

СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ ОДБРАНЕ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

Ранко Ђ. Мачкић**

Генералштаб Војске Србије, Управа за обуку и доктрину (Ј-7)

Предмет рада јесте утврђивање основних поставки даљег развоја стратегијског концепта одбране Републике Србије и потреба да се операционализују и плански примене основни ставови концепта тоталне одбране Републике Србије. Јасно одређен и дефинисан стратегијски концепт одбране Републике Србије представља важан чинилац заштите и достизања дефинисаних безбедносних интереса и циљева.

У првом делу рада ставови се заснивају на теоријским поставкама и резултатима упоредне анализе стратегијског концепта одбране Финске, Краљевине Данске, Краљевине Шведске, Савезне Републике Немачке, Републике Аустрије, Уједињеног Краљевства и Швајцарске. У наведеним државама анализирана су искуства у примени стратегијских концепата одбране и различити приступи у одбрани националних интереса.

У другом делу рада дефинише се појам концепта одбране, анализирају најважнији законски, стратегијско-доктринарни и плански документи којима је уређен систем одбране Републике Србије и дају препоруке за даљи развој система одбране.

Кључне речи: *стратегијски концепт одбране, концепт тоталне одбране, војна неутралност, кооперативна безбедност*

Увод

Геополитичке промене и догађаји који су се одиграли на простору бивше Југославије нису могли да не оставе трага на систем безбедности Републике Србије. Након распада бивше СФРЈ, све новонастале државе, па тако и државне заједнице у чијим оквирима је функционисала Србија (Савезна Република Југославија и државна заједница Србија и Црна Гора), започеле су процес реформисања безбедносних система у складу са новоусвојеним стратешким опредељењима у сфери безбедности.

Нове комплексне и међусобно повезане претње, настале под утицајем процеса глобализације, утичу на то да државе редефинишу своје безбедносне потребе и начин на који виде безбедност. Многе државе у протеклим годинама прилагодиле су своје политике безбедности и одбране новонасталим условима и дефинисале

* Текст је сажетак завршног рада насталог током усавршавања на Високим студијама безбедности и одбране.

** ranko.mackic@vs.rs

квалитетно нов приступ у заштити националних и одбрамбених интереса. То је значило да је требало урадити нове стратегијске основе и дефинисати правила употребе силе у складу са новим изазовима и безбедносним претњама.

У основи новог приступа безбедности значајно место заузима *интеграција и мултилатерално деловање* у решавању безбедносних проблема. Под интеграцијом се подразумева ангажовање свих субјеката друштва у решавању безбедносних претњи. Мултилатерално деловање уважава потребу међународне сарадње на свим нивоима у одговору на савремене ризике и претње безбедности. Обе поставке данас су препознатљиве код већине европских држава, укључујући и међународне организације (ЕУ, НАТО).

Политика одбране Републике Србије заснована је на интегралном и мултилатералном приступу питањима одбране и безбедности. У складу са политиком националне безбедности, политика одбране Србије усмерена је на развој политичких и војних способности потребних за пружање доприноса колективној одбрани и међународним мисијама под окриљем УН, као и на учешће у изградњи безбедносне и одбрамбене политике Европске уније. У остваривању циљева политике одбране напори државних органа првенствено су усмерени на развој ефикасног система одбране, његово стабилно функционисање и на стварање услова за његову интероперабилност са системима одбране држава укључених у евроатлантске интеграције.

Војна неутралност Републике Србије подразумева одбрану државе ослонцем на сопствене снаге, као и настојање да се самостално граде односи са другим државама. Укупни одбрамбени капацитети Србије, у односу на друге неутралне државе (Швајцарска, Аустрија), знатно су скромнији, а тиме и недовољни за адекватан одговор на постојеће и будуће изазове, ризике и претње. Неспорно је да ће економске околности и озбиљне унутрашње и спољнополитичке тешкоће у Републици Србији још дуго деловати као лимитирајући фактор изградње и јачања капацитета одбране сопственим средствима.

Основна обележја стратегијског концепта одбране

Ради свеобухватнијег сагледавања основних обележја стратегијског концепта одбране неопходно је дефинисати његов појам и извршити упоредну анализу основних поставки овог концепта код неких европских држава.

Појам стратегијског концепта одбране

У савременом приступу планирања одбране већина развијених држава полази од три категоријална појма: *одбрамбени циљеви, снаге и начин употребе снага*. *Одбрамбени циљеви* представљају резултате који се захтевају од система одбране у подршци националних интереса и циљева у миру, за време кризе или рата. *Снагама* се остварују одбрамбени циљеви, а њихово одређивање примарна је одговорност планера у области одбране. *Начини употребе снага* дефинишу се кроз концепте на различитим нивоима у систему планирања одбране. За складан и усмерен развој система одбране неопходна је равнотежа између ових категорија.

У литератури не постоји општеприхваћена дефиниција концепта, као основног категоријалног појма. У различитим приручницима, који дефинишу развој концепата¹, они се дефинишу као документа којима се успостављају основни принципи употребе војних снага и најчешће представљају везу између процењених претњи и начина на који војне снаге одговарају на те претње. Кроз концепте се реализују усмерења дата стратешким документима и њихова основна сврха јесте да опишу начин употребе војних снага и њихових способности у достизању дефинисаних циљева.

За разлику од доктрине, садржаји концепата чине идеје и предлози за решавање претњи које могу настати и на које садржајима доктрине није дефинисан могући одговор. Садржај концепта зависи од нивоа општости. Концепти могу да описују начине употребе целокупних војних снага на највишем нивоу општости или, пак, да описују употребу појединих борбених система или примену различитих облика обуке. На највишем нивоу – стратегијском, то су најчешће стратегијски концепти (одбране) и описани су у стратегијско-доктринарним документима, односно кроз релевантне ставове безбедносне и одбрамбене политике државе.

Стратегијски ниво планирања одбране одговоран је за дефинисање и израду стратегијског концепта одбране, а најчешће зависи од процењених изазова, ризика и претњи безбедности, основних опредељења политике одбране и укупног схватања безбедности. У основи, *стратегијски концепт одбране изражава основне ставове државе о начину ангажовања расположивих ресурса (људских, материјалних, финансијских и др.) у очувању и заштити њених одбрамбених интереса.*

С обзиром на то да се безбедност у глобалном смислу све више дефинише као недељива вредност и да све више зависи од сарадње, дијалога и партнерства са другим државама и недржавним актерима, многе државе (међународне организације) у операционализацији ставова стратегијског концепта одбране примењују свеобухватни приступ у одбрани националних интереса. Свеобухватни приступ, без обзира на изазове, у основи представља шири концептуални оквир у разумевању и решавању безбедносних проблема од традиционалног, државноцентричног. Концептуални приступ разматра безбедност истовремено кроз више димензија (политичку, војну, људску, економску, социјалну, здравствену, еколошку, енергетску). Ове димензије представљају компоненте свеобухватног приступа безбедности. Комплексност захтева у одбрани различитих димензија захтева да свеобухватни приступ интегрише, на политичко-стратешком нивоу, политику одбране, унутрашњих и спољних послова, као и све цивилне и војне способности ради лакшег управљања у одбрани националних интереса.

Државе и међународне организације (ЕУ, НАТО, Афричка унија), од почетка 21. века, у својим безбедносним и одбрамбеним политикама користе термин свеобухватни приступ (енгл. "comprehensive approach") под различитим називима. У употреби су и други термини попут „интерагенцијски приступ“, „мултидимензионални приступ“, „мултифункционалан приступ“, „мрежна безбедност“ и „укупан приступ владе“ (енгл. "whole of government approach").² Многе државе су у својим документима дефинисале свеобухватни приступ у одбрани националних интереса и своје војно доктринарне оквире прилагодиле свеобухватном приступу.

¹ *Concept Development and Experimentation*, Version 2.0, NORDEFCO, 2012. p. 2.

² De Coning, Cedric, "Civil-military relations and UN peacekeeping operations", *World Politics Review*, 19 May 2010; (приступљено 01. 01. 2013); <http://www.worldpoliticsreview.com>.

Упоредна анализа стратегијског концепта одбране

У раду је извршена анализа основних поставки стратегијског концепта одбране код једног броја европских држава, које иза себе имају дугу историју политичке и војне неутралности, које примењују концепт тоталне одбране и које су своје основне стратегијске поставке о одбрани прилагодиле новом безбедносном окружењу. Анализом су обухваћене и државе које своју безбедност заснивају на свеобухватном приступу одбрани националних интереса који укључује учешће различитих државних и међународних субјеката и организација у одбрани националних интереса.

Финска

Након Другог светског рата Финска је у спољној политици спроводила политику неутралности. Неутралност Финске темељи се на финско-руском *Споразуму о пријатељству, сарадњи и заједничкој помоћи* из 1948. године, који гарантује постојање односа пријатељства и сарадње између две државе. Финска неутралност има форму војног несврставања и неприпадања ниједном постојећем војном савезу иако није искључена могућност уласка у неки систем безбедности у будућности. Политика одбране заснива се на одржавању кредибилних војних снага које су интероперабилне према НАТО стандардима, али и на снажној подршци безбедносној политици Европске уније. Уласком у Европску унију 1995. године Финска је ојачала свој међународни положај и истовремено је симболички престала да инсистира на неутралном деловању у међународној заједници. Она сматра да позиција неутралности и данас омогућава најбољу заштиту њених интереса.

Политика неутралности не подразумева изолацију и резервисаност према политичким збивањима већ активан допринос мирољубивом решавању сукоба и развоју мирољубиве међународне сарадње. Финци, такође, истичу важност регионалне сарадње и регионалних организација за укупну европску безбедност и сарадњу. Године 2004. радна група финског парламента објавила је процену безбедносног окружења Финске. Оцењено је да она мора да задржи кредибилну одбрану, али да се савременим претњама може супротставити искључиво додатним ангажовањем у солидарним и мултилатералним активностима. Законом о операцијама подршке миру дефинисано је њено учешће у операцијама управљања кризама у оквиру УН, ЕУ, НАТО и мисије ОЕБС-а.³

Поред војне одбране, концепт народне, територијалне или тоталне одбране, који је усавршаван годинама, укључује и економске мере, мере цивилне заштите, мере сарадње са медијима, мере комуникације и одржавања јавног реда и мира. Према Уставу Финске, сваки грађанин дужан је да на неки начин учествује у народној (тоталној) одбрани. Сви грађани мушког пола подлежу војној обавези. У зависности од сложености обуке, регрути служе војни рок дванаест, девет или шест месеци. Сваке године више од 80% грађана позваних на одслужење војног рока заиста и

³ У операцијама за управљање кризама годишње може учествовати до 1.000 војника. Бројно стање финске војске јесте око 16.000 лица од којих 8.800 чине официри, подофицири и војници и 7.200 цивилна лица. За потребе рата величина Војске је око 350.000.

