

# СТРАТЕШКО ОДВРАЋАЊЕ: КЉУЧНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ДРЖАВНИХ ОРГАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Вељко Благојевић\*  
Тихомир Радановић\*\*

---

Достављен: 29. 07. 2022.

Језик рада: Српски

Кориговано: 17. 09. и 19. 10. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 27. 10. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdelo2204028B

---

Студије стратешког одвраћања су се од пада Берлинског зида прошириле са традиционалних на савремена схватања, која су знатно шира у обиму и садржају одвраћања, као функције читавог друштва. Тако се може говорити и о стратешком одвраћању које не реализују само државни органи већ читаво друштво. Србија и српски народ се више деценија налазе у специфичном положају перманентне кризе и сталних тензија на међународном плану. Таква ситуација не погодује стратегијском промишљању и деловању, јер већина потеза који се предузимају производ су изнудице и нужности, а не стратешког промишљања и деловања. Када је реч о стратешком одвраћању, у Србији је од краја 80-их је недостајало систематско изучавање наведене проблематике. Намера овог рада јесте да сублимира основне поставке савремених студија стратешког одвраћања и да понуди један од модела надлежности државних органа Србије у одвраћању, полазећи од претпоставке да је превентивно деловање, као што се то наводи у Стратегији националне безбедности, кључно начело и задатак система националне безбедности Србије.

Кључне речи: *стратешко одвраћање, систем националне безбедности, надлежности институција, превентивно деловање*

---

\* Школа националне одбране „Војвода Радомир Путник”, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија, veljko.blagojevic@mod.gov.rs

\*\* мср. Тихомир Радановић, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија

## Уводна разматрања

Студије стратешког одвраћања, као и читаве науке о безбедности, у постхладноратовском периоду су се прошириле са традиционалног приступа, који је подразумевао превасходно војне и дипломатске аспекте одвраћања, на ангажовање разноврсних спољнополитичких средстава, као што су економија, политика, психолошко-информациони аспекти билатералних и мултилатералних односа.<sup>1</sup> Тако се почело говорити о тзв. тврдом (традиционалном) и „меком“ одвраћању, који је свакако у фокусу савременог разматрања теоријског стратешког одвраћања.<sup>2</sup> У том контексту сагледавано, стратешко одвраћање захтева висок ниво координације и сарадње између разноврсних државних органа уколико се жели постићи ефикасно одвраћање потенцијалне опасности. Зато су неке државе, попут Велике Британије, извршиле организациона и функционална подешавања, чији је циљ да њихова влада не функционише више само у оквирима надлежности секторских министарстава, већ као јединствена целина, у такозваном јединственом приступу (*Whole-of-Government- Approach*).<sup>3</sup>

Србија се налази у мање-више кризном периоду, чини се од „разби-распада“<sup>4</sup> бивше СФРЈ, и није била у позицији да стратешки промишља и организационо прилагођава надлежности државних органа ради ефикаснијег одвраћања потенцијалних противника. Такав својеврсни кризни менаџмент суштински представља извесну негацију стратешког деловања и нужно захтева превођење у систематски уређену организацију са прецизно одређеним надлежностима државних органа за стратешко одвраћање. Због тога је неопходно да се кључне стратешке одреднице регулишу као надлежности у одговарајућим законским и подзаконским нормама, како би се наведена материја правно уреди-

<sup>1</sup> Dragan R. Simić, *Nauka o bezbednosti – Savremeni pristupi bezbednosti*, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002; Младен Бајагић, *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012; Filip Ejodus, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektor i nivoi*, Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012; Саша Мијалковић, „Национална безбедност – од Вестфалског концепта до постхладноратовског“, Војно дело, 2/2009; T. V. Paul, Patrick Morgan, James Wirtz (ed.), *Complex Deterrence - Strategy in the Global Age*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009; Anthony C. Cain (ed.), *Deterrence in the Twenty-first Century*, Air University Press Team, London, 2009; Lela Chikovani, *How to Stop the Bear: Strategy of Small States*, Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2010; Henry Kissinger, *Lidersheep, Six Studies in World Strategies*, Penguin Press, New York, 2022.

