

ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКА АНАЛИЗА ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ У САВРЕМЕНОЈ ТЕОРИЈИ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ*

Драган Бојанић**

Достављен: 14. 02. 2022.

Кориговано: 28. 02. и 24. 03. 2022.

Прихваћен: 30. 03. 2022.

Језик рада: Српски

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdela2202001B

У савременим условима све је више неизвесности и непредвидивости, што утиче на потешкоће у управљању безбедношћу. У студијама безбедности појам опасности је централни појам. Безбедносне опасности се манифестују у облику изазова, ризика и претњи. Иако се ради о три различита „стања опасности“, у јавном дискурсу се најчешће користи синтагма „безбедносни изазови, ризици и претње“ (БИРП), занемарујући чињеницу да сваки од ових појмова има своје значење, специфичности и одређено место у градацији, класификацији, али и приоритизацији безбедносних опасности. Предмет овог рада јесте анализа безбедносних изазова, ризика и претњи у оквиру стратегије националне безбедности, који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе. На основу анализе садржаја и компаративне методе разматран је међусобни однос ових појмова, односно суштина, природа и узроци угрожавања националне безбедности.

У раду је представљен проблем раздвајања категоријалних појмова националне безбедности. С тим у вези, предложена је теорија секторског приступа безбедности, као аналитички оквир, ради унапређења обухвата безбедносне динамике изазова, ризика и претњи, те на адекватан начин и њиховог суштинског раздвајања. Истраживање, такође, указује на то да су промене у безбедносним садржајима, ширењем и продубљивањем области, условиле промене технологије управљања која укључује управљање ризицима, али да није дошло до суштинске промене у целокупном концепту.

Кључне речи: *савремени сукоби, национална безбедност, изазов, ризик, претња, опасност и штета*

* Рад је део научноистраживачког пројекта „Физиономија савремених оружаних сукоба“ који се реализује на основу Плана научноистраживачке делатности у МО и ВС за 2021. годину, број 2-2.

** Универзитет одбране у Београду, Институт за стратегијска истраживања, Београд, Република Србија, dragan.bojanic@mod.gov.rs

Увод

Савремени свет налази се у општем трагању за новим садржајима и формама сопствене безбедности, а тиме и трагању за успостављањем и изградњом најефикаснијих система одбране држава, савеза, региона. Постоји општа тенденција за побољшањем и развојем свих људских делатности, а тиме и напретком области одбране и безбедности. Кораци напретка не остварују се потпуно равномерно на свим континентима, регионима и државама. Њихова снага и брзина условљена је бројним политичким, економским, друштвено-историјским и безбедносним чиниоцима. На почетку треће деценије 21. века, људи, државе и региони заинтересовани су и забринути за своју судбину и безбедност.

Чињеница је да постоје бројни чиниоци и извори немира, претњи и угрожавања многих држава широм света и да на њих веома често нису имуне ни велике и моћне државе. Неретко се поставља питање да ли и саме државе чине све што им је у моћи да развију такве системе одбране који ће им обезбедити заштиту од разних видова БИРП-а на које у будућности могу наићи. У основи ових збивања више је кључних момената од којих је значајно порасла улога фактора политичког, економског, технолошког и информатичког развоја.

Одбрана подразумева организован одговор у смислу осујећивања, спречавања и умањења ефеката напада који представља друштвену акцију на рушењу државе.¹ Све државе су, кроз своју историју, тежиле да избегну положај жртве, па су због тога изграђивале и организовале одбрамбене функције у складу са карактером својих друштвено-политичких система.² Одбрана и безбедност одувек су представљале битне функције политике и политичког система, а њихов развој саставни је чинилац развоја политичког система. Концептуализација одбране једна је од најзначајнијих. Задаци државних органа на креирању националне безбедносне политике првенствено су усмерени ка утврђивању јединственог државног интереса који се, имајући у виду дефинисане интересе на пољу спољне политике и безбедности, мора уградити у безбедносни концепт и модел. Из концепта и модела безбедности следе безбедносне стратегије, које морају послужити дефинисању система одбране, као једне од најзначајнијих функција на пољу безбедности сваке државе. Суштински, ово питање се своди на моделовање превентивног, куративног и посткуративног деловања на БИРП.³

¹ Благојевић Срђан, Зоговић Михајло, Пајовић Миливоје, (2015), Политика односа са јавношћу у систему одбране, Војно дело 5/2015.

² Ибид.

³ Куративни облик деловања подсистема система безбедности је облик којим се отклањају узроци угрожавања и њихови носиоци на правно дозвољен начин. Посткуративно деловање је, по правилу, усмерено у више смерова: прво, на умањивање, отклањање и надокнаду (супституисање) остварене штете и, друго, у правцу предузимања делатности којима ће бити спречена или бар умањена могућност угрожавања и велике штете. Видети шире у: Gordić Miodrag, Termiz Dževad, Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, str. 432-433, ISBN 978-99955-99-02-7

Да би одбрана државе остварила своју основну друштвену функцију, примарни услов је да буде организована и да функционише као систем. Ова чињеница захтева свеобухватно систематско јачање целокупног система националне безбедности Републике Србије.⁴ Уместо појма „стратегија државе”, у теорији и пракси стратегијског промишљања врло често се користи појам „стратегија националне безбедности” (у даљем тексту: СНБ), који је нижег нивоа општости.⁵ Како би се држава оптимално припремила за суочавање са различитим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, доносиоцима одлука је потребан интегрисан, кохерентан и систематичан приступ, који ће им омогућити да класификују и упореде различите чиниоце угрожавања безбедности, да одреде приоритете и донесу адекватну и ефикасну одлуку у јачању одговарајуће припреме и изградње потребних капацитета. Истовремено, без јасног разумевања семантичког садржаја главних категорија теорије националне безбедности, односно БИРП-а, немогуће је изградити ефикасан систем за обезбеђивање националне безбедности државе, у чијем одсуству није могуће да се створе услови за одрживи економски раст и развој земље.

Предмет овог рада јесте стратегија националне безбедности, односно безбедносни изазови, ризици и претње који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе. Представљен је и прилог анализи основних категорија теорије националне безбедности: „изазов”, „ризик” и „претња”. На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, наведених у различитим изворима, аутор открива њихов садржај и суштину и долази до закључка да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов”, „ризик” и „претња”, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Од суштинске је важности да се изврши раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања, а затим и процене војних и невојних ИРП-а при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се у већини безбедносних проблема преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Овај аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе може бити успешно примењен у анализи манифестних облика угрожавања националне безбедности. Пошто је ризик мерљива вредност, применом концепта ризика (*risk-based concept*) постаје могуће створити методологију за објективну процену БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране, већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

⁴ О значају стратегије државе видети више у: Kovač Mitar, Marček Jan, (2013), Konzept und methodische Aspekte der Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie, Österreichische militärische Zeitschrift, 1/2013, pp. 34–47.

⁵ Ковач Митар, Марчек Јан, (2001), Теоријске основе стратегије државе, Зборник радова са симпозијума о војној науци, Научна изградњеност и чиниоци војне стратегије, Институт ратне вештине, Београд, стр. 40.

Анализа употребе појмова угрожавања безбедности

Извори опасности су у природи и друштву, а њени облици остварења су уништење или оштећење у некој мери. У друштвеној пракси сусрећемо се са природном и друштвеном опасношћу, а жива бића настоје нагонски, интуитивно и рационално да се заштите. Основни облик испољавања опасности јесте угрожавање постојања нечег или неког у датом стању. Угрожавање може бити остваривање само деловањем неке природне или друштвене силе која деструктивно делује на неку појаву, ненамерно или намерно, циљно и сврсисходно – дакле са намером да се изазову одређене последице по природу или по друштво, односно по човека. Одговор на два питања – од кога и од чега заштитити друштво и како усмерити систем безбедности – представља основу за сва друга деловања у области безбедности, јер се преко њих дефинише, класификује и објашњава настанак, трајање и деловање друштвено штетних и опасних појава у безбедносном смислу. У *кривичноправном погледу* угрожавање значи опасност. Значење опасности, у овом смислу, подразумева мању или већу могућност уништења или оштећења неког добра или вредности, угрожавање живота или здравља, при чему оно може бити конкретно или апстрактно. Појаве угрожавања безбедности у *социолошком смислу* везују се за друштвене сукобе. За Ејдуса (Филип Ејдус) основни појмови граматике безбедности су: *опасност* (оно што угрожава), *референтни објекат безбедности* (оно што је угрожено), *субјекат безбедности* (онај који штити) и *средства*, односно *мере безбедности* (начин на који штити). Он сматра да се опасност може манифестовати као изазов, ризик или претња (ИРП).⁶

Теоријски аспект теме овог рада непосредније се бави питањима угрожавања безбедности и односом према БИРП-у. Када говоримо о угрожавању безбедности, теорија ју је прво сврстала у тзв. безбедносне појаве, именоване као извори, облици и носиоци угрожавања.⁷ У истом контексту, професор Мијалковић (Саша Мијалковић) истиче синтагму БИРП у смислу односа ка појавама угрожавања безбедности, и артикулише следеће релације: (1) изазови безбедности одговарају изворима безбедности, (2) ризици безбедности су метаморфоза изазова у претњу безбедности и (3) претње безбедности, у суштини, јесу облици угрожавања безбедности.⁸

Полазећи од различитих научних, теоријско-методолошких и практичних становишта, могу се дефинисати, класификовати и објаснити различити извори и облици антидруштвеног деловања. У теорији се разликују три врсте извора угрожавања и угрожености, као што су: друштвени извори, природни извори и

⁶ Ејдус Филип, (2012), *Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои*, Службени гласник, Београд, 2012. стр. 39.

⁷ Види више: Стајић Љубомир, (2013), *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

⁸ Мијалковић, Саша, *Национална безбедност*, с. 110 у Форца Б., (2016), *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“, стр. 563-579.

