература

1. Brown, H.: *Thinking About National Security, Defence, and Foreign Policy in a Dangerous World*, Westview Press, Colorado 2003.
2. Buzan, B.: *People States and Fear*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991.
3. Dixon, J. A.: *National Security Policy Formulation: Institutions, Processes, and Issues*, National defence University, Washington D.C. 1997.
4. Kast, F., Rosenzweig, J.: *Organizations and Management-A: System and Contingency Approach*, Hill Book, New York, 1985.
5. Katzanstein, P.: *The Culture of National Security*, Columbia University Press, 1996.
6. Стајић, Љ.: *Основи безбедности*, ФЦО, Београд, 2005.
7. Rotfeld, A. D.: *The Fundamental Changes and the New Security Agenda*, SIPRI Yearbook, 1994.
8. *Устав Републике Србије*, Београд, 2006.
9. *Закон о одбрани Републике Србије*, Београд, 2007.
10. *Закон о Војсци Србије*, Београд, 2007,
11. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Београд, 2009.