<sup>2</sup> Вељко Благојевић, „Искусва и изазови Србије у реализацији стратешког одвраћања“, у: Вељко Благојевић (ур.) Зборник радова *Неутралност и стратешко одвраћање*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2022, стр. 236-237.

<sup>3</sup> О одликама стратешког одвраћања и специфичностима одвраћања неутралних држава и Србије у савременим геополитичким условима видети у Зборнику радова *Неутралност и стратешко одвраћање*, Вељко Благојевић (ур.), МЦ „Одбрана“, Београд, 2022,

<sup>4</sup> Милош Кнежевић, „Могућности и перспективе војне неутралности Србије – Суверенизам и неутрализам пред изазовима мултиполаризовања“ у : Зборник радова *Неутралност и стратешко одвраћање*, Вељко Благојевић (ур.), Медија центар „Одбрана“, Београд, 2022, стр. 161-183.

ла. На тај начин би се отклониле субјективне организационе слабости,<sup>5</sup> недоумице око надлежности државних органа у области одвраћања и регулисале надлежности у управљању и координацији између председника Републике, премијера, ресорних министарстава, владиних агенција и невладиног сектора.

Познато је да је функционисање државног апарата (а тиме и система безбедности) и цивилног друштва оптерећено „шумом прописа“ и да постоји велика опасност да правна регулатива, која дефинише надлежности државних органа у области стратешког одвраћања, у одређеном степену може још више допринети таквом стању. Ипак, сматрамо да постоји насушна потреба да се такви правни прописи усвоје и тиме систематизује деловање државе на плану одвраћања, тим пре што је оно препознато као приоритетно начело и задатак у Стратегији националне безбедности Србије.<sup>6</sup> Уважавајући чињеницу да постоји велики број законских и подзаконских прописа, основни принцип организационог уређења стратешког одвраћања треба да буде минимална измена законских и општих подзаконских аката, који обезбеђују систематску реализацију одвраћања. На тај начин би се створили услови за најрационалније и најефикасније ангажовање запослених у државним институцијама, уз напомену да се, за потребе овог рада, под њима подразумевају све институције које се финансирају из републичког буџета и буџета локалних самоуправа. Надлежност Републике да правно уреди материју одвраћања је неспорна, јер потиче из Устава Републике Србије.<sup>7</sup>

Војно одвраћање представља традиционалну, али и даље непревазиђену основу за свеобухватно одвраћање. Војна моћ свакако представља фундаменталну способност за одвраћање и у контексту подршке спољној политици, дипломатском наступу, економској сарадњи са иностранством и на плану психолошко-информативне отпорности и заснованости.<sup>8</sup> Војна моћ се, у контексту стратешког одвраћања, може схватити и као кичма једног друштва и/или државе, са свим њеним функцијама.

Револуција у војним пословима довела је до масовног коришћења сателита, беспилотних ваздухоплова, дигиталне технологије и других савремених техничко-технолошких достигнућа у војне сврхе. Такву динамику развоја војних способности могу пратити само велике силе које располажу људским, техничко-технолошким и научним потенцијалом, што објективно умањује потенцијал војног од-

<sup>5</sup> Nebojsa Nikolic, „On Research Policy Profiling in Strategic Research for National Defence”, PaKSoM 2020, Proceedings of the 2nd Virtual Conference „Path to a knowledge Society – Managing Risk and Innovation”, Research and Development Center ALFATEC, Nis, 2020, pp. 207-213; Nebojsa Nikolic, „On the Selection of Scientific Projects in the Strategic Research Institute”, XLVI International Symposium on Operational Research, SYM-OP-IS 2019, Kladovo, pp. 15-18.

<sup>6</sup> Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени гласник бр. 94/2019, члан 4.1 и 5.2.

<sup>7</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник Р. Србије бр. 98/2006, члан 97. посебно ставови 1, 3, 4, 10 и 16; члан 112, члан 139,

<sup>8</sup> Вељко Благојевић, *Моћ и сила – Србија и војни фактор у међународној политици*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2022, стр. 393-418; Jack Wailing, *By Paraty and Presence – Deterring Russia with Conventional Land Forces*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, London, 2020.