техничко-технолошки извори. Према *секторима безбедности*, могуће је разликовати војне, политичке, социјеталне, економске и еколошке ИРП. Према *пореклу опасности*, разликују се оне опасности које су потекле унутар политичке заједнице – унутрашњи ИРП, од оних које су настале изван ње – спољни ИРП. Теоријски гледано, за сузбијање унутрашњих ИРП превасходно је задужена полиција, док је за спречавање угрожавања споља задужена војска. Међутим, према теорији глобалиста, који у питање доводе некада неприкосновену разлику између области унутрашње и спољне политике, све је мање ИРП који се на овај начин могу дефинисати. Традиционалних, односно војних ИРП све је мање. С друге стране, невојни облици угрожавања, као што су организовани криминал, тероризам, пандемије, енергетске и мигрантске кризе, промена климатских услова, добили су транснационални карактер. Све то доводи до преклапања безбедносних функција различитих делова сектора безбедности.

Према теорији реалиста, безбедност се првенствено остварује војним средствима. Њихово понашање мотивисано је жељом да акумулирају што више моћи ради достизања довољне безбедности,⁹ односно да би смањиле претње и обезбедиле свој опстанак и суверенитет као предуслов за остварење било којег циља који држава сматра вредним да се достигне, оствари и сачува. Либералисти сматрају да су међународне институције главни носиоци међународне безбедности, наглашавају значај институција и њихове сарадње, указују на све већу улогу недржавних чинилаца и субјеката. У оквиру тога, артикулишу да појединац (грађанин) све више постаје субјект међународне безбедности. Социоконструктивисти сматрају да су, због анархичног стања међународних односа, државе и даље кључни и референтни објекти безбедности, јер постојећи међународни односи, као и међусобне активности њихових субјеката, непосредно одређују понашање држава. Према њима, стварност је показала да се одређене појаве перципирају као претње без обзира на њихово стварно стање, што представља субјективну перцепцију ИРП-а у јавности. Карактеристично је да ова школа мишљења препознаје претње као главни садржај концепта безбедности.¹⁰

У позадини уоченог проширења, продубљивања и секторијализације безбедносног концепта, у овом раду презентује се преглед три објективне безбедносне опасности и субјективне безбедносне бриге, које су се у теорији и пракси (Стратегија националне безбедности Р. Србије) усталиле као синтагма: безбедносни изазови, ризици и претње (БИРП).¹¹ У складу са наведеним, у војној и невојној области (сектору) безбедности указује се на сву сложеност идентифи-

⁹ Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

¹⁰ Mitrovic M., Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, *Security and Defence Quarterly*, № 2/ 2021, vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

¹¹ Види више у: Илић Предраг, (2010), *Безбедносни изазови, ризици и претње, или чиниоци угрожавања безбедности*, Правне теме, Београд; и Форца Божидар, (2016), *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“ стр. 564.

кације актуелних безбедносних изазова, ризика и претњи и потребу за њиховим раздвајањем. У прилог томе, може се истаћи проблем који је препознат у коментару Радне групе ЕУ, а односи се на критеријуме и методологију који су коришћени за идентификовање, рангирање и класификовање БИРП Републике Србије у нацрту Стратегије националне безбедности која је усвојена 2019. године, за поглавље 30. и 31. у процесу приступних преговора Републике Србије и ЕУ.¹² Стратегија националне безбедности представља систем комплементарних норми из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, правној, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима основних функција државе. Она је основа за интегрисано деловање снага безбедности у функцији остварења повољног стања безбедности државе кроз испољавање моћи државе у функцији заштите виталних националних интереса.¹³

Ка одређењу појмова изазов, ризик и претња

Полазна основа за успешно одређење и класификацију савремених БИРП у студијама безбедности јесте дефинисање референтних објеката – онога што се штити. Значајна су два референтна објекта: држава (и суверенитет) и појединац (друштво) и његов идентитет. Значење појмова „опасност(и)“, „изазов(и)“, „ризик(ци)“ и „претња(е)“ у речницима, енциклопедијама и уџбеницима нису у безбедносном смислу јасно и суштински одређени, нити прецизно међусобно разграничени. Оно што се жели артикулисати у овом раду јесте да се у „Стратегији националне безбедности Републике Србије“¹⁴ не прави разлика између безбедносних изазова, ризика и претњи, већ се о њима говори као о јединственој синтагми и категорији. У другом поглављу ове стратегије, које носи наслов „Изазови, ризици и претње безбедности“, најпре се констатује да они имају „комплексан карактер, па се са сличним садржајем, обимом и интензитетом могу испољити на глобалном, регионалном и националном нивоу“ и да „полазни критеријум у разматрању и навођењу ИРП јесте тежина последица по безбедност Републике Србије које би могле да настану у случају њиховог испољавања“. То указује на значај што прецизнијег одређења ИРП-а безбедности, јер би непрецизно предвиђање могло да одведе у немогућност адекватног одговора када се неки од БИРП-а испољи на референтне објекте безбедности.

¹² National convention on the EU working group for Chapers 30 and 31, (2018), Comments on Draft National Security Strategy, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

¹³ Ковач Митар, (2007), Теоријски и методолошки аспекти израде и примене стратегије националне безбедности, Војно дело, 3/2007, (UDK: 355.02.001.5/8 351.86.001.5), стр 37.

¹⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“, број 94/2019.

Такво стање у научно-стручном и теоријском и практичном смислу ствара приличну збрку, укључујући и могућност да је реч о синонимима, а то свакако нису. Док се појмом „опасност” углавном означава и подразумева актуелно и могуће опште угрожавање безбедности неке (једне) или свих (нечијих) виталних вредности или интереса, пре свега државе, таква „прецизност” не може да се констатује за наизглед просте појмове као што су ИРП, који су постали синтагматски.

Опасност представља објективно постојећу могућност негативног утицаја, услед чега се стање објекта може погоршати. Тако су, на пример, традиционални знаци спољне националне опасности: појава жаришта војно-политичке конфронтације; присуство регионалних и међународних криза и оружаних сукоба; стварање и енергично деловање блокова, коалиција; вођење психолошког рата; јачање војног присуства на предложеним поприштима рата; интензивирање обавештајних активности итд. Опасност је одређена присуством објективних и субјективних фактора који имају штетна својства. Конститутивна карактеристика опасности јесте њена потенцијалност, односно везаност за будућност.

Изазов је скуп околности, не нужно посебно претеће природе, али, наравно, захтева одговор на њих. Другим речима, изазови су појаве и процеси који тренутно не доводе у питање безбедност, али ако се не предузме низ конкретних мера безбедност ће у будућности бити тешко остварива или чак немогућа. У ствари, изазов је одређен постојањем индиректних негативних фактора који у свом развоју могу довести до конфликтне ситуације, значајно променити војно-политичку ситуацију и створити директну претњу по земљу. Ова околност претвара изазов у примарну категорију система „опасност – безбедност”. Према Ејдусу, „изазов је ситуација која некога или нешто ставља на пробу”.¹⁵ По Орлићу (*Дејан Орлић*), изазови су „потенцијални облици угрожавања стабилности и суверенитета државе и идентитета појединца и друштва”, одн-осно „извориште ризика и претњи”. Према Мијалковићу то су штетне појаве, односно „природне појаве, друштвени односи и техничко-технолошки процеси чије је постојање (само по себи) деструктивно”. Из претходно наведеног може се констатовати да подсинтагма „безбедносни изазов” може да има и негативно и позитивно значење када се употребљава сама, а да у оквиру синтагме „безбедносни изазови, ризици и претње” има само негативно значење.

Ризик је, у свом најопштијем облику, могућност штетних и непожељних последица активности самог субјекта. Истовремено, то представља одређена ограничења у спровођењу планираних акција, због чињенице да није увек могуће унапред тачно предвидети како ће одређене појаве утицати на безбедност земље. Према Ејдусу: „Други тип опасности јесте *ризик*, који се може дефинисати као могућност губитка, повреде, стварања неугодне ситуације или уништења”.¹⁶ Орлић сматра да су ризици ближи, видљивији и јасније мерљиви облици

¹⁵ Ејдус Филип, (2012), исто, стр. 39.

¹⁶ Ибид.

угрожавања суверенитета и идентитета држава и друштва. Изворишта су безбедносних претњи, а ширина њиховог утицаја има јаснији појавни облик.¹⁷

Претња је најконкретнији и најнепосреднији облик националне опасности, настао сврсисходним деловањем непријатељских снага. Опасност и претња су различити нивои стања који нарушавају безбедност друштва. Као што показује анализа научне литературе о проблемима националне безбедности, термин „претња” се понекад користи без откривања његове суштине, као концепт познат свима а priori, или као скуп фактора описаних једноставним списком.¹⁸ Претња је стадијум екстремног заоштравања противречности, непосредно претконфликтно стање, када постоји спремност једног од субјеката да примени силу против одређеног објекта ради постизања својих политичких и других циљева. Већина теоретичара је своје одређивање појма „претња” цитирала из речника, лексикона, енциклопедија и уџбеника међународних односа. У тој литератури „претње” се дефинишу као нечија свесна намера, могућност или способност да се некоме нанесе штета или какво друго зло. Некритичким усвајањем таквих дефиниција полазили су од њих у свом одређењу појма „безбедносне претње”. Она, као што се зна, често зависи и од неких природних и техничко-технолошких појава, стања, процеса и догађања, који се не могу назвати субјектима, тј. свесним чиниоцима, а могу итекако да запрете безбедности људи.

Као што се може видети, тумачење ових појава у односу на појам „ризика” претпоставља више додатних питања него што даје одговоре. Међутим, као што је већ наведено, изазов и претња представљају различите степене опасности. У овом случају, могуће је изградити следећи ред: изазов, ризик, претња. У овом односу, изазов није непосредна опасност, која није у потпуности структурирана и није у потпуности реализована, али на коју је ипак потребно одговорити. Сам ризик је добро дефинисана опасност, која, међутим, није толико хитна да би изазвала непосредне одбрамбене стратегије. Претња је најхитнија опасност која захтева хитну и енергичну акцију да би се неутралисала.

Очигледно, чак и на први поглед, „ризик” и „опасност” су различити појмови, иако су уско повезани један са другим. О овој вези сведоче и обична идеја ризика и семантичко значење ове речи. Дакле, у многим савременим речницима српског и страних језика „ризик” се тумачи као „могућност опасности, неуспеха”. У савременом колоквијалном говору и новинарству реч „ризик” такође често замењује реч „опасност”. Разлог за то лежи, пре свега, у чињеници да се ризик често тумачи прилично широко и једнострано, искључиво као могућност губитака, без прецизирања других битних обележја која карактеришу ову појаву. Штавише, то се огледа у концептима који карактеришу антитезу националне безбедности.

