УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

Анђелија Р. Ђукић

СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У УСЛОВИМА ВОЈНЕ НЕУТРАЛНОСТИ

докторска дисертација

Београд, 2026.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Anđelija R. Đukić

THE STRATEGIC DEFENSE CONCEPT OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE CONTEXT OF MILITARY NEUTRALITY

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2026

Подаци о ментору и члановима комисије за одбрану докторске дисертације

Ментор:

Проф. др Зоран Јефтић, ванредни професор

Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Чланови комисије:

Проф. др Мирослав Младеновић, редовни професор

Универзитет у Београду, Факултет безбедности, председник

Проф. др Вања Роквић, ванредни професор

Универзитет у Београду, Факултет безбедности, члан

др Вељко Благојевић, виши научни сарадник

Институт за међународну политику и привреду у Београду, члан

др Милош Миленковић, научни сарадник

Универзитет одбране у Београду, Институт за стратегијска истраживања, члан

др Михајло Копања, доцент

Универзитет у Београду, Факултет безбедности, члан

Датум одбране:

Изјаве захвалности

Искрену захвалност дугујем свом ментору, проф. др Зорану Јефтићу, на стручном вођењу, посвећености и несебичној подршци током израде ове докторске дисертације. Захвалност дугујем и свим професорима који су током мог школовања и научног усавршавања допринели развоју мог знања и истраживачких способности у области безбедности и одбране.

Захвалност дугујем и колегама са Института за стратегијска истраживања Министарства одбране Републике Србије на професионалној сарадњи, саветима и драгоценим идејама које су са мном делили током рада на дисертацији.

Посебну захвалност упућујем својим родитељима који су веровали у мене и били мој ослонац. Хвала им на безусловној љубави, стрпљењу и вредностима које су ми усадили, а које су ме пратиле током целокупног школовања и професионалног пута.

Захваљујем и супругу Владимиру на неизмерном разумевању и подршци током свих изазова које је носила израда ове дисертације.

На крају, ову докторску дисертацију посвећујем свом сину Данилу, као највећој радости, снази и подстицају у мом животу.

У Београду,

Мај 2026. године

СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У УСЛОВИМА ВОЈНЕ НЕУТРАЛНОСТИ

САЖЕТАК

У дисертацији се разматра стратегијски концепт одбране Републике Србије, заснован на концепту тоталне одбране и у условима прокламоване војне неутралности, полазећи од чињенице да на организацију одбране утичу сложени спољашњи и унутрашњи чиниоци. У средишту истраживања је однос између војне неутралности, тоталне одбране и стварних могућности система одбране Републике Србије да заштити националне вредности. У дисертацији је представљено истраживање основних поставки и праксе неутралности и војне неутралности, као и анализа упоредних искуства европских држава са системима одбране заснованим на тоталној одбрани и историјског наслеђа система општенародне одбране Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, система одбране Савезне Републике Југославије и Државне заједнице Србија и Црна Гора. При томе су разматрани и утицај геополитичких, геостратегијских, политичких, економских, демографских и других фактора на савремено организовање одбране Србије. Истраживање је засновано на студији случаја Републике Србије, уз коришћење мултиметодског приступа и са доминантно квалитативним истраживачким дизајном. Теоријски оквир рада чине теорија одвраћања, теорија наоружаног народа и општа теорија система, што је омогућило да се систем одбране посматра као комплексан организационо-технички систем који је у сталној интеракцији са унутрашњим и спољашњим окружењем. Основна хипотеза дисертације јесте да стратегијски концепт одбране Републике Србије, заснован на војној неутралности и тоталној одбрани, представља адекватан, али недовршен оквир за планирање и организовање одбране Републике Србије. Ова хипотеза је проверавана верификацијом пет посебних хипотеза, а резултати су показали да тотална одбрана може бити одговарајући и применљив модел организовања одбране Србије, али само ако се прецизније нормативно, организацијски и функционално уреде њена војна и цивилна компонента. Посебан значај имају развој одрамбених способности ослонцем на сопствене ресурсе, јачање цивилне одбране, усклађивање војне неутралности са реалним могућностима државе и интеграција свих субјеката система одбране у јединствен систем. На основу добијених налаза формулисани су предлози и препоруке за концепцијско, нормативно и организацијско унапређење стратегијског концепта одбране Републике Србије.

Кључне речи: *стратегијски концепт одбране, војна неутралност, тотална одбрана, систем одбране, Република Србија, цивилна одбрана, одвраћање*.

Научна област: науке безбедности

Ужа научна област: студије одбране

THE STRATEGIC DEFENSE CONCEPT OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE CONTEXT OF MILITARY NEUTRALITY

SUMMARY

The dissertation examines the strategic concept of defence of the Republic of Serbia, based on the concept of total defence and developed within the framework of proclaimed military neutrality, starting from the premise that the organisation of defence is influenced by complex external and internal factors. The research focuses on the relationship between military neutrality, total defence, and the actual capacities of the defence system of the Republic of Serbia to protect national values. The dissertation examines the fundamental principles and practices of neutrality and military neutrality, while also analysing the comparative experiences of European states whose defence systems are based on total defence. It also considers the historical legacy of the General People's Defence (or Total National Defence) of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, the defence system of the Federal Republic of Yugoslavia, and the State Union of Serbia and Montenegro. Within this framework, the dissertation also analyses the influence of geopolitical, geostrategic, political, economic, demographic, and other factors on the contemporary organisation of Serbia's defence system. The research is based on a case study of the Republic of Serbia, employing a multimethod approach and a predominantly qualitative research design. The dissertation's theoretical framework draws on deterrence theory, the theory of the armed people, and general systems theory, enabling the defence system to be understood as a complex organisational and technical system in continuous interaction with both its internal and external environment. The main hypothesis of the dissertation is that the strategic concept of defence of the Republic of Serbia, based on military neutrality and total defence, represents an adequate but incomplete framework for the planning and organisation of the defence of the Republic of Serbia. This hypothesis was tested through the verification of five specific hypotheses, and the results indicate that total defence can constitute an appropriate and applicable model for organising Serbia's defence, but only if its military and civil components are more precisely regulated in normative, organisational, and functional terms. Particular importance is attached to the development of defence capabilities based on reliance on national resources, the strengthening of civil defence, the alignment of military neutrality with the real capacities of the state, and the integration of all entities of the defence system into a unified system. Based on the findings obtained, proposals and recommendations have been formulated for the conceptual, normative, and organisational improvement of the strategic concept of defence of the Republic of Serbia.

Keywords: *Strategic concept of defence, military neutrality, total defence, defence system, Republic of Serbia, civil defence, deterrence.*

Scientific field: Security Studies

Scientific subfield: Defence Studies

САДРЖАЈ

УВОД 1

1. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА 6

1.1. Проблем истраживања 6
1.1.1. Општа формулација проблема истраживања 6
1.1.2. Значај истраживања 7
1.1.3. Досадашња истраживања 7
1.2. Предмет истраживања 9
1.2.1. Теоријско – појмовни оквир истраживања 10
1.2.2. Операционално одређење предмета истраживања 18
1.3. Циљеви истраживања 21
1.3.1. Научни циљ истраживања 21
1.3.2. Друштвени циљ истраживања 21
1.4. Хипотетички оквир истраживања 22
1.5. Методолошки оквир истраживања 22
1.6. Оправданост истраживања 25

2. ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ И СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ ОДБРАНЕ 27

2.1. Неутралност и војна неутралност 27
2.1.1. Историјат неутралности 27
2.1.2. Концептуализација и пракса неутралности 32
2.1.3. Војна неутралност и војна несврстаност 39
2.2. Стратегија и стратегијски концепт одбране 42
2.2.1. Стратегија и политика одбране 42
2.2.2. Велике стратегије и стратегије безбедности 45
2.2.3. Стратегијски концепт одбране и стратегија одбране 53

3. ТОТАЛНА ОДБРАНА И СИСТЕМИ ОДБРАНЕ 59

3.1. Тотална одбрана 59
3.1.1. Основи и трансформација концепта тоталне одбране 59
3.1.2. Функције и садржај тоталне одбране 65
3.2. Системи одбране 73
3.2.1. Одбрана – примарна државна функција 73
3.2.2. Системи одбране као комплексни системи 76
3.2.3. Модалитети и кадровско обезбеђење система одбране 81

4. СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТИ ОДБРАНЕ И СИСТЕМИ ОДБРАНЕ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА 86

4.1. Стратегијски концепти и системи одбране неутралних држава Европе: Швајцарска и Аустрија 86
4.1.1. Стратегијски концепт и систем одбране Швајцарске Конфедерације 86
4.1.2. Стратегијски концепт и систем одбране Републике Аустрије 97
4.2. Стратегијски концепти и системи одбране држава Европе чланица НАТО: Данска, Норвешка, Шведска и Финска 109
4.2.1. Стратегијски концепт и систем одбране Краљевине Данске 109
4.2.2. Стратегијски концепт и систем одбране Краљевине Норвешке 120
4.2.3. Стратегијски концепт и систем одбране Краљевине Шведске 128
4.2.4. Стратегијски концепт и систем одбране Финске Републике 135

5. СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТИ ОДБРАНЕ ДРЖАВА У ЧИЈЕМ ЈЕ САСТАВУ БИЛА РЕПУБЛИКА СРБИЈА (1945-2006) 145

5.1. Послератни развој оружаних снага ФНРЈ/СФРЈ у периоду 1945-1968. година 147
5.1.1. Нормативно уређење народне одбране 149
5.1.2. Основна обележја послератног развоја система одбране 151
5.2. Концепција и систем општенародне одбране Социјалистичке Федеративне Републике Југославије 153
5.2.1. Нормативно уређење општенародне одбране 154
5.2.2. Развој система општенародне одбране 159
5.2.3. Распад државе и система општенародне одбране 167
5.3. Стратегијски концепт и систем одбране Савезне Републике Југославије и Државне заједнице Србија и Црна Гора 171
5.3.1. Стратегијски концепт и систем одбране Савезне Републике Југославије 173
5.3.2. Оружана агресија НАТО на Савезну Републику Југославију и последице 178
5.3.3. Стратегијски концепт и систем одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора 183

6. ФАКТОРИ УТИЦАЈА НА СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 188

6.1. Геополитички и геостратегијски положај Републике Србије 189
6.1.1. Геополитичке и геостратегијске детерминанте положаја Републике Србије 189
6.1.2. Односи Републике Србије са великим силама и војним савезима 193
6.1.3. Позиционирање Републике Србије у регионалном окружењу 200
6.2. Унутрашњи фактори утицаја на стратегијски концепт одбране Републике Србије 206
6.2.1. Политички фактори 208
6.2.2. Демографски фактори 210
6.2.3. Економски фактори 213

7. СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ И СИСТЕМ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 217

7.1. Субјекти система одбране Републике Србије 223
7.2. Војна одбрана и Војска Србије у систему одбране Републике Србије 228
7.3. Цивилна одбрана и улога грађана и привреде у систему одбране Републике Србије . 237
7.3.1. Цивилна одбрана и цивилна заштита у Републици Србији 237
7.3.2. Војна, радна и материјална обавеза у Републици Србији 240

8. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА И ПРЕПОРУКЕ ПОБОЉШАЊА СТРАТЕГИЈСКОГ КОНЦЕПТА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 247

8.1. Приказ резултата истраживања – верификација хипотеза 248
8.1.1. Однос војне неутралности и тоталне одбране 248
8.1.2. Искуства европских држава са системима тоталне одбране 251
8.1.3. Вредност и ограничења концепције и система општенародне одбране СФРЈ 259
8.1.4. Утицај геополитичких и унутрашњих фактора на стратегијски концепт одбране 262
8.1.5. Стратегијски концепт одбране Републике Србије 267
8.2. Концепцијско, нормативно и организацијско усавршавање система одбране 272

ЗАКЉУЧАК 280

ЛИТЕРАТУРА 284

БИОГРАФИЈА 311

ПОПИС СКРАЋЕНИЦА И ТАБЕЛА

АВНОЈ – Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије

БДП – Бруто домаћи производ

БиХ – Босна и Херцеговина

ВО – Војне области

ВОЈИН – Ваздушно осматрање, јављање и навођење

ВПС – Војнопривредни сектор

ВШ НОП и ДВЈ – Врховни штаб Народноослобдилачке партизанске и добровољачке војске Југославије

ВШ НОВ и ПОЈ – Врховни штаб Народноослободилачке војске и партизанских одреда Југославије

ГШ — Генералштаб

ОДКБ – Организација Уговора о колективној безбедности

ДОС – Демократска опозиција Србије

ДСЗ – Друштвена самозаштита

ДСНО – Државни секретаријат за послове народне одбране

ДФЈ – Демократска Федеративна Југославија

ЕЕЗ – Европска економска заједница

ЕУ – Европска унија

ЕУФОР – Снаге Европске уније у Босни и Херцеговини

ЗБОП – Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније (*Common Security and Defence Policy – CSDP*)

ЗИНВОЈ – Заједница индустрије наоружања и војне опреме Југославије

ИПАП – Индивидуални акциони план партнерства

ЈА – Југословенска армија

ЈВО – Југословенска војска у отаџбини

ЈНА – Југословенска народна армија

КНОЈ – Корпус народне одбране Југославије

КоВ – Копнена војска

КОНО – Концепција општенародне одбране

КПЈ – Комунистичка партија Југославије

КФОР – Снаге НАТО на Косову и Метохији (*Kosovo Force*)

МУП – Министарство унутрашњих послова

МКСЈ – Међународни кривични суд за бившу Југославију (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*)

ММФ – Међународни монетарни фонд

НАТО – Северноатлантски савез (*North Atlantic Treaty Organization*)

НВО – Наоружање и војна опрема

НД – Национални доходак

НДХ – Независна држава Хрватска

НИС – Нафтна индустрија Србије

НКОЈ – Национални комитет ослобођења Југославије

НОБ – Народноослободилачка борба

НОВ и ПОЈ – Народноослободилачка војска и партизански одреди Југославије

НОВЈ – Народноослободилачка војска Југославије

НОО – Народноослободилачки одбори

НОП – Народноослободилачки покрет

НОП и ДВЈ – Народноослободилачка партизанска и добровољачка војска Југославије

НОПОЈ – Народноослободилачки партизански одреди Југославије

НОР – Народноослободилачки рат

ОВК – тзв. Ослободилачка војска Косова

ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу (*Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE*)

ОЗНА – Организација за заштиту народа

ОНО – Општенародна одбрана

ОНО и ДСЗ – Општенародна одбрана и друштвена самозаштита

ОНОР – општенародни одбрамбени рат

РВ и ПВО – Ратно ваздухопловство и противваздушна (противваздухопловна) одбрана

РМ – Ратна морнарица

РСК – Република Српска Крајина

САД – Сједињене Америчке Државе

САО – Српска аутономна област

СДПР – Савезна дирекција за промет и резерве производа са посебном наменом

СК у ЈНА – Савез комуниста у ЈНА

СКЈ – Савез комуниста Југославије

СКО – Системи колективне одбране

СКОЈ – Савез комунистичке омладине Југославије

ССП – Споразум о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране

СРЈ – Савезна Република Југославија

ССНО – Савезни секретаријат за народну одбрану

СССР – Савез Совјетских Социјалистичких Република (Совјетски Савез)

СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија

СЦГ – Државна заједница Србија и Црна Гора

УН – Уједињене нације

ФНРЈ – Федеративна Народна Република Југославија

ХДЗ – Хрватска домовинска заједница

ЦЕРТ – Тим за реаговање на рачунарске ванредне ситуације (*Computer emergency response team – CERT*)

ЦК СКЈ – Централни комитет Савеза комуниста Југославије

Табела 1: Основни показатељи финансирања и бројног стања система одбране у периоду 1968-1998. година 161

Табела 2: Становништво и домаћинства Србије према пописима 212

Табела 3: Бројно стање припадника Војске за период 1999. до 2024. година 219

Табела 4: Основни економски и кадровски показатељи система одбране европских држава у 2024. години 255

УВОД

Почетак двадесет првог века обележен је значајним и вишеслојним променама у међународним односима које су у великој мери утицале на преобликовање савременог безбедносног окружења. Геополитичке напетости, повећана нестабилност, криза у односима великих сила, слабљење раније успостављених безбедносних аранжмана, ескалација регионалних криза и оружаних сукоба, као и све израженија повезаност политичких, економских, енергетских, технолошких и војних процеса, довели су до тога да питања националне безбедности и одбране поново заузму једно од централних места у државним политикама. Овакве околности посебно добијају на значају у случају малих држава, чији је међународни положај осетљивији, а простор за самостално деловање ограничен. За такве државе питање одбране не исцрпљује се у организацији оружаних снага, већ подразумева шири обухват: јасно одређење државних интереса, избор одговарајућег стратегијског усмерења, усклађивање политичких и безбедносних циљева са економским и демографским могућностима, изградњу нормативног оквира и институција способних да обезбеде отпорност државе и друштва у условима кризе, ванредног и ратног стања1 и унапред организовано супротстављање евентуалној оружаној агресији. Савремено разумевање одбране неминовно превазилази класичне војне оквире и упућује на потребу интегрисаног, свеобухватног и дугорочно одрживог приступа. На тим основама је формулисан и стратегијски концепт одбране Републике Србије, тачније – концепту тоталне одбране, ослонцем на сопствене и снаге и друге потенцијале и уз настојање да се изградња функционалног и одрживог система одбране усклади са расположивим ресурсима државе.

Одбрана Републике Србије конципирана је у складу са њеном безбедносном позицијом и обликована је деловањем више међусобно повезаних чинилаца, од којих су значајнији: историјско наслеђе у саставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) и држава насталих после распада југословенске државе, последице оружаних сукоба на територији бивше СФРЈ и агресије Северноатлантског савеза (НАТО) (*North Atlantic Treaty Organization – NATO*) 1999. године, нерешено питање статуса Косова и Метохије, односи оптерећени прошлошћу држава и народа на простору Западног Балкана и утицај интереса великих сила и ширих процеса преобликовања међународних односа. Додатну сложеност положају Републике Србије даје и чињеница да своју безбедност и одбрану остварује у условима прокламоване војне неутралности. Србија је кроз историју често била предмет интересовања великих сила, што није измењено ни савременим односом према Балкану и Србији. Такозвани „геополитички чвор“ на Балкану настао је услед укрштања религија, цивилизација, интереса великих и регионалних сила и њиховог пројектовања пожељних праваца кретања кроз Србију и/или балкански простор ради остваривања сопствених интереса. Актуелни геополитички интереси великих сила на простору Србије су различити и често међусобно супротстављени, што додатно усложава њен међународни положај, независну спољну политику и политику војне неутралности.

На изградњу система одбране Републике Србије непосредно утичу и изазови, ризици и претње безбедности који се према њој испољавају, а који су у Стратегији одбране Републике Србије одређени као „оружана агресија, противправно једнострано проглашена независност територије коју административно обухвата Аутономна покрајина Косово и Метохија,

[1] Ванредно и ратно стање проглашава Народна скупштина; ванредно стање се проглашава када јавна опасност угрожава опстанак државе и грађана (Устав Републике Србије, 2006/2021: чл. 200-201).

сепаратистичке тежње, оружана побуна, терористичко деловање, етнички и верски екстремизам, елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће, високотехнолошки криминал и угрожавање информационо-комуникационих система“ (Стратегија одбране Републике Србије [СО РС], 2019: т. 2). Развој нових технологија и њихова примена у кризним и ратним ситуацијама додатно је усложила карактер ових претњи, јер је омогућила да оне постану вишедимензионалне и да се испоље кроз истовремено деловање државних и недржавних субјеката и уз комбиновање конвенционалних и неконвенционалних средстава ради угрожавања интереса Србије. У таквим околностима питање организовања и развоја система одбране добија посебан значај, нарочито код малих држава које су своју безбедност определиле кроз политику војне неутралности. Иако свака неутрална држава развија сопствени модел неутралности, њихово заједничко обележје јесте ослањање на концепт тоталне одбране и укључивање ширег круга друштвених потенцијала у функцију одбране, што подразумева развијене респектабилне одбрамбене способности, односно стварање својеврсне „наоружане“ неутралности и обезбеђивање кредибилитета одвраћања. Република Србија је *Резолуцијом о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије* (Резолуција о заштити суверенитета), коју је Народна скупштина донела 2007. године, прокламовала своју војну неутралност као реакцију на најаву једностраног проглашења независности Косова, иако се овај акт својим основним садржајем односи на статус Аутономне покрајине Косово и Метохија у Републици Србији. Војна неутралност Србије је ближе одређена Стратегијом одбране Републике Србије (2019: т. 3) као један од одбрамбених интереса који је проистекао из њених националних вредности и интереса. Србија војном неутралношћу исказује своје опредељење да не приступа војним савезима, што не искључује сарадњу са њима у области одбране. Доношење Резолуције о заштити суверенитета је представљало заокрет Србије у односу на раније ставове водеће елите Србије ка евроатланским интеграцијама као националном интересу.

Ради јачања сопствених одбрамбених капацитета Република Србија је стратегијско опредељење усмерила и на политику сарадње са постојећим војно-политичким савезима и безбедносним структурама, пре свега са НАТО у оквиру програма *Партнерство за мир*, са *Организацијом Уговора о колективној безбедности* (*Организация Договора о коллективной безопасности*) (ОДКБ), као и у оквиру *Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније* (*Common Security and Defence Policy – CSDP*)[2] (ЗБОП) (Стратегија националне безбедности Републике Србије [СНБ РС], 2019; СО РС, 2019). Значајне промене у буџетирању војске, глобална економска криза која је почела 2008. године, смањење интересовања за служење војног рока и почетни кораци реорганизације Министарства одбране, последично су довели до смањења бројног стања војске, обуставе обавезе служења војног рока, смањења набавке нове опреме и другог. У таквим условима се војна неутралност не може посматрати само као спољнополитичко опредељење у односу на чланство у војним савезима, већ и као чинилац који непосредно условљава организацију, развој и функционисање система одбране. Она не представља искључиво формални однос државе према војним савезима, већ и шири безбедносни и одбрамбени оквир који непосредно утиче на начин организовања, развоја и употребе система одбране, обезбеђивање савезника у рату, материјално опремање и модернизацију војске и друге процесе у функцији одбране. Због

[2] Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније је део Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније (ЗБОП) и успостављена је у циљу афирмације улоге Уније као важног глобалног фактора, са препознатљивом спољном политиком и цивилно-војним ресурсима за управљање кризама, превенцију конфликата и одржавање међународног мира и безбедности. Србија остварује висок степен сарадње са институцијама Европске уније и државама чланицама у оквиру ЗБОП, активно учествује у скоро свим њеним областима и на тај начин потврђује своје стратешко опредељење за чланство у Европској уији.

тога се питање одбране Републике Србије не може посматрати одвојено од питања војне неутралности, нити се војна неутралност може свести на декларативни политички став, без разматрања њених практичних импликација по структуру, функције и способности система одбране.

Питање стратегијског концепта одбране Републике Србије има посебан значај, јер се у њему обједињују основна државна опредељења у области одбране, начин ангажовања расположивих војних и цивилних капацитета, као и могућности заштите виталних националних вредности и остваривања националних интереса. Значај овог питања додатно произлази из чињенице да је одбрана Републике Србије нормативно заснована на концепту тоталне одбране, који подразумева ослонац на сопствене снаге и потенцијале, као и усклађено деловање субјеката војне и цивилне одбране. Међутим, развој и имплементација таквог концепта одвијају се у условима демографских ограничења, економских могућности државе, потребе за модернизацијом и опремањем војске, као и непотпуне нормативне разрађености појединих важних сегмената система одбране, посебно у области цивилне одбране.

У пресеку савременог безбедносног окружења, државних интереса Републике Србије и њеног опредељења за војну неутралност, питање стратегијског концепта одбране добија своје пуно теоријско и практично значење. Стратегијски концепт одбране не представља само опште одређење начина ангажовања система одбране, већ и основни оквир за разумевање начина на који држава намерава да штити своје виталне вредности и остварује одбрамбене интересе, организује одбрамбене капацитете и у којој мери је способна да обезбеди кредибилно одвраћање и ефикасну заштиту сопствене безбедности. Стога се стратегијски концепт одбране Републике Србије у условима војне неутралности намеће као сложено научно питање, које захтева да се истовремено сагледају теоријске основе одбране, упоредна искуства других држава, историјска искуства на простору бивших држава којима је територијално припадала Србија, унутрашњи и спољашњи фактори који делују на систем одбране, као и стварни домети постојећих нормативних и институционалних решења. Из таквих захтева произлази и оправданост овог истраживања, усмереног ка критичком разматрању постојећег стања и формулисању предлога елемената модела стратегијског концепта одбране Републике Србије у условима војне неутралности.

Посматрано као целина, дисертација је структурисана тако да се од теоријског и методолошког утемељења, преко упоредне, историјске и аналитичке разраде, постепено долази до критичког сагледавања постојећег стања и формулисања предлога елемената модела стратегијског концепта одбране Републике Србије. У структурном смислу, дисертација је конципирана као целина коју чине уводна разматрања, осам међусобно повезаних поглавља и закључак. У првом поглављу је дат теоријско-методолошки оквир истраживања. Образложен је проблем истраживања, указано је на друштвени и научни значај истраживања и дат је приказ досадашњих истраживања повезаних са темом дисертације. Надаље, формулисан је предмет истраживања као стратегијски концепт одбране Републике Србије, у савременим геополитичким и геостратегијским условима и у контексту опредељења државе за војну неутралност и примену концепта тоталне одбране као облика организовања свих субјеката и расположивих ресурса друштва на пословима припреме и одбране државе. Након предмета, постављен је теоријско-појмовни оквир рада, као и временско, просторно и дисциплинарно одређење истраживања и одређени су научни и друштвени циљеви истраживања. У оквиру хипотетичког оквира формулисана је основна хипотеза, на основу које је изведено пет посебних хипотеза. Методолошки оквир истраживања заснован је на мултиметодском приступу и доминантно квалитативној истраживачкој оријентацији, уз коришћење квантитативног приступа у мери у којој је то

потребно за остварење постављених циљева. У завршном делу овог поглавља образложена је научна и друштвена оправданост истраживања.

Друго и треће поглавље обухватају теоријска разматрања најзначајнијих појмова. Друго поглавље је посвећено теоријском разматрању војне неутралности, њеном појмовном одређењу, садржају и различитим облицима, као и њеном разграничењу у односу на сродне појмове, попут несврстаности, несавезништва, сталне и привремене неутралности, те политичке и војне неутралности. У поглављу се разматрају историјат, концептуализација и пракса неутралности. У трећем поглављу се разматрају теоријске основе стратегијског концепта одбране, система одбране и концепта тоталне одбране. Посебна пажња посвећена је односу стратегије, политике одбране и стратегијског концепта одбране, месту стратегијских и доктринарних докумената у изградњи система одбране, као и значају формулисања стратегијског концепта одбране за постојање, функционисање и развој система одбране државе.

Централни део рада обухвата поглавља у којима је извршена анализа и у којима су презентовани налази за извођење закључака и доприноса истраживања. У четвртом поглављу пажња је усмерена на упоредно сагледавање искустава европских држава у формулисању и примени стратегијског концепта одбране. У том делу рада разматрају се, с једне стране, државе које су задржале војну неутралност (Швајцарска и Аустрија), а са друге стране и државе које, иако припадају систему колективне безбедности, своју одбрану и даље у значајној мери заснивају на елементима тоталне одбране (Норвешка, Данска, Финска и Шведска). Анализа је усмерена на важеће стратегијске концепте одбране и системе одбране изабраних европских држава, полазећи од критеријума да оне своју одбрану темеље на концепту тоталне одбране, без обзира на то да ли су војно неутралне или чланице НАТО, постојања обавезног или селективног служења војног рока, значајне улоге резервног састава и мобилизацијског система, институционализоване цивилне спремности и отпорности, као и релативно малог броја становника у поређењу са великим европским државама. У оквиру поглавља разматрају се геополитички и историјски утицаји на обликовање националних стратегија одбране, перцепције претњи, стратегијски приоритети, политике одбране, организација и структура одбрамбених снага, војна обавеза и модернизација оружаних снага. Додатно се при анализи неутралних држава посебно сагледава веза између неутралног статуса, самосталности у одбрани и изградње отпорног и мобилизацијски способног система одбране, док се код држава чланица НАТО анализира начин на који се национални капацитети тоталне одбране усклађују са захтевима колективне безбедности, интероперабилности и заједничког оперативног деловања. Циљ овог дела дисертације јесте да се, кроз разматрање њихових нормативних решења, организације одбране и практичних искустава, уоче модели, предности, ограничења и поуке релевантне за сагледавање могућности развоја одбране Републике Србије унапређењем њеног стратегијског концепта одбране и његове операционализације кроз систем одбране.

Пето поглавље посвећено је искуствима из прошлости, односно прегледу и анализи нормативног уређења и практичне примене специфичне форме тоталне одбране у СФРЈ и Савезној Републици Југославији (СРЈ). У поглављу се анализирају концепцијска решења, организација, носиоци и функционисање тадашњег система одбране, са посебним освртом на улогу оружаних снага, територијалне одбране и ширег друштвеног ангажовања у функцији одбране. Поред нормативног и организационог аспекта, разматрају се и практична искуства функционисања одбране у сложеним политичким и ратним околностима, укључујући и искуства из периода распада југословенске државе и оружане агресије НАТО на СРЈ 1999. године. Циљ овог поглавља јесте да се сагледају предности, ограничења, домети и слабости тадашњих решења, како би се из историјског искуства извеле поуке значајне за потпуније одређење стратегијског концепта одбране и организовање система одбране Републике

Србије, а имајући у виду да је данашњи систем у одређеној мери настао и ослонцем на искуства претходних система одбране. Ово поглавље, стога, има посебан значај јер омогућава да се историјско искуство не посматра само дескриптивно, већ и као основ за критичко вредновање решења која су, у измењеним друштвеним, политичким и безбедносним околностима, и данас релевантна.

Шесто поглавље усмерено је на анализу унутрашњих и спољашњих фактора који утичу на безбедност и одбрану Републике Србије, а тиме и на формулисање и спровођење стратегијског концепта одбране. Разматрају се геополитички, безбедносни, политички, економски, демографски, техничко-технолошки, социјални, историјски и други фактори, као и њихова узајамна повезаност у условима војне неутралности и сложеног међународног окружења. Посебна пажња посвећена је утицају савремених међународних односа, положају Републике Србије на простору Западног Балкана, нерешеном питању статуса Косова и Метохије, односима са великим силама, процесу европских интеграција, као и деловању унутрашњих ограничења и потенцијала, пре свега у демографској и економској сфери. Поред идентификовања ових чинилаца, у поглављу се анализира и њихов позитиван и негативан утицај на могућност изградње ефективног и одрживог система одбране. На тај начин ово поглавље представља важан аналитички мост између теоријских поставки и разматрања конкретних околности у којима се обликује и развија одбрана Републике Србије.

Седмо поглавље посвећено је анализи актуелног стратегијског концепта одбране Републике Србије у постојећим условима и у контексту непотпуно дефинисане војне неутралности. У овом делу рада тежиште је на разматрању стратегијских, доктринарних, законских и подзаконских аката, њихове међусобне усклађености, стварног домета и места у уређењу система одбране, са циљем да се утврди у којој мери је постојећи систем одбране нормативно и практично уређен. Посебно се сагледава на који начин су у важећим документима представљени основни ставови о тоталној одбрани, војној и цивилној одбрани, као и улози Војске Србије и других субјеката одбране. Истовремено, ово поглавље омогућава да се постојећи систем одбране сагледа као део ширег система националне безбедности и у сталној интеракцији са окружењем у коме функционише, уз уочавање постојећих недостатака, ограничења и недовољно развијених сегмената, нарочито у области цивилне одбране. На тај начин, ово поглавље представља непосредну основу за завршну синтезу налаза и формулисање предлога елемената стратегијског концепта одбране Републике Србије.

Осмо поглавље представља завршни аналитичко-синтетички део дисертације. У овом поглављу представљени су резултати и извршена је верификација постављених хипотеза, уз опис доприноса у складу са хипотезама. Интегрисани су налази до којих се дошло у претходним поглављима на основу теоријских увида, упоредне анализе, историјских искустава, сагледавања релевантних фактора и анализе постојећег стања у другим државама и историјских искуства на простору данашње Србије. У другом делу овог поглавља формулисан је предлог елемената стратегијског концепта одбране Републике Србије у условима војне неутралности. Тиме се завршни део рада не своди само на сумирање претходних налаза, већ се у њему излажу предлози за уобличавање могућег развоја одбране Републике Србије.

У закључним разматрањима сумирају се најважнији налази истраживања и дају завршна сагледавања предмета рада, ослонцем на резултате претходне анализе и већ образложене предлоге за унапређење стратегијског концепта одбране Републике Србије у условима војне неутралности. Након закључка следе литература и прилози, као завршни делови дисертације.

1. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Проблем истраживања

1.1.1. Општа формулација проблема истраживања

Очување свеукупне безбедности једне земље представља императив њеног опстанка. Иако апсолутна безбедност не постоји, она представља идеал коме се тежи. Систем одбране, као подсистем система националне безбедности, представља значајну карику у остваривању безбедности сваке државе, па тако и Републике Србије. Систем одбране Републике Србије представља јединствену, нормативно, структурно и функционално уређену целину, чији је циљ остваривање одбрамбених интереса Републике Србије (СО РС, 2019: т. 6), односно заштита суверености, територијалне целовитости и безбедности Републике Србије од свих облика спољњег и унутрашњег угрожавања у миру, ванредном стању и рату (Закон о одбрани, 2007/2018: чл. 4.1). Основ развоја система одбране, поред достигнутог нивоа изграђености, чине политика одбране и стратегијски концепт одбране, који се дефинишу у зависности од комплексног стратегијског окружења (међународног и регионалног) и показатеља основних области друштвеног живота у држави (безбедносни, економски, демографски, политички, техничко-технолошки, социјални, културни, етички).

Политика одбране представља скуп опредељења, начела и ставова којима се усмерава одлучивање и предузимање мера за осигуравање заштите и остваривање одбрамбених интереса државе (СО РС, 2019: т. 3). У складу са тиме, основни одбрамбени интереси су: заштита суверености, независности и територијалне целовитости; заштита безбедности Републике Србије и њених грађана; очување мира и безбедности у региону и свету; унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција; војна неутралност и сарадња и партнерство са државама и међународним организацијама у области безбедности и одбране. Стратегијски концепт одбране, као опредељење државе за начин ангажовања система одбране ради заштите и остваривања одбрамбених интереса, мењао се у зависности од спољнополитичког опредељења државног руководства током прве две деценије овог века. Стратегијским концептом одбране државне заједнице Србија и Црна Гора прокламована је укљученост у европске и евроатланске интеграције и изградња поузданог партнерства и тоталне одбране (Strategija odbrane državne zajednice Srbija i Crna Gora [SO SCG], 2004: t. 4.2). На тим основама, стратегијски концепт одбране актуелан од 2009. године, био је заснован на тоталној одбрани, са значајним сегментом унапређивања партнерства и мултилатералне сарадње са другим државама и међународним организацијама и институцијама (СО РС, 2009: т. 4.3).

Последњом усвојеном Стратегијом одбране Републике Србије, стратегијски концепт одбране је заснован на тоталној одбрани као начину ангажовања свих расположивих ресурса државе у одговору на изазове, ризике и претње безбедности значајне за одбрану државе. Тотална одбрана се првенствено изводи ослонцем на сопствене снаге и потенцијале и обухвата војну и цивилну одбрану: војна одбрана се реализује употребом Војске Србије и других наоружаних снага, а цивилна одбрана је усмерена на припреме и одбрану невојним средствима (СО РС, 2019: т. 5). Стратегијски концепт одбране је конципиран у складу са спољнополитичким циљевима усмереним на приступање Европској унији (ЕУ), унапређењем регионалне сарадње и јачањем односа са суседима, Русијом, Кином, Сједињеним Америчким Државама (САД), европским и другим државама (Влада Републике Србије [Влада РС], 2020: 16).

Иако се војна неутралност Републике Србије, као однос државе према чланству у војним савезима, не може сматрати делом стратегијског концепта одбране, њихова повезаност и

међузависност је непорецива. Узајамна повезаност тоталне одбране, као основе стратегијског концепта одбране, самопроглашене војне неутралности и спољнополитичког опредељења Републике Србије за европске интеграције и сарадњу са другим државама, уз могућности економије да прати повећање улагања у изградњу одбрамбене моћи државе, проблем истраживања се поставља као својеврстан компромис тих утицаја. Војна неутралност у комбинацији са тоталном одбраном изискује знатна финансијска средства, већу бројност ангажованог људског потенцијала и савремене и софистициране борбене системе, као и време потребно да се етапно остварују пројектовани захтеви.

Проблем истраживања је развој система одбране Републике Србије као мале државе и у условима комплексног геополитичког и геостратегијског окружења са сложеним и динамичним међународним односима и нестабилним односима међу балканским државама, нерешеног статуса покрајине Косово и Метохија, достигнутог нивоа економског развоја и уз уважавање економске и демографске ситуације у држави. На тим основама, проблем истраживања се може сагледавати у ширем контексту савремених међународних догађања и позиције Републике Србије као мале државе опредељене за војну неутралност, и у ужем смислу – кроз ниво разраде стратегијских и концепцијских решења и нормативних докумената и на основу њих достигнутог нивоа организације и ефективности система одбране. Поред осталог, у ужем контексту, јављају се проблеми садржани у економским могућностима опремања и наоружавања субјеката одбране из властитих извора, трансфером технологија или увозом, као и проблеми оспособљавања субјеката војне и цивилне одбране.

1.1.2. Значај истраживања

Значај овог истраживања може се посматрати као друштвени и научни.

Друштвени значај истраживања огледа се у свеприсутној потреби развијања и унапређивања стратегијског концепта одбране и система одбране Републике Србије, поготово његово адекватније устројство у складу са прокламованом војном неутралношћу, уз уважавање динамике свих фактора, унутрашњих и спољашњих, који делују на систем. Одбрана земље одувек представља актуелан друштвени проблем, јер само безбедна земља може да обезбеди стабилан живот и просперитет својим грађанима. Друштвени допринос истраживања огледа се и у могућности да се резултати, барем делимично, примене и у процесу одлучивања и изградње система одбране Републике Србије.

Научни значај истраживања огледа се у проширивању постојећег фонда научног знања о стратегијском концепту одбране и могућностима организовања система одбране, према поставкама концепта тоталне одбране, у условима и у складу са прокламованом војном неутралношћу Републике Србије. Кроз верификацију постојећих ставова, а затим и кроз надградњу постојећег фонда научног знања допринеће се изучавању компонената стратегијског концепта одбране и система одбране, фактора који делују, утврђивања веза и односа међу компонентама стратегијског концепта одбране и система одбране и релација компонената и целог система са окружењем. Научни значај се посебно огледа у приказу могућих модалитета или варијаната формулације стратегијског концепта одбране Републике Србије у складу са реалним опредељењима државе за политику војне неутралности и организацију одбране сагласно концепту тоталне одбране.

1.1.3. Досадашња истраживања

Истраживања која су од значаја за овај рад односе се на истраживања система одбране војно неутралних држава са оријентацијом ка тоталној (свеобухватној) одбрани (Vetschera, 1985; Stein, 1990; Goetschel, 1999; Dreyer & Jesse, 2014; Đurašinović Radojević, 2016; Radoman, 2019), што је и основни садржај стратегијског концепта одбране Републике Србије. Значајна

су и истраживања система одбране држава чланица НАТО које су задржале концепт тоталне одбране и поред чланства у систему колективне безбедности. Истраживања се могу разврстати на неколико категорија, зависно од њиховог тежишта: историја неутралности и несврстаности у различитим периодима и стратегијским окружењима (пре, у току и после формалног завршетка периода Хладног рата); одрживост неутралности у ратним условима; концепти неутралности и одбрамбена моћ малих држава; концепти и примене тоталне одбране и друге.

За време Хладног рата неутралност малих држава (по војној моћи, територији и демографији) била је заснована на избегавању рата, несврставању у војне савезе и организовању одбране властитим снагама, а истраживања су фокусирана на њихов опстанак у међународном систему заснованом на прилагођавању међународним односима (Karsh, 1988; Joenniemi, 1989; Mouritzen, 1991; Binter, 1992). После Хладног рата све већи број научника, првенствено из скандинавских држава, ослонцем на праксу ових држава, развија моделе спајања унутрашње и спољне политике у одржавању неутралности и развоју одбрамбених капацитета заснованих на сопственим потенцијалима, уважавајући властите традиције, националне вредности и веровања које имају значајан утицај на вођење спољне политике (Goldmann, 1991; Holbraad, 1991; Waever, 1998) и уз појачану оријентацију ка интеграцијама у безбедносне структуре ЕУ и НАТО (Agius, 2006; Etzold & Opitz, 2015). У овим истраживањима се показује да и нијансирани приступи неутралности могу доприносити европској сарадњи у безбедносном сектору. У циљу компаративне анализе и изналажења могућих решења за нормативну и практичну имплементацију војне неутралности Србије, могу се показати корисним истраживања практичних решења неутралних европских држава (Vukadinović, 1986; Beyer & Hofmann, 2011; Novaković, 2016a; Trapara, 2016; Czarny, 2018; Berzina, 2020) и њихова компатибилност са безбедносном и одбрамбеном политиком ЕУ (Институт за стратегијска истраживања [ИСИ], 2010; Devine, 2011). Не смеју се занемарити и искуства држава које су свој концепт одбране заснивале на неутралности и тоталној одбрани, али су се временом преоријентисале на јачање своје одбрамбене моћи као чланице НАТО. Код држава чланица НАТО развија се концепт изградње националне и колективне отпорности на војне и невојне претње којим се обухватају задаци који проистичу из цивилних, економских и војних фактора одбране, али и као обавеза према Алијанси (NATO, 2016: 131). Поред тога, поједине државе чија ће се искуства анализирати не напуштају своје раније системе одбране засноване на концепту свеобухватне одбране, већ их, напротив, усавршавају. Овоме је допринела свеопшта безбедносна криза у Европи пре и након отпочињања специјалне војне операције Русије на територији Украјине.

Истраживања традиционалних концепата неутралности и практичних и организационих решења у одбрани у Европи током двадесет првог века, као и формирање нових безбедносних архитектура, обухваћена су већим бројем радова и зборника радова у Србији (Institut za međunarodnu politiku i privredu [IMPP], 2009; Novaković, 2013; Korać, 2016), као и посебним студијама и докторатима (Новаковић, 2019а; Radoman, 2019). Већина научних и стручних радова аутора из Србије, поред већ наведених, који истражују проблематику војне неутралности и стратегије одбране (Гаћиновић, 2015а; 2015б; 2018; Stajić, Radivojević i Mirković, 2016; Forca, 2018; Јончић, 2021; Јовановић, 2022; Милосављевић, 2022; Форца, 2022), као и више аутора радова презентованих у тематским зборницима (IMPP, 2009; Novaković, 2013) или у оквиру пројеката (ИСИ, 2019), не бави се истраживањима тоталне одбране као најбитнијег елемента стратегијског концепта одбране Републике Србије. Сличан приступ је и у истраживањима повезаности државних функција са функцијом одбране, посебно у сфери спољнополитичке функције и дипломатије, где се може издвојити студија о политичко-правном положају представништава система одбране у иностранству (Благојевић,

2016a). Треба напоменути да је већина ових радова – истраживања настала у периоду између доношења Резолуције о заштити суверенитета (2007) и усвајања Стратегије одбране Републике Србије (2019) и да је у том временском периоду на државном нивоу мало рађено на даљем нормативном регулисању војне неутралности и концепта тоталне одбране.

Ради разумевања и разматрања данашњег опредељења Републике Србије за концепт војне неутралности, не може се занемарити политика несврстаности СФРЈ, као спољнополитичка оријентација да се остане изван тадашњих војних савеза (НАТО и Варшавског уговора), па је зато неопходно проучавање радова који се односе и на овај период (Clarke, 1982; Petković, 1982; Prelević, 1980; Goldstein, 1985; Bebler, 1985; Vukadinović, 1986; Begović, 1987; Petranović, 1988b; Милетић, 2021; Dimitrijević, 2021). У креирању система одбране заснованог на тоталној одбрани може се користити и обимно историјско искуство (позитивно и негативно) у развоју система општенародне одбране и друштвене самозаштите (ОНО и ДСЗ) у СФРЈ, иако је систем креиран и развијан за другачије друштвено-политичке и економске услове и у другим међународним околностима (Ljubičić, 1977; Nikezić, 1982; Javorović, 1988; Mamula, 2000; Marijan, 2021), као и поједина парцијална решења из стратегијских докумената (Strategija opštenarodne odbrane i društvene samozaštite [Strategija ONO i DSZ], 1987). На основу тога се актуелна стратегија одбране и стратегијски концепт одбране, као и друга доктринарна документа одбране Републике Србије, могу дограђивати уз прилагођавања садашњој међународној позицији Србије, безбедносним претњама и економским и демографским потенцијалима државе.

1.2. Предмет истраживања

Функцију одбране Републике Србије треба разматрати у условима сложених међународних односа и при прокламованој војној неутралности, са нерешеним територијалним статусом дела државе и са постојећим демографским и економским ограничењима. У садашњим условима, одбрану Републике Србије као друштвену функцију треба научно третирати на начелима системског и ситуационог приступа и са различитих аспеката друштвених сукоба: историјског, хуманитарног, друштвеног, нормативно-правног, организационог, технолошког итд. (Андрејић и Миленков, 2019: 82). При томе се војна неутралност може посматрати у редефинисаним формама и садржајима, јер је, према садашњим схватањима водећих елита неутралних европских држава, добила нове димензије свођењем на то да државе формално нису чланице војнополитичких савеза и да на њиховој територији нису распоређене војне базе неког од војних савеза, а да сарадња са војним савезима (првенствено са НАТО), било ког обима, не обезвређује концепт неутралности.

Предмет истраживања докторске дисертације представља стратегијски концепт одбране Републике Србије, дефинисан савременим геополитичким и геостратегијским контекстом и опредељењем државе за војну неутралност, што подразумева примену концепта тоталне одбране као облика организовања свих субјеката и расположивих ресурса друштва на пословима припреме и одбране државе.

Предмет истраживања треба сагледати у ширем контексту савремених међународних догађања и позиције Републике Србије као мале државе опредељене за војну неутралност, и у ужем смислу – кроз ниво разраде концепцијских и стратегијских решења и нормативних докумената и на основу њих достигнутог нивоа организације и ефективности система одбране. Поред осталог, у ужем контексту, јављају се проблеми садржани у економским могућностима опремања и наоружавања субјеката одбране из властитих извора, трансфером технологија или увозом, као и проблеми оспособљавања субјеката војне и цивилне одбране, уз чињеницу да је у Србији обустављено обавезно служење војног рока, чиме се директно и негативно утиче на квалитет – обученост и бројност кадра за попуну војске.

1.2.1. Теоријско – појмовни оквир истраживања

У овом делу рада неопходно је одредити теоријско – појмовни оквир истраживања, односно дефинисати теорије које ће омогућити свеобухватније сагледавање и разматрање формулисаног предмета истраживања, и извршити теоријску концептуализацију основних појмова који следно проистичу из претходно постављеног предмета истраживања.

Теоријски оквир рада чиниће теорија одвраћања, теорија наоружаног народа и општа теорија система, као оквир за прецизније појмовно одређење кључних термина и потпуније сагледавање предмета истраживања.

Теорија одвраћања (*deterrence theory*). Модерна теорија одвраћања има корене у периоду између два светска рата, када су велике силе настојале да временски одложе своје учешће у рату, а тиме и властите материјалне и људске губитке (Jervis, 1979; Quackenbush & Zagare, 2016). Посматрано са становишта једне државе, суштина одвраћања је спречавање друге државе да учини нешто што прва не жели, претећи да ће у том случају нанети озбиљну штету другој држави (Morgan, 2003: 2), односно, то је уверљиво упозорење да ће планиране активности друге стране изазвати одговор од кога ће друга страна вероватније имати губитак уместо добитак (Garfinkle, 1995: 208–209). Циљ одвраћања је утицај на перцепције и изазивање страха противника од последица предузетог напада (Long, 2008: 7-8) у условима када се добици и губици одређују на основу непоузданих и неизвесних улазних параметара, при чему је евидентна употреба претњи како би се противник натерао да се понаша на жељени начин (Downs, 1989: 226). Класична теорија одвраћања (рационална теорија) датира из периода Хладног рата и заснована је на политичком реализму у међународним односима и рационалној претпоставци да се државе, које имају сопствене интересе и располажу војном силом, могу директно или индиректно (кроз претње) користити том силом, а да њихово понашање зависи од војне моћи. Теорија је фокусирана на тежње великих сила (САД и Савез Совјетских Социјалистичких Република (Совјетски Савез – СССР)), у тадашњем биполарном систему светске моћи, за очувањем властитих интереса у условима ширења конвенционалног, а посебно нуклеарног наоружавања, када је главни циљ обостраног одвраћања био спречавање рата. Иако су у основи теорије евидентна два приступа одвраћања: економски приступ који наглашава анализу добитака и губитака и психолошки приступ који у тежиште теорије ставља страх од сопственог уништења као главни разлог одустајања од напада (Jervis, 1989; Paul, 2009; Stojanović, 2013), суштину одвраћања чини њихова синтеза и синергијско дејство. Кључни елементи теорије одвраћања су: претпоставке о могућем озбиљном сукобу, претпоставке рационалности, концепт претње одмаздом, неприхватљивост штете, уверљивост (кредибилитет) одвраћања и стабилност одвраћања (Huth, 1999; Lebow & Stein, 1989; 1995; Morgan, 2003).

Хладноратовска логика довела је до дефинисања и имплементације стратегија конвенционалног и нуклеарног одвраћања, што подразумева примену средстава која се користе за одвраћање (конвенционална и нуклеарна средства). Стратегије се заснивају на различитим врстама способности и на различитим начинима наношења трошкова коришћењем тих могућности. Иако је конвенционално одвраћање већином повезано са конвенционалним снагама које треба да онемогуће достизање циљева противника на бојном пољу, нуклеарно одвраћање углавном се заснива на казненим или ударима ради одмазде, претњом употребе нуклеарног оружја на, пре свега, невојне циљеве (Милковски и Миљковић, 2021: 224). Елементи нуклеарног одвраћања су уграђени и у теорију конвенционалног одвраћања која се односи на претње нападом конвенционалним оружјем, где стране у конфликту могу, али не морају поседовати нуклеарно оружје (Huntington, 1983; Mearsheimer, 1985). У последњим деценијама је створен нови концепт деструктивног деловања на интересе других држава, профилисан као *хибридно ратовање*, што је довело до проширења подручја изучавања одвраћања и развоја теорија вишедоменског (хибридног)

одвраћања (*theory cross-domain deterrence*). Тиме су и перспективе савремене теорије одвраћања усмерене на откривање моћи противника у свих пет подручја деловања: ваздух, земљиште, море, свемир и сајбер простор (Mallory, 2018: 6).

С обзиром да се Република Србија може окарактерисати као мала земља, при разматрању треба узети у обзир да се концепти одвраћања малих држава заснивају на позадини Хладног рата и односу недовољне уверљивости (кредибилитета) малих држава због ограничених потенцијала војне моћи и стабилности асиметричног одвраћања (Zagare & Kilgour, 1993: 1-2). Поред тога, одвраћање не мора нужно бити усмерено на веће и моћније државе или савезе, већ се може користити као стратегија према државама које су сличних карактеристика и такође окарактерисане као „мале". Уз то, хибридне претње у перцепцијама одвраћања малих држава нису елиминисале традиционалне концепте одвраћања (Frantzen, 2020: 4) нити његове основе, већ захтевају свеобухватнији концепт, чак и у условима асиметричних претњи. Асиметрично одвраћање се јавља када нападач, који располаже респектабилном војном и другом моћи, озбиљно прети да угрози интегритет мале државе која има одлучност да то спречи, уз присуство и евентуално ангажовање потенцијалног савезника или без њега. Мале државе су тада принуђене да запрете стварним потенцијалима и упорношћу одбране. У таквим случајевима неки елементи одвраћања, као што су уверљивост (јер је нападачу позната снага одбране мале државе) и претња одмаздом (страх нападача од вероватне одмазде изван зоне дејстава), иако присутни, због асиметричности војне моћи, нису довољни за стабилност одвраћања, односно избегавања рата као његове главне манифестације (елементи оваквог одвраћања присутни су кроз ангажованост оружаних снага СРЈ пре и у току НАТО агресије 1999. године). Концептом одбране, као ни актуелном стратегијом одбране Републике Србије, није у довољној мери разрађен концепт одвраћања нити су наведене основне мере и поступци којима се то постиже у условима асиметричних и хибридних претњи. Развијен систем тоталне одбране, активне дипломатске активности и евентуална помоћ савезника, представљају неопходне елементе одвраћања од агресије на Републику Србију, чиме се ствара кредибилитет и осигурава стабилност одвраћања код претњи које могу донекле имати и асиметричан карактер у односу на властите снаге и средства. Рационалним приступом политици одвраћања, потребно је превасходно примењивати политичка и дипломатска средства као одраз политике војне неутралности, а у регионалним оквирима, поред дипломатских средстава, у процесима одвраћања је могуће и потребно експлоатисати постигнуте властите капацитете безбедности, војну моћ и економију.

Теорија наоружаног народа. Идеја о наоружаном народу развијена је у јакобинском крилу Француске револуције, где су јакобински идеолози заступали уверење да се у стајаћу војску народ не може поуздати због могућности да влада исту употреби против народа ради сузбијања грађанских слобода (Гаћиновић, 2015b: 209). Мисао о наоружаном народу приписује се марксистима, али они овај модел организовања одбране заједнице нису посебно дефинисали. Карл Маркс (*Karl Marx*) и Фридрих Енгелс (*Friedrich Engels*) су се у радовима фокусирали на теоријско образлагање друштвено-класне природе одбрамбеног организовања радничке класе (социјалистичке друштвене заједнице) и антиципирање њених општедруштвених и битних војних својстава (Prelević, 1980: 28), а своју анализу су базирали на доктрини „тоталног рата". Фридрих Енгелс је сматрао да војна сила треба да буде у служби целокупног друштва, а не само владајуће класе (Dulić & Kostić, 2010: 1054). Према марксистичком схватању, наоружани народ представља организацију војне силе радничке класе и различитих народних класа која је заснована на добровољној и свесној самоорганизацији људи (подруштвљеност војне силе) и њиховом масовном учешћу (омасовљеност војне силе) (Javorović, 1989: 56). Класици марксизма су под наоружаним народом подразумевали облик организовања друштва који осигурава максимално

ангажовање људских и материјалних снага за одбрану, као и непосредно учешће свих структура друштва и друштвених асоцијација зарад остваривања политике и циљева народне одбране (Nikezić, 1982: 65-66). Начин и форму деловања наоружаног народа детерминишу специфични друштвени и политички услови, када оно може бити испољено деловањем у војним формацијама или кроз друге оружане и неоружане облике супротстављања непријатељу.