враћања малих и средњих држава.<sup>9</sup> Због тога су оне приморане да изналазе стратешка решења која се заснивају на савезништвима или, у савременим условима ређе, на самосталну изградњу респектабилног концепта тоталне одбране, који би требало да обезбеди одвраћање потенцијалног агресора, засновано на процени да ће његови губици у рату били неприхватљиво високи. У ову групу држава извесно спада и Србија, која доследно спроводи политику војне неутралности, која подразумева ослањање на сопствене потенцијалне за одбрану, како у погледу производње наоружања и војне опреме, тако и у односу на развој оперативних способности војних снага и концепта тоталне (свеобухватне) одбране.<sup>10</sup>

Дакле, може се рећи да је за мале и средње државе, као што је Србија, која је у то и војно неутрална, набавка савременог наоружања и војне опреме нужан императив који је често и упитан за реализацију из различитих разлога, попут економских могућности за њихову набавку, али постоје и политичка ограничења које доноси опредељење да се не учлањују у војне савезе.<sup>11</sup> Због тога је изградња кредибилног концепта свеобухватне одбране нужан и неопходан услов за поуздано одвраћање, који ће недвосмислено указивати потенцијалном агресору на чињеницу да мора да рачуна на велике губитке у случају рата. То је важан задатак који стоји пред нама и за који никада нећемо бити у прилици да кажемо да смо га успешно реализовали, већ на њему треба континуирано да делујемо. У том смислу сагледавано, враћање обавезног служења војног рока у Србији није само пожељно, већ неопходно и везано за кључну стратешку функцију оружаных снага, а то је одвраћање.<sup>12</sup>

## Надлежности државних органа Републике Србије у свеобухватном одвраћању

Обезбеђење систематске примене начела свеобухватности, заједно са начелима веродостојности и правовремености, свакако представља кључан предуслов за ефикасно одвраћање у савременим условима.<sup>13</sup> Истовремено, то

---

<sup>9</sup> Veljko Blagojevic, Igor Pejic, *Military Power in International politics – Past- Present- Future*, LAP Lambert Academic Publishing, 2019, pp. 9-41.

<sup>10</sup> Управо је израз „свеобухватна“ кључан за разумевање савременог концепта одбране који, поред оружаног отпора агресору, подразумева и организовано супротстављање и у другим сферама друштвеног живота, од економије, културе, информативно-пропагандне делатности, саобраћаја, сајбер простора и др.

<sup>11</sup> Миломир Степић, „Целисходност војне неутралности Србије као инструмента стратешког одвраћања у контексту глобалних геополитичких трендова“, стр. 98-117 и Милош Кнежевић, „Могућности и перспективе војне неутралности Србије – Суверенизам и неутрализам пред изазовима мултиполаризовања“, стр. 141-189, у: *Неутралност и стратешко одвраћање*, Вељко Благојевић (ур.), Медија центар „Одбрана“, Београд, 2022.

<sup>12</sup> Срђан Старчевић, Срђан Благојевић, „Улога служења војног рока у развоју српске стратешке културе“, *Војно дело*, 4/2020, стр. 85-104.

<sup>13</sup> Значај начела свеобухватности се, можда, најефектније може објаснити путем концепта центра гравитације који се ослања на учења класичних теоретичара стратешких студија

је и највећи изазов за српске стратешке студије, који подразумева да се на систематски начин одреде надлежности државних органа у функцији стратешког одвраћања. Када се анализира овај проблем, прво што може да се уочи јесте да је реч о чисто правном проблему који се може свести на расподелу надлежности државних органа. Ипак, потребно је да стратешке студије обезбеде кључне параметре који би послужили као полазна основа правницима за системско уређење стратешког одвраћања.<sup>14</sup>

Надлежности Министарства одбране су солидно уређене и задовољавају основне услове за ангажовање у одвраћању, превасходно на јачању оперативних способности Војске Србије. При томе, не треба занемарити ни значајне функције Војнообавештајне агенције, посебно мреже изасланства одбране, као и функције стратегијско планирање одбране, и уређење и припрему територије Србије за потребе одбране.<sup>15</sup>

У погледу надлежности, на срећу, нема великих проблема и недоречености када је реч о систему одбране и функцији војног одвраћања. Већи су проблеми који се односе на разраду подзаконских норми и примену концепта тоталне одбране. На томе се ради, а резултати се очекују у скоријој будућности. Ипак, може се рећи да је правна регулатива надлежности у војном одвраћању функционална и да може да послужи као узор за друге области друштвеног живота.