¹⁷ Орлић Дејан, (2004), *Појмовно одређивање изазова ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности*, Војно дело 3/2004, стр. 76-93.

¹⁸ Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. Administrative Consulting:(1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

Дакле, тренутно је у теорији и пракси обезбеђења националне безбедности успостављен следећи корелативни редослед: „изазов” – „ризик” – „претња”. Уопштено говорећи, он има за циљ да одражава процес растуће националне тензије, у зависности од природе усмерене оријентације и улоге субјективног фактора. Семантичко оптерећење сваког од њих има не мали практични значај, јер одражавају степен штете која се може нанети субјекту и објекту националне безбедности. Методолошка улога овог низа је у томе што концепти антитезе безбедности, поређани у логичан низ, прво, показују вишеслојност и вишеструкост оних ситуација које изазивају забринутост и узнемиреност људи, што их подстиче на акцију да заштите своје вредности; друго, наглашавају специфичности садржаја и карактеришу различите степене интензитета испољавања неповољних фактора. У прилог томе, интересантно је запажање професора Мијалковића, аутора уџбеника „Национална безбедност” (2009), да нерадо употребљава синтагму БИРП, сматрајући је једном од могућих класификација појава угрожавања безбедности. Тим напоменама он наводи и следеће запажање: „Иначе, угрожавања су градирана према критеријумима интензитета деструктивности и извесности наступања.” За Виотија (*Paul Viotti*), овај стално променљив појам о томе шта чини националну безбедност делимично је последица различитих схватања, преференција и размене гледишта међу доносиоцима одлука.¹⁹

Њихове разлике у гледиштима огледају се у погледу: а) степена реалности настанка штете као узрока „преласка” могућности у стварност; б) утицаја субјективних и објективних фактора; в) специфичног циљања утицаја на објекат. Садржај ових појмова не изазива посебне замерке, јер сваки од њих одражава суштинска обележја појава које дефинишу. Истовремено, има основа да се разјасни „смештај” концепта „ризика” у овој хијерархији. Према мишљењу аутора, чини се да значење садржано у појму „ризик” захтева другачији поглед на његов однос са појмовима „изазов”, „претња”.

У литератури постоји много дефиниција ризика у којима се он не „везује” само за активност субјекта. То би значило да се ризик манифестује не само као резултат деловања самог субјекта већ и у негативном развоју ситуације или настанку случајних нежељених догађаја. Аргумент се овде заснива на чињеници да је ризик увек повезан са оштећењем субјекта, а то је опасност. При томе, није толико важно да ли настаје као резултат активности самог субјекта, других субјеката или под утицајем фактора средине. Дакле, када се говори о ризику, обично се мисли на хипотетичку могућност да ће доћи до штете, односно реализације опасности. Са ових позиција ризик је фаза у развоју опасности. У овом контексту, ризик делује као нека врста манифестације опасности, услед сврсисходне активности самог субјекта.

Анализа и процена ИРП-а неизоставни су део активности националне безбедности. Истовремено, вреди обратити пажњу на чињеницу да ако се изазови (у мањој мери) и посебно претње обично јасно идентификују у различитим званичним

¹⁹ Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept Journal of Advanced Military Studies Volume 12, Number 1, pp. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

документима, онда се ризици у њима практично не одражавају. И то није случајно. У великој мери то је последица чињенице да субјект, када предвиђа или се већ „суочи“ са изазовима и претњама, почиње да преиспитује своје могућности и ризике у тренутној ситуацији на нов начин. Ризици, несумњиво, имају већу „покретљивост“ и кашњење, јер предмет обезбеђења националне безбедности, доношења и спровођења одређених одлука, може да повећа почетну неизвесност.

Чини се да је појам „ризика“ погоднији не за карактеризацију појава и процеса који су супротни стању заштићености од националне опасности, већ за карактеризацију ситуације избора субјекта безбедности. Према мишљењу аутора, у односу појмова који карактеришу антитезу националне безбедности, најприхватљивији је приступ у којем се ризик изводи из изазова и претње. Са ових позиција, најадекватнији и најцелисходнији, са становишта праксе организовања процеса обезбеђења националне безбедности, предлаже се „ризик“. И други аутори сматрају да „претњу“ треба напустити као дефинишући појам у креирању безбедносних концепата и политика и да треба користити термин „ризик“, јер он једини може да омогући „радикалнију реконфигурацију самог концепта безбедности“.²⁰ Овакав приступ, такође, отклања очигледну противречност између логичког и реалног. Сходно томе, аутор закључује да локација концепта „ризика“ са становишта формалне логике не може бити између појмова „изазов“ и „претња“. Поред тога, вреди обратити пажњу на уочену инверзну везу између ризика и других феномена антитезе безбедности. У дијаграму овај однос наглашава да ризик подразумева не само могућност настанка штете, већ и позитивне последице, као и активност субјекта да минимизира или спречи негативне последице.

Разматрање ризика као деривата опасности има аргументе и са епистемолошке тачке гледишта. Чињеница је да анализа и процена ризика у обезбеђивању безбедности у почетку захтевају идентификацију и разумевање опасности, али не и обрнуто: ризичну одлуку. Онај који одлучује и онај на кога одлука утиче сваки пут обележавају различите стране исте разлике и због тога се налазе у сукобу, јер на различите начине располажу својом пажњом и пажњом коју захтевају од других.

Дакле, концепт „ризика“ карактерише не само могућност негативних последица већ и одређену усмереност на успех у одсуству апсолутне извесности да се избегну губици у постизању циљева националне безбедности. Наравно, постоји нада да ће нове информације (или нова сазнања) повећати вероватноћу преласка из ситуације ризика у ситуацију веће безбедности. Међутим, није све тако једноставно. Често се дешава да што боље познајемо војне опасности и претње, и што је најважније њихове узроке, свест о ризику постаје дубља. Што су прорачуни рационалнији и детаљнији, то више неизвесности у погледу будућности, а самим тим и ризика, долази у наше видно поље, посебно у контексту војне конфронтације, која је у великој мери повезана са непредвиђеним ситуацијама и исходима.

²⁰ Corry O., *Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change*, (in) Mitrovic M., *Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go*. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

Без сумње, политички ризик у обезбеђивању националне безбедности је проблем који се често превише политизује. Чињеница је да превисоки улози у задовољењу виталних потреба националне безбедности намећу значајан терет одговорности за ризик у доношењу војно-политичких одлука. Дакле, прихватање политичког ризика (или његово одбацавање) обично изазива не само довољно велике интелектуалне и моралне напоре већ је праћено и сукобом интересних група. С тим у вези, свака процена политичког ризика у обезбеђивању националне безбедности увек је била и остаје контекстуално одређена, што се најчешће изражава у тежњи субјеката да прецене (потцене) политички ризик одређене одлуке, као и у степену контролу над њим.

Уосталом, ризик је увек повезан са одговорношћу за донете одлуке, што значи да је политички погодније проблем тумачити као опасност, а не као ризик. Међутим, у научној заједници, међу стручњацима, концепт „ризика“ се све чешће користи када се анализирају проблеми обезбеђивања националне безбедности. Истовремено, очигледно је да што су веће неизвесности повезане са опасношћу, то је већи број ризика са којима се субјект обезбеђења националне безбедности мора суочити. У таквој ситуацији потребно је посветити повећану пажњу проблемима управљања ризицима, а не даље пречишћавати садржај опасности.

Иначе, овај аспект се огледа у студијама западних научника. Конкретно, британски аналитичар Стивен Евертс примећује да после хладног рата истраживачки центри земаља НАТО-а све више користе реч „ризик“ у својим проучавањима савремених војно-политичких реалности, док је раније реч „претња“ била најчешће коришћена. Сада постоје хиљаде нијанси сиве између беле и црне. Перцепција ризика актуелне војно-политичке стварности већ се огледа не само у мишљењима појединих истраживача већ и у званичним научним публикацијама.

Хамерстад и Боас тврде да „језик ризика не поставља узрочне обрасце између претњи и референтних објеката, већ наглашава, у Кантовој терминологији, 'услове могућности', где се ризик може превести у стварну штету".²¹ Схватање да ова штета може имати озбиљне последице по појединце, групе и друштво, доносиоце безбедносних одлука усмерава ка идентификовању ризика и креирању превентивних образаца који треба да спрече њихово штетно дејство. Тако и Димитријевић дефинише опасност као повећан ризик, који изједначава са могућношћу наступања штете (вредносни део). Он овде истиче и други део (спознајни) који се односи на вероватноћу да ће штета наступити.²² Постоји група аутора која сматра да „претњу“ треба напустити као дефинишући појам у креирању безбедносних концепата и политика, и да треба користити термин „ризик“, јер он једини може да омогући „радикалнију реконфигурацију самог концепта безбедности".²³ И Петерсен (*Karen Lund Petersen*)

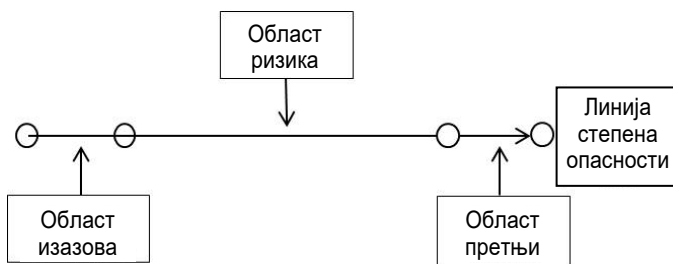
²¹ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, Cooperation and Conflict, 50(4) 2015: p 478.

²² Димитријевић Војин, (1973), *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд.