одслужи војни рок. Обнова знања и вештина резервиста представља један од суштинских елемената концепта тоталне одбране. Сваке године око 25 хиљада резервиста заврши обуку. Финска у миру не располаже стајаћом војском. Све војне јединице су у делимичном стању приправности, фокусиране на обуку. У случају рата могу се брзо распоредити.⁴

Сврха тоталне одбране јесте заштита виталних друштвених функција кроз правилно обезбеђење и употребу државних ресурса, компанија и цивилног друштва. Различита министарства одговорна су за припреме и спровођење задатака из области одбране. Министарство одбране је задужено за координацију послова из области тоталне одбране.⁵

У Финској сваки војни дистрикт има пандан у цивилној организацији друштва на локалном нивоу и разрађену законску процедуру за употребу расположивих ресурса у време криза или рата. Свим компонентама друштва дефинисана су законска права и обавезе у мобилизацији и употреби када то услови захтевају. Концепт тоталне одбране је 2006. године доживео своју ревизију у складу са променама у савременом безбедносном окружењу.⁶

У *Белој књизи* (The Government Report on Security and Defence Policy, 2009), наглашен је свеобухватни и системски приступ у операцијама управљања кризама и постконфликтној реконструкцији. Значајно место посвећено је међународној сарадњи ради одржавања и развоја кредибилних војних способности, јачању интероперабилности, учвршћавању међународне позиције, јачању безбедности и стабилности и способности система одбране.

У *Стратегији за обезбеђење виталних функција друштва* (The Strategy for Securing the Functions Vital to Society) дефинисане су улоге и надлежности сваког министарства у Финској, у планирању, припреми и извршењу задатака кризног менаџмента. Сарадња и интеракција представљају основ за успешну реализацију функција и задатака на националном нивоу. Та сарадња проверава се сваке две године на националном нивоу, организовањем и реализацијом одговарајућих вежби.

Ради потребе јачања постојећих организационих решења и ангажовања финских снага ван граница државе, финска влада је 2009. године усвојила *Националну стратегију за цивилни кризни менаџмент* (Finland's National Strategy for Civilian Crisis Management)⁷, која наглашава значај свеобухватног приступа и унапређења сарадње у операцијама између различитих учесника и примену синергије између развоја сарадње и кризног менаџмента, као и улогу представника цивилног друштва у кризном менаџменту.

⁴ Кари Веијалаинен, *Војна неутралност наспрот безбедносној сарадњи и интеграцији*, Економија и безбедност, 2009 (Центар за ЦВО), стр. 161–165.

⁵ Fact about National Defence, *The Finnish Defence Forces 90 years*, Public Information Division of Defence Command (www.mil.fi), Finland, 2008, p. 4–5, 36–37.

⁶ Kaskeala Juhani, *The Key for Multinational Interagency Co-operation*, AFCEA seminar in Helsinki 18 October 2007; приступљено 04. 04. 2013; <http://www.afcea.org>

⁷ Karsten Friis and Sanaa Rehman, *Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond* (Jari Mustonen, Finland's Comprehensive Crisis Management Strategy); (www.nupi.no.), Norway, 2010, p.11–17.

Краљевина Данска

Након хладног рата, Краљевина Данска је прилагодила концепт тоталне одбране новим безбедносним изазовима. У савременим условима његовом применом обезбеђују се довољне способности ради одговора на различите претње држави, као и управљање кризним менаџментом.

Основни циљеви политике одбране Краљевине Данске јесу унапређење безбедности, развој друштва и заштита националних интереса. Безбедносна политика темељи се на концепту тоталне одбране који је превасходно усмерен на спречавање сукоба, заштиту суверенитета и интегритета, мирног развоја и заштите људских права. Његова основна суштина је у координираној употреби свих ресурса друштва ради спречавања избијања рата, одбране државе и заштите цивилног становништва.

Дански модел тоталне одбране постао је камен темељац безбедносне политике.⁸ Концепт је заснован на територијалном моделу који обухвата надлежности и одговорности националне владе, општина, округа, добровољачких организација, као што су Гарда и добровољци за спасавање и различите приватне организације. У овом моделу сва министарства имају функционалну надлежност за реализацију задатака у концепту тоталне одбране, али су најважнија министарства спољних послова, одбране и правде. Сарадња свих елемената у концепту тоталне одбране је најважнији аспект у његовој операционализацији и организацији кризног менаџмента.

Концепт тоталне одбране је свеобухватни концепт који обухвата сарадњу између различитих организација: војске, полиције, данске агенције за управљање кризним менаџментом (ДЕМА), националне здравствене и ватрогасне службе, примену мера цивилне одбране, као и мере трагања и спасавања. Цивилна заштита има двојаку улогу – да обезбеди нормално функционисање јавних делатности у време кризе и рата и обезбеђење услова цивилном друштву да може да користи различите ресурсе у одбрани државе.

Организација кризног менаџмента почива на раду група формираних на три нивоа које уједно представљају ауторитете у оквиру концепта тоталне одбране (Владин комитет за послове безбедности, Поткомитет за послове безбедности и Међуресорна контакт група за безбедносну политику). У складу са променама у безбедносном окружењу, Данска влада ће до 2014. године извршити ревизију и доградњу концепта на бази досадашњих искустава у ангажовању својих снага ван граница државе.⁹

Основне мисије данске војске јесу учешће у мултинационалним операцијама и помоћ цивилним властима на пружању помоћи у случају катастрофа и удеса. Нова организациона структура војске, успостављена 2010. године, имала је за циљ да подржи додељене мисије и задатке војсци уз примену свеобухватног приступа (whole-of-Government), ради успостављања стабилизације и реконструкције и изградњи капацитета у зони операције.¹⁰

⁸ Steyn, Pierre. *Total Defence: A Danish Concept*, African Defence Review Issue No 16, 1994; приступљено 05.04.2013. <http://www.iss.co>

⁹ Steputtat Fin. Inter Agency Cooperation, *A Danish Perspective. Nordic Approaches to Whole-of-Government*, Security in Practice 6 · 2010; приступљено 05. 04. 2013. <http://mne.oslo.mil>

¹⁰ Данска је дала значајан допринос мировним мисијама Уједињених нација. Од 1948. године у мисијама је учествовало око 40.000 данских војника. У Данској постоји обавезно служење војног рока. Цивили могу служити војни рок од 4 до 12 месеци, у складу са специјалностима и типу јединице.

Краљевина Шведска

За време Балканских ратова 1912–1913. године Шведска се по први пут прогласила званично неутралном. У оба светска рата успела је да сачува неутралност, што је у знатној мери утицало на њену спољну политику и након Другог светског рата. Након распада хладноратовске поделе Европе, Шведска се нашла у новој ситуацији. Своју политику прилагодила је новој ситуацији у Европи, дефинишући је као војну неутралност. Од 1963. године пропагира такозвану „активну неутралност“ која подразумева висок ангажман државе на међународном плану, дипломатским средствима. Од 1995. године Шведска је чланица Европске уније.

Правни основ за шведску неутралност није дефинисан законским документима (Уставом државе, неким другим законом или уговором). За неутралност Шведске не постоје међународни уговори, па је поједини аутори који се баве проблематиком неутралности називају квазинеутралном државом, наглашавајући да је неутралност Шведске произашла из њеног геостратегијског положаја. Неутралност је добровољно прихваћена и заснована је на традицији. Шведски парламент (Риксдаг), расправљајући о потреби доношења закона о неутралности Шведске, одбио је ту могућност. Разлог за одбијање је став да закон не би унео никакве битне елементе у политику неутралности и могао би бити ограничавајући фактор у понашању државе при сарадњи са другим државама. Промене у одбрамбеној политици пошле су од чињенице да се могућност великог рата између великих блокова смањила, као и могућност мањих међудржавних сукоба.¹¹

Концепт тоталне одбране у Краљевини Шведској обухвата војну и цивилну одбрану. Носилац војне одбране јесте Војска. У свим документима Шведска наглашава да ће своју одбрану темељити на јаким оружаним снагама и свеобухватном приступу одбрани државе. Основни задаци војске су: одбрана државе у случају рата, надгледање територијалног интегритета у миру и рату, у ваздушном простору, на копну и мору, учешће у међународним мировним операцијама ради подршке миру и хуманитарним мисијама и спремност да се помогне у развоју друштва.¹²

Цивилна одбрана обухвата целокупно друштво, укључујући све службе које треба да функционишу у време кризе или рата, као што су: здравствена заштита, служба спасавања, снабдевање струјом и водоснабдевање. У цивилни сектор одбране укључене су различите агенције и органи власти на различитим нивоима, многе компаније и различите организације. Циљ цивилне одбране је заштита цивилног становништва, допринос миру и безбедности у свету и јачање способности друштва на реаговање у кризним ситуацијама. Свако министарство је одговорно за послове цивилне одбране у оквиру својих надлежности. За координацију свих активности одговорно је Министарство одбране.

Савремени концепт тоталне одбране препознаје захтеве ангажовања шведских снага у унутардржавним сукобима ван граница државе, али са наглашеном улогом у подршци цивилним актерима у решавању кризе. У оквиру Министарства одбране основана је

¹¹ Сениша Таталовић, Антон Гризолд, Влатко Цвртила: *Савремене сигурносне политике – државе и национална сигурност почетком 21. стољећа* (Загреб: Голден маркетинг-Техничка књига, 2008), стр. 221–234 и 399–408.

¹² Шведска и даље задржава попуну војске регрутовањем, а дужина војног рока у Копненој војсци и Ратној морнарици износи 7–15 месеци, а у јединицама за ПВД 8–12 месеци.

посебна државна агенција – Агенција за кризно управљање (The Swedish Emergency Management Agency, SEMA) са задатком да координира деловање државних и недржавних организација на подручју припрема целокупног друштва за деловање у кризним ситуацијама. Као и многе државе, Шведска је иновирала модел концепта тоталне одбране за потребе ангажовања ван граница државе и развила Континџенси цивилну агенцију (Swedish Civil Contingencies Agency) са задатком да јача и пружа подршку друштвеним капацитетима и њиховој припреми за превенцију ванредних и кризних ситуација.