Наоружавање народа вршило се у готово свим револуцијама, покретима, устанцима и ратовима. Преовладавала су два основна начина: наоружавање народа од стране државе и самонаоружавање народа. Наоружавање народа се појављује као акт одбране друштва (државе) од спољашње агресије и углавном је, после остварења циља и престанка опасности, оружје одузимано од народа због опасности да исто буде употребљено против властодржаца. Као очигледан пример наоружавања народа је наоружавање народа у Србији пре и у току Првог светског рата, када је интерес свих друштвених слојева био подређен заједничком циљу за преживљавање и самоодржање и када је целокупни народ узео учешће у одбрани државе од аустроугарских и немачких војних снага. Самонаоружавање народа се јавља у ситуацијама када је званична војна сила једне државе уништена или девастирана до мере да не може наставити оружани отпор према агресору који постаје окупатор, а државна организација не функционише или функционише према правилима окупатора. Пример самонаоружања народа је устанак народа Југославије под вођством Комунистичке партије Југославије (КПЈ) против оружаних снага окупатора 1941. године, који је касније прерастао у Народноослободилачку борбу (НОБ) и социјалистичку револуцију (Simić, 1982: 43-45). У условима окупиране државе војска је изграђивана кроз подизање и јачање народног устанка и оружану борбу као организациони облик наоружаног народа, што је било могуће само стварањем масовне људске и материјалне базе на ширем (ослобођеном) подручју (Stanišić, 1969: 120-122).

Систем општенародне одбране је такође заснован на принципу наоружавања народа од стране државе, са промењеним друштвеним условима и са тежњом да се самоуправни друштвени односи у привреди и друштвено-политичким заједницама пренесу и на систем одбране[3]. После 1969. године и озакоњења општенародне одбране (ОНО) као система одбране СФРЈ, у војној теорији и пракси се напуштају неке марксистичке идеје и теоријска схватања о војним питањима, иако су оне у ранијем периоду имале континуирану везу са друштвеним развојем. Наоружани народ као облик војног организовања у социјалистичком друштву, према класицима марксизма, квалитативно се разликује од војног организовања у класним друштвима. Утицај технологије (нуклеарно и друго сложено наоружање) ограничава концепт наоружаног народа у класичном смислу, и изискује класичне армије са веома обученим, чак професионалним, кадровима (Vojno delo – redakcija, 1969: 3-4). У изградњи система ОНО није се следила теорија наоружаног народа, која је и оспоравана због недовољне теоријске поткрепљености и примењена у пракси у изворном облику кроз формирање организованих оружаних снага милицијског типа или наоружавањем народа, већ је појам *наоружани народ* схватан као идеја која није до краја остварена. На то је утицала геополитичка ситуација и политички и војни притисци на Југославију, што је захтевало јачање организоване и оперативно способне војске, а не само оружаних састава милицијског

[3] Уставним законом о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти (Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти, 1953), који је имао снагу устава, допуњен је Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године. Овим законом су као основе политичког и друштвеног уређења државе одређене: друштвена својина над средствима за производњу, самоуправљање произвођача у привреди, самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу и самоуправљање радног народа у области просвете, културе и социјалних служби.

типа, што је основа теорије наоружаног народа према класицима марксизма (Suša, 1983: 43-45). Овакви ставови о примени теорије о наоружаном народу у концепту ОНО нису утицали на то да се систем одбране шири на све субјекте и области друштва, али да окосница и главни носилац оружане борбе остаје Југословенска народна армија (ЈНА), која ће свој утицај испољавати и на други наоружани део система одбране – територијалну одбрану.

Општа теорија система је интердисциплинарна теорија о системима у природи и друштву и законитостима у њима и за многе научне дисциплине представља оквир за истраживање појава њиховим посматрањем као целине (холизам) или система, са тежиштем на интеракцијама међу компонентама система и система са окружењем. Основу опште теорије система чини идеја да се различите физичке и друштвене појаве могу посматрати као целине или системи (холистички приступ). У фокусу теорије система су интеракције међу компонентама система и система са окружењем, тако да систем обрађује *улазе* и трансформише их у *излазе* различите од *улаза*, односно, систем остварује задате циљеве кроз унутрашње процесе (интеракције се остварују мрежом комуникација и информационим системом, а представљају проток информација, енергије или материјала). Општа теорија система је усвојила три кључна појма као и њихове садржаје: системско мишљење, системски приступ и системска анализа. Системски приступ, као методолошки и концептуални апарат за истраживање појава и процеса, постао је један од најзаступљенијих метода модерног знања о организацији и науке о управљању (Skyttner, 2005: 42) и заснован је на системском мишљењу као мишљењу о целини, за разлику од аналитичког мишљења о појединим елементима целине. Системском анализом, као методолошким поступком, дефинише се проблем у систему и утврђује начин и поступак изналажења решења кроз неколико етапа: анализа постојећег стања, одређивање циљева и захтева за побољшање (или редизајнирање), разрада варијаната решења, избор најпогодније варијанте (обично је то сложен вишекритеријумски проблем одлучивања), имплементација изабраног решења и његова валидација.

Систем као основни појам теорије система, у литератури је дефинисан на различите начине (Bailey, 1970; Churchman, 1986; Morgan, 2005; Mele, Pels & Polese, 2010), зависно од положаја или амбијента оног ко се бави теоријом система. За већину друштвених система, као што је систем одбране Републике Србије, заједничко је то да су створени ради испуњења додељене мисије и достизања одређених циљева кроз реализацију задатака, структурирани су из међусобно повезаних елемената или компонената система које чине целину и у међусобним су интеракцијама (карактеришу се смером, интензитетом и законитостима). Заједничко је да системи кроз унутрашње процесе трансформишу улазне ресурсе у излазне ресурсе – резултате процеса који се дешавају у системима и да обично садрже подсистеме на нижем нивоу, а уједно су и подсистеми неких надсистема. Да би систем био у равнотежи потребно је да је дефинисана функција циља (остварење циља), да је систем у стању да се прилагођава у односу на окружење, да је извршена интеграција свих делова система и регулација унутрашњих напона у систему (Đukić & Andrejić, 2022: 291).

Посебан тип система су друштвено-технички системи који су створени промишљеном и намерном људском делатношћу ради остварења одређених друштвених циљева (заједнички, општи, појединачни). Код појединих страних и домаћих аутора се изједначавају појмови *друштвено-технички систем* и *организациони систем*, где се под организационим системом подразумева свака комбинација биолошких (човек) и техничких система, под условом да је створена свесном организаторском активношћу човека, са постављањем одређеног циља пре стварања, али и сталном усмеравајућом акцијом ка том циљу током функционисања система (Куколеча, 1972; Андрејић и Миленков, 2019). Ови системи спадају у тзв. *комплексне адаптивне системе* у којима се одвијају интеракције између људи, организације, институција и технологије, где се под адаптивношћу подразумева способност самоучења

система како би се прилагодио различитим променама у деловању окружења. Проучавањем оваквих система бави се нова грана науке настала на општој теорији система: *наука о комплексности* са свеобухватним интердисциплинарним приступом, која проучава како интеракције између компонената или елемената система на нижим хијерархијским нивоима[4] може довести до самоорганизовања и настанка необичне глобалне структуре и понашања, често без спољашње интервенције, тако да је кључни задатак теорије комплексности разумевање како те везе генеришу целину, а не само опажање делова система и њихових веза (Šarović i Perović, 2020: 31-32). Комплексни адаптивни системи могу бити јако сложени због броја компонената и/или елемената, али њихова комплексност не настаје због броја садржаних компонената, него због нелинеарних интеракција међу њима и система према окружењу[5]. Нелинеарност интеракција је последица вишесмерних узрочно-последичних веза компонената и представља асиметрију улаза и излаза из система због случајности узорка и непредвидљивости последица, јер ресурси на излазу система нису пропорционални улазу (мали узроци могу имати сложене резултате на излаз, и обратно) (Dekker, 2011: 139). Особине комплексних система се разликују од особина њихових појединачних компонената и својство целине се не може разумети или предвидети на основу познавања компонената. Обично су ефекти комплексних система већи од збира појединачних ефеката њихових компонената, што је у теорији система познато као синергија система. *Синергија система* је комплексно заједничко деловање компонената система у оквиру целине, када својства система не потичу од природе компонената, него су резултат динамике међусобних веза компонената унутар система, што даје могућност остваривања синергијског ефекта. *Синергијски ефекат* је појава када се, функционисањем система као целине, постиже ефекат већи од збира ефеката свих компонената, посматраних посебно; потиче од новог квалитета – новонасталих својстава (*emergent properties*) компонената када оне постану део већег система (Đukić & Andrejić, 2022: 289).

Поред тога, могу се идентификовати и друге кључне карактеристике отворених друштвено-техничких система: састоје се од међузависних компонената; адаптивни су (прилагодљиви) и следе циљеве према спољашњем окружењу; имају и унутрашње окружење које се састоји од одвојених или међузависних техничких и друштвених подсистема; поседују карактеристику еквифиналности (системски циљеви могу бити постигнути на више начина, што имплицира да постоји избор при развоју система); перформансе система се ослањају на заједничку оптимизацију техничког и друштвеног подсистема, јер фокусирајући се на један од ових система уз искључење другог, вероватно ће довести до деградације системских перформанси, ефикасности и ефективности (Baxter & Sommerville, 2011: 5-6). Одлика ових система је да су они адаптивни и да имају могућност трансформације у кризним ситуацијама. Адаптивност као карактеристика комплексних система углавном се показује кроз процес организационог учења, јер услед поремећаја система (када је смањена ефективност система) или деградације система (када систем може постати и неодржив), нова стабилност система се

[4] Хијерајхијом се описује структурирање система у рангирани поредак компонената, са утврђеним надлежностима (правима и обавезама) сваке компоненте. Међусобни односи компонената уређени су на начин да је компонета (компоненте) која се налази на нижем нивоу одређеном степену подређена компоненти која се налази на вишем нивоу. Постојање јединственог управљања (једне управљачке компоненте) осигурава одређени степен централизације система (моноцентричан или полицентричан систем). Моноцентричност система, односно одређени степен централизације, осигурава се постојањем јединственог управљања једне управљачке компоненте (Đukić & Andrejić, 2022: 292).

[5] Елемент система је део система који је јединствен и даље недељив (на пример: војник у пешадијском одељењу), а компонента система је подсистем на хијерархијском ниву који је нижи од главне управљачке компоненте, а уједно је и надсистем у односу на елементе или њему подређене подсистеме (на пример: батаљон је компонента система одбране на неком хијерархијском нивоу, он је подсистем система бригаде, а надсистем је подсистема чета).

може постићи кроз адаптивно управљање и без промена структуре система, са циљем одржавања прихватљивог нивоа функционисања, постојеће структуре и идентитетских обележја система. Трансформабилност система је његова способност да, као одговор на шок и поремећаје, пређе са једне конфигурације на другу, иако је појава нових структура које би наставиле да обављају функције, повезана са многим изазовима (политика, процеси, организациона култура) (Keković & Ninković, 2020: 158-161).

Друштвено-технички системи су обично сложени, стохастички, динамични и отворени системи и садрже велики број међусобно повезаних компонената, њихових међусобних интеракција и интеракција са елементима окружења. Они су у сталном процесу промене и захтевају активно управљање, а њихово понашање у будућности је тешко предвидети. Основне карактеристике организационих система су: циљ (циљеви), функције, процеси, структура, окружење и границе, везе компонената и интеракције и повратне везе. *Организациони циљеви* (усвојени, додељени или њихова комбинација) су вредности које треба постићи или сачувати (на пример: очување суверенитета и територијалног интегритета државе), а постигнути резултати организације представљају степен остварења циљева, односно они су „излаз“ из система. Степен испуњења циљева или других мерљивих пројектованих перформанси система су резултат рада система или „колико систем добро функционише“ (Churchman, 1986: 34). *Функције система* су групације сродних послова и задатака у одређене целине (планирање, производња, обучавање), што се у пракси реализује тако да једну функцију може да обавља само једна или више компонената система или да једна компонента обавља више функција. *Организациона структура* је основ за реализацију циљева, а чине је компоненте (елементи и/или подсистеми) и њихове везе, којима су додељене улоге, послови и задаци и које оне обављају у складу са нормама, правилима и ограничењима, односно унутар које се одвијају пројектовани процеси. Структура је извор динамичких интеракција са надсистемом и унутар припадних компонената међу којима се изграђује хијерархијски однос, као један од основних концепата системског приступа (Kast & Rosenzweig, 1972; Morgan, 2005; Đukić & Andrejić, 2022). *Процеси* у систему су скупови повезаних активности којима се остварују пројектовани циљеви система трансформацијама улазних ресурса у излазне резултате и зависно од намене система могу бити различити: производни, услужни, образовни, процеси снабдевања, процеси здравственог збрињавања и слично.

Окружење система сачињавају сви спољни фактори који врше утицај на стање система (други системи, догађаји, процеси, простор, време, правни инструменти и слично), тако да су разматрања шта су границе система а шта је окружење – веома повезана и представљају проблем уоквиравања система (*system framing problem*) (Morgan, 2005; Skyttner, 2005; Dekker, 2011). Како субјекти окружења нису само физички и тополошки, већ првенствено функционални, бихејвиорални и комуникативни, одређивање окружења система може зависити и од циљева система (Cilliers, 2002: 5), јер окружење „није само оно што је изван система, већ је нешто што детерминише рад система“ (Churchman, 1986: 34). Отвореност комплексних система према окружењу омогућава да систем буде у интеракцији са окружењем преко својих пропусних граница, да добија потребне улазне ресурсе (информације, материјал, финансије) и да се као последица процеса у систему на излазу добију ресурси (информације, производи, али и обученост кадра, материјална опремљеност и слично). Термином *улаз у систем* се описује свако деловање усмерено према систему, а термином *излаз из система* – свако дејство које потиче из система (Kast & Rosenzweig, 1972: 450). Информације добијене на излазу система (стање процеса и ефекти функционисања система, поремећаји и деградација система, препознавање непознатих и необрађених улаза и слично) омогућавају повратни утицај на систем и промене у њему, што представља тзв. *повратну везу* или *повратну информацију* (*feedback*). Повратне везе се дефинишу као део

система са крајњим циљем да се задржи одређено понашање система у унапред дефинисаним границама и да излази из система буду у оквиру задатих захтева и циљева система, што представља тзв. *регулацију система*.

За одржавање система у стабилном стању потребно је адекватно активно управљање засновано на писаним, и од стране кадрова у систему усвојеним, документима (режими, правила, процедуре) и систематизованим сазнањима из излаза система. Одсуство управљања, нагле промене количине и квалитета ресурса на улазу или њихово непрепознавање од стране система, као и унутрашњи напони између компонената система, утичу на то да систем тежи да пређе, у већој или мањој мери, у нестабилно и нефункционално стање, до преласка у хаотично стање и губитка функционалних карактеристика. Квантитативна мера неуређености и неодређености система позната је као *ентропија система*, коју управљање жели да сведе на најмању могућу меру (у математичком тумачењу ентропија узима вредности блиске нули за уређене системе и вредности блиске јединици за системе који су неуређени и који теже преласку у хаотично стање). Овакве тенденције система који обављају виталне државне функције (на пример: функција одбране државе од оружане агресије из спољашњег окружења) не доводе само до урушавања система, већ повлаче и урушавање државе као ентитета.

Појмовни оквир. Поред наведених теорија, неопходно је прецизније дефинисати и појмове који су кључни за овај рад, а то су: стратегијски концепт одбране, систем одбране, војна неутралност и концепт тоталне одбране.

Стратегијски концепт одбране, као категоријални појам, у литератури није једнозначно дефинисан, али преовладавају ставови да су то документа којима се успостављају основни принципи употребе војних снага, односно, представљају везу између процењених претњи и начина деловања војних снага као одговор на те претње. Садржаји концепата, уопштено, чине идеје и предлози за решавање могућих претњи и зависе од нивоа општости (употреба целокупне војне силе или употреба појединих борбених система или специјализованих борбених јединица). На највишем или стратегијском нивоу то су најчешће стратегијски концепти одбране који су садржани у стратегијским и доктринарним документима и изражавају релевантне ставове безбедносне и одбрамбене политике државе (Мачкић, 2013: 214-215), односно, обухватају основне ставове државе о начину ангажовања расположивих ресурса (људских, материјалних, финансијских и других) у одбрани и заштити њених одбрамбених интереса (Ковач и Стојковић, 2009: 315). Формализацијом ових основних ставова у стратегијским и доктринарним документима из области одбране, ствара се полазиште постојања, функционисања и изградње система одбране и достизања одбрамбених циљева. У овом контексту, појам *концепт* се односи на општу идеју или схватање начина реализације одбране и заштите националних интереса.

Стратегијски концепт одбране једне државе (као и политика одбране) мора да буде постојан у одређеном времену, јер се на њему заснива изградња система одбране као релативно дуг процес, а његово редефинисање је могуће услед унутрашњих друштвених промена и/или утицаја међународних политичких, војних или економских фактора. Свака држава данас има сопствени стратегијски концепт одбране, уз одређене варијације у погледу термина којим се таква активност означава, па се тако назива и стратегијским концептом, одбрамбеним концептом или државним одбрамбеним концептом. Поред држава, своје стратегијске концепте одбране имају и НАТО и ЕУ као међународни и недржавни ентитети. Стратегијски концепт одбране се често изједначава са стратегијом одбране, иако се стратегија обично састоји од циљева, начина (концепта) и средстава (ресурса), а концептом се објашњавају начини („како?“) остваривања циљева коришћењем инструмената моћи (Милковски и Миљковић, 2021: 216). Према актуелној Стратегији одбране Републике Србије (2019, т. 5): „Стратегијски концепт одбране изражава опредељење Републике Србије за начин

ангажовања система одбране ради заштите и остваривања одбрамбених интереса. Заснива се на моделу тоталне одбране, као свеобухватном одговору система одбране на изазове, ризике и претње безбедности значајне за одбрану Републике Србије. Првенствено се изводи ослонцем на сопствене снаге и потенцијале.“ Операционализација стратегијског концепта одбране постиже се кроз систем одбране, као дела система безбедности државе, који, у интеракцији са другим државним системима, треба да обезбеди заштиту националних интереса и вредности.

Систем одбране јесте део система националне безбедности и представља јединствену, нормативно, структурално и функционално уређену целину. Систем одбране је хијерархијски устројен систем који се састоји од три нивоа: стратегијског, оперативног и тактичког и треба да буде организован у функцији ефикасног остваривања пројектованих циљева и задатака. Одбрана Републике Србије се остварује: „организовањем, припремањем и ангажовањем субјеката система одбране за извршавање задатака у миру, ванредном стању и рату; употребом Војске Србије и других снага одбране у миру, ванредном стању и рату, до коначног отклањања или престанка опасности по земљу; предузимањем мера и активности на заштити и спасавању људи, материјалних и културних добара и животне средине у миру, ванредном стању и рату, као и учешћем у мултинационалним операцијама“ (СО РС, 2019: т. 6). Основна начела функционисања система одбране Републике Србије су (СО РС, 2019: т. 6.4): уставност и законитост, патриотизам, јединство, непрекидност, ефективност, одрживост, превенција, поузданост, ефикасност, прилагодљивост, свеобухватност, кооперативност, интероперабилност, отвореност у раду, професионалност и контрола и надзор. Систем одбране састоји се из два дела, управљачког и извршног. Управљачки део чине органи законодавне и извршне власти Републике Србије који управљају системом одбране и обезбеђују претпоставке за његово стабилно функционисање и употребу Војске Србије и других снага одбране у миру, ванредном стању и рату. Извршни део система одбране се састоји од Војске Србије и других снага одбране.

Војна неутралност подразумева неучествовање државе у сукобу, односно рату, а још се у античком добу могу наћи записи о некој врсти неутралности ентитета. Позитивистичке тенденције испољене у деветнаестом веку довеле су до усвајања *V Хашке конвенције о правима и дужностима неутралних сила и лица у случају рата на копну* од стране великих сила 1907. године, којом су дата основна начела неутралности држава, а најзначајнија су: да је територија неутралних држава неповредива, да је странама у сукобу забрањено коришћење територије неутралних држава за транспорт трупа и војне опреме и за мобилизацију трупа и да неутрална држава има право да силом одбија напад на своју неутралност (Hague Convention V respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land [Hague Convention V], 1907: art. 1-10). У двадесетом веку долази и до теоријског развоја ове области, па савремене теорије међународних односа разматрају неутралност са различитих теоријских аспеката укључујући реализам, неореализам, идеализам, марксизам, конструктивизам, феминизам и других. Најрелевантнија су два теоријска становишта (Müller, 2019: 14-15): *реализам* (и неореализам) који везује понашање држава за два главна облика, балансирање моћи и хегемонију, и, *либерализам* који се заснива на веровању да ентитети могу да сарађују и коегзистирају у миру.

Војна неутралност је политичка одлука која одражава став државе да није заинтересована за приступање постојећим војним савезима, и да ће спољну и одбрамбену политику водити самостално уз залагања за мир, поверење, стабилност и безбедност у региону и свету (Kovač, 2009: 160). Најшире посматрано, неутралност представља неучествовање, односно незаузимање страна у рату и непристрасно одношење према његовим актерима (Wright, 1940; Raymond, 1997; Гаћиновић, 2018). Оријентацијом државе на неутралност ограничава се њен међународноправни субјективитет, јер она не може бити члан војних савеза или система

колективне безбедности. Међутим, статус неутралности не задире у право неутралне државе на самоодбрану од агресора. Неутралност није универзалан концепт и може постојати у рату и миру (Trapara, 2016; Müller, 2019). Такође, о позицији неутралности може се одлучивати *ad hoc*, везано за конкретан сукоб (привремена), а може бити и опште становиште и трајно се примењивати (стална) (Andrey, 2010; Agius & Devine, 2011; Krivokapić, 2017; Гаћиновић, 2018). Од појма неутралност треба разликовати *неутрализам* као политички термин којим се одређује спољнополитички курс једне државе у односу на потенцијални или стварни рат и то најчешће доношењем, на националном нивоу, унилатералних резолуција, декларација или сличних докумената, што не захтева прихватање међународне заједнице и чини те акте правно необавезујућим (Blagojevic, 2019: 285).

1.2.2. Операционално одређење предмета истраживања

Чиниоци садржаја предмета истраживања. Имајући у виду сложеност предмета истраживања, он се може посматрати кроз пет чиниоца који чине јединствену логички повезану целину:

Први чинилац предмета истраживања односи се на дефинисање и анализу војне неутралности и теоријских основа стратегијског концепта одбране државе. Војну неутралност је неопходно најпре дефинисати да би се могли теоријски сагледати статус и улога стратегијског концепта одбране државе опредељене за војну неутралност. Поред тога, војну неутралност потребно је разграничити од политичке неутралности, али и од других појмова са којима се поистовећује, попут неутрализма и несврстаности. Опредељење за војну неутралност је блиско повезано са стратегијским концептом одбране и одатле потреба да се исти појмовно и категоријално ближе одреди, будући да представља основу за пројектовање система одбране и начине ангажовања расположивих ресурса зарад очувања и заштите одбрамбених интереса земље. Теоријско одређење стратегијског концепта одбране, али и дефинисање система одбране и концепта тоталне одбране, значајно је као полазна основа за даља истраживања из ове области, а идеје о наоружаном народу и теорије одвраћања представљају темеље за организовање таквог система. С обзиром на то да је неутрална држава она држава која не учествује у рату, не припада ни једној страни и потпуно је непристрасна у односу на сукоб и да њене обавезе немешања проистичу из овог статуса, а да је у пракси само декларисање неутралности недовољно да убеди друге државе да тај статус поштују, треба размотрити и потребу државе да у политичком смислу обезбеди тај статус као и да развија своје одбрамбене капацитете у сврху одвраћања. Будући да значајан сегмент војне неутралности јесте организовање система одбране ослонцем на сопствене снаге и самосталном изградњом партнерских односа са другим државама, у оквиру овог рада и овај аспект биће сагледан приликом разматрања предмета истраживања. Ово је значајно и због чињенице да је у кровним стратегијским документима Републике Србије прокламовано да се одбрана земље заснива на примени концепта тоталне одбране, односно да се систем одбране изграђује ослонцем на војне и цивилне капацитете ради деловања у ратном или у ванредном стању или да у миру буде у функцији одвраћања од оружане агресије.

Други чинилац предмета истраживања обухвата искуства европских држава (војно неутралних или чланица НАТО) о начину формулисања и имплементације адекватног стратегијског концепта одбране у складу са потребама и изградњом система одбране способног да одговори на савремене изазове, ризике и претње по њихову безбедност. Поред неутралних европских држава, у оквиру овог чинилаца предмета истраживања, биће обухваћене и државе које су чланице НАТО, али своју одбрану заснивају на неком виду тоталне одбране. У циљу надградње стратегијског концепта одбране Републике Србије пожељно је сагледавање стратегијских концепата одбране, укључујући стратегијски и законски оквир, држава које су имале статус неутралности кроз историју и успеле су да исти

одрже и данас, а поседују сличне карактеристике у погледу величине територије, броја становника и других фактора као и Србија. У тој сврси разматра се организација и имплементација стратегијског концепта одбране Швајцарске и Аустрије, јер је значајно размотрити спровођење концепта војне неутралности у пракси и уочавање на који начин је одбрана организована у истраживаним земљама. С обзиром на то да је видљиво да су неутралне државе Европе своју одбрану већином организовале по моделу тоталне одбране, имплементација концепта тоталне одбране у пракси омогућава извођење закључака о адекватном начину организовања одбране у односу на конкретне околности и факторе деловања, а пружа и могућност утврђивања модела и узора за организацију одбране Републике Србије. Други део овог чинилаца истраживања обухвата државе као што су Данска, Норвешка, Шведска и Финска које немају статус неутралности и чланице су војног савеза НАТО, али своју одбрану темеље, у мањој или већој мери, на основама концепта тоталне одбране. Разматрање организације система одбране ових земаља пружа значајна сазнања о начину организовања других система одбране на темељима тоталне одбране и пружа могућност примене неких од тих сазнања на организацију и развој стратегијског концепта одбране и система одбране Републике Србије.

Трећи чинилац предмета истраживања обухвата искуства из прошлости у погледу нормативног уређења и специфичне форме тоталне одбране која се огледала у доктрини општенародне одбране и друштвене самозаштите у СФРЈ и касније СРЈ као државе сукцесора. Исход разматрања спољнополитичких и унутрашњих услова развоја СФРЈ омогућава сагледавање околности функционисања тадашњег система, уз анализу концепције и стратегије одбране као скупа решења и одговора на тада актуелне изазове, ризике и претње. Практична решења и позитивни налази, као и уочене слабости стратегијског концепта одбране и система одбране СФРЈ, дају потпунију слику ефективности стратегијског концепта одбране тадашње државе. Даља анализа која обухвата стратегијски концепт одбране СРЈ, као наследнице СФРЈ, оправдање налази управо у чињеници да се одбрана новонастале земље темељила на поставкама, уређењу и наслеђеним особеностима претходног система. Разумевање система безбедности и одбране у СФРЈ, СРЈ и Државне заједнице Србија и Црна Гора (СЦГ) значајно је за анализу и извођење закључака о добрим и лошим праксама из прошлости и сумирање поука, јер је данашњи стратегијски концепт одбране и систем одбране Републике Србије формиран ослонцем на стратегијски концепт одбране земаља претходница. Мада је мало вероватно да би систем одбране некадашње Југославије, у данашњим условима и у промењеном геополитичком и геостратегијском окружењу, у потпуности испуњавао своју функцију, његово проучавање је, као и проучавање решења која је нудио, значајно јер су нека његова обележја видљива и у систему какав постоји данас.

Четврти чинилац предмета истраживања обухвата факторе, унутрашње и спољашње, који повољно или неповољно делују на безбедност и одбрану Републике Србије, а тиме и на стратегијски концепт одбране и систем одбране Републике Србије. Ти фактори могу бити безбедносни, политички, географски, економски, демографски, техничко-технолошки, културни, социјални, етнички, војни, историјски и други, али и глобални, регионални и локални. Геополитичке промене које су се одиграле на подручју бивше Југославије, утицале су и на систем безбедности Републике Србије који се развијао на основама система некадашњих држава. Ни једна држава, укључујући и Републику Србију, не може егзистирати ван глобалних и регионалних контекста, па је неопходно разматрање ових фактора при заузимању става о питању функционисања система одбране Републике Србије у условима опредељења за војну неутралност. Посебну пажњу треба обратити на интересе великих сила због њиховог утицаја на позицију земље у међународној заједници, а тиме и на њену безбедност. Мултиполарност и глобализација, заједно са постојећим системима колективне

безбедности у Европи, измењеном физиономијом савремених сукоба и савременим изазовима, ризицима и претњама, знатно утичу на формулисање стратегијског концепта одбране и формирање система одбране земље. Уз наведене факторе, неминовна је потреба разматрања друштвено-економских прилика у земљи, демографске структуре и њених одлика, као и неспорног утицаја спољне и унутрашње политике на организацију одбране Републике Србије. Ови фактори, али и други, разматрају се приликом анализе стратегијског концепта одбране Републике Србије, без обзира на различит интензитет њиховог дејства и различиту могућност анализе сваког појединачног фактора.

Пети чинилац предмета истраживања представља актуелан стратегијски концепт одбране Републике Србије у постојећим условима и у контексту непотпуно дефинисане војне неутралности. Проучавање стратегијског концепта одбране подразумева најпре разматрање и анализу стратегијских и доктринарних аката земље, њихових садржаја и елемената, а затим утврђивање међусобних веза, корелација и другог. Стратегијски концепт одбране и опште замисли о организовању система одбране Републике Србије садржане су у стратегијским и законским актима и њиховим сагледавањем се могу извести закључци о примени концепта у пракси. Стратегијски концепт одбране формализован је у актуелној Стратегији националне безбедности Републике Србије (2019) и Стратегији одбране Републике Србије (2019), док је недовољно уграђен у законе и подзаконске акте из области одбране, при чему њихова свеукупна анализа омогућава ближи увид у природу проблема истраживања. Сагледавање, анализа и извођење закључака о систему одбране као делу и подсистему система националне безбедности, пружају увид у његово место и улогу у комплексном и сложеном макро систему какав је систем националне безбедности. Будући да систем одбране представља комплексан организационо-технички систем који постоји и у сталном је додиру са окружењем, потребно је приликом анализе уважити његово место у односу на окружење, било да се оно разматра у ужем смислу и у државним оквирима или ширем – према регионалном окружењу и Европи. Значајан сегмент овог чиниоца истраживања, али и целог рада, огледа се у презентовању и сагледавању неких од могућих модалитета стратегијског концепта одбране Републике Србије у датим околностима и препознавању и описивању могућих варијанти као модалитета његовог формулисања.

Временско одређење предмета истраживања. У складу са претходно постављеним предметом истраживања, истраживањем је тежишно обухваћен период након 2007. године па све до данас. Преломни тренутак представља доношење Резолуције о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије. Овом резолуцијом прокламована је позиција војне неутралности Републике Србије и постављени су темељи изградње савременог стратегијског концепта одбране Републике Србије у условима опредељења државе за војну неутралност. У ширем смислу временским оквиром обухваћен је и период постојања СФРЈ, имајући у виду да се обележја тадашњег стратегијског концепта одбране могу препознати и у организовању система одбране Републике Србије и да могу представљати добре полазне основе за даљу надградњу актуелног стратегијског концепта одбране. Такође, временским оквиром у ширем смислу обухваћен је и период постојања СФРЈ и СРЈ као њеног сукцесора.

Просторно одређење предмета истраживања**.** Просторни оквир истраживања у ужем смислу обухвата Републику Србију, као и простор некадашње СФРЈ, у опсегу колико је то неопходно зарад постизања циљева истраживања. Просторно одређење у ширем смислу укључује делимично и друге државе, са дужом или краћом историјом неутралности, односно државе које своју одбрану темеље на концепту тоталне одбране без обзира на њихову припадност системима колективне безбедности. Ове државе су предмет разматрања у обиму потребном за добијање показатеља од значаја за разумевање стратегијског концепта одбране посматране студије случаја.

Дисциплинарно одређење предмета истраживања. Комплексност премета истраживања захтева интердисциплинарност у раду и коришћење научних сазнања различитих научних области и научних дисциплина. Првенствено је коришћен опус знања наука безбедности, политичких наука, правних наука, међународних односа, војних наука и историје, како политичке, тако и војне.

1.3. Циљеви истраживања

1.3.1. Научни циљ истраживања

На основу дефинисаног предмета истраживања формулисан је научни циљ рада као достизање научног сазнања на више нивоа: научна дескрипција, научна класификација и типологизација и научна експликација (научно објашњење). Ради стицања свеобухватнијег увида у постојећи обим научног сазнања најпре су сагледана уз систематични увид у досадашња истраживања и резултате о предмету истраживања. *Научна дескрипција*, као најнижи ниво научног сазнања, односи се на све чиниоце садржаја предмета истраживања, имајући у виду да је неопходно да се сваки од њих опише и анализира на основу базичних и појавних карактеристика, а да је оваква анализа нужан преуслов за даље разматрање предмета истраживања. То се посебно односи на део рада који обухвата теоријско одређење и основне теоријске поставке стратегијског концепта одбране и концепта војне неутралности. *Научна класификација и типологизација* је ниво научног сазнања који се достиже делу рада који се односи на груписање појмова и разврставање по класама у теоријском разматрању основних поставки стратегијског концепта одбране и војне неутралности као концепта и уједно националног (одбрамбеног) интереса и утицаја унутрашњих и спољашњих фактора. У сврху достизања овог нивоа научног сазнања, обухваћена је и историјска позадина актуелног стратегијског концепта одбране садржана у очувању неутралности Србије, СРЈ и СФРЈ, основе стратегијског концепта одбране СФРЈ, искустава из грађанског рата на југословенском простору током деведесетих година двадесетог века и агресију НАТО снага на СРЈ 1999. године. *Научна експликација* је циљ у делу истраживања актуелног стратегијског концепта одбране, његових елемената, међусобних веза и интеракција, у постојећим условима, као и у делу утврђивања међусобних односа и законитости деловања и утицаја различитих фактора на изградњу система одбране како је он пројектован стратегијом и постојећим законском регулативом, првенствено у односу на економски и демографски (кадровски) потенцијал државе и потребног времена за реализацију стратегије одбране. Као циљ се поставља и у делу рада у коме ће бити приказане варијанте или модалитети организације одбране Републике Србије, будући да је предложене варијанте формулисања стратегијског концепта одбране Републике Србије потребно образложити.

1.3.2. Друштвени циљ истраживања

Друштвени циљ истраживања произлази из стално присутне потребе континуираног функционисања система одбране Републике Србије. Поред политике одбране, стратегијски концепт одбране представља основ организовања одбране, па само његово потпуно, јасно и прецизно разумевање доприноси изградњи ефективног и ефикасног система одбране. Друштвени циљ представља разумевање стратегијског концепта одбране Републике Србије у условима опредељења за војну неутралност и практична примена научних сазнања, као резултата овог рада, за едукацију и проширивање постојећег фонда знања о предмету истраживања и коришћење истих за изналажење најбољих решења за унапређење стратегијског концепта одбране и система одбране. Анализа литературе, академске и стручне, и синтеза доступног знања, уз извођење закључака, допринеће идентификовању елемената стратегијског концепта одбране Републике Србије, уз извођење закључака о

могућим унапређењима организације, опремања, оспособљавања и употреба ресурса државе у систему одбране, изради начела изградње система одбране, редефинисању циљева и задатака, до дефинисања ресурса друштва потребних за несметано функционисање система одбране у миру, у време ванредног и ратног стања у држави. Научна сазнања, као резултат овог рада, могу бити значајна и за доносиоце одлука на државном нивоу и могу указати на потребу редефнисања, прецизирања и осавремењавања стратегијских, доктринарних и нормативних аката у овој области, као и методама управљања променама и учинком при имплементацији стратегије. Укључивање нових научних сазнања у наставне материјале образовних институција, посебно на факултетима матичним за области безбедности и одбране, може се остварити допринос јачању друштвених капацитета из области одбране.

1.4. Хипотетички оквир истраживања

Основна хипотеза: Стратегијски концепт одбране, у условима опредељења Републике Србије за војну неутралност и заснован на концепту тоталне одбране, представља адекватан али недовршен оквир за планирање и организовање одбране Републике Србије у савременом геополитичком и геостратегијском окружењу, узимајући у обзир изазове, ризике и претње са којима се држава суочава, као и друштвене, политичке и економске факторе који утичу на Републику Србију и детерминишу њену одбрану.

На основу овако постављене основне хипотезе и у складу са претходно дефинисаним предметом истраживања, његовим чиниоцима и циљевима истраживања, могуће је извести следеће посебне хипотезе:

Х1: Познавање и разумевање теоријских основа и основних својстава војне неутралности и стратегијског концепта одбране који се у условима опредељења Републике Србије за војну неутралност заснива на концепту тоталне одбране, услов су правилног дефинисања концепта одбране државе и изградње ефективног и ефикасног система одбране.

Х2: Систематизована искуства држава Европе, које развијају системе одбране засноване на тоталној одбрани, могу допринети квалитетнијем и садржајнијем формулисању и надградњи стратегијског концепта одбране и система одбране Републике Србије.

Х3: Стратегијски концепт одбране Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, заснован на општенародној одбрани и друштвеној самозаштити, представља добру полазну основу за дефинисање и унапређење стратегијског концепта одбране Републике Србије, ослонцем на сопствене снаге и ресурсе.

Х4: Сложени геополитички и геостратегијски положај Републике Србије, савремени изазови, ризици и претње безбедности, у корелацији са унутрашњим факторима, вишеструко утичу на формулисање, спровођење и развој стратегијског концепта одбране Републике Србије.

Х5: Постојећи стратегијски концепт одбране Републике Србије, заснован на моделу тоталне одбране који није до краја имплементиран, представља недовршен концепт заштите националних вредности и одбрамбених интереса државе.

1.5. Методолошки оквир истраживања

У складу са предметом проучавања и његовом комплексношћу и формулисаним циљевима и хипотезама научноистраживачког рада, одређен је тип и начин истраживања, као и избор метода које су коришћене. Истраживање је усмерено на теоријски аспект који пружа оквир за

објективно и систематично сагледавање стратегијског концепта одбране Републике Србије, посебно узимајући у обзир позицију војне неутралности и геополитички и геостратегијски положај земље, уз утицај унутрашњих и спољашњих фактора. Проучавање овако сложеног стратегијског опредељења државе у очувању националних вредности и остваривању одбрамбених интереса извршено је уз нужно коришћење мултиметодског приступа и употребу теоријских знања из више научних дисциплина. Истраживање је комбиновано, спроведено уз доминантно коришћење квалитативног истраживачког приступа, али и квантитативног, у мери у којој је то потребно зарад остварења пројектованих циљева. Тип истраживања је студија случаја (*case study, case method, case analysis*) која се често повезује са квалитативним истраживањима и која омогућава поуздане резултате добијене холистичким приступом предмету истраживања. Разлози су ти што је студија случаја истраживачка стратегија која се бави разматрањем одређене целине у стварности, подразумева дубинско проучавање једног одабраног случаја и фокусирана је на његово разумевање. Студијом случаја је обухваћен конкретан проблем/случај – стратегијски концепт одбране Републике Србије у условима војне неутралности, а биле су примењене све претпоставке које су резултат прегледа литературе, а у посредној су или непосредној вези са формулисаним предметом и циљевима истраживања. Преглед академске литературе и прелиминарни попис најзначајнијих референци био је полазиште приликом прикупљања основних и додатних сазнања у чијем су фокусу стратегијски концепт одбране, војна неутралност, концепт тоталне одбране, концепт одвраћања, систем одбране и други сродни појмови. Проучавање овако комплексног феномена захтевало је мултидисциплинарни приступ, па је, у складу са тим, преглед постојеће научноистраживачке грађе обухватио велики број теоријских и емпиријских радова из различитих научних области.

<u>*Основне методе научног сазнања*</u> које су примењене јесу: аналитичко – синтетичка метода, индуктивно – дедуктивна метода, метода специјализације и метода генерализације.

Аналитичко – синтетичка метода је сложена метода где се предмет истраживања најпре рашчлањује на његове саставне елементе и подвргава комплексној анализи, а затим се ти делови поново спајају (синтетизују) у мисаону и логичку целину. Предмет анализе и синтезе јесу стварне или мисаоне сложене целине чији се чиниоци могу констатовати и идентификовати. Аналитичко – синтетичка метода је најпре коришћена у анализи стратегијског концепта одбране СФРЈ и других европских држава, а потом и за анализу структуре и других чинилаца стратегијског концепта одбране Републике Србије, операционализованог на основу политике одбране и опредмећеног кроз систем одбране, који је, као комплексан и динамичан систем, под непрекидним и променљивим утицајима интерног (унутардржавног) и екстерног (међународног) окружења. Ова метода је примењена и у разматрању војне неутралности схваћене као основе политике одбране, али и као националног интереса и приликом разматрања стратегијског концепта одбране као скупа ставова и принципа о начину ангажовања ресурса у очувању и заштити одбрамбених интереса Србије, заснованог на примени тоталне одбране и сарадњи са другим државама и међународним организацијама и институцијама.

Индуктивно – дедуктивна метода се користи у сврху извођења општих закључака из анализираног садржаја. Дедукција јесте метода извођења закључака и ставова којом се из и на основу општег сазнања стичу посебна сазнања и то са већим степеном извесности и поузданости. Са друге стране, индукција је супротан поступак и представља методу сазнања општег (извођење нових општих ставова) на основу и повезивањем појединачног (појединачни ставови). Обе методе су примењене у истраживању у циљу извођења закључака о концепту војне неутралности, концепту тоталне одбране и концепту одвраћања, на основу анализа концепата одбране других држава и властитих искустава, уважавајући динамику

међународних односа и њихову рефлексију на безбедност држава на Балкану, па самим тим и Србију.

Метода специјализације је сложена метода којом се појаве рашчлањују на поједине чиниоце или својства према одређеном критеријуму. Две стандардне процедуре специјализације укључују: класификацију као процедуру рашчлањавања и разврставања једног појма на више чланова по унапред дефинисаном критеријуму и дихотомију као процедуру поделе једног појма на два дела од којих је један позитиван, а други негативан. Метода специјализације, укључно класификација и дихотомија, примењена је у разматрању, према одређеним критеријумима, теоријских основа стратегијског концепта одбране и различитих типова стратегијског организовања одбране, војне неутралности и њених различитих облика, различитих концепата одбране неутралних европских држава и приликом проучавања фактора утицаја на стратегијски концепт одбране.

Метода генерализације спада у синтетичке основне научне методе којом се сазнаје опште на основу појединачног и конкретног сазнања, односно формирају се општи ставови преко појединачних (уопштавање). Генерализација представља теоријску методу и обухвата мисаоно уопштавање, а не физичко обједињавање. Применом методе генерализације допринело се стицању општих сазнања о могућим варијантама, предностима и недостацима различитих концепата одбране и војне неутралности на основу налаза добијених проучавањем стратегијског концепта одбране Републике Србије. Сублимацијом знања и изведеним закључцима о искуствима других неутралних држава и властитим историјским искуствима и извођењем општих закључака о деловању утицајних фактора на систем одбране и њиховим последицама, могу се уочити недостаци и погрешке у концепту и систему одбране и извести општи закључци.

Поред наведених основних метода научног сазнања, примењене су и **опште научне методе**, и то: хипотетичко – дедуктивна метода, аналитичко – дедуктивна метода и компаративна и историјска метода.

Хипотетичко – дедуктивна метода је искуствена метода чија је сазнајна основа, а посебно научно – сазнајна, укупно друштвено и научно искуство, тачније потврђено друштвено искуство у различитом временском периоду, на различитим местима и од стране мноштва субјеката. Употреба хипотетичко – дедуктивне методе у овом истраживању везана је за утврђивање основних поставки стратегијског концепта одбране, тоталне одбране, стратегијског концепта одбране СФРЈ, као и фактора утицаја и особености актуелног стратегијског концепта одбране Републике Србије.

Компаративна метода као предмет има идентичност, сличност и различитост исте појаве у разним временима и на разним просторима одређеним адекватним мерилима, истоврсних или разноврсних појава у дефинисаном простору и времену, док *историјска метода* истражује појаве и процесе преко догађаја у прошлости, при чему користи аналогију – компарацију. Ове методе су међусобно испреплетане и омогућавају прецизније истраживање кључних појмова овог рада као што су војна неутралност, тотална одбрана и одвраћање, са циљем да се изврши компарација, сагледа развој и историјска искуства користе у анализи пројектованог стратегијског концепта одбране и достигнутог нивоа изграђености система одбране. Такође, коришћене су и приликом разматрања стратегијског концепта одбране СФРЈ и у разматрању система одбране Републике Србије у контексту опредељења државе за војну неутралности, узимајући у обзир искуства и решења примењена и у другим неутралним државама Европе.

Прикупљање података извршено је помоћу *анализе садржаја*, тачније квалитативне анализе садржаја, као основног метода прикупљања података и једног од најзаступљенијих у друштвеним наукама. Овај метод је примењиван у свим фазама истраживања. Услед

комплексности предмета истраживања, анализирани су подаци из различитих секундарних извора и базична искуствена евиденција је креирана на основу научних и стручних радова у којима се аутори, посредно или непосредно, баве проблемима стратегијског концепта одбране у контексту војне неутралности; научних и стручних истраживачких пројеката из ове области; нормативно – правне регулативе (национална и међународна); институционалних извора података; међународних докумената, конвенција, протокола, међународних уговора и других аката који су релевантни за предмет овог истраживања. Основни циљ примене анализе садржаја јесте да се прегледом и анализом обимне академске и стручне литературе стекне увид у постојећи фонд знања, чиме се доприноси теоријском разматрању основних појмова овог рада, али и омогућава даље истраживање и остваривање постављених циљева. Прегледом литературе обухваћена је претежно академска, али делимично и стручна литература. С обзиром на то, неки од научних часописа који објављују радове из ове области јесу и следећи: *Review of International Studies*; *Defence and Peace Economics*; *Journal of Military and Strategic Studies*; *Defence Studies*; *Military Operations Research*; *Journal of Military Operations*; *The Military Balance*; *UK Defence Journal*; *Defense & Security Analysis*; *Journal of Strategic Security*; *Journal of Regional Security*; *The Review of International Affairs*; *Војно дело*; *Међународни проблеми*; *Наука, безбедност и полиција*; *Безбедност*; *Политика националне безбедности*; *Међународна политика*; *Српска политичка мисао* и други релевантни часописи. Преглед стручне литературе подразумева истраживање различитих извештаја и анализа који су у функцији истраживања формулисаног предмета. Детаљним и свеобухватним прегледом литературе омогућен је систематизован увид у теоријска уопштавања, као и преглед главних емпиријских радова, њихових налаза и најчешће примењиваних истраживачких поступака. Анализа постојећег фонда научног знања омогућава операционализацију основних појмова, сагледавање основних теоријских поставки, карактеристичних концептуалних решења, као и тематску систематизацију; преглед и синтезу најзначајнијих налаза и резултата; и, идентификацију основних проблема.

1.6. Оправданост истраживања

Научна и друштвена оправданост истраживања произлази из циљева постављених у оквиру овог истраживања. *Научна оправданост истраживања* огледа се првенствено у верификацији недовољно провереног сазнања истраживаног дела предмета истраживања, као и у систематизацији већ постојећих сазнања изнетих у научним и стручним радовима публикованих из различитих области, домаћих и страних аутора, а који су у вези са темом истраживања. Научна оправданост истраживања садржана је у надоградњи постојећег фонда знања у вези са комплексним феноменом какав је стратегијски концепт одбране, и одбрана уопште. Сазнања о факторима који делују, компонентама стратегијског концепта одбране, релацијама и корелацијама међу њима омогућавају проширење укупног фонда знања о појави која је изузетно значајна за опстанак савременог друштва и омогућавају теоријска уопштавања, извођење закључака, класификацију, генерализацију, утврђивање узрочно – последичних веза и законитости и друго.

Друштвена оправданост истраживања уско је повезана са научном оправданошћу, јер нова сазнања могу представљати добру полазну основу за надградњу постојећег стратегијског концепта одбране, што дугорочно може имати утицај на развој способности војске, унапређење система одбране и побољшање спремности државе и друштва да се супротставе актуелним изазовима, ризицима и претњама у савременом окружењу. Закључци о условима изградње, утицају различитих фактора и њиховој корелацији, као и закључци о елементима стратегијског концепта одбране и њиховим међусобним везама и односима доприносе потенцијалном редефинисању актуелног стратегијског концепта одбране, редефинисању његових циљева и начела, евентуалном ширем ангажовању ресурса друштва и друго.

Актуелност проблема се може потврдити и чињеницом да стратегијски концепт одбране мора бити усклађен са актуелним безбедносним променама у окружењу, на регионалном и глобалном нивоу, па је сходно томе неопходно његово стално праћење и прилагођавање. У том смислу, резултати истраживања могу бити од користи и доносиоцима одлука у државном врху и усмеравати деловања политичких елита државе и друштва. Савремено безбедносно окружење намеће потребу упознавања и студената образовних установа матичних за област безбедности и одбране, па је то још један аспект друштвене оправданости овог истраживања, а добијена сазнања могуће је укључити у образовне планове и програме и уџбеничку грађу.

2. ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ И СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ ОДБРАНЕ

У разматрању концептуализације неутралности, а не строге правне дефинисаности овог појма, долази се до закључка да неутралност нема фиксно значење већ обухват дефинисања варира од уздржавања од учествовања у освајачким ратовима до схватања да неутрална држава не треба да буде члан војних савеза. У том контексту се могу тумачити и појмови неутралност, несврстаност, несавезништво, стална и привремена неутралност, политичка и војна неутралност, као и њихови различити модалитети. Усвајањем неутралног статуса државе показују своје намере да суверено доносе одлуке у области безбедности и унутрашњег уређења и да осигурају повољан положај у међународном геополитичком систему.

Стратегијски концепт одбране, који се у различитим државама и различито дефинише, у основи је скуп идеја и принципа употребе војних снага и њиме се успоставља веза између процењених претњи и начина на који војне снаге одговарају на те претње. Избор и формулисање стратегијског концепта одбране треба заснивати на закључцима из анализе сплета различитих унутрашњих и спољашњих фактора, јер се исти доноси за већи временски период и основ је изградње система одбране. Формализацијом основних ставова из стратегијског концепта одбране у стратегијским и доктринарним документима из области одбране, ствара се полазиште изградње, постојања, функционисања и развоја система одбране као дела система безбедности државе, који у интеракцији са другим државним системима треба да обезбеди заштиту националних вредности и остваривање националних (одбрамбених) интереса. Како системи одбране већ постоје код стабилних држава, оне настоје да кроз надградњу и даљи развој унапреде организацију, стручност и опремљеност система како би исти остваривао постављене циљеве, а у новонасталим условима наглог развоја и промена у техничко-технолошкој, организацијској и војној научној и практичној сфери.

2.1. Неутралност и војна неутралност

2.1.1. Историјат неутралности

Политички ентитети су још од времена стварања првих држава настојали да избегну учешће у оружаним сукобима у којима нису проналазили сопствени интерес. Још је Тукидид (*Thoukydídēs*) користио широк спектар описа за оне који су заузимали ненаметљив статус у односу на стране у сукобу, попут *ekpodon histantes amphoterois* (они који стоје подаље од обе стране), *symmachoi ontes medeteron* (они који нису савезници ниједне стране) или *hoi hesycbian agontes* (они који су остали у миру) (Bauslaugh, 1991: xx). Етимолошки, реч неутралност потиче од латинске речи *neuter* што би се могло превести као *нити један од двојице*. Са том основом развијају се именица *neutralitas* са значењем непристрасност или неутралност и придев *neutralis* што значи непристрасан, онај који не држи ниједну страну, равнодушан (Vukadinović, 1986: 99). Правни концепт неутралности из 1625. године увео је Хуго Гроцијус (*Hugo Grotius*) у књизи „О праву рата и мира“ (*De Iure Belli Ac Pacis*) (Grotius, 1625), при чему је тада концепт био изведен из међународног права и није био заснован на државној пракси или међународним уговорима. Током времена, дефиниција неутралности се мењала, од класичне неутралности која је прокламована као неучествовање државе у рату других држава, до савременог тумачења активне неутралности према коме неутрална држава није искључена од међународних претњи и изазова који захтевају колективну одбрану (Rakić i Beriša, 2016: 267). Активно неутралне државе у међународним односима и војној сарадњи, а ради сопствене безбедности, дају предност успостављању добрих односа са неким од постојећих војних савеза и са њима врше блиско повезивање на индиректан начин.

У Средњем веку је неутралност у позитивноправном смислу била готово непозната; феудалне везе, владавина Римског царства и пређутно прихватање јединства хришћанског света, биле су препрека за усвајање оваквог концепта. Са опадањем снаге Римског царства слабиле су империјалне везе и стварале су нове државе. У оваквим условима, заједно са настајањем модерног права народа, настала је и неутралност као правни концепт. Државе које су прогласиле статус неутралности, у Средњем веку нису имале никаква права нити гаранције, али је статус неутралних држава регулисан кроз међудржавне – билатералне споразуме. Неутралност је имала искључиво политичку конотацију и представљала је везу између ратних односа страна у рату и њихових односа са другим државама, тачније, била је граница између стања рата и стања мира (Avramov i Kreća, 1983: 496). Постепено је у Новом веку (историографски наступа после пада Цариграда 1453. године) појам неутралности еволуирао од почетног стадијума као политичког концепта до признатог правног статуса у међународном праву (Lyon, 1960: 258). Током овог периода пажња је више посвећена праву неутралних држава, него њиховим обавезама, осим уколико су посебно у уговору биле назначене. Самим тим било је природно да се захтева прецизност у писаним обавезама, што је довело и до формализовања појма *неутралност*. Вестфалским миром склопљеним 1648. године[6] доведено је у питање схватање неутралности, јер је у себи садржао и зачетак принципа колективне безбедности. Овим споразумом предвиђено је да свака од држава брани мир у Европи, па чак и уз употребу војне интервенције против земље која је мир угрозила, па је постојала и обавеза да се агресор идентификује и остале државе удруже против њега. Иако ова идеја колективне безбедности и заједничког деловања није у пракси имплементирана, идеолошки је „уткана у политичку теорију од 1648. године“ (Bring, 2013: 21-22). После Вестфалског мира који је дефинисао државе као субјекте који имају право на сопствене интересе и на том основу спровођење унутрашње и спољне политике, неутралност постаје могућа опција спољне политике, иако без јасно омеђених права и обавеза (Новаковић, 2019а: 29).