²³ Cory Олаф, (2012), Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrovic Miroslav, Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

сматра да концепт ризика постаје све важнији за студије безбедности – престижући „безбедност” и „претње” као владајуће концепте.²⁴ При томе, ризик не поставља директне узрочно-последичне обрасце између претњи и референтних објеката, према којима се манифестује, већ наглашава „услове могућности” у којима би ризик могао да прерасте у стварну штету.²⁵ Према практичарима безбедности, ризик је мерљива вредност; применом концепта ризика (*risk-based concept*) постаје могуће створити методологију за објективну процену БИРП-а по безбедност државе. Када је реч о мерењу у друштвеним наукама, оно је „ процедура систематског утврђивања квантитативног својства неке појаве дефинисаним и одговарајућим мерама и мерилима”.²⁶ Од 2007. године холандска влада примењује вишекритеријумски метод рада при изради стратегије националне безбедности, као и друге земље које су већ развиле такве стратегије, укључујући Немачку, Финску и Канаду.²⁷

Сходно томе, Божанић и остали су у свом раду анализирали два приступа за идентификацију ИРП-а. Први, безбедносни приступ по којем је „карактеристично везивање ИРП за степен опасности. Према коме се изазов везује за врло мали степен опасности по референтни објекат. Ризик се везује за већи степен опасности по референтни објекат, али са нагласком да деловање те опасности још увек није извесно, већ да опасност постоји у одређеном проценту. На крају, претња је скоро извесна опасност која захтева хитну реакцију.”²⁸ То је графички приказано на линијском дијаграму опасности (слика 1).



Слика 1 – Графички приказ изазова, ризика и претњи у односу на степен опасности²⁹

²⁴ Petersen Karen Lund, (2012), Risk: A field within security studies, European Journal of International Relations 18(4) 2012: 693–717.

²⁵ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, op. cit.

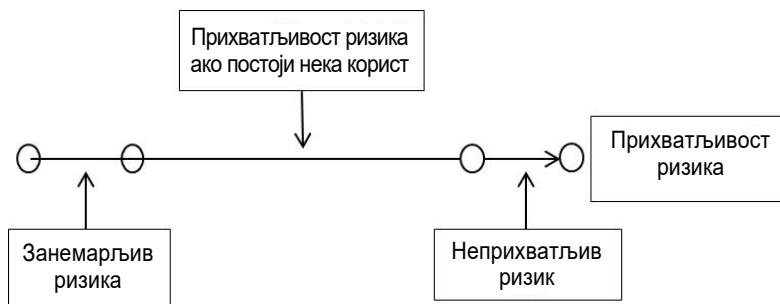
²⁶ Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, (2003), Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд, стр. 571.

²⁷ Mennen M.G. & van Tuyll M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, Journal of Risk Research, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

²⁸ Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, str. 245-252.

²⁹ Ибид.

Други приступ – менаџмент ризика „као централни појам има ризик, док се претња обично посматра као нешто што може да утиче да се степен ризика повећа. Тако се претња представља као један, али не једини фактор који утиче на процену ризика. На сличан начин као и на претходној слици могуће је дефинисати и ризик (слика 2). У овом случају кључни елемент је одређивање степена прихватљивости ризика.“³⁰



Слика 2 – Графички приказ ризика у односу на степен прихватљивости³¹

Према линијском дијаграму на слици 2, категорија „ризик“ одређује вероватноћу последица по референтни објект, која може да варира у зависности од специфичних услова ситуације, а ако упоредимо са сликом 1. „изазов“ представља прихватљив ризик, док је „претња“ степенована као неприхватљив ризик. На основу наведеног могуће је формирати вишекритеријумски модел секторског приступа и извршити рангирање појава угрожавања безбедности по степену опасности и дефинисати БИРП. Ово дефинисање могуће је извести преко интервалне скале, у оквиру интуитивног мерења које је погодно применити у друштвеним наукама, а своди се на оцену угрожености (обима, састава, усмерености, интензитета, вероватноће у настајању штете одређене врсте и обима).³²

Секторски аналитички оквир олакшава да се различите безбедносне динамике организују и концептуално разликују како би ова комплексна друштвена стварност била боље и лакше схваћена.³³ Секторски приступ и анализа војних, политичких, информационих, економских, социјалних и еколошких аспекта представља јединствену безбедносну агенду савременог приступа анализи националне безбедности и даје оквир за идентификовање чиниоца угрожавања безбедности, односно БИРП-а.

³⁰ Ибид.

³¹ Ибид.

³² О примени мерења у друштвеним наукама видети шире у: Арежина Ђерић Вера, (2021), Методологија истраживања у политичким наукама, Српска политичка мисао, бр. 1, год. 28. вол. 71, Институт за политичке студије, Београд, 2021, УДК 303:32.01, стр. 273-292.

³³ Ејдус Филип, (2012), исто, стр. 39.

Закључак

Једна од карактеристика теоријског и методолошког проучавања проблематичних питања теорије националне безбедности јесте недостатак јединственог приступа при употреби основних појмова и категорија који чине основу ове теорије. За студије безбедности појам опасност је централни појам. Без разумевања појма, класификације, процеса конструкције и перцепције БИРП-а, немогуће је систематско разумевање било које безбедносне динамике. Дакле, присуство мање или више усаглашених ставова о односу појмова „опасност“, „изазов“, „ризик“ и „претња“ може се повећати делотворност теоријског, методолошког и практичног утемељења целокупне политике националне безбедности. Наведена визија о међузависности појмова који се разматрају може послужити као одређена методолошка помоћ у овом процесу.

На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, представљених у различитим изворима, може се закључити да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Циљ овог рада био је да се предложи раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања и процене војних и невојних изазова, ризика и претњи при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се, у већини безбедносних проблема, преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе предложен је за анализу манифестних облика угрожавања националне безбедности. Примена аналитичког оквира могућа је у оквиру вишекритеријумског математичког модела. Пошто је ризик мерљива вредност, применом овог концепта повећава се објективност идентификације и процене БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

Литература

[1] Аржина Ђерић Вера, (2021), Методологија истраживања у политичким наукама, Српска политичка мисао, бр. 1, год. 28. вол. 71, Институт за политичке студије, Београд, 2021, УДК 303:32.01.

[2] Срђан Благојевић, Михајло Зоговић, Миливоје Пајовић, (2015), Политика односа са јавношћу у систему одбране, Војно дело, Институт за стратегијска истраживања 5/2015.

[3] Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, str. 245-252.

[4] Brauch H.G., (2011), *Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. In: Brauch H. et al. (eds) *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 5. Springer, Berlin, Heidelberg.

[5] Gordić Miodrag, Termiz Dževad i Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, ISBN 978-99955-99-02-7

[6] Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept Journal of Advanced Military Studies Volume 12, Number 1, pp. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

[7] Димитријевић Војин, (1973), Појам безбедности у међународним односима, Савез удружења правника Југославије, Београд.

[8] Ејдус Филип, (2012), Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои, Службени гласник, Београд.

[9] Corry Олаф, Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrovic M., Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[10] Јовановић Милош, Методологија процњивања изазова ризика и претњи Републици Србији, у: Тематска монографија, *Интегрална безбедност Републике Србије* (Теоријски аспект), 2017.

[11] Јуриеевич К. М. (2013), *Современные аспекты научных трактовок угроз национальной безопасности*. Региональные проблемы преобразования экономики, 2013, 1 (35)), 390-400. <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-aspekty-nauchnyh-traktovok-ugroz-natsionalnoy-bezopasnosti>

[12] Kovač Mitar, Marček J., (2013), Konzept und methodische Aspekte dbr Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie, *Osterreichische militarishe zeitschrift*, 1/2013, pp 34-47.

[13] Ковач Митар, Марчек Јан, (2001), Теоријске основе стратегије државе, Зборник радова са симпозијума о војној науци, Научна изграђеност и чиниоци војне стратегије, Институт ратне вештине, Београд, 2001.

[14] Ковач, Митар, Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, Свет књиге, Београд, 2003.

[15] Кравчук Алексей Андреевич, (2016), Категории „вызов“, „опасность“, „угроза“ в теории национальной безопасности // Вестник Забайкальского государственного университета, Т. 22. № 11. С. 65–74.

[16] Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, (2003), Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд.

[17] McLean Craig, Patterson Alan, Williams John, (2010), Risk Assessment, Policy-Making and the Limits of Knowledge: The Precautionary Principle and International Relations, 23 (4): 2010.

[18] Mennen M.G. & van Tuyll M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, *Journal of Risk Research*, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

[19] Mitrovic Miroslav, (2021), Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[20] Mitrovic Miroslav, (2021), Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, *Security and Defence Quarterly*, № 2/ 2021, vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

[21] Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, *Cooperation and Conflict*, 50(4), 2015: 475–491.

[22] Орлић, Дејан, (2004), Појмовно одређивање изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности, *Војно дело*, 3 Институт за стратегијска истраживања.

[23] Petersen Karen Loud, Risk: (2012), A field within security studies, *European Journal of International Relations* 18(4).

[24] Стајић, Љубомир, (2013), *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

[25] Стојковић Билјана, *Методологија процењивања изазова, ризика и претњи за потребе стратегијског менаџмента у области безбедности*, *Безбедност* 3/2013, стр. 36-51.

[26] Сушкова Ирина Алексеевна, (2018), *Соотношение и взаимосвязь понятий «вызов», «опасность», «угроза», «риск»*, Экономическая безопасность и качество, № 4 (33), Научно-практический журнал, ISSN 2618-6780.

[27] Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

[28] Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. *Administrative Consulting*;(1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

[29] Форца Божидар, (2016) *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“ стр. 563-579.

Документи

[30] National convention on the EU working group for Chapers 30 and 31, Comments on Draft National Security Strategy, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

[31] Стратегија националне безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“, број 94/2019.

Резиме

У основи, сваки облик организације власти предвиђа систем одбране са функцијама које обезбеђују одвраћање од угрожавања, као и супротставање разним видовима и облицима угрожавања основних друштвених вредности. Предмет овог рада јесте стратегија националне безбедности, односно

безбедносни изазови, ризици и претње који су од суштинског значаја за остварење највиших интереса безбедности државе.

Аутор је извршио анализу основних категорија теорије националне безбедности: „опасност“ „изазов“, „ризик“ и „претња“. На основу дефинисања и упоредне анализе ових категорија, представљених у различитим изворима, он открива њихов садржај и суштину и долази до закључка да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, сваки од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно штете. Сходно томе, уочено је да се у Стратегији националне безбедности Републике Србије не прави разлика између безбедносних изазова, ризика и претњи већ се о њима говори као о јединственој синтагми и категорији. Како је овај документ основа за интегрисано деловање снага безбедности, у функцији заштите виталних националних интереса, проблемско питање указује на значај што прецизнијег одређења ИРП безбедности, јер би непрецизно предвиђање могло да онемогући адекватан одговор када се неки од безбедносних изазова, ризика и претњи испољи на референтне објекте безбедности.