Савезна Република Немачка

Уједињење Немачке и нова стратешка ситуација у Европи и изван ње снажно су утицали на редефинисање и другачије промишљање немачке безбедносне политике. С обзиром на бурне расправе о ангажовању Бундесвера (Bundeswehr, војска СР Немачке) у операцијама изван Немачке и изван НАТО простора, немачки Уставни суд је 1994. године донео одлуку која је означила прекретницу, односно закључио је да немачка војска може учествовати у управљању кризама у свету и изван НАТО простора, те за сваки појединачни случај кризе и учешће одлуку мора донети немачки парламент.

Своју безбедносну политику Немачка је утемељила на мултилатерализму и дипломатским начинима решавања међународних криза, примењујући свеобухватни приступ у одбрани националних интереса. Основна мисија немачке војске јесте одбрана националне територије, следећа по важности је мисија учешћа у операцијама успостављања и одржавања мира у оквиру НАТО-а и ЕУ и пружање подршке хуманитарним и мировним операцијама под окриљем Уједињених нација. Према немачком Уставу, у мирнодопском периоду врховни командант војске СР Немачке јесте савезни министар одбране, док у рату ту улогу преузима канцелар.¹³

Решавање безбедносних проблема у ширем безбедносном контексту исказани су у *Белој књизи* (2006), према којој основу националне безбедности чини Владин концепт „Превенција цивилних криза, решавање конфликта и постконфликтна изградња мира“, који поред класичних области: спољне политике, безбедности, одбране и политике развоја обухвата и друга безбедносна питања (економију, заштиту животне средине, образовање, финансије и социјалну политику). Видљиво је да немачки концепт свеобухватног приступа почива на мултилатерализму са тежиштем на питању употребе снага у међународном окружењу. Уједињене нације, НАТО и ЕУ наглашавају се као основни оквири мултилатералне употребе различитих војних и невојних снага Немачке у свеобухватном приступу.¹⁴

Министарским упутством (Defense Policy Guidelines, 2011) дефинише се стратегијски оквир војсци за извршавање мисија и задатака. Овим документом ближе је дефинисан свеобухватни приступ у заштити националних интереса (a whole-of-government approach), који укључује политичке и дипломатске иницијативе, економске мере, мере политике развоја, полицијске мере, хуманитарне, социјалне и војне ме-

¹³ Зоран Кековић: *Системи безбедности* (Београд: Факултет безбедности, 2009), стр. 307–309.

¹⁴ *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, (Berlin: Federal Ministry of Defence, 2006). Стр. 23; Приступљено 11. 04. 2013. <http://merln.ndu.edu>.

ре. Свеобухватни приступ може се обезбедити деловањем компетентних националних институција, свеобухватним активностима Владе и предузимањем одговорности и способности одређених немачким Уставом.

Национални ниво амбиција одређује ниво и квалитет војних способности Bundeswehр-а за извршавање мисија и задатака. Војне способности планирају се у складу са безбедносним захтевима, оперативним потребама, расположивим персоналом, материјалним и финансијским ресурсима. Сарадња, стандардизација и интероперабилност Bundeswehр-а са НАТО и ЕУ јесу претпоставке за непрекидно унапређивање војних способности. Придавајући значај војним способностима, у немачком Уставу општа војна обавеза је задржана, иако је обавеза служења војног рока суспендована.¹⁵

Република Аустрија

Аустрија је војно неутрална држава, чланица је Европске уније (1995) и НАТО програма Партнерство за мир. Године 1955. усвојила је Закон о сталној неутралности. За разлику од Швајцарске исте године је приступила пуном чланству Уједињених нација (сматрајући да тиме не негира национални суверенитет пошто је УН глобална организација) и почела да бележи запажену улогу у мировним операцијама. Након распада Југославије, Аустрија је почела све више да се оријентише у правцу НАТО-а. За Аустрију је једна од предности чланства у програму Партнерство за мир процес интероперабилности кроз који се војска модернизовала и повећала способност за учествовање у мировним, хуманитарним и операцијама спасавања заједно са другим државама.

У Аустрији је дошло до промене парадигме у европској безбедносној политици у кооперативну безбедносну политику. Ту промену Влада Аустрије усвојила је 2001. године, када је препознала нове безбедносне изазове и, у складу с тим, подржала свеобухватну безбедносну политику засновану, пре свега, на европској солидарности, а ЕУ и НАТО као партнере у мултинационалним операцијама.

Аустријска Влада одлучила је, 2001. године, да пошаље до 2.000 војника у међународне операције. Тај допринос односи се и на снаге које учествују у мисијама УН, као и „снаге за међународне операције“ које делују у оквиру Петерсбуршких задатака. Министарство одбране одлучило је, 2004. године, да упути у борбену групу ЕУ око 200 војника, заједно са Немачком, Чешком и Ирском. Од 2008. године тај контингент је појачан и припадницима из Македоније и Хрватске.¹⁶

С обзиром на опредељеност Републике Србије за статус војне неутралности и пуноправно чланство у ЕУ, модели и механизми структуре и ангажовања војске Аустрије најприближнији су моделу војске који Република Србија жели да изгради. У односу на број становника величина аустријске војске (25.900) приближна је величини Војске Србије. Све су то разлози да сарадња у области одбране са Аустријом, по квантитету и квалитету, предњачи у односу на сарадњу са другим државама.

¹⁵ *Defence Policy Guidelines* (Berlin: Federal Ministry of Defence, 2003); Стр. 1–12; Приступљено 11. 04. 2013. <http://merln.ndu.edu>.

¹⁶ Јозеф Хелцл, *Европска политика безбедности и одбране у функцији јачања Европске Уније*, Војно дело 4/2009, стр. 36–41.

Уједињено Краљевство

Безбедносна политика Велике Британије до краја хладног рата била је усмерена на одбрану од совјетске војне претње и борбу са терористичким снагама у Северној Ирској. Променом власти 1997. године и доласком на власт Лабуристичке партије долази до наглих промена у изградњи свеобухватног приступа у одбрани националних интереса. За примену и објашњење свеобухватног приступа користе се различите синтагме у британским стратегијским и доктринарним документима.

У *Стратегији националне безбедности Велике Британије* стратегијски приступ обухвата коришћење свих националних способности ради просперитета државе, ширења утицаја у свету и јачања безбедности. У спровођењу Стратегије националне безбедности примењује се *укупан приступ владе* (енгл. *whole of government approach*) који захтева флексибилно ангажовање свих владиних тела и агенција у спровођењу политика и програма.¹⁷

У здруженој доктринарној публикацији „*Свеобухватни приступ*“ (енг. *The Comprehensive approach*) у потпуности је нормативно уређен концептуални оквир за изградњу и примену свеобухватног приступа.¹⁸ У објашњењу свеобухватног приступа наводи се да је концепт применљив у спектру конфликта и криза, у националним и међународним оквирима. Степен примене зависи од свеобухватног одговора, комплексности кризе, њеног трајања и природе, као и потенцијалних бенефита. Свеобухватни приступ заснива се на заједништву и разумевању. Најважније активности – превенција, интервенција, опоравак и одрживост захтевају синхронизовану акцију ради обезбеђења самоодрживог мира. Очигледно је да је овакав приступ усмерен на ангажовање британских снага ван територије Велике Британије у заједничким напорима НАТО, ЕУ и УН.

У *Доктрини одбране Велике Британије* (2011) користи се *интегрисани приступ* који подразумева виши ниво сарадње у односу на *свеобухватни приступ* који се користи у НАТО. Циљеви националне политике остварују се усклађеном и делотворном применом инструмената националне моћи: дипломатије, економије и војске. Примена интегрисаног приступа у заштити националних интереса је посебно важан за управљање кризама. Његову основу чини ангажовање владе и развијена међуагенцијска сарадња. На националном нивоу интегрисани приступ захтева јасне националне циљеве, јако политичко вођство и сарадњу између ресорних министарстава. У ширем мултинационалном окружењу захтева ангажовање већег броја актера, међународне и невладине организације.¹⁹

Предности свеобухватног приступа позитивно се одражавају на ангажовање војних снага у решавању криза, посебно у: свеобухватној анализи ситуације која војним снагама помаже да разумеју узроке кризе, правилну процену ризика и доношење одлука; олакшаној анализи и планирању због великог број координираних учесника из владиних институција; учешћу великог броја различитих експерата и обез-

¹⁷ *The National Security Strategy, A Strong Britain in an Age of Uncertainty*, TSO (The Stationery Office), London, 2010, p. 9, 10, 34.

¹⁸ Ministry of Defense of the United Kingdom, The Joint Doctrine & Concepts Centre: Joint doctrinal note No 5. *The Comprehensive approach*, 2006. (приступљено 09. 04. 2013); <http://www.mod.uk>.

¹⁹ *British Defence Doctrine, Joint Doctrine Publication 0–01 (JDP 0–01)*, The Development, Concepts and Doctrine Centre, Ministry of Defence, Shrivenham, 2011, paragraph 119–140 (www.mod.uk/dcdc).

беђењу додатног квалитета обавештајним активностима у току припрема. Планирањем у свеобухватном приступу постиже се ефикасност употребе ограничених ресурса и разрађеним процедурама скраћује време реаговања на кризу.²⁰

Швајцарска

Швајцарска је једина држава у Европи којој је званично међународно призната *стална неутралност*²¹ као њено трајно спољнополитичко опредељење. Швајцарска неутралност дефинисана је још 1648. године (Вестфалски мир), а потврђена 1815. године (Бечки конгрес). Постоје три основна разлога швајцарске политике неутралности: (1) привредни, (2) географски и геостратешки и (3) историјски и традиционални. Привредни разлог се огледа у финансијском аспекту, јер Швајцарска не одржава велику стајаћу војску и велики број професионалаца. Други важан разлог одбрамбене швајцарске стратегије је рељеф који чини високо планинско земљиште и тешко проходан терен са великим бројем природних препрека. Трећи разлог је повољно историјско искуство са неутралношћу и жеља за одржавањем таквог статуса и убудуће.²²

Одбрану државе Швајцарци су утемељили на концепту тоталне одбране који је доживео промене крајем деведесетих година прошлог века, обухвативши и друге димензије друштва (економску, еколошку, технолошку, политичку и друштвену). Концепт тоталне одбране подразумева свеобухватну националну одбрану, укључујући и војне и цивилне инструменте како би се осигурала независност државе, одбрана територије и заштита становништва. Стратегијска улога швајцарске војске обухвата превенцију, одвраћање и одбрану.