Систем националне безбедности сигурно представља најзначајнији стуб на који се мора ослањати свеколико одвраћање, а од његове ефикасности и поузданости умногоме зависи и успешност одвраћања на политичком, дипломатском, војном, економском, културолошком и сваком другом основу. Систем националне безбедности су „очи, мозак и нервни систем” државе, који треба да укаже на следеће кључне чиниоце стратешког одвраћања: потенцијалне опасности из стратешког окружења, као и од унутрашњих ризика и неадекватности одбрамбених механизма државе. Такође, треба да правовремено и објективно процени свеукупне националне капацитете за одвраћање, да правовремено одреди циљне групе на које треба деловати ради одвраћања као и средства и инструменте за одвраћање, процени кредибилност и ефикасност одвраћања и многе друге.

У погледу надлежности, Безбедносно-информативна агенција је, по природи ствари, веома значајан државни орган у организацији и реализацији стратешког одвраћања, јер има и дефанзивну и офанзивну компоненту, односно орга-

---

Сун Цуа и Карла фон Клаузевича, који су тврдили да се противник (супарник) мора добро познавати, посебно кључни ослонци и извори на којима почива њихова моћ. Ти чиниоци суштински представљају центар гравитације и, уколико се жели победа мора се утицати на центар гравитације противника и тиме створити услове да се супарнику умањи воља за сукобом, као и његова моћ. Видети: Драгомир Ђурић, Сретен Ерегић, „Појмовно одређење центра гравитације”, *Војно дело*, 1/2012, стр. 228-252.

<sup>14</sup> Вељко Благојевић, „Стратешка култура и национална безбедност”, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 2/2019, Нови Сад, стр. 163–178; Vangel Milkovski, „Organizaciona kultura u Vojsci Srbije”, *Nacionalni interes*, 3/2020, str. 59-88.

<sup>15</sup> Вељко Благојевић, *Србија и изазови одбрамбене дипломатије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2017.

не у земљи и иностранству. Такође, на адекватан начин је позиционирана у политичком систему, јер је директно везана за Владу, чија је надлежност реализација свих политика и стратегијских опредељења.<sup>16</sup>

Војнообавештајна и Војнобезбедносна агенција своје надлежности реализују у кључном сегменту одвраћања које је везано за војни фактор. Њихове надлежности су правно уређене и прецизиране и представљају добру основу за реализацију одвраћања и, за разлику од Безбедносно-информативне агенције, оне су специјализоване агенције које се баве одбраном и војном проблематиком.<sup>17</sup>

Министарство спољних послова има значајне надлежности у области стратешког одвраћања, иако се код нас често занемарује овај државни орган који реализује спољну политику.<sup>18</sup> Ова институција треба да створи услове за веродостојно одвраћање и праћење ефеката напора који се улажу на том плану. Такође, оно треба да дефинише кључне циљне групе према којима треба деловати, као и којим средствима и инструментима. Значајна је и њихова надлежност у области обавештавања стране јавности о политици Србије, као и праћења делатности страних средстава јавног информисања које се односе на Србију. Када се томе додају и функција помоћи у очувању и развоју духовне, националне и културне самобитности српског народа изван Србије, може се рећи да се без ове институције не може замислити ефикасно одвраћање.

Ефикасност Министарства унутрашњих послова представља базичну и поуздану основу за одвраћање, јер се, поред осталог, са њиховим припадницима сусрећу сви странци који долазе у Србију. Сама ефикасност полиције и њен имиџ према странцима и домаћим становништвом одредиће и перцепцију о томе да ли ће се наша државна граница третирати као „мека” или „тврда”. Ово питање се затим везује и за борбу против организованог криминала, трговине наркотицима и људима, што стране обавештајне службе веома често инструментализују. Такође, ефикасност у погледу супротстављања илегалним миграцијама и злоупотребе права на азил, указује на његов велики значај за стабилност и поузданост стратешког одвраћања. Треба истаћи и надлежности ове институције у промету и превозењу оружја, муниције, експлозивних и других опасних материја, које директно калкулишу потенцијални агресори у процени исплативости ангажовања. То указује на то да свака афера, у којој се као актери наводе припадници и функционери ове институције, негативно утиче на имиџ Србије и умањује потенцијал одвраћања. Да ова тврдња није претерана, доказује један од основних начела ефикасног одвраћања – свеобухватност.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС бр. 116/2007 и 72/2012; Закон о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС бр. 19/2002.