На основу дефинисања и упоредне анализе дефиниција ових категорија, представљених у различитим изворима, може се закључити да, упркос семантичкој сличности категорија „изазов“, „ризик“ и „претња“, свака од њих одређује различит степен ризика од угрожавања, односно настанка штетних последица. Циљ рада био је да се предложи раздвајање БИРП-а ради унапређења методологије идентификовања и процене војних и невојних изазова, ризика и претњи при изради Стратегије националне безбедности и осталих стратегијско-доктринарних докумената. Сходно томе, у стварности се, у већини безбедносних проблема, преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Аналитички оквир секторског приступа копенхашке школе предложен је за анализу манифестних облика угрожавања националне безбедности. Примена аналитичког оквира могућа је у оквиру вишекритеријумског математичког модела. Пошто је ризик мерљива вредност, применом овог концепта повећава се објективност идентификације и процене БИРП-а по безбедност државе. Овакав приступ, значајан је не само у погледу опредељења политике националне безбедности и политике одбране већ у највећој мери утиче и на планове развоја система одбране у целини, а посебно на развој способности Војске Србије.

Кључне речи: *савремени сукоби, национална безбедност, изазов, ризик, претња, опасност и штета*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



THE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF CHALLENGES, RISKS AND THREATS IN MODERN THEORY OF NATIONAL SECURITY*

Dragan Bojanić**

Достављен: 14. 02. 2022.

Језик рада: Енглески

Кориговано: 28. 02. и 24. 03. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 30. 03. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdela2202001B

In modern conditions, there is increasing uncertainty and unpredictability, which results in difficulties in security management. In security studies, the concept of danger is a central concept. Security dangers are manifested in the form of challenges, risks and threats. Although these are three different "states of danger", the phrase "security challenges, risks and threats" (SCRT) is most often used in public discourse, neglecting the fact that each of these concepts has its meaning, specifics and certain place in gradation, classification, and also prioritization of security dangers. The subject of this paper is the analysis of security challenges, risks and threats within national security strategy, which are essential for the fulfilment of the highest state security interests. On the basis of content analysis and comparative method, the interrelationship of these concepts, i.e. the essence, character and causes of threatening national security, has been considered.

The paper presents the problem of making a distinction between categorical concepts of national security. In this regard, the theory of sectoral approach to security has been proposed, as an analytical framework, in order to improve the scope of security dynamics of challenges, risks and threats, and also their essential distinction in an adequate way. Moreover, the research indicates that changes in security content, expanding and improving fields, have led to changes in management technology that includes risk management, but that there has been no real change in the overall concept.

Key words: modern conflicts, national security, challenge, risk, threat, danger and damage

* The paper is a part of the scientific research project "Physiognomy of Modern Armed Conflicts", which is conducted on the basis of the Plan of Scientific Research Activities in the Ministry of Defence and the Serbian Armed Forces for 2021, No. 2-2.

** University of Defence in Belgrade, Strategic Research Institute, Belgrade, Republic of Serbia, dragan.bojanic@mod.gov.rs

Introduction

The modern world is in the general search for new contents and forms of its security, and thus in the search for the establishment of the most efficient defence systems of states, alliances and regions. There is a general tendency for the improvement and development of all human activities, and thus the progress of the field of defence and security. Progress steps are not made evenly across all continents, regions and countries. Their strength and speed are conditioned by numerous political, economic, socio-historical and security factors. At the beginning of the third decade of the 21st century, people, countries and regions are interested and concerned about their destiny and security.

The fact is that there are numerous factors and sources of unrest, threats and endangering of many countries around the world, and that very often even great and powerful countries are not immune to them. The question is often posed whether states themselves do everything in their power to develop such defence systems that will protect them from various types of SCRT that they may encounter in the future. At the core of these events there are several key moments that have significantly increased the role of political, economic, technological and IT development factors.

Defence implies an organized response in terms of thwarting, preventing and reducing the effects of attacks that represent social action to undermine state.¹ All countries, throughout their history, have striven to avoid the position of victim, and therefore have developed and organized defence functions in accordance with the character of their socio-political systems.² Defence and security have always been important functions of politics and political system, and their development is an integral factor in the development of political system. A conceptualization of defence is one of the most important. The tasks of state bodies in developing national security policy are primarily aimed at establishing a single state interest which, having in mind the defined interests in the field of foreign policy and security, have to be incorporated into security concept and model. Security strategies, which have to serve to define the defence system, as one of the most important functions in the field of security of each country, result from the concept and model of security. Essentially, this issue boils down to modeling preventive, curative and post-curative action at SCRT.³

In order that the state defence fulfills its main social function, the primary condition is to be organized and to function as a system. This fact requires a comprehensive

¹ Blagojević Srđan, Zogović Mihajlo, Pajović Milivoje, (2015), Politika odnosa sa javnošću u sistemu odbrane, Vojno delo 5/2015.

² Ibid.

³ The curative type of action of the security subsystem is the form that eliminates the causes of endangerment and their holders in a legal manner. Post-curative action is, as a rule, directed in several directions: firstly, to reduce, eliminate and compensate (substitute) damage that has been done and, secondly, in the direction of undertaking activities that will prevent or at least reduce the possibility of endangerment and great damage.

See more in: Gordić Miodrag, Termiz Dževad, Tančić Dragan, (2015), Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma, Markos, Banja Luka, pp. 432-433, ISBN 978-99955-99-02-7

systematic strengthening of the entire national security system of the Republic of Serbia.⁴ Instead of the concept of “state strategy”, in the theory and practice of strategic thinking, the concept of “national security strategy” (hereinafter: NSS) is often used, which is of a lower level of generality.⁵ In order that state is optimally prepared to face various security challenges, risks and threats, decision-makers need an integrated, coherent and systematic approach, which will enable them to classify and compare different factors of security threats, set priorities and make an adequate and effective decision in strengthening the appropriate preparation and capacity building. At the same time, without a clear understanding of the semantic content of the main categories of national security theory, i.e. SCRT, it is impossible to establish an efficient system for providing state national security, whose absence makes impossible to create conditions for sustainable economic growth and development of state.

The subject of this paper is national security strategy, i.e. security challenges, risks and threats that are essential for the fulfilment of the highest state security interests. An addition to the analysis of the main categories of national security theory has been presented: “challenge”, “risk” and “threat”. On the basis of the definition and comparative analysis of the definitions of these categories, mentioned in different sources, the author reveals their content and essence and concludes that despite the semantic similarity of the categories “challenge”, “risk” and “threat”, each defines a different degree of risk from endangering, i.e. the occurrence of harmful consequences. It is essential to separate SCRT in order to improve the methodology for identifying and then assessing military and non-military CRT when developing the National Security Strategy and other strategic and doctrinal documents. Accordingly, in reality, dynamics from several security sectors (political, military, economic, social, ecological and informational) is intertwined in most security problems. This analytical framework of the sectoral approach of the Copenhagen School can be successfully implemented in the analysis of manifest forms of threats to national security. Since risk is a measurable value, by implementing risk-based concept, it becomes possible to develop methodology for an objective assessment of SCRT for state security. This approach is important not only in terms of defining national security policy and defence policy, but also has the greatest impact on the development plans of the defence system as a whole, particularly the development of the capabilities of the Serbian Armed Forces.

The analysis of the use of the concepts of security threats

The sources of danger are in nature and society, and its forms of expression are destruction or damage to some extent. In social practice, we encounter natural and social danger, and living beings strive instinctively, intuitively and rationally to protect

⁴ On the importance of state strategy, see more in: Kovač Mitar, Marček Jan, (2013), *Konzept und methodische Aspekte dbr Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie*, Österreichische militärische Zeitschrift, 1/2013, pp. 34-47.

⁵ Kovač Mitar, Marček Jan, (2001), *Teorijske osnove strategije države*, Zbornik radova sa simpozijuma o vojnoj nauci, Naučna izgrađenost i činioci vojne strategije, Institut ratne veštine, Beograd, p. 40.

themselves. The main form of manifestation of danger is threatening the existence of something or someone in a given state. Threatening can be accomplished only by the action of some natural or social force that has a destructive effect on a phenomenon, unintentionally or intentionally, purposefully – so, with the intention to produce some consequences for nature or society, that is, a man. The answer to two questions – who and what to protect society from and how to direct the security system - is the basis for all other actions in the field of security because they define, classify and explain the occurrence, duration and action of socially harmful and dangerous phenomena in security terms. In *criminal terms*, threatening means danger. The meaning of danger, in this sense, implies a lesser or greater possibility of destroying or damaging some good or value, endangering life or health, and it can be concrete or abstract. The phenomena of endangering security in *social sense* are related to social conflicts. For Ejodus (Filip Ejodus), the main concepts of security grammar are: *danger* (what threatens), *object reference of security* (what is endangered), *subject of security* (one that protects) and *means*, i.e. *security measures* (way of protecting). He believes that danger can manifest itself as a challenge, risk or threat (CRT).⁶

The theoretical aspect of the topic of this paper deals more directly with the issues of security threats and the relationship with SCRT. When we talk about security threats, the theory has firstly classified them into the so-called security phenomena, named as sources, forms and holders of threats.⁷ In the same context, Professor Mijalković (Saša Mijalković) emphasizes the SCRT phrase in terms of attitude towards security threats, and articulates the following relations: (1) security challenges correspond to security sources, (2) security risks are a metamorphosis of security threats and (3) security threats are, in essence, forms of threatening security.⁸

Starting from different scientific, theoretical, methodological and practical points of view, various sources and forms of anti-social action can be defined, classified and explained. In theory, there are three types of sources of threatening and endangerment, such as: social sources, natural sources and technical and technological sources. According to *security sectors*, it is possible to make a distinction between military, political, social, economic and ecological CRT. According to *the origin of danger*, those dangers that have originated within the political community - internal CRT, differ from those that arose out of it - external CRT. Theoretically, the police are primarily in charge of suppressing internal CRT, while the armed forces are responsible for preventing external threats. However, according to the theory of globalists, who question the once inviolable distinction between internal and foreign policy, there are less CRT that can be defined in this way. The number of traditional, that is, military CRT is getting smaller. On the other hand, non-military forms of

⁶ Ejodus Filip, (2012), *Međunarodna bezbednost, teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, p. 39.