Схватања неутралности су се временом мењала, али је тек у деветнаестом веку дошло до развоја норми и кодификације неутралности у међународним односима. Значајан помак је учињен 1815. године када је одредбама Бечког конгреса призната неутралност Швајцарској. Швајцарска је отпочела са усвајањем праксе неутралности када је из унутрашњеполитичких и спољнополитичких разлога започела са спровођењем политике уздржавања и немешања у оружане сукобе (Blagojević, 2016b: 241). Швајцарској је призната и гарантована трајна неутралност и неповредивост њене територије, а као мотиви и циљеви стицања неутралности наводи се да је неутралност успостављена у интересу обезбеђења независности и територијалне неповредивости Швајцарске и њене независности од сваког страног утицаја, а у складу са интересима европске политике (Krivokapić, 2011: 81). Швајцарска је постала прототип неутралности, а правне норме њене неутралности коришћене су и за дефинисање појма неутралности. Међутим, упркос дугој традицији и постојању концепта неутралности у пракси међународних односа, остаје карактеристичан и недостатак једнообразности у погледу дефиниције самог појма и његових различитих типова (Czarny, 2018: 2). Правни и политички статус који називамо неутралношћу је блиско повезан са правном и политичком структуром међународног друштва у датом историјском тренутку. Промена у структури

[6] Вестфалским миром је окончан тридесетогодишњи рат у Европи (1618-1648) у којем су учествовале готово све тадашње државе Европе. Рат је започео као религиозно неслагање, а претворио се у међународну борбу за превласт. Преговори о миру трајали су пет година и окончани су 1648. године. Миром је озакоњено комадање територије Светог римског царства, настале су територијалне промене у Европи и обезбеђен је мир међу народима, државама и верама. Мир је довео до успостављања нових односа у Западној Европи и донекле до равнотеже снага, а у међународном праву је дефинисао државе као суверене и равноправне, са забраном интервенција у послове друге државе (Krivokapić, 2023: 49).

друштва утиче и на нормативни садржај и ефективност правила о неутралности (Morgenthau, 1938: 109). Сразмерно доминантним идејама о рату и безбедности у датом временском тренутку, постојале су варијације у начину на који је неутралност дефинисана. У деветнаестом веку, након Наполеонових ратова, неутралност је имала генерално мирну и просперитетну путању (Lyon, 1960: 260). Период између 1815. и 1914. године може се окарактерисати као златни век за теорију и праксу неутралности, јер ово време карактерише опште поштовање међународног права и одсуство било каквог распрострањеног и дуготрајног међународног сукоба.

Позитивистичке тенденције у међународним односима довеле су до усвајања *V Хашке конвенције о правима и дужностима неутралних сила и лица у случају рата на копну*[7] од стране великих сила 1907. године, којом су дата основна начела неутралности држава, а најзначајнија су: да се не прикључује једној од страна у сукобу; да не пружа оружану ни материјалну помоћ једној од страна у сукобу, да је територија неутралних држава неповредива, да је странама у сукобу забрањено коришћење територије неутралних држава за транспорт трупа и војне опреме и за мобилизацију и регрутацију трупа и да неутрална држава има право да силом одбија напад на своју неутралност, а мере које неутрална држава предузима да спречи кршење њене неутралности не могу се сматрати непријатељским актом. Према овој Конвенцији, зараћене стране морају поштовати неповредивост неутралних територија, док грађани неутралне државе, за разлику од државе, нису у обавези да поштују непристрасност према некој од страна у сукобу и да није забрањено да појединци прелазе границу како би се ставили у службу једне од зараћених страна. Неутралне државе нису у обавези да спрече транзит или извоз оружја, муниције и друге опреме која може бити корисна за војску једне од зараћених страна, при чему треба да буду непристрасне према странама (Hague Convention V, 1907: art. 1-10). Конвенција, иако датира са почетка прошлог века, представља значајан документ којим се одређују основна права и обавезе држава декларисаних као неутралних, а у односу на оружани сукоб. Поменута Конвенција, заједно са истовремено донетом *XIII Конвенцијом о правима и дужностима неутралних сила и лица у случају рата на мору* (*Hague Convention XIII respecting the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War*), представља темељ појмовног одређења неутралности на основу кога се утврђују права и обавезе неутралних држава у оружаним сукобима. Самим тим, у најстрожијем смислу, неутралност би могла бити сматрана скупом правно-обавезујућих понашања прописаних и дефинисаних Хашким конвенцијама из 1907. године, према којима се јасно може одредити која је држава неутрална, а која то није.

Од Бечког конгреса 1815. године до избијања Првог светског рата 1914. године, неутралност је била један од најзначајнијих елемената међународног поретка (Müller, 2019: 84). Два светска рата и новоформиране међународне организације увеле су у међународне оквире и одређена питања која су се односила на третман и учешће неутралних држава у раду ових организација. Најпре је, након завршетка Првог светског рата, основано Друштво народа 1920. године са циљем да се спречи избијање још једног „Великог рата“, а као прва светска организација за колективну безбедност. Државе победнице из овог рата поставиле су тада питање чланства неутралних држава у Друштву народа јер је ова организација основана као мултилатерална организација колективне безбедности чија је сврха била омогућавање солидарне реакције држава чланица против агресора (Bring, 2013: 23). Пре стварања Друштва народа међународна заједница није имала друго решење него да прихвати рат као легитиман,

[7] Пета Хашка конвенција садржи 25 чланова који су сврстани у пет поглавља: 1. О правима и обавезама неутралних држава; 2. О интернираним припадницима зараћених страна и рањеницима који се лече код неутралнких: 3. О неутралним лицима; 4. О железничкој опреми; и, 5. Завршне одредбе. За неутралност држава је најважније прво поглавље које садржи 10 чланова.

без обзира на праведност његовог узрока. Друштво народа и касније Уједињене нације (УН) формално су ограничили услове под којима је рат био законит и поново је имплицитно уведено средњевековно разликовање између праведних и неправедних ратова (Lyon, 1960: 264). Одлучујући о молби Швајцарске да буде примљена у Друштво народа, Савет Друштва народа је донео Декларацију 1920. године у којој се наводи да појам трајне неутралности није спојив са основним начелом организације, на основу кога сви чланови треба солидарно да испуњавају обавезе проистекле чланством у организацији. Међутим, имајући у виду да се неутралност Швајцарске перципира као интерес општег мира, Савет је одлучио да се Швајцарска као чланица Друштва народа ослободи учествовања у војним акцијама организације, али да ће учествовати у примени невојних акција (Гаћиновић, 2018: 25). И поред позитивних страна, функционисање Друштва народа имало је одређене недостатке што је довело до његовог распада током Другог светског рата. Одређене организације у његовом саставу нису угашене и придружене су Организацији УН, која је такође основана са циљем очувања мира у свету.

Током Другог светског рата многе земље које су се изјашњавале као неутралне биле су пре или касније окупиране. Нацистичка окупација Белгије, Холандије, Норвешке и Данске резултирала је да ове традиционално неутралне нације напусте неутралност (Müller, 2019: 149) и да се по окончању рата придруже неком од настајућих војних савеза. Чланства у УН или НАТО, као и европске интеграције, перципирана су као средство за јачање сопственог националног суверенитета, па су државе попут Белгије, Луксембурга, Холандије, Данске и Норвешке престале да неутралност сматрају гарантом сопствене безбедности и приступиле су НАТО. Након завршетка Другог светског рата и оснивања УН 1945. године, циљеви нове организације нису били значајно другачији од циљева Друштва народа: међународна солидарност и колективна безбедност. Неутралне државе биле су искључене са оснивачке конференције УН у Сан Франциску, али је и само оснивање ове организације било изазов за државе које су своју политику темељиле на неутралности. Повељом УН из 1945. године, статус држава које су се декларисале као неутралне није прецизно одређен, па је остало питање да ли се Повељом УН искључује неутралност држава чланица, а које је разматрано само у теорији (Lyon, 1960: 265). Међутим, уколико се ригидно тумачи Повеља УН, стална неутралност је неспојива са чланством у УН јер су државе у обавези да ставе на располагање Савету безбедности „оружане снаге, помоћ и олакшице, укључујући ту и право пролаза, неопходне ради одржања међународног мира и безбедности“ (Повеља Уједињених нација [Повеља УН], 1945: чл. 43). На тај начин је прописано да по налогу Савета безбедности све државе чланице које буду позване, морају учествовати у спровођењу колективних мера, укључно и ангажовањем оружаних снага. Самим тим, положај сталне неутралности није у сагласности са оваквим нормама Повеље УН. Укључивање држава које се декларишу као неутралне у УН сматрано је неприхватљивим, будући да би на тај начин дошло до неравноправног положаја чланица. Неутралне државе би уживале сва права новог светског поретка, а друге би морале да преузму веће обавезе у процесу очувања мира и безбедности (Гаћиновић, 2018: 26). Деценију касније долази до одступања од овако искључивог става. У новије време је преовладавало тумачење да и стално неутрална држава може бити чланица УН, али без учествовања у оружаним акцијама. Тако је у чланство у УН примљена Аустрија 1955. године, а Лаос је 1962. године прогласио сталну неутралност као члан УН. Због своје неутралности и Швајцарска дуго није била чланица УН, али је прихватањем оваквог тумачења примљена у ову организацију 2002. године.

У свету након Другог светског рата, а са приближавањем Хладног рата, неутралност није више перципирана као смислено решење. Историјско искуство неутралности у Другом светском рату било је преломно у развоју неутралности европских држава. Пет неутралних држава – Белгија, Холандија, Норвешка, Данска и Луксембург, 1949. године су приступиле

НАТО и дефинитивно се одрекле неутралности. За време рата и годинама касније неутралност Швајцарске и Шведске су добро функционисале кроз комбинацију војног одвраћања, успостављања односа са Силама осовине, неутралне трговине са свим зараћеним странама као и хуманитарним акцијама (Müller, 2019: 149). Њихова неутралност критикована је ван граница ових земаља из моралних разлога, али је у њиховим оквирима имала подршку грађанства. У годинама Хладног рата, али и данас, за поједине европске државе, термин неутралност има различита тумачења, најпре у зависности од географске близине Совјетског Савеза. Тако је неутрална Шведска у овом периоду користила две стратегије. С једне стране, истицала је спремност да се суочи са војном претњом са совјетске стране кроз стратегију одвраћања, док је са друге стране користила стратегију изградње поверења и сарадње са НАТО. Европске неутралне државе тражиле су равнотежу између Истока и Запада, спроводећи политику одвраћања према Совјетском Савезу и сарађујући са НАТО. Иако су себе дефинисале као неутралне у односу на НАТО и Варшавски пакт, европске неутралне државе су са Западом делиле веровање у политичку демократију и тржишну економију. Стога се у идеолошком смислу и не могу разматрати као непристрасне. Током и после Другог светског рата је смањен број држава са класичном неутралношћу и успостављена је глобална колективна безбедност оснивањем и радом УН, али су се појавили нови облици неутралног понашања. Неутралност је значајно промењена, од почетне позиције ратне политике ка мирнодопској политици током Хладног рата, а појавила су се и два различита облика неутралности: неутралне (несврстане) државе у Покрету несврстаних (Југославија) и неутрализоване државе (Аустрија) (Radoman, 2019: 16). Кроз Покрет несврстаних и деколонизоване државе у Азији и Африци су се удаљиле од блоковског менталитета, док су земље попут Финске и Аустрије прогласиле своју неутралност уз сагласност војних блокова (Gärtner, 2024: 182). Светски ратови су доказали да је свет постао јединствен просторни поредак у коме су велике силе, у својству носилаца и гаранта тог поретка, настојале да њиме управљају, али су истовремено давале признања за све важније територијалне промене. Признавање неутралности појединој држави истовремено значи и изузимање једног дела тог просторног поретка у смислу да тај простор више не може „постати позорница сукоба било које врсте интереса већине земаља, а нарочито оних које су гарант те неутралности“ (Stajić, Radivojević i Mirković, 2016: 1069).

Настанак институционалних одредби о колективној безбедности спречио је било какву могућност обнављања правне неутралности у оквиру позиције коју је имала 1907. године (Lyon, 1960: 264). Дихотомна природа међународних односа и биполарни светски поредак утицали су на схватање неутралности као атрактивне и одрживе опције за земље које су желеле да остану на маргинама могућих сукоба изазваних Хладним ратом (Czarny, 2018: 3). По завршетку Хладног рата стари традиционално неутрални народи и нове посткомунистичке нације суочиле су се са питањима како да обликују сопствену спољну политику у будућности, а посебно однос са постсовјетском Русијом (Müller, 2019: 157). Одговори су се разликовали у односу на историјско искуство, националне перцепције неутралности, граничне зоне са Варшавским пактом и друго. Чињеница да су Шведска, Финска и Аустрија ушле у ЕУ 1995. године, а наставиле да прокламују своју неутралност као нечланице НАТО, јасан је маркер њихове геополитичке ситуације где је перцепција неутралности обликована односима са Русијом и очекиваном претњом од исте. Током деведесетих година двадесетог века актуелна је била стална дебата о могућој зони неутралности која се протеже од Шведске и Финске на северу, до Балкана на југу (Müller, 2019: 158). Иако је присталица оваквог решења био и државни секретар САД Хенри Кисинџер (*Heinz Kissinger*), а САД дале необавезујуће обећање да се НАТО неће даље ширити на исток, оваква зона није успостављена. Догодило се управо супротно – у НАТО су примљене бивше чланице Варшавског уговора и државе бившег СССР: Пољска, Мађарска и Чешка приступиле су НАТО 1999. године, а 2004. године и Естонија, Летонија, Литванија,

Бугарска, Румунија и Словачка. Политика неутралности се тада поново појављује као опредељење у Украјини[8] и Молдавији. Неутралност је након двехиљадитих година поново постала оспоравана, посебно након напада на Светски трговински центар 11. септембра 2001. године и објављеног рата против тероризма који је отежавао неутралан статус држава, а реторика „праведног рата" се вратила у политички језик (Müller, 2019: 161). Ови напади су означили промену безбедносних изазова и показали да ни моћ државе више није искључива гаранција безбедности територије и заштите грађана (Novaković, 2011: 17).

У двадесетом веку долази и до теоријског развоја ове области, тако да савремене теорије међународних односа разматрају неутралност са различитих теоријских аспеката, укључујући реализам, неореализам, идеализам, марксизам, конструктивизам, феминизам и друге. Кроз историју су се, као најрелевантнија, издвојила два контрадикторна теоријска становишта: реализам (и неореализам) и либерализам (Müller, 2019: 14). *Реализам* и његова новија верзија – неореализам повезују функционисање међународних односа са моћи (војна моћ је једини стварни фактор који одлучује о односима међу државама), тако да међународни односи имају два главна облика: баланс снага (биполарни систем) и хегемонија (униполарни систем), при чему је неутралност малих и средњих држава могућа у балансираном систему, као у време Хладног рата, када „неутралност малих европских држава је у суштини функција равнотеже снага" (Morgenthau, 1939: 482). У униполарном систему где доминира једна моћна држава и где је систем дефинисан хијерархијским међународним односима и подређеном спољном политиком нехегемоних држава, неутралност малих и средњих држава је немогућа због утицаја хегемона. Неутралност у мултиполарном свету, историјски посматрано, није била могућа, јер су се такви системи одликовали променљивим релативним моћима држава и нестабилним стањима која су изазивала сукобе међу државама. Међутим, за реалисте и неореалисте, развој мултиполарних односа снага у савременом свету и глобална равнотежа снага могу значити повратак „нормалној" међународној политици, али би такође могли пружити простор неким малим државама да усвоје неутралност (Simpson, 2018).

Либерализам је заснован на постулату да људи имају интерес за сарадњу и коегзистенцију у миру и да непредвидивост у међународним односима, услед заједничких интереса актера, може довести до мира у свету, при чему се наглашава значај међународног права (Müller, 2019: 14-15). Либерали препоручују неутралност како би се избегло решавање спорова који изгледају нерешиви, али у оквиру либералне политичке теорије израз „неутрална држава" не описује спољнополитички положај државе, већ се неутралном државом сматра она која се непристрасно односи према својим грађанима, односно то је њено кохерентно својство, а не резултат статуса у међународним односима (Kis, 2012: 1-2).

2.1.2. Концептуализација и пракса неутралности

Развој неутралности као концепта и праксе довео је до предлагања правне дефиниције у складу са променама у међународном систему и централним идејама о безбедности (Agius & Devine, 2011: 267). Неутралност представља неучествовање, односно незаузимање страна у рату и непристрасно одношење према његовим актерима (Wright, 1940; Raymond, 1997; Гаћиновић, 2018). Оријентацијом државе на неутралност ограничава се њен међународноправни субјективитет, јер она не може бити члан војних савеза или система колективне безбедности. Међутим, статус неутралности не задире у право неутралне државе

[8] Парламент Украјине је 2014. године донео одлуку о напуштању статуса неутралности Украјине, чиме је створена могућност приступања НАТО. Украјина је у свој устав 2014. године унела измене које укључују политике приступања ЕУ и НАТО.

на самоодбрану од агресора (Повеља УН, 1945: чл. 51). Као таква, она ограничава избор креатора политике у односу на међународни систем.

Неутралност не може сама по себи бити циљ, јер усвајањем неутралног статуса, државе изражавају вољу да суверено доносе одлуке којима настоје да осигурају максимални ниво безбедности и да достигну повољан положај у међународном систему. Неутралне државе имају два циља: да се држе ван сукоба и остваре националне интересе у односима са зараћеним и трећим странама (Kovač, 2009: 155). Посматрајући концептуализацију неутралности, а не строгу правну дефинисаност овог појма, неутралност нема фиксно значење већ обухват дефинисања варира од уздржавања од учествовања у освајачким ратовима, до схватања да неутрална држава не треба да буде члан војних одбрамбених савеза без обзира на обостране војне импликације (Beyer & Hofmann, 2011: 292). Зато владе држава које се сматрају неутралним могу инсистирати и на различитим димензијама неутралности, а које не морају нужно бити комплементарне. То могу бити: спољна независност, неповредивост граница, укидање војних снага, инсистирање на независним одбрамбеним снагама, инсистирање на останку ван међународних оружаних сукоба, нечланство у одбрамбеним савезима и друго (Hakovirta, 1988: 23). Значење неутралности се прилагођава времену и околностима у којима се налази држава која проглашава неутралност, али постоји основ који је утемељен на одредбама Хашке конвенције V из 1907. године и швајцарског законодавства, које не треба посматрати стриктно, јер су неке од њих, с обзиром на ратове који се воде у савременом свету – одавно застареле. Из ових докумената се могу извести два кључна услова који су неопходни да држава оствари неутралан статус: да спољна политика државе која је прогласила неутралност може да се окарактерише као политика уздржавања и да постоје друге државе које прихватају такво одређење (Novaković, 2011: 18-19). Тако се од почетка Хладног рата нагласак на дефинисању неутралности померио са погледа на неутралност као неучествовање у ратовима и војним сукобима других држава до неприпадања војним савезима (Gärtner, 2024: 186). Крај Хладног рата и распад комунизма у Источној Европи од 1989. до 1992. године утицали су на статус неутралности, те је концепт неутралности постао порознији самом чињеницом да угрожавање држава није више ограничено на војна и територијална питања, већ и недржавни актери имају све већу улогу.

Од појма неутралност треба разликовати појмове *неутрализам* и *несврстаност*. *Неутрализам* представља политички појам и карактерише спољнополитички курс једне државе у односу на потенцијални или стварни рат и то најчешће доношењем, на националном нивоу, унилатералних резолуција, декларација или сличних докумената, што не захтева прихватање међународне заједнице и чини те акте правно необавезујућим (Blagojevic, 2019: 285). Неутрализам је термин настао у време Првог светског рата за означавање статуса држава које нису учествовале у ратном сукобу или су желеле да неко време остану ван њега, а које се нису јавно обавезале да ће се придржавати правила неутралности током сукоба. У суштини, појам неутрализам означава уздржаност неке државе по неком спољнополитичком питању и представља једнострану политичку одлуку суверене државе коју она може повући без последица. Самим тим, неутралност је заснована на међународноправном уговору, а неутрализам је резултат унилатералне воље државе и ирелевантан је за међународно право. Поред тога, термин неутрализам се односи и на статус неутралности који су држави наметнуле спољне силе (Agius & Devine, 2011: 268) и углавном се реферише на спољне политике осамостаљених бивших колонија европских држава (Novaković, 2011: 10).

Несврстаност представља заоставштину Хладног рата када су се државе удруживале у *Покрет несврстаних*, организацију чије су чланице настојале да остану изван блоковске поделе и не приступе ниједном од актуелних војних савеза (једна од оснивача била је и СФРЈ, заједно са Индијом и Египтом). У периоду када је настајала несврстаност као

политика, а касније и као покрет, било је истакнуто да нису у питању неутралне земље, већ да несврстаност представља активно залагање за мир, сигурност и промену међународних односа. Основни циљеви несврстаних држава односили су се на размену ставова о међународној ситуацији, заједнички рад и залагање за светски мир, разоружавање и заустављање пролиферације нуклеарног оружја и промоцију деколонизације, заустављање апартхејда и постизање једнаких економских могућности у свету. Историјски посматрано, неутралност представља старији концепт од несврстаности јер су још у најранијем добу постојале земље које су ратовале и оне које у рату нису учествовале, али је стална неутралност као статус државе која још у миру предузима одређене обавезе настала почетком деветнаестог века (Vukadinović, 1986: 108). Несврстаност настаје након Другог светског рата као резултат друштвено–политичких и економских промена у свету. Хладноратовска напетост и подељеност утицали су да неке државе траже могућност слободнијег деловања у настојању да се не определе ни за један од блокова, већ да очувају могућност независног међународног поступања. Две основне разлике између несврстаности и неутралности јесу веровање држава поборница несврстаности у идеју колективне безбедности, што је у супротности са европским схватањем неутралности, и, што несврставање није правни термин – нема кодификацију у међународном праву, па је евидентно да је неутралност и правни и политички концепт, а несврстаност само политички (Müller, 2019: 156). Међутим, неки аутори (Müller, 2019: 150) сматрају да неутралност у мирнодопском добу значи несврставање, будући да у Европи од 1945. године није било великог рата, а да је за послератне неутралне државе Европе несврставање у стварности представљало неприступање НАТО[9]. У разматрању неутралности СФРЈ често се припадност Покрету несврстаних изједначавала са статусом неутралности, иако ова два појма нису синоними. Чланице Покрета несврстаних нису могле припадати једном од два постојећа блока, а СФРЈ је била једна од држава оснивача Покрета несврстаних 1961. године и једна од његових најутицајнијих чланица до 1992. године и дисолуције (процес када држава претходница престаје да постоји и на деловима њене територије настају две или више држава сукцесора). Статус СФРЈ као чланице УН суспендован је 1992. године (осим у неким агенцијама УН) (Dimitrijević, 2007: 85), што је био и узрок да новонастале државе СРЈ (1992) и касније СЦГ (2003) нису биле чланице Покрета несврстаних већ само посматрачи. Статус посматрача је 2001. године поново стекла СРЈ након регулисања чланства у УН 2000. године (Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije [MSP], 2024), а тај статус је наследила и Република Србија.

Неутралност може бити стална (трајна) и привремена (обична) (Andrey, 2010; Agius & Devine, 2011; Krivokapić, 2017; Гаћиновић, 2018). Привремена неутралност односи се на конкретан оружани сукоб, док се, у формалном смислу, стална неутралност односи на државу која тај статус има и у рату и у миру (Agius & Devine, 2011: 267). *Политика неутралности* представља врсту спољне и безбедносне политике утемељене на обавезама проистеклим из тумачења међународних постулата неутралности, а спроводе је државе које се сматрају стално неутралним за време мира (Новаковић, 2016b: 42). Она не почива на стриктним категоријама, већ се заснива на природи међународног система у одређеном временском периоду. Са друге стране, неки аутори истичу важност дистинкције између правне неутралности (закона о неутралности) (*neutrality law*) и политике неутралности (*neutrality policy*) (Andrey, 2010: 83). Политиком неутралности означавају се мере које држава може предузети на сопствену иницијативу не би ли обезбедила ефикасност и кредибилитет

[9] „Од краја Хладног рата, Шведска и Финска користе термин *несврстаност/војна несврстаност* за описивање свог статуса. Од тада у појединим научним чланцима и публикацијама усталио се дуални термин неутралне/несврстане земље (*neutral/non allied countries*), односно оба термина се наизменично користе када се описују стално неутралне државе у западној Европи“ (Новаковић, 2019a: 9).

одлуке о неутралности. У том случају неутрална држава има потпуну слободу да неутралност користи као флексибилан инструмент управљања националним интересима у контексту спољне безбедносне политике. Међународно обичајно право и Хашке конвенције из 1907. године представљају извор међународног права о неутралности, при чему се овај корпус закона примењује на оружане сукобе између држава, али не и на унутрашње сукобе. Правна неутралност се односи на скуп правила међународног јавног права између неутралне и зараћене државе која обавезују за време међународних оружаних сукоба.

Стална неутралност обавезује државе да ће остати неутралне у било ком оружаном сукобу у садашњости или сукобу који би могао да се догоди у будућности и којима је такав статус признат од стране других држава и прихвата се од стране међународне заједнице (Krivokapić, 2017; Гаћиновић, 2018). Често је овај облик неутралности кодификован уставно или у облику уговора. Стално неутралним државама је тај статус признат формално, међународним актом или се таквима сматрају у складу са вишегодишњом праксом. Термин *стална неутралност* усвојен је на Бечком конгресу 1815. године, а класична правила о неутралности садржана су у општем обичајном праву, нарочито у V и XIII хашкој Конвенцији из 1907. године, Париској поморској декларацији из 1856. године и нератификованој Лондонској поморској декларацији из 1909. године (Кривокапић, 2010: 649-650). Као пример овог облика неутралности најчешће се наводи Швајцарска јер јој је статус неутралности признат на Бечком конгресу 1815. године. Сталну неутралност већина аутора назива и политиком неутралности (Новаковић, 2016b: 41). Како је статус неутралне државе прихваћен од стране међународне заједнице, обавеза државе је да тај статус поштује и одржава као и сваку другу обавезу коју је држава прихватила у међународном праву, односно овај статус није могуће променити делимично и повремено (Јончић, 2021: 12). Међународно признање неутралности није од пресудног значаја за њено очување, јер поштовање исте зависи првенствено од војне силе којом држава располаже у одбрани своје неутралности. Правни режим неутралности може доћи до изражаја само онда када је однос снага и интереса зараћених страна такав да ни једна од њих нема рачуна да изврши агресију на неутралну државу (Јовановић, 2019: 1228). О одржању неутралности мале државе је пре више од осамдесет година писао и Ханс Моргентау (*Hans Morgenthau*), амерички научник из подручја међународних односа. Он је ценио да одржавање неутралности у малој мери зависи од воље мале државе која жели да остане неутрална, а више од воље великих сила[10]. Таква држава може да отклони мотив великих сила тако што ће спроводити политику уздржавања и непристрасности у њиховом сукобу, градећи своју оружану силу и чинећи је озбиљним фактором у војним калкулацијама великих нација. Интереси великих сила су одлучујући за нарушавање неутралности мале државе, али и калкулација да ли у том тренутку интерес за то нарушавање превазилази страх од процењеног ризика који може да проистекне (Morgenthau, 1939: 480). Овај приступ је остао актуелан и данас, јер неутралност мора бити подржана унутрашњим деловањем државе на развоју својих оружаних и других снага намењених одвраћању и употреби у евентуалној агресији усмереној на суверености и територијалну целовитост државе, што код мале државе води ка развоју система одбране уз ангажовање већине материјалних и људских ресурса у

[10] Историја Другог светског рата потврдила је оцене Моргентауа: током рата су трајно неутралне државе биле поштеђене ратних разарања, а државе које су прогласиле неутралност непосредно пред почетак рата (Белгија Холандија, Данска, Норвешка) биле су окупиране од стране Немачке. Рат је показао и да проглашена неутралност неке државе опстаје захваљујући географском положају који није близак непосредном ратном сукобу или није битан за стратешке правце држава у сукобу, као што је био случај са Шпанијом и Португалијом.

функцији одбране, односно према систему заснованом на концепту тоталне (свеобухватне) одбране[11].

Држава која настоји да одржи сталну неутралност има и одређене обавезе, иако се о томе не могу издвојити стриктна правила. Обавезе произлазе из њеног статуса у војној, политичкој, идеолошкој и економској сфери, или само у некој од њих. Државе које су прогласиле неутралност и која им није призната од стране других држава на тај начин желе да неутралност постане средство које могу употребити за отклањање безбедносних претњи. Овако постављен циљ неутралности, у случају да држава није испунила минимум својих основних функција, постаје извор нових опасности као што је тероризам, чиме се угрожава безбедност дотичне државе, али и шире (Novaković, 2011: 18). Зато многе европске неутралне државе имају сарадњу и са системима колективне безбедности, пре свега НАТО, у форми сарадње кроз програм Партнерство за мир и кроз учешће у програмима ЗБОП. Са друге стране, неутралност може бити у супротности са неповезаношћу са војним савезима и потребна је активна улога неутралне државе у светским збивањима, што може представљати драгоцен допринос посредовању и деескалацији током периода ескалације међународних тензија. Активна неутралност је „потребна кад год је то изводљиво, а уздржавање када је потребно“ (Gärtner, 2024: 182).

Привремена неутралност (обична или *ad hoc* неутралност) означава положај државе која преузима обавезу да ће остати неутрална у случају појединачног, конкретног оружаног сукоба – рата. Привремена неутралност се разликује од стварне неутралности само по простору и времену на које се односи. Ова неутралност је променљива категорија, јер држава која прогласи привремену неутралност на почетку неког сукоба, касније може да промени свој став и да се укључи у оружани сукоб[12]. Правно дејство привремене неутралности престаје са окончањем дотичног сукоба, уласком у сукоб или изјавом државе да повлачи неутрални статус у конкретном сукобу (Јончић, 2021: 11-12). Кроз историју постоји много примера као што је неутралност Шпаније током Другог светског рата или неутралност Ирана током Заливског рата 1990-1991. године између коалиционих снага предвођених САД и Ирака, који претходно заузео Кувајт. У садашњем рату у Украјини (или у оружаном сукобу који је настао после отпочињања специјалне војне операције Русије на територији Украјине 2022. године) већина држава света је остала неутрална.

На постизање статуса сталне неутралности може утицати и геостратегијски положај државе и конкретан историјски тренутак (Novaković, 2011: 18), а може бити и наметнута од стране великих сила ради очувања њихових интереса. То је случај са Аустријом и Финском. Аустрија је током Другог светског рата била анексирана од стране Немачке, након рата је деценију провела под међународном контролом и подељена на зоне, да би се 1955. године, уз

[11] Швајцарска је пример државе која кредибилитет политике неутралности, поред осталог, заснива на респективној војној снази, те је таква неутралност добила и посебан термин *оружана неутралност*, која суштински представља основ концепта тоталне одбране, при чему значајан фактор представља усклађено деловање компонената система одбране и развијеност националне логистике (Đukić i Vuletić, 2023: 621). Као разлог ненападања Швајцарске од стране Немачке 1940. године често се наводе чињенице да је Немачка имала корисне финансијске трансакције и трговинске уговоре са Швајцарском, али постоји и процена немачког Ветмахта (немачке одбрамбене снаге) при планирању Операције Таненбаум (нем: *Operation Tannenbaum*) да би за окупацију и држање под окупацијом Швајцарске било потребно од 300 до 500 хиљада војника и огромна ратна средства и да би се при томе изгубили већ постојећи бенефити и то у ситуацији рата са Великом Британијом и припремама за напад на Совјетски Савез (Трифковић, 2024). Ово показује да су респектабилна оружана сила државе која је потенцијално оружано угрожена и предвиђени губици нападача, веома јак аргументат за одустајања од агресије на неутралну државу.

[12] САД су на почетку Другог светског рата донеле Декларацију о неутралности у односу на сукоб европских држава, али су после јапанског напада на луку Перл Харбор (*Pearl Harbor*) ушле у рат против Сила осовине (Јончић, 2022: 191).

пристанак СССР и доношењем *Уставног закона о неутралности Аустрије*, осамосталила и постала стално неутрална, са гаранцијама бивших окупационих сила за очување њеног суверенитета и територијалног интегритета. Аустрија је морала да у устав унесе одредбу о о проглашењу трајне неутралности која садржи одрицање од приступања било којим војним савезима и недозвољавање оснивања било каквих страних војних база на њеној територији (Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs, 1955: Art. I). Другим законима није било забрањено учествовање у војним сукобима, нити пружање помоћи зарађеним странама. Финска је из Другог светског рата изашла као сарадник Немачке и поражена држава, што је довело до тога да је Париским миром из 1947. године била обавезана на разоружавање и плаћање ратне репарације (Wiberg & Jensen, 1992: 358). Статус сталне неутралности је стекла 1948. године потписивањем *Споразума о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи* са СССР, којим је осигурала помоћ у случају напада треће државе и била трајно везана за СССР, првенствено у економској сфери, безбедносним пословима и спољној политици. Споразум је престао да важи након распада Совјетског Савеза 1992. године, чиме је Финска поново постала неутрална држава и 1994. године је приступила НАТО програму Партнерство за мир, да би 2023. године неутралност заменила чланством у НАТО. Али неутралност Финске је фактички нестала уназад десетак година када је закључила споразум са НАТО о транзиту снага преко њене територије. Неутралност какву је имала Финска до 1992. године, у којој постоји патронат велике силе (у овом случају Совјетског Савеза) којим је ограничена спољна политика и безбедност у односима са трећим државама, позната је и под називом „финландизација“. Неутралност Финске је била подржана од стране свих финских партија и великог дела народа, а одговарала је и суседним државама пошто Финска неће допустити ниједном нападачу прелазак преко њене територије. Великим силама је одговарао такав статус Финске изван блокова, јер се знало да неће приступити ниједном блоку и тиме угрозити европски баланс снага (Vukadinović, 1986: 102).

Неутралност није универзалан концепт и може постојати и у рату и у миру (Trapara, 2016; Müller, 2019). Неутралност у оружаном сукобу представља најстарији облик неутралности, а правна дефиниција неутралности односи се управо на такозвану оружану неутралност (Czarny, 2018: 6). Неутралност у оружаним сукобима подразумева да су државе дужне да се уздржавају од учешћа у оружаном сукобу, при чему се руководе са два разлога: спречавање ратовања на сопственој територији и одржавање мирних односа са странама у сукобу не би ли стекле политичку или економску предност. Често се неутралност разматра у домену и у вези са стратегијама „малих држава“ коју такве државе могу примењивати у жељи да очувају сопствени суверенитет у свету где доминирају интереси великих сила (Morgenthau, 1938; Rickli, 2008; Kovač, 2009; Agius & Devine, 2011; Гаћиновић, 2015а; Trapara, 2016; Edström, Gyllensporre & Westberg, 2019). Многе „мале државе“ Европе, које се оријентишу као неутралне, у материјалном и геополитичком смислу, често су у литератури класификоване као „слабе“ или „рањиве“ (Agius & Devine, 2011; Beyer & Hofmann, 2011; Andisha, 2021). Концепт војне неутралности и његова паралелна примена са концептом тоталне одбране је један од могућих одговора држава на измењену физиономију савремених ратова: држава настоји да своје националне вредности и интересе заштити првенствено ослонцем на сопствене ресурсе. Како је код малих држава присутан проблем недовољних националних ресурса потребних за ефективну одбрану, за многе од њих неутралност није уобичајено опредељење, већ се чешће опредељују да се прикључе неком од безбедносних или одбрамбених савеза и да прихвате концепт колективне безбедности.

Као веома сложен концепт, неутралност се може посматрати кроз типове неутралности. Као и многи други често коришћени политички концепти као, на пример, „демократија“ или „суверенитет“, неутралност је могуће посматрати са различитих аспеката: правног, политичког, идеолошког, економског и војног (Devine, 2011: 335). Неки аутори (Kovač, 2009;

Trapara, 2016; Blagojevic, 2019; Gordić i Petrović, 2019) неутралност посматрају као политичку и војну, док други разматрају политички и војни аспект неутралности (Czarny, 2018: 5). Политичка неутралност се у данашњим условима може разматрати пре у домену теоријског концепта него стварности и подразумева несврставање и неприпадање политичким (али и економским) организацијама, а у којима би се остварили одређени интереси државе, или стварање других формалних политичких савеза који у неком домену искључују независно вођење политике земље[13] (Trapara, 2016; Blagojevic, 2019; Gordić i Petrović, 2019; Stajić et al., 2016). Данас у Европи постоји десет неутралних (војно неутралних држава): Швајцарска, Ирска, Сан Марино, Монако, Аустрија, Малта, Кипар, Ватикан, Молдавија (евроазијска држава) и Србија. За неке од њих постоје захтеви НАТО да се придруже, јер користе његову заштиту, а не издвајају потребна средства за финансирање заједничких потреба и властитог система одбране.

Статус неутралности могуће је успоставити на различите начине (на пример: домаћим законодавством или међународним уговорима), а тај статус може да буде признат од других држава *de jure* (кроз међународни споразум или уговор) или *de facto* (кроз праксу у међународним односима) (Novaković, 2011: 9). Неутралност Швајцарске и Аустрије сматра се веома снажном, јер је утемељена на њиховим уставима и међународном праву, док је неутралност Финске и Шведске била заснована на историјским искуствима и традицији и зато су ове државе тако лако могле да је се одрекну и приступе НАТО. Самопроглашена неутралност заснована на одлукама државног врха или одлукама скупштина (Србија, Молдавија), понекад и на уставу, није превише јака и може се лако и брзо променити (Gärtner, 2023. у: Папић, 7. новембар 2023)[14]. Хајнц Гартнер (*Heinz Gärtner*) је дао и једну типологију неутралности са моделима који су се развили током историје, а као најзначајније могу се навести: *неутралност у политичко-историјској традицији* (Шведска, Финска); *трајна неутралност* заснована на међународном праву (Швајцарска, Аустрија, Туркменистан); *привремена неутралност* која се примењује само у војним сукобима; *неутралност заснована на билатералним уговорима*; *самопроглашена неутралност* заснована на националном уставу и одлукама владе или парламента (Молдавија, Србија); *интегрална неутралност* као најсвеобухватнија неутралност, укључује војну, идеолошку и економску димензију, али никад није преовладала у свом идеалном; „скривање од рата“ као најчешћи облик неутралности и садржајно најближи привременој неутралности; *диференцијална неутралност* – супротна интегралној неутралности је селективна, захвата само поједине сегменте неутралности; *неутрализам* као синоним за неутралност (иако постоје битне разлике); *активна неутралност* (као супротност пасивној интегралној неутралности) спроводи политику снажне посвећености међународним организацијама; и, други мање значајни модели (Gärtner, 2024: 190-191).

Типологија Хајнца Гартнера, иако се чини да у потпуности осликава све могуће моделе неутралности, има преклапања по разним критеријума, што је неизбежно, јер је тешко раздвојити поједине „чисте“ типове неутралности. Тако би се, на пример, као један од типова неутралности могла формулисати *принудна (наметнута) неутралност* каква је наметнута Аустрији[15] и Финској, јер те државе нису прогласиле неутралност вољом својих грађана, већ

[13] Република Србија се не може сматрати политички неутралном, јер, на пример, има обавезе према ЕУ дефинисане Споразимом о стабилизацији и придруживању из 2008.године (ступио на снагу 2013.). Из тог разлога и у Покрету несврстаних има статус посматрача.

[14] Интервју Хајнца Гартнера (*Heinz Gärtner*) 07.11.2023. године у ТВ емисији *Око магазин* Радио телевизије Србије. Гартнер је професор Универзитета у Бечу на Катедри политичких наука.

[15] Аустријска неутралност из 1955. године на почетку није била базирана на међународноправном уговору, него на унилатералној изјави која је касније ојачана Уставним законом којим се обавезала на трајну неутралност. Међународноправну основу је аустријска неутралност стекла тек након објаве Уставног закона велесилама и

им је иста наметнута од стране великих сила. За овако успостављену неутралност у употреби је и термин *неутрализациј*а (*neutralization*). Од када је нестала биполарност у међународним односима, тада неутралне државе ЕУ (Аустрија, Финска, Шведска, Ирска и Малта) осмишљавале су своју безбедносну политику у складу са ширим европским приоритетима, чиме је неутралност ових држава, у изворном облику, постепено нестајала, а државе су свој статус дефинисале као војно несврставање. Као резултат измењеног спољног безбедносног окружења и међународне структуре, првенствено због проширења НАТО у Европи и неравнотеже снага у свету, ове државе су преусмериле безбедносне приоритете и праксе војног несврставања према реструктуирању својих одбрамбених снага и већем учешћу у европским и НАТО безбедносним иницијативама и операцијама. Тиме је у питање доведена и војна несврстаност која је испољавана ангажовањем у ширим безбедносним иницијативама и рад са НАТО и друге европске партнере (Agius & Devine, 2011: 266), што је надаље довело до одустајања од статуса неутралности Финске (2023) и Шведске (2024) и њиховог придруживања НАТО алијанси.

2.1.3. Војна неутралност и војна несврстаност

Војна неутралност се може посматрати као средишња одредница сталне неутралности у доба рата и у доба мира, јер држава која одлучи да не узиме учешћа у ратовима не може ни бити чланица неког војног савеза. Неутралност по аутоматизму обухвата војну неутралност, али обрнути однос не важи, јер држава може остати изван војних савеза, али не мора остати по страни евентуалних војних сукоба у свом региону или у свету (Јовановић, 2022: 80). Успостављање и постојаност војне неутралности су политичка питања која су непосредно повезана са одбраном, а посредно са безбедношћу државе. Иако војна неутралност има упориште у међународним прописима, сопственим искуствима и пракси међународних односа, она првенствено зависи од односа државе са великим силама (Форца, 2022: 148). Без обзира на статус државе у смислу неутралности, да ли је неутрална или није или по ком основу је стекла неутралност (војну неутралност), она има право на самоодбрану у случају агресије, односно има „урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада“ (Повеља УН, 1945: чл. 51). Право на самоодбрану је легитимно, иако су рат или агресија једне или више држава према некој другој држави правно забрањени Повељом УН, јер „сви чланови (државе чланице УН) се у својим међународним односима уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, или на сваки други начин несагласан с циљевима Уједињених нација“ (Повеља УН, 1945: чл. 2. т. 4). Употреба силе је допуштена и у случају да постоји осведочена претња међународном миру и безбедности, када Савет безбедности УН може „предузети такву акцију ваздухопловним, поморским или сувоземним снагама која је потребна ради одржања или васпостављања међународног мира и безбедности“ (Повеља УН, 1945: чл.42). Међутим, евидентна је употреба силе у интервенцијама војних снага САД и њима придружених снага других држава чланица НАТО на државе које су једнострано окарактерисане да угрожавају међународни мир и безбедност (или људска права као у случају СРЈ), а без одобрења Савета безбедности УН. Таквим актима, под непосредним утицајем снаге и моћи САД у време њеног положаја хегемона у међународним односима, деградирана је улога УН у очувању мира и реаговању на кризне ситуације и предузете су

другим државама које су јој признале трајну неутралност. Учешће Аустрије у Заливском рату 1990/91. године у оквиру снага УН предвођених САД против Ирака, приступањем ЕУ 1995. године и обавезујући се на сарадњу у оквирима ЗБОП ЕУ, њена се неутралност се свела на војну неутралност или само на *државу изван савеза* (*alliance free country)* (Grlić Radman, 2004: 17).

оружане агресије према сувереним државама супротно одредбама Повеље УН, а као очигледни примери су агресија на СРЈ (1999)[16] и инвазија на Ирак (2003)[17].

Различити су ставови око дефинисања и садржаја војне неутралности, понегде и контрадикторни. Класично мишљење о забрани учешћа у рату старо је колико и међународна неутралност, док је забрана учешћа у војним савезима новијег датума и везује се за новији европски развој, тачније за аустријски Уставни закон о усвајању неутралности из 1955. године (Vukadinović, 1986: 104), који се односи на одрицање од приступања војним савезима и недозвољавање оснивања страних војних база на њеној територији. Војна неутралност није синоним за неутралност. Неутралност подразумева неучествовање неутралне државе у војном сукобу две или више зараћених страна, док војна неутралност подразумева само одсуство чланства у војним савезима, али не нужно и неучествовање у војним сукобима. Другим речима, неутралност по дефиницији обухвата и војну неутралност, док обрнуто не важи (Јовановић, 2019: 1210). Разлика између неутралности и неутрализма није семантичке природе и може да има значајне стратешке последице. Како је неутралност правни институт, њено нарушавање може, према међународном праву, да изазове последице у облику санкција од стране међународних актера, док је неутрализам политички појам који се углавном везује за унилатералну објаву државе да ће се уздржавати од ангажовања у рату и чланства у војним савезима, те није правно обавезујућа чак ни за власти државе која је прогласила (Благојевић, 2022: 129). Већина домаћих аутора је сагласна да је војна неутралност политичка одлука која одражава став државе да није заинтересована за приступање постојећим војним савезима, већ да ће спољну и одбрамбену политику водити самостално уз залагања за мир, поверење, стабилност и безбедност у региону и свету (Kovač, 2009; Благојевић, 2022; Форца, 2022; Јовановић, 2019). При томе се претпоставља и проактиван приступ политици која тежи очувању мира и проналажењу решења за све конфликте на конструктиван начин, кроз дијалог и то без употребе силе (Agius & Devine, 2011: 273-274). Одлука о војној неутралности не тражи међународно признање, јер је то политичка одлука једне суверене државе и она не производи правно дејство у међународноправном поретку. Ако се разматрају заједнички аспекти неутралности и војне неутралности онда је то идеја да се остаје по страни у случају спора, сукоба или ривалитета који су могући између две или више страна (Јовановић, 2022: 80). Из овога следи и разлика између неутралности и војне неутралности која се односи на сукоб две или више држава: неутралност подразумева остајање неутралне државе изван ратног сукоба и изван војних савеза и при томе се држава одриче помагања зараћеним странама, али се не одриче обавезе одбране државе и не одриче се одбране војне неутралности ако је угрожена, укључујући и оружана средства; војна неутралност подразумева да држава није укључена у војне савезе, али се нужно не одриче војних сукоба (Благојевић, 2022; Јовановић, 2022).

Војна неутралност је конститутивни елемент сталне неутралности и означава њену војну компоненту, односно, обавезу државе да се неће оружано мешати (узимати учешће) у одређени оружани сукоб (*ad hoc* неутралност) или све будуће оружане сукобе (стална неутралност). Право на самоодбрану које је дато свим државама Повељом УН, оне могу да остварују самостално или у оквиру војних савеза, па се у том смислу и стална неутралност трансформисала у војну неутралност, односно неприпадање ниједном војном савезу, чиме је

[16] Агресија НАТО држава на СРЈ детаљније је обрађена у петом поглављу овог рада.

[17] Без одобрења Савета безбедност УН армије САД и њених сарадника у НАТО предузеле су оружану акцију против Ирака 2003. године са циљем промене ирачког режима (Трећи заливски рат) (2003-2011), која се одвијала у две фазе: инвазија на Ирак (2003) и окупација Ирака (до 2011). Повод за рат је била, никад доказана, тврдња САД и Велике Британије да ирачки режим располаже оружјем за масовно уништење (поседовање биолошког и развој нуклеарног оружја) и да има везе са терористичком Ал-Каидом (*Al-Qaida*). Иако је рат завршен, у Ираку је и сада присутан одређени број америчких војника.

војна неутралност суштински неодвојива од одбране, а тиме посредно и од безбедности (Форца, 2022: 181). Војна неутралност је у основи повезана са суверености државе, али одлука о војној неутралности није израз потпуне функционалне способности уставотворне власти, јер нема моћ да то потпуно и самостално уреди. У установљавању војне неутралности суверености државе има два аспекта: прво, унутрашњу сувереност, која је установљена на изборној вољи народа и преносу надлежности на установљену власт; и друго, неутралност је могућа само уколико постоји узајамност у међународним односима и уважавање међународног права. Због тога је отежано утврђивање уставноправних граница и особености војне неутралности у националним оквирима, а да се при томе занемарује положај државе у међународним односима или не уважавају постојећи односи снага и позиције „сила" у међународној заједници (Пејић, 2019: 228-229).

За описивање статуса државе изван војних савеза после Хладног рата, поред термина војна неутралност (*militarily neutral*) (Ирска), коришћени су и термини војна несврстаност (*militarily non-aligned*) (Финска, Шведска) и несавезништво – изван савеза (*non-allied*) (Аустрија). *Војно несврставање (*војна несврстаност) има своје корене у правном институту неутралности, чији је саставни део војна неутралност. Многе државе које су прогласиле неутралност, због измењених околности мултиполарног светског поретка, тај концепт усмеравају искључиво на војну несврстаност. Садржајно то значи да мењају свој став о неучествовању у оружаним сукобима и прихватају положај нечланства у војно-политичким савезима. Као основне компоненте војног несврставања су нечланство у војно-политичким савезима, сарадња са свим државама и међународним организацијама са циљем јачања одбрамбених капацитета, заговарање политике очувања мира у региону и свету, рад на разоружању оружја за масовно уништење, поштовање правила међународног права оружаних сукоба, и уопште, активна мирољубива спољна политика (Јончић, 2021: 16). Термин *војна неутралност* користила је Ирска за описивање своје неутралности како би одредила модификовани концепт неутралности у ситуацији када је прихватила дубље политичке интеграције у ЕУ уз релативно одбијање дубљих безбедносних интеграција у заједничкој одбрани ЕУ (Новаковић, 2019а: 28). Финска и Шведска су углавном, пре приступања НАТО, користиле термин *војна несврстаност* (иако се званични ставови ових држава могу превести и као „неприпадање војном савезу"), јер су обе државе приступиле ЗБОП ЕУ и процесу под називом Стална структуирана сарадња (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*) чији је циљ развијање заједничких одбрамбених способности ради извођења војних операција (Heinikoski, 2019: 162). Слично томе, аустријска војна неутралност која се терминолошки наводи као *несавезништво* (изван савеза) проистиче из њеног Уставног закона о неутралности (1955), али и из нових интенција према заједничкој безбедности ЕУ која сеже и до учешћа у формирању европских брзих снага за интервенције.

Војна неутралност Србије[18] није уставна категорија и први пут је декларисана у Резолуцији о суверенитету Народне скупштине Републике Србије (2007), а много касније и у стратегијским документима из области безбедности и одбране – 2019. године. У Стратегији националне безбедности Републике Србије (СНБ РС, 2019: увод) војна неутралност Србије представља једно од основних полазишта стратегије, поред очувања суверености и територијалне целовитости, бриге о српском народу ван граница Републике Србије, европских интеграција и ефикасности правне државе. У Стратегији одбране војна неутралност је један од одбрамбених интереса који се остварује реализацијом циљева: неприступање војно–политичким савезима; интегрално ангажовање субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала; и, стварање услова за одбрану ослонцем на сопствене снаге и потенцијале (СО РС, 2019: т. 4.5). Иако је Србија прокламовала да неће приступати

[18] Војна неутралност Србије детаљније се разматра у другом делу овог рада.

војним савезима, њено опредељење је и проширење и унапређење сарадње са ОДКБ и државама њеним чланицама и унапређење политичког дијалога и практичне сарадње са НАТО кроз програм Партнерство за мир и са државама региона (које су већином чланице НАТО) ради очувања регионалног мира и решавања спорова без употребе силе и заштите своје војне неутралности. Са циљем подршке војној неутралности Србија ће настојати да обједини субјекте и одбрамбене потенцијале и обезбеди њихово интегрално ангажовање. Стварање услова за одбрану ослонцем на сопствене снаге и потенцијале је повезано са развојем и одржавањем система одбране на захтеваном нивоу, уз обезбеђивање материјалних услова, ослонцем на сопствене снаге, развој одбрамбене индустрије и стварање услова за функционисање привреде и друштва у ванредном и ратном стању, уз значајна улагања у развој система одбране (СО РС, 2019: т. 4.5). Поред тога, Стратегијом одбране Републике Србије (т. 4.6) одређено је да ће Србија сарађивати и са државама региона, али и са другим државама у свету (не наводећи називе држава), док је у Стратегији националне безбедности Републике Србије (2019: т.1) наведено да „за Републику Србију значајно је унапређење односа са САД, Руском Федерацијом, Народном Републиком Кином, као и са осталим традиционалним партнерима и значајним факторима међународне заједнице. Овим се војна неутралност Србије, како је дефинисана Стратегијом одбране, ставља у активан статус на међународном плану, чему треба додати активну сарадњу и учешће у мировним мисијама УН, ЕУ и Организације за европску безбедност и сарадњу (*Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE*) (ОЕБС)“.

Схватање војне неутралности као одбрамбеног интереса, како је то наведено у Стратегији одбране, није у потпуности исправно с обзиром на то да неутралност треба да буде начин заштите одбрамбених интереса, а не интерес сам по себи. Надаље, овако дато одређење војне неутралности није у складу са раније изнетим специфичностима којима се одређује разлика између војне неутралности и војног несврставања, те је војна неутралност Србије ближе термину војна несврстаност, како то наводи Милош Јончић (2021: 16): „може се закључити да је за спољнополитичко опредељење државе, па и Републике Србије, која тежи да остане изван војних савеза прецизнији, исправнији, јаснији израз *војно несврставање* или *војна несврстаност*“. У Стратегији одбране у дефинисању појма војна неутралност, поред битне карактеристике да држава није и неће бити члан војно-политичких савеза, уврштени су и елементи којима се осликава тотална (свеобухватна) одбрана[19], као што је ангажовање субјеката и потенцијала одбране и ослонац на властите снаге. Надаље, постоји разлика у погледу приступања војним савезима између Резолуције о заштити суверенитета Републике Србије и Стратегије одбране: Резолуцијом је војна неутралност дефинисана у односу на постојеће војне савезе (т. 6 Резолуције), док Стратегијом одбране није наглашено да се неутралност односи на постојеће војне савезе, што се може тумачити као неприступање и војним савезима који ће тек настати.

2.2. Стратегија и стратегијски концепт одбране

2.2.1. Стратегија и политика одбране

Кроз историју је организација одбране била једна од кључних компоненти одбране и заштите држава. Промишљања о начину организације одбране представљала су значајан сегмент њеног планирања и реализације. За сваку стратегијску стварност се може констатовати да је

[19] Документ *Концепт тоталне одбране*, на предлог Министарства одбране, усвојила је Влада Републике Србије у септембру 2023. године, уз претходну сагласност председника Републике. Документ је означен степеном тајности и није у целости доступан јавности, осим сажетка (Министарство одбране Републике Србије [МО РС], 2024). Анализа спроведена у овом истраживању је заснована на јавно доступним изворима и показатељима, укључујући јавно доступан сажетак овог документа, на основу којих су извођени и закључци.