<sup>17</sup> Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013.

<sup>18</sup> Вељко Благојевић, *Србија и изазови одбрамбене дипломатије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2017, стр. 103-115.

<sup>19</sup> Закон о полицији, Службени гласник РС бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

Надлежности Министарства правде су у директној функционалној вези са полицијским пословима, а њихова ефикасност може да шаље снажну поруку потенцијалним организаторима субверзивних активности према Србији. То министарство, поред осталог, припрема прописе у области борбе против корупције, пружа међународну правну помоћ у кривичној материји и врши надзор над применом прописа о заштити тајних података, чији квалитет је у функцији одвраћања.<sup>20</sup>

Министарство финансија има значајне надлежности у расподели буџетских средстава и у функцији је обезбеђења услова за реализацију стратегије одвраћања, јер ствара услове за реализацију функционалних надлежности.<sup>21</sup> Актуелна криза, изазвана ратом у Украјини и санкцијама Запада према Русији, указала је на значај надлежности овог министарства и у области међународних макроекономских и финансијских кретања и значаја економског потенцијала Србије. Ова криза, такође, указује и на значај Министарства привреде, које утврђује политике и стратегије привредног развоја и, оно што је посебно значајно за ресор безбедности и одбране, брине о ефикасности подстицања равномернијег регионалног развоја. Рат у Украјини је додатно актуелизовао надлежности Министарства задуженог за пољопривреду, шумарство и водопривреду у контексту стратешког одвраћања.<sup>22</sup> Ово министарство предлаже и реализује стратегије и политике развоја пољопривреде и прехранбене индустрије; биланс пољопривредно-прехранбених производа и систем робних резерви, а значајно је и за рурални развој, што представља предуслов за насељеност у посебно осетљивим заграничним подручјима. Локално становништво је одувек било основац за безбедносну контролу територије и одбрану Србије, те се депопулација заграничних територија сматра безбедносним ризиком.

Надлежности Министарства културе и информисања, иако се чини да нису у вези са тематиком стратешког одвраћања, представљају његов значајан сегмент, посебно у областима заштите културног наслеђа Срба, као залога за очување националног идентитета.<sup>23</sup> Ипак, можда значајније за стратешко одвраћање, јесте и надлежност за праћење делатности страних информативних установа и средстава јавног информисања. Ова функција је, чини се, доста занемарена, не само према спољном фактору, већ и на унутрашњем плану. Активности овог сектора су тежишно везане за дигиталну и медијску писменост и слично, а занемарује се суштина која се односи на организовано информисање домаће и стране јавности. За потврду овог става довољно је посетити сајт овог министарства и анализирати ангажовање Сектора за информисање и медије. Ту треба тражити одговоре на питања: зашто се Србија ретко систематски супротставља покушајима ревизије историје и очигледној пропагандној делатности њених суседа и Албанаца са КиМ. Уместо тога, одговори често стижу од државних функционера, а не од струке и науке.

<sup>20</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС бр. 128/2020, члан 10.

<sup>21</sup> Ибид, члан 3.

<sup>22</sup> Ибид, члан 5.

<sup>23</sup> Ибид, члан 22.