⁷ See more: Stajčić Ljubomir, (2013), *Osnovi sistema bezbednosti*, Pravni fakultet, Novi Sad.

⁸ Mijalković, Saša, *Nacionalna bezbednost*, p. 110 in Forca B., (2016), *Teorijski i praktični aspekti savremenih izazova, rizika i pretnji bezbednosti*, Zbornik radova, "Srbija i strategijska raskršća ISIKS 2016", pp. 563-579.

endangerment, such as organized crime, terrorism, pandemics, energy and migrant crises, climate change, have acquired a transnational character. All of this leads to overlapping security functions of different parts of the security sector.

According to the realist theory, security is primarily accomplished by military means. Their behaviour is motivated by the desire to accumulate as much power as possible in order to achieve sufficient security,⁹ i.e. to reduce threats and ensure its survival and sovereignty as a precondition to accomplish any goal that state considers valuable to achieve, accomplish and preserve. Liberalists believe that international institutions are the main holders of international security, emphasize the importance of institutions and their cooperation, and point to the growing role of non-state actors and entities. Within this, they articulate that an individual (citizen) is increasingly becoming a subject of international security. Socioconstructivists believe that, due to the anarchic state of international relations, states are still the key object references of security because the existing international relations, as well as the mutual activities of their subjects, directly define the behaviour of states. According to them, reality has shown that certain phenomena are perceived as threats regardless of their actual situation, which represents the subjective perception of CRT in public. Characteristically, this school of thought recognizes threats as the main content of the security concept.¹⁰

In the background of the discussed expansion, improvement and sectoralization of the security concept, this paper presents an overview of three objective security threats and subjective security concerns, which have been established in theory and practice (the National Security Strategy of the Republic of Serbia) as the phrase: security challenges, risks and threats (SCRT)¹¹. In accordance with the mentioned, in the military and non-military security sector, all the complexity of identifying the current security challenges, risks and threats and the need to make a distinction between them is emphasized. In addition, there is an emphasis on the problem identified in the EU Working Group's commentary on the criteria and methodology used to identify, rank and classify the SCRT of the Republic of Serbia in the draft National Security Strategy adopted in 2019, for Chapters 30 and 31 in the process of the accession negotiations between the Republic of Serbia and the EU.¹² The National Security Strategy is a system of complementary norms in the field of state strategies that are directly related to the security system and the execution of specific defence state functions in political, economic, legal, technological,

⁹ Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

¹⁰ Mitrović M., Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, *Security and Defence Quarterly*, № 2/ 2021, Vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

¹¹ See more in: Ilić Predrag, (2010), *Bezbednosni izazovi, rizici i pretnje, ili činioci ugrožavanja bezbednosti*, Pravne teme, Beograd; i Forca Božidar, (2016), *Teorijski i praktični aspekti savremenih izazova, rizika i pretnji bezbednosti*, Zbornik radova, "Srbija i strategijska raskršća ISIKS 2016" p. 564.

¹² National convention on the EU working group for Chapters 30 and 31, (2018), *Comments on Draft National Security Strategy*, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

educational, informational, military, religious and other main state functions. It is the basis for the integrated operation of defence forces in the function of achieving a favourable state of state security through the manifestation of state power in the function of protecting vital national interests.¹³

Towards defining the terms challenge, risk and threat

The starting point for the successful definition and classification of modern SCRT in security studies is the definition of object references - what is protected. There are two important object references: state (and sovereignty) and an individual (society) and its identity. The meaning of the terms "danger(s)", "challenge(s)", "risk(s)" and "threat(s)" in dictionaries, encyclopedias and textbooks is neither clearly and substantially defined in terms of security nor clearly mutually distinguished. What we would like to articulate in this paper is that "the National Security Strategy of the Republic of Serbia"¹⁴ does not make a distinction between security challenges, risks and threats, but speaks of them as a single phrase and category. The second chapter of this Strategy, "Security Challenges, Risks and Threats", firstly states that they have "a complex character, so with similar content, scope and intensity can be manifested at a global, regional and national level" and that "the starting criterion in considering and citing CRT is the severity of the consequences for the security of the Republic of Serbia that could occur in the event of their manifestation". This indicates the importance of defining the security CRT as precisely as possible because imprecise assessment could lead to the impossibility of an adequate response when some of SCRT is manifested on security object references.

Such a situation in the scientific-professional, theoretical and practical sense creates quite a confusion including the possibility that these are synonyms, which they are certainly not. While the term "danger" mainly means and implies the current and possible general threat to security of some (one) or all (someone's) vital values or interests, primarily of state, such "precision" cannot be stated for seemingly simple terms such as CRT, which have become syntagmatic.

Danger is the objectively existing possibility of a negative impact, which can lead to the potential deterioration of the state of object. Thus, for example, the traditional signs of external national danger are: the emergence of hotspots of military and political confrontation; the presence of regional and international crises and armed conflicts; the establishment and energetic actions of blocs, coalitions; waging a psychological war; strengthening the military presence on the proposed battlefields; an intensification of intelligence activities, etc. Danger is defined by the presence of objective and subjective factors that have harmful properties. The constitutive characteristic of danger is its potentiality, that is, relation to the future.

¹³ Kovač Mitar, (2007), Teorijski i metodološki aspekti izrade i primene strategije nacionalne bezbednosti, Vojno delo, 3/2007, (UDK: 355.02.001.5/8 351.86.001.5), p. 37.

¹⁴ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije "Službeni glasnik RS", broj 94/2019.

Challenge is a set of circumstances, not necessarily particularly threatening, but, of course, it requires an answer to them. In other words, challenges are phenomena and processes that do not currently jeopardize security, but if concrete measures are not taken, security will be difficult to achieve or even impossible in the future. In fact, challenge is defined by the existence of indirect negative factors that in their development can lead to a conflict situation, significantly change the military and political situation and pose a direct threat to country. This circumstance turns challenge into the primary category of the “danger – security” system. According to Ejodus, “*challenge* is a situation that puts someone or something to test”.¹⁵ According to Orlić (Dejan Orlić), challenges are “potential forms of endangering stability and sovereignty of state and identity of an individual and society”, that is, “the source of risks and threats”. According to Mijalković, these are harmful phenomena, that is, “natural phenomena, social relations and technical-technological processes whose existence is (in itself) destructive”. From the above, it can be concluded that the subphrase “security challenge” can have both negative and positive meaning when used alone, and that within the phrase “security challenges, risks and threats” it has only a negative meaning.

Risk is, in its most general form, the possibility of harmful and undesirable consequences of the activities of the subject itself. At the same time, it represents certain limitations in the execution of planned actions, due to the fact that it is not always possible to predict exactly in advance how certain phenomena will affect the state security. According to Ejodus: “The second type of danger is *risk*, which can be defined as the possibility of loss, injury, embarrassment or destruction”.¹⁶ Orlić believes that risks are closer, more visible and more clearly measurable forms of endangering the sovereignty and identity of states and society. They are the sources of security threats, and the breadth of their impact is clearer.¹⁷

Threat is the most concrete and immediate form of national danger, created by the purposeful action of enemy forces. Danger and threat are different levels of the situation that violate the security of society. As the analysis of the scientific literature on national security issues shows, the term “threat” is sometimes used without revealing its essence, as a concept known to all a priori, or as a set of factors described by a simple list.¹⁸ Threat is a stage of extreme aggravation of contradictions, an immediate pre-conflict state, when there is the readiness of one of subjects to use force against some object in order to achieve its political and other goals. Most theorists have cited their definition of the term “threat” from dictionaries, lexicons, encyclopedias and textbooks of international relations. In such literature, “threats” are defined as someone’s conscious intention, possibility or capability to

¹⁵ Ejodus Filip, (2012), *ibid.*, p. 39.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Orlić Dejan, (2004), *Pojmovno određivanje izazova, rizika i pretnji u procesu preoblikovanja međunarodne bezbednosti*, Vojno delo 3/2004, pp. 76-93.

¹⁸ Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. Administrative Consulting;(1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

inflict harm or some other evil on someone. By uncritical adoption of such definitions, they have started from them in their definition of the term "security threat". As it is known, it often depends on some natural and technical-technological phenomena, conditions, processes and events, which cannot be called subjects, i.e. conscious factors, and can also threaten the safety of people.

As it can be seen, the interpretation of these phenomena in relation to the concept of "risk" presumes more additional questions than it gives answers. However, as already mentioned, challenge and threat pose different degrees of danger. In this case, it is possible to establish the following order: challenge, risk, threat. In this relation, challenge is not an immediate danger, which is not fully structured and not fully conducted, but which still needs to be addressed. Risk itself is a well-defined danger, which, however, is not so urgent as to provoke immediate defensive strategies. Threat is the most urgent danger that requires urgent and energetic action in order to neutralize it.

Obviously, even at first glance, "risk" and "danger" are different terms, although they are closely related to each other. The simple idea of risk and the semantic meaning of this word testify to this relation. Thus, in many modern dictionaries of Serbian and foreign languages, "risk" is interpreted as "the possibility of danger, failure". In modern colloquial speech and journalism, the word "risk" also often replaces the word "danger". The reason for this lies, first of all, in the fact that risk is often interpreted quite broadly and unilaterally, exclusively as the possibility of losses, without specifying other important features that characterize this phenomenon. Moreover, this is reflected in the concepts that characterize the antithesis of national security.

Thus, the following correlative order is currently established in the theory and practice of providing national security: "challenge" – "risk" – "threat". Generally speaking, it aims to reflect the process of growing national tension, depending on the character of the orientation and role of the subjective factor. The semantic difficulty of each of them has great practical significance because they reflect the degree of damage that can be inflicted on the subject and object of national security. The methodological role of this order is that the concepts of the antithesis to security, arranged in a logical sequence, firstly, show the multilayered and multiple character of those situations that cause concern and anxiety of people, which encourages them to take an action to protect their values; secondly, they emphasize the specifics of the content and characterize different degrees of the intensity of the manifestation of unfavourable factors. In support of this, it is interesting to note that Professor Mijalković, the author of the textbook "National Security" (2009), is reluctant to use the phrase SCRT, considering it one of the possible classifications of security threats. He also cites the following consideration: "Otherwise, threats are graded according to the criteria of the intensity of destructiveness and certainty of occurrence." For Paul Viotti, this ever-changing concept of what constitutes national security is due in part to different perceptions, preferences and exchanges of views among decision-makers.¹⁹

¹⁹ Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept, Journal of Advanced Military Studies, Volume 12, Number 1, p. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

Their differences in views are reflected in terms of: a) the degree of reality of the occurrence of damage as a cause of “transition” of possibilities into reality; b) the influence of subjective and objective factors; c) specific targeting of the impact on the object. The content of these terms does not cause special objections because each of them reflects the essential features of the phenomena they define. At the same time, there is the reason to clarify the “accommodation” of the concept of “risk” in this hierarchy. According to the author, it seems that the meaning contained in the term “risk” requires a different view of its relationship with the terms “challenge”, “threat”.