истовремено садашњост, прошлост и будућност. Актуелна стратегијска позиција ентитета државе и њених институција одређене су стратегијском и практичном делатношћу те државе у прошлости и избором будућности која затим постаје и садашњост (Ковач и Стојковић, 2009: 177). Приликом промишљања и избора стратегије неопходно је пажњу обратити на битна обележја државе и њене релације са другим државама, а посебно са центрима моћи у међународној заједници. Стратегијско поимање реалности, праћење, разумевање и процењивање актуелних и будућих трендова збивања у стратегијском окружењу, као и њихових импликација на националну безбедност, егзистенцију и развој државе, подразумева захтеван процес који је суочен са бројним ограничењима (Стојановић и Јефтић, 2014: 114). Процес стратегијског мишљења је сложен и захтева посебну врсту знања и деловања, а првенствено представља умну активност која има за циљ да елиминише елементе ризика и спонтаности у егзистенцији једног народа или државе, најпре усмерено на стварање механизама за одбрану политичких друштава од угрожавања. Стратегија као идеја или замисао како остварити националне интересе има значајну улогу у егзистенцији државе и нације, чему доприноси проучавање односа фундаменталних процеса једне државе, као субјекта стратегијских односа, са другим државама (Вишњић, 2005: 102).

Термин *стратегија* се превасходно употребљавао у значењу „вођења војске“. Давно је и Сун Цу (*Sun Tzu*) (544–496. године п.н.е) у делу *Умеће ратовања* навео да највећу стратегијску предност има онај генерал који пре поласка у борбу процени да ли су се стекли неопходни услови да његова војска порази непријатеља (Sun, n.d.). У истом делу аутор наводи и да је неопходно да стратегија буде мудра и обухватна и да ће се уз адекватне прорачуне обезбедити победа. Будући да је ово штиво написано још у 6. веку пре нове ере, евидентно је да су још у том периоду мислиоци придавали велики значај стратегији, иако је она тада посматрана искључиво као стратегија вођења рата. Термин стратегија настао је од речи *стратос* што значи „војска“ и суфикса *арго* са значењем „водим“ и у антици је означавао вођу специјалне мисије који има посебна овлашћења, али и властодржца у некој провинцији. Тако је грчка реч *стратегос* означавала војсковођу, као и високог службеника са цивилним и војним компетенцијама (Ковач и Стојковић, 2009: 182). За Карла фон Клаузевица (*Carl von Clausewitz*) стратегија представља „употребу боја ради постизања ратног циља“ (Клаузевиц, 1951: 141). Клаузевиц наводи да стратегија има посла само са бојем, али да се у теоријском разматрању мора узети у обзир и носиоц те активности, као и оружана снага. Овакво одређење не може се сматрати задовољавајућим управо због тога што се бави само војним елементом и односи се на оперативни, али не и на стратегијски ниво (Bartholomees Jr, 2008: 79). У *Лексикону страних речи и израза* термину *стратегија* се приписују три значења: као наука о вођењу војске, вештина ратовања и књига о вештини ратовања (Вујаклија, 1988: 876), док се за овај термин у *Војној енциклопедији* наводе два значења: систем научних знања и вештина (Ковач и Стојковић, 2009: 182).

Стратегија је, од војног појма који је првенствено био усресређен на вођење војске и оружаних снага у рату, постала вештина и знање у периоду и рата и мира, а појам *стратегија* се данас користи у различитим областима, како у војној делатности, тако и у економији, политици, спорту и другим. Тоталитет рата је наметнуо потребу да држава зарад остваривања циљева политике националне безбедности упориште тражи у целокупној моћи друштва, а не само у војном чиниоцу (Стојановић и Јефтић, 2014: 122). Класичан појам стратегије временом се мењао, а опсег стратегијског мишљења је постао много свеобухватнији, тако да се и употреба и значење доктринарних војних термина разликује у односу на то да ли их користе војна лица и запослени у војним организацијама или се употребљавају од стране других људи у свакодневном говору (Bartholomees Jr, 2008: 79), што се односи и на термин *стратегија,* те се тиме отежава и њено дефинисање. Данас је овај термин у употреби најчешће да се означи начин доласка до циља. У основи стратегије налазе

се парадигма пројектованих циљева, средстава и начина за њихово достизање, као и начин контроле опонената из стратегијског окружења (Стојановић и Шарановић, 2015: 157). Тиме је стратегијска мисао усмерена на примену свих извора моћи политичке заједнице у сврху достизања највиших политичких циљева, тако да стратегија више није искључиво везана за војну делатност.

Основу сваке стратегије чини комбинација циљева – шта се жели постићи, начина на које се постижу циљеви и ресурса који се могу ангажовати за постизање циљева, при чему се мора проценити и спољни утицај, односно, морају се узети у обзир и активности других: позитивни доприноси савезника, партнера и приватног сектора и негативани ефекати противника који желе да спрече постизање циљева. Зато се стратегијом морају уравнотежити циљеви, начини и средства: начини и средства за постизање циљева морају бити одговарајући и довољни, а циљеви морају бити реалистични према расположивим средствима (His Majesty's Government, 2010: 10). Очито је да се овако одређење стратегије ослања и на раније позната тумачења, на пример на одређење које је настало уназад шездесетак година и које се односило на привредне организације, према коме се стратегија дефинише као: одређивање дугорочних циљева и задатака организације и усвајање праваца деловања и алокација ресурса: људских, финансијских и свих осталих, потребних за реализацију тих циљева (Chandler, 1962: 13). Да се дефинисање стратегије ослања на три основна упоришта: циљеве, ресурсе и начине остваривања циљева, потврђује и следећа дефиниција: „да се под модерним схватањем стратегије, у општем смислу, поима пут којим се ограниченим ресурсима достижу пројектовани дугорочни циљеви односног субјекта (на кога се односи стратегија: држава, војска, предузеће)“ (Forca, 2018: 178). Одатле следи и закључак да је ефикасна стратегија резултат пажљивог усклађивања циљева политике са реалним циљевима, начином њиховог остваривања и са неопходним ресурсима. Истовремено усклађивање ова три кључна елемента, поставља озбиљан захтев ауторима стратегије. Стратегија је комплексан феномен који обухвата неколико елемената, а међу најзначајније од њих могу се сврстати географија, историја, природа политичког режима укључујући религију, идеологију, културу и друго, политичке и војне институције и економско-технолошке факторе, па се може закључити да стратегија представља континуирани дијалог између политике, са једне стране, и других фактора, са друге (Murray & Grimsley, 1994: 12–13).

Полазиште у разматрању основних полазних поставки и конципирању различитих стратегија је политика државе, али постоји и повратна веза где је политика у функцији ресорних стратегија, што доводи до међусобне зависности, условљености и нераскидиве повезаности стратегија и државне политике. У овом контексту, у литератури се појављују и опречна мишљења, где се стратегија ставља у први план, а политика је у функцији даље операционализације стратегије. Место политике у конципирању и остваривању стратегије, односно исплепетеност ових појмова, видљиво је из једног одређења политике одбране, где је политика одбране усмерена на дефинисање одбрамбених интереса и стратегије развоја система одбране према реалним претњама, економским могућностима и стварним потребама одбране државе (Стојковић, 2002: 71). Тумачењем ове поставке могло би се закључити да ће државна политика дефинисати одбрамбене интересе на основу националних интереса, а потом и стратегију развоја одбрамбеног система, где је стратегија одбране (као документ и полазиште за развој система одбране) учаурена између различитих финкција политике. Зато и није потребно превише расчлањивати политику и стратегију за развој одређене области, али је потребно у формализацији стратегије ангажовати мултидисциплинарне тимове и провести шире јавне расправе ради постизања консензуса о прихватању стратегије. Израда стратегијских докумената обухвата период од рада на нацрту до усвајања докумената, а начелно обухвата процену стратегијског окружења, формулисање интереса и циљева,

формулисање политике, одређења система (националне безбедности, одбране), израду нацрта документа, усаглашавање нацрта документа и усвајање документа. Због значаја стратегија из области безбедности и одбране и њиховог интерресорног карактера, тим за израду стратегија мора да буде састављен од представника органа државне управе и других институција у складу са њиховим надлежностима, а чланови тима могу да буду и представници научних и образовних институција и организација цивилног друштва које се баве безбедношћу и одбраном (Стојковић, Канкараш, Радовић и Митић, 2018: 179).

У стратегијским документима из области безбедности и одбране Републике Србије формализација политике безбедности и одбране је учињена у склопу ових докумената и чини њихов саставни део, али не представља целине области државне политике (на пример: спољне политике), већ само поједине елементе који су битни за разматрану област (безбедност, одбрану), а усмерени су ка стварању одговарајућих унутрашњих и спољних, политичких, економских, социјалних, безбедносних, војних и других услова за безбедност и одбрану. Тако на пример, у Стратегији националне безбедности РС (2019: т. 4) формулисани су ставови, начела и опредељења политике безбедности, али истовремено и мере чијим предузимањем се спроводи политика безбедности. Ови елементи су дати према дефинисаним националним интересима, али они истовремено чине и део државне политике из области спољне политике, економске политике, политике одбране, политике унутрашње безбедности итд. У оквиру сваког елемента политике безбедности дати су и циљеви које треба постићи, као и мере које треба предузимати за постизање циљева, а тиме и елементи политике. Спровођењем политике се, поред заштите и очувања националних вредности, односно остваривања националних интереса, стварају и претпоставке за политички, економски, социјални, културни и укупни друштвени развој Републике Србије (СНБ РС, 2019: т. 4).

Полазећи од стратегијских докумената у области безбедности и одбране Републике Србије, политика националне безбедности, према Стратегији националне безбедности РС (2019: т. 4) „јесте део укупне државне политике и представља скуп ставова, начела и опредељења којима се усмерава одлучивање и деловање Републике Србије ради заштите и остварења националних интереса.“ На сличан начин је дефинисана и политика одбране, где су национални интереси замењени термином одбрамбени интереси (СО РС, 2019: т. 4). Из оваквих одређења није довољно видљива улога политике у реализацији стратегија и утицај на развој система безбедности и одбране. Политика одбране, по свом облику, представља скуп свих начелних одлука, смерница, критеријума, ставова, правила понашања, принципа и поступака (јединствених и стандардних) којих се морају у току пословања и функционисања (планирање, одлучивање, реализација одлука) придржавати сви органи у систему одбране и сви појединци, како би се осигурало њихово јединствено поступање (хомогена акција) и усклађено деловање (координирано садејство) усмерено на постизање одређених циљева (Андрејић и Миленков, 2019: 390). Функција одбрамбене политике јесте да обезбеди независност државног врха у одлучивању и да балансира захтеве спољних актера, а базирана је на стварању најповољнијих могућих услова за одбрану и заштиту одбрамбених интереса земље, било да су то унутрашњи и спољашњи, политички, економски, војни, друштвени или други услови.

2.2.2. Велике стратегије и стратегије безбедности

Велика стратегија (Grand Strategy) или *стратегија државе* је појам новијег датума и повезује се са периодом Хладног рата, након којег долази до стагнације редефинисања великих стратегија. Оне су поново постале актуелне у протеклој деценији када су се повећали антагонизми у свету, а нови глобални сукоби отворили питања делотворности старих и потребу за стварање нових великих стратегија (Драгишић, 2021: 37). Појам велика стратегија означава круцијална питања националне политике, а за исте садржаје се користе и

термини: општа стратегија, глобална стратегија, тотална стратегија, национална стратегија и генерална стратегија (Стојановић и Јефтић, 2014: 122). Велика стратегија се приказује као највиша врста стратегије која усклађује и усмерава све ресурсе државе и на тај начин обезбеђује њен опстанак у међународним односима. Таква стратегија је својствена великим силама које је формулишу са циљем дефинисања и достизања својих глобалних циљева. Конципирана је на различите начине, а уобичајено представља скуп различитих повезаних докумената којима се у најширем облику описују стремљења и начини достизања планираних циљева државе или заједнице држава. Услед промене геостратегијских услова или када се остваре стратегијски циљеви, велике стратегије држава као временски и ситуационо ограничене, постају неделотворне и неприменљиве, те се ствара потреба промене или доградње стратегије, односно њено редефинисање.

Велике стратегије, уобичајено, не постоје као јединствени писани документи. Елементи великих стратегија налазе се у бројним стратегијским и доктринарним документима, политикама, белим књигама, програмским циљевима, акционим плановима и сличним документима који пројектују интересе, вредности и циљеве националне политике у одређеном геополитичком и временско-просторном контексту, где је стратегијски наратив о националним циљевима, интересима и вредностима битан елемент националног духа и битна идентитетска одредница нације у одређеном историјском тренутку (Драгишић, 2021: 45). Констатацију да велике стратегије нису један документ потврђују велике стратегије најмоћнијих држава света, које као основу за реализацију својих стратегијских циљева имају више јавних докумената, али у појединим државама, на пример САД, стратегија безбедности је садржајно најближа великој стратегији, јер обухвата политичку, економску и војну компоненту, које су основа велике стратегије.

Постоје различите дефиниције великих стратегија, по форми и садржајима. У литератури не постоји јединствена, широко коришћена дефиниција велике стратегије. Дефиниције се протежу од класичног приступа изведеног из историјског истраживања великих ратова до међународних односа и наглашавања значаја изградње институција (Balzacq, Dombrowski & Reich, 2019: 2). Дефиниције велике стратегије у домаћој литератури, засноване на исказима у страној литератури и као одраз властитих промишљања домаћих истраживача, углавном подразумевају свеукупност напора и моћи државе ради очувања и достизања државних (националних) интереса. Један од првих аутора на нашем простору који се бавио проблематиком велике стратегије је Миланко Зорић, који је дефинисао велику стратегију као вештину и науку о изградњи и ангажовању целокупне снаге и моћи једне државе, војног савеза и коалиције држава ради заштите и остваривања сопствених и заједничких вредности, интереса и циљева у миру и рату. Утврђивање и спровођење стратегије, као научног система и синтезе економске, спољнополитичке, војне, научно-технолошке, информатичко-медијске и других врста стратегија, веома је значајна делатност државних органа и осталих институција сваке државе и нације. Стратегија посебно обухвата државне и националне интересе и циљеве, изворе претњи и врсте опасности по националну и међународну безбедност, као и стратегијске концепте, путеве и средства за остваривање тих интереса и циљева (Zorić, 1999: 73). Дефиниција велике стратегије може се прочитати и у радовима других домаћих истраживача, као на пример: велика стратегија је опште и интегрално програмско становиште за очување и достизање највиших националних (државних) интереса, уз ангажовање целокупних умних, духовних и материјалних потенцијала државе ради њене заштите и успешног развоја, кроз остваривање дефинисаних циљева у миру и рату (Kovač i Marček, 2001); велика стратегија представља комбинацију војне активности са другим облицима политике (дипломатија, национална воља, морал и политичка култура, економски ресурси, индустрија, финансије, радна снага и богатство) како би се максимизирале шансе заједнице за успех у рату и миру (Радојевић, 2018: 77); велика

стратегија је системски напор теоријског ума стратегиста (мислилаца стратегије) и практичног ума стратега (реализатора стратегијских планова посебних стратегија) да осмисле живот државе – нације, у целини и у посебним областима; то је теоријски систем истинитих и објективно заснованих исказа, адекватних општој стратегијској стварности (Višnjić, 2011: 393).

У страној литератури се, поред описа домаћих истраживача, великој стратегији придодаје и временска димензија – њена дуготрајност, из које, поред осталог, проистиче њена величина. Велику стратегију карактерише обухват величине у погледу времена трајања (дугорочна и мерена деценијама трајања), величине у односу на важност и трајност интереса, као и величине која подразумева свеобухватност стратегије као водиље за политику једне нације у многим областима (Brooks & Wohlforth, 2016: 75). Овакве тврдње се могу уочити и код других аутора, углавном из САД, Велике Британије и других држава Запада, иако се многи од њих у дефинисању садржаја задржавају на безбедност нације и државе[20]. У делу *Велика стратегија Русије* (*Russian Grand Strategy*) Самјуел Чарап (*Samuel Charap)* и сарадници наводе неке од дефиниција које осликавају промишљања западних аналитичара о великој стратегији: она се не односи на целокупне дугорочне циљеве спољне политике, већ само на најзначајније интересе које нација жели да унапреди; то је скуп идеја за распоређивање ресурса једне нације за постизање њених интереса на дуге стазе; она укључује идентификацију расположивих ресурса, њихово додељивање и генерисање планова како да се мобилишу у испуњењу циљева државе; стратегију треба схватити као „начин размишљања" државе о томе како да постигне своје циљеве у неизвесном и динамичном међународном окружењу; и друге сличне дефиниције. Из изнетог се може закључити да су аутори током времена дошли до одређеног степена слагања о кључним карактеристикама велике стратегије: она описује најважније и трајне интересе државе и теорије о томе како користити своје ресурсе за одбрану или унапређење тих интереса, обзиром на домаћа и међународна ограничења (Charap et al., 2021: 5-7). Многи западни аналитичари у дефинисању велике стратегије полазе, осим од војних претњи, и од процене економских прилика у циљу сагледавања расположивости ресурса. Тиме се проширује поље националних интереса са безбедносних интереса (суверенитет, безбедност, територијални интегритет и положај моћи) и на националне интересе у ширем смислу: војне, дипломатске, правне, технолошке и економске, што опредељује државу да искористи политичке, војне, дипломатске и економске алате за унапређење националног стања (Balzacq et al., 2019: 6). Из ових дефиниција је јасан значај и улога велике стратегије у систему свих стратегија и њено позиционирање на врху хијерархијског система. За испуњење таквог задатка потребна је општост али и свеобухватност стратегије усмерене на битне области функционисања једне државе (или нације, економских или војних савеза држава, етнички група и других заједница и организација).

Мале и средње државе, каква је Србија и државе у окружењу, немају велике стратегије, али имају велики број различитих стратегија које, посматрано појединачно, имају смисла и

[20] „Британска велика стратегија је велика не само због обима времена којим се бави, већ и због размера амбиција. Величанствена је зато што се ослања на државне структуре и институције моћи, али се такође ослања на своје грађане да стварају покрете, и веб странице, и синдикате, и грађанско настројене организације. Величанствена је јер оставља Британију да се осећа као да би заиста могла да буде вредна титуле Велика" (Gaddis, 2005: 5). Двадесетак година касније, критикујући лидере Велике Британије и њихов однос према САД и идеје тренутне елите да Британија „не треба да ради велику стратегију", Франк Л. Џонс (*Frank L. Jones*) повезујући велику стратегију са руководећом државном структуром и политиком, дефинише велику стратегију као „највиши ниво доношења одлука о националној безбедности, који обухвата процене о свеобухватним циљевима и интересима државе, као и о њеном безбедносном окружењу и бази ресурса" (James, 2024: 1).

оправдавају своје постојање за одређену друштвену област[21] (Forca, 2018: 179). У мноштву различитих стратегија често се појављује недоследност међу њима, јер их у стварности мало шта повезује, што у пракси често изазива несугластице при њиховом спровођењу. Проблем се може лоцирати у чињеници да не постоји општа државна (национална, велика) стратегија као исходиште за стратегије на нижем хијерархијском нивоу (посебне стратегије), чије би стратегијске поставке биле основа за израду и спровођење посебних стратегија. Из тога произлази да је могуће формирати систем стратегија заснован на хијерархији стратегија према значају и према основним подручјима државне делатности – функцијама државе, у коме би, поред велике стратегије на врху система, на нижем нивоу биле посебне стратегије по државним функцијама, а на следећем нивоу појединачне стратегије као разраде посебних стратегија (где је то потребно), и даље, на ниже нивое ако је то потребно. На пример: велика (национална) стратегија је на врху система, на нижем нивоу је стратегија безбедности као једна од посебних стратегија, на следећем нивоу, као појединачне стратегије које се базирају на стратегији безбедности су стратегије: одбране, борбе против организованог криминала, борбе против тероризма, борбе против корупције и сличне. При томе је само велика стратегија уједно и национална – државна, а остале то нису јер покривају само део функција државе – друштва. Како се као саставни делови велике стратегије појављује више докумената, дефинисање кључних дуготрајних националних интереса мора бити јединствено и независно од стратегијског документа који се сматра делом велике стратегије.

Хијерархија система стратегија, њихов значај за државу и више паралелних, често и супротстављених критеријума који се постављају пред дефинисање циљева, захтевају систематичност у приступу израде или редефинисања стратегија. Отвара се могућност коришћења системског мишљења заснованог на сагледавању целине процеса и ангажовања државних и недржавних субјеката, друштвених и расположивих и/или могућих ресурса (природних, демографских, научних, материјалних, финансијских) у држави и њеном окружењу и системског приступа као концепта и метода за истраживање процеса у држави и односа са окружењем. За те потребе је могуће систем стратегија превести у хијерархијски систем компонената система које представљају државне органе (носиоце државних функција) и непосредне извршиоце послова и задатака проистеклих из стратегије. Системском анализом као методолошким поступком који се заснива на дефинисању проблема, сагледавању постојећег стања, изради алтернативних решења, избору најповољнијег решења и његовој валидацији, врши се спајање експерата за поједине области и практичара који усвојену стратегију треба да спроведу са циљем развоја државе (за велику стратегију) или појединог подручја – државне функције (посебне стратегије). Познавање велике стратегије државе даје увид у смер њене спољне политике и њених одговора на изазове националне безбедности, јер се њоме описују најважнији и најтрајнији државни интереси и теорије о томе како ће држава користити своје ресурсе за одбрану или унапредити те интересе с обзиром на домаћа и међународна ограничења. Њоме се истичу и кључне претпоставке државе о претњама и назнаке како ће државни лидери вероватно тумачити и одговори на промене у међународном окружењу (Charap et al., 2021: xiii). Из анализа процеса и сагледавања постојећег стања безбедности, економије, спољне политике и других државних функција, могу се појавити и нове функције државе које нису раније

[21] Прегледом званичног сајта Владе Републике Србије могу се уочити различите стратегије које је Влада донела у 2024. години, као на пример, стратегија: реформе јавне управе; развоја система електронских комуникација; безбедности и здравља на раду; за борбу против корупције; развоја информационог друштва; индустријске политике; развој стартапа екосистема; активног и здравог старања; и друге, од којих је већина временски ограничена на неколико година.

постојале или нису биле значајне за државу, као што је у последње време у Србији на значају добила функција развоја информционих технологија и елемената вештачке интелигенције[22].

За израду велике стратегије је неопходно укључити људске потенцијале државе различитог експертског знања, како би се у оквиру расположивих ресурса и жељених циљева, у одређеном времену и при утицају околине (позитивном и негативном), пројектовала безбедност и развој државе. Стварање велике стратегије изискује знатно веће напоре него при осмишљавању посебних или појединачних стратегије (појединачне стратегије већ имају основ у посебној стратегији), јер оне не могу да буду прости збир посебних стратегија, као што ни спровођењем посебних стратегија не може да се у целини постигне остваривање највиших државних циљева. У том случају се не појављује синергија система (често коришћен термин са малим познавањем појма), јер то није прости збир резултата појединачног деловања компонената система. Синергија система је комплексно заједничко деловање компонената система у оквиру целине, када својства система потичу од динамике међусобних веза компонената и стварају синергијски ефекат, што је и нови квалитет система (Đukić & Andrejić, 2022: 289). Други приступ хијерархији система стратегија је могућ према носиоцима функција на нижим административним нивоима државе (покрајине, кантони, области) или државама чланицама политичких, економских или војних савеза држава, када се на нижем нивоу дефинишу стратегије сличне великој стратегији, али у просторно мањим оквирима. Ове стратегије на нижем хијерархијском нивоу, поред основних поставки велике стратегије, треба да буду примерене специфичним условима за које се доносе. Пример таквог односа су стратегије безбедности и одбране држава чланица НАТО у односу на *Стратегијски концепт НАТО* (*Nato Strategic Concept*) или стратегије безбедности и одбране држава ЕУ, према *Глобалној стратегији ЕУ за заједничку безбедносну и спољну политику* (*Global Strategy For the Foreign and Security Policy of The European Union*), или скраћено и најчешће коришћено: *Глобална стратегија ЕУ* (*European Union Global Strategy*), што је пренаглашено, јер ова стратегија није велика стратегија ЕУ. Из оригиналног наслова стратегије види се да она обухвата само две функције ЕУ: безбедност и спољну политику, а остале функције су занемарене, што оставља могућност државама чланицама да у тим областима самостално воде политику развоја. У оваквим случајевима су могућа одступања појединих држава у спровођењу стратегија савеза, а у циљу очувања сопствених националних интереса, када целокупан систем (заједница, савез) уместо моноцентричности поприма елементе полицентричности[23]. Неусаглашено деловање једне државе према другим

[22] Влада Републике Србије је 10.01.2025. године усвојила *Стратегију развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2025-2030. године*, којом се утврђују циљеви и мере у овој области, прилагођени новим светским трендовима. Стратегија представља полазни основ за друге законске и планске документе из области вештачке интелигенције (Стратегија развоја вештачке интелигенције, 2025).

[23] Полицентричност је комплексан облик управљања са више центара управљања (не морају бити на највишем хијерархијском нивоу система), који доносе полуаутономне или аутономне одлуке. Код оваквог система управљања, ефективно управљање се постиже преклапањем водећих политика и високим степеном координације. Концепт полицентричног управљања подразумева истовремено постојање више управљачких јединица у комплексном систему, које делују самостално и са смањеном координацијом и контролом јединствене централне управљачке јединице. Полицентрично управљање делом система се може објаснити у поређењу са моноцентричним управљањем: идеални моноцентрични систем је онај који контролише доминантна централна управљачка јединица (државно тело или приватни монопол), док полицентрични систем карактерише управљање више управљачких јединица које нису у хијерархијским односима, односно имају исти хијерархијски ниво (Đukić, 2020: 152-153). Моноцентризам и полицентризам су екстреми, јер у пракси многи системи постоје у континууму између њих (Morrison et al., 2017: 3). Овакви системи могу да буду намерно пројектовани (на пример: системи за управљање животном средином, где се омогућава више иновација и политике ширења кроз нове организационе јединице) или да настану трансформацијом моноцентричних система (понекад је иницијација оваквог управљања намерна, са одређеном аутономијом управљања, али се временом та аутономија проширује и централна управљачка јединица губи контролу над управљањем делом система, до потпуног осамостаљења тог дела система. Овакав случај се догодио 1991. године са Оружаним

елементима система (државама, институцијама ЕУ), може имати негативне ефекте по систем или друге државе чланице.

Стратегија националне (државне) безбедности треба да има полазни основ у дефинисању безбедности коју треба схватити као услов опстанка и развоја разматраног субјекта (државе, друштва, нације, људи), у овом случају државе. Безбедност субјекта ништа не ствара, али омогућава много тога (живот, здравље, слободу), па и стварање материјалних добара. Она је јединствена и недељива и представља својство неког реалног друштвеног, природног или техничког субјекта (бића, творевине или ствари) испољено као успостављено, одржано и унапређено стање и/или вредност која се изражава кроз испуњеност минимума безбедносних стандарда својствених том субјекту, а што му омогућава реалну основу за опстанак, раст и развој без обзира на носиоце, облике, време и место угрожавања. Под појмом националне безбедности подразумева се жељено стање заштићености државе које се постиже елиминисањем претњи и ризика по виталне вредности државе (Stajić, 2009: 223-224).

Стратегије безбедности државе се различито дефинишу и у документима држава (због различитих приступа документу) и према истраживачима (због тежње за свеобухватношћу дефиниције). Дефиниције националне стратегије безбедности у ширем и ужем смислу дао је Бранко Крга према коме је стратегија националне безбедности у *ширем смислу* најважнији стратегијски документ у којем се износе ставови о безбедносном окружењу, идентификују изазови, ризици и претње, опредељују националне вредности, интереси и циљеви у области безбедности, дефинишу начела која ће се примењивати у реализацији стратегије, одређује политика националне безбедности и улога појединих елемената у оквиру система националне безбедности и временски период. У *ужем смислу* стратегија је најважнији стратегијски документ у којем се износе ставови о угрожавању националне безбедности и реаговању државе и других фактора на исте у дужем временском периоду (Крга, 2017: 98). У делу *Увод у стратегију* Ковач и Стојановић наводе да синтагма *стратегија националне безбедности* не одређује њен карактер него имплицитно, указује на циљ тог највишег и најопштијег државног и националног програма у области безбедности и заштите највиших националних вредности, кроз остваривање националних интереса и циљева. Аутори сматрају да „Стратегија националне безбедности представља систем комплементарних норми, опредељења и ставова из домена функција државе, пре свега у политичкој, економској, енергетској, еколошкој, правној, технолошкој, образовној, научној, информационој, војној, верској и другим областима судске, извршне и законодавне власти. Она је основа за интегрисано деловање снага и система националне безбедности, у функцији остварења повољног стања безбедности, кроз испољавање моћи државе у функцији заштите виталних националних вредности, интереса и циљева“ (Ковач и Стојановић, 2019: 369). Представља основни стратегијско-доктринарни документ којим се утврђују начин и механизми за

снагама СФРЈ, са губитком централног управљања територијалном одбраном по републикама СФРЈ од стране Председништва и других руководећих органа Оружаних снага. Наиме, систем одбране СФРЈ, односно њене Оружане снаге су садржале две компоненте: ЈНА и Територијалну одбрану. У систему Оружаних снага је дошло до деградације која је системски уграђена кроз Устав СФРЈ из 1974. године када је класичан моноцентричан систем (какви су углавном системи одбране, али и други најзначајнији системи државе) попримио нека обележја полицентричних система. Хијерархијско устројство система одбране је било поремећено одредбама Устава СФРЈ из 1974. године потчињавањем јединица и команди територијалне одбране републичким органима власти, чиме је нарушен принцип јединственог командовања (управљања) системом одбране и систем је у појединим елементима добио карактеристике полицентричности које су појачане услед сепаратистичких акција неких република (Словенија, Хрватска). На тај начин су јединице и команде територијалне одбране постале окосница оружаних снага тих република у процесу њихове сецесије од СФРЈ и директно су биле супротстављене ЈНА, односно нису више припадале почетном систему. Сама ова чињеница вероватно није узроковало распад СФРЈ, али је имала за последицу велики број жртава у ратовима на тлу Југославије у периоду 1991-1995. година.

остваривање националних интереса и циљева, ради одбране и заштите националних вредности од свих претњи безбедности, као и опстанак, развој и просперитет државе и друштва (Форца и Никач, 2020: 27). Стратегија националне безбедности САД је дефинисана као документ за развој, примену и координацију инструмената националне моћи за постизање циљева који доприносе националној безбедности (United States Government, 2024). Стратегијом САД се наводе интереси и циљеви САД широм света, национална средства неопходна за одвраћање агресије и адекватност националних ресурса за остваривање националних интереса (National Defense Strategy USA, 2022: 7). Уопштено, стратегија националне безбедности државе је услов, основ и усмеравајући и корективни документ једне државе (друштва) који настаје као израз уважавања општеприхваћених стандарда безбедносног организовања савремених држава, а уједно је и документ пројекције развоја и функционисања система безбедности у будућности. Представља отворен и динамичан програмски и делимично доктринарни садржај чији полазни основ је став о најопштијем државном циљу на заштити сопствених вредности друштва, његовом опстанку, расту и развоју, а као резултат произлазе ставови о активностима и превентивним и репресивним мерама усмерених на остваривање безбедности као тежишне државне функције (Stajić, 2009: 224).

Ради остваривања националне безбедности потребно је да држава дефинише националне вредности и националне интересе који би били формализовани кроз највише државне документе (устав, велика стратегија, стратегија националне безбедности) и развија организациони систем који може да остварује циљ (циљ државе, у ширем смислу, је безбедно стање државе или очување националних вредности) и националне интересе ради заштите и очувања националних вредности. Поред утврђивања националних интереса, у готово свим стратегијама безбедности различитих држава, преовлађујући елементи у стратегијама су: анализа безбедносног окружења; визија и мисије; идентификација изазова, ризика и претњи безбедности; операционализација националних интереса на циљеве; безбедносна политика, механизми, инструменти и акције за достизање националних интереса и реализацију циљева; спровођење стратегије (начелне обавезе подсистема) и систем националне безбедности (Форца и Никач, 2020: 29).

Велика стратегија Републике Србије не постоји (Stajić, 2009; Драгишић, 2013; Стојковић и сар., 2018; Forca, 2018), иако Стратегија безбедности има неке елементе велике стратегије. Од када је Република Србија постала самостална држава после иступања Црне Горе из Државне заједнице Србија и Црна Гора, прва стратегија која има одређене елементе националне (велике) стратегије Републике Србије је донета 2008. године као *Национална стратегија одрживог развоја* (временски орочена на период 2009-2017. године)[24]. Анализом садржаја ове стратегије се може закључити да у њој нису дефинисане најбитније националне вредности, национални интереси, нити национални приоритети. Стратегијом се пренаглашава развој екологије, док су друге битне државне функције занемарене, као што су:

[24] *Национална стратегија одрживог развоја* дефинисала је одрживи развој као циљно оријентисан, дугорочан, непрекидан, свеобухватан и синергијски процес који утиче на све аспекте живота (економски, социјални, еколошки и институционални) на свим нивоима. Циљ Стратегије је било уравнотежење три стуба одрживог развоја: а) економије, привреде и технологије; б) друштва на бази социјалне равнотеже; и, в) заштите животне средине уз рационално располагање природним ресурсима, уз истовремено њихово спајање у једну целину коју ће подржавати одговарајуће институције. Стратегијом је настојано да се обезбеди усклађивање могућих супротстављених циљева утврђених са различитих аспеката друштвено-економског развоја, премошћавање јаза између секторских политика, као и успостављање система узајамних предности (Национална стратегија одрживог развоја, 2008: т.1). Стратегија је донета у склопу обавеза које су проистекле из аплицирања Србије за пријем у ЕУ, а због ограничености на неколико области развоја, не може да представља велики стратегију Србије. Иако је постојао адекватан акциони план за спровођење Стратегије, праћење спровођења је прекинуто након 2010. године.

безбедност, очување суверенитета и интегритета државе, људска права и друге области. Ова стратегија по том основу не може да представља велику стратегију Србије, али је она и највише рангирана стратегија у тој области и налази се на врху хијерархије стратегија које се баве одрживим развојем, што јој даје и елементе велике стратегије, слично као што ни стратегија националне безбедности није велика стратегија иако има дефинисане националне вредности и интересе. Обе стратегије су *посебне стратегије* јер представљају основ за развој појединачних стратегија из области одрживог развоја, односно безбедности.

Стратегија националне безбедности Републике Србије је највиши стратегијски документ чијим спровођењем се штите националне вредности и интереси Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности у свим областима друштвеног живота. Њена полазишта су: очување суверености и територијалне целовитости, војна неутралност, брига о српском народу ван граница Републике Србије, европске интеграције и ефикасна правна држава (СНБ РС, 2019: увод). У садржајном смислу, стратегијом се врши анализа стратегијског окружења, процењују изазови, ризици и претње безбедности, формулишу национални интереси и циљеви, утврђује политика националне безбедности, затим структура начела функционисања система националне безбедности, као и начин њеног спровођења. Стратегијом националне безбедности су дефинисане основне националне вредности као универзалне и националне вредности које произилазе из Устава и наслеђа српског народа и свих грађана који живе у Републици Србији, и то: слобода, независност, мир, безбедност, демократија, владавина права, социјална правда, људска и мањинска права и слободе, једнакост и равноправност грађана, толеранција, транспарентност, солидарност, родољубље и здрава животна средина. Остваривањем националних интереса штите се основне националне вредности (СНБ РС, 2019: т. 3), што прецизно одваја националне вредности од националних интереса. Наиме, прецизирано је да се национални интереси остварују заштитом националних вредности, док у дефиницији Стратегије се „штите националне вредности и интереси“, чиме нису у довољној мери разграничена ова два појма. Према анализама неких истраживача, може се установити однос ових појмова у низу *вредност – интерес – циљ,* где је *вредност* појам највишег нивоа општости, затим појам *интереси* који се заснивају на вредностима, а на крају су *циљеви* којима се операционализују интереси. На тај начин се успоставља логична веза ових појмова: циљеви се реализују како би се остварили национални интереси, а остваривањем националних интереса се бране и штите националне вредности (Forca, 2018). У том смислу су и дефинисани национални интереси Републике Србије који се надовезују на националне вредности: „очување суверености, независности и територијалне целовитости; очување унутрашње стабилности и безбедности; очување постојања и заштита српског народа где год он живи[25], као и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета; очување мира и стабилности у региону и свету; европске интеграције и чланство у Европској унији; економски развој и укупни просперитет; и, очување животне средине и ресурса Републике Србије“ (СНБ РС, 2019: т. 3). Национални интереси Републике Србије дефинисани Стратегијом безбедности из 2019. године су готово подударни са оним из Стратегије безбедности из 2009. године (СНБ РС, 2009: т. III), али и са битном допуном која се односи на српски народ који живи изван Републике Србије.

[25] Овај национални интерес у даљем тексту Стратегије се односи како на услов опстанка Републике Србије, тако и дијаспоре и Срба у иностранству и Републике Српске као ентитета у саставу БиХ у складу са Дејтонским споразумом из 1995/96. године (СНБ РС, 2019: т. 3), што се први пут појављује у неком стратегијском документу Србије. При томе је познато да је СРЈ била једана од држава потписница Дејтонског споразума. Уобичајено се Србија и Хрватска именују као „гаранти споразума“, што оне нису, већ су заједно са БиХ потписнице споразума. Сведоци потписивања споразума су биле Француска, Немачка Русија, САД, Велика Британија и ЕУ, које данас сачињавају Веће за спровођење мира у БиХ.

Имајући у виду да документ утврђује националне вредности и начине њихове заштите кроз националне интересе и циљеве, може се закључити да је Стратегија националне безбедности „кровна“ стратегија која треба да представља основ за израду других стратегијских и доктринарних докумената и докумената јавних политика и нормативно-правних аката у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе (Стојковић и сар., 2018: 174). Ова констатација може бити тачна само ако се ради о безбедносним елементима других стратегија, али не и о стратегијама из других области у целини. Зато се Стратегија националне безбедности не може класификовати као велика стратегија, јер она то није, али у хијерархији стратегија представља *посебну стратегију* из области безбедности друштва и државе, на основу које се конкретизују стратегије на хијерархијски нижем нивоу – *појединачне стратегије* (одбране, борбе против корупције, борбе против организованог криминала) или доктрине по посебним питањима из области безбедности.

2.2.3. Стратегијски концепт одбране и стратегија одбране

Стратегије одбране и/или стратегијски концепти одбране по форми и садржају се различито дефинишу у појединим војно-политичким савезима (као у НАТО), политичко-економским заједницама (као у ЕУ) и у државама. У литератури и у званичним стратегијским документима појединих држава се ови термини користе паралелно, чак и као синоними. Овоме у прилог иде теза да „стратегијски концепт има за циљ да обезбеди консензусну основу за циљеве, приоритете, инструменте и средства нације у политичко-војном контексту у којем ће се наћи током наредних пет до десет година. Може се појавити под различитим називима, као што је стратегија или концепт националне безбедности, безбедносни и одбрамбени концепт, или као безбедност и одбрамбена политика“ (Van Eekelen, 2010: 1). Већина држава данас има сопствени стратегијски концепт одбране, уз одређене варијације у погледу употребе термина, па се тако назива и одбрамбеним концептом или државним одбрамбеним концептом. Стратегијски концепт одбране се често изједначава са стратегијом одбране, иако се стратегија обично састоји од циљева, начина (концепта) и средстава (ресурса), а концептом се објашњавају начини („како?“) остваривања циљева коришћењем инструмената моћи (Милковски и Миљковић, 2021: 216). Уопштено, при савременом планирању одбране већина развијених држава полази од три категоријална појма: *одбрамбени циљеви* као очекивани (захтевани) резултати које мора да оствари систем одбране, односно да заштити и очува националне вредности чиме се остварују одбрамбени интереси у миру, за време кризе или у рату; *снаге одбране* које остварују одбрамбене циљеве, тако да њихово одређивање представља и витални сегмент у планирању одбране; и, *начини употребе снага* који се дефинишу кроз концепте на различитим нивоима у систему планирања одбране. За складан и усмерен развој система одбране неопходна је равнотежа између ових категорија (Мачкић, 2013: 214).

Стратегијски концепт одбране се у различитим изворима (ауторски радови или стратегијски документи) различито дефинише, али се најчешће, у основи дефиниције, налазе основни принципи употребе војних снага и успоставља се веза између процењених претњи и начина на који војне снаге одговарају на те претње. Кроз концепте се реализују усмерења дата стратегијским документима и њихова основна сврха јесте да опишу начин употребе војних снага и њихових способности у достизању дефинисаних циљева (Мачкић, 2013: 215). Садржај стратегијског концепта јесу идеје и опис начина организације и употребе снага ради достизања циљева у претпостављеним условима окружења. Због повезивања резултата (ефеката) система и одбрамбених снага, развој концепта је једна од кључних фаза формулисања стратегије, а концепт у садржају стратегије представља један од њених суштинских делова. Оптимална стратегија увек се састоји од исхода, концепата и снага, а фокус је на томе како они синергијски комуницирају са стратегијским окружењем како би се

добили захтевани ефекти (Милковски и Божић, 2023: 8-9). У дефиницији Министарства одбране САД, стратегијски концепт одбране је „курс акција прихваћен као резултат процене стратегијске ситуације“ (Van Eekelen, 2010: 5), што се може тумачити као предузимање довољно флексибилних акција у ширем смислу, како би из њих проистекле конкретне војне, дипломатске, економске, психолошке и друге одбрамбене мере. Оваква дефиниција стратегијског концепта одбране мора се посматрати зависно од специфичности државе на коју се односи, њеног географског положаја, политичког контекста, претњи са којима се суочава и властитих способности за елеминацију тих претњи. Непосредно повезано са овим питањима је и узајамно деловање државе и непосредног или ширег окружења, односно намећу се и питања успостављених колективних или билатералних одбрамбених споразума, неутралности (несврставања), могућности аутономног деловања, политичка или економска заинтересованост великих сила и слично.

У Стратегији одбране Републике Србије из 2019. године појмови *стратегијски концепт одбране* и *стратегија одбране* су суштински одвојени: *Стратегија одбране* представља основни стратегијски документ којим се усмерава развој нормативних, доктринарних и организацијских решења система одбране, планирање и финансирање одбране и ангажовање ресурса одбране и у коме се анализира безбедносно окружење са аспекта одбране, идентификују изазови, ризици и претње безбедности од значаја за одбрану, формулишу одбрамбени интереси[26] и циљеви, утврђује политика одбране[27], структура, управљање и начела функционисања система одбране Републике Србије (СО РС, 2019: увод); *Стратегијски концепт одбране* изражава опредељење Републике Србије за начин ангажовања система одбране ради заштите и остваривања одбрамбених интереса, заснива се на моделу тоталне одбране (војна и цивилна одбрана), као свеобухватном одговору система одбране на изазове, ризике и претње безбедности значајне за одбрану Републике Србије и првенствено се изводи ослонцем на сопствене снаге и потенцијале (СО РС, 2019: т. 5), што не искључује сарадњу са другим државама и међународним институцијама. У даљој разради стратегијског концепта одбране Министарство одбране Републике Србије донело је 2023. године *Концепт тоталне одбране* као документ о начину спровођења одбране државе. Концепт садржи основе тоталне одбране, као и ставове и опредељења о систему одбране, припремама за одбрану и извођењу тоталне одбране (Министарство одбране Републике Србије [МО РС], 2024: 8).

Сличне дефиниције могу се прочитати и у радовима наших аутора, тако Ковач и Стојановић (2019: 303) дефинишу стратегију одбране као основни документ у коме се дефинишу ставови о одбрани државе, изазовима, ризицима и претњама из домена функције одбране, који се тежишно односе на систем одбране, опредељења о одбрамбеним интересима и циљевима,

[26] Одбрамбени интереси Републике Србије засновани су на националним интересима (наведени у претходном делу овог рада), а то су: заштита суверености, независности и територијалне целовитости; заштита безбедности Републике Србије и њених грађана; очување мира и безбедности у региону и свету; унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција; војна неутралност и сарадња и партнерство са државама и међународним организацијама у области безбедности и одбране (СО РС, 2019: т. 3). Актуелним Законом о одбрани (2007. година са изменама и допунама до 2018. године), за разлику од Стратегије одбране, није наведен одбрамбени интерес: унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција, иако је попис одбрамбених интереса измењен и допуњен у Закону о одбрани 2018. године.

[27] Разматрајући однос стратегије и политике при детерминисању и успостављању организационих система Божидар Форца сматра да је потребно одговорити на основна питања: шта, зашто, ко и како, а међу њима и на скривена питања: с ким, чим, када и где. „Теоретичари су става да, кад је о држави реч, већина наведених питања односи се на политику, док је кључно питање стратегије – КАКО? Односно, стратегија уважава одговоре на остала питања и, полазећи од њих, сама трага за одговором на њено круцијално питање. У доласку до одговора на „своје“ питање, стратегија врши повратни утицај на остале одговоре које је политика утврдила, чиме се добија спрега односа политике и стратегије“ (Forca, 2018: 178).

политици одбране, систему одбране, ресурсима и другим кључним питањима којима се утврђују полазне основе за функционисање система одбране и употребу снага при реализовању мисија и задатака. Исти аутори при одређењу стратегијског концепта одбране полазе од становишта да овај документ може имати различит садржај, зависно од нивоа општости, те може да описује начине употребе целокупних војних снага на највишем нивоу општости или, у крајњем случају, употребу појединих борбених система или примену различитих облика обуке. Када се ради о концепту одбране на највишем нивоу онда је он уобичајено део неког другог стратегијско-доктринарног документа или је презентован кроз релевантне ставове безбедносне и одбрамбене политике државе (Ковач и Стојановић, 2019: 263), као што је то случај са стратегијским концептом одбране Републике Србије, који је дат у оквиру Стратегије одбране Републике Србије (2019). Стратегијски концепт одбране је, према Ковачу и Стојановићу, замисао одговора на угрожавања безбедности државе, која, поред начина ангажовања инструмената војне моћи, дефинише и друге државне инструменте у заштити одбрамбених интереса од оружаног угрожавања која долазе из спољњег окружења, а представља оквир коришћење војних, дипломатских, економских и информационих и других мера у заштити одбрамбених интереса. Једноставније исказано, то је опредељење државе о начину ангажовања система одбране ради заштите и остваривања одбрамбених интереса. За државе које располажу ограниченим ресурсима које могу ставити у функцију одбране, са могућом помоћи савезника или партнера, појам стратегијског концепта одбране се може дефинисати као интегрално ангажовање расположивих снага и ресурса одбране, као и партнерство и мултилатерална сарадња са другим државама и међународним организацијама и институцијама у одбрани и заштити одбрамбених интереса (Ковач и Стојановић, 2019: 263-264). Овакав свеобухватни приступ безбедности произлази из саме поставке безбедности у глобалном смислу и њеног одређења као недељиве вредности која зависи од сарадње, дијалога и партнерства са другим државама и недржавним актерима, тако да многе државе у операционализацији ставова стратегијског концепта одбране примењују свеобухватост у одбрани националних интереса као шири концептуални оквир у разумевању и решавању безбедносних проблема од традиционалног државноцентричног оквира. Примена концептуалног приступа безбедности обухвата њено истовремено разматрање кроз више димензија или компонената безбедности: политичку, војну, људску, економску, социјалну, здравствену, еколошку и енергетску. Из тог разлога је на државном нивоу неопходна и интеграција политике одбране, политика унутрашњих и спољних послова, као и цивилне и војне способности за одбрану националних интереса (Мачкић, 2013: 215).

Формализацијом основних ставова из стратегијског концепта одбране у стратегијским и доктринарним документима из области одбране, ствара се полазиште постојања, функционисања и изградње система одбране као дела система безбедности државе, који у интеракцији са другим државним системима треба да обезбеди заштиту националних вредности и остваривање националних (одбрамбених) интереса. Зато и стратегијски концепт одбране једне државе (као и политика одбране) мора да буде постојан у одређеном времену, јер је изградња система одбране релативно дуг процес, а редефинисање концепта је могуће и потребно услед унутрашњих друштвених промена и/или утицаја међународних политичких, војних или економских фактора[28]. Дефинисање и израда стратегијског концепта одбране

[28] Упоређујући садржаје стратегијског концепта одбране из стратегија одбране Републике Србије из 2009. и 2019. године, може се установити да се оба концепта темеље на тоталној одбрани, али се из концепта може увидети разлика у приступу међународним организацијама. Тако се концепт из 2009. године, поред тоталне одбране и интегралног ангажовања субјеката одбране и одбрамбених потенцијала државе, заснива и на потреби унапређивања партнерства и мултилатералне сарадње са другим државама и међународним организацијама и институцијама (из даљег текста стратегије је видљиво да се ово првенствено односи на НАТО), док у концепту из 2019. године такве формулације нема и основ концепта чине само властите снаге и потенцијали, иако је

одговорност је стратегијског нивоа планирања одбране, а најчешће зависе од процењених изазова, ризика и претњи безбедности, основних опредељења политике одбране и укупног схватања безбедности (Мачкић, 2013: 215). Стратегијски концепт одбране је уско повезан са политиком одбране (одбрамбена политика, војна политика) као делом политике националне безбедности која представља скуп опредељења, начела и ставова којима се усмерава одлучивање и деловање државе ради заштите и остваривања одбрамбених интереса, а која се спроводи предузимањем усклађених мера у различитим областима друштвеног живота значајним за одбрану (СО РС, 2019: т. 4). С обзиром на то да је одбрана једна од најзначајнијих функција сваке државе, руководство улаже одређене напоре у осмишљавање стратегијског концепта одбране, као основе организовања и функционисања система одбране. Свака држава, приликом доношења одлука о ставовима стратегијског концепта одбране, мора разматрати сплет различитих фактора, како спољашњих, тако и унутрашњих, на основу којих врши избор и формулише сопствени стратегијски концепт одбране.

У наведеном контексту, појам *концепт* се односи на општу идеју или схватање начина реализације одбране и заштите националних интереса, док је појам *концепција* шири и обухвата циљеве, стратегије и мере за спровођење стратегијског пројекта, укључно анализу ризика и користи и планирање ресурса. Тако се, на пример, у званичним стратегијским документима Руске Федерације *концепција* дефинише као основ стратегије и систем погледа на националне интересе у одређеној сфери, а обухвата принципе, циљеве и приоритете у тој области, као на пример у области спољне политике (Концепция внешней политики Российской Федерации, 2023: т. 1-3). На сличан начин је била дефинисана и *концепција ОНО и ДСЗ* у СФРЈ, са наглашеном идеолошком и политичком конотацијом и основама друштвено-политичког система заснованог на самоуправљању: то је јединствен политичко-филозофски и војно-научни поглед на проблеме одбране и заштите и јединствена друштвено-политичка и војностратегијска замисао о начину организовања, припремања и функционисања југословенског социјалистичког самоуправног друштва и свих његових субјеката у одбрани и заштити слободе, независности, суверенитета, територијалне целокупности и Уставом утврђеног социјалистичког самоуправног друштвеног уређења у миру и рату (Begović, 1987: 93). Концепција ОНО и ДСЗ је обједињавала идејно-политички, војнотехнолошки и организацијски аспект одбране, а садржала је основна опредељења СФРЈ у области припреме, организовања и функционисања друштва за одбрану од свих облика спољне оружане агресије и заштите основних друштвених вредности и Уставом утврђеног поретка од свих облика његовог спољњег и унутрашњег угрожавања (Nikezić, 1982: 72). За овај период је карактеристично да је концепција ОНО и ДСЗ имала и шири контекст, јер се под концепцијом ОНО и ДСЗ подразумевао и читав југословенски одбрамбено-заштитни систем (Marijan, 2021: 953). Коришћење термина *концепција* за описивање система одбране СФРЈ видљиво је и из *Закона о народној одбрани* из 1969. године којим су постављени темељи целокупног система ОНО и где се наводи да Југославија „изграђује своју концепцију општенародне одбране као једино могући облик супротстављања оружаној агресији“ (Zakon o narodnoj odbrani, 1969: uvodna načela, II).

Стратегије одбране, као документ, садржајно се разликују по државама, али постоје и одређени битни елементи као што су одбрамбени интереси, анализа окружења и идентификација постојање претњи усмерених на одбрамбене интересе, стратегијски концепт одбране и елементи политике одбране, са мерама које треба предузети ради остваривања циљева и националних интереса, а може укључити и потребне ресурсе за њено остварење.

сарадња и партнерство са државама и међународним организацијама у области безбедности и одбране наведено као један од одбрамбених интереса. Такође, у стратегији из 2009. године није ни поменута војна неутралност као битна одредница стратегије и један од одбрамбених интереса (СО РС, 2009; СО РС, 2019).

Формулисање стратегије подразумева тражење одговора на три основна питања: шта треба да се уради (који су циљеви и исходи), каква средства (снаге) постоје за деловање или их је у будућности могуће развити и који је најбољи начин да се користе те снаге (Милковски и Божић, 2023: 8). Стратегија одбране Републике Србије из 2019. године, како је то раније наведено, састоји се од увода и девет поглавља (укључно закључак и завршна разматрања). Специфичност документа се састоји у томе да су кроз поглавље *Политика одбране* (које је и тежишно у документу) представљена основна опредељења, начела и ставови политике одбране, односно циљеви које треба остварити и мере чијим предузимањем се спроводи политика одбране, а које су исказане према одбрамбеним интересима Републике Србије. На тај начин су у оквиру заштите националних вредности и остваривања националних интереса постављени и циљеви које политика одбране треба да испуни и мере које у ту сврху треба предузимати[29] (СО РС, 2019).

Од највећих војних сила (САД, Русија), целовиту стратегију одбране поседују САД, док Руска Федерација нема јавно прокламовану стратегију одбране, већ постоје посебне стратегије као што су *Поморска стратегија* (2017) и *Стратегија нуклеарног одвраћања* (2020). Стратегија националне безбедности и Концепција спољне политике представљају основ на коме је израђена *Војна доктрина Руске Федерације* (*Военная доктрина Русской Федерации*), а у њој су садржани и елементи стратегије одбране Руске Федерације (последња донета 2014. године и допуњена 2024. године). Поред тога, војна доктрина се утврђује и на нивоу Савезне државе (савез Руске Федерације и Републике Белорусије) којом се државе чланице савеза обавезују на заштиту заједничке безбедности (последња донета 2021. године). Војна доктрина Руске Федерације је темељни документ за стратегијско планирање у области одбране и безбедности Русије који дефинише војно-политичке, војно-стратегијске и војноекономске основе безбедности државе. Њоме су дефинисане и основе војне политике државе, стратегија и приоритети у одбрани државе, као и облици и методе коришћења оружаних снага Русије. Војна доктрина одређује карактер опасности по државу, њихов историјски контекст, вероватне противнике и потенцијалне савезнике. Такође, доктрина наводи опште начине или методе за решавање ових изазова, као и развој оружаних снага који је потребан за њихово решавање, а истовремено служи као водич за све структуре одбране и безбедности земље, одређује приоритете у буџетирању и модернизацији војске, а такође чини основу међународне војне политике Русије (Военная доктрина Русской Федерации, 2014).