Промене ситуације у Европи након 1990. године, као и смањивање важности традиционалних (војних) претњи, односно појављивање нових претњи (тероризам, криминал и сл.) захтевали су модификацију дела наведених поставки. Неутралност више није сама себи циљ него је инструмент за остваривање властитих спољнополитичких и безбедносних циљева. Мултилатерализму се даје предност у односу на неутралност, која се користи само када се остали инструменти покажу неуспешним. Према новом схватању неутралности Швајцарска већи нагласак даје на међународно деловање и учешће у међународним мисијама подршке миру и управљања кризама, сарадњу са суседима, као и европским и другим међународним организацијама.

Влада Швајцарске усвојила је 2010. године нови безбедносно-политички извештај о политици безбедности и одбране Швајцарске. У њему је апострофиран нови стратегијски концепт који у основи има наглашену приврженост политици неутралности и

²⁰ House of Commons Defence Committee: *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace Seventh Report of Session 2009–10*. 2010; Приступљено 12. 04. 2013. <http://www.publications.parliament.uk>

²¹ Молдавија је једина држава у Европи (пored Републике Србије), која је усвајањем новог Устава 1994. године унilaterално прогласила статус сталне неутралности. Иако својим уставом забрањује могућност присуства страних трупа на својој територији, руске трупе су већ годинама присутне на територији непризнатог отцепљеног региона Приднестровља. Молдавска неутралност није призната ни од једне државе. *Малта* је прогласила војну неутралност 1980. године, по затварању британских и НАТО база на својој територији. Неутралност је амандмански унета у Устав изменама из 1987. године.

²² *ibid*, Таталовић, стр. 235–255 и 409–418.

чврстој традицији организовања војске, заснован на милицијском типу. Политика неутралности не представља препреку за остваривање свеобухватне безбедносне сарадње. У односу на политику „безбедности кроз сарадњу“ која је покренута 2000. године, тежиште новог извештаја је на свеобухватном приступу у одбрани националних интереса заснованом на политици „безбедносног савеза Швајцарске“, који кроз једну осмишљену сарадњу са иностранством гарантује безбедност и стабилност Швајцарске и даје допринос регионалној и глобалној безбедности и стабилности. Идеја о „безбедносном савезу“ предвиђа сарадњу између цивила и војске уз цивилно руковођење. Циљ је да „безбедносни савез“ што је могуће пре и адекватније реагује на угрожавање и повреду швајцарских безбедносних интереса и нормализује стање – да што пре оспособи и успостави функције државе и друштва.²³

Швајцарска види Партнерство за мир као прилику за промовисање својих традиционалних политика из области безбедности, као што су ширење хуманитарног права, реформа сектора безбедности и успостављање демократске контроле оружаних снага у бившим комунистичким државама и другим неевропским државама партнерима НАТО, сарадњу у случајевима елементарних непогода и ванредних стања.

Једна од главних претпоставки утемељености политичке неутралности неке државе јесте и питање да ли је ли наоружана и способна за самоодбрану. Испуњење ове претпоставке важно је за очување суверенитета, територијалног интегритета и заштиту власти тог становништва без чланства у одбрамбеним организацијама. Швајцарска нема стајаћу војску ни територијалну одбрану, како се често мисли. Њена територијална организација има координацијско-повезујућу функцију свих делова одбрамбено-заштитног система.²⁴ Поред савезног министарства и кантоналних војних уреда у миру се налазе само језгра команди корпуса, дивизија и бригада са радним јединицама и јединицама за обезбеђење објеката и једне ваздухопловне ескадриле за надгледање ваздушног простора.²⁵

У оквиру система одбране Швајцарска изграђује: војну одбрану (одвраћање од агресије и вођење оружане борбе у рату), цивилну одбрану (заштита људи и материјалних добара у рату и свим другим условима угрожавања) и одбрану привреде (обезбеђење производње опреме и материјалних добара неопходних за вођење рата). Полицијске снаге су задужене за унутрашњу безбедност.

Основни циљ цивилне одбране Швајцарске јесте припрема цивилног становништва за преживљавање у условима савременог рата и мирнодопских угрожавања, која постаје све значајнија. Основна два задатка цивилне одбране су обавештавање и обучавање. У случају опасности ниједна земља у свету не обезбеђује склони-

²³ Види шире у: Николе Херзог, *Промена швајцарске политике безбедности*, Војно дело, лето/2010, стр. 76–77.

²⁴ У функционалном погледу војска Швајцарске није подељена на видове већ на родове (пешадија, механизоване јединице, артиљерија, инжењерија, веза, противваздушна заштита, санитет и позадина), службе (транспортна, муницијска, свештеничка, морално-политичка, административна и војна полиција) и 30 помоћних служби (стражарска, минерска, курирска, грађевинска, поштарска...). Милицијски принцип састоји се у томе да на свим нивоима (општински, кантонални, федерални) парламентарци, као и многи чланови извршне власти, имају обавезу учешћа у војсци. Од 350.000 војника и официра у швајцарској војсци само њих 4 200 чине активни састав. Сви швајцарски држављани мушког пола између 18 и 20 година старости пролазе обуке у трајању од 18 недеља, а између 20 и 30 година живота дужни су проћи седам тренажних курсева (сваки у трајању три недеље). Мировне мисије одобрава Парламент ако имају више од 100 војника и трају дуже од три недеље. Швајцарска војска не сме учествовати у борбеним операцијама, већ само у активностима за очување мира.

²⁵ Ibid. Таталовић, стр. 250.

шта за тако висок проценат цивилног становништва као Швајцарска. За отприлике 6.500 000 швајцарских грађана Влада је обезбедила адекватан простор у склоништима.²⁶

У анализираним стратегијским концептима приметне су сличности које се односе на ангажовање свих расположивих ресурса у одбрани националних интереса када је у питању одбрана државе и развој капацитета и способности за деловање на међународној сцени у координацији са различитим актерима у кризним подручјима на којима се ангажују снаге државе. Основне стратегијске концепте поједине државе темеље на начелима интеграције и мултилатералности, концепту тоталне одбране или свеобухватном приступу решавању безбедносних проблема унутар државе или кроз различите међународне активности (табела 1).

Државе које су прокламовале војну неутралност дуги низ година прилагођавале су своје безбедносне политике новим безбедносним изазовима не наглашавајући чврсто своје неутрално деловање у међународној заједници. Политика неутралности се све више схвата као активан однос према политичким збивањима у међународној заједници у односу на раније схватање које је подразумевало изолацију и резервисаност према безбедносним проблемима. Све анализиране државе своје политике одбране заснивају на одржавању кредитбилних војних снага које су интероперабилне према НАТО стандардима, али и на снажној подршци безбедносној политици Европске уније.

Табела 1 – Приказ основних ставова у политикама одбране

Држава	Чланство у међународним организацијама	Основне поставке политике одбране	Приступ у одбрани националних интереса	Ангажовање ван граница националне територије
Финска	војна неутралност	мултилатералност, стандарди НАТО, подршка ЗБОП	концепт тоталне одбране (заштита виталних функција државе)	свеобухватни приступ у МНОп кроз кризни менаџмент
Краљевина Данска	чланица НАТО	унапређење безбедности, развој друштва, заштита националних интереса (не учествује у доношењу војних одлука у оквиру ЗБОП)	концепт тоталне одбране (спречавање сукоба, заштита суверенитета, заштита људских права)	свеобухватни приступ у МНОп кроз кризни менаџмент
Краљевина Шведска	војна („активна“) неутралност	јаке оружане снаге, свеобухватни приступ одбрани, подршка ЗБОП	концепт тоталне одбране (војна и цивилна одбрана са кризним менаџментом)	допринос МНОп кроз кризни менаџмент
Савезна Република Немачка	чланица НАТО	мултилатералност, дипломатски начин решавања међународних криза, стандарди НАТО и ЕУ, подршка ЗБОП	свеобухватни приступ у одбрани националних интереса	учешће у решавању криза и ван НАТО простора

²⁶ Ibid. 418. (Таталовић).

Република Аустрија	војна („активна“) неутралност (Закон о сталној неутралности)	кооперативна безбедносна политика, стандарди НАТО, подршка ЗБОП	кооперативна безбедност	ЕУ и НАТО партнери у МНОп
Уједињено Краљевство	чланица НАТО	стандарди НАТО, подршка ЗБОП	свеобухватан приступ (укупан приступ владе или интегрисани приступ)	свеобухватан приступ на националном нивоу и МНОп
Швајцарска	званично међународно призната стална неутралност	мултилатералност, превенција, одвраћање и одбрана	концепт тоталне одбране (војна одбрана, цивилна одбрана и одбрана привреде)	свеобухватан приступ у међународним мисијама подршке миру и управљања кризама

Државе које су прокламовале војну неутралност или се традиционално сматрају неутралним у савременим међународним односима, користе неутралност као средство спољне политике. Неутралност омогућава владама да слободније и самосталније одлучују о националној спољној и безбедносној политици. Неутралне државе користе специфичан статус да се наметну као преговарачи и посредници у међународним споровима, пружаоци добрих услуга, заступници интереса других држава, специјални изасланици и представници, домаћини великих конференција или седишта великих међународних и регионалних организација.

Концепт тоталне одбране поједине државе заснивају на учешћу свих субјеката друштва у одбрани. Одбрана је обавеза, како надлежних државних органа, тако и других бројних друштвених субјеката, али и сваког пунолетног грађанина. Зато није случајно што се у уставима већег броја држава, нарочито на европском тлу, потенцира право и обавеза грађана да бране земљу. Карактеристично је да овакав приступ одбрани имају и државе које су у безбедносном смислу у много повољнијем положају од Републике Србије, укључујући и оне које су приступиле евроатлантским интеграцијама или су већ одавно део њих.