There are many definitions of risk in literature in which it is not “related” only to the activity of the subject. This would mean that risk is manifested not only as a result of the actions of the subject itself, but also in the negative development of the situation or the occurrence of accidental adverse events. The argument here is based on the fact that risk is always associated with damage to the subject, and that is danger. At the same time, it is not so important whether it arises as a result of the activities of the subject, other subjects or under the influence of environmental factors. Therefore, when we talk about risk, we usually mean the hypothetical possibility that there will be damage, i.e. the execution of danger. From these views, risk is a stage in the development of danger. In this context, risk acts as a kind of manifestation of danger, due to the purposeful activity of the subject.

The analysis and assessment of CRT are an integral part of national security activities. At the same time, it is worth paying attention to the fact that if challenges (to a lesser extent) and special threats are usually clearly identified in various official documents, then risks are practically not reflected in them. And this is not accidental. This is largely due to the fact that the subject, when anticipating or already “facing” challenges and threats, begins to reconsider its capabilities and risks in the current situation in a new way. Undoubtedly, risks have greater “mobility” and delay because the subject of providing national security, making and implementing certain decisions, can increase the initial uncertainty.

It seems that the concept of “risk” is more suitable not for the characterization of phenomena and processes that are contrary to the state of protection from national danger, but for the characterization of the situation of the choice of the security subject. According to the authors, in relation to the terms that characterize the antithesis of national security, the most acceptable approach is the one in which risk is derived from challenges and threats. From these views, the most adequate and purposeful one, from the point of view of the practice of organizing the process of providing national security, is “risk”. Other authors also believe that “threat” should be abandoned as a defining term in the development of security concepts and policies, and that the term “risk” should be used because it is the only one that can enable a “more radical reconfiguration of the security concept itself”.²⁰ This approach also removes the obvious contradiction between the logical and the real. Accordingly, the author concludes that the location of the concept of “risk” from the point of view of formal logic

²⁰ Corry O., Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrović M., Serbia’s National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021, <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

cannot be between the terms “challenge” and “threat”. In addition, it is worth paying attention to the noticed inverse relationship between risk and other phenomena of security antithesis. In the diagram, this relationship emphasizes that risk implies not only the possibility of damage, but also positive consequences, as well as the activity of the subject to minimize or prevent negative consequences.

The consideration of risk as a derivative of danger has arguments from the epistemological point of view, as well. The fact is that security risk analysis and assessment initially require the identification and understanding of dangers, but not vice versa: a risky decision. The one who makes a decision and the one who is affected by the decision each time mark different sides of the same difference and therefore are in a conflict because they dispose of their attention and the attention they demand from others in different ways.

Thus, the concept of “risk” is characterized not only by the possibility of negative consequences, but also some focus on success in the absence of absolute certainty to avoid losses in achieving national security goals. Of course, there is hope that new information (or new knowledge) will increase the possibility of moving from a risk situation to a greater security situation. However, this is not so simple. It often happens that the better we know military dangers and threats, and their causes, which is the most important, the deeper the awareness of risk becomes. The more rational and detailed the assessments are, the more uncertainty about the future, and thus risk, comes into our visual field, especially in the context of military confrontation, which is largely related to unforeseen situations and outcomes.

Undoubtedly, a political risk in providing national security is a problem that is often overpoliticized. The fact is that too high stakes in meeting the vital needs of national security impose a great burden of responsibility for risk in military and political decision-making. Thus, the acceptance of a political risk (or its rejection) usually provokes not only great intellectual and moral efforts, but is also accompanied by a conflict of interest groups. In this regard, every assessment of a political risk in providing national security has always been and remains contextually defined, which is most often expressed in the tendency of subjects to overestimate (underestimate) the political risk of a decision, as well as the degree of control over it.

After all, risk is always related to responsibility for decisions made, which means that it is more politically appropriate to interpret a problem as a danger rather than a risk. However, in the scientific community, among experts, the concept of “risk” is increasingly used when analysing the problems of providing national security. At the same time, it is obvious that the greater the uncertainties related to danger are, the number of risks that the subject of providing national security has to face is greater. In such a situation, it is necessary to pay more attention to the problems of risk management, and not to further refine the content of danger.

By the way, this aspect is reflected in the studies of the Western scientists. In particular, the British analyst Stephen Everts notes that after the Cold War, the research centres of the NATO members increasingly use the word “risk” in their studies of contemporary military and political realities, while previously the word “threat” was most often used. There are now thousands of shades of gray between white and black. The

perception of the risk of the current military and political reality is already reflected not only in the views of individual researchers, but also in official scientific publications.

Hammerstad and Boas argue that “the language of risk does not set causal patterns between threats and object references, but emphasizes, in Kant’s terminology, ‘conditions of possibility’, where risk can be translated into real damage”.²¹ The view that this damage can have serious consequences for individuals, groups and society, directs security decision-makers to identify risks and create preventive patterns that should prevent their harmful effects. Thus, Dimitrijević defines danger as an increased risk, which he equates with the possibility of damage (value part). He emphasizes here the second part (cognitive), which refers to the probability that damage will occur.²² There is a group of authors which believes that “threat” should be abandoned as a defining term in the development of security concepts and policies, and that the term “risk” should be used because it is the only one that can enable a “more radical reconfiguration of the security concept”.²³ Karen Lund Petersen also believes that the concept of risk is becoming increasingly important for security studies – preceding “security” and “threats” as the ruling concepts.²⁴ At the same time, risk does not set direct cause-and-effect manifesting patterns between threats and object references, but emphasizes the “conditions of possibility” in which risk could turn into real damage.²⁵ According to security practitioners, risk is a measurable value; by implementing the risk-based concept, it becomes possible to create a methodology for an objective assessment of SCRT for state security. When it comes to measurement in social sciences, it is “a procedure of systematic definition of the quantitative property of some phenomenon by defined and appropriate measures”.²⁶ Since 2007, the Dutch government has been implementing a multi-criteria method of developing national security strategies like other countries that have already developed such strategies, including Germany, Finland and Canada.²⁷

²¹ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government’s National Security Strategy, *Cooperation and Conflict*, 50(4) 2015: p. 478.

²² Dimitrijević Vojin, (1973), *Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima*, Savez udruženja pravnikâ Jugoslavije, Beograd.

²³ Corry Olaf, (2012), Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change, (in) Mitrović Miroslav, Serbia’s National Security Strategy – from where, through what and where to go. *Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021.
<https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

²⁴ Petersen Karen Lund, (2012), Risk: A field within security studies, *European Journal of International Relations* 18(4) 2012: 693–717.

²⁵ Hammerstad Anne, Boas Ingrid, gen.quote.

²⁶ Milosavljević Slavomir, Radosavljević Ivan, (2003), *Osnovi metodologije političkih nauka*, Službeni glasnik, Beograd, p. 571.

²⁷ Mennen M.G. & van Tuyl M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, *Journal of Risk Research*, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

Accordingly, Božanić et al. have analysed two approaches to the identification of CRT in their work. The first is the security approach, which is “characterized by relating CRT to the degree of danger. According to this approach, challenge is related to a very small degree of danger to object reference. Risk is related to a greater degree of danger to object reference, but with the emphasis that the effect of such a danger is still uncertain, and that danger exists in some percentage. In the end, threat is almost a danger that requires an immediate response.”²⁸ This is graphically presented in the line danger diagram (Figure 1).

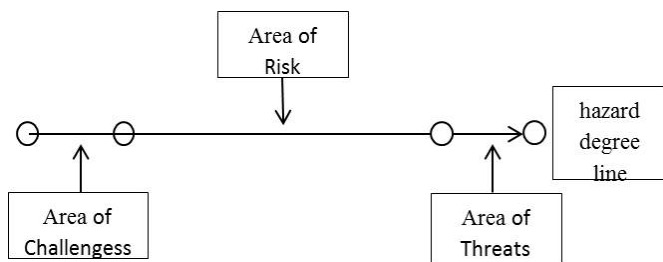


Figure 1 – The graphic presentation of challenges, risks and threats in relation to the degree of danger²⁹

The other approach - risk management “has risk as a central concept, while threat is usually viewed as something that can increase the degree of risk. Thus, threat is presented as one, but not the only factor influencing risk assessment. In a similar way as in the previous figure, it is possible to define risk (Figure 2). In this case, the key element is defining the degree of risk acceptance.”³⁰

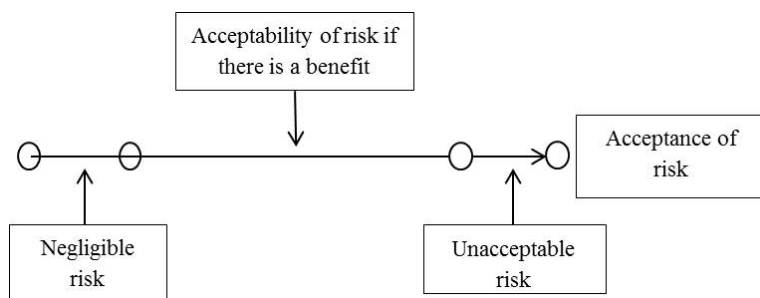


Figure 2 – The graphic presentation of risk in relation to the degree of acceptability³¹

²⁸ Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Međunarodna naučno-stručna konferencija Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa bezbednost za budućnost, pp. 245-252.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

According to the line diagram in Figure 2, the “risk” category defines the probability of consequences for object reference, which may vary depending on specific conditions of situation, and if we compare it with Figure 1 “challenge” represents an acceptable risk, while “threat” is graded as an unacceptable risk. Based on the above, it is possible to form a multi-criteria model of the sectoral approach and to rank the phenomena of security threats by the degree of danger and to define SCRT. This definition can be done via an interval scale, within the intuitive measurement that is conveniently implemented in social sciences, and boils down to the assessment of endangerment (scope, composition, direction, intensity, probability of damage of a certain type and extent).³²

The sectoral analytical framework facilitates the organization and conceptual differentiation of various security dynamics in order to make this complex social reality better and easier to understand.³³ The sectoral approach and the analysis of military, political, informational, economic, social and ecological aspects represents a unique security agenda of the modern approach to the analysis of national security and provides a framework for identifying factors of security threats, i.e. SCRT.