Стратегија националне одбране САД (*National Defense Strategy*) доноси се сваке четврте године (последња је донета 2022. године) и повремено, по потреби. Садржај стратегије укључује: приоритетну мисију министарства одбране и сценарије и конструкције планирања снага; стратегијско окружење, наметнуте претње и стратегију за сузбијање ових претњи; стратегијски оквир са приоритетима претњи и мисија; улоге и мисије оружаних снага у извршавању мисија (величина, облик, положај и способност снаге и елементи спремности одбрамбеног програма за подршку стратегије); велике инвестиције министарства одбране за

[29] На пример, полазећи од одбрамбеног интереса *Заштита суверености, независности и територијалне целовитости* као основне претпоставке опстанка Републике Србије као државе, у Стратегији одбране у поглављу *Политика одбране* наведени циљеви које треба постићи: ефикасно управљање системом одбране; рановремено откривање и превенција изазова, ризика и претњи безбедности; и други. Надаље се за циљ *Ефикасно управљање системом одбране* наводе мере и поступци којима се циљ остварује, као што су: унапређење нормативно-правних, организационих и других услови ради јединственог управљања, командовања и руковођења снагама одбране у миру, ванредном стању и рату; и, успостављање интегрисаног телекомуникационо-информационог система ради подршке процесу управљања, командовања и руковођења снагама одбране (СО РС, 2019: т. 3 и 4). На овај начин је успостављена логичка веза између националних вредности, одбрамбених интереса, циљева у оквиру одбрамбених интереса и предузимања потребних мера и поступака за њихово остваривање.

наредни петогодишњи период (United States Government, 2024). Стратегијом одбране су дефинисани витални интереси државе и опредељење за њихову заштиту и унапређење: заштита безбедности америчког народа; развој економског просперитета и могућности; и, одбрана вредности америчког начина живота. Као приоритети система одбране наведени су: одбрана домовине, у складу са растућом мулти-доменском претњом коју представља Народна Република Кина; одвраћање од стратегијских напада на САД, савезнике и партнере; одвраћање од агресије, уз спремност да надвлада у сукобу када је то потребно, дајући приоритет изазову Народне Републике Кине у Индо-пацифичком региону, а затим изазову Руске Федерације у Европи; и, изградња отпорног система Заједничких снага и одбране, при чему ће се мерити и ризик и претње од стране Ирана, Северне Кореје и насилних екстремистичких организација (National Defense Strategy USA, 2022: 1-6). Поред стратегије одбране, на нивоу војске САД се израђује *Национална војна стратегија* (National Military Strategy USA, 2022) као плански документ изведен из стратегија безбедности и одбране, којим се дефинишу национални војни циљеви, начини постизања циљева и потребни капацитети за извршење стратегије, а представља и стратегијско упутство за све припаднике заједничких снага одбране. Стратегија националне одбране укључује и *Преглед нуклеарног стања* (политика, нуклеарна стратегија и снаге) и *Преглед ракетне одбране* (политика, стратегија и снаге противракетне одбране).

3. ТОТАЛНА ОДБРАНА И СИСТЕМИ ОДБРАНЕ

Тотална одбрана, као облик супротстављања свим облицима моћи и страној доминацији, суштински представља рационалан и интегрисан облик безбедносно-одбрамбеног организовања свих субјеката друштва у једну целину. Тотална одбрана представља концепт коришћења свих ресурса цивилног друштва и укупних капацитета државе, укључујући одбрану, ради функционисања друштва, заштите становништва и друштвених вредности, што не представља само обавезу државе већ и приступ целокупног друштва националној безбедности. У неким државама је термин тотална одбрана замењен терминима свеобухватна одбрана или свеобухватни приступ одбрани. Промена геополитичких прилика у свету током двадесет првог века иницирала је у неким европским државама повратак концепта тоталне одбране и јачање цивилних капацитета у функцији одбране. Садржајно, тотална одбрана се код већине држава састоји од две најзначајније компоненте: војне и цивилне одбране, али су у неким државама, као нове, додате и економска, социјална, психолошка и сајбер одбрана. У државама чланицама НАТО је такође интензивирано укључивање и организовање цивилних ресурса у одбрану, што представља јачање отпорности држава у кризним ситуацијама. Иако се отпорност на кризе не може поистоветити са тоталном одбраном, она садржи поједине њене елементе и представља облик изградње способности друштва за супротстављање у кризним и ратним ситуацијама, када се поред војне компоненте система одбране у великој мери ангажују и други капацитети друштва[30].

Одбрана државе, као једна од најзначајнијих државних функција, представља систем научних знања и вештина (теорија и пракса) о припремању и употреби свих структура државе ради заштите најзначајнијих друштвених, политичких, економских, културних, верских и војних потенцијала и других највиших вредности државе или друштва. Системи одбране су хибридни друштвено-технички системи (организациони системи) који су намерно створени од стране људи са основним циљем да заштите државу од спољашње оружане агресије, са стално усмеравајућим акцијама за остваривање тог циља. Са становишта опште теорије система и науке о комплексности, системи одбране су адаптивни комплексни системи и углавном постоје као хијерархијски структурирани системи. У односу на друге друштвене системе имају специфичност да је њихово деловање повезано са веома различитим и променљивим спољашњим утицајима (у миру, ванредном или ратном стању), од којих су неки веома неповољни (ратно стање), када се испољава велика контрадикција и сукобљеност циљева система и његовог окружења као извора угрожавања система. Специфичности и различитости система одбране настале су као последица геополитичких околности, историјских наслеђа, развијености економија, одбрамбених политика и других спољних и унутрашњих фактора у државама.

3.1. Тотална одбрана

3.1.1. Основи и трансформација концепта тоталне одбране

Концепт тоталне одбране држава је развијан током двадесетог века и представљао је скуп одбрамбених решења несврстаних и неутралних држава против претњи већих и војно јачих оружаних сила. Основна идеја тоталне одбране је садржана у могућности одвраћања потенцијалног непријатеља од агресије ако се целокупно друштво одупре тој агресији, када

[30] Рат у Украјини који је отпочео 2022. године и почетком 2026. године још увек траје са неизгледним завршетком, навео је поједине државе чланице НАТО, чија руководства сматрају да им је Русија претња по националну безбедност, најављују предузимање мера за брзо оспособљавање становништва за послове из домена одбране и заштите. Тако је Пољака најавила да ће крајем 2025. године покренути нови програм добровољне обуке и до краја 2026. године по том програму обучи око 400 хиљада људи.

ће противник имати велике губитке и мали ефекат напада на дотичну државу, односно, наметањем несигурности у његове стратегијске намере. Поред функције одвраћања, тотална одбрана се планира и организује тако да је у могућности да пружи све врсте отпора евентуалном агресору употребом свих расположивих државних ресурса одбране, првенствено кроз оружану борбу. Концепт захтева да држава интегрише војне и цивилне потенцијале у јединствен приступ одбрани који организује и њиме управља руководство државе, односно влада. Концепт тоталне (свеобухватне) одбране подразумева заштиту виталних вредности и интереса друштва кроз обезбеђење и употребу државних ресурса, привредних и економских потенцијала и цивилног друштва, односно, интегрисано ангажовање свих субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала државе. Тотална одбрана обухвата сва легитимна средства која се користе против свих облика моћи и свих покушаја стране доминације (Fischer, 1982: 216). По својој суштини представља рационалан и интегрисан облик безбедносно-одбрамбеног организовања свих субјеката друштва у једну целину. Стратегијски концепт одбране Републике Србије је заснован на тоталној одбрани која се планира, организује и изводи интегралним ангажовањем субјеката система одбране и одбрамбених ресурса. Тотална одбрана подразумева спровођење широког спектра заједничких, синхронизованих и хијерархијски уређених мера, поступака и активности (борбених и неборбених), са циљем очувања суверенитета, независности и територијалне целовитости Републике Србије и унутрашње стабилности и безбедности њених грађана, а обухвата војну и цивилну одбрану (МО РС, 2025: 6).

Тотална одбрана је тековина два светска рата, а има корене у теорији наоружаног народа или народне војске, те се често назива и *свеобухватна одбрана*, иако се ови појмови не могу у потпуности поистоветити. Од настанка до данас, концепт тоталне одбране прошао је промене од концепта заштите становништва од конвенционалног и нуклеарног рата до прилагођавања новим околностима насталим процесом глобализације, развоја нових техника и технологија, савременог ратовања, тероризма, сајбер напада, климатских промена и другог (Đukić i Vuletić, 2023: 624). Настанак појма *тотална одбрана* повезан је са Другим светским ратом који је окарактерисан као тотални рат јер су зараћене стране мобилисале своје велике кадровске и материјалне потенцијале за рат који се одвијао на великом делу територија зараћених страна[31]. Тотална одбрана је у великој мери била реакција држава на овај рат због схватања да оружане снаге не могу деловати у издвојеном окружењу и да су ратом захваћени сви сегменти друштва, па се из тог разлога у одбрани државе захтева учешће целог друштва. У процесу налажења одговора на будуће спољашње претње, руководства појединих држава су непосредно после рата и током Хладног рата закључила да је у одбрану потребно укључити већи број актера у јединствен одбрамбени систем. Тако је концепт тоталне одбране постао опредељујући начин организовања и употребе снага за одбрану у несврстаним и неутралним европским државама као што су Швајцарска, Финска, Шведска, Аустрија и бивша СФРЈ. У овим државама, осим СФРЈ која се распала после грађанских ратова (1991-1995), овај концепт је и даље опредељујући, иако су Финска (2023) и Шведска (2024) постале чланице НАТО. Изван Европе овај концепт, поред других држава, сада примењују Сингапур и Израел (Milosavljević & Štrbac, 2024: 45).

С обзиром на то да је основа неутралности, поред других карактеристика, и неучествовање у војним савезима, што представља ограничење у стратегијском и доктринарном смислу за све неутралне државе, модел тоталне одбране заснован на теорији наоружаног народа и ослонцем на сопствене ресурсе и снаге, може се сматрати најадекватнијим решењем у одбрани малих земаља од напада моћнијег и јачег противника (Гаћиновић, 2015а; Blagojevic,

[31] Кроз историју је било и других ратова који се сматрају тотални, ка што су: Пелопонески рат (431-401. п.н.е), Тридесетогодишњи рат (1618-1648), Амерички грађански рат (1861-1865) и Први светски рат (1914-1918).

2019). Општенародна одбрана (ОНО), као концепт организације друштва за одбрану, у пракси је остварена једино у социјалистичком самоуправном друштву СФРЈ (Гаћиновић, 2015b: 214). Концепт ОНО у идеолошком смислу био је заснован на идеји о наоружаном народу, а у доктринарном – на идеји о тоталној одбрани. Иако је основ концепта тоталне одбране постављен у току Народноослободилачке борбе (НОБ) у Југославији (1941-1945) и делимично развијан после тога, интензивирање развоја одбрамбеног система који је био повезан са општом безбедношћу у СФРЈ наступило је касних шездесетих година прошлог века кроз систем под називом *Систем општенародне одбране и друштвене самозаштите* (ОНО и ДСЗ).

Термин *општенародна одбрана* означавао је друштвену суштину, садржај и облик организовања самоуправног југословенског друштва за одбрану. Општенародна одбрана је изграђивана као систем који обезбеђује ефикасне припреме свих субјеката и потенцијала друштва и њихово максимално ангажовање у свим случајевима угрожавања независности и суверенитета државе и њеног социјалистичког самоуправног устројства. Субјекти друштва су истовремено и носиоци политике и послова одбране, чиме је систем одбране уграђен у друштвено-политички систем као његова функција и као облик организовања за одбрану и безбедност државе (Nikezić, 1982: 66-67). *Друштвена самозаштита* је била облик организовања друштва у борби против свих извора, узрока и облика угрожавања друштвених вредности, а остваривана је активностима радних људи, грађана, организација удруженог рада и других организација и заједница и друштвено-политичких заједница, ради заштите уставног уређења, самоуправних права радних људи и других права и слобода човека и грађанина, ради заштите друштвене имовине, обезбеђивања личне и имовинске сигурности радних људи и грађана и ради слободног друштвеног развоја (Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије [Устав СФРЈ], 1974: Основна начела, IV). У систему ДСЗ ради обављања стручних послова били су активни и различити органи и службе: државна и јавна безбедност; органи правосуђа; контролни, инспекцијски и царински органи; служба друштвеног књиговодства; органи физичко-техничке заштите и други, а у оружаним снагама – органи безбедности и војна полиција. На тај начин су се ОНО и ДСЗ прожимале, али је ОНО била усмерена на одбрану државе од спољашњег непријатеља, док је ДСЗ била намењена за одбрану друштва од негативних деловања унутар државе. Систем ОНО и ДСЗ је нестао заједно са државом СФРЈ током грађанских ратова (потпомогнутих спољашњим политичким, економским и војним учешћем држава НАТО) у периоду 1991-1995. године.

Због негативних асоцијација на Други светски рат, у неким државама је термин *тотална одбрана* током шездесетих година прошлог века замењен термином *свеобухватна одбрана* (*comprehensive defense*) или термином *свеобухватни приступ одбрани* (*comprehensive approach to the defense*) (Shaishmelashvili, 2023: 7). Током периода Хладног рата основна начела тоталне одбране била су постављена као одговор малих и несврстаних (ванблоковских) држава на могући велики рат између тадашњих војних савеза (државе НАТО и државе Варшавског уговора), што је углавном подразумевало цивилну подршку војсци током рата. Концепт је делимично изгубио на значају после Хладног рата. Нестанком биполарног светског поретка смањене су опасности од међудржавних оружаних сукоба, али су појава недржавних актера способних за вишеструко деловање у стратегијском окружењу држава и јачање глобализације, довели до преиспитивања таквог начина организације одбране. Многе државе су смањиле буџетирање својих одбрамбених система, а тиме и нарушиле своју одбрамбену способност у случају агресије. Преовладава идеја да се секторски приступ у министарствима влада кроз решавања појединачних задатака трансформише у јединствену целину која ће интегрисати све расположиве снаге државе и друштва у целини, уз укључивање савезника и партнера. Овакав приступ у неким западним државама егзистира као *приступ целокупне владе* (*whole of goverment approach*), што је

одговор на повећане способности државних и недржавних носилаца претњи за деловање у политичкој, економској, социјалној, информативној, војној и другим областима ради умешног коришћења рањивости државе и постизања циљева без потребе за ескалацијом оружаног сукоба ширих размера (Милковски и Божић, 2023: 10-11).

Након завршетка Хладног рата наступиле су промене у међународној политици и развоју и примени наоружања, а стварани су и нови концепти за остваривање глобалних и регионалних утицаја државних и недржавних актера. Повећане су способности носилаца претњи, државних или недржавних, за утицаје у различитим сферама друштвеног живота и функција државе, кроз ефективније коришћење слабости и рањивости државе, како би се постизали циљеви без већих оружаних сукоба. Појавио се нови спој више претњи које су интегрисале претње према свим важнијим државним функцијама (војне, економске, финансијске, информационе, дипломатске), што је произвело захтеве за одбраном која треба да укључује све ресоре владе и целог друштва (Berzina, 2020: 8-9). Услед настанка широког спектара нових категорија претњи као што су невојне претње, тероризам, природне катастрофе, акциденти и друге претње становништву у мирнодопско време, као одговор држава настао је проширени концепт тоталне одбране и појавио се нови концепт интегрисане и свеобухватне безбедности. Различити облици и интензитет изазова и претњи државама и њиховим темељним вредностима (то су уобичајено независност, суверенитет, територијална целовитост и безбедност грађана) имају војни и невојни карактер, чиме се замагљују границе између рата и мира, те је интегрисани приступ безбедности друштва важнији него током Хладног рата (Wither, 2020: 62). Хибридним дејствима агресора може бити погођена целокупна територија и становништво нападнуте државе, у ком случају је тотална одбрана или њене модификације (свеобухватна одбрана, свеобухватна безбедност) најадекватнији облик супротстављања агресору, јер се њоме постижу ефекти које није у стању да оствари регуларна војска, обично бројчано недовољна и за такве задатке.

Општа геополитичка ситуација у другој деценији двадесет првог века, пре свега због настале кризе у Украјини после промена власти 2014. године, а од фебруара 2022. године и због ратних дејстава на територијама Украјине и Русије – у Курској области, и могућности избијања рата на тлу Европе, иницирала је повратак концепта тоталне одбране у ванблоковским државама и јачање цивилних капацитета у функцији одбране или *отпорности друштва* (државе) на кризне и ратне ситуације у државама чланицама НАТО. Уназад неколико година, руководства појединих држава су опредељена на значајне промене у политици одбране и организацији система одбране у складу са основним премисама концепта тоталне одбране, а као одговор на савремена угрожавања у којима оружани сукоби[32] још увек имају значајно место (Ђукић, А., 2025: 374). Као савремени оружани сукоби сматрају се оружани сукоби који се у свету одвијају након периода Хладног рата, док хибридно ратовање обухвата коришћење различитих алата и метода, као што су герила и терористички напади, деловање у сајбер простору, економски притисци, пропагандно деловање и други (Neag, 2016: 17).

[32] У Конвенцији УН о заштити жртава рата из 1949. године и у допуском Протоколима I и II из 1977. године, дата су основна одређења и класификација оружаних сукоба, који према укљученим актерима могу бити међународни или немеђународни (унутрашњи) оружани сукоби. Међународни оружани сукоби су сукоби у случају објављеног рата и други оружани сукоби који избију између две или више држава, чак иако ниједна од њих није признала ратно стање, као и сви оружани сукоби у којима се народи боре против колонијалне доминације и стране окупације и против расистичких режима, позивајући се на право народа на самоопредељење (United Nations [UN], 1949: art. 2. 4; United Nations [UN], 1977: art. 1). Савремени оружани сукоби, према појединим ауторима, обухватају оружане сукобе који се одвијају у свету након периода Хладног рата, док хибридно ратовање обухвата коришћење различитих алата и метода, као што су герила и терористички напади, деловање у сајбер простору, економски притисци, пропагандно деловање и други (Neag, 2016: 17).

Трансформација оружаних сукоба у последњим деценијама је под утицајима глобализационих процеса и развоја информационе технологије и средстава наоружања и друге ратне технике, укључујући и средства распоређена у свемиру. Феномен трансформације повезан је и са појавом субјеката у сукобима, који могу бити легитимни и нелегитимни, међусобно еквивалентни и неједнаки, и који се могу, заједно са војним испољавањем моћи, користити у индиректним невојним акцијама. Технолошки развој и његова примена у рату захтевају и нове концепте, па се и сама терминологија убрзано развијала последњих година – од вишедоменске (вишедимензионалне) битке преко вишедоменске (вишедимензионалне) операције до операције у свим доменима (Vuletić, Milenković i Đukić, 2021: 3). Оружани сукоб у Украјини показао је и неке друге карактеристике савремених ратова као што су континуирани ватрени удари са копна, мора и из ваздуха коришћењем прецизног артиљеријског и ракетног наоружања различитог домета, интензивна употреба беспилотних летелица и пловила и система противваздухопловне одбране. Као и у сваком рату, интензивирана је производња ефективног наоружања, што се пре свега односи на беспилотне летелице (дронови) намењене за извиђање и навођење борбених система на циљеве, али и за пренос и употребу различитих експлозивних направа. Као циљеви напада ракетним системима у дубини украјинске и руске територије бирају се, поред војних циљева, и инфраструктурни и електроенергетски објекти, при чему се често користе специјалне снаге за борбу иза линије фронта. Коришћење војних и приватних сателита у сврху прикупљања информација о противнику отежава покрете јединица које, у таквим случајевима, постају мета ракетних или артиљеријских напада. За овај сукоб је карактеристична и одбрана насељених места и одсуство већих офанзивних дејстава са обе стране у сукобу (Ђукић, А., 2025: 377).

Примена хибридних метода у савременим оружаним сукобима показује да је комбинација традиционалних и хибридних типова савремених сукоба већ постала одлучујући фактор за све оружане сукобе (Бојанић, 2025: 358). У савременим оружаним сукобима је присутан и сложен и мултидисциплинаран феномен – психолошко ратовање, које се може дефинисати као плански и систематски утицај на емоције, ставове и понашање људи, али и на промене у друштвеном уређењу и вредностима друштвеног система. Психолошко ратовање је све важнији аспект савремених сукоба, јер се све више користи у комбинацији са другим врстама ратовања, као што су сајбер и хибридни ратови (Пешић, 2025: 283). Хибридне информационе и психолошке операције усмерене су истовремено на војне и цивилне циљеве и њима се утиче на морал војника, пласирају се дезинформације у сврху ометања рада супротстављене стране и прикривања властитих намера или се врши деловање на различите сегменте друштва ради утицаја на понашање становништва и дестабилизацију политичког и војног система. Повећани број претњи и њихова софистицираност употребом интернета, поред информационе, утицали су на преусмеравање пажње ка непосредним корисницима нових система, као и на мере и поступке које они морају да предузимају у области безбедности информација (Ђукић и Вулетић, 2022: 149–150). Све наведене карактеристике савремених ратова, али и друге које се односе на посредничка ратовања (*прокси* ратовање) или широк спектар хибридних деловања против угрожене државе, условљавају да се у операционализацији концепта тоталне одбране ове претње морају схватити као реалне и за то спремати адекватан одговор државе.

Тенденција повратка држава на концепт тоталне одбране је посебно испољена у нордијским и балтичким државама (неутралним или чланицама НАТО), што одређује специфичност концепта тоталне одбране, јер се примењује у неутралним (несврстаним) државама, али и у државама које своју безбедност заснивају на принципима колективне безбедности. Поједине државе, поред тога што су приступиле НАТО (Шведска, Финска), остале су доследне у примени концепта тоталне одбране. Тако Министарство одбране Финске, у свом извештају о

одбрани (Finnish Ministry of Defence, 2024: 118) дефинише своју тоталну одбрану као комбинацију свих националних и међународних војних и цивилних мера којима се омогућава одбрана државе у свим безбедносним ситуацијама, при чему чланство Финске у НАТО омогућава потпуну подршку одбрани, изван финских оружаних снага, од стране савезничких снага које делују на територији Финске. На сличан начин, као чланица НАТО, тоталну одбрану је задржала и Шведска чије руководство је усвојило нове циљеве за развој војне и цивилне одбране, као и измењену организацију оружаних снага у складу са плановима НАТО. Раније је тотална одбрана била дефинисана као низ активности потребних за припрему Шведске за рат која се састоји од две области – војне одбране и цивилне одбране (Government Offices of Sweden, 2015). Новим стратегијским документом – *Резолуцијом о одбрани 2025-2030* (*Defence Resolution 2025-2030*) концепт је проширен, тако да је тотална одбрана Шведске дефинисана као способност да се брани држава и њено становништво од оружаних напада, очува независност, суверенитет и територијални интегритет и допринесе одбрани савезника, а активности које би се обављале у оквиру тоталне одбране су самосталне и заједничке са другима (са државама чланицама НАТО), у границама или изван граница државе, у складу са обавезама Шведске као чланице НАТО (Government Offices of Sweden, 2024).

Након пандемије *Covid-19* у државама НАТО је повећано интересовање за концепт тоталне одбране кроз уградњу елемената и јачање *отпорности* држава у кризним ситуацијама. Отпорност коју развијају поједине државе чланице НАТО има елементе тоталне одбране, али је садржајно мањег обима, јер тотална одбрана, у најширем смислу, представља концепцијско и практично решење одбране државе у случају оружаних сукоба, при чему се користе сви ресурси и капацитети друштва (Ђукић, А., 2025: 372). Различите стратегије тоталне одбране не произлазе из њених основних поставки, као што је примена целокупних одбрамбених потенцијала у одбрани државе (али и у функцији одвраћања агресије), него само у обиму њене примене, односно колико је држава економски, организационо, демографски и на друге начине способна да примени могућа решења која произлазе из концепта тоталне одбране. Варијације у примени концепта тоталне одбране су условљене утицајем више фактора, почевши од економских и идеолошких до геополитичких и демографских[33]. Обим и димензије примене концепта тоталне одбране на системе одбране репрезентује и њихову пројектовану ефективност за деловање у кризним ситуацијама, јер је исти углавном заснован на једној стратешкој логици, односно организованом коришћењу потенцијала државе на одвраћању од агресије и на активном отпору потенцијалним агресорима.

У државама нордијског и балтичког региона, током последњих десетак година, постоји све већа заинтересованост за концепт тзв. *свеобухватне безбедности* (*comprehensive security*) као вишег облика безбедности који укључује војне и невојне аспекте националне безбедности и управљање кризама. Овај концепт представља проширење концепта свеобухватне одбране и одређује начин како да држава и друштво постану отпорнији на спољне притиске и претње и како да се створи оперативно окружење за националну одбрану (Szymański, 2020: 5). Концепт укључује и повратак на све мере из области одбране које су биле заступљене током Хладног

[33] Према неким истраживачима (Angstrom & Ljungkvist, 2024), ако се примене два критеријума (две димензије) који се заснивају на основним концептуалним градивним блоковима система тоталне одбране, могуће је описати варијације система тоталне одбране и наћи њихову потврду у пракси појединих држава, односно омогућити њихово поређење по државама. Изабране централне димензије се постављају као идеално стање: а) безбедност је заједнички задатак целог друштва и зато тотална одбрана укључује и интегрише војну и цивилну одбрану у једну свеобухватну стратегију; б) влада управља и организује командовање и контролу целокупне тоталне одбране. Међутим, систем одбране је веома комплексан и превелико поједностављење и занемаривање утицаја великог броја других фактора може довести до закључака чије последица могу да буду неадекватна решења и одлуке о правцима развоја система одбране.

рата, као и развој нових способности као одговор на претње које нису постојале у прошлости, на пример: сајбер напади. На моделу свеобухватне безбедности који развија Финска (чланица НАТО од 2023. године) може се сагледати садржај и значај свеобухватне безбедности који се планира на свим оперативним нивоима. Свеобухватна безбедност је еволуирала у модел сарадње у којој актери деле и анализирају безбедносне информације, припремају и реализују заједничке планове и спроводе заједничке вежбе, а обухвата све релевантне актере – од грађана до органа власти на свим нивоима. Спремност (*preparedness*) финског друштва се заснива на принципу свеобухватне безбедности у којој се виталне функције друштва штите заједничким напорима власти, пословних субјеката, организација и грађана (Finnish Ministry of Defence, 2017: 5–6). Издвојено је седам међусобно повезаних виталних функција које описују широк обим и међусекторску природу области спремности: стабилност руководства и управљања државним пословима; активна међународна сарадња и сарадња у оквиру Европске уније; одбрамбена способност (способност војске, припремљеност финског друштва и међународна сарадња у области одбране); унутрашња безбедност; економија, инфраструктура и сигурност снабдевања; функционални капацитет становништва и одржавање основних кључних услуга; и, психолошка отпорност (истиче као фундаментални фактор којим се подупире безбедност друштва; то је способност појединаца, заједница, друштва и нације да издрже притиске који проистичу из кризне ситуације и да се опораве од њиховог утицаја) (Finnish Ministry of Defence, 2017: 14–24; Finnish Ministry of Defence, 2024: 116). Према наведеним виталним функцијама уочљиво је да је одбрамбена способност само једна од њих, односно да је тотална одбрана део свеобухватне безбедности. Међутим, да би тотална одбрана била ефективна у испуњењу своје две основне функције – одвраћање и одбрана од агресије, остале наведене виталне функције морају бити испуњене у мери да омогуће функционисање оружаних и других снага одбране, као и безбедност и опстанак становништва. Финска после формалног завршетка Хладног рата није укинула војну обуку становништва кроз обавезно служење војног рока и додатно оспособљавање кадрова који чине мобилизацијски потенцијал, што је омогућило да располаже бројном оружаном силом од близу милион припадника.

Један од проблема са којим се суочавају државе које настоје да одрже систем тоталне одбране, као неутралне или као чланице НАТО, а посебно пред крај и након завршетка Хладног рата, јесу процеси глобализације. Концепт тоталне одбране који је основ у стратегијама националне одбране Швајцарске, Аустрије, Шведске и балтичких земаља (Шведске и балтичких држава и после пријема у НАТО) ревидиран је од концепта заштите становништва од конвенционалног и нуклеарног рата до прилагођавања новим околностима услед процеса глобализације, развоја нових техника и технологија, повећања тероризма, сајбер напада, климатских промена и другог. Приватизована предузећа значајна за одбрану и предузећа у власништву страних компанија и њихово укључивање у систем одбране, представљају изазов за реализацију система одбране заснованог на концепту тоталне одбране државе, не само због надокнада и повећаних државних трошкова, већ и због невољног односа власника предузећа према новим захтевима (Lallerstedt, 2021: 95-97).

3.1.2. Функције и садржај тоталне одбране

Тотална одбрана је један од могућих начина употребе одбрамбених снага и других државних ресурса у условима савремених оружаних сукоба са циљем заштите државних (националних) вредности. Тоталном одбраном се осигурава функционисање и ефикасно деловање оружаних снага, односно ратне армије чије језгро у миру чини активни састав војске, а најбројнији део оружаних снага се обезбеђује из резервног састава путем мобилизацијске попуне. Зато је у миру потребно створити потребан мобилизацијски потенцијал кроз различите врсте обучавања војно способног становништва. Мерама и поступцима који проистичу из концепта тоталне одбране обезбеђује се: логистичка подршка оружаним снагама; функционисање

органа власти на свим нивоима; обезбеђење функционисања комуникационих и саобраћајних система; правовремено и тачно информисање становништва; заштита инфраструктурних објеката и контрола територије и кретања лица и материјала од стране локалних органа; наставак производње прилагођене ратним условима и потребама; заштита и спасавање становништва, његова безбедност и егзистенцијална сигурност и друге активности усмерене на одбрану државе (Ђукић, А., 2025: 378-379). Генерално, тотална одбрана представља концепт коришћења свих ресурса цивилног друштва и укупних капацитета државе, укључујући одбрану, ради функционисања друштва, заштите становништва и друштвених вредности, што не представља само обавезу државе већ и приступ целокупног друштва националној безбедности.

Проблем организовања тоталне одбране је како да се невојни актери усмере на постизање прокламованих циљева одбране и безбедности државе. Војна структура одбране је хијерархијски устројена и са дефинисаним надлежностима у командовању, док се за цивилну одбрану, али и друге сегменте савремено дефинисане свеукупне одбране, морају тражити политичке сагласности или постизати консензуси заинтересованих страна око битних питања и носилаца задатака одбране. То подразумева усклађивање деловања међу различитим агенцијама и политичким партијама, али и унутар секторске поделе власти кроз министарства у влади државе, што захтева јединство у напорима за њено остварење. Руковођење тоталном одбраном је због мноштва субјеката као носилаца задатака безбедности и одбране у миру, кризном периоду и рату, веома сложен процес и захтева координацију међу носиоцима активности, али и доношење кључних одлука на највишим хијерархијским нивоима. Држава мора да планира, координира и организује војну и цивилну одбрану, заштиту становништва и критичне инфраструктуре за дугорочан опстанак нације (Angstrom & Ljungkvist, 2024: 501). Влада управља односима између војних снага и цивилне власти како би се осигурала логистичка подршка војске и становништва, снабдевање енергијом, функционисање економије, саобраћаја и комуникација међу субјектима одбране, проток истинитих и усмерених информација од стране владе (спречавање дезинформација), здравствену заштиту становништва и друге неопходне активности усмерене на опстанак нације и одбрану од агресије. Тотална одбрана, за разлику од традиционалног облика војне одбране, заснована је на народној одбрани и обавезујуће укључује цивилно друштво, што изискује законску и институционалну регулативу за успостављање односа између оружаних снага, ресорних министарстава, јавних и приватних организација и јавности (Wither, 2020: 62).

Основне функције тоталне одбране се могу сублимирати у два прожимајућа сегмента: одвраћање од агресије и свеукупни отпор друштва у случају кризе и агресије на државу. На тај начин тотална одбрана у различитим државама се може посматрати као спектар форми и садржаја, где се на једном његовом крају налази приступ одвраћања као последица асиметричног односа моћи државе према потенцијалном непријатељу, а на другом крају је приступ спремности за суочавање са кризама или ратним дејствима потенцијалног непријатеља. У прошлости су државе примењивале тоталну одбрану са основним циљем да одврате непријатеља од напада и зато се тотална одбрана као стратегија одвраћања најчешће описује као концепт одвраћања одбијањем, а да се при томе не искључује и могућност одвраћања казном (кажњавањем) (Милосављевић, септембар 2021: 18). Тако је Швајцарска развила систем одбране заснован на способности „избегавања рата“, а у бившој СФРЈ је одбрамбени концепт био заснован на идеји одвраћања под претњом потенцијалном агресору да ће се целокупно друштво одупрети агресији и нанети му неприхватљиве губитке.

Стратегија Израела[34] у спровођењу концепта тоталне одбране, поред одвраћајуће и одбрамбене функције, већ дуго година има уграђен и механизам кажњавања или масовне одмазде против терористичких организација, што је и примењено у актуелном оружаном сукобу против наоружане палестинске исламистичке организације *Хамас* (*Hamas*) у Гази и шиитске исламистичке организације *Хезболах* (*Hezbollah*) у Либану, при чему је погинуло и десетине хиљада цивила, а зграде и инфраструктура у Појасу Газе у великом обиму разорене. Из овог разматрања само неких државних политика одбране заснованих на тоталној одбрани закључује се да је различитост врста одвраћања последица низа фактора који су специфични за сваку од држава и зависе од геополитичког и геостратегијског положаја државе, њене усвојене политике и стратегије одбране, економских и демографских могућности, а са тим у вези и од укупне војне моћи.

Тотална одбрана је попримила различите организацијске форме у којима се могу препознати и компоненте насталих одбрамбених система, а обавезне компоненте тоталне одбране код свих држава су војна и цивилна одбрана, што је случај и са системом одбране Републике Србије. Због повећаног ризика од других врста сложених претњи којима се повећавају притисци на државу и угрожава њена одбрамбена способност, а које се збирно именују као хибридне претње, у новије време се у системима одбране (или комбиновано са применом и у цивилном сектору) формирају и састави намењени функционисању територијалне одбране, психолошке и социјалне одбране, економске одбране и одбране од претњи у сајбер простору. Тако су, поред војне и цивилне одбране, у систему одбране Шведске развијене и економска, психолошка и сајбер одбрана и формиране одговарајуће агенције као њихова подршка (Đukić i Vuletić, 2023: 631). У домену сегментације тоталне одбране и раздвајања одговорних органа за поједине области најизразитији пример је систем одбране Сингапура[35], где је до 2021. године постојало пет компонената одбране: војна, цивилна, економска, социјална и психолошка одбрана, а тада је у систем одбране као компонента укључена и сајбер (дигитална) одбрана (Singapore Ministry of Defence, 2025). Са тог аспекта је потребно дати и прецизнија одређења компонената тоталне одбране, према стратегијским и нормативним документима Републике Србије, али и документима других држава и ауторских радова:

Војна одбрана представља фактор одвраћања у најширем смислу и односи се на изградњу оружаних снага државе које ће бити у могућности да се супротставе наоружаној агресији потенцијалног непријатеља. Војна одбрана односи се на стратегијске мере и предузете активности и поступке које држава спроводи како би се заштитила од страних напада, а основна одредница војне одбране су наоружане и борбено способне снаге. У систему тоталне одбране војна одбрана представља највећи ослонац за реализацију обе основне функције одбране: одвраћање и оружана одбрана од агресије. За извођење војне одбране државе формирају оружане снаге чији је један део активан и представља сталне оружане снаге – активни састав, а други део чине резервне снаге које се мобилизацијом укључују у оружане снаге за кризне или ратне ситуације. Чак и најразвијеније оружане снаге, које имају велики

[34] Израел је развијао тоталну одбрану засновану на обавези служења војног рока за мушкарце и жене и стварања оспособљеног резервног састава, чиме је створена бројна армија заснована на мобилизацији тог састава у року до два дана. Израел изузетан значај дају техничко-технолошком усавршавању и опремању својих одбрамбених снага, куповином савремене опреме, али и опремањем средствима произведеним у сопственој војној индустрији, чиме надокнађују ограничене кадровске капацитете (Милосављевић, септембар 2021: 19).

[35] Тотална одбрана Сингапура је развијана кроз три повезане фазе које се надограђују једна на другу: од инструмента одвраћања са предвиђеним последицама у виду наношења великих трошкова и губитака агресора, преко активнијег приступа који омогућава да Сингапур зада први удар и да се линија фронта формира на територији потенцијалног агресора, до надоградње стратегије као реакције на појаву нових облика неконвенционалних претњи као што су тероризам и пиратерија, што захтева већу флексибилност, прилагођавање и покретљивост одбрамбених снага (Милосављевић, септембар 2021: 19).

број стално ангажованих припадника у оружаним снагама, поседују и велике резервне снаге[36]. Према актуелном Закону о одбрани (2007/2018: чл 4. т. 3), војна одбрана је дефинисана као део система одбране који обухвата скуп мера и активности усмерених на припрему за одбрану и одбрану Републике Србије употребом Војске Србије. Стратегијом одбране (2019) и Концептом тоталне одбране (2024), осим Војске Србије, као субјекти војне одбране наведене су и друге наоружане снаге, што се односи на снаге које су обучене за вођење оружане борбе, с тим да Војска Србије обједињава све учеснике у борбеним операцијама и командује свим снагама које изводе борбена дејства у ванредном стању и рату (СО РС, 2019: т. 5; МО РС, 2024: 7). Обустава обавезног служења војног рока у Србији од 2011. године негативно се одразила на кадровску попуну снага војне, али и цивилне одбране. Многе европске државе су после завршетка Хладног рата и распада СССР укинуле обавезу служења војног рока (како се у Србији именује обавезна војна обука њених грађана мушког пола), што је утицало на смањење резервног кадра и попуну оружаних снага у кризним и ратним ситуацијама. Због догађаја у Украјини који су почели да ескалирају после 2014. године и кулминирали 2022. године ратним дејствима, поједине државе су вратиле служење војног рока, било да се то односило на све мушкарце одређене старосне доби или на селективно војно обучавање одређеног броја регрута током године (Шведска, Украјина, Летонија, Литванија). Разматра се враћање обавезне војне обуке у Великој Британији, Немачкој, Пољској и Србији. Од европских држава војни рок никад нису укидале Аустрија, Кипар, Данска, Естонија, Финска, Грчка, Норвешка, Швајцарска и Турска, а неке од њих планирају или су већ увеле одређени облик обучавања и женске популације (Норвешка, Данска). Ипак, у већини европских држава служење војног рока за жене је и даље на добровољној основи.

Цивилна одбрана је у већини савремених држава формирана на системском принципу и налази се у оквиру система одбране. Својим активностима у ванредном и ратном стању цивилна одбрана треба да омогући стабилност функционисања целокупног система одбране. Различити приступи држава у одређењу цивилне одбране крећу се у дијапазону од заштите становништва од претњи у мирнодопским ванредним ситуацијама до друге крајности где цивилна одбрана садржи мере чији је циљ заштита становништва, органа власти и привреде у рату, укључно и заштита у случају нуклеарног напада великих размера и где се цивилна одбрана сматра елементом одвраћања од агресије. Ново и шире схватање цивилне одбране далеко превазилази мере које примењује цивилна заштита у мирнодопским ванредним ситуацијама, већ је усмерено на одбрану цивилног друштва од политичке доминације, идеолошких утицаја и привредног искоришћавања у условима рата, али при томе се не запоставља ни заштита и спасавање становништва и материјалних и културних добара у мирнодопским ванредним ситуацијама. Тада цивилна одбрана укључује и заштиту органа власти, привреде, територије и становништва. Цивилна одбрана, у најширем значењу, обухвата неоружане облике одбране, односно оне садржаје, мере и активности који не припадају непосредној оружаној, односно војној одбрани. Поред цивилне заштите, она може обухватити и економску, психолошку, сајбер, информациону, инфраструктурну и друге облике организовања отпорности државе и друштва у кризним и ратним условима. Из датог разматрања изведена је следећа дефиниција: „Цивилна одбрана је инструмент безбедносне политике државе и подразумева обиман склоп невојних мера и активности које обезбеђују заштиту, одбрану и спасавање становништва, материјалних и културних добара, деловање државних институција и органа, економског система и функционисање јавних служби и делатности у ситуацијама драстично нарушених услова функционисања државног система,

[36] Тако, на пример, Армија САД у активном саставу има 1.326.050, а у резервном 806.700 припадника; Руска Федерација: активно 1.100.000, резерва 1.500.000 припадника; Кина: активно 2.035.000, резерва 510.000 припадника (International Institute for Strategic Studies [IISS], 2024).

дакле у условима ванредног и ратног стања“ (Jakovljević, 2022: 70-71). Садржајно слично одређење цивилне одбране има и систем одбране Шведске са дефинисана четири основна циља: осигурање најважнијих државних функција, допринос војној одбрани, заштита становништва и јачање воље за одбрану и отпорности на спољне притиске. Пре 2026. године Шведска је појам цивилне одбране подводила под појам цивилна заштита (цивилне непредвидиве ситуације) (Myndigheten för civilt försvar, 2026). Устројством цивилне одбране према адекватно постављеном концепту осигурала би се и адекватна подршка делу система одбране који представља војну одбрану државе. Од концепта до његове операционализације је дуг временски период у коме треба обезбедити нормативно регулисање ове области, потребна финансијска средства, сагласност политичких актера, формулисати и операционализовати начин и врсте обучавања кадра и осигурати друге битне предуслове.

Економска одбрана је област управљања националном економијом која се бави економским ефектима војних издатака, управљањем економијом у ратно време и управљањем војним буџетима у мирнодопском времену. То је најшири облик одбране јер практично обухвата активност целокупног друштва како би се обезбедио што већи степен самосталности и независности од других држава у кризном и ратном времену (Encyclopedia Britannica, n.d.). Осигурање независне економске одбране у данашњим околностима либералне економије и глобализације је практично немогуће, посебно ако се у рату примењују и економске санкције или блокада државе. Од државне економије се у кризним ситуацијама, поред осигурања стабилности функционисања, захтева и еластичност и прилагодљивост тренутним потребама друштва, од потреба становништва до потреба система одбране. Економска одбрана се не ослања само на државна предузећа, већ и на приватне компаније и појединце који имају утицај на економију, при чему је проблематичан статус предузећа која су власништво странаца, а који не желе да наставе производњу, напусте државу или не желе да производњу прилагоде стварним потребама и новим захтевима које постави држава.

Економска одбрана подразумева и степен очувања самосталности производних и других капацитета државе за функционисање у кризама и рату, могућности властите производње наоружања и војне опреме, способност брзог прилагођавања других предузећа на ратну производњу, осигурање неопходних потрепштина становништва, електроенергетску стабилност, функционисање транспортних капацитета за војне и цивилне потребе, могућности грађевинских и комуналних предузећа и слично. Наведени аспекти производње у условима кризе су непосредно повезани са очувањем постојеће индустријске и технолошке базе која треба да обезбеди континуитет производње, одржавање производних система и њихову адаптацију у условима поремећених увозних токова снабдевања и оштећења ремонтних и производних система. Због тога су битна и настојања државе да у условима кризе сачува или преусмери путеве увоза критичних материјала и других материјалних добара, као и финансијску стабилност кроз очување платног промета, приступа девизним резервама и резервама злата и стварање могућности за повећање укупних расхода државе наметнутих кризом.

Битан сегмент економске одбране је способност становништва да се прилагоди новим условима живота при смањеној понуди на тржишту или ограниченим финансијским могућностима, до нивоа опште штедње хране, енергената и других средстава намењених општој потрошњи, како луксузних, тако и неких основних средстава. Становништво Србије (која је била у саставу СРЈ) проживело је велики удар на животни стандард за време тоталног међународног економског ембарга од стране УН у периоду 1992-1996. године, али и каснијих економских санкција од стране других актера, све до 2000. године. Овај вид економске одбране у непосредној је вези са елементима психолошке одбране који се односе на припрему становништва за могуће рестрикције током криза или рата.

Социјална одбрана. У мултирелигијским и мултикултуралним друштвима мир и напредак су могући само ако становници таквих држава живе заједно у хармонији и брину једни о другима. Потребни су стални напори да се изгради разумевање и поверење међу различитим заједницама и да се осигура да се потенцијални извори неспоразума и неосетљивости брзо пресеку. Социјална одбрана се заснива на поверењу и јачању веза између различитих етничких група како би се исте ојачале и ујединиле посебно у временима националних изазова. Циљеви социјалне одбране су: истицање поноса грађана због припадности држави и њихова спремност да је бране; познавање и неговање заједничке историје, културе и вредности; јачање веза са грађанима других етничких припадности и помагање у интеграцији нових грађана и слично (Singapore Ministry of Defence, 2025). Један од битних стубова социјалне одбране садржан је у степену међусобног поверења између владе и становништва, односно степен друштвене кохезије, посебно када се доносе одлуке од значаја за опстанак нације и државе. Други аспект социјалне одбране повезан је са активностима друштва да осигура безбедност становништва у кризним и ратним условима, што је у непосредној вези са цивилном одбраном, где на пример Шведска има три основна задатка: заштиту становништва; осигурање функционисања друштва; и, одржавање основних вредности као што су демократија, владавина права и индивидуална права. Ови аспекти, али и други којима се осигурава функционисање друштва у кризним и ратним околностима, ослањају се и на кохезију друштва и међусобно поверење, како међу етничким групацијама, тако и према институцијама државе. Елемент кохезије друштва је веома важан аспект тоталне одбране јер се њеним високим степеном осигурава свеопшти отпор агресији[37].

Психолошка одбрана. Психолошко ратовање које је усмерено према војним и невојним циљевима има трајан карактер, што захтева да се и одбрамбене активности морају усмерити на сталне психолошке припреме становништва и припадника војне организације како би се успешно супротставили негативном психолошком деловању. Психолошко ратовање се реализује кроз различите активности, укључујући медијске кампање, гласине, дезинформације, социјални инжењеринг и психолошке операције. Разлога за успостављање психолошке одбране има више, али се могу издвојити најзначајнији: олакшано ширење гласина, лажних вести и дезинформација због пораста броја друштвених медија и других дигиталних платформи; предузимање психолошких операција ради нарушавања поверења јавности у владине институције; утицај на поделе становништва кроз креирање ставова, мишљења и вредносних судова који могу довести до грађанских немира и озбиљног ремећења токова развоја државе, као и до битног нарушавања безбедности државе (Пешић, 2025: 277-278). Зато државе све више посвећују пажњу овој врсти ратовања и у многим стратегијским документима је обухваћена и психолошка одбрана као саставни део укупне одбране.

Психолошка одбрана је усмерена на изградњу способности друштва да се одупре утицајима којима се жели унети пометња и паника међу становништвом, да се проузрокују различите поделе у друштву, наруши безбедност и ослаби држава и њена одбрамбена моћ. Неке државе имају специјализоване државне органе за психолошку одбрану, на пример Шведска, чија Агенција за психолошку одбрану (*Psychological Defence Agency*), дефинише психолошку одбрану као „заједничке способности друштва за откривање и отпор злонамерном информационом утицају усмереном ка Шведској од стране антагонистичких страних сила“ (Psychological Defence Agency, 2024) и обухвата спољни информациони утицај којим се

[37] Постоје различите дефиниције кохезије друштва, на основу којих је настала и једна дефиниција Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*): друштво је кохезивно „уколико ради за добробит свих својих чланова, уколико се бори против њихове социјалне искључености, уколико ствара и негује осећај припадности друштву, подстиче поверење и нуди својим члановима прилику за повећање социјалне мобилности “ (OECD, 2011: 28).

наноси штета Шведској. То се може односити на дезинформације усмерене на слабљење шведске отпорности и спремности становништва да се брани или на негативан утицај на перцепцију, понашање и доношење одлука људи. На тај начин се може створити нестабилност у друштву, смањити поверење у демократију и функције друштва, чиме се постижу циљеви противника без употребе војних средстава. Активности Агенције су усмерене на идентификацију, анализу и пружање подршке у сузбијању злонамерног информационог утицаја и других обмањујућих информација, координацију и развој операција психолошке одбране и помоћ локалној самоуправи и компанијама (Psychological Defence Agency, 2024).

Сајбер одбрана. Сајбер ратовање је врста непријатељске активности предузета против рачунарских мрежа, рачунарских система и база података са циљем деградирања или уништавања циљаних система (Vuletić, 2017: 312). Сајбер ратовање представља офанзивну и дефанзивну примену сајбер оружја и информација, коју су покренули или организовали државни актери ради уништавања или онеспособљавања противничког циља директним дејством на информације и информационе системе и посредним дејством на системе, средства, сервисе, процесе, друштво и појединце који зависе од тих информационих инфраструктура, као и ради одбране властитих ресурса од таквих дејстава противника (Mladenović, Jovanović i Drakulić, 2012: 105). Велике светске силе сајбер простор сматрају једним од подручја са војним присуством у коме постоје велике могућности наношења штете противницима, а истовремено у властитим системима одбране предузимају одговарајуће заштитне мере од напада противника. Разноврсни сајбер напади као што су напади на информационе инфраструктуре, системе телекомуникација или електроенергетике, могу имати велики утицај на борбену способност јединица нарочито у току конфликта, као и на опште стање у друштву (Vuletić, 2017: 311).

У сајбер одбрани НАТО је усмерен на заштиту сопствених мрежа, деловање у сајбер простору (укључујући и операције и мисије Алијансе), помоћ савезницима да побољшају своју националну отпорност и обезбеђивање платформе за политичке консултације и колективну акцију. На самиту НАТО 2024. године у Вашингтону, донета је одлука о оснивању *Интегрисаног центра НАТО за сајбер одбрану* (*NATO Integrated Cyber Defence Centre*) како би се побољшала заштита мрежа, свест корисника и имплементација сајбер простора као оперативног домена за време мира, криза или у сукобима (NATO, 2024b). Систем одбране Сингапура развија тзв. *дигиталну одбрану* (*digital defence*) усмерену на адекватне одговоре на сајбер нападе на мреже и инфраструктуру, као и на друге претње кроз дигитални домен, као што су лажне вести и намерне онлајн лажи, прву линију одбране чине појединци који би, кроз усвајање добре праксе сајбер безбедности, заштитили своје личне податке, уређаје и системе (Singapore Ministry of Defence, 2025). Висок степен сајбер безбедности појединаца даје основ за изградњу система сајбер безбедности на државном нивоу, а уједно је и мера одвраћања од сајбер напада на информационе системе и мреже битне за функционисање државе.

Отпорност држава чланица НАТО није по дефиницији тотална одбрана, али садржи њене елементе и представља облик изградње способности друштва за супротстављање у кризним и ратним ситуацијама када се поред војне компоненте система одбране у великој мери ангажују и други капацитети друштва. Из тог разлога је потребно сагледати и основе отпорности чланица НАТО на кризе или оружане агресије, макар у домену разумевања и могућностима примене искустава. Иако изградња отпорности представља садржајно уже подручје оспособљавања друштва него што је то у системима заснованим на концепту тоталне одбране, активности и мере које треба предузети у тој области су широког обухвата, а организацијски и финансијски знатно оптерећују државе. Ослањање држава на колективне војне снаге, а не само на сопствене или снаге евентуалних савезника, основна је предност

држава чланица организација колективне безбедности ако би се против њих предузела оружана агресија. У смерницама са Самита НАТО у Варшави 2016. године, према којима „свака држава чланица треба да буде отпорна да се одупре и опорави од великог шока као што је природна катастрофа, отказ критичне инфраструктуре или хибридни или оружани напад“, уграђени су и основни елементи кредибилног одвраћања од агресије на државе чланице (NATO, 2016: 131). Отпорност држава чланица НАТО дефинисана је на основу разрађеног спектра кризних ситуација – од хибридних претњи до најзахтевнијих сценарија, при чему се отпорност посматра као последица предузетих мера одвраћања и уверења да Алијанса поседује ефикасне војне снаге (Shea, 2016). Са тог аспекта се у смерницама са Варшавског самита отпорност дефинише као способност друштва да се одупре и лако и брзо опорави од ових шокова, комбинујући цивилне, економске, комерцијалне и војне факторе, а представља укупност цивилне спремности и војних капацитета. Али, отпорност се не односи само на државе, јер поред индивидуалних, представља и колективну способност припрема, супротстављања, одговора и брзог опоравка од шокова и поремећаја, као и осигурање континуитета активности Алијансе у целини.

Подршка војним снагама у рату распоређених на територији државе чланице, представља и основни циљ изградње отпорности на националним нивоима. Из тога су проистекла и три основна задатка које државе морају да буду у стању да подрже у свим околностима: континуитет власти, основне услуге становништву и подршка војним операцијама. На Самиту НАТО у Варшави дефинисано је седам основних захтева који се постављају пред чланице ради осигурања отпорности на националним нивоима: континуитет владиних и критичних државних услуга (на пример способност доношења, преношења и спровођења одлука у кризама); отпорност снабдевања енергијом (обезбеђење континуираног снабдевања енергијом и разрада резервних планова за управљање прекидом снабдевања, унутрашњим капацитетима или из иностранства); способност ефикасног суочавања са неконтролисаним кретањем људи и отклањања сукоба током ових кретања и раздвајање од распореда војних снага НАТО; отпорност снабдевања храном и водом (обезбеђивање да ове залихе буду безбедне од прекида снабдевања или саботажа); способност суочавања са масовним жртвама (обезбеђивање да цивилни здравствени системи буду способни да медицински збрину жртве и да је снабдевање довољним медицинским материјалом поуздано); отпорни цивилни комуникациони системи (обезбеђивање да телекомуникације и сајбер мреже функционишу уједначено у кризним условима и са довољним резервним капацитетом, укључујући 5Г мрежу и опције за обнављање ових система; и, отпорни транспортни системи (обезбеђивање да се снаге НАТО могу брзо кретати преко територије Алијансе и да се цивилне службе могу ослонити на транспортне мреже, чак и у кризи) (NATO, 2016; 2023).

НАТО је увидео значај отпорности у супротстављању кризама и у рату, што је показано и кроз организацијске надоградње у државама чланицама кроз оснивање одговарајућих органа за праћење активности из овог домена. НАТО је 2022. године формирао централни *Комитет за отпорност* (*Resilience Committee*), као саветодавно тело које даје политичке и смернице за планирање и врши надзор и координацију активности изградње отпорности на нивоу држава чланица. Подршку рада комитета врши шест специјализованих група које чине представници националних институција са обавезама да прате одређена подручја дефинисана смерницама: цивилна заштита, здравство, енергетика, цивилне комуникације, храна и вода и транспорт (NATO, 2023). На овај начин су државе чланице НАТО обавезане да се ослањају на сопствене цивилне капацитете у случају ратних дејстава на својим територијама, али и да подрже сопствене и друге војне снаге које би биле распоређене на тој територији. Сви наведени елементи отпорности, ако се упореде са уопштеном констатацијом да је основна функција тоталне одбране, поред одвраћања, свеопшти отпор друштва агресији, представљају велики део садржаја тако дефинисаних функција тоталне одбране. То наводи

на закључак да је НАТО покренуо иницијативу већег ангажовања цивилног сектора и других делова друштва у државама чланицама како би се обезбедили потребни услови за преживљавање становништва на територијама захваћеним ратним дејствима, али и да би се осигурали неопходни предуслови за нормално функционисање и дејства оружаних састава Алијансе на територији дотичне државе.