Министарство задужено за рад, запошљавање, борачка и социјална питања има значајне надлежности за стратешко одвраћање у погледу ефикасне борачко-инвалидске заштите, неговања традиција ослободилачких ратова Србије, заштите споменика ослободилачких ратова у земљи и иностранству, као и подршке борачко-инвалидским организацијама.<sup>24</sup> Однос према онима који су се жртвовали за Србију представља значајан индикатор за потенцијалне агресоре, као и за спремност за одбрану земље. Слично је и са надлежностима Министарства омладине и спорта, које је јако важно, јер се преко његовог деловања према омладини могу развити значајне способности шире популације које су од значаја за одбрану и безбедност.<sup>25</sup> Дobar пример представља неутрална Аустрија, која има ресорно обједињено министарство омладине и одбране, које функционално фузионише одбрану и оспособљавање и васпитање младих.<sup>26</sup>

Надлежности Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, наизглед парадоксално, има у својој надлежности кључне функције стратешког одвраћања.<sup>27</sup> Питање легитимитета и стварање друштвене кохезије по питањима националне безбедности јесу основа за изградњу система безбедности.<sup>28</sup> Посебно је значајно да се обезбеди што већи могући легитимитет власти, што је од виталног значаја због најмање два разлога: 1) спремности да се брани држава и доприноси њеној безбедности, која је заснована на свесном и добровољном ангажовању у складу са српском традицијом и 2) широког обухвата легитимитета који укључује националне мањине и разнолике групе грађана са посебним одликама. Због тога је битно поштовати људска и мањинска права свих грађана, што не би требало да буде схваћено као обавеза у процесу европских интеграција, већ као иманентно питање националне безбедности. Истовремено, умањују се могућности за субверзивно деловање спољног фактора на мотивисању грађанске непослушности и осећаја неприпадности друштву. Можда је кључна надлежност овог министарства у домену друштвеног дијалога, јер су питања одбране и безбедности примарна за постизање компромиса политичких актера. Компромис по овим питањима је један од предуслова за изградњу поузданог, ефикасног и свеобухватног система безбедности и одбране. Изостанак консензуса око питања безбедности, у стратегијском смислу значи својеврстан позив да страни фактор планира ангажовање ради експлоатације политичке нестабилности, а његов изостанак поткопава напоре за свеобухватно одвраћање.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Ибид, члан 19.

<sup>25</sup> Ибид, члан 21.

<sup>26</sup> Вељко Благојевић, „Компаративна анализа одбрамбених дипломатија европских неутралних држава”, *Култура полиса*, 31/2016, стр. 317-329.

<sup>27</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС бр. 128/2020, члан 12.

<sup>28</sup> Vojislav Stanović, *Politička teorija I*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 15-21; Heђo Дaниловић, „Савремени односи између државне власти и војске из угла науке о политици”, *Војно дело*, 3/2021, стр.

<sup>29</sup> О другим факторима видети у: Nebojsa Nikolic, „Obstacles in Inter-Organizational Cooperation and Hybrid Threats”, *Information & Security: An International Journal*, Vol. 39, 2018, pp. 29-41.



## Управљање стратешким одвраћањем

Иако се анализа надлежности државних органа у одвраћању овим не исцрпљује, значајно је да се учини почетни напор да се успоставе функционалне везе које обезбеђују виши степен поузданости одвраћања. Од кључног значаја за ефикасно одвраћање је одговор на претходно питање – коме је додељена надлежност за руковођење стратешким одвраћањем.

Овде се могу јавити две стратешке опције. Прва је усклађена са новонасталим праксом формирања нових државних органа којима се додељују новоуспостављене надлежности. Имајући у виду начело минималних измена постојећег правног поретка, сматрамо да је ово решење нефункционално, првенствено из организационих аспеката. Наиме, нови органи немају организациону културу, а фактор време је од кључног значаја за реализацију сваке стратегије. Не сме се дозволити да прођу године да би овај орган стекао организационо искуство.

Друга опција јесте да се постојећим државним органима додели надлежност за систематско праћење и усмеравање одвраћања. Пошто је реч о сложеној и мултиресорној области, неопходно је да тај орган буде високо позициониран у политичком систему Србије. Као рационална решења могу се разматрати Влада или неки од органа које има на директној организационој вези, као што су Савет за националну безбедност или Безбедносно-информативна агенција. У даљој разради, сасвим извесно се могу изнаћи аргументи за и против различитих решења. Тако се, на пример, за Владу може рећи да је већ значајно оптерећена разноврсним надлежностима и да је не треба додатно оптерећивати. С друге стране, Савет за националну безбедност, према постојећим надлежностима, можда највише одговара за функцију руковођења свеобухватним одвраћањем. Трећа опција јесте да се руковођење стратешким одвраћањем додели Безбедносно-информативној агенцији, што има своје оправдање, али и скривене замке које се огледају у организационој култури. Наиме, упитно је како ће ова агенција успети да се носи са изазовима координације са претежно стратегијском, али суштински војном проблематиком.<sup>30</sup> Овакво решење, дакле, носи одређени ризик који би могао наступити у комуникацији између „цивила и војника”, који би наступили због различите организационе културе.