Наглашавајући свеобухватни приступ у стратегијским концептима, ове државе су ојачале свој међународни положај и изградиле нови квалитет у одбрани својих националних интереса. Учешћем у активностима регионалне и међународне сарадње повећале су сопствену безбедност, јер су узеле у обзир безбедносне интересе суседних држава, као и држава из ближег и даљег окружења. Наведене државе обезбедиле су национално јединство ангажовањем широког спектра учесника од појединца до Владе са јасно дефинисаним задацима за које се припремају у миру и настоје да уштеде значајна буџетска средства правилним планирањем, поделом задатака и обавеза и изражавањем приоритета у креирању система безбедности и одбране.

Код наведених држава модел стратегијског концепта одбране заснива се на интеграцији ресурса и функција на националном нивоу, што представља услов за успешно повезивање са другим актерима на међународној сцени и стварању свеобухватног приступа у одбрани и заштити националних интереса. Стратешки приоритет ових држава јесте да своју политику безбедности у највећој мери усклађују са деловањем релевантних међународних организација и чинилаца.

Основна опредељења у развоју концепта одбране републике србије

Ради ближег одређења основних опредељења у развоју концепта одбране неопходно је дефинисати његов појам, одредити нормативно-правни основ и дефинисати правце даљег развоја концепта одбране.

Појам концепта одбране

Одбрана је темељна државна функција од посебне друштвене важности коју организују елементи система одбране ради реаговања на изазове, ризике и претње безбедности државе. Одбрана државе има прворазредни национални и државни интерес, будући да се кроз њу преплићу све остале сфере људске делатности, усмерене на стварање основних претпоставки за свеукупни развој и просперитет. Република Србија, као самостална држава од 2006. године, изграђује систем одбране по мери својих потреба и у условима који детерминишу укупност односа на глобалном, регионалном и локалном плану.

Политика одбране Републике Србије темељи се на јачању властитих одбрамбених капацитета, европској и евроатлантској спољнополитичкој оријентацији и способности за активно учешће у процесима сарадње и заједничког деловања са другим државама и субјектима међународних односа на изградњи националне, регионалне и глобалне безбедности.

Стратегијски концепт одбране Републике Србије, као скуп ставова о начину ангажовања ресурса у очувању и заштити одбрамбених интереса, утврђује се на основу опредељења и циљева политике одбране и процене изазова, ризика и претњи безбедности, као и нове друштвене и међународне улоге одбрамбених потенцијала, а развија се према реалним могућностима. Основне стратегијске поставке одбране заснивају на примени *концепта тоталне одбране*, кроз интегрално ангажовање субјеката одбране и расположивих одбрамбених потенцијала. Други сегмент је партнерска и мултилатерална сарадња са другим државама и међународним организацијама и институцијама у одбрани и заштити одбрамбених интереса. Стратегијски концепт одбране представља основу за пројектовање система одбране Републике Србије.²⁷

За дефинисање употребе снага система одбране неопходан је јасан концепт одбране. На основу напред изнетог, под појмом концепта одбране Републике Србије подразумева се *интегрално ангажовање снага и субјеката система одбране, расположивих ресурса одбране, као и партнерство и мултилатерална сарадња са другим државама и међународним организацијама и институцијама у одбрани и заштити одбрамбених интереса*.

У Доктрини Војске Србије (2010) дефинисан је *здружени оперативни концепт* који представља основно опредељење о начину остваривања додељених мисија и извршавања задатака Војске Србије расположивим ресурсима одбране у конкрет-

²⁷ Стратегија одбране Републике Србије (Београд: Службени гласник Р. Србије 38/09 од 26. 10. 2009), стр. 13–14.

ним геополитичким, економским, демографским, безбедносним, просторним, временским и другим условима.

Суштина здруженог оперативног концепта јесте да ће „Војска Србије: у оружаном сукобу – одлучно бранити Републику Србију; у миру – употребом дела снага, у складу с одлукама Народне скупштине Републике Србије и председника Републике, пружати подршку цивилним властима у супротстављању претњама безбедности и, на партнерским основама с оружаним снагама других држава, учествовати у изградњи и очувању мира у региону и свету. У супротстављању претњама безбедности, Војска Србије ће својом организованашћу, опремљеношћу и оспособљеношћу и сарадњом с оружаним снагама окружења доприносити стварању повољног безбедносног окружења Републике Србије“.²⁸

Планирање употребе снага одбране усмерено је на одржавање и развијање способности које ће омогућити извођење операција ради одбране државне територије, учешћа Војске Србије и других снага система одбране у заједничким мисијама стварања и заштите колективне безбедности и подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

Нормативне претпоставке концепта одбране

Систем одбране Републике Србије уређен је Уставом Републике Србије, као највишим нормативно-правним актом, већим бројем закона и одређеним стратегијско-доктринарним документима. Усвајањем системских закона и подзаконских прописа из области одбране, као и доношењем стратегијско-доктринарних докумената: Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране Републике Србије и Доктрине Војске Србије, створене су неопходне претпоставке за функционисање и сталну доградњу система одбране.²⁹

Нормативно-правно уређење система одбране Републике Србије

Уставне одредбе о одбрани су од посебног значаја, јер представљају темељ одговарајућих законских решења у овој области. У Уставу су дефинисани основни циљеви система одбране, односно основне вредности које Република Србија брани: очување и одбрана суверенитета, независности и територијалне целovitости државе (члан 97. тачка 1.) и одређени су најбитнији субјекти, односно институционални елементи (Народна скупштина, Влада, председник Републике и Војска Србије). Такав приступ, уосталом, карактеристичан је и за уставне текстове већине

²⁸ Доктрина Војске Србије (Београд: Медија центар МО РС, 2010), стр. 64.

²⁹ Поред Устава, систем одбране Републике Србије уређен је следећим законима: Уставним законом за спровођење Устава Р. Србије; Законом о Народној скупштини; Законом о председнику Републике; Законом о Влади; Законом о министарствима; Законом о одбрани; Законом о Војсци Србије; Законом о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије; Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији; Законом о војној, радној и материјалној обавези, и Законом о цивилној служби.

европских држава. Устав Републике Србије конципиран је тако да може да одговори савременим безбедносним изазовима.

У најширем смислу, Устав прописује надлежност Војске Србије да брани земљу од оружаног угрожавања и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом. Употреба Војске Србије ван граница Републике Србије, према Уставу, дозвољена је само по одлуци Народне скупштине. Сагласно с оваквом тенденцијом, уређен је положај Војске Србије као важног елемента система одбране, поред осталог и кроз дефинисање њене функције и утврђивање надлежности одлучивања о њеној употреби, структури и саставу, као и начела вршења војне службе. Војска је дефинисана као организована оружана снага и носилац оружаних операција и свих других облика оружаног супротстављања,³⁰ чији је основни задатак одбрана државе од оружаног угрожавања споља и извршавање других мисија и задатака у складу са законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе.³¹ Тиме је потврђена њена традиционална функција – одбрана суверенитета, независности и територијалног интегритета државе, коју можемо наћи и у упоредним прописима о одбрани и која је апострофирана као примарна.

Закон о Народној скупштини, у поглављу о надлежностима Народне скупштине, прописује да она, као носилац уставотворне и законодавне власти, поред осталог, потврђује међународне уговоре када је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања, одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, надзире рад служби безбедности, доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије, те усваја стратегију националне безбедности и стратегију одбране. *Закон о Народној скупштини* прописује и постојање сталних и привремених радних тела, међу којима важну улогу има Одбор за одбрану и безбедност Народне скупштине.³²

Будући да су надлежности председника Републике у области одбране одређене Уставом Републике Србије и Законом о одбрани, *Закон о председнику* Републике прописује надлежности Народне скупштине у области одбране и командовању Војском Србије, у време када председник Републике поднесе оставку, буде разрешен или спречен да обавља своју функцију.³³

Закон о Влади одређује Владу као носиоца извршне власти у Републици Србији. Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава, закона и других општих аката Народне скупштине, па самим тим и политику одбране.³⁴

Законом о министарствима успостављена су министарства у Влади Републике Србије, међу којима и Министарство одбране.

Законом о одбрани уређен је систем одбране Републике Србије, надлежности државних органа и Војске Србије у одбрани, права и дужности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у одбрани, као и друга питања значај-

³⁰ *Закон о одбрани*, Службени гласник Р. Србије 116/07 од 11. 12. 2007. г. члан 31.

³¹ *Устав Републике Србије*, Народна скупштина Републике Србије, Збирка прописа, Службени гласник, Београд, 2012, члан 139.

³² *Закон о Народној скупштини*, Службени гласник Републике Србије број 9–10. од 26. 02. 2010.

³³ *Закон о председнику Републике*, Службени гласник Републике Србије број 111/07 од 03. 12. 2007. године.

³⁴ *Закон о Влади Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије број 55/05, 75/05 и 101/07 од 03. 12. 2007. године.

на за одбрану. Према Закону о одбрани,³⁵ систем одбране Републике Србије дефинише се као део система националне безбедности и јединствен облик организовања припрема за извршење задатака одбране, спровођење мера и радњи за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању (члан 4). Са друге стране, Закон о одбрани у субјекте система одбране убраја грађане Републике Србије, државне органе, привредна друштва, предузетнике и друга правна лица и Војску Србије.³⁶ Закон о одбрани, поред осталог, прописује да се одбрана Републике Србије спроводи самостално, у сарадњи с другим међународним субјектима, а може да се остварује и учешћем у мултинационалним операцијама.

Законом о Војсци Србије уређени су положај и надлежност Војске Србије, организација, састав и начела употребе Војске Србије, специфичности обављања војне службе, командовање и руковођење Војском Србије, демократска и цивилна контрола, јавност рада, служба у Војсци Србије и друга питања значајна за Војску Србије и њену улогу у систему одбране Републике Србије. Њиме се прописује да Војска Србије извршава своје мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе.

Законом о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама уређени су припрема и употреба Војске Србије и других снага одбране за учешће у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, права и обавезе надлежних органа и учесника у тим операцијама, начин финансирања трошкова учешћа и друга питања значајна за извршавање мисија и задатака, у очувању безбедности и мира у свету и пружању хуманитарне помоћи другим државама у кризним ситуацијама.

Законом о војној, радној и материјалној обавези уређени су војна обавеза (регрутна обавеза; обавеза служења војног рока и добровољно служење војног рока са оружјем; резервни састав: путовање и боравак војних обвезника у иностранству; право на накнаде за вршење војне обавезе; евиденција војних обвезника); радна обавеза (у државним органима и правним лицима од значаја за одбрану; радна обавеза у јединицама радне обавезе); материјална обавеза грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у ванредном и ратном стању, као и друга питања од значаја за војну, радну и материјалну обавезу.