3.2. Системи одбране

3.2.1. Одбрана – примарна државна функција

Још од средњег века и времена оснивања првих стајаћих војски у Кини, Грчкој и Риму, па све до данас, значајна пажња држава се придаје организацији војске и система одбране (Мишовић, 2013: 105). Однос између државе и војске се у пракси своди на однос власти у држави и војне организације, а тај је однос кроз историју варирао са аспекта „својине" војске, начина и средстава њеног издржавања. Кроз историју су познате робовласничке војске, најамничке, буржоаске, грађанске, народне и друге војске које су имале нека обележја друштвене средине, ситуације, карактера, намене, циљева и времена када су формиране или постојале (револуционарна, социјалистичка, капиталистичка, партизанска, национална, унутрашња, интервенционалистичка, интернационална, ...) (Нишић, 1993: 338-339). Војне организације у старом веку су се разликовале по саставу, бројности и борбеном квалитету, што је зависило од начина попуне, моћи државе и потреба за очување интереса владајуће класе, а углавном су биле састављене од копнене војске (пешадија је била главни део војске) и морнарице. У феудализму се војна обавеза заснивала на начелу народног позива, обухватала је све слободне људе, али су се богатије државе ослањале и на плаћеничке војске (које се појављују и раније, још у Старом Египту).

Са настанком националних држава, а посебно после француске буржоаске револуције и на основу искуства из Наполеонових ратова, већина европских држава је напустила стари модел феудалних војски и почело је увођење опште војне обавезе са обавезном регрутацијом и служењем војног рока (Starčević & Blagojević, 2023: 35). У периоду до Првог светског рата (1914-1918) у већини европских држава успостављен је регрутни систем (општа војна обавеза) и мирнодопска и ратна формација оружаних снага и планирана је попуна ратних јединица од резервног састава. Карактеристично за овај период је постојање три система попуне: систем сталне (стајаће) војске, који је економски знатно оптерећивао државу; систем народне војске (територијална војска, милиција), који се формирао само у ратним ситуацијама, а чинили су га сви способни становници; и, мешовити систем (кадровски систем), са активним кадровским ратним језгром и попуном ратне армије резервним саставом. Развој војске у времену између два светска рата карактерише појава масовних војски, сложене борбене технике и опреме, настанак нових родова, видова и служби, као и развој и производња оружја за масовно уништавање. Други светски рат у коме је учествовала већина држава, довео до веома значајног квалитативног и квантитативног ојачања војски зараћених страна: Сила осовине на челу са Немачком, Италијом и Јапаном и њима придружених војски мањих држава и Савезника (СССР, Велика Британија, САД и војске мањих држава и покрети отпора против фашизма). У њему је учествовало преко 100 милиона војника који су били у војскама тридесет држава. Овај рат је, по обухвату становништва и других структура држава које су биле укључене, представљао и тотални рат јер су водеће државе учеснице рата своје економске, индустријске и научне могућности ставиле у службу остваривања својих постављених ратних циљева.

После Другог светског рата непрестано је присутан процес усложавања структуре система одбране и војски због пораста квантитативних и квалитативних показатеља могућег ангажовања људства, оружја и опреме за разне задатке и мисије у оружаној борби (Мишовић,

2013: 105-111). Разматрајући политичке, друштвене, економске, техничке и војностратегијске мотиве после Другог светског рата, у различитим државама су усвојени и различити модели попуне и организовања војске: а) професионална војска заснована на људству сталног састава и плаћеним добровољцима на одређени рок; б) регрутни систем заснован на обавези служења војног рока са више или мање добровољаца под уговором (што карактерише и комбиновани систем попуне); в) милицијски тип војне организације (Нишић, 1993: 357). Ови типови организовања војске и попуне система одбране кадровима у већој или мањој мери актуелни су и данас, а успешност тих система одбране сваке државе у директној је зависности од степена развитка економије, друштвене и политичке стабилности државе и изграђености институција. Период након завршетка Другог светског рата карактерише и „теоријско утемељење система одбране" (Мишовић, 2013: 111). После пада Берлинског зида и успостављања монополарног система у међународним односима, где су САД преузеле улогу хегемона као најјача светска сила према критеријуму војне моћи, многе европске државе су сматрале да им не прети никаква оружана агресија и да су у могућности да смање финансирања својих система одбране, а тиме и њихову укупну функционалну способност. Овакви ставови руководстава европских држава у многоме су промењени после догађања у Украјини 2014. године, када су се из њеног састава издвојиле Доњецка и Луганска област, а полуострво Крим присаједињено Руској Федерацији, а посебно након отпочињања руске *специјалне војне операције* у Украјини фебруара 2022. године. Европске државе сада настоје да ојачају своје војне потенцијале улажући знатно већа финансијска средства, која су у номиналном износу у 2024. години била већа за више од 50% од вредности у 2014. години[38] (International Institute for Strategic Studies [IISS], 2025).

За дефинисање система одбране полази се од одбране државе као једне од најзначајнијих државних функција. Одбрана државе, према оцени многих теоретичара, представља систем научних знања и вештина (теорија и пракса) о припремању и употреби свих структура државе ради заштите најзначајнијих друштвених, политичких, економских, културних, верских и војних потенцијала и других највиших вредности државе или друштва. На тај начин одбрана државе, као једна од њених најзначајнијих функција, представља систем теоријских ставова и усвојених решења у вези са заштитом државе од свих облика угрожавања њених највиших вредности: слободе, независности, суверенитета, територијалне целокупности, уставом утврђеног друштвеног уређења и економског развоја, што се остварује кроз оружане и друге активности (Mišović, 2017: 167-168). Појам *одбрана,* у основном значењу, представља реакцију (људи – појединаца, група или целог друштва) на потенцијалне (могуће) или стварне ризике и претње које долазе из система или окружења. Под одбраном се подразумева и друштвена функција (група сродних послова груписаних по одређеном критеријуму), настала на основу поделе рада. Одбрана као друштвена функција изложена је променама услед одређених захтева и промена окружења у коме друштво постоји, а у складу са општим условима и друштвеним околностима које постоје у друштву (Андрејић и Миленков, 2019: 81). Према Стратегији одбране Републике Србије (2019: увод) „одбрана је функција државе којом се обезбеђује заштита и остваривање одбрамбених интереса", где одбрамбени интереси представљају израз највиших вредности и општих потреба грађана и Републике Србије који произлазе из општих цивилизацијских и националних вредности, могућности Републике Србије и њене позиције у међународним

[38] Према истраживањима Међународног института за стратегијске студије (*International Institute for Strategic Studies – IISS*) глобална потрошња за одбрану у 2024. години износила је 2.460 милијарди долара. Европска потрошње за одбрану у 2024. години у односу на 2023. годину порасла је за 11,7% у реалном износу. Значајан је реални раст немачког буџета за одбрану од 23,2% (што је четврти највећи одбрамбени буџет у свету), као и буџет Пољске. Руска Федерација је у 2024. години имала повећање одбрамбеног буџета за 41,9% и исти је износио 145,9 милијарди долара (IISS, 2025).

односима[39]. Појам *одбрана* се често погрешно разматра као организација створена свесном активношћу људи, односно као организационо-технички систем (*систем одбране*), чиме се врши поистовећење појма *одбрана* са постојећом и пројектованом структуром снага државе које су припремљене и функционишу са циљем заштите највиших националних вредности од свих облика угрожавања, што доводи до мешања појма *одбрана,* који се односе на функцију државе, са појмом *систем одбране,* којим се остварује та функцију државе.

При дефинисању појма *одбрана* морају се уважавати утицаји бројних фактора, међу којима су најзначајнији: стање људских и материјалних потенцијала; унутрашњи друштвенополитички субјекти и њихови односи; стање у међународној заједници; војно-политички аспекти савременог рата; карактеристике савремених ратова; могући облици угрожавања највиших вредности државе; могуће врсте и облици агресије; снаге и средства за супротстављање агресији; начин организовања друштва и свих његових структура за одбрану; методе и облици супротстављања агресији и начин вођења одбрамбеног рата (Mišović, 2017: 168). Одбрана државе захтева приступ са највишег нивоа руковођења и дефинише се највишим нормативним актима, почевши од устава и закона о одбрани, подзаконским актима, концепцијом и стратегијом одбране и сличним документима. Због значаја одбрамбене функције за државу и непредвидивости остваривања могућих претњи, одбрана се заснива на основним принципима од којих су најзначајнији: *непрекидност* – стално деловање система на праћењу претњи, одржавање система у стању да одговори на угрожавање државе и његово усавршавање; *свеобухватност* – обједињавање и усклађивање рада свих елемената система одбране*; јединство* – заједничко и усклађено деловање свих субјеката система одбране у реализацији циљева одбране; и, *економичност* – рационално трошење људских и материјалних ресурса у припреми одбране и одржавању система одбране, као и рационална употреба субјеката и снага одбране при извршавању задатака одбране (Mišović, 2017: 174-175; МО РС, 2024: 8-9).

Стратегијом одбране Републике Србије дефинисан је и систем одбране као део система националне безбедности који представља јединствену, нормативно, структурно и функционално уређену целину, чији је циљ остваривање одбрамбених интереса Републике Србије (СО РС, 2019: т 6), односно, „заштита суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности Републике Србије од свих облика спољњег и унутрашњег угрожавања у миру, ванредном стању и рату“ (Закон о одбрани, 2007/2018: чл.4). Систем одбране у интеракцији са другим државним системима, треба да обезбеди заштиту националних интереса и вредности, а у складу са дефинисаним мисијама и задацима. Обухвата субјекте и снаге којима се брани територија, суверенитет, становништво, материјална добра и демократске институције, од свих облика угрожавања, кроз правовремено и ефикасно решавање одбрамбених изазова, ризика и претњи (Ковач и Стојановић, 2019: 379-381). Систем одбране се може дефинисати у односу на три основна приступа који карактеришу организационе системе: а) *функционално,* систем одбране представља целину саставних компонената која је условљена функцијом коју систем остварује са својим окружењем (конституција система одбране и његова функционална обележја), чији су ефекти функционисања видљиви на излазу из система, у мирнодопско време и за време различитих криза и у рату; б) *структурално,* систем одбране представља скуп објеката и релација, функција, задатака и циљева; в) *организационо,* систем одбране је организован тако да доводи у одређени однос људе, средства и начин деловања у заштити виталних друштвених интереса (Ковач и Стојановић, 2019: 266; Андрејић и Миленков, 2019: 120). На основу ових приступа, систем одбране је „целисходно структурно и функционално

[39] Одбрамбени интереси Републике Србије, према Стратегији одбране (2019) и Закону о одбрани (2007/2018), наведени су раније у овом раду.

успостављена целина људских и материјалних ресурса чији је циљ заштита од најрадикалнијих облика угрожавања једне друштвене заједнице (Ковач и Стојановић, 2019: 266), где се та друштвена заједница у савременим условима поистовећује са државом.

3.2.2. Системи одбране као комплексни системи

Системи одбране су комплексни системи који у својој структури садрже техничке компоненте и људску организацију и представљају хибридне друштвено-техничке системе (социјално-техничке системе, организационе системе) који су намерно створени од стране људи са основним циљем да заштите државу од спољашње оружане агресије (за неке државе системи одбране, поред овог основног циља, имају и предвиђене активности изван властите државе, а под изговором да се таквим активностима штите властите националне вредности или опште вредности као што су људска права и слично). Ови системи нису само агрегација људи и технологије, већ су намерно створени хибриди са испреплетаним ентитетима – компонентама са великим бројем међусобних нелинеарних интеракцијама и интеракцијама са ужим или ширим окружењем, те се зато морају проучавати као адаптивни системи у датом времену и простору (Amir & Kant, 2018: 9). Деловање људи у овим системима условљено је разумевањем рада система у целини и његових компонената, јер се одлуке морају доносити у складу са различитим предвидивим или непредвидивим ситуацијама, што посебно осликава функционисање система одбране. Асиметрија између улаза и излаза у систем одбране или нелинеарност система изражена је у оружаном сукобу када је систем одбране подвргнут различитим утицајима из окружења (оружани и други облици угрожавања државе и система одбране), услед коришћења нових борбених система од стране носиоца агресије и када систем не може у потпуности да апсорбује њихове ефекте, што изазива веће губитке и деградацију система. Због непредвидивости активности супротстављених страна, ратна дејства и оружани сукоби су и суштински нелинеарне појаве.

Разматрајући системе одбране као специфичне комплексне системе, може се закључити да су то сложени системи који се састоје од великог броја компонената распоређених обично на више хијерархијских нивоа, које су такође друштвено-технички системи нижег нивоа (подсистеми). Карактеристика комплексности није директна последица сложености система одбране, већ је више последица нелинеарности улазаних параметара и излазних резултата. Адаптивност система одбране огледа се у спровођењу различитих мера како би се одговорило на претње које се упућују држави. Различитост претњи и предузетих акција које угрожавају безбедност државе, њихове квантитативне и квалитативне промене у кратком временском року, као што су промене које се дешавају у ратној ситуацији, захтевају брзо реаговање и прилагођавање система[40]. Систем одбране ће различито реаговати на непредвидиве или непознате улазе из окружења (разноликост могућих оружаних претњи, агресије и облика борбених дејстава; различита хибридна дејства укључно и економске санкције; примена нових војних стратегија[41]). Та реакција не зависи само од облика претње него и од актуелне ситуације (геополитичке и геостратегијске прилике, утицај нових

[40] У вези са поступањем против ваздухопловне одбране Војске СРЈ током агресије НАТО 1999. године, као пример адаптивности система према исказаним претњама, генерал Спасоје Смиљанић, поред осталих мера за очување људства и материјаних ресурса и са циљем наношења реалних губитака агресору, наводи да су покрети и маневри, лажни ватрени положаји јединица противваздухопловне одбране, стално маскирање, промена тактике употребе и деловање без „шаблона“ и примена великог броја иновација, имали велики утицај на смањење губитака људства и борбене технике током агресије (Смиљанић, 2021: 23).

[41] У истом раду (Смиљанић, 2021: 20) се наводи да копнене снаге НАТО у агресији 1999. године нису испољавале копнена дејства према СРЈ, већ да је на проби био нови модел рата: ваздушно-космичка операција уместо до тада важећег модела ваздушнокопнене операције, који је интензивно примењиван и у каснијим ратовима које је водио НАТО или поједине његове чланице.

технолошких решења на развој наоружања, стање у друштву, усклађеност система одбране и економије и слично). На тим основама се изводи и закључак да је систем одбране пре стохастички него детерминистички систем, што се посебно испољава у процесима повезаним са оружаном борбом и другим облицима непосредног отпора агресији, када систем кроз историју и у процесима предвиђања и организовања, није научен како да делује према новим облицима угрожавања.

Војна организација у систему националне одбране, као и велики производни системи у сфери материјалне производње, углавном имају карактеристике хијерархијских система са више нивоа. Хијерархијска структура система одбране утиче на то да отпорност система[42] зависи од вишеструких нелинеарних интеракција међу компонентама и од осетљивости компонената нижих нивоа на поремећаје. Систем одбране, као и већина других организационих система, ефекте постиже на најнижим хијерархијским нивоима, деловањем појединаца и организацијских састава као што су одељење, вод, чета итд. (пример за род пешадије), односно резултати се постижу хоризонтално (кросфункционално), а не хијерархијски. Различитим комбиновањем јединица – компонената система одбране на нижим нивоима у припреми и извршавању борбених задатака, стварају се привремене структуре које су такође комплексне и имају своје квалитативне предности; на пример: комбиновање ваздушнодесантних, пешадијских, оклопних и/или других јединица у један здружени састав који не постоји у мирнодопској структури система, може бити добро решење за неку борбену ситуацију када се повећава ефективност деловања, што представља тзв. *агрегацију компонената система*. Уопштено, појам *агрегација* у теорији комплексности описује начин на који настају сложена понашања новоствореног подсистема – мета-компоненте од различитих мање сложених компонената нижих хијерархијских нивоа система (Grisogono & Ryan, 2003: 3-4). Ако је агрегација компонената урађена сврсисходно, могу се очекивати синергијски ефекти новоствореног састава у односу на саставне компоненте.

Најшири облик агрегације војних снага је постојање три основна хијерархијска нивоа: стратегијски, оперативни и тактички ниво, мада су у пракси постојали и међу хијерархијски нивои (Ковач и Стојановић, 2019: 379). Међу хијерархијски нивои су карактеристични за бројније војне снаге, код којих постојање само основних нивоа јединица и команди знатно усложава систем командовања. Нивои оружаних састава, њихова формација, бројност и опремљеност, одређују се према нивоима њихове употребе, односно према нивоу циљева у рату. *Стратегијски ниво* рата је ниво на коме нација (појединачно или као група нација), одређује националне (или мултинационалне) стратегијске безбедносне циљеве и смернице, а затим развија и користи националне ресурсе за постизање тих циљева. *Оперативни ниво* рата је ниво рата на којем се планирају, спроводе и одржавају кампање и велике операције ради постизања стратегијских циљева унутар војишта или других оперативних области. *Тактички ниво* рата је ниво рата на којем се планирају и изводе битке и борбе за постизање војних циљева додељених тактичким јединицама или оперативним снагама (College of Aerospace Doctrine, Research and Education, 1997). На овај начин су били дефинисани и нивои јединица у структури Оружаних снага СФРЈ које су сачињавале ЈНА и Територијална одбрана (које су

[42] *Отпорност система* као карактеристика система има специфичности за системе у различитим областима, а зависи од природе система и интензитета и значаја поремећаја. Уопштено, отпорност система се може дефинисати као способност система да се прилагођавају променама, супротстављају деструктивним утицајима и враћају у жељену равнотежу која је установљена пре него што је наступио нежељени догађај, уз очување континуитета виталне функције (World Economic Forum, 2013: 37). За друштвено-техничке системе то значи да имају способност да апсорбује сметње уз мало напора и са минималним последицама, да се прилагоде самоорганизовањем и да се систем врати у првобитно стање пре поремећаја или у ново стање према предвиђеним новим системским захтевима (Đukić, 2023: 207-208).

током изградње мењале своју формацијску структуру, а имале су и међу хијерархијске нивое)[43]. Систем командовања и руковођења Војском Србије је организован на три основна нивоа, где су носиоци командовања и руковођења: на стратегијском нивоу – председник Републике, министар одбране и начелник Генералштаба Војске Србије; на оперативном нивоу – команде видова (Копнена војска и Ратно ваздухопловство и противваздухопловна одбрана), Команда за обуку и друге оперативне команде које су прилагођене организацији Генералштаба; на тактичком нивоу – команданти бригада и њима равних јединица чија је организација прилагођена организацији команди оперативног нивоа.

Битна карактеристика система одбране је његов историјски основ или *историјско наслеђе* (историја система), јер су системи већ установљени и трају одређени временски период, који за већину система није мали. Из историског наслеђа произлазе и одређена стратегијска решења, односно стратегијски концепти одбране, као што су развој у условима неутралности (несврставања) или као чланице организација колективне одбране, искуства из кризних ситуација или ратног стања. Тиме и стратегије које се развијају у будућности треба да обезбеде континуитет стратегијских избора у прошлости са последицама намераваних ефеката у будућности, јер стратегија која има „карактеристике супротне досадашњем искуству или култури друштва има мање шансе за успех“ (Милковски и Миљковић, 2021: 230). Поред тога, систем одбране у односу на друге друштвене системе има своје специфичности повезане са деловањем у различитим условима (у миру, ванредном или ратном стању), од којих су неки веома неповољни (ратно стање), када се испољава велика контрадикција и сукобљеност циљева система и његовог окружења као извора угрожавања система. Процеси који се дешавају у време ратног стања веома често немају историју у систему, јер систем није „научен“ да делује по аутоматизму на сва могућа угрожавања из окружења. Процеси (ратна дејства) се одвијају једнократно и никад апсолутно истоветно, што се директно одражава на захтеве за изградњу елемената отпорности. Системи одбране су у сталном процесу промена и захтевају активно управљање, а понашање у будућности им је тешко предвидиво због могућих промена у окружењу и његовог утицаја на систем. За овакве системе је уобичајено да су унапред одређена правила која управљају интеракцијама међу компонентама (Churchman, 1986; Skyttner, 2005), где се усмеравање интеракција врши на свим нивоима постојањем и применом различитих правила, од правила за употребу борбених и других система до правила за употребу јединица оружаних снага на свим нивоима, различитих упутстава, закона и других норми или режима. Поред тога, активно управљање системом одбране у сложеним ситуацијама проводи се кроз процес командовања посредством комуникацијских и информативних система или непосредно у контакту са извршиоцима задатака на нижим хијерархијским нивоима. Системе одбране као комплексне системе, како је раније наведено, карактеришу: циљеви, функције, процеси, структура, границе, окружење, везе компонената и интеракције и повратне везе, али и норме, правила и ограничења функционисања.

[43] Према Стратегији оружане борбе из 1983. године хијерархијски нивои су били: *стратегијски ниво* који су сачињавале укупне оружане снаге и стратегијске групације углавном састављене од две до три армије и других јединица и јединица територијалне одбране на нивоу република или покрајина; *стратегијско-оперативни ниво* су биле јединице нивоа армије које су биле корпусног састава; *оперативни ниво* су били корпуси које су чиниле дивизије, бригаде и пукови, а *тактички ниво*, на пример у копненој војсци, су биле чете (батерије), батаљони (дивизиони), пукови, бригаде и дивизије (Strategija oružane borbe, 1983). Оваква структура је због нарастања сепаратистичких тежњи у неким републикама и покрајини Косово и Метохија, али и због сложености командовања на стратегијском нивоу, укинута 1987. године, када су формиране три војне области и Војнопоморска област (у рату се преименују у *војишта*) и Ратно ваздухопловство и противаздушна одбрана, које су обухватале територије две или више република, а била су корпусног и бригадног састава (Mamula, 2000: 62-65).

Циљеви система одбране зависе од политике одбране државе што има за последицу и њихово различито дефинисање, а према носиоцима дефинисања циљева то су додељени циљеви који потичу изван система одбране посматраног у ужем смислу (министарство одбране и војне компоненте система). По свом садржају циљеви система одбране се могу поистоветити са основном функцијом система, односно представљају тежњу државе да заштити виталне националне вредности чиме се остварују национални (одбрамбени) интереси, првенствено суверенитет, независност, територијална целовитост и уставни поредак. Општи циљ и смисао постојања и функционисања система одбране Републике Србије је заштита и остваривање њених одбрамбених интереса, чиме се стварају предуслови за остваривање осталих националних интереса (СО РС, 2019: увод). Већина држава у свету које немају освајачке, агресивне и реваншистичке планове и не желе да доминирају другим државама, као основне циљеве свог система одбране постављају заштиту независности, територијалности, интегритета и постојећег друштвено – политичког система од евентуалне агресије (Mišović, 2017:169).

Функције система одбране, као и код других организационих система, представљају скупове сличних послова и задатака које систем извршава, а као најзначајније су: предвиђање[44], планирање, организовање, припремање, ангажовање, командовање, координација и контрола. Специфичности функција одбране произлазе из разноликости и интензитета претњи усмерених на државу и систем одбране, као и из ангажовања и извршавања задатака у различитим ситуацијама безбедносног угрожавања државе као што су мирнодопске ситуације, ванредно стање или рат. Ове функције, осим што су заступљене у систему одбране као целини, егзистирају и у његовим додељеним мисијама, што су за систем одбране Републике Србије: одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља; учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету; и, подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности; које се реализују извршавањем одређених задатака (СО РС, 2019: т. 6.3). Из наведених функција се као основна функција због које систем одбране и постоји препознаје ангажовање на испуњењу пројектованих циљева или поступање у ванредном или ратном стању. У систему одбране се наведене функције, а према додељеним задацима, могу класификовати као управљачке или извршне функције, које нису само карактеристика једног хијерархијског нивоа, већ постоје на свим нивоима система одбране.

Структуре система одбране су веома разгранате, али и веома различите, по квалитету саставних компонената, што зависи од економске снаге државе и њене политике одбране, односно од дефинисања шта су то национални или одбрамбени интереси које држава жели да оствари. Тако, на пример, Република Србија свој систем одбране заснива на тоталној одбрани и одбрамбеним интересима који су лоцирани унутар државе, са усмерењем на очување мира у региону, док поједини системи одбране имају циљеве да штите националне вредности и у другим државама и регионима. Саставне компоненте система одбране су разноврсне по саставу, наоружању или по способности супротстављања специфичним облицима угрожавања, што систему даје способност да се прилагоди променама које настају у окружењу. Основне компоненте система одбране су: органи управљања, оружане снаге (војска), обавештајне и безбедносне службе или агенције, снаге цивилне одбране и цивилне

[44] Отпорност система се значајно може повећати ако систем има могућност предвиђања спољашњег деструктивног деловања, када се предузимањем одређених мера, радњи и поступака, може утицати да се поремећаји прихватају са мање напора и мање губитака (Đukić, 2023: 207). На овај начин је деловао систем одбране СРЈ током јесени и зиме 1998/99. године: у очекивању НАТО агресије предузете су припремне радње као што су дислоцирање јединица и расељавање материјалних резерви на повољније локације, чиме су смањени губици људства, материјалних средстава и резерви током трајања агресије 1999. године.

заштите и национална логистика система одбране (Ковач и Стојановић, 2019: 380). За функционисање система одбране значајна је управљачка компонента – јединица, што представља доносиоца одлука који може бити индивидуалан или групни (Đukić, 2023: 207), најчешће су то највиши органи и институције државе или посебно формирани органи у рату у којима су и стручни органи министарства одбране и војске. Ова компонента је доминантна и одговорна за функционисање система и она кроз јачине хијерархијских веза обезбеђује моноцентричност система, са јасном линијом командовања и руковођења.

Најзначајнија компонента сваког система одбране јесу његове оружане снаге које могу бити структуриране на различите начине, неједнаке су по бројности и оспособљености, као и према опреми којом располажу. Оружане снаге су организационо-технички систем или скуп система који су формирани, припремани, обучавани и одржавани са циљем вођења оружане борбе или рата – у ширем смислу. У систем одбране, као извршне компоненте могу бити укључене и друге наоружане снаге, специјализована предузећа, елементи војне и државне логистике (производни и ремонтни капацитети, санитетска, интендантска и друга подршка), обавештајни и контраобавештајни органи и јединице цивилне одбране или цивилне заштите. За описивање оружаних снага једне државе често се користи термин *војска*, иако ова два термина нису синоними, јер је појам *оружане снаге* шири и поред војске може да обухвата и друге облике организовања. Најчешће су структуриране, како је то већ наведено, на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу, по специфичностима функција и задатак за које су намењене. Бројност, опремљеност и оспособљеност оружаних снага[45] зависе од одбрамбене политике државе, њене економске моћи, дефинисаних националних вредности и интереса, процењених ризика и претњи, односа са другим државама, чланства у регионалним и међународним политичким, економским или војним организацијама или у системима колективне одбране.

Отвореност система одбране омогућавају његове отворене границе преко којих се остварују интеракције са интерним и екстерним окружењем. *Окружење система одбране* обухвата све спољне факторе који утичу на стање система, као што су други системи, догађаји, процеси, простор и време. Држава и њен систем одбране не постоје и не функционишу изоловано од окружења и недељиви су од њега, уз стално дејство спољашњих (екстерни) и унутрашњих (интерни) чинилаца. Дефинисање окружења система одбране је сложено и захтева да се укупно окружење, због лоцирања различитих појавних облика утицаја на систем и субјеката окружења, разматра као унутрашње и спољашње окружење, која су такође у веома сложеним односима. Унутрашње окружење сачињавају државни органи и друге институције, различите организације, агенције, предузећа, нормативне основе одбране (устав, закони, прописи, уредбе), економске и друге могућности државе, демократски процеси, култура и историја друштва и система одбране и други организациони и друштвено-политички фактори. Систем одбране своје деловање испољава према унутрашњем окружењу кроз утицај на промену закона, прописа и других аката из области

[45] На пример, према проценама *Global Firepower* у 2024. години најбројније оружане снаге у свету (укупно: активне, резервне и паравојне) биле су: Индија са 5.137.550 војника (или 0,4% укупног броја становника); Русија са 3.570.000 војника (2,5% становништва); Кина са 3.170.000 војника (0,2% становништва); САД са 2.127.500 војника (0,6% становништва); и, Северна Кореја са 3.820.000 војника (7,3% становништва). Укупне могућности оружаних снага *Global Firepower* цени према више од шездесет параметара (критеријума и подкритеријума) којима се описују: кадрови, финансирање, географске погодности, опремљеност, индустријска производња намењена одбрани, залихе виталних ресурса и логистика, чиме је добијен *Индекс моћи* (*Power Index - PI*) којим се утврђује и ранг 145 држава (индекс моћи је у границама од 0,0741 за оружане снаге САД до 5,7991 за оружане снаге Бутана). Државе са најмањим индексом представљају државе које укупно (уважавајући све критеријуме истовремено) имају најбоље и најспособније оружане снаге. Редослед држава према најновијем рангирању за 2026. годину је: 1. САД, PI=0,0741; 2. Русија, PI=0,0791; 3. Кина, PI=0,0919; 4. Индија, PI=0,1346); ... ; 63. Србија, PI=1,2938; ... (Global Firepower, 2026).

одбране, врши утрошак буџетских финансијских средстава, утиче на развој одбрамбене индустрије, непосредно је повезан са демографским фактором државе кроз регрутни систем и оспособљава кадар који заврши војну обуку за занимања и изван војне структуре. Спољашње окружење система одбране се може поистоветити са окружењем државе, али са аспекта разматране одбрамбене функције државе: међународни режими, повеље, конвенције и резолуције, државе у региону и шире, међународне организације и заједнице, светска и регионална кризна подручја и други субјекти и процеси. Последице интеракција са спољашњим окружењем државе (позитивне или негативне, корисне или штетне) условљене су међународним положајем и угледом државе, економском моћи, билатералним односима, остваривањем војнотехничке сарадње са другим државама и војним савезима, снагом одвраћања од агресије и другим факторима који су битни за одбрану.

Са становишта опште теорије система (или теорије комплексности) окружење система одбране држава које су чланице система колективне одбране (СКО), као што је НАТО, није једноставно и не може се разматрати само као унутрашње и спољашње, већ је вишеслојно, где се по слојевима јављају одлике и једног и другог окружења. Тако се могу разликовати: а) унутрашње окружење система одбране у оквиру државе; б) окружење са елементима спољашњег и унутрашњег окружења у оквиру СКО (односи према управљачкој компоненти СКО и односи са другим чланицама); в) спољашње окружење у оквиру СКО према другим државама, међународним институцијама и организацијама; г) спољашње окружење као суверене државе у међународним оквирима. Чланством у СКО државе предају део свог суверенитета СКО, системи одбране се прилагођавају стратегијама и плановима система по питањима формирања јединица, наоружавања, обуке и употребе у СКО, уз обавезе финансирања властитих и заједничких оружаних снага и елемената отпорности држава на претње и угрожавања. Због војне моћи водеће државе у СКО, у њима може доћи до поремећаја остваривања управљачке функције званичног органа управљања, када водећа сила преузима компетенције које јој нису прописане званичним оснивачким и другим актима. Тиме се СКО усмерава према полицентричности, где се захтева висок степен координације како би систем ефективно и ефикасно функционисао.

Повратне информације у систему одбране представљају оцене ефеката процеса у систему (развој, организованост, обученост, опремљеност, спремност и ефекти деловања у кризама и ратном стању), које се анализирају и у виду закључака и препорука враћају на улаз у систем. Њима се усмеравају одлуке управљачких јединица система (државни органи задужени за функцију одбране, војни штабови, штабови цивилне одбране) које треба да кроз управљачке акције омогуће стабилно стање система одбране и избегавање ентропије (нестабилно стање, хаос), односно функционисање система у границама пројектованих перформанси. У миру се повратне информације обезбеђују извештајима, контролама и проверавањем успешности спровођења процеса, а у ратним ситуацијама кроз успешност и остваривање задатака оружане борбе и других облика отпора.

3.2.3. Модалитети и кадровско обезбеђење система одбране

Одбрана и припадни системи одбране различитих држава имају карактеристична обележја која се могу разврстати у поједине групације или се може извршити подела према одређеним критеријумима. Према војном критеријуму (Mišović, 2017: 179-180) одбрана може бити дипломатска (предузимање мера и активности преко дипломатских представника у међународним заједницама и у односима са другим државама ради умањења последица кризних ситуација); одбрана без примене силе (обједињена одбрана применом дипломатских, обавештајних, економских и других мера); одбрана уз примену силе (употреба војне силе

има приоритет у односу на друге облике одбране)[46]. У односу на то да ли је систем изграђиван и одржаван у интересу само једне државе или је укључен у систем колективне одбране, разликују се национални и системи колективне одбране. Ова подела је у непосредној вези са бројем ангажованих држава и јачином њихових међусобних веза у супротстављању заједничкој претњи. Осим самосталне одбране једне државе, у њеној одбрани могу да учествују и државе коалиције којима је обухваћена држава под агресијом и војни савези држава. Коалиција држава се најчешће наменски формира од више држава ради одбране од заједничког агресора и обично се расформира након престанка разлога формирања – заједничке опасности, а војни савези се стварају уговорима или другим обавезујућим документима, где су државе раније дале пристанак и обавезале се на одбрану свих држава чланица савеза, али овакви савези могу да се формирају и са циљем освајања нових територија и отпочињања освајачких ратова[47]. Тренутно су најзначајнија два војна савеза: *Северноатлански савез* (НАТО) који је створен 1949. године од дванаест држава оснивача, данас има 32 државе чланице из Северне Америке и Европе (водећа држава су САД); и, *Организација Уговора о колективној безбедности* (ОДКБ) који је створен 1992. године и сада има шест пуноправних чланица које су бивше републике Совјетског Савеза (водећа држава је Руска Федерација). Република Србија има статус посматрача у ОДКБ, а од 2006. године је успостављена билатерална сарадња са НАТО кроз Програм *Партнерство за мир*.

Једно од најзначајнијих обележја система одбране је планирано кадровско обезбеђење његових подсистема – команди и јединица. Један од основних начина стварања масовне војске је обавезно служење војног рока или обавезна војна служба, односно, обучавање кадра који ће касније сачињавати резерву за попуну јединица војске у рату или ће бити у саставу јединица територијалне одбране или цивилне заштите. Током деветнаестог и двадесетог века европске војске са великим бројем припадника ослањале су се на обавезно служење војног рока, што је било и одраз држављанства и одражавало се и на грађанска права у националним државама. То је било и средство за изградњу цивилно-војних односа и кохезију друштва јер је окупљало појединце из различитих друштвених слојева и средина (економских, верских, етничких). Смањењем претњи од СССР, али и чланством у НАТО као гаранције безбедности, смањивали су се буџети за одбрану, а тиме и бројно стање војски. Таква интенција је настављена и током двадесет првог века, али су настали и проблеми повезани са немогућношћу да се обезбеди прилив одговарајућег кадра у оружане снаге. Поједине развијене европске држава уназад више година нису у могућности да војну службу учине атрактивном и испуне циљеве регрутовања довољног кадра ради планиране попуне оружаних снага. Томе је погодовала и промењена геополитичка ситуација у Европи након деведесетих година прошлог века, када је расформиран војни савез *Варшавски уговор*, а

[46] Одбрана СРЈ 1999. године је према наведеним критеријумима била национална одбрана уз примену силе против агресора кога су сачињавале државе чланице војног савеза - НАТО, иако је пре отпочињања напада дипломатија Југославије покушала да избегне агресију. Агресија НАТО на СРЈ се не може сврстати у одбрамбене активности НАТО, јер ни једна држава тог савеза није била безбедносно угрожена. Иако је као изговор за агресију коришћена заштита људских права Албанаца на Косову и Метохији, за ову интервенцију није било одобрења ни Савета безбедности УН нити Генералне скупштине УН.

[47] Коалиције држава се могу формирати и као одбрамбени савези, али и као савези који имају освајачке претензије према другим државама. Тако је, током Другог светског рата, формирана Антифашистичка коалиција држава коју су највећим делом рата чиниле: САД, Велика Британија, СССР и друге њима придружене државе, укључно различити антифашистички покрети. Антифашистичкој коалицији је био супротстављен Тројни пакт кога су чиниле: Немачка, Италија, Јапан и друге њима придружене државе. У рату су државе Тројног пакта биле поражене, а њихови остаци после рата - расформирани, Антифашистичка коалиција се распала после завршетка рата због различитих идеолошких и геополитичких схватања новог светског поретка.

њему припадне државе Источне Европе (Пољска, Румунија, Бугарска, Мађарска, Чешка и Словачка) и осамостаљене прибалтичке државе СССР (Естонија, Литванија и Летонија) постале чланице НАТО.

Процена руководстава држава чланица НАТО после завршетка Хладног рата да су државе довољно заштићене од спољашњег угрожавања самим чланством у НАТО и уз евидентно економско и војно слабљење Руске Федерације као главног потенцијалног агресора, довели су до суспензије обавезне војне службе (служење војног рока) у већини европских држава. Попуна војски је реализована професионализацијом и заинтересованим добровољцима за војно оспособљавање, што није било довољно да се испуне планови кадровске попуне. Због тога су руководства западноевропских држава, а посебно после настанка украјинске кризе и рата у Украјини 2022. године, повећале буџете за одбрану са циљем додатног опремања оружаних снага и попуне одговарајућим кадром. У овим државама, укључујући Велику Британију, Немачку и Пољску, полемише се око поновног увођења обавезне војне службе, са образложењем да је то једини пут изградње довољног броја кадровске резерве, јачања цивилно-војних односа и промовисања војних вештина релевантних за одбрану које јачају отпорност друштва на нападе. Друштвене дебате о поновном увођењу обавезног служења војног рока углавном су фокусиране на вредност регрутације као уједињујуће снаге и промовисања осећања грађанске дужности и побољшања односа између војске и шире јавности (Besch & Westgaard, 2024: 1-3). У државама у којима постоји већи отпор против обавезне војне службе, њено поновно увођење може имати и негативне последице по целокупан систем одбране и утицати на смањење његових способности. У којој форми и са којим капацитетима ће се реализовати најављено служење војног рока зависи од демографија држава, њихових економских моћи, историје и традиције служења у војсци, перципирања претњи, али и од укупне политике одбране и дефинисања националних вредности и интереса.

Војни рок је тренутно обавезан у седамнаест европских држава (од укупно 44 државе Европе): Швајцарска, Аустрија, Грчка, Кипар, Хрватска, Литванија, Летонија, Естонија, Данска, Шведска, Норвешка, Финска, Турска, Молдавија, Украјина, Белорусија и Русија. Србија планира враћање служења војног рока. У неким државама (Русија, Норвешка, Данска, Литванија, Летонија) важи селективни принцип за избор регрута за служење војног рока како би се обухватили најспособнији и најмотивисанији регрути. Из контингента лица са регрутном обавезом на служење војног рока упућује се само одређени број регрута, што зависи од планова за развој ратних војски, на пример: у Норвешкој је то око 10 хиљада, а у Данској – око 25 хиљада регрута годишње. Нордијске и прибалтичке државе имају различите подстицајне мере за будуће регруте, финансијске (Норвешка и Литванија обезбеђују знатна средства за исплату регрута за време и по завршетку обуке), сигурно запошљавање у државној служби и већа примања (Норвешка, Литванија), образовање за време обуке, али и помоћ за упис на даље школовање (Данска, Литванија) или издавање сертификата за знања и вештине стечене на обуци ради лакшег запошљавања (Шведска) (Besch & Westgaard, 2024: 8-9).

Као примери система одбране издвојена су два система који су, према свим показатељима и доступним проценама, најефективнији. *Систем одбране Руске Федерације* има за циљ припреме за оружану одбрану и оружану одбрану Руске Федерације, интегритета и неповредивости њене територије. Под *одбраном* се подразумева систем политичких, економских, војних, социјалних, правних и других мера за припреме оружане одбране и оружану одбрану Руске Федерације, интегритета и неповредивости њене територије (Федеральный закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ (ред. от 26.12.2024) "Об обороне" [Федеральный

закон об обороне], 1996/2024)[48]. Циљеви одбране усмерени су на стварање услова за миран друштвено-економски развој државе и осигурање њене војне безбедности. Остваривање одбрамбених циљева се постиже путем стратешког обуздавања и спречавања војних сукоба, унапређења војног организовања државе, облика примене и начина деловања оружаних снага, других трупа, војних формација и органа, повећањем мобилизацијске готовости државе и повећања способности цивилне мобилизације (Стратегия национальной безопасности РФ, 2021: т. 38-40). *Оружане снаге Руске Федерације* (*Вооружённые силы Российской Федерации)* се састоје од: централних органа војног командовања; агенција, формација, војних јединица и организација које су у саставу видова и самосталних родова; и, трупа које нису део видова и родова. Видови Оружаних снага су: а) копнене снаге, у свом саставу има осам рода војске (мотострељачки; тенковски; ракетни и артиљерија; противваздушна одбрана; инжињерија; радијацијска, хемијска и биолошка заштита; веза); б) војно-морска флота са пет рода војске (обалска војска; надводне снаге; подводне снаге; морска авијација; и, обједињена флота); в) ваздушно-космичке снаге са три рода војске (војне ваздухопловне снаге; космичке снаге и противваздушна и противракетна одбрана); г) самостални родови (у хијерархијском нивоу видова) су стратегијска ракетна војска и ваздушно-десантна војска; и, д) логистика. На тактичком нивоу јединице су устројене од нивоа одељења до дивизија (12 до 24 хиљаде људи) и корпуса (до сто хиљада људи) (ТАСС Инфографика, 26 июля 2024). Попуна Оружаних снага врши се регрутацијом за војну службу на екстериторијалној основи и добровољним пријемом држављана Руске Федерације на војну службу (Федеральный закон об обороне, 1996: статья 11, 12). Служење војног рока је обавезно и траје годину дана, али је селективно и на годишњем нивоу се позива око 300 хиљада регрута, са интенцијом повећања броја регрута. Оружане снаге укупно броје 3,57 милиона припадника, од чега је у активној служби 1,32 милиона припадника (Global Firepower, 2026).

Оружане снаге САД (*US Armed Forces*) представљају најзначајнији подсистем у систему одбране САД. Према Закону о оружаним снагама САД (*Title 10 - Armed Forces*) из 2011. године и допунама и изменама закона, оружане снаге САД чине: копнена војска, морнарица, ваздухопловство, маински (морнарички) корпус, свемирске снаге и обалска стража, а резервне компоненте су Национална гарда копнене војске и Национална гарда ваздухопловства. Копнене снаге имају основне родове: пешадија, оклопне јединице, артиљерија, инжињерија, веза, и друге, укључујући и логистичке родове као што су техничко одржавање, интендантура, медицинско збрињавање, финансије, правосуђе и транспорт (United States Code, 2011: §3064). Морнаричке снаге САД постале су основни вид за заштиту националних интереса САД. Основне компоненте морнарице су: Флота САД (ранија атланска флота), Пацифичка флота, Морнаричке снаге, Поморске снаге у Европи и Ратна команда поморске мреже. Морнарица и Маински корпус су због садејстава веома повезани и корпус је организацијски део морнарице, али су структурално различити, јер је маински корпус сличан структури јединица копнене војске (тимови, водови, чета,...). Ваздухопловство САД има основне мисије дефинисане као: надмоћ у ваздуху, глобална интегрисана обавештајна служба, надзор и извиђање, брза глобална мобилност, глобални удари и командовање и контрола. Организоване су као борбене јединице, јединице за обуку, јединице за ваздухопловне ударе, јединице за специјалне операције, јединице за тренутно извештавање и друге јединице. Национална гарда копнене војске и ваздухопловства су део организоване милиције савезних држава и територија, Порторика и округа Колумбија, који може бити активан или неактиван и који је организован, наоружан и опремљен у потпуности

[48] Основ актуелног закона о одбрани Руске Федерације чини Закон о одбрани из 1996. године (како се и цитира у тексту), који је изменама и допунама закона у периоду од 2003. до 2024. године мењан 22 пута, тако да се цитиране одредбе овог закона односе на закон са постојећим изменама и допунама.

или делимично федералним средствима и у служби је федералне државе (United States Code, 2011: §101). Национална гарда има двојаку улогу: чини резерву оружаних снага и активира се према наредби Председника САД; и, испуњава друге дужности на територији савезне државе и федерације реагујући на ванредне ситуације или у сврху спровођења закона (као милиција). Националне гарде су у основи руковођења потчињене гувернерима савезних држава, преко којих иде и ланац командовања од председника САД и Министарства одбране, када се националне гарде ангажују на федералном нивоу или се укључују у активне оружане снаге. Након рата у Вијетнаму (1957-1973) САД су укинуле регрутни систем попуне и увеле модел добровољачких снага и селективни пријем у војну службу, али су задржале и увођење у регрутну обавезу младића старости између осамнаест и двадесет пет година како би их могла активирати у случају већих безбедносних криза. Оружане снаге укупно броје око 2,132 милиона припадника, од чега је активно 1,333 милиона (Global Firepower, 2026).

4. СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТИ ОДБРАНЕ И СИСТЕМИ ОДБРАНЕ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

Стратегијски концепти одбране европских држава представљају сложену синтезу историјских искустава, геополитичког положаја, безбедносних претњи и националних политичких амбиција. За неутралне државе попут Швајцарске и Аустрије, одбрана је дубоко повезана са одржавањем политичке независности и територијалног интегритета у контексту историјски нестабилног региона. Швајцарска, са својом планинском топографијом и традицијом универзалне војне обавезе, развила је концепт одбране који комбинује унутрашњу мобилизацију, отпорност инфраструктуре и стратегију одвраћања која се ослања на способност задржавања непријатеља у тешко проходним областима. Слично, Аустрија је, након Другог светског рата и успостављања наметнуте трајне неутралности 1955. године, формулисала концепт одбране који балансира војну способност са дипломатским и економским механизмима очувања суверенитета, фокусирајући се на самосталну одбрану територије, развој модерних одбрамбених система и интеграцију мобилних јединица које могу брзо реаговати на потенцијалне кризе. У оба случаја, неутрални статус директно утиче на приоритете унутрашње организације одбрамбених снага, наглашавајући самосталност, отпорност и флексибилност у управљању безбедносним изазовима.

Државе северне и централне Европе које су чланице НАТО, као што су Норвешка, Данска, Шведска и Финска, развијају концепте одбране у оквиру система колективне безбедности. Ови концепти интегришу националне одбрамбене капацитете у мултинационалне структуре, наглашавајући интероперабилност, учешће у заједничким вежбама и мисијама, као и способност брзог одговора на претње које могу прелазити државне границе. Географски положај ових држава, често уз обалу важних поморских путева или у близини потенцијалних зона конфликата, одређује специфичан приступ у комбиновању територијалне одбране са савременим средствима и системима. Све четири државе балансирају класичне војне способности са високим степеном технолошке модернизације и интеграцијом у регионалне и трансатлантске безбедносне структуре, усмеравајући стратегије одбране ка колективним оперативним способностима, укључујући заједничко распоређивање снага и логистичку подршку у оквиру НАТО оперативних планова.

Критеријуми за избор држава чији се системи одбране разматрају су да се оне убрајају у мале државе по броју становника и да системе одбране заснивају на концепту тоталне одбране, без обзира на то да ли су неутралне или чланице НАТО или да су дуго имале тако развијен систем одбране. Оваква анализа омогућава разумевање како различити безбедносни и политички оквири обликују одбрамбене концепте, пружајући основу за процену ваљаности националних стратегија у савременим безбедносним условима.

4.1. Стратегијски концепти и системи одбране неутралних држава Европе: Швајцарска и Аустрија

4.1.1. Стратегијски концепт и систем одбране Швајцарске Конфедерације

Швајцарска Конфедерација (Швајцарска) је федерална парламентарна република коју чини 26 кантона и град Берн који је и седиште федералне власти. Географски се налази у централној Европи, није чланица ЕУ нити НАТО, што у великој мери произлази из њене дугорочне политике неутралности која јој је омогућила да остане ван оружаних сукоба у протеклих неколико векова (Church & Dardanelli, 2003; Dreyer & Jesse, 2014). Према подацима Међународног монетарног фонда (ММФ) за 2024. годину, Швајцарска има око девет милиона становника на површини која је нешто већа од 41 хиљаде квадратних километара (International Monetary Fund [IMF], 2025; United Nations [UN], 2024). Национална

валута је швајцарски франак. Економија Швајцарске једна је од најразвијенијих у свету. Према проценама за 2024. годину реални бруто домаћи производ (БДП)[49] Швајцарске је износио око 880 милијарди долара (америчких) или око 98 хиљада долара по становнику, што је сврстава у сам врх светске листе најбогатијих држава (IMF, 2025). Економија се ослања на високотехнолошке индустрије, фармацеутску и хемијску производњу, машиноградњу, финансијске услуге и банкарство, док је пољопривреда релативно ограничена због географских услова (David & Mach, 2006; Charles, 2020). Посебно је значајна улога Швајцарске у глобалном финансијском систему, где су принципи банкарске тајне и политичке стабилности дуго доприносили привлачности ове земље за стране инвеститоре (Church, 2003).

Политички систем заснива се на снажној федералној структури и принципу супсидијарности, чиме се значајно уважавају доносиоци одлука на нивоима нижим од државне власти. Законодавну власт чини Савезна скупштина, која се састоји од Националног савета (200 чланова изабраних према броју становника по кантонима) и Савета кантона (46 чланова који представљају кантоне и полукантоне). Извршну власт врши Савезни савет (седам чланова), који делује колегијално, а функција председника Савезног савета је ротациона и ограничена на једну годину (Church & Dardanelli, 2003; Church, 2003). Судска власт је независна и уставно гарантована. Савезни врховни суд има седиште у Лозани и највиша је судска инстанца. Поред њега, постоје и специјализовани савезни судови (за кривичне, административне и патентне предмете), док кантони имају своје правосудне системе. Независност судства сматра се кључним елементом политичке културе, а Швајцарска редовно заузима висока места на међународним индексима владавине права (Hosli, Martins Santos & Boeree, 2025). Политичка култура Швајцарске препозната је по снажној традицији директне демократије. Грађани одлучују путем референдума и народних иницијатива, што значајно утиче на политички процес и обликовање јавних политика (Hosli et al., 2025). Овај модел је специфичан за европске политичке прилике и демократске процесе и често се наводи као пример „радикалне демократије“ која омогућава непосредно учешће грађана у доношењу одлука (Church, 2003).

Швајцарска је током векова развила специфичну спољнополитичку оријентацију, засновану на принципу неутралности, која и данас обликује њен однос према међународним сукобима и организацијама. Политика неутралности представља један од стратегијских стубова Швајцарске државе и њене одбрамбене стратегије. Овакво опредељење може се правдати троструким разлозима (Мачкић, 2013: 223): привредни, географски (геостратегијски) и историјски (традиционални). Са привредног аспекта, предност представља чињеница да држава не издржава велику сталну војску нити бројан корпус професионалних војника, што знатно смањује финансијска улагања за потребе одбране. Географски положај и карактеристике терена, који обухватају планинске масиве и тешко проходан рељеф са бројним природним баријерама, пружају додатне предности у одбрамбеном смислу. Историјско искуство са политиком неутралности, које се показало успешним током више векова, подстиче настојање државе да такав статус очува и у будућности. На тим основама развијен је концепт тоталне одбране**,** који је крајем деведесетих година доживео трансформацију и проширен је тако да обухвати различите сфере друштва – економску, еколошку, технолошку, политичку и социјалну. Овај приступ подразумева интегрисану

[49] Бруто домаћи производ (БДП) (*Gross Domestic Product* - GDP) представља укупну новчану вредност свих добара и услуга произведених и продатих у току једне године, а разликују се номинални и реални БДП. Номинални или текући БДП одражава текуће цене и курсеве домаће валуте без прилагођавања вредностима инфлације или трошкова живота, а реални БДП (паритет куповне моћи) прилагођава разлике у висини цена, вредност производа и услуга показује по сталним (базним) ценама и показује стварно стање производње и услуга, што омогућава упоређивања БДП различитих држава.

националну одбрану која укључује како војне, тако и цивилне инструменте, све у циљу очувања независности државе, заштите њене територије и обезбеђивања сигурности становништва. У оквиру таквог система, стратегијске функције швајцарских оружаних снага заснивају се на превенцији, одвраћању и одбрани.

Швајцарска је у својој спољној политици настојала да одржи баланс између традиционалне неутралности и активног ангажмана у међународним односима. Њена спољна политика дуго је била обележена резервисаним односом према међународним организацијама, а питање одрживости швајцарске неутралности је у прошлости више пута разматрано. Ипак, постепено се развијала улога посредника и домаћина мировних преговора, као и активно учешће у међународним хуманитарним иницијативама (Fišer, 2013: 45). Значајно је и да је 2002. године Швајцарска постала пуноправна чланица УН, након што је на референдуму одржаном 3. марта исте године 54,6% гласача подржало приступање (UN, 2002). Ова одлука је представљала значајну промену у швајцарској спољној политици. Противници чланства истицали су да би приступање УН угрозило неутралност земље, док су присталице наглашавале важност учешћа у глобалним одлукама и утицаја на међународна догађања. Након пријема у УН, Швајцарска је активно учествовала у њеном раду, са посебним фокусом на људска права, хуманитарну помоћ и одрживи развој. Била је један од оснивача Савета за људска права УН 2006. године, а такође је била изабрана за председавајућег Генералне скупштине УН 2011-2012. године (UN, 2002). Швајцарска је такође користила своје чланство у УН за промоцију својих интереса у областима као што су мир и безбедност, људска права и одрживи развој. У контексту савремених изазова, као што су климатске промене, миграције и глобалне здравствене кризе, чланство у УН омогућава Швајцарској да буде део глобалних решења и да активно учествује у креирању политика које утичу на будућност планете. Ово чланство такође јача њену позицију као посредника у међународним конфликтима и као поузданог партнера у глобалним иницијативама. Швајцарска влада сарађује и са НАТО кроз програм Партнерство за мир (ПзМ), а придружила се и санкцијама које су чланице ЕУ увеле Русији после почетка ратних дејстава у Украјини 2022. године. Овакву одлуку швајцарско руководство не тумачи као удаљавање од политике неутралности, већ као компатибилност сопствене политике неутралности са санкцијама ЕУ, јер војно не помаже ниједној зараћеној страни и поред притисака држава Запада да дозволи извоз војне опреме Украјини (Đukić і Vuletić, 2023: 626).