Чини се најприхватљивије да Савет за националну безбедност преузме надлежности за спровођење стратешког одвраћања, уз неопходна организациона и функционална ојачања и незнатне измене у погледу попуне његовог сталног састава. Пре свега, реч је о томе да се министри спољних послова и финансија морају ангажовати као стални чланови Савета.<sup>31</sup> Овај орган би давао препоруке, које би се верификовале на седницама Владе Србије и тиме добиле извршну сна-

<sup>30</sup> Мирослав Стевановић и Слободан Исаков, Коментар Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Грађански институт за демократију и безбедност ПАРА-ЛАКС, Београд, 2008.

<sup>31</sup> Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС бр. 116/2007 и 72/2012, чланови 5-13.

гу. Надлежности Савета би требало да буду праћење и јачање потенцијала одвраћања, избор средстава, метода и координација свеобухватног одвраћања. Тако би, суштински, премијер задржао овлашћења да води извршну власт у пуном капацитету, а и надлежности председника Републике би се задржале, јер је он, по својој функцији, у саставу Савета за националну безбедност. Тиме би се, уз минималне измене у надлежностима, стекли услови за примену одвраћања, које би имало услове за несметано, дугорочно и ефикасно функционисање.

## Закључак

Примена решења које намећу савремене студије одвраћања дефинитивно представља велики изазов за свако друштво, а посебно је важан начин на који се регулишу надлежности државних органа за реализацију стратешког одвраћања. Овде се могу издвојити два изазова који се морају решити на усклађен и функционалан начин. Први је, свакако, на који начин и у којој мери извршити расподелу надлежности државних органа у реализацији одвраћања. Сматрамо да је овај чланак понудио сасвим довољно аргумената који говоре у прилог неопходности да се ова област правно уреди, и то на начин који у најмањој могућој мери мења основне поставке надлежности државних органа. Јасно је да се ради о концептуалном моделу који захтева даљу разраду и конкретизацију, али може бити у функцији полазне основе за даље истраживање.

Други изазов је доношење одлуке о државном органу којем би се доделило руковођење стратешким одвраћањем. Иако су наведена нека решења, сматрамо да је Савет за националну безбедност орган који задовољава већину начела, а и претрпео би најмање измене како би био оспособљен да реализује ово стратешко-доктринарно опредељење. Израда акционих планова за реализацију стратегијских опредељења треба да има ове смернице, како би се обезбедила већа поузданост, ефикасност и економичност. Правно уређење је само први корак ка систематичном и ефективном спровођењу стратегијских опредељења, па резултате истраживања наведених у овом чланку треба сагледавати у контексту напора за изградњу свеобухватног стратешког одвраћања.

## Литература

[1] Бајагић Младен, *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.

[2] Благојевић Вељко (ур.), *Неутралност и стратешко одвраћање*, МЦ „Одбрана”, Београд, 2022.

[3] Благојевић Вељко, „Стратешка култура и национална безбедност”, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 2/2019, Нови Сад, стр. 163–178.

[4] Благојевић Вељко, *Моћ и сила – Србија и војни фактор у међународној политици*, Медија центар Одбрана, Београд, 2022.

[5] Blagojevic Veljko, Pejic Igor, *Military Power in International politics – Past- Present- Future*, LAP Lambert Academic Publishing, 2019.

[6] Благојевић Вељко, *Србија и изазови одбрамбене дипломатије*, Медија центар Одбрана, Београд 2017.

[7] Благојевић Вељко, „Компаративна анализа одбрамбених дипломатија европских неутралних држава”, *Култура полиса*, 31/2016.

[8] Cain Anthony C. (ed.), *Deterrence in the Twenty-first Century*, *Air University Press Team, London, 2009*.