Стратегијско-доктринарно уређење система одбране Републике Србије

Основна стратегијско-доктринарна документа у области одбране су: Стратегија националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије и Доктрина Војске Србије.

Стратегија националне безбедности Републике Србије представља највиши стратешки документ у области безбедности, чијом реализацијом се штите национални интереси Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности, у свим области-

³⁵ *Закон о одбрани*, Службени гласник Р. Србије 116/07 од 11. 12. 2007. г. члан 4.

³⁶ *Ibid.* члан 2. став 5.

ма друштвеног живота. Структуру система одбране, према Стратегији националне безбедности, чине органи законодавне и извршне власти Републике Србије, Војска Србије, цивилна одбрана и други субјекти значајни за одбрану. Органи законодавне и извршне власти Републике Србије у оквиру својих редовних надлежности прописаних Уставом и законом, управљају системом одбране и обезбеђују претпоставке за стабилно функционисање система одбране Републике Србије, како у миру, тако и у ратном и ванредном стању. Органи законодавне и део органа извршне власти послове одбране обављају као један од бројних редовних задатака. Посебан орган државне управе који се преваходно бави пословима и задацима одбране јесте Министарство одбране.

Стратегија одбране Републике Србије утврђује темељна стратегијска опредељења о начину организовања и заштити одбрамбених интереса државе. Представља полазни стратегијски документ на основу којег се планира употреба Војске Србије и дугорочно пројектује и развија систем одбране. Према овом документу, систем одбране Републике Србије је део система националне безбедности и представља јединствену, структурно уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране чији је циљ заштита одбрамбених интереса Републике Србије.³⁷

Доктрина Војске Србије је основни документ у којем се дефинишу општа опредељења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске Србије у миру, ратном и ванредном стању, у складу са Уставом и Стратегијом одбране Републике Србије. Доктрином Војске Србије дефинисан је здружени оперативни концепт и његове стратешке основе.

Плански документи система одбране Републике Србије

Основна планска документа која уређују функционисање система одбране јесу Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије, Стратегијски преглед одбране Републике Србије и План одбране Републике Србије.

Дугорочни план развоја система одбране јесте документ планирања одбране у којем се дефинишу стратегијска опредељења за развој система одбране Републике Србије, потребне способности Војске Србије, садржај и динамика организационих промена, развој људских и материјалних ресурса, финансирање система одбране и друга питања значајна за функционисање система одбране, у складу са мисијама и задацима у одбрани Републике Србије.

Стратегијски преглед одбране је полазни програмски документ којим су дефинисани средњорочно планирање одбране, управљање ресурсима и капацитетима одбране, изградња претпоставки за демократску цивилну контролу, професионализацију и ефикасност Војске Србије у извршавању додељених мисија и задатака.

План одбране Републике Србије један је од основних планских документа у области одбране. План одбране Републике Србије усваја Влада на предлог Министарства одбране, а надлежност да нареди његово спровођење има председник Републике. Планом одбране се плански и координирано утврђују задаци државе и свих субјеката система, који треба да обезбеде складно функционисање Војске,

³⁷ *Стратегија одбране Републике Србије* (Београд: Службени гласник Р. Србије 38/09 од 26. 10. 2009), стр. 14.

МУП-а и осталих елемената одбране државе. План мобилизације и План употребе Војске Србије су плански документи које израђује Генералштаб Војске Србије, а усваја их председник Републике Србије, на предлог министра одбране.

Оно што је заједничко за сва наведена документа јесте стратегијско опредељење Републике Србије да на све изазове, ризике и претње безбедности одговори јачањем своје одбрамбене моћи и чланством у међународним безбедносним организацијама и институцијама. Безбедносно ситуирање Републике Србије усмерено је ка европским интеграцијама у складу са спољнополитичким опредељењима.

Правци развоја концепта одбране

Једнострано проглашење независности Косова и Метохије и признавање те независности од преко 90 држава Европе и света јесте највећи изазов за систем безбедности и одбране Републике Србије. Поред тога, кључни потенцијални изазови, ризици и претње безбедности Републике Србије су: сепаратистички циљеви албанских екстремиста на југу централне Србије, етнички, верски и политички екстремизам и организовани криминал.³⁸

За развој концепта одбране полазни критеријум (ограничење) јесте ниво амбиције Републике Србије. У најопштијем смислу, он представља стање које одређени систем (друштвени, политички, економски или војни) жели да достигне у одређеном периоду.³⁹ То стање представља основу за дефинисање циљева, а достиже се кроз предузимање конкретних мера (промена) у нормативној, организацијској и материјално-финансијској сфери одређеног система. Ниво амбиција Републике Србије у развоју концепта одбране одређен је следећим факторима: војном неутралношћу, концептом тоталне одбране и кооперативном безбедношћу.

Војна неутралност

На основу Резолуције о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка коју је усвојила Народна скупштина Републике Србије, 26. децембра 2007. године, Република Србија је војно неутрална у односу на постојеће војне савезе, али је истом одлуком регулисано да се републичким референдумом овакво опредељење може и променити. Таква је позиција, међутим, не ограничава у погледу успостављања и развијања односа сарадње са другим међународним субјектима у области безбедности. Проглашење неутралности не значи да се земља одриче права на одбрану, које је данас гарантовано и Повељом Уједињених нација.

Посматрано са становишта одбране државе, неутралност подразумева ослањање на сопствене снаге, настојање да се самостално граде односи са другим држа-

³⁸ Види шире у студији: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије чланству у Европској унији* (Београд: Институт за стратегијска истраживања, Сектор за политику одбране МО, 2013), стр. 169–173.

³⁹ Ниво амбиције – превод синтагме *level of ambition* (engl.) често се користи у документима ЕУ и НАТО (прим. аут.).

вама и да се сопствена безбедност штити властитим снагама, без помоћи са стране. Опредељење Републике Србије да буде војно неутрална првенствено се односи на војну, односно одбрамбену функцију државе, односно на незаинтересованост државе за приступање постојећим војним савезима, а не на политички аспект неутралности. У савременим међународним односима политичка неутралност је више теоријска могућност, него што је реалност.⁴⁰

Прихватајући неутралност као безбедносно опредељење, Република Србија се определила да ће своју спољну политику, као и политику у сфери безбедности и одбране, водити самостално и у складу са својим могућностима и утицајем, доприносећи изградњи поверења и стабилности и безбедности, како у окружењу, тако и у региону и у свету. То подразумева успостављање и развијање свестраних економских, политичких и војних контаката, као и развијање добросуседских односа са државама у непосредном окружењу и региону.⁴¹

Укупни одбрамбени капацитети Србије, у односу на друге неутралне државе (Швајцарска, Аустрија), знатно су скромнији, а тиме и неспособнији за адекватан одговор на постојеће и будуће изазове, ризике и претње. Неспорно је да ће економске околности и озбиљне унутрашње и спољнополитичке тешкоће у Републици Србији још дуго деловати као лимитирајући фактор изградње и јачања капацитета одбране сопственим средствима. Такође, мора се имати у виду да основни чиниоци којима је условљен статус неутралности: повољан геостратегијски положај државе, стабилност унутрашње безбедносне ситуације, адекватна економска моћ, висок бруто друштвени производ, способност развијања сопствених војних снага, итд., нису карактеристике Републике Србије.⁴²

Актуелна одлука о војној неутралности Србије никако не значи одсуство могућности сарадње са другим безбедносним структурама у свету, укључујући и НАТО. Бројни билатерални споразуми са најразличитијим државама у сфери одбране и безбедности, као и сарадња у оквиру програма Партнерство за мир, то најбоље доказују. Овај Програм не угрожава неутралност Републике Србије, већ оставља довољно простора да сарађује по политичко-војним питањима са НАТО, без повреде начела неутралности.

У условима војне неутралности програм Партнерство за мир највиши је облик сарадње са НАТО и оптималан ниво (мера) нашег евроатлантског интегрисања. Кроз овај програм и декларисане захтеве за стандардизацију НВО, оперативних процедура, обуке и уопште концепта оперативних способности убрзава се процес прилагођавања и приближавања Републике Србије Европској унији.

⁴⁰ Митар Ковач, *Политичка или војна неутралност Републике Србије* (Београд: Публикација Економија и безбедност, ЦЦВО, 2009), стр 149–160.

⁴¹ Ibid. 149–160 (Да би нека држава постала неутрална, начелно је потребно да постоји њена изјава о том статусу, као и да треће државе прихвате такав статус. Статус неутралности сваке државе, па и Србије, не обезбеђује јој нити јој гарантује безбедност, већ отвара многе изазове и дилеме. Повољан геостратегијски положај државе, стабилност унутрашње безбедносне ситуације, адекватна економска моћ, висок БДП и способност развоја сопствених војних снага, чиниоци су који условљавају добијање статуса неутралности и чине да неутралност буде суштински извесна. Неиспуњавање неког од поменутих услова може генерисати безбедносни проблем и негативно утицати на стање безбедности.

⁴² Види шире у: Мирослав Младеновић и Зоран Јефтић, *Политичке промене и њихов утицај на безбедносне и стратешке концепције одбране* (Београд: Факултет безбедности), Војно дело, јесен/2012), стр. 143–146.

Концепт тоталне одбране

Одредбама Устава дате су надлежности Републици Србији у области уређења и обезбеђења одбране, суверенитета, независности, територијалне целовитости и безбедности државе. Опредељење Републике Србије за војну неутралност, као за безбедносни избор и гаранцију очувања и заштите њених одбрамбених интереса, имплицитно, повлачи за собом одредбу Стратегије одбране да је наш концепт одбране – концепт тоталне одбране.

Примена концепта тоталне одбране подразумева интегрисано ангажовање субјекта система одбране и одбрамбених потенцијала државе. По својој суштини он представља облик одбрамбено-безбедносног организовања не само државе у ужем смислу, него и друштва у целини. Коришћење свих потенцијала државе треба да буде усклађено са њеним финансијским могућностима, односно треба довести у везу утврђене задатке и развој потребних способности за њихово извршење са ценом коштања.

За развој концепта тоталне одбране посебно место припада *планирању одбране и наставку реформских активности* у систему одбране.