Спровођење безбедносне политике Швајцарске има за циљ заштиту слободе деловања, самоопредељења и територијалног интегритета, као и виталних ресурса, уз допринос миру и стабилности ван граница државе (Swiss Federal Council, 2021: 24). Ови циљеви се реализују спровођењем спољне политике, коришћењем оружаних снага, системом цивилне заштите, обавештајном службом и полицијом, економском и царинском политиком и цивилном службом. Савезни Устав Швајцарске Конфедерације (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Bundesverfassung], 1999: 58) прописује да конфедерација и кантони обезбеђују безбедност земље и становника, уз координацију у области унутрашње безбедности, а оружане снаге се организују као милиција, са примарним задацима одбране и помоћи цивилним властима у ванредним ситуацијама. Безбедност Швајцарске се схвата свеобухватно: поред војних и хибридних претњи, тероризма, насилног екстремизма и криминала, разматрају се и импликације глобалних климатских, здравствених и миграционих изазова. Руководство Швајцарске дефинисало је девет приоритетних циљева безбедносне политике: рано откривање претњи, јачање међународне сарадње, фокус на хибридне сукобе, слободно формирање мишљења и заштиту информација, заштиту од сајбер претњи, превенцију од тероризма и организованог криминала, јачање отпорности снабдевања, заштиту од катастрофа и ванредних ситуација и јачање координације власти и кризног менаџмента (Swiss Federal Council, 2021: 25–33).

Савремени приоритети безбедносне политике Швајцарске темеље се на дугогодишњем концепту неутралности која представља један од кључних елемената њене спољне политике. Швајцарска неутралност има дубоке историјске корене који сежу до 16. века. Њени правни и политички основи били су дефинисани и потврђени важним међународним уговорима, посебно Вестфалским миром из 1648. године и Бечким конгресом из 1815. године. Вестфалским миром, потписаним у октобру 1648. године у данашњим немачким градовима Минстеру (*Münster*) и Оснабрику (*Osnabrück*), окончан је тридесетогодишњи рат у Светом римском царству и осамдесетогодишњи рат између Шпаније и Холандије. Документ је имао дубоке импликације на европски политички систем, јер је формално признао суверенитет и независност бројних држава, укључујући Швајцарску. Иако је Швајцарска *de facto* била независна од Светог римског царства од 1499. године, Вестфалски мир је први пут правно потврдио њену независност и ставио је ван домашаја царске власти (Osiander, 2001: 255). Овај корак је био кључан за развој швајцарске неутралности, јер је омогућио земљи да се фокусира на своје унутрашње послове и избегава мешање у међународне конфликте. Након Наполеонових ратова и његовог пораза, највиши представници европских великих сила су на Бечком конгресу 1814–1815. године радили на обнови и реорганизацији европског политичког поретка. Током конгреса, Швајцарска је званично призната као трајно неутрална држава, а у Декларацији од 20. марта 1815. године, велике силе су се изјасниле да је „вечна неутралност Швајцарске у интересу заједничког добра“ и обећале да ће је признати у међународном праву (Swiss Federal Department of Foreign Affairs, 2024: 2). Ова одлука је потврђена потписивањем Париског уговора 20. новембра 1815. године, који је званично признао Швајцарску као неутралну државу. Овај корак је био важан не само за Швајцарску, већ и за Европу у целини, јер је створио стабилан и неутралан простор у срцу континента, који је служио као тампон зона између великих сила и као место за дипломатске преговоре (Bring, 2013: 22).

Током Другог светског рата и Хладног рата, Швајцарска је успешно очувала неутрални статус, између осталог и кроз *концепт тоталне одбране* који је укључивао интеграцију цивилног друштва у безбедносни систем (Dreyer & Jesse, 2014). Промене у безбедносном окружењу након завршетка Хладног рата довеле су до тога да је вероватноћа настанка оружаних сукоба у Швајцарској оцењена као смањена, што је омогућило да се стратегија државе више усмери на сарадњу са међународним организацијама, укључујући УН, ЕУ и НАТО, као и на активности разоружавања. У циљу прилагођавања новим међународним условима, швајцарска влада је 1993. године објавила *Извештај о спољној политици Швајцарске деведесетих година* (*Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren*) (Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1994). У овом документу је потврђена политика неутралности као средство остваривања националних интереса и као део историјске традиције. Извештај је преусмерио спољну политику ка могућностима придруживања ЕУ и УН, учешћу у мировним операцијама и јачању сарадње са другим европским државама. Ове одредбе су сматране „првом службеном доктрином неутралности“, па зато и даље имају примену. Такав став је потврђен од стране Савезног већа 2022. године при усвајању Извештаја о политици неутралности Швајцарске, закључујући да садашња пракса неутралности обезбеђује довољан простор за њену употребу као инструмент спољне и безбедносне политике у савременом међународном контексту (Conseil fédéral, 2022: 25).

Новонастале околности постхладноратовског периода утицале су и на потребу трансформације швајцарске војске, када је установљена потреба за модернизацијом традиционалног система тоталне одбране и масовне мобилизације, како би се креирао флексибилнији и оперативнији модел система одбране. Реформа система одбране из 1995. године, позната као *Armed Forces 95,* имала је за циљ смањење броја војника у активној служби, рационализацију командне структуре и побољшање оперативне спремности

оружаних снага (Tresch, 2011: 249). Један од кључних аспеката реформе био је прелазак са система великих резервних снага и обавезне службе на модел који је и даље заснован на милицијском принципу, али са фокусом на модернизацију опреме, бољу обуку и ефикаснију мобилизацију. Тиме је постигнуто брже реаговање у случају кризних ситуација и смањење трошкова одржавања војске. Реформа је обухватала и смањење броја активних јединица, реорганизацију бригада и батаљона, те унапређење система логистике и комуникација, уз јачи фокус на међународну сарадњу у хуманитарним и мировним мисијама (Tresch, 2011: 249). Ова реорганизација представљала је прелазну фазу у модернизацији швајцарске војске, балансирајући између традиционалне милицијске структуре и обавезне војне службе ради испуњења захтева савременог безбедносног окружења, уз рационализацију ресурса.

Након реформе *Armed Forces 95*, реформски процес настављен је кроз концепт *Armed Forces XXI* (2004), који је представљао системску модернизацију у складу са новим стратегијским и технолошким изазовима почетка XXI века. Реформа је тежила даљој редукцији снага, али и јачању мобилности и интероперабилности како би се обезбедила ефикаснија употреба ресурса у условима ограниченог буџета и растућих безбедносних изазова (Tresch, 2011: 249). Ова реформа је била усмерена на увођење модуларне структуре одбрамбених снага, интеграцију различитих видова војске и појачано ослањање на технолошку супериорност и брзу мобилизацију. Она је у суштини представљала помак од концепта „масовне армије“ ка компактнијој и оперативно спремнијој војсци, што је означило и кључну прекретницу у еволуцији швајцарског система тоталне одбране (Reisch, Steffen, Habenstein & Tschacher, 2013: 980–981).

Следећа фаза трансформације реализована је усвајањем реформе под називом *Даљи развој војске (Weiterentwicklung der Armee – WEA*) (2018-2022), чија сврха је била додатно повећање оперативне спремности и адаптабилности оружаних снага. Крајњи циљ је био унапређење командних капацитета, модернизација опреме и дигитализација војних структура, као и развој способности за одговор на нове типове претњи, укључујући сајбер нападе и хибридне изазове (Schweizerischer Bundesrat, 2023). За разлику од реформе спроведене 14 година раније, ова није била усмерена искључиво на структурне промене, већ и на континуирану професионализацију и унапређење система обуке и мобилности. Модел је представљао спој традиционалног милицијског система и модерних захтева дигиталног доба, чиме је Швајцарска створила функционалан оквир за прилагођавање динамичним безбедносним условима XXI века. Кроз реформе *Armed Forces 95, Armed Forces XXI* и *WEA* може се уочити континуитет у еволуцији концепта тоталне одбране, који се постепено трансформисао из концепта свеопште мобилизације у модел свеобухватне безбедности, заснован на комбинацији војних и цивилних капацитета.

По завршетку имплементације реформе из 2018. године, Швајцарска је наставила процес модернизације својих оружаних снага кроз системско прилагођавање савременом безбедносном окружењу и новим облицима претњи. У складу са тим, Федерално министарство одбране, цивилне заштите и спорта је 2022. године објавило документ *Концепција будућности армије* (*Konzeption Zukunft der Armee*), који представља стратегијски оквир за даљи развој војних способности у наредним деценијама. У документу се наглашава да швајцарска војска већ годинама спроводи систематске анализе оружаних конфликата и других безбедносних ризика, како би на основу тих увида развијала капацитете прилагођене динамичним променама у међународном безбедносном окружењу (Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport [Eidgenössisches Departement], 2022a: 4). Безбедносна ситуација у Европи се описује као погоршана и наводи да се ратови у Европи не могу искључити, па ни Швајцарска ни њена војска не смеју занемарити могућност да буду индиректно или директно укључене у сукоб. На основу тога су током последњих неколико година израђени конкретни концепти којима се показује на који начин се планира

супротстављање војске данашњим и будућим претњама и опасностима. Ова разматрања сажета су у виду три основна документа којима се показују правци развоја војне способности Швајцарске у наредних пар деценија, али и неопходна финансијска улагања и то: *Будућност противваздухопловне одбране* (*Luftverteidigung der Zukunft*) из 2017. године (Eidgenössisches Departement, 2017), *Будућност копнених трупа* (*Zukunft der Bodentruppen*) из 2019. године (Eidgenössisches Departement, 2019) и *Свеобухватна концепција сајбер одбране* (*Gesamtkonzeption Cyber*) из 2022. године (Eidgenössisches Departement, 2022b). У документима се спроведене реформе из 1995, 2004. и 2018. године описују као резултат прилагођавања променљивим условима безбедносно-политичког окружења кроз резиме сва три документа *Концепт будућности војске* (*Konzeption Zukunft der Armee*) (Eidgenössisches Departement, 2022a: 6). Став руководства Швајцарске, исказан кроз ове документе, показује да се припремљеност војске стално побољшавала и да поновно увођење мобилизације у систем одбране омогућава брзо ангажовање, опремање и употребу великих трупа у случају изненадних догађаја (Eidgenössisches Departement, 2022a: 2). Процене су да ће будући ратови најчешће бити реализовани кроз повезане операције бројно мањих, мобилних и флексибилних борбених група које делују локално, али у оперативној координацији. На тим основама је потребно прилагодити способности војске тако да се омогући брз прелазак из мирнодопског ка кризном стању и да се истовремено обезбеди отпорност против хибридних поступака, што захтева: усмерено јачање средстава за прикупљање обавештајних података и тактичко извиђање (брзи и умрежени обавештајни капацитети) како би се мале и покретне групе могле откривати и пратити у реалном времену; побољшање способности командовања, контроле и комуникације (C3/C4)[50], укључујући отпорност према дезинформацијама и претњама у сајбер простору, да би веза између локалних јединица и виших нивоа руководства остала поуздана и сигурна; развој слојева одбране за заштиту кључне инфраструктуре и простора, посебно ваздушног простора и кључних комуникационих чворова, комбинацијом платформи за рано упозоравање, средстава непосредне противваздухопловне одбране и система дугог домета; флексибилну логистику и брзу ротацију потрошних средстава, као и планове за брзо управљање залихама, што омогућава да мобилизација постане одмах оперативно ефикасна; приоритизацију инвестиција и фазне набавке система за одбрану (степеновите набавке и адаптивни календар набавки) како би се избегле празнине у кључним способностима док се истовремено обезбеђује одрживост финансирања и техничка компатибилност нових решења; интензивирање међународне размене обавештајних података, вежби и интероперабилности како би мање јединице могле да делују ефикасније у коалиционим или сценаријима подршке (Eidgenössisches Departement, 2022a: 11-14). Као основни циљ развоја препознаје се формирање способне, брзе и отпорне војске која комбинује мобилност мањих група, снажну подлогу за обавештавање и командовање и слојевиту одбрану критичних домена (посебно ваздушног и сајбер простора). Такав приступ омогућиће да се, и у условима хибридних и асиметричних претњи, очува суверенитет и отпорност државе уз рационално коришћење расположивих ресурса. На тим основама се захтева прилагођавање копнених снага по основу природе сукоба и значајно промењеног оперативног окружења. Због раста броја становника и ширења површина под насељима, може се очекивати да ће већина задатака копнених снага морати да се изводи у изграђеном, густо насељеном простору. То подразумева опрему и процедуре које подржавају деловање малих, мобилних и што аутономнијих јединица које истовремено помажу, штите и боре се у истом простору. Кључне потребе су, како је наведено у документу, умрежени и сензори високих перформанси, веома прецизно оружје и флексибилна логистика, уз блиску координацију са цивилним службама како би се штета по цивиле свела на минимум. То

[50] Командни системи: C3 - команда, контрола и комуникације (*command, control, communications*); C4 - команда, контрола, комуникације, компјутери (*command, control, communication, computers*).

значи да се фокус даје на способности које омогућавају оперативну прецизност у урбаним условима, поуздано командовање и комуникацију у сложеном информационом окружењу и оперативну међусекторску сарадњу са хитним службама, граничном службом и цивилном заштитом, са циљем да се успешно делује и заштити становништво у густо насељеним подручјима (Eidgenössisches Departement, 2022a: 15-16).

Предвиђено је да се обнова и замена копнених система швајцарске војске одвијају до средине и касних 2030-их година, што, у условима ограничених буџетских оквира, намеће неопходност јасног рангирања приоритета у одржавању и развоју способности (Eidgenössisches Departement, 2022a: 20-21). Први и најважнији приоритет представља изградња дигитализованог и умреженог командно-контролног центра који омогућава брзу двосмерну размену ситуационих података између обавештајних извора, уређаја телекомуникација и ударних борбених средстава; такав технолошки оквир је предуслов координисаног деловања трупа и већ је био предмет фазних улагања у програме наоружавања од 2015. до 2020. године, са даљим набавкама планираним за касне 2020-те и 2030-те године. Други приоритет је повећање ефекта дејства при минимизацији колатералне штете, што подразумева увођење прецизних система за гађање на различитим дистанцама и суштинску модернизацију артиљерије ради обезбеђења индиректне ватрене подршке средњег домета. Трећа група мера односи се на заштиту и мобилност, као и набавку нових унифицираних заштићених платформи за командовање, обавештавање, дејство и логистику, уз истовремено смањење хетерогености возила и повећање оперативне покретљивости у густо насељеним зонама дејства. Ова стратегија балансира између технолошке модернизације, оперативне прилагодљивости и финансијске одрживости, што представља добру основу за даља истраживања оптимизације фазних набавки, принципа приоритизације и способности и утицаја умреженог ратовања на тактику јединица.

Поред заштите копненог дела територије, у документу се наводи и значај осигурања, контроле и заштите ваздушног простора у миру, при појачаним напетостима и у оружаном сукобу. Заштита се ослања на интегрисан низ система, борбене авионе и копнене системе противваздухопловне одбране (ПВО) различитог домета, чија је међусобна умреженост и способност фузије података кључна. Наводи се и да технолошки напредак (сензори, електронско ратовање, прецизна вођена муниција, дронови и пролиферација далекометних средстава) и појава унапред непознатих и непријатељски опредељених актера, значајно проширују спектар претњи, па многе државе у Европи већ модернизују своје ваздухопловне капацитете. Главни захтеви настају из потребе за савременим, флексибилним и умреженим ваздушно-одбрамбеним системом који штити националну територију и омогућава деловање копнених снага (Eidgenössisches Departement, 2022a: 23). У мирнодопским условима швајцарске ваздухопловне снаге непрестано надгледају ваздушни простор користећи радаре и авионе, обезбеђујући поштовање правила летења и помоћ у невољи. При повишеним тензијама и терористичким претњама, ваздухопловство интензивно контролише ваздушни простор, супротставља се кршењима и спроводи забране прелета, што може трајати недељама или месецима. У случају оружаног конфликта, ПВО системи и борбени авиони делују интегрисано: копнена средства обезбеђују сталну заштиту објеката и простора, а авиони остају приправни и флексибилни за интервенције, омогућавајући истовремено деловање копнених трупа и заштиту критичне инфраструктуре. Као главни циљ апострофира се одбрана ваздушног простора, одвраћање противника и подршка копненим снагама. Ваздухопловство мора подржати копнене снаге извиђањем и прецизним нападима на копнене циљеве како би се спречило распоређивање противничких снага и заштитила цивилна инфраструктура. Творци документа процењују да је за то потребно око 40 борбених авиона и системи ПВО различитог домета, који обезбеђују одбрану средњег и горњег слоја ваздушног простора, укључујући дронове, крстареће и балистичке ракете кратког домета, као

и заштиту кључних објеката у доњем слоју ваздушног простора. Уз то се наводи потреба коришћења система средњег и кратког домета за супротстављање борбеним хеликоптерима, дроновима и крстарећим ракетама (Eidgenössisches Departement, 2022a: 27-28).

Руководство Швајцарске као значајан део заштите државе перципира и заштиту сајбер простора који у војном смислу обухвата све информационе и оружане системе састављене од информационих компонената које војска користи и управља њима, као и податке који се у тим системима обрађују, а велики део ових података се преноси радио везом која је подложна лоцирању и ометању електронским ратовањем (Eidgenössisches Departement, 2022a: 31). Акције у сајбер и електромагнетном простору постале су стандардни елемент припреме и подршке војних операција и могу претходити физичким нападима недељама или месецима (прислушкивање, ометање, прекид система, дезинформације). Руководство Швајцарске потребу заштите од сајбер претњи посматра као предуслов заштите командне способности, али уз очување потенцијала дигитализације. Ове способности морају се обезбеђивати и у мирнодопско време јер се сајбер напади дешавају континуирано и анонимно. Главни изазов је брз цивилни технолошки развој, па је неопходно да војска прати трендове и стално прилагођава одбрамбене мере новим претњама. С обзиром на то, планира се развој свеобухватне заштите од напада из сајбер простора, јачање офанзивних капацитета, постојање специјализованог сајбер батаљона као и централизација заштите критичне инфраструктуре како би се повећала оперативна флексибилност и отпорност система. Уз планирано повећање броја стручњака у области сајбер безбедности, пре свега у војној управи и резервном саставу, улаже се и у техничку инфраструктуру, попут дата центара и командних мрежа (Eidgenössisches Departement, 2022a: 34).

Сличне констатације изнете су и у безбедносном извештају из 2025. године, који је објавио Федерални обавештајни сервис при Федералном министарству одбране, цивилне заштите и спорта, где се још једном наглашава да међународни поредак пролази кроз период превирања, са знацима глобалне конфронтације између САД с једне стране и Кине и Русије с друге. Оцењује се да безбедносно окружење Швајцарске остаје у стању флуктуације и да ће у будућности вероватно пружати мање заштите. Доминантни глобални тренд, ривалитет између САД и Кине, наставиће значајно да обликује глобалну безбедносну политику, док рат Русије против Украјине представља непосредну и дугорочну претњу стабилности у Европи. Документ истиче и трансформацију претњи са класичних војних конфликата на хибридне, са фокусом на сајбер нападе, саботажу критичне инфраструктуре и нелегалне обавештајне активности, што додатно отежава одбрану територије и становништва (Federal Intelligence Service, 2025: 8-9). Претње тероризма и насилног екстремизма и даље остају високе, док је у порасту потенцијал за хибридне и сајбер акције усмерене на Швајцарску и њене европске партнере. У овом контексту, концепт тоталне одбране остаје кључан за стратегију Швајцарске. Према овом извештају, одбрана земље подразумева интегрисано деловање војних и цивилних инструмената како би се обезбедила независност државе, заштита територије и становништва, као и превенција и одвраћање потенцијалних претњи. Фокус остаје на прилагођавању система тоталне одбране савременом безбедносном окружењу, укључујући хибридне и сајбер претње, и обезбеђивању ефикасне мобилизације ресурса у случају кризе. На основу ових процена, Швајцарска настоји да одржи своју способност самосталне одбране кроз модернизацију оружаних снага, побољшање оперативне спремности и интеграцију цивилног сектора у одбрамбене планове. Тиме се концепт тоталне одбране одржава као централни стратегијски оквир, способан да се прилагоди сложеним и непредвидивим претњама савременог међународног окружења (Federal Intelligence Service, 2025: 10–12).

Швајцарска представља добар пример државе која је током више векова успела да очува неутралност, а истовремено развије ефикасан, модернизован и свеобухватан систем одбране.

Њена безбедносна политика темељи се на доктрини неутралности и концепту „грађанина у униформи“, који интегрише цивилно друштво у одбрамбене капацитете државе. Основна идеја модела који примењује Швајцарска јесте да сваки способни грађанин има обавезу и улогу у заштити територије, што доприноси не само личној, већ и друштвеној отпорности државе (Tresch, 2011). Неутралност и тотална одбрана заснована на регрутовању и служењу обавезног војног рока имали су значајну улогу у безбедносној политици Швајцарске, док је развој оружаних снага милицијског типа у великој мери повезан са развојем државе и праксом да се не формира редовна војска (Đurašinović Radojević, 2016: 57–59). Уставом Швајцарске прописано је да држава има оружане снаге, али да ће оне бити организоване као милиција (Bundesverfassung, 1999: art. 58), са примарним задацима одбране територије и заштите становништва, као и пружања подршке цивилним властима у ванредним ситуацијама. Милицијски модел почива на спремности и обавези грађана да служе војну обавезу и попуне формацијске положаје, чиме се обезбеђује национална одбрана без потребе за одржавањем обимне професионалне сталне војске, што се новим концептима очигледно мења у корист повећања активне војске.

Министарство одбране, цивилне заштите и спорта Швајцарске у својој надлежности обухвата оружане снаге, органе цивилне заштите, безбедносну и одбрамбену политику, обавештајне активности, топографске и техничке службе, као и сектор за сајбер безбедност и спорт. Зато је значајно разликовати политичко руковођење одбраном од војно-оперативног командовања оружаним снагама. Политичко усмеравање и доношење кључних одлука у области одбране налази се на нивоу Савезног савета и надлежног федералног департмана за одбрану, цивилну заштиту и спорт, који формулишу приоритете одбрамбене политике и обезбеђују њено усклађивање са укупном безбедносном политиком државе. Насупрот томе, војно-стручно управљање и командовање оружаним снагама остварује се преко највиших војних органа и потчињених команди, што показује да швајцарски модел почива на споју цивилне политичке контроле и професионалног војног командовања. Такав однос омогућава да се неутралност и демократска контрола очувају, а да се истовремено обезбеди оперативна ефикасност војске. Посебну улогу унутар министарства има Сектор за безбедносну политику који управља осетљивим безбедносним питањима, израђује стратегијске извештаје, координише спровођење војних и цивилних циљева, као и активности на унапређењу унутрашње и међународне безбедности (Swiss Federal Council, 2021).

Оружане снаге Швајцарске састоје се од активног састава, резерве и специјализованих структура. Садашња организација оружаних снага Швајцарске је заснована на комбинацији добровољног и обавезног ангажовања становништва и омогућава брзу мобилизацију и одржавање оперативне способности без сталног великог војног апарата. Према подацима *Global Firepower* (2026), Швајцарска заузима 46. место од 145 земаља по укупној војној снази, са „индексом моћи“ (*Power Index)* 0.8396, што је показатељ добро уравнотежене војне способности у односу на величину државе и њену одбрамбену доктрину. Укупни људски потенцијал Швајцарске за одбрану износи око 3,9 милиона лица**,** од чега је више од трећине способно за војну службу, док се сваке године око 1% становништва сврстава у категорију нових војно способних лица (Global Firepower, 2026). Оружане снаге Швајцарске имају укупно око 145 хиљада припадника, од тога активни састав снага броји нешто више од 21 хиљаду припадника, а резервни састав око 123 хиљаде припадника. Развијена цивилна одбрана има укупно 73 хиљаде припадника, од чега 51 хиљаду обухватају припадници резервних снага (IISS, 2025: 140). Оваква структура је одраз комбинације активних војника, резервиста и лица у процесу обуке, што је последица специфичног швајцарског система војне обавезе (Swiss Armed Forces, 2025).

Оружане снаге Швајцарске обухватају копнене снаге и ваздухопловство, уз заједничке службе логистичке и командне подршке. Поред тога, постоје мање патроле на језерима које

делују у оквиру копнених снага, будући да Швајцарска нема излаз на море. Копнене снаге чине око 55 хиљада припадника, док ваздухопловство броји око 20 хиљада, укључујући професионалне пилоте и резервне јединице. Швајцарске оружане снаге располажу значајним наоружањем, укључујући тенкове, моторна возила и артиљеријске системе. Ваздухопловство поседује ловце, транспортне и тренажне авионе и хеликоптере, али без нападачких хеликоптера (Global Firepower, 2026). Оваква структура омогућава флексибилну мобилизацију и ефикасно деловање у условима кризе. Поред класичних војних капацитета, посебна пажња се последњих година посвећује развоју сајбер одбране. У ту сврху, основан је Кампус сајбер одбране (*Cyber Defence Campus*), који повезује државне институције, академски сектор и индустрију у области истраживања, развоја и едукације у домену дигиталне безбедности (Swiss Cyber-Defence Campus, 2023). Територијална организација снага заснива се на комбиновању територијалног и функционалног приступа. Копнени простор обезбеђује се кроз територијално распоређене формације ослоњене на регионалну организацију и блиску повезаност са кантонима и цивилним структурама. Насупрот томе, заштита ваздушног простора, као и све значајнији сајбер и информациони домени, организовани су знатно централизованије, путем јединственог командовања на националном нивоу. На тај начин швајцарски модел војне одбране обједињује локалну територијалну укорењеност копнених снага са централизованом заштитом кључних стратегијских домена. Швајцарски војни систем, заснован на принципима свеобухватне одбране, економске рационалности и друштвене укључености, показује да је могуће одржати висок степен безбедности без напуштања политике неутралности. Њена стратегија балансира између традиционалног одбрамбеног концепта и савремених безбедносних парадигми, што чини швајцарски модел једним од стабилнијих у Европи (Spillmann, 1987; Tresch, 2011). У поређењу са другим европским државама, Швајцарска је 13. по војној снази, иза држава као што су Француска, Велика Британија и Италија, а испред Чешке и Аустрије (Global Firepower, 2026).

На милицијском принципу заснива се и систем обавезног служења војног рока, цивилна одбрана, алтернативна (цивилна) служба и највећи део ватрогасних јединица (Swiss Federal Council, 2021: 24-25). Обавеза служења војног рока отпочиње обично у 20. години и може се вршити до навршене 24. године живота. Основна обука траје најмање 18 недеља, уз обавезне курсеве до навршене 30. године, што обезбеђује бољу оспособљеност и сталну фокусираност људства и оспособљавање старешинског кадра, чија обука укупно траје и до 600 дана. Поред основне борбене и физичке обуке, војници добијају и професионалну обуку попут вожње аутомобила, обављања медицинских послова или извршења информационо-технолошких операција. Војни обвезници имају могућност служења војног рока без наоружања, уколико служење војног рока не могу помирити са својом савешћу, а омогућено је и женама да се на добровољној основи пријаве за служење (Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung, 1995). Модел обавезног служења у Швајцарској заснива се на концепту *грађанин-војник* (*citizen-soldier*), који подразумева да већина мушког становништва има улогу у одбрани земље током живота. У пракси, након завршетка основне обуке, обвезници се позивају на редовне вежбе и курсеве који се одржавају у интервалима током наредних година, како би се одржала борбена готовост и усклађеност са савременим војним стандардима (Swiss Armed Forces, 2025). Занимљиво је да обвезници који не испуне војну дужност из било ког разлога морају плаћати допунску војну накнаду (*Wehrpflichtersatzabgabe*), која износи око 3% опорезованог дохотка, све док не наврше 37 година живота. Овај механизам служи као компензација за избегнуту обавезу и одржава принцип правичности у систему националне одбране. Поред тога, кроз систем цивилне службе (*Zivildienst*), лица која одбијају оружано служење могу допринети држави радом у здравству, социјалним службама или у заштити животне средине. Та служба траје 1,5 пута

дуже од редовног војног рока, што обезбеђује еквивалентан допринос друштву (Swiss Federal Council, 2021).

Свеобухватна стратегија одбране Швајцарске не почива искључиво на војној сили, већ се у великој мери ослања и на систем заштите становништва, у оквиру кога цивилна заштита представља његову уже организовану и оперативну компоненту. Њена основна сврха јесте заштита становништва, материјалних добара и критичне инфраструктуре у случајевима природних катастрофа, технолошких несрећа, ванредних ситуација или оружаних сукоба (Bundesverfassung, 1999: art. 61). Према уставним одредбама, ангажовање у оквиру цивилне заштите обавезно је за мушкарце, док жене у тој служби учествују на добровољној основи. На федералном нивоу за организацију, координацију и унапређење система цивилне заштите надлежна је Савезна канцеларија за цивилну заштиту (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz – BABS*), која делује у саставу Министарства одбране, цивилне заштите и спорта. Иако федерални ниво поставља нормативни и координациони оквир система цивилне заштите, његово практично функционисање ослања се и на кантонални и локални ниво, што је у складу са федералним уређењем Швајцарске и принципом супсидијарности. Због тога цивилна заштита у Швајцарској није организована као искључиво централизован механизам, већ као територијално разгранат систем заштите становништва на више нивоа. Истовремено, организација цивилне заштите представља ужи оперативни сегмент ширег система заштите становништва, који почива на координисаном деловању више партнерских служби и институција у функцији заштите друштва и државе у кризним и ратним условима. Ефикасност система заснива се на блиској сарадњи између органа управљања, партнерских организација и приватног сектора, што је законски дефинисано као предуслов за функционално деловање у кризним ситуацијама (Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz [BZG], 2019: art. 3). Швајцарски модел цивилне заштите предвиђа интегрисано деловање пет партнерских организација: полиције, ватрогасних јединица, здравствених служби, техничких служби и организација цивилне заштите. Свака од ових структура има прецизно дефинисане надлежности, али и обавезу међусобног координисања и подршке у спровођењу заједничких задатака (BZG, 2019). Савезна влада има централну улогу у управљању и надзору рада партнерских субјеката, као и у њиховој сарадњи са другим институцијама које учествују у безбедносном систему државе (BZG, 2019: art. 6).

Швајцарска је позната по својој дугогодишњој неутралности, али она одржава оружане снаге прилагођене специфичним безбедносним потребама земље и континуирано улаже у њихову модернизацију. Савезни савет је у оквиру Поруке о војсци за 2024. годину предложио финансијски оквир за војску у износу од 25,8 милијарди швајцарских франака за период 2025–2028. године. Истовремено је предвиђен реални раст војних расхода од 3% у 2025. и 2026. години и 5,1% у 2027. години, што указује на постепено јачање финансијске основе одбрамбеног система (Schweizerischer Bundesrat, 2024). Средства су усмерена на модернизацију наоружања, техничке опреме и дигиталних одбрамбених способности. Према неким анализама (Salvi, Stocker & Güttinger, 2025), швајцарски модел одбране одликује се рационалним управљањем ресурсима и високом ефикасношћу у односу на величину буџета, што обезбеђује дугорочну стабилност и одрживост система. Према већ поменутом стратегијском документу *Концепција будућности армије* из 2022. године, у наредној деценији планирана су улагања у вредности од приближно 15 милијарди швајцарских франака ради модернизације кључних система наоружања и опреме (Eidgenössisches Departement, 2022a). Око осам милијарди франака намењено је набавци нових борбених авиона и система противваздухопловне одбране, док ће остатак бити усмерен на унапређење копнених и логистичких капацитета. Војни буџет се од 2021. године реално повећава за око 1,4% годишње, што омогућава постепену модернизацију и смањење технолошког јаза у односу на савремене стандарде НАТО држава (Eidgenössisches Departement, 2022a).

Најзначајнији сегмент модернизације представља програм Air2030, у оквиру кога је 2022. године потписан уговор о набавци 36 борбених авиона F-35A Lightning II у вредности од 6,035 милијарди швајцарских франака (Eidgenössisches Departement, 2022c). Испорука авиона предвиђена је за период 2027–2030 година, а нова флота ће постепено заменити застареле авионе F/A-18 Hornet и F-5 Tiger. Поред ваздухопловних снага, планирана је и модернизација командно-комуникационих система и унапређење сајбер одбране у оквиру *Општег сајбер концепта (Gesamtkonzeption Cyber)*, чији је циљ заштита од сајбер и електронских напада (Eidgenössisches Departement, 2023). На плану опремања копнених снага, 2024. године изабран је нови артиљеријски систем AGM (*Artillery Gun Module*) постављен на платформу Piranha IV, који ће заменити самоходне хаубице M109. Овај систем, развијен у сарадњи са немачком компанијом *KNDS Deutschland*, омогућава већу мобилност и аутоматизацију ватрене подршке, што представља значајан корак у модернизацији копнених снага (Eidgenössisches Departement, 2024; Fiorenza, 2024). Модернизација представља кључни стуб швајцарске стратегије одбране. Иако Швајцарска не настоји да повећа обим оружаних снага, већ да ојача њихову технолошку супериорност, континуирана улагања у авијацију, артиљерију, сајбер одбрану и дигиталну инфраструктуру омогућавају јој да задржи висок ниво оперативне ефикасности и одвраћања потенцијалних претњи (Global Firepower, 2026; AP News, 2024).

Као закључак, може се констатовати да систем одбране Швајцарске карактеришу висока друштвена подршка, ослањање на постојећу неутралност, милицијски принцип организације оружаних снага и развијен концепт свеобухватне одбране. Предности развијеног система одбране се огледају у његовој економичности, могућности брзе мобилизације, интеграцији цивилних и војних капацитета, снажној цивилној заштити и континуираној модернизацији у домену ПВО, дигитализације и сајбер одбране. Ограничења швајцарског модела произлазе из релативно малог активног састава, ослањања на резерву и мобилизацију, буџетских ограничења, сложености одбране од хибридних и сајбер претњи, као и из растућих супротности између традиционалног милицијског система и захтева савременог технолошки интензивног ратовања. У том смислу, ради праћења и увођења савремених борбених система у своје оружане снаге, али и због нарастања тензија у западноевропским државама због ратних дејстава у Украјини, постоје индиције да ће Швајцарска повећати бројно стање активног састава.

4.1.2. Стратегијски концепт и систем одбране Републике Аустрије

Република Аустрија је копнена држава смештена у централној Европи укупне површине око 84 хиљаде квадратних километара, од чега преко 60% територије заузимају Алпи и субалпска подручја, док су низије и равнице концентрисане у источним деловима земље, нарочито у долини Дунавске равнице. Планински рељеф значајно утиче на развој инфраструктуре, саобраћајне везе и распоређивање становништва, али истовремено има и важну улогу у националној стратегији одбране, јер природне баријере могу делимично замењивати одбрамбене структуре. Климатски услови Аустрије су углавном континентални, са хладним зимама и топлим летима, што има директан утицај на логистику, мобилност оружаних снага и планирање војних активности, нарочито у планинским регионима. Аустријско становништво броји око девет милиона људи, са већинским немачким језичким идентитетом и доминантном католичком религијом. Ови демографски и културни елементи обликују друштвену и политичку кохезију, што је важан фактор у односима према националној безбедности и обављању одбрамбених функција. Велики градови, као што су Беч, Грац и Линц, представљају економска и културна средишта, али истовремено и критичне тачке за обезбеђивање унутрашње безбедности. Аустрија је савезна парламентарна република са девет савезних покрајина (*Bundesland*). Савезни парламент чине два дома: Национални савет (*Nationalrat*) и Савезни савет (*Bundesrat*). Уставни оквир и традиција војне

неутралности, успостављене 1955. године, представљају базу за аустријску спољну политику и одбрамбени концепт, обезбеђујући држави усаглашавање независности и безбедности са међународним обавезама (Gärtner, 2018). Према проценама ММФ за 2024. годину реални БДП Аустрије је износио око 690 милијарди долара или око 75 хиљада долара по становнику, што земљу сврстава међу развијене европске државе (IMF, 2025).

Историјски посматрано, Аустрија је вековима представљала један од најзначајнијих политичких и војних центара Европе, као седиште Хабзбуршке династије и кључни чинилац у одржавању европске равнотеже моћи (Ogrodnik, 2020: 2-3). Током 19. века, након распада Светог римског царства, формирано је Аустријско царство, које је 1867. године компромисом између Беча и Пеште прерасло у двојну монархију – Аустроугарску. Ова државна творевина обухватала је велике делове Централне и Југоисточне Европе, укључујући територије данашње Мађарске, Чешке, Словачке, као и поједине делове Балкана и Украјине. Пораз у Првом светском рату довео је до распада монархије и стварања нове, територијално знатно мање Републике Аустрије, која је Версајским мировним споразумом из 1919. године сведена на границе приближне данашњим. Након распада и губитка статуса велике силе, Аустрија је у другој половини 20. века, под утицајем послератних околности, изградила концепт неутралности који је постао темељ њеног савременог политичког и безбедносног идентитета.

У контексту аустријске неутралности после Првог светског рата, значајну нормативну снагу има *Савезни устав Аустрије* (Bundes-Verfassungsgesetz [B-VG], 1920), којим је дефинисан правни и институционални оквир неутралности, али који представља и темељни акт државног поретка и основ за организацију националне одбране. Кључни елемент уставног уређења аустријског безбедносног система представља члан 9а Савезног устава уведен 1975. године, а којим је институционализован *концепт свеобухватне националне одбране* (*umfassende Landesverteidigung*). Овим чланом појам одбране проширен је ван класичног војног оквира и обухвата целокупно друштво, укључујући војну, цивилну, економску и психолошку компоненту заштите државе. Члан 9а Устава поставља темељ за концепт тоталне одбране, који је током Хладног рата омогућио очување неутралности Аустрије кроз унутрашњу отпорност и интеграцију различитих сегмената друштва у национални безбедносни систем. Уставом је, такође, прописано да је савезни председник врховни командант оружаних снага, али да се њихова употреба може одобрити само уз одлуку савезне владе и под контролом парламента (B-VG, 1920: art. 80-82). На овај начин, устав успоставља равнотежу између цивилног демократског надзора над оружаним снагама и потребе за очувањем ефикасног система националне одбране у оквиру сталне неутралности.

Иако је Аустрија у међуратном периоду била нестабилна држава оптерећена економским проблемима и унутрашњим политичким поделама, тек након Другог светског рата створени су услови за дефинисање трајног неутралног статуса. Као и Немачка, Аустрија је након 1945. године била подељена на четири окупационе зоне под управом СССР, САД, Велике Британије и Француске. Питање државног суверенитета и статуса неутралности постало је централна тачка дипломатских преговора између сила победница (Harrod, 2010: 216–217). Неутралност Аустрије је формално утемељена 26. октобра 1955. године, након потписивања *Бечког државног уговора* (*Staatsvertrag)* (Austrian State Treaty Act, 1955), којим је земља стекла пун суверенитет. Истовремено је донет *Савезни уставни закон о сталној неутралности Аустрије* (Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs, 1955), којим је Аустрија формално проглашена за стално неутралну државу. Закон забрањује приступање војним савезима и стационирање страних војних снага на територији земље. Иако закон експлицитно не помиње обавезу да се држава не меша у оружане сукобе других држава, ова интерпретација се у пракси сматра саставним делом

принципа аустријске неутралности, у складу са духом закона и политичким одлукама које су пратиле његову имплементацију.

Ране године неутралности показале су да очување овог статуса у условима Хладног рата представља сложен дипломатски изазов. Међународне перцепције аустријске неутралности биле су двоструке: са једне стране, Запад је Аустрију видео као симбол стабилности и мост између супротстављених блокова, док је СССР настојао да очува њену неутралност као механизам који ће спречити прикључење НАТО савезу. На тај начин је Аустрија постала не само географски, већ и политички простор сусрета две сфере утицаја, што је ојачало њену улогу у дипломатским иницијативама и мировним преговорима (Rathkolb, 2001: 76). Дан потписивања закона данас се обележава као Дан националне неутралности и представља један од кључних стубова савременог државног идентитета Аустрије. Већ 1956. године, током совјетске инвазије на Мађарску, аустријска територија нашла се на линији додира Истока и Запада, док је током кризе у Либану 1958. године пролазак америчких војних авиона преко њеног ваздушног простора изазвао снажне политичке реакције државних руководстава Аустрије и СССР. Ови догађаји показали су да неутралност није могла у потпуности да заштити земљу од геополитичких тензија, већ је захтевала континуирано дипломатско маневрисање и прилагођавање спољнополитичких приоритета (Harrod, 2010: 220-230).

Иако је неутралност настала као компромис између великих сила, њена практична примена није подразумевала политичку равнотежу између Истока и Запада. Напротив, Аустрија је културно и економски све више гравитирала западноевропским демократским вредностима. То се манифестовало и у њеном учешћу у међународним иницијативама, чиме је потврдила своју припадност западном цивилизацијском кругу. Од 1960-их година, Беч као главни град Аустрије, почео је да се профилише као један од најважнијих светских центара мултилатералне дипломатије; постао је седиште више значајних међународних организација које се нису сврставале ни на једну страну у Хладном рату, међу којима су најважније Међународна агенција за атомску енергију и Организација земаља извозница нафте, као и бројне агенције УН (Gärtner, 2018: 134). Тиме је Аустрија учврстила свој статус посредника и домаћина дијалога између супротстављених блокова.

Упркос формалној неутралности, током 1980-их година Аустрија је интензивирала економску сарадњу са Западом и показала интересовање за учешће у европским интеграцијама. СССР и Велика Британија дуго су се противили аустријском приближавању Европској економској заједници, позивајући се на члан 4 Бечког државног уговора који забрањује политичку или економску унију са Немачком, што су СССР и Велика Британија тумачили као потенцијалну повреду у случају аустријског приближавања Европској економској заједници (Austrian State Treaty Act, 1955: art. 4). Ипак, непосредно пред пад Берлинског зида, Аустрија је 1989. године поднела званичан захтев за чланство у европској заједници, који је коначно прихваћен 1995. године. У контексту неутралности, према званичним тумачењима аустријске владе, приступање ЕУ није довело у питање уставно начело неутралности јер ЕУ није војни савез већ пре свега политичка и економска заједница. Овај корак је тумачен као потврда способности Аустрије да усклади своју неутралност са активним учешћем у европском систему колективне безбедности. На тај начин је аустријска неутралност еволуирала од статичног правног статуса ка динамичном инструменту спољне политике и идентитета једне модерне европске државе (Rathkolb, 2001; Gärtner, 2018).

Развој аустријске неутралности од послератног компромиса до савременог политичког инструмента показује континуитет прилагођавања новим безбедносним околностима. Док је у другој половини 20. века неутралност служила као средство за очување суверенитета, у савременом контексту, уз очување војне независности, она је постала динамичан оквир који омогућава активну улогу у међународним безбедносним структурама. Управо из тог

еволутивног приступа произилази и савремена *Безбедносна стратегија Аустрије (Österreichs Sicherheitsstrategie)* из 2024. године, која неутралност тумачи као флексибилан принцип прилагођен новим изазовима, укључујући сајбер претње, климатске ризике и транснационалну сарадњу (Federal Chancellery of Austria, 2024). Ова стратегија представља не само оперативни документ за војно и цивилно планирање, већ и концептуални оквир који објашњава како се традиција војне неутралности може комбиновати са савременим безбедносним захтевима и међународним партнерствима. Стратегијски приступ заснован је на мултисекторској дефиницији безбедности, где се војни капацитети, полицијске функције, економска стабилност, заштита критичне инфраструктуре, сајбер и информациона безбедност и друштвена отпорност посматрају као интегрисани елементи који међусобно зависе и морају бити координисано управљани (Federal Chancellery of Austria, 2024: 14–18). Национални безбедносни интереси и циљеви перципирају се као тесно повезани са интересима европских партнера. У складу са препознатим безбедносним интересима, аустријско руководство је поставило више циљева као приоритете: обезбеђивање заштите становништва Аустрије у складу са свеобухватним схватањем безбедности; заштиту уставног поретка и владавине права, укључујући људска права и основне слободе; гаранцију суверенитета, територијалног интегритета и слободе деловања Аустрије; очување друштвеног мира и кохезије; заштиту климе у циљу ублажавања последица климатских промена и глобалног загревања; допринос унутрашњој и спољној безбедности и стабилности ЕУ, како на домаћем тако и на међународном плану; јачање међународног поретка заснованог на правилима, на основу узајамног поверења и промовисања ефикасног мултилатерализма; одрживу заштиту природних ресурса и животне средине; и, допринос очувању мира и безбедности.

Аустријска безбедносна стратегија заснива се на свеобухватном приступу који интегрише војне, цивилне, економске, социјалне и еколошке аспекте безбедности. Она истовремено штити становништво, уставни поредак, територијални интегритет и суверенитет земље, јача отпорност друштва и критичних инфраструктура, као и способност реаговања на хибридне претње, тероризам, криминал и кризе попут здравствених или климатских катастрофа. Стратегија истиче и улогу Аустрије у оквиру ЕУ и међународних организација, кроз мултилатералну сарадњу и подстицање демократских вредности, владавине права и одрживог развоја, уз подстицање иновација, технолошког развоја и друштвене свести о безбедности као заједничком задатку (Federal Chancellery of Austria, 2024: 15-17). У документу се даље наглашава да геополитичке кризе, ратови у окружењу, економске турбуленције и климатске промене директно утичу на Аустрију, што захтева флексибилне и превентивне механизме. Стратегијом се безбедност посматра као процес адаптације на спољне факторе, а не само као на статична одбрана територије. У Стратегији су идентификоване хибридне претње као критичан аспект, што укључује дезинформације, операције утицаја на руководство и становништво и сајбер нападе који могу парализовати функционисање државе без класичне војне интервенције (Federal Chancellery of Austria, 2024: 24–28). Сајбер простор се третира као „нова арена“ националне одбране, где превенција и реакција морају бити равноправно развијени са традиционалним одбрамбеним капацитетима. Овај аспект стратегије показује да Аустрија приступа безбедности проактивно, препознајући да превенција у дигиталној сфери има директан утицај на територијалну и социјалну стабилност. Уз то, модернизација војних капацитета и концепт мобилности препознаје се не само као техничка или логистичка мера, већ са значајним стратегијским значајем. Војска је организована тако да обезбеђује самосталну одбрану, али и интероперабилност са партнерима у оквиру ЕУ и ОЕБС, што омогућава Аустрији да одржи неутралност као активан, а не пасиван статус. Посебно је у Стратегији акцентована интеграција цивилних и војних капацитета, што представља практичну имплементацију *концепта цивилно-војне безбедности*. Стратегија предвиђа координацију хитних служби, здравствених система,

система снабдевања и критичне инфраструктуре како би се повећала отпорност друштва на комплексне кризе (Federal Chancellery of Austria, 2024: 46–50). Ово је важан сигнал да Аустрија не посматра безбедност искључиво кроз војни механизам, већ као интегрисану функцију која захтева мултидимензионалну координацију. Међународна димензија стратегије показује да Аустрија користи своју неутралност као посреднички ресурс у регионалним и глобалним безбедносним процесима.

Аустријска одбрамбена политика обухвата мере које се односе на војну заштиту националне безбедности и представља конкретну имплементацију Аустријске безбедносне стратегије у области одбране. Она је интегрални део националног концепта свеобухватне безбедности, у оквиру којег аустријске оружане снаге делују као инструмент Републике Аустрије за одбрану устава и система вредности земље. Поред тога, оружане снаге служе као средство за спровођење аустријске и европске спољне и безбедносне политике, у складу са принципима међународног права, као и за подстицање међународне солидарности, посебно у контексту активности под окриљем УН. Подстратегија одбрамбене политике дефинише актуелну војну и безбедносну ситуацију, идентификује ризике и одређује циљеве одбрамбене политике. Она описује мисију, конкретне задатке и профил учинка оружаних снага, пружајући средњорочну перспективу и хоризонт планирања до десет година (Bundesministerium für Landesverteidigung**,** 2014). У оквиру аустријске Подстратегије одбрамбене политике дефинисано је пет основних циљева: очување суверенитета и територијалног интегритета Аустрије кроз одржавање способности за самосталну војну одбрану и развој одрживих капацитета у свим оружаним родовима, уз посебан фокус на одбрану од хибридних и неконвенционалних претњи, као и обезбеђење контроле над националним ваздушним простором и заштиту војних објеката од сајбер претњи; допринос заштити уставних институција, критичне инфраструктуре и становништва, укључујући улогу оружаних снага као резерве у ванредним ситуацијама и кризама стратегијског обима; пружање војног доприноса за заједничко деловање у оквиру безбедносне политике ЕУ, што обухвата учешће у операцијама за спровођење *Повеље о солидарности и ојачавање европске одбрамбене сарадње*; подстицање мира, хуманости и међународне безбедности кроз учешће у стабилизационим мисијама, операцијама ограниченог трајања, мисијама заштите људских права и спречавања геноцида, као и допринос међународној хуманитарној и катастрофној помоћи; и, учешће у свеобухватном државном управљању безбедношћу кроз интегрисано планирање, анализу и предвиђање криза, чиме се осигурава координисана реакција на промене у безбедносном окружењу (Bundesministerium für Landesverteidigung**,** 2014: 9-10).

Аустријске оружане снаге (*Bundesheer*) представљају централни стуб националне одбране и стабилности државе, са основном улогом очувања територијалног интегритета, заштите граница и критичне инфраструктуре, као и пружања подршке цивилним институцијама у условима ванредних ситуација, природних катастрофа и хуманитарних криза. Правни оквир за организацију и функционисање оружаних снага утемељен је у Савезном уставу Аустрије (B-VG, 1920), који дефинише надлежности Савезног министра одбране, контролу парламента над употребом војске и принципе свеобухватне националне одбране у складу са федералним уређењем државе. Правни основ за организацију и функционисање оружаних снага Аустрије првобитно је утемељен Законом о савезној војсци (Bundesheergesetz, 1955), који је донет након обнове аустријске независности и проглашења трајне неутралности 1955. године. Овај акт је представљао први свеобухватни правни оквир који је дефинисао задатке, структуру и командовање оружаним снагама у складу са уставним одредбама о општој националној одбрани. Иако овај закон више није на снази, има велики значај у историјском развоју аустријске одбрамбене политике, јер је поставио темеље за савремени модел цивилно-војних односа и концепт свеобухватне одбране државе. Данас је правни оквир за функционисање оружаних снага регулисан Законом о војној служби (Wehrgesetz, 2001), који уређује систем

регрутовања, војну обавезу, организацију и надлежности оружаних снага, и, Законом о војним овлашћењима (Militärbefugnisgesetz, 2000), који прописује употребу војних снага у унутрашњој и спољној безбедности у складу са уставним и међународним обавезама Аустрије. Ови прописи заједно чине нормативни оквир који обезбеђује да оружане снаге делују у складу са принципима демократског надзора, неутралности и свеобухватне националне безбедности.

Аустријске оружане снаге организоване су према принципима милицијског система, а формирају се и попуњавају на основу опште војне обавезе (Wehrgesetz, 2001: §1). Оваква организациона поставка подразумева да структура војске мора бити прилагођена војним захтевима и задацима који произлазе из њене мисије, као и да постоје сталне организационе јединице које обезбеђују оквир за формирање и функционисање оперативних јединица у условима ангажовања. Закон наглашава да су ове оперативне структуре у највећој мери засноване на трупама које се активирају ради вежби или реалних ангажмана, што је у складу са концептом милицијске војске. Оружане снаге формиране су и допуњавају се на основу опште војне обавезе, при чему обвезници војне службе током трајања своје обавезе могу припадати активном саставу (*Präsenzstand*), милицијском саставу (*Milizstand*) или резерви (*Reservestand*). Активни састав обухвата лица која су позвана на обуку, као и професионалне припаднике војске, официре, подофицире и цивилна лица која обављају војне функције на основу посебних уговора. Милицијски састав чине војни обвезници који су завршили основну службу, али остају у обавези за потенцијалну мобилизацију, док резерву чине обвезници који не припадају ни активном, ни милицијском саставу. Поред тога, у састав војне управе улазе и државни службеници који раде у ресору Савезног министра одбране и својим деловањем подржавају циљеве и функције оружаних снага. Примарна надлежност савезне војске односи се на војну одбрану државе, односно заштиту територијалног интегритета и суверенитета Републике Аустрије (Wehrgesetz, 2001: §2). Поред тога, савезна војска је овлашћена да штити уставне институције и њихово функционисање и демократске слободе грађана, доприносећи очувању јавног реда и унутрашње безбедности. У случајевима природних непогода или ванредних несрећа, војска пружа непосредну помоћ цивилним структурама, док се на међународном плану ангажује у оквиру мировних мисија, хуманитарних активности и операција катастрофске помоћи, укључујући трагање и спасавање у иностранству.

Војне способности Аустрије, према проценама *Global Firepower* за 2026. годину, сврставају је на 67. место од 145 оцењених земаља, са *Power Index* од 1,3759, при чему нижи резултат указује на већу укупну снагу (Global Firepower, 2026). С обзиром да је Аустрија земља без излаза на море, то у великој мери ограничава морнаричке капацитете. Активни састав аустријске војске процењује се приближно око 23 хиљаде војника, у зависности од извора података (IISS, 2025; Global Firepower, 2026; ArmedForces.eu, 2025), док се број лица у резервном саставу процењује између 103 и 125 хиљада припадника, што омогућава брзу мобилизацију у кризним ситуацијама (IISS, 2025; Global Firepower, 2026). Овај однос између активног и резервног састава представља карактеристику земаља које се ослањају на концепт неутралности, где одбрамбене способности почивају на добро обученој резерви и ефикасној мобилизационој структури. Аустријска војска се базира на високо професионализованом активном саставу и значајаном резервном потенцијалу како би одржала способност одговора на савремене безбедносне изазове и кризне ситуације. Од скоро девет милиона становника, нешто преко четири милиона људи сматра се расположивим за војну службу, а око три милиона физички и ментално способним за службу (Global Firepower, 2026).

Аустријске оружане снаге су структуриране да обезбеде оперативну спремност државе у складу са принципима војне неутралности и стратегијом свеобухватне националне одбране. Основну структуру чине копнене снаге, ваздухопловне снаге, специјалне јединице и

јединице за сајбер деловање. Копнене снаге чине највећи и главни део аустријских оружаних снага и организоване су у четири бригаде и девет покрајинских војних команди (Austrian Armed Forces, n.d.). Главне јединице копнених снага су три пешадијске бригаде (бригада за брзо реаговање, механизована бригада и лака пешадијска бригада) и планинска бригада. Пешадијска бригада за брзо реаговање је брзо расположива за распоређивање у земљи и иностранству, а њени припадници су специјализовани за операције у насељеним подручјима. Њихов главни задатак је подршка у одбрани од терористичких претњи, у одржавању јавног реда и безбедности након терористичких аката, а када је деловање полиција недовољно ефикасно. Механизована пешадијска бригада обухвата механизоване јединице аустријских оружаних снага и намењена је за извођење интензивних операција у земљи и иностранству и кључна је за очување способности конвенционалне националне одбране. Планинска бригада је специјализована за операције у средње високим и високим планинским подручјима. Ова бригада извршава задатке у оквиру европског центра за планинско ратовање и координира обуку планинско-мобилних јединица у оружаним снагама Аустрије. Лака пешадијска бригада има посебну улогу због своје ваздушно-мобилне и ваздушно-транспортне способности, а намењена је и за учешће у међународним и националним операцијама. Поред ове четири бригаде, аустријске оружане снаге обухватају и покрајинске војне команде девет федералних покрајина које представљају значајну везу између аустријских оружаних снага и цивилних власти, као и других служби. Главни задатак ових команди је командовање снагама током операција пружања помоћи и отклањања последица катастрофа, као и пружање подршке полицији када је то потребно. У ту сврху, свакој покрајинској војној команди су на располагању пешадијски батаљон и пешадијски батаљон резервног састава. Покрајинске војне команде такође су одговорне за територијалну администрацију и јавно информисање. Процењује се да оружане снаге Аустрије располажу са приближно 56 тенкова Leopard 2A4, 112 борбена возила пешадије Ulan, више од 500 оклопних транспортера различитих типова, укључујући Pandur I и II, а регистрована су и 492 оклопна борбена возила, што указује на оријентацију ка мобилности и лако оклопљеним јединицама уместо тешке механизације (IISS, 2025; ArmedForces.eu, 2025). Уз то, у артиљеријском сегменту, оцењује се да Аустрија располаже са око 30 вучених артиљеријских јединица и око 48 самоходних хаубица M109A5ÖE, док системи за вишеструко лансирање ракета (*Multiple Rocket Launchers*) нису заступљени, што сведочи о дефанзивној природи одбране (IISS, 2025; ArmedForces.eu, 2025).