Conclusion

One of the characteristics of the theoretical and methodological study of problematic issues of national security theory is the lack of a unified approach to the use of main concepts and categories that form the basis of this theory. For security studies, the concept of danger is a central concept. Without the understanding of the concept, classification, construction and perception process of SCRT, a systematic understanding of any security dynamics is impossible. Thus, the presence of more or less harmonized views on the relationship between the terms “danger”, “challenge”, “risk” and “threat” can increase the effectiveness of the theoretical, methodological and practical foundations of the entire national security policy. The mentioned view of the interdependence of the considered terms can serve as some methodological assistance in this process.

On the basis of the definition and comparative analysis of the definitions of these categories, mentioned in different sources, it can be concluded that, despite the semantic similarity of the categories “challenge”, “risk” and “threat”, each of them defines a different degree of threat, that is, harmful consequences. The subject of this paper has been to separate SCRT in order to improve the methodology for identifying and assessing military and non-military challenges, risks and threats when developing the National Security Strategy and other strategic and doctrinal

³² On the implementation of measurement in social sciences, see more in: Arežina Đerić Vera, (2021), Metodologija istraživanja u političkim naukama, Srpska politička misao, No. 1, Yr. 28. Vol. 71, Institut za političke studije, Beograd, 2021, UDC 303: 32.01, pp. 273-292.

³³ Ejdus Filip, (2012), *ibid.*, p. 39.

documents. Accordingly, in reality, dynamics from several security sectors (political, military, economic, social, ecological and informational) is intertwined in most security problems. The analytical framework of the sectoral approach of the Copenhagen School has been proposed for the analysis of manifest forms of threats to national security. The implementation of the analytical framework is possible within the multicriteria mathematical model. Since risk is a measurable value, the implementation of this concept increases the objectivity of the identification and assessment of SCRT for state security. This approach is important not only in terms of defining national security policy and defence policy, but also has the greatest impact on the development plans of the defence system as a whole, particularly the development of the capabilities of the Serbian Armed Forces.

Literature

[1] Арежина Ђерић Вера, (2021), Методологија истраживања у политичким наукама, Српска политичка мисао, бр. 1, год. 28. вол. 71, Институт за политичке студије, Београд, 2021, УДК 303:32.01.

[2] Срђан Благојевић, Михајло Зоговић, Миливоје Пајовић, (2015), Политика односа са јавношћу у систему одбране, Војно дело, Институт за стратегијска истраживања 5/2015.

[3] Božanić Darko, Pamučar Dragan i Tešić Duško, (2017), Fuzzy logički sistem za rangiranje izazova, rizika i pretnji, III Међународна научно-стручна конференција Безбедност и кризни menadžment – теорија и пракса безбедност за будућност, стр. 245-252.

[4] Brauch H.G., (2011), *Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. In: Brauch H. et al. (eds) *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 5. Springer, Berlin, Heidelberg.

[5] Gordić Miodrag, Termiz Dževad i Tančić Dragan, (2015), *Metodološki osnovi istraživanja bezbednosti odbrane i terorizma*, Markos, Banja Luka, ISBN 978-99955-99-02-7

[6] Da Cruz José de Arimatéia, (2021), National Security Is Still an Ambiguous Concept *Journal of Advanced Military Studies* Volume 12, Number 1, pp. 211, Marine Corps University Press <https://muse.jhu.edu/article/797090>

[7] Димитријевић Војин, (1973), Појам безбедности у међународним односима, Савез удружења правника Југославије, Београд.

[8] Ејдус Филип, (2012), Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои, Службени гласник, Београд.

[9] Corry Олаф, *Securitisation and Riskification: Second-order security and the politics of climate change*, (in) Mitrovic M., *Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, Vol. 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[10] Јовановић Милош, Методологија процењивања изазова ризика и претњи Републици Србији, у: Тематска монографија, *Интегрална безбедност Републике Србије* (Теоријски аспект), 2017.

[11] Јуриеевич К. М. (2013), *Современные аспекты научных трактовок угроз национальной безопасности*. Региональные проблемы преобразования экономики, 2013, 1 (35), 390-400. <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-aspekty-nauchnyh-traktovok-ugroz-natsionalnoy-bezopasnosti>

[12] Kovač Mitar, Marček J., (2013), Konzept und methodische Aspekte der Formulierung und Umsetzung der staatlichen Strategie, Österreichische militärische Zeitschrift, 1/2013, pp 34-47.

[13] Ковач Митар, Марчек Јан, (2001), Теоријске основе стратегије државе, Зборник радова са симпозијума о војној науци, Научна изградњеност и чиниоци војне стратегије, Институт ратне вештине, Београд, 2001.

[14] Ковач, Митар, Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, Свет књиге, Београд, 2003.

[15] Кравчук Алексей Андреевич, (2016), Категории „вызов“, „опасность“, „угроза“ в теории национальной безопасности // Вестник Забайкальского государственного университета, Т. 22. № 11. С. 65–74.

[16] Милосављевић Славомир, Радосављевић Иван, (2003), Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд.

[17] McLean Craig, Patterson Alan, Williams John, (2010), Risk Assessment, Policy-Making and the Limits of Knowledge: The Precautionary Principle and International Relations, 23 (4): 2010.

[18] Mennen M.G. & van Tuyll M.C. Dealing with future risks in the Netherlands: the National Security Strategy and the National Risk Assessment, Journal of Risk Research, Vol. 18, No. 7, 2015 860–876, <http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.923028>

[19] Mitrovic Miroslav, (2021), Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. Eastern Studies (Wschodnioznawstwo), Vol. 15, <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>

[20] Mitrovic Miroslav, (2021), Assessments and foreign policy implications of the national security of the Republic of Serbia, Security and Defence Quarterly, № 2/ 2021, vol. 34, pp. 4. DOI: 10.35467/sdq/135592

[21] Hammerstad Anne, Boas Ingrid, (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government's National Security Strategy, Cooperation and Conflict, 50(4), 2015: 475–491.

[22] Орлић, Дејан, (2004), Појмовно одређивање изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности, Војно дело, 3 Институт за стратегијска истраживања.

[23] Petersen Karen Loud, Risk: (2012), A field within security studies, European Journal of International Relations 18(4).

[24] Стајић, Љубомир, (2013), *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

[25] Стојковић Билјана, *Методологија процењивања изазова, ризика и претњи за потребе стратегијског менаџмента у области безбедности*, Безбедност 3/2013, стр. 36-51.

[26] Сушкова Ирина Алексеевна, (2018), *Соотношение и взаимосвязь понятий «вызов», «опасность», «угроза», «риск»*, Экономическая безопасность и качество, № 4 (33), Научно-практический журнал, ISSN 2618-6780.

[27] Terry Teriff, Stuart Croft, Lucy James, Patric M. Morgan, (1999), *Security Studies Today*, Polity Press, Cambridge, p. 31.

[28] Feonichev A.B., Meleshin K.Yu. (2021), Theoretical and Methodological Features of the Analysis of the Basic Concepts of the Modern Theory of National Security. *Administrative Consulting*; (1):32-42. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-1-32-42>

[29] Форца Божидар, (2016) *Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности*, Зборник радова, „Србија и стратегијска раскршћа ИСИКС 2016“ стр. 563-579.

Documents

[30] National convention on the EU working group for Chapers 30 and 31, Comments on Draft National Security Strategy, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2018/06/Comments-on-Draft-National-Security-and-Defense-Strategies-National-convention-on-the-EU.pdf>

[31] Стратегија националне безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“, број 94/2019.

Summary

Basically, every type of government organization defines the defence system with functions that provide deterrence from threats, as well as countering various types and forms of threats to main social values. The subject of this paper is the national security strategy, i.e. security challenges, risks and threats that are essential for the fulfilment of the highest state security interests.

The author has analysed the main categories of national security theory: “danger”, “challenge”, “risk” and “threat”. On the basis of the definition and comparative analysis of these categories, presented in different sources, he reveals their content and essence and comes to the conclusion that, despite the semantic similarity of the categories “challenge”, “risk and “threat”, each of them defines a different degree of threat, that is, damage. Accordingly, it has been noticed that the National Security Strategy of the Republic of Serbia does not make a distinction between security challenges, risks and threats, but speaks of them as a single syntagm and category. Since this document is the basis for the integrated activities of the defence forces, in the function of protecting vital national interests, the considered issue indicates the importance of as precise definition of SCRT as possible because inaccurate definition could prevent an adequate response when some of security challenges, risks and threats manifest themselves on security object references.

On the basis of the definition and comparative analysis of the definitions of these categories, mentioned in different sources, it can be concluded that, despite the

semantic similarity of the categories “challenge”, “risk and “threat“, each of them defines a different degree of threat, that is, harmful consequences. The subject of this paper has been to make a distinction between SCRT in order to improve the methodology for identifying and assessing military and non-military challenges, risks and threats when developing the National Security Strategy and other strategic and doctrinal documents. Accordingly, in reality, dynamics from several security sectors (political, military, economic, social, ecological and informational) is intertwined in most security problems. The analytical framework of the sectoral approach of the Copenhagen School has been proposed for the analysis of manifest forms of threats to national security. The implementation of the analytical framework is possible within the multicriteria mathematical model. Since risk is a measurable value, the implementation of this concept increases the objectivity of the identification and assessment of SCRT for state security. This approach is important not only in terms of defining national security policy and defence policy, but also has the greatest impact on the development plans of the defence system as a whole, particularly the development of the capabilities of the Serbian Armed Forces.

Key words: modern conflicts, national security, challenge, risk, threat, danger and damage

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).