Планирање одбране

Планирање одбране има примарни значај у процесу управљања системом одбране. Новим законским решењима планирање припрема за одбрану пренете су у надлежност органа државне управе, других државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштва и других правних лица и предузетника који имају обавезу планирања у складу са Законом о одбрани. Новим материјалним решењима у Закону о одбрани и другим подзаконским прописима обавеза планирања припрема је децентрализована, чиме је одговорност за стање одбрамбених припрема утврђена сваком појединачном субјекту идентификованом у Закону. Овим законским решењима планирање припрема за одбрану сада је посебно сложено, јер државни органи и правна лица добијају самосталност и веома значајну и деликатну улогу у функционисању припрема за одбрану и остваривању виталних одбрамбених интереса у условима ратног и ванредног стања. Планирање одбране остварује се кроз планирање развоја система одбране и планирање употребе снага одбране.

Планирање развоја система одбране је сталан еволутиван процес који је одређен стратегијским усмерењима, подржан технолошким достигнућима и ограничен економским и политичким чиниоцима. У оквиру тог процеса значајно место припада планирању развоја Војске Србије заснованом на способностима. То је релативно нови концепт развоја, нормативно-правно установљен Законом о Војсци Србије, а доктринарно разрађен у Доктрини Војске Србије и Доктрини планирања у Војсци Србије. Планирањем развоја Војске заснованом на способностима утврђују се разлике између постојећих и потребних способности и начин превазилажења тих разлика кроз развој чинилаца оперативних и функционалних способности.

Планирање употребе снага одбране остварује се кроз израду планова одбране и планова употребе. Стратегија одбране Републике Србије представља полазни стратегијски документ на основу којег се планира употреба снага одбране. Погле-

дом на садашњи безбедносни простор може се очекивати да ће будуће операције бити тежишно усмерене ка одбрани државне територије, интероперабилности војних способности Војске у учествовању у заједничким мисијама стварања и заштити националне, регионалне и глобалне безбедности и помоћи цивилном становништву у евентуалним акцидентним ситуацијама.

Имајући у виду да је одбрана темељна државна функција, од посебне друштвене важности, коју организују елементи система одбране, *мисија одбране Републике Србије од оружаног угрожавања споља*, као претње безбедности, представља основу планирања употребе снага система одбране. Достижање способности Војске и других снага одбране за наведену мисију је приоритетно, те у наредном периоду треба планирати и реализовати следеће активности:

- развој способности Војске и других снага одбране за одговор на безбедносне и одбрамбене изазове,
- изградња оперативних способности професионалне Војске према концепту оперативних способности (ОСС концепт) који примењују државе окружења и чланице НАТО и
- планирање одбране и операција Војске у складу са усвојеним документима и обавезама система одбране.

Учешће у изградњи и очувању мира у свету и региону јесте мисија Војске и обавеза система одбране да је реализује у складу са стратешким опредељењима. То је, истовремено, доказ опредељености Републике Србије за мир, стабилност и безбедност, као основе просперитета и развоја. У складу са наведеним, у наредном периоду потребно је усмерити се на следеће активности:

- повећано учешће припадника Војске и других снага одбране у мултинационалним операцијама, као опредељење нашег доприноса миру и безбедности,
- обука и евалуација декларисаних снага за мултинационалне операције по међународним стандардима и
- опремање наших контингената са НВО потребним за ову врсту ангажовања.

Учешћем у мултинационалним операцијама побољшава се међународни углед и повећава одбрамбени капацитет државе. Учешћем у операцијама ЕУ за управљање кризама доприноси се процесу приступања Републике Србије Европској унији и повећава утицај Републике Србије у погледу одлука Европске уније.

Мисија подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности извршава се кроз задатке: подршке у борби против тероризма и подршке у отклањању последица природних и других несрећа. При томе, сама реч подршка цивилним властима подразумева да је Војска помоћна, а не главна снага у реализацији наведене мисије и извршавању њених задатака. Стога, развој способности за ову мисију није од пресудног значаја за развој организације и величине Војске. Међутим, да би извршила додељену мисију (задатке) Војска и друге снаге одбране морају имати (развијати) одговарајуће способности. У наредном периоду треба реализовати следеће активности:

- развој способности Војске кроз процес обуке,
- развој способности Војске кроз опремање и модернизацију за основне потребе, капацитетима који могу бити употребљени и за ову мисију (на пример, телекомуникациона средства, транспортна средства...) и
- увезивање прописа у Војсци са прописима које ће донети држава у овој области.

Систем одбране Републике Србије је део система националне безбедности и представља уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране, чији је циљ заштита одбрамбених интереса кроз реализацију војне и цивилне одбране. Носилац војне одбране је Војска Србије, а цивилне одбране државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, јавне службе и остали субјекти и снаге система одбране (слика 2).



Слика 2 – Структура система одбране Републике Србије

За планирање употребе снага кључну улогу имају припреме за одбрану, које представљају скуп нормативно-правних, организацијско-планских, кадровских, материјалних, производних и других мера и активности које предузимају субјекти планирања у миру да би се постигао и одржао одговарајући степен припремљености снага одбране⁴³ за рад у условима ванредног и ратног стања. Припреме за одбрану⁴⁴ планирају се, организују и спроводе у складу са Планом одбране Републике Србије, прописима и одлукама надлежних државних органа.

Кључни проблеми у планирању припрема за одбрану јесу недовољна издвајања финансијских средстава за потребе одбране и недостатак ефикасније координације планирања припрема за одбрану између различитих субјеката планирања. У протеклом периоду, финансијска издвајања за потребе одбране нису била у складу са Дугорочним планом развоја. Наиме, Законом о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2012. годину, за финансирање одбране опредељено је 1,80% БДП-а, што је ниже од предвиђених 2% БДП-а. Ови проблеми чине планирање непотпуним и умањују ефикасност система одбране.

⁴³ Снаге одбране у ширем смислу су људски и материјални потенцијали Републике Србије, а у ужем смислу снаге одбране чине организоване структуре субјеката система одбране, Закон о одбрани, члан 4, став 1, подтачка 2.

⁴⁴ Припреме за одбрану обухватају активности снага одбране које се заснивају на утврђеној стратегији одбране, а спроводе се у складу с плановима одбране; Закон о одбрани, члан 4, став 1, подтачка 8.

Реформске активности

Основни стратешки циљеви реформе система одбране су: изградња ефикасног и економски одрживог система одбране, изградња модерне, професионалне и ефикасне Војске, изградња нових способности у складу са мисијама и задацима, транспарентност и отвореност послова одбране и успостављање адекватних цивилно-војних односа.

Усвајањем системских закона и подзаконских прописа из области одбране, као и доношење стратегијско-доктринарних докумената: Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране Републике Србије и Доктрине Војске Србије, створене су неопходне претпоставке за даљу институционалну доградњу система одбране.

Основна стратегија даљих реформи система одбране јесте Стратегија развоја способности. Ту стратегију треба имплементирати преко два кључна процеса: (1) система ППБИ и (2) развоја Војске заснованог на способностима. Дакле, мења се приступ од пројектовања снага, који је деценијама преовладавао у окружењу и шире, ка планирању заснованом на потребним способностима система одбране. Та стратегија полази од дугорочних, средњорочних и краткорочних циљева система, а у фокус ставља кључне оперативне способности Војске Србије, које се реализују преко чинилаца развоја способности.

Кооперативна безбедност

Политика одбране Републике Србије заснована је на интегралном и мултилатералном приступу проблемима безбедности и одбране. Политиком одбране афирмише се концепт кооперативне безбедности.⁴⁵ Пожељни услови у којима ће се систем одбране развијати су: (1) европске интеграције и (2) међународна и регионална сарадња.

Европске интеграције

Европске интеграције, пре свега улазак у Европску унију, јесу државно питање и дугорочан стратешки циљ за Републику Србију. Кроз процес европских интеграција Република Србија је спремна да изграђује сопствене безбедносне капацитете и да да допринос спровођењу концепта Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ – ЗБОП. Потписивањем споразума о безбедносним процедурама за размену поверљивих информација са ЕУ и Споразума о учешћу у операцијама ЕУ за управљање кризама створен је и нормативно-правни оквир за учешће представника Републике Србије у операцијама и мисијама под мандатом ЕУ и за интензивније ангажовање у оквиру ЗБОП-а. Активним укључивањем Републике Србије у концепт ЗБОП, могуће је унапредити тренутну спољнополитичку позицију државе и позитивно утицати на њен положај у међународним интеграцијама.

⁴⁵ Стратегија националне безбедности Републике Србије (Београд: Службени гласник Р. Србије 38/09 од 26. 10. 2009), стр. 27.

Република Србија је заинтересована да активно учествује у операцијама ЕУ (и другим операцијама без ангажовања у операцијама НАТО) и укључивањем јединица ВС у борбене групе Европске уније (БГ) са партнерским државама и капацитетима који евентуално недостају Унији. Ангажовање припадника и јединица ВС у наведеним активностима има непосредан утицај на јачање оперативних способности Војске, интероперабилности система обуке и оспособљавања за примену савремених стандарда и процедура из области доктрине и обуке.

Међународна и регионална сарадња

За Републику Србију од примарног значаја је развијање билатералних односа у области одбране са суседним државама, са стратешким партнерима и великим силама, а посебно са државама евроатлантског региона, док се тежиште сарадње са осталим регионима превасходно заснива на војноекономским разлозима. Овај регион за Републику Србију је најзначајнији због тога што му и географски припада и што заједно са државама овог региона дели безбедносно „судбину“. Овом региону припадају државе и организације које највише утичу на положај Републике Србије у међународној заједници, на динамику решавања отворених питања, на успех реформских процеса, на динамику европског интегрисања и, што је најзначајније, на ниво заштите националних интереса.⁴⁶

Регионална сарадња представља један од приоритета спољне политике Републике Србије и пружа могућност за њену међународну афирмацију и промоцију економских, културних, научних, туристичких и других потенцијала. Посебан значај придаје се сарадњи на јачању регионалне стабилности и унапређењу свестране добросуседске сарадње, те интеграцији региона у Европску унију.

Република Србија и њен систем одбране опредељени су да што активније учествују у војним вежбама и заједничкој обуци са иностраним партнерима и на тај начин стичу и граде неопходне стандарде. У пракси је то у великој мери остварено, али још увек постоје одређена ограничења која се, пре свега, односе на постојање законске регулативе из области размене поверљивих информација. То је и разлог због којег Република Србија у неким војним вежбама, пре свега НАТО вежбама, може да узме учешће само у својству посматрача.