[9] Chikovan Lela, *How to Stop the Bear: Strategy of Small States*, Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2010.

[10] Даниловић Неђо, „Савремени односи између државне власти и војске из угла науке о политици”, *Војно дело*, 3/2021.

[11] Ђурић Драгомир, Сретен Ерегић, „Појмовно одређење центра гравитације”, *Војно дело*, 1/2012.

[12] Ejodus Filip, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektor i nivoi*, Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012.

[13] Kissinger Henry, *Lidersheep, Six Studies in World Strategies*, Penguin Press, New York, 2022.

[14] Мијалковић Саша, „Национална безбедност – од Вестфалског концепта до постхладноратовског”, *Војно дело*, 2/2009.

[15] Milkovski Vangel, „Organizaciona kultura u Vojsci Srbije”, *Nacionalni interes*, 3/2020, str. 59-88.

[16] Nikolic Nebojsa, „Obstacles in Inter-Organizational Cooperation and Hybrid Threats”, *Information & Security: An International Journal*, Vol. 39, 2018, pp. 29-41.

[17] Nikolic Nebojsa, „On Research Policy Profiling in Strategic Research for National Defence”, PaKSoM 2020, Proceedings of the 2nd Virtual Conference „Path to a knowledge Society – Managing Risk and Innovation”, Research and Development Center ALFATEC, Nis, 2020, pp. 207-213.

[18] Nikolic Nebojsa, „On the Selection of Scientific Projects in the Strategic Research Institute”, XLVI International Symposium on Operational Research, SYM-OP-IS 2019, Kladovo, pp. 15-18.

[19] Paul T. V., Morgan Patrick, Wirtz James (ed.), *Complex Deterrence - Strategy in the Global Age*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009.

[20] Simić Dragan R., *Nauka o bezbednosti – Savremeni pristupi bezbednosti*, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.

[21] Vojislav Stanovčić, *Politička teorija I*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

[22] Старчевић Срђан, Благојевић Срђан, „Улога служења војног рока у развоју српске стратешке културе”, *Војно дело*, 4/2020.

[23] Стевановић Мирослав и Исаков Слободан, *Коментар Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, Грађански институт за демократију и безбедност ПАРАЛАКС, Београд, 2008.

[24] Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник бр. 94/2019*.

[25] Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије бр. 98/2006*.

[26] Wailing Jack, *By Paraty and Presence – Deterring Russia with Conventional Land Forces*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, London, 2020.

[27] Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС бр. 116/2007. и 72/2012.

[28] Закон о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС бр. 42 од 19/2002.

[29] Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013.

[30] Закон о полицији, Службени гласник РС бр. 6/2016, 24/2018. и 87/2018.

[31] Закон о министарствима, Службени гласник РС бр. 128/2020.

## Резиме

У постхладноратовском периоду, савремене студије стратешког одвраћања прошириле су се са традиционалних на садржаје који су много шири у погледу садржаја и предмета. Може се рећи да је данас то свеобухватна активност која треба да ангажује читаво друштво, прокламујући концепцију читаве власти. Обезбеђивање систематске примене принципа свеобухватности, заједно са принципима знања и благовремености, свакако представља кључни предуслов за ефикасно одвраћање у савременим условима.

Војна моћ свакако представља главну способност одвраћања у контексту подршке спољној политици, дипломатским напорима и економској сарадњи са иностранством, као и у погледу психолошког и информационог отпора. Други значајан проблем је ком државном органу поверити спровођење стратешког одвраћања. Чини се најприхватљивијим да Савет за националну безбедност преузме одговорност за спровођење стратешког одвраћања, уз неопходне организационе и функционалне промене у погледу попуњавања сталног састава Савета.

Рад се бави проблемом расподеле надлежности државних органа у спровођењу одвраћања. Сматрамо да је овај рад понудио сасвим довољно аргумената да је неопходно законски уредити ову област на начин да се у најмањој мери мењају основне претпоставке надлежности државних органа. Јасно је да је реч о концептуалном моделу који захтева даљу разраду и конкретизацију, али може послужити као полазна основа за даља истраживања.

Кључне речи: *стратешко одвраћање, систем националне безбедности, надлежности институција, превентивно деловање*

© 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/4.0/>).