Највиши ниво односа успостављен је у оквиру НАТО програма Партнерство за мир, затим у оквиру регионалних иницијатива, ЗБОП Европске уније, ОЕБС-а и Организације Уједињених нација. Опредељење за развијање и унапређење регионалне сарадње Република Србије и практично потврђује активним учешћем у бројним регионалним иницијативама.⁴⁷

⁴⁶ Види шире у: Мирјана Б. Миленковић, *Стратегија међународне сарадње Републике Србије у области одбране*, Војно дело, лето/2012), стр. 7–29.

⁴⁷ Најзначајније регионалне иницијативе су: Процес сарадње у Југоисточној Европи; Регионални савет за сарадњу; Процес сарадње министара одбране држава Југоисточне Европе, Форум за помоћ државама ЈИЕ (South East Europe Clearinghouse – SEEC); Америчко-јадранска повеља – А5; Конференција начелника генералштабова балканских држава.

Закључак

Свеобухватни приступ у одбрани националних интереса примењују све анализиране државе. Он почива на интеграцији свих ресурса државе, мултилатералној сарадњи и изградњи и развоју безбедносне културе. Наглашавајући свеобухватни приступ у стратегијским концептима, ове државе су ојачале свој међународни положај и изградиле нови квалитет у одбрани својих националних интереса. Оне државе које су прокламовале војну неутралност или се традиционално сматрају неутралним у савременим међународним односима, користе неутралност као средство спољне политике. Неутралност омогућава владама да слободније и самосталније одлучују о националној спољној и безбедносној политици.

Под концептом одбране Републике Србије подразумева се интегрално ангажовање снага и субјеката система одбране, расположивих ресурса одбране, као и партнерство и мултилатерална сарадња са другим државама и међународним организацијама и институцијама у одбрани и заштити одбрамбених интереса.

Јасно дефинисање концепта одбране омогућиће Војсци Србије и другим снагама одбране да лакше планирају, обједињују и координирају одбрамбене активности између различитих субјеката одбране (снаге Војске Србије, МУП-а), цивилне одбране и заштите (јединице службе осматрања и обавештавања, јединице цивилне заштите и јединице цивилне одбране), како поводом припрема, тако и поводом извођења борбених операција у миру, ванредном и ратном стању. Планирање развоја Војске заснованог на способностима један је од најзначајнијих планских процеса.

Ниво амбиција Републике Србије у развоју концепта одбране одређен је следећим факторима: војном неутралношћу, концептом тоталне одбране и кооперативном безбедношћу.

Основу стратегијског концепта одбране чини *интегрално деловање расположивих одбрамбених потенцијала*, као и партнерство и *мултилатерална сарадња* са другим државама и међународним организацијама и институцијама у одбрани и заштити одбрамбених интереса. Интеграција свих снага система одбране почива на јединственим основама и јединственим циљевима у одбрани националних интереса. Свест о недељивости безбедности, односно „допринос општој безбедности кроз сарадњу и партнерство са субјектима међународних односа“, представља једно од начела на којима почива политика националне безбедности Републике Србије.

Опредељење Републике Србије да буде војно неутрална првенствено се односи на војну, односно одбрамбену функцију државе, односно на незаинтересованост државе за приступање постојећим војним савезима, а не на политички аспект неутралности. Војна неутралност не искључује могућност сарадње Србије са другим државама у интересу заједничке и опште безбедности и омогућава да Србија развија сопствени систем безбедности у складу са својим националним и државним интересима, ради демократског, мирног и стабилног развоја Србије. Бројни билатерални споразуми са најразличитијим државама у сфери одбране и безбедности, као и сарадња у оквиру програма Партнерство за мир то најбоље доказују.

Неутралност даје аутономију одлучивања о мерама које ће бити предузете унутар државе ради заштите државе и безбедности грађана. Србија треба сама да процењује шта је неопходно за њену одбрану и да сама изграђује свој одбрамбени

систем, као што је то радила деценијама уназад. Неутралност Србије је одлична позиција за успостављање добрих и пријатељских односа са свим државама света, без ограничења и предрасуда које доноси чланство у трансатлантском савезу.

Јасно дефинисан концепт одбране даје основ за развој концепата нижег хијерархијског нивоа, а посебно израду „Здруженог оперативног концепт“, као посебног документа, који би представљао важно исходиште за пројектовање снага система одбране и изградњу оперативних способности Војске. У усвојеном и примењеном процесу планирања, заснованог на способностима, није развијен као посебан документ већ се користе његови основни ставови дефинисани у Доктрини Војске Србије.

Планирање одбране има примарни значај у процесу управљања системом одбране. Новим законским решењима планирање припрема за одбрану сада је посебно сложено, јер државни органи и правна лица добијају самосталност и веома значајну и деликатну улогу у функционисању припрема за одбрану и остваривању виталних одбрамбених интереса у условима ратног и ванредног стања.

Увођење новог децентрализованог принципа у планирању припрема за одбрану и успостављање обавезе и одговорности субјеката за стање властитих припрема намеће нове организацијске и кадровске проблеме. Отуда се овим припремама мора приступити плански, организовано и веома одговорно. Нарочито је значајна координација задатака и активности ВС и МУП-а, усмерена на заједничко планирање и обукавање снага, што не искључује учешће и осталих елемената система одбране.

За примену концепта тоталне одбране подједнаку улогу имају капацитети и ресурси државе. Подела задатака и одговорности доприноси већој ефикасности и ефективности, а јединствено разумевање концепта омогућава лакше управљање и реализацију задатака на националном и међународном нивоу.

Република Србија спремна је да својим ангажовањем у активностима безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и учешћем у програму Партнерство за мир јача сопствену безбедност и да дијалогом и сарадњом доприноси миру и стабилности у региону и јачању добросуседских односа и решавању свих спорних питања. Истовремено, наглашава своју приврженост визији о недељивости безбедности европског и евроатлантског простора, као и спремност да прихвати стандарде одбрамбеног организовања демократских друштава.

Литература

1. *British Defence Doctrine, Joint Doctrine Publication 0-01* (JDP 0-01), The Development, Concepts and Doctrine Centre, Ministry of Defence, Shrivenham, 2011, paragraph 119-140; www.mod.uk/dcadc
2. Веијалаинен, К.: *Војна неутралност насупрот безбедносној сарадњи и интеграцији*, Економија и безбедност, Центар за ЦВО, 2009.
3. De Coning, С.: „*Civil-military relations and UN peacekeeping operations*“, *World Politics Review*, 19 May 2010; приступљено 01. 01. 2013. <http://www.worldpoliticsreview.com>.
4. *Defence Policy Guidelines*, Federal Ministry of Defence, Berlin 2003; p. 1-12; приступљено 11. 04. 2013. <http://merln.ndu.edu>.
5. *Доктрина Војске Србије*, Београд, Медија центар МО РС, 2010.
6. *Закон о Војсци Србије*, Београд, „Службени гласник РС“, 2007.

7. *Закон о одбрани*, Београд, „Службени гласник РС“, 2007.
8. *Закон о Народној скупштини*, Београд, Службени гласник Републике Србије број 9–10. од 26. 02. 2010.
9. *Закон о председнику Републике*, Београд, Службени гласник Републике Србије број 111/07 од 03. 12. 2007. године.
10. *Закон о Влади Републике Србије*, Београд, Службени гласник Републике Србије број 55/05, 75/05 и 101/07 од 03. 12. 2007. године.
11. Karsten Friis and Sanaa Rehman, *Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond* (Jari Mustonen, Finland’s Comprehensive Crisis Management Strategy), The Norwegian Institute of International Affairs; Norway, 2010, p.11–17; приступљено 11. 04. 2013; .
12. Кековић, З.: *Системи безбедности*, Београд, Факултет безбедности, 2009.
13. *Стратегија одбране Републике Србије*, МО РС, Београд, Медија центар МО РС, 2009.
14. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, МО РС, Београд, Медија центар МО РС, 2009.
15. *Устав Републике Србије*, Народна скупштина Републике Србије, Београд, Збирка прописа, Службени гласник, 2012.
16. Ковач, М.: *Политичка или војна неутралност Републике Србије*, Београд, Публикација Економија и безбедност, ЦЦВО, 2009.
17. Младеновић, М. и Јефтић, З.: „Политичке промене и њихов утицај на безбедносне и стратешке концепције одбране“, *Војно дело*, јесен/2012, Београд
18. Миленковић, Б. М.: „Стратегија међународне сарадње Републике Србије у области одбране“, *Војно дело*, лето/2012, Београд
19. *Fact about National Defence, The Finnish Defence Forces 90 years*, Public Information Division of Defence Command, Finland, 2008, p. 4–5, 36–37; приступљено 04.04.2013; www.mil.fi.
20. Хелцл, Ј.: „Европска политика безбедности и одбране у функцији јачања Европске Уније“, *Војно дело* 4/2009 (2009).
21. *Concept Development and Experimentation*, Version 2.0, NORDEFCO, 2012.
22. *The National Security Strategy, A Strong Britain in an Age of Uncertainty*, London, TSO (The Stationery Office), 2010.
23. *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace Seventh Report of Session 2009–10*, 2010; House of Commons Defence Committee; приступљено 12. 04. 2013; <http://www.publications.parliament.uk>
24. Kaskeala, J.: *The Key for Multinational Interagency Co-operation*, AFCEA seminar in Helsinki 18 October 2007; приступљено 04. 04. 2013; <http://www.afcea.org>
25. Steyn, P.: *Total Defence: A Danish Concept*, African Defence Review Issue No 16, 1994; приступљено 05. 04. 2013. <http://www.iss.co>
26. Steputtat Fin. *Inter Agency Cooperation, A Danish Perspective. Nordic Approaches to Whole-of Government*, Security in Practice 6, 2010; приступљено 05. 04. 2013; <http://mne.oslo.mil>

27. Таталовић, С., Гризолд, А. и Цвртила, В.: *Сувремене сигурносне политике – државе и национална сигурност почетком 21. стољећа*, Голден маркетинг – Техничка књига, Загреб, 2008.

28. *The Comprehensive approach*, Ministry of Defense of the United Kingdom, The Joint Doctrine & Concepts Centre: Joint doctrinal note No 5., 2006; приступљено 09. 04. 2013; <http://www.mod.uk>.

29. *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Federal Ministry of Defence, Berlin, 2006. Стр. 23; приступљено 11. 04. 2013; <http://merlin.ndu.edu>.