Ваздухопловне снаге Аустрије намењене су заштити ваздушног простора Аустрије и пружању подршке транспортним капацитетима копнених снага и извиђању. Ови задаци, као и многи други, обављају се употребом великог броја авиона са крилима и ротокрилима, стационираних радарских инсталација и система противваздухопловне одбране (Austrian Armed Forces, n.d.). Задаци које обављају ваздухопловне снаге односе се на заштиту суверенитета ваздушног простора, спасавање и пружање помоћи цивилним структурама у случају катастрофа, као и надзор источне границе Аустрије, пружање подршке копненим снагама (извиђачки летови, блиска ваздушна подршка, ваздушни транспорт, снабдевање из ваздуха, медицинска евакуација), заштиту лица, снага, подручја и објеката који су од статешког значаја. Ваздухопловне снаге обухватају хеликоптерске и авионске јединице, задужене за подршку копненим снагама и извршавање специјалних задатака. У проценама ваздухопловне компоненте наводе се укупно 92 летелице у активном саставу, од којих око 13 Eurofighter Typhoon борбених авиона и више од 50 хеликоптера, укључујући S-70 Black Hawk, Alouette III и новије типове AW169M Lion, док борбени беспилотни летачи (*combat drones*) нису у оперативној употреби (IISS, 2025; ArmedForces.eu, 2025).

Сајбер снаге су војна компонента аустријске војске, која је обучена и опремљена да се супротстави великом спектру претњи у сајбер домену (Austrian Armed Forces, n.d.). Сајбер

јединице покривају електронску борбу, информационо-комуникационе технологије и сајбер безбедност, интегрисане у командно-контролни систем оружаних снага. Ове јединице предузимају неопходне мере за заштиту војних мрежа и осигуравају да се комуникација и пренос података у мрежама аустријских оружних снага обавља без проблема. Уз то, штите информациони суверенитет, и контролишу системе аустријских оружаних снага. У том циљу, војне мреже морају бити успостављене и одржаване у најсавременијем стању, а руководиоци ове државе оцењују и да је безбедност тих система све важнија, с обзиром на сталне претње у сајбер простору. Сајбер снаге могу бити распоређене независно и обухватају све јединице информационо-комуникационе специјалности, сајбер специјалности и специјалности за електронско ратовање. Ове снаге састоје се од Дирекције за информационо-комуникационе технологије и сајбер и батаљона за подршку. Дирекција је задужена за руковођење информационо-комуникационим и сајбер јединицама, као и за надгледање свих нивоа хијерархије, од војно-стратегијског планирања преко командовања и контроле до пружања информационо-комуникационих услуга, док су батаљони мобилне структуре које карактерише аутономно деловање. Они подржавају операције копнених снага, ратног ваздухопловства и снага за специјалне операције и пружају заштиту њихових мрежа.

Поред копнених снага и ратног ваздухопловства, аустријске оружане снаге такође укључују снаге за специјалне операције. Командоси чине језгро ове службе, а обучавају се за распоређивање у најнеповољнијим условима терена, климе, времена и претњи. Ове способности елитних војника укључују операције на копну, на води и након ваздушних искрцавања. Снаге за специјалне операције су стално спремне за распоређивање у земљи и иностранству (Austrian Armed Forces, n.d.). У оружаним снагама Аустрије морнарица је минимално развијена због унутрашњег географског положаја, без бродова за отворено море и са ограниченим патролним јединицама на рекама. Аустрија нема јединице у категоријама носача авиона, разарача, фрегата, корвета или подморница, што је у складу са њеним географским положајем као копнене државе без излаза на море (ArmedForces.eu, 2025).

Уставом Аустрије прописано је да сваки грађанин мушког пола подлеже војној обавези, док жене могу добровољно служити уз право да прекину службу (B-VG, 1920: art. 9a). Устав предвиђа и могућност да лице одбије да служи војни рок из разлога савести, чиме може бити ослобођен ове обавезе, али мора служити алтернативни војни рок (цивилну службу) (B-VG, 1920: art. 9a). Овај модел службе омогућава стварање резервног потенцијала и развија свест грађана о националној одбрани, интегришући цивилне ресурсе у снаге безбедности државе. Аустријски систем националне одбране заснован је на општој војној обавези, која је детаљно уређена Законом о војној служби (Wehrgesetz, 2001). У састав оружаних снага Републике Аустрије могу бити примљени искључиво аустријски држављани који су навршили осамнаест година живота и који поседују потребну физичку и психичку способност за обављање војне службе (Wehrgesetz, 2001: §9). Изузетно, лица која су напунила седамнаест година могу се добровољно пријавити за пријем у војску, уколико испуњавају све остале законом прописане услове. Трајање војне обавезе односи се на све мушке држављане који су навршили седамнаест, а нису навршили педесет година живота. За официре, подофицире и специјалистички кадар, нарочито у областима технике, санитетске службе, духовне службе и страних језика, војна обавеза траје до навршене шездесет пете године живота. Министар одбране овлашћен је да, из важних војних разлога и уз сагласност лица на које се односи, одложи престанак војне обавезе за највише пет узастопних година. Војна обавеза обухвата (Wehrgesetz, 2001: §11): обавезу јављања на регрутацију, обавезу служења редовне војне службе, дужности у оквиру резервног састава, као и обавезе пријављивања надлежним органима. Уз то, обавезе војних обвезника обухватају различите аспекте укључујући обавезу јављања на регрутни преглед, обавезе припадника милицијског састава, као и различите административне дужности, међу којима су пријављивање промене пребивалишта и

прибављање дозволе за напуштање државне територије. Посебно је наглашена обавеза чувања службене тајне која се односи на све информације до којих војни обвезник дође током службе или вршења дужности у милицијском саставу, а која остаје на снази и након престанка војне обавезе. Организација регрутног система заснована је на територијалној подели државе на регрутне области које се поклапају са границама савезних покрајина (Wehrgesetz, 2001: §12). У оквиру сваке области делује надлежно војно командно тело, које је одговорно за спровођење поступака евиденције, позива и упућивања војних обвезника. Општине су законом обавезане да учествују у овим активностима пружањем административне и логистичке подршке, као и обезбеђивањем неопходних просторија и инфраструктуре за спровођење регрутних процеса. Поред тога, институције социјалног осигурања дужне су да на захтев војних власти доставе податке који су од значаја за евиденцију и позивање војних обвезника.

Војна обавеза може се служити као основна војна служба, вежбе милиције, добровољна обука за употребу оружја и функционалне дужности, војна служба на одређено време као војник, војна служба у случају ангажовања, војна служба током одлагања отпуштања, ванредне вежбе или војна служба у иностранству (Wehrgesetz, 2001: §19). Сви регрути су обавези да заврше основну војну службу која траје шест месеци и мора бити започета пре него што војни обвезник наврши тридесет пету годину живота. Милицијске вежбе представљају периодичне оружане вежбе које служе усавршавању војника и одржавању њихове спремности. Могу се заснивати на добровољном пријављивању или обавези, а у складу са потребама оружаних снага. Укупно трајање ових вежби је различито: 150 дана за официре, 120 дана за подофицире и 30 дана за остале припаднике (Wehrgesetz, 2001: §21). Додатне вежбе могу се спроводити добровољно, у укупном трајању до три пута дужем од основне војне службе. Регрути могу добровољно учествовати у обуци за руковање оружјем која сужи у образовне сврхе, или за функционалне дужности које служе за обављање других војних задатака у интересу брзог, ефикасног, економичног и ефективног извршења мисије. Војни обвезници који су у потпуности завршили основну војну службу могу, на основу добровољне пријаве и у складу са војним потребама, бити позвани на војну службу као војници на одређено време у трајању до шест месеци. Могуће је и додатно позивање у трајању до четири месеца уколико постоје посебни војни разлози. Служба у случају ангажовања, служба током одлагања отпуштања и ванредне вежбе спроводе се када постоје посебни и законом прописани разлози (Wehrgesetz, 2001: §22-24).

С обзиром да је предвиђено и да жене могу добровољно служити војни рок, закон прописује да је неопходно, као и код мушкараца, извршити процену физичке и менталне подобности жена које се регрутују. Жене могу бити позване на војну службу до педесете године живота, односно до крај месеца у којем навршавају шездесет пету годину живота, уколико се ради о официрима, подофицирима или припадницама специјалних јединица које обављају функције у оквиру оперативне организације. Посебно се то односи на области као што су технологија, медицинске службе, војно свештенство и страни језици (Wehrgesetz, 2001: §38a).

Војни обвезници који припадају милицијском саставу могу бити премештени у резервни састав решењем надлежног органа, уколико се утврди да за њихово даље ангажовање не постоји потреба или да не испуњавају услове за службу у оперативној организацији. У случајевима када војни обвезник тренутно обавља војну службу, премештај у резервни састав може бити извршен истовремено са отпустом из службе. Закон, такође, предвиђа да припадници милицијског састава аутоматски прелазе у резервни састав након протека законом утврђених рокова или у случају утврђене неспособности за војну службу. Резервни састав, у правном смислу, чине лица која су завршила обавезну војну службу и више не подлежу редовној обуци, али се у случајевима потребе или непосредне припреме за ангажовање оружаних снага могу поново активирати у милицијски састав. Иако закон не

дефинише експлицитно шире безбедносне улоге резерве, у оквиру савременог система свеобухватне националне одбране она представља важан елемент који омогућава очување кадровског и оперативног потенцијала оружаних снага и њихову прилагодљивост у условима ванредних и кризних ситуација.

Законодавац је предвидео и да уколико појединац из верских, моралних или идеолошких разлога одбије да служи војну службу са оружјем, своју дужност може да испуни кроз обављање цивилне службе (*Zivildienst*). Обвезници цивилне службе биће позвани да обављају службу у сврху цивилне одбране или на којом се на други начин служи општем добру, али се не могу састојати од употребе силе против људи. Цивилна служба се најчешће извршава у институцијама од јавног значаја, као што су здравствене установе, социјалне службе или организације за заштиту или спасавање (Bundesgesetz über den Zivildienst [Zivildienstgesetz], 1986: art. 3). Уз то државна служба може бити редовна и ванредна у случају природних катастрофа, несрећа изузетних размера и ванредних ситуација (Zivildienstgesetz, 1986: art. 6a).

Цивилна одбрана у Аустрији није организована као издвојен систем у ужем смислу, већ представља шири концепт који обухвата различите облике заштите становништва, функционисања друштва и реаговања у кризним ситуацијама. Уставом Аустрије прописана је и употреба оружаних снага у случајевима природних катастрофа и ванредних ситуација, што указује на развијен систем цивилно-војне сарадње у миру, усмерен на заштиту становништва и инфраструктуре без нарушавања принципа неутралности (B-VG, 1920: art. 79). Правна регулатива заштите и управљања катастрофама у Аустрији заснива се на федералном принципу поделе надлежности, што подразумева да не постоји јединствени савезни закон о заштити од катастрофа (*Katastrophenschutzgesetz*) који би важио за целокупну територију државе. На федералном нивоу, координацију у области цивилне заштите, управљања кризама и међународне помоћи у случају катастофа врши Савезно министарство унутрашњих послова, у оквиру којег делује Државни систем управљања кризама и заштитом од катастрофа (*Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement* – SKKM) као механизам координације између Савезног министарства, савезних покрајина и различитих спасилачких и других релевантних организација (Bundesministerium für Inneres, 2024). Међутим, у складу са федералним уређењем државе, нормативно уређење и оперативна организација заштите од катастрофа у значајној мери су у надлежности савезних покрајина (European Commission, n.d.). Свака савезна покрајина доноси сопствени закон, којим се детаљно уређују институционални механизми, организационе структуре, обавезе субјеката заштите и координација деловања у случају природних, техничко – технолошких или антропогених катастрофа. Такав модел усклађен је са уставним начелом децентрализације и омогућава прилагођавање система специфичностима сваке покрајине. Основни циљ ових закона јесте обезбеђивање свеобухватног и координисаног система превенције, реаговања и обнове након катастрофа, заснованог на сарадњи државних институција, локалних самоуправа, специјализованих служби и цивилног друштва. У складу с тим, закони дефинишу улоге и надлежности органа управе, полиције, ватрогасних јединица, здравствених и техничких служби, као и потенцијално ангажовање оружаних снага у пружању помоћи цивилним структурама у ванредним ситуацијама (B-VG, 1920: art. 79). Закони којима се уређује ова област у ширем смислу представљају темељ правно-институционалног уређења аустријске политике цивилне безбедности, која је неодвојив део концепта свеобухватне националне одбране. Заштита од катастрофа посматра се не само као хуманитарна и техничка обавеза државе, већ и као инструмент очувања друштвене стабилности, јавног поверења и функционалности критичне инфраструктуре у условима криза различитог порекла. Значајну улогу у систему има и цивилно-војна сарадња, која се огледа у ангажовању оружаних снага у подршци цивилним властима у случају природних катастрофа и других кризних ситуација,

при чему су покрајинске војне команде важан елемент повезивања војних и цивилних структура на територијалном нивоу.

Оцене су да аустријске оружане снаге пролазе кроз најобухватнији процес модернизације у својој савременој историји. Са имплементацијом профила оружаних снага *Наша војска* оружане снаге Аустрије пролазе кроз реорганизацију како би се подигла оперативност унутар Аустрије, али и у односу на иностранство. То захтева децентрализовано и истовремено распоређивање свих трупа, операције првенствено у урбаним срединама, надзор великих подручја, висок степен мобилности распоређених снага, заштиту критичне инфраструктуре и објеката од стратегијског значаја, као и аутономију и самодовољност трупа. Очекује се да потпуно мобилисане аустријске снаге буду способне за оперативну употребу широм земље. Овај процес је структурисан и кроз стратегијски *План развоја и модернизације аустријских оружаних снага до 2032. године* (*Aufbauplan Österreichisches Bundesheer 2032+*) и *Циљану визију аустријских оружаних снага до 2032. године* (*Zielbild ÖBH 2032*), што представља одговор на радикално измењен безбедносни контекст у Европи, нарочито након 2022. године и почетка рата у Украјини. Програм је усмерен на јачање способности за територијалну одбрану, дигиталну трансформацију и свеукупну отпорност од хибридних и сајбер претњи. Дефинисан војно-стратегијски циљ односи се на изградњу оружаних снага способних да бране Аустрију од било ког војног напада и да заштите свој народ (Bundesministerium für Landesverteidigung, 2024). Суштина плана развоја састоји се од три области: мобилност служби хитне помоћи; заштита и ефикасност војске и самодовољност и одрживост. Приближно 16 милијарди евра је планирано за инвестиције у ове области до 2032. године: отприлике 5 милијарди евра за мобилност, 7 милијарди евра за заштиту и ефикасност и 3 милијарде евра за самодовољност и одрживост. Визија развоја подразумева структуралну реорганизацију, повећање броја борбено оперативних јединица и модернизацију опреме у свим родовима. Планира се ојачање малих јединица (батаљона, пука) и бригада уз допуњавање недостајуће опреме и набавку нове. Стратегија предвиђа унапређење система командовања, комуникације и обавештајне подршке, увођење дигитално повезаних командних структура и стварање предуслова за мултидоменско деловање у копненом, ваздушном и сајбер простору. Стратегијске инвестиције обухватају све домене. У области копнених снага, набавка 225 нових оклопних возила Pandur 6x6 EVO и модернизација постојећих тенкова Leopard 2 A4 и борбених возила пешадије Ulan су кључни елементи (IISS, 2025). Планирано је и формирање новог тенковског батаљона, што би представљало значајно проширење оклопних капацитета у последњих неколико деценија. Истовремено, значајан напредак је остварен у домену противваздухопловне одбране, где је уговорена набавка нових система Skyranger 30 за борбу против дронова и планира се набавка система средњег и дугог домета, уз приступање иницијативи за изградњу интегрисаног европског система противваздухопловне одбране под називом *Европски небески штит (European Sky Shield)* (Bundesministerium für Landesverteidigung, n.d). Као део модернизационог плана и ваздухопловство Аустрије ће бити значајно оснажено: прво, у периоду 2022-2028. године Аустрија ће набавити укупно 36 јединица хеликоптера AW169M Lion, што значајно побољшава капацитете за транспорт, спасилачке и вишенаменске мисије (Jennings, 2023); друго, Министарство одбране Аустрије изабрало је авион C-390 Millennium као наследника старих C-130 Hercules транспортних платформи са очекиваним испорукама у другој половини деценије (Charpentreau, 2023). Ова набавка ће омогућити већу мобилност, логистичку флексибилност и самосталност у извођењу међународних и хуманитарних операција. Поред тога, анализирају се могућности за системске набавке противаздухопловних система као што су IRIS-T SLS/SLM или Patriot ради ојачавања регионалне компатибилности и способности пресретања ваздухоплова и ракетних пројектила. У оквиру програма *Mission Forward* предвиђена су и улагања у проширење флоте хеликоптера Black Hawk и модернизацију Eurofighter Typhoon платформи (Defense

Advancement, 2024). Застарели хеликоптери „Alouette“ III и OH-58, као и AB 212 у средњем року, биће замењени модерним хеликоптерима. У надзору ваздушног простора, активна компонента ће бити допуњена и ојачана (Prammer & Hofbauer, 2023). Посебан акценат стављен је и на увођење беспилотних летелица, развој електронског ратовања и унапређење сајбер одбране.

Аустријске власти су у области одбране планирале и инфраструктурни пројекти који подразумевају обнову војних касарни, логистичких база, складишта и полигона, што има и шири економски ефекат кроз ангажовање домаће индустрије (Bundesministerium für Landesverteidigung, 2024). Финансијски оквир модернизације дефинисан је доношењем *Закона о финансирању националне одбране* (Landesverteidigungs-Finanzierungsgesetz, 2022). Овим законом се обезбеђује стабилан и предвидив буџетски оквир за дугорочна улагања у оквиру Плана развоја и модернизације. Закон гарантује финансирање свих кључних програма модернизације, укључујући техничко опремање, инфраструктурна улагања, кадровску обуку и развој истраживачко – иновационог потенцијала. Према *Годишњем извештају Парламента Аустрије о стању националне одбране* (*Landesverteidigungsberichtu 2024/2025*), укупан финансијски оквир који ће бити на располагању до 2032. године износи између 16 и 18 милијарди евра, што представља највеће повећање војног буџета у савременој историји Аустрије (Parlament der Republik Österreich, 2025). Тај оквир обухвата и средства за дигитализацију командних структура, модернизацију борбених возила и оклопних система, као и за развој инфраструктуре и енергетске отпорности војних објеката. У ширем контексту, овај процес модернизације има и политичку димензију. Он подразумева балансирање између очувања суверенитета и неопходне сарадње са партнерима из ЕУ и НАТО у областима заједничких вежби, стандарда и обуке. Успешност реализације плана зависиће од континуитета политичке воље, финансијске дисциплине и способности да се пројекти реализују у складу са динамиком технолошког развоја.

Систем одбране Републике Аустрије заснива се на уставом утемељеном концепту свеобухватне националне одбране, стеченој неутралности, демократском цивилном надзору над оружаним снагама и интеграцији војних и цивилних безбедносних капацитета. Његове основне предности огледају се у институционалној ширини концепта одбране, развијеном моделу цивилно-војне сарадње, ослањању на резервни и милицијски потенцијал, способности деловања у планинском и урбаном окружењу, као и у континуираној модернизацији копнених, ваздухопловних и сајбер способности. Аустрија има релативно мали контингент активног састава и ослањања се на мобилизацију резерве и има ограничене поједине борбене капацитете. Њена неутралност је проистекла из положаја у коме је била током и после Другог светског рата и уговора којим је проглашена њена стална неутралност, садржана у уставном закону, што се у садашњим условима показује као сложен проблем који произлази из растућих европских безбедносних интеграција.

4.2. Стратегијски концепти и системи одбране држава Европе чланица НАТО: Данска, Норвешка, Шведска и Финска[51]

4.2.1. Стратегијски концепт и систем одбране Краљевине Данске

Краљевина Данска је уставна монархија и најјужнија нордијска држава. Позиционирана је на полуострву Јутланд (Јиланд), а територију ове државе чини преко 450 острва. Обухвата и две самоуправне територије – Фарска острва и Гренланд. Заузима површину од око 43 хиљаде квадратних километара и има око шест милиона становника. Чланица је ЕУ од 1973. године, са изузећем аутономних територија Фарска острва и Гренланд, али има властиту валуту – данску круну. Према подацима ММФ Данска је у 2024. години остварила реални БДП у вредности од преко 500 милијарди долара или око 85 хиљада долара по становнику (IMF, 2025). Положај данских острва на пловном путу између Балтичког мора и светских океана, као и на правцу повезивања нордијског простора са средњом Европом, имао је значајан утицај на развој трговине, али и на обликовање политичке и војне стратегије државе која се данас убраја у једну од економски најразвијенијих у свету. Основни уставноправни акт јесте Устав Краљевине Данске (Grundloven, 1953) који се сматра једним од најстаријих писаних националних устава на свету који је још увек на снази (измењен 1953. године када је дводомни парламент замењен једнодомним). Према уставу, Данска је уставна монархија са наследним монархом као шефом државе и поделом власти на законодавну, извршну и судску. Краљ представља земљу у иностранству и предводи владу, али нема политичку моћ, а најважнији политички органи су дански парламент и влада. Карактеристика Устава Данске јесте да уређује политички систем и основна права грађана, али се њиме детаљно не обухватају питања безбедности и одбране. Законодавна власт дата је парламенту (*Folketinget*), док извршну има влада или Кабинет министара на челу са премијером (Grundloven, 1953).

Развој данског система одбране не може се разумети без њеног искуства неутралности. За Краљевину Данску је друга половина деветнаестог века веома значајна јер је тада стекла неутралност, коју је успела да сачува и током Првог светског рата. Међутим, упркос пакту о ненападању са Немачком, Данска је у Другом светском рату била окупирана 1940. У то време су дански органи управе и полиција функционисали, а Данска није била у обавези да шаље војнике да ратују за Немачку, уз дозвољену слободну трговину и са ривалским силама (Trapara, 2016: 378-379). За узврат је била у обавези да даје уступке у унутрашњој и спољној политици и преусмерава трговину према Немачкој. Услед појачаних захтева окупационих власти и повремених отпора данског становништва, Немачка је 1943. године укинула формалну неутралност Данске и успоставила директну окупациону управу. Из тог периода потиче стратегијско опредељење Данске да своју одбрамбену политику темељи на концепту тоталне одбране, јер одбрану од Немачке није могла да заснива само на употреби војске, већ је било потребно ангажовање и других делова друштва, уз координацију и осигурање функционисања целокупне заједнице, што тадашња држава организацијски, кадровски и материјално није била способна (Astrup, 2006).

Систем одбране Данске након Другог светског рата обликовао је неуспех идеје о оснивању нордијске одбрамбене уније као средства за остваривање колективне безбедности и

[51] Анализа појединих аспеката система одбране Данске, Норвешке и Финске делимично се надовезује на раније објављен рад ауторке „Савремени оружани сукоби као узрок промена националних политика одбране: пример држава Данске, Норвешке и Финске“, у М. Миленковић, Д. Вулетић, А. Пешић, Д. Бојанић и А. Ђукић, *Физиономија савремених оружаних сукоба* (стр. 369–466). Институт за стратегијска истраживања, о утицају савремених оружаних сукоба на националне политике одбране ових држава. У дисертацији су наведена питања проширена, допуњена новијим изворима и разматрана у ширем компаративном оквиру, са тежиштем на стратегијском концепту одбране, тоталној одбрани и систему одбране.

самосталну одбрану региона[52]. У таквим условима Данска, Исланд и Норвешка придружиле су се новоформираном Северноатлантском савезу (НАТО) 1949. године, чиме је Данска по први пут у својој историји постала чланица формалног војног савеза предвођеног највећом војном силом тог доба — САД (Pedersen, 2006: 41). Чланство у НАТО није у потпуности отклонило перцепцију безбедносне угрожености, будући да је положај Данске на улазу у Балтичко море задржао велики стратегијски значај у условима хладноратовске поделе Европе. Током педесетих година постављени су темељи данских одбрамбених снага, које су у великој мери зависиле од војне помоћи САД и Канаде и од којих је добила главне системе наоружања (Petersen, 1987: 22). До 2022. године Данска је имала посебан положај међу нордијским државама Балтичког региона, јер је истовремено била чланица и НАТО и ЕУ.

У постхладноратовском периоду, интересовање за традиционални модел тоталне одбране у Данској је знатно опало, док је безбедносни фокус преусмерен ка учешћу у међународним војним операцијама и суочавању са неконвенционалним претњама (Theussen, 2023: 174), да би у последњих неколико година, фокус поново био враћен на имплементирање концепта тоталне одбране (Ђукић, А., 2025: 397). У институционалном смислу, Данска је чланица различитих међународних ентитета, што њен систем одбране ставља у широку мрежу савезничких и партнерских односа. Као чланица ЕУ, Данска је интегрисала значајан део законодавства и регулативе ЕУ у свој правни систем, али значајан моменат у историји чланства Данске у ЕУ представља тзв. *Единбуршки споразум* (Ђукић, А., 2025: 397). Овим споразумом Данска је добила четири трајна изузећа (*opt-outs*) која су обухватала области заједничке одбрамбене политике, правосуђа и унутрашњих послова, економске и монетарне уније, као и питања држављанства ЕУ. Посебно је значајно изузеће у домену одбране, услед којег Данска није учествовала у иницијативама за развој заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, укључујући војну сарадњу и мисије под окриљем Уније. Иако није давала допринос војним мисијама, активно је имала учешћа у мисијама цивилног карактера, као и у мисијама где су цивилна и војна компонента јасно раздвојене (Theussen, 2023: 168). У контексту руске агресије на Украјину и промена у европској безбедносној архитектури, Данска је 1. јуна 2022. године референдумом укинула изузеће из заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, које је било на снази од 1993. године (European External Action Service, 2022). Референдум је одржан као директан одговор на погоршану безбедносну ситуацију у Европи и у периоду историјских захтева Шведске и Финске за чланство у НАТО. Према званичним резултатима, 66,9% гласача подржало је укидање изузећа, чиме је Данска добила могућност пуноправног учешћа у механизмима као што су Европска одбрамбена агенција (*European Defence Agency – EDA*) и заједничке мисије и операције ЕУ у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Иако Данска интензивно сарађује са ЕУ у домену безбедносне политике, њена примарна одбрамбена оријентација остаје везана за НАТО, који се у стратегијским документима и јавном дискурсу доживљава као кључни гарант националне безбедности ове земље (Ђукић, А., 2025: 398). Такав приступ условљен је њеним дугогодишњим атлантским опредељењем, али и чињеницом да су након Хладног рата смањени национални војни капацитети, што је ограничило способност самосталне територијалне одбране. Због тога Данска развија блиске односе са кључним савезницима унутар НАТО, пре свега са САД, Великом Британијом и Француском, док се сарадња са Немачком све више посматра у контексту безбедности Балтичког региона (Theussen, 2018: 44). На обликовање безбедносне политике Данске током последње деценије значајно су утицали међународни догађаји као што су анексија Крима од стране Русије 2014. године, избор Доналда Трампа (*Donald Trump)* за председника САД 2016. и 2024. године, излазак

[52] Иницијатива о стварању одбрамбене уније нордијских земаља наишла је на противљење СССР, будући да је Финска тада била неутрална земља и да је била обавезана одредбама Совјетско-финског мировног уговора, као последицом учешћа у Другом светском рату на страни Немачке.

Уједињеног Краљевства из ЕУ (Брегзит), као и свеобухватни оружани сукоб у Украјини започет у фебруару 2022. године (Theussen, 2023: 167). У украјинско-руски сукоб из 2022. године Данска је укључена преко уведених санкција држава ЕУ Русији и учешћем у финансијској помоћи и испорукама војне опреме и наоружања Украјини, у оквиру НАТО и самостално (Ђукић, А., 2025: 398).

Будући стратегијски правци развоја одбрамбене политике Данске дефинисани су кроз неколико мерила: потреба да се ефикасно допринесе функционисању НАТО, ЕУ, као и билатералним савезима; захтев да одбрамбене инвестиције доприносу и ширем данском друштву; и, потреба за обновом темељне одбрамбене структуре земље (Danish Ministry of Defence, 2023a). Стратегијом спољне и безбедносне политике (*Foreign and Security Policy Strategy*) (Danish Ministry of Foreign Affairs, 2023) руководство Данске предвиђа дугорочну нестабилност у европском безбедносном окружењу, са посебним освртом на рат у Украјини као централним фактором будућих геополитичких кретања. Званични документи истичу улогу Данске као активног и одговорног актера у подршци међународним организацијама које раде на очувању глобалног мира и стабилности, укључујући УН, ЕУ и НАТО и друге међународне ентитете. У основи, безбедносна и одбрамбена политика Данске остаје усмерена ка НАТО, при чему се посебно наглашава значај очувања и јачања трансатлантских веза, најпре са САД и осталим кључним савезницима. Ипак, улога ЕУ у безбедносном контексту није маргинализована, јер званична стратегија указује на потребу интензивније сарадње унутар ЕУ и доприноса заједничкој европској одбрани, са циљем заштите колективних интереса и вредности на глобалном нивоу (Danish Ministry of Foreign Affairs, 2023).

Према процени данског руководства, дестабилишући утицај Русије у источној Европи и на западу Балкана, све значајније присуство Кине на глобалној сцени, као и демографске и економске промене, растућа регионализација, појачане нерегуларне миграције, као и криза у секторима прехране и енергетике, доприносе појачаној глобалној конкуренцији и повећаној непредвидивости у међународним односима. Ове околности захтевају комплексније приступ у спољној политици Данске и јачање сарадње са партнерским земљама. Поред тога, технолошка револуција, развој квантних технологија и дигитализација представљају изазове који захтевају континуирано унапређење националних капацитета. Јачање отпорности Данске и Европе дефинише се као кључна активност, уз свест о све израженијој повезаности спољне и безбедносне политике са унутрашњим аспектима, што захтева свеобухватну адаптацију на нове услове. У новом геополитичком контексту, сарадња и заједничко деловање у изградњи отпорности и реаговању на савремене изазове, ризике и претње истичу се као кључна одлика данског друштва. Овај приступ се не ограничава само на државе и међународне организације, већ обухвата и компаније у Данској. Посебан значај у овој Стратегији придаје се јачању сарадње нордијских земаља и развоју безбедности у региону Балтичког мора, Арктика и Северног Атлантика. Такође, наглашена је подршка Украјини у текућем сукобу и одлучан одговор на деловање Русије, као и интензивирано ангажовање у суседству и оснаживање позиције ЕУ на глобалној сцени. Данска показује изразит стратегијски интерес за ближу сарадњу с балтичким државама, с обзиром на растући значај региона Балтичког мора и своју одговорност за стабилност тог простора. Истовремено, глобална стратегијска конкуренција оставља последице и на Арктик и север Атлантика, где се Русија, упркос ангажовању у Украјини, идентификује као главна претња, а Кина као потенцијални дестабилизирајући фактор (Security Policy Analysis Group, 2022). Као одговор, Данска интензивира сарадњу са владама Гренланда и Фарских острва, као и са међународним партнерима, уз наглашено присуство одбрамбених снага ради заштите суверенитета и интереса НАТО у региону (Danish Ministry of Foreign Affairs, 2023: 13).

Сличне оцене се налазе у дугорочним стратегијским документима. У анализи безбедносне и одбрамбене политике Данске до 2035. године (*Danish Security and Defence towards 2035*), наглашава се да је Европа поново подељена „новом гвозденом завесом“ као последицом руског напада на Украјину, док САД губе позицију једине глобалне суперсиле, а Кина постаје кључни актер новог светског поретка (Security Policy Analysis Group, 2022: 6, 10). Геоекономски фокус се премешта ка Индо-пацифику, док се истовремено повећава значај трке у технологијама, сајбер безбедности и нуклеарном наоружању. Климатске промене, демографски раст, тероризам и миграције представљају додатне безбедносне изазове. Данска је тим поводом усвојила више националних стратегија за сајбер и информациону безбедност (Center for Cyber Security, 2015; Danish Government, 2021), а у Споразуму о одбрани и безбедности за период 2024–2033. године (*Dansk forsvar og sikkerhed 2024–2033*) наглашена је потреба за свеобухватним одговором на мултидимензионалне претње — од енергетске безбедности до хибридног и информационог ратовања (Forsvarsministeriet, 2023: 2).

Одбрана Данске одражава сложену равнотежу између специфичних безбедносних потреба земље, међународних обавеза и променљивог безбедносног окружења. Одбрана као важно средство безбедносне политике има за циљ да спречи сукобе и ратове, потврди суверенитет Данске и обезбеди интегритет земље, као и да промовише миран развој у свету уз поштовање људских права (Forsvarsloven: Bekendtgørelse af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. [Forsvarsloven], 2017a). Концепт тоталне одбране у Данској представља основу националне безбедности, усмерену према интеграцији свих расположивих ресурса, војних, цивилних, друштвених и економских, који су у функцији заштите виталних интереса државе. Сврха овог приступа јесте успостављање ефикасног, свеобухватног и координисаног одговора на широк спектар кризних ситуација које обухватају природне катастрофе и технолошке инциденате, па до оружаних сукоба, а у циљу одржавања основних функција друштва, заштите живота грађана и очувања имовине (Forsvaret, n.d.a). У том смислу, тотална одбрана не подразумева само одговор на ратну претњу, већ обухвата припрему државе и друштва за све облике дестабилизације, укључујући сајбер нападе, дезинформације, енергетске кризе и друге облике хибридних изазова.

Концепт тоталне одбране у Данској има дубоке историјске корене, који се могу пратити до периода након Другог светског рата. У овој држави се постепено развијало схватање да одбрана државе не може почивати искључиво на војним структурама, већ мора укључивати читаво друштво, што је довело до успостављања модела интегрисане одбране. Овај модел је заснован на координацији цивилних и војних капацитета и оптималном коришћењу укупних друштвених ресурса, што је током Хладног рата послужило као основа за развој мреже цивилне заштите у оквиру одбрамбеног система. Са завршетком Хладног рата, дошло је до значајне трансформације безбедносне политике Данске која је била условљена перцепцијом да је директна конвенционална претња територији земље умањена. Фокус је постепено преусмерен са територијалне и тоталне одбране на подршку цивилном друштву у случају ванредних ситуација у миру, као и на учешће у међународним хуманитарним, стабилизационим и мировним мисијама. Приоритет је дат развоју способности за деловање у мултинационалним оквирима и одговору на нове, неконвенционалне безбедносне изазове, попут тероризма, сајбер угрожавања и хибридних ризика. Кључан корак у институционализацији ових промена представљао је Споразум о одбрани за период 2005–2009. (*Forsvarsforlig 2005–2009*), усвојен 2004. године уз консензус већине парламентарних странака и уз активно учешће опозиције. Овим документом дефинисани су главни правци реорганизације оружаних снага Данске, укључујући професионализацију, повећање мобилности и интероперабилности унутар НАТО, као и стварање способности за брзу и ефикасну реакцију у оквиру међународних мисија (Forsvarsforlig 2005–2009, 2004). Споразуми о одбрани (*forsvarsforlig*) представљају јединствен инструмент политичке

стабилности у данској безбедносној политици од 1988. године, будући да дефинишу буџетска издвајања, структурне приоритете и оквир сарадње са савезницима и међународним партнерима и обезбеђују стабилан оквир за планирање и финансирање одбрамбене политике, кроз постизање широког парламентарног консензуса који доприноси деполитизацији питања безбедности и одбране (Wither, 2020: 66).

Иако је у постхладноратовском периоду концепт тоталне одбране био делимично маргинализован, нова безбедносна стварност у којој доминирају транснационалне и мултисекторске претње, укључујући дезинформације, хибридне претње и енергетску нестабилност довела је до његовог постепеног реафирмисања. Ова ревитализација огледа се у савременим стратегијским документима као што је *Споразуму о одбрани и безбедности за период 2024–2033*, под називом „Воља и способност за преузимање одговорности“ (*Vilje og evne til at tage ansvar: Dansk forsvar og sikkerhed 2024–2033*), усвојеном 2023. године. (Danish Ministry of Defence, 2023b). Овај процес није изолован, већ се уклапа у шири регионални контекст унутар Северне Европе, где државе попут Норвешке, Шведске и Финске такође прихватају мултисекторски и интегрисани модел одбране. У научној литератури се указује да су ове земље, попут Данске, адаптирале своје стратегије како би се успешно супротставиле новим облицима претњи, кроз комбиновање војних и цивилних капацитета у условима нестабилног глобалног безбедносног окружења. Дански модел данас све више тежи изградњи свеобухватног одбрамбеног система у коме је мобилизација целокупног друштва предуслов за ефективан одговор на динамичне и непредвидиве ризике савременог доба.

Интересовање за концепт тоталне одбране у Данској поново је дошло у фокус са закључењем Споразума о одбрани за период 2018–2023. године (Aftale på Forsvarsområdet 2018–2023 [Forsvarsforlig 2018–2023], 2018). У анализи овог документа мора се имати у виду хронолошки контекст, односно да је усвојен 2018. године, пре почетка ратних дешавања у Украјини, али да је још тада перципирано да источни обод НАТО представља зону повећане нестабилности, пре свега због непредвидивог деловања Русије (Ђукић, А., 2025: 402). Истовремено, нестабилности у регионима Блиског истока и северне Африке идентификоване су као „плодно тло“ за ширење милитантног исламизма, транснационалног тероризма и нерегуларних миграционих токова. У геополитичком смислу, Арктик је препознат као подручје на којем се интензивно манифестују климатске промене, док се сајбер простор издваја као извор нових, комплексних безбедносних и социоекономских ризика. Споразум јасно наглашава да је сарадња са НАТО и УН један од стубова данске безбедносне и одбрамбене политике. Данска је споразумом задржала регрутни систем као једну од основних карактеристика тоталне одбране, али је територијална одбрана добила мањи приоритет, јер је фокус усмерен на модернизацију и јачање конвенционалних војних капацитета, нарочито оних који се користе у оквиру НАТО снага за колективну одбрану (Ђукић, А., 2025: 403). Иако Данска у том периоду, за разлику од неких других скандинавских држава, не користи израз „тотална одбрана“ као кључни елемент своје политичке реторике, институционална сарадња између оружаних снага, полиције и служби цивилне заштите под окриљем Министарства одбране функционише управо у складу са принципима тог концепта. Према одредбама самог документа, предвиђено је и повећање броја регрута, до 500 нових војних обвезника годишње, као и активно укључивање војних обвезника у оперативне јединице.

Комбинација професионалног кадра, резервног састава и добровољаца омогућава флексибилнији и функционалнији систем управљања способностима оружаних снага, прилагођен различитим ситуационим изазовима, било у мирнодопским условима или у кризним и ратним околностима (Theussen, 2023: 175). Поменутим одбрамбеним споразумом процењено је да се Данска суочава са претњама озбиљнијим него у било ком другом

тренутку од пада Берлинског зида и наглашава се да се претње могу појавити било где у свету (Forsvarsforlig 2018–2023, 2018). Осим што се њиме наглашава потреба јачања одбамбених способности, документом се у фокус стављају и међународне обавезе: указује се на потребу већег доприноса Данске заједничкој одбрани и одвраћању у оквиру НАТО, као и на јачање капацитета оружаних снага за учешће у међународним операцијама. Такође, предвиђено је и ангажовање војске у подршци очувању унутрашње безбедности, а у контексту терористичких претњи, сајбер напада и кризних ситуација. Поред свих наведених амбиција, у Извештају Северноатлантског савета за 2020. годину наведено је да, упркос напорима, Данска није остварила значајан напредак у односу на претходни период. Посебно је критиковано то што приоритети Данске нису усклађени са стратегијским плановима НАТО, као и да издвајања за одбрану остају недовољна, што додатно оптерећује друге чланице Савеза (North Atlantic Council, 2020).

Још један циљ проистекао из поменутог споразума јесте и ојачање и повећање способности оружаних снага Данске да извршавају задатке широког спектра уз даљи развој способности да делују са већим војним формацијама као саставним делом снага НАТО (Forsvarsforlig 2018–2023, 2018). Овим споразумом описује се да је примарна сврха укупних одбрамбених снага давање доприноса и пријем НАТО јединица на данску територију кроз подршку Данске као земље домаћина. По унутрашњим питањима, способност оружаних снага да допринесу националној безбедности је ојачана, уз посебан фокус на сајбер безбедност, подршку полицији, али и кроз учешће у супротстављању тероризму. Нагласак се поново ставља на безбедносну ситуацију у Балтичком мору, северном Атлантику и Арктику који за Данску представљају стратегијски интерес. Сам положај Данске у Балтичком мору омогућава јој кључну улогу у погледу приступа овом ресурсу, а заједно са Шведском и Норвешком контролише главне поморске путеве. Јуна 2023. године влада и већина странака усвојиле су нови споразум о одбрани и безбедности Данска одбрана и безбедност 2024-2033 (*Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033*) (Forsvarsministeriet, 2023). Споразумом су у целини направљени планови за преоријентацију данске спољне и безбедносне политике, од присуства у светским жариштима до већег учешћа у непосредном окружењу. У складу са претходно усвојеним документима, споразумом се као географски приоритет безбедносне политике Данске поставља њено непосредно суседство, регион Балтичког мора (укључујући балтичке државе), Северно море и крајњи север укључујући Гренланд (Tarociński, 2023). Поред тога, артикулисан је и став да се снаге Данске ангажују у војним мисијама ЕУ на Западном Балкану, Северној Африци и Сахелу у борби против тероризма и спречавању илегалних миграција.

Нови споразум упућује на заокрет у политици Данске где се приоритети безбедносне политике са одговора на кризе и асиметричне операције у свету, фокусирају на непосредно суседство. Историјско јачање данске одбране и безбедности, како се наводи у споразуму, фокусира се на три мерила која одређују општи стратегијски правац за наредних десет година: воља и способност да се допринесе НАТО, ЕУ и савезницима и партнерима; инвестиције у одбрани које морају бити од користи данском друштву; и поновна изградња темеља данске одбране (Forsvarsministeriet, 2023: 5). То подразумева да ће Данска у већој мери испуњавати захтеве и очекивања НАТО и савезника и да ће се свесрдно ангажовати у безбедносној и одбрамбеној сарадњи ЕУ. Улагања у одбрану и безбедност треба да допринесу да инвестиције користе држави и одржавају друштво у равнотежи, као што је блиска сарадња сектора одбране са индустријом и истраживањима. Поновна изградња темеља данске одбране подразумева напоре и улагања у обнову економских и организационих основа оружаних снага кроз: обнову и изградњу војне инфраструктуре, смештајних и других простора; опремање средствима и наоружањем; издвајања за НАТО и

безбедност ЕУ; адаптацију ИТ сектора; и кадровске измене, развој кадровске структуре и стварање оквира за кадрове у оперативним саставима и агенцијама.

Према Споразуму из 2023. године најављен је развој одбрамбених способности као одраз развоја елемената тоталне одбране по дубини структуре друштва и то кроз области сајбер безбедности, заштите критичне инфраструктуре од хибридног ратовања и сајбер напада, јачања сарадње и координације између различитих сектора обавештајних служби, јачања територијалне одбране и цивилне спремности за одбрану, као и даље оспособљавање и јачање оружаних снага за пружање помоћи полицији и цивилним властима, истраживања у индустрији у областима значајним за одбрану, ангажовања ветерана на на одговорна радна места у оружаним снагама, с обзиром на њихов ранији допринос и искуство, јачања оружаних снага и укључивања већег броја лица у резервни састав и јачања националне агенције за ванредне ситуације (Forsvarsministeriet, 2023: 9-11). Фокус се усмерава на оквир за изградњу оперативних снага, који укључује политику одбране, управљање од стране министарства одбране и адекватан начин распоређивања снага на оперативном нивоу (Engen, 2021: 48). То захтева сложене и свеобухватне послове и већи број запослених у сектору одбране, савремене објекте и вежбалишта, технолошки најсавременију опрему и капацитете, а у вези са тим и модернизовану и дигитализовану сајбер одбрану (Forsvarsministeriet, 2023: 8). Подстакнуто перципираним изазовима, ризицима и претњама и дефинисаним првцима развоја оружаних снага и подсистема тоталне одбране, руководство Данске је почело да издваја значајнија средства за потребе одбране. Влада Данске и политичке партије су кроз Споразум из 2023. године планирале инвестирање око 143 милијарде данских круна (око 21 милијарда долара) у безбедност и одбрану у наредних десет година, што ће представљати само део укупних улагања како би се финансирале обавезе према одбрани и безбедности и достигао ниво од 2% БДП годишње до 2030. године (око 8 милијарди долара годишње) (Ђукић, А., 2025: 406). Данска је, према одлукама Самита НАТО у Велсу из 2014. године, била у обавези да ниво улагања у одбрану од 2% БДП обезбеди до 2024. године. Тренутно, Данска за одбрану издваја око 27 милијарди круна годишње (око 4 милијарди долара или 1% БДП). Споразум подразумева општи финансијски оквир и политичке смернице за наредних десет година, а од јесени 2023. године требало је да отпочну преговори о конкретним иницијативама (Danish Ministry of Defence, 2023a). Зато се овај Споразум сматра историјским, јер после завршетка Хладног рата Данска је настојала да смањује улагања у НАТО, а у оквиру тога, и првенствено, у властите оружане снаге и друге форме оспособљавања према плановима НАТО.

Основни нормативни оквир којим се уређује одбрана Данске представља *Закон о одбрани* (Forsvarsloven, 2017a) којим су дефинисани сврха, надлежности, организација и деловање оружаних снага и других структура које чине систем националне одбране. У складу с концептом „тоталне одбране“, који је интегрални део данског приступа безбедности, укупне снаге одбране укључују не само традиционалне војне структуре, већ и шири безбедносни апарат. Систем обухвата оружане снаге (*Forsvaret*), добровољну територијалну одбрану (*Hjemmeværnet – Home Guard*), националну агенцију за ванредне ситуације (*Beredskabsstyrelsen*), као и друге организационе јединице у оквиру Министарства одбране, али и снаге и средства полиције, служби спасавања, грађане, компаније, медије и друге, што захтева и сарадњу ових субјеката. На тај начин концепт одбране у Данској почива на интегративном и свеобухватном моделу који превазилази класичну дихотомију цивилног и војног, укључујући све расположиве капацитете у систему заштите државе и друштва. Главни носилац надлежности у систему одбране је Министарство одбране Данске, чија је централна улога да обезбеди мир, безбедност и слободу грађанима, како у националном, тако и у међународном контексту. Министар одбране представља највишу политичку и административну инстанцу задужену за спровођење одбрамбене политике (Forsvarsloven,

2017a: §9). Основне функције Министарства одбране су: пружање стручне и административне подршке министру одбране, обликовање и имплементацију стратегије у области одбране, безбедности и управљања ванредним ситуацијама, као и надзор и усмеравање рада структура унутар ресора (Danish Ministry of Defence, 2023c). Управна структура министарства је организована у више целина – поред Вишег извршног менаџмента, ту су и специјализовани центри као што су Центар за одбрану и цивилну спремност, Центар за стратегију, финансије и управљање, Центар за сајбер безбедност и дигитализацију, Правни центар и Центар за људске ресурсе. Такав модел управљања одговара модерном разумевању одбране као мултидисциплинарне области, у којој се спајају класични безбедносни изазови са новим претњама, као што су сајбер напади, хибридно деловање и климатске кризе (Theussen, 2023; Tarociński, 2023). Теоријска литература у области безбедносних студија потврђује да Данска, као мала држава са високим степеном институционалне интегрисаности у међународне савезе, придаје посебну важност флексибилности и интероперабилности одбрамбених структура, јер националну одбрамбену политику Данске карактерише наглашена оријентација ка колективној безбедности кроз НАТО и ЕУ, што се рефлектује и у структури и мисијама министарства одбране.

Као чланица НАТО, Данска је у обавези да своје одбрамбене капацитете прилагоди потребама колективне безбедности и савезничке сарадње, како би могла да доприноси спречавању сукоба, управљању кризним ситуацијама и заштити територије Алијансе, у складу са важећим стратегијским документима и оперативним концептима НАТО (Forsvarsloven, 2017a). Закон о одбрани предвиђа да оружане снаге морају бити у стању да ефикасно открију, спрече и неутралишу радње које угрожавају суверенитет, територијални интегритет или уставни поредак Данске. Поред класичних одбрамбених задатака, оружане снаге имају обавезу да доприносе изградњи поверења, стабилности и безбедносне сарадње како са државама чланицама НАТО, тако и са партнерским земљама ван Алијансе, посебно у њеном непосредном геополитичком окружењу, али и на глобалном нивоу (Forsvarsloven, 2017a). У том смислу, мандат оружаних снага укључује учешће у хуманитарним мисијама, мировним операцијама, задацима цивилно-војне сарадње, па чак и у делатностима подршке полицији, када је то прописано законом. Организационо, оружане снаге Данске чине три основна рода: копнена војска, морнарица и ваздухопловство. Они заједно чине окосницу способности за одбрану територије и пројекцију силе у међународним операцијама. Њихову активност допуњује и значајан допринос снага територијалне одбране (*Hjemmeværnet*), које представљају специфичан модел резервног и добровољног учешћа грађана у систему безбедности. Ове снаге су настале непосредно након Другог светског рата као локалне групе отпора, а током Хладног рата биле су организоване као подршка редовним снагама у оквиру територијалне и тоталне одбране. Њихова улога је постала посебно важна у контексту данске стратегије отпора у случају инвазије, али је након завршетка Хладног рата њихова улога делимично преусмерена ка цивилним функцијама – укључујући подршку у ванредним ситуацијама, сарадњу са локалним властима и учешће у хуманитарним акцијама (Ђукић, А., 2025: 408). Међутим, са савременим безбедносним изазовима, посебно након 2014. године и промене безбедносне ситуације у Европи, улога територијалне одбране је поново наглашена као важан сегмент тоталне одбране, са фокусом на подршку оружаним снагама, и унутар земље и у оквиру међународних мисија, као и на одговор у случају природних катастрофа, терористичких напада или других претњи по јавну безбедност.

Данска је током 2025. године значајно појачала своју одбрамбену способност, као резултат националне стратегије усмерене на јачање капацитета за колективну безбедност у Европи и у оквиру НАТО. Укупан резултат на *Global Firepower* за 2026. годину износио је 0.8198, што је позиционирало Данску на 45. место од укупно 145 држава. Ова позиција указује на континуирано задржавање одбрамбене релевантности и умерено побољшање у односу на

претходне године (Global Firepower, 2026). У погледу људства, а у зависности од извора података, данске оружане снаге састоје се између 13 и 21 хиљаде припадника активног састава и између 12 хиљада и 44 хиљаде резервних снага (IISS, 2025; Global Firepower, 2026). Оваква структура омогућава флексибилан одговор и брзу мобилизацију у случају потребе. Потенцијални мобилизациони ресурс процењује се на приближно 2 милиона особа, док се сваке године око 77 хиљада нових војноспособних лица уводи у евиденцију ради организованог одговора на евентуалну оружану агресију (Global Firepower, 2026). Данска одржава компактне и ефикасне оружане снаге са фокусом на доприносима НАТО операцијама, а састоје се првенствено од стручног особља које се допуњава значајним бројем војних обвезника из резервног састава (IISS, 2023: 84).

У Данској је, као једној од ретких европских земаља која је задржала модел регрутне војске у мирнодопским условима, прописана законска војна обавеза, што представља један од кључних елемената њене концепције тоталне одбране. Регрутација је обавезна за све физички способне мушкарце који су навршили 18 година живота, а трајање службе зависи од рода и намене у оквиру којих се она обавља, те се креће од четири до дванаест месеци. У складу са Законом о војној обавези (Værnepligtsloven, 2006), сваки мушки држављанин Данске подлеже процесу регрутације. Закон такође прописује и могућност ослобађања од војне обавезе, уколико су испуњени одређени законски услови, укључујући медицинске, психолошке или моралне разлоге, као што је приговор савести. У практичном смислу, поступак започиње позивом на „Дан одбране“ (*Forsvarets Dag*), који представља централну тачку у административном и информативном процесу регрутације. Дан одбране састоји се из два основна сегмента – информативни део и званичну седницу. Реализује се у оквиру регрутних центара који су територијално распоређени широм Данске, при чему је конкретно место јављања појединаца утврђено у складу са њиховим пребивалиштем. Присуство је законом обавезујуће, а изостанак се санкционише новчаним казнама и, у крајњем случају, могућношћу лишавања слободе (Bekendtgørelse om Forsvarets Dag, herunder session og indkaldelse til værnepligtstjeneste mv., 2017). Током овог дана, регрути се подвргавају систематским медицинским и психофизичким прегледима, као и проценама способности које укључују различите тестове. Циљ ових провера јесте да се утврди степен способности за вршење службе, након чега се кандидати категоришу у три групе: способан, ограничено способан или неспособан за регрутацију. Поред тога, током информативног дела дају се подаци о врстама службе, могућностима за добровољно ангажовање, опцијама професионалне каријере, као и условима рада и обуке у оквиру различитих структура одбрамбеног система. Регрути су дужни да обаве војну службу која се, у зависности од њихове класификације, може реализовати на различите начине (Værnepligtsloven, 2006: §2). Осим службе у оквиру оружаних снага, могу се распоредити и у хитне службе (укључујући реаговање у случају ванредних ситуација), на рад у сврху пружања помоћи земљама у развоју, као и у оквиру цивилног рада за оне који одбијају оружану службу. Дужина војне службе варира: у копненој војсци она траје од четири до дванаест месеци; у морнарици је предвиђено трајање од четири до једанаест месеци; у ваздухопловству четири до једанаест месеци; у Агенцији за ванредне ситуације девет месеци; док је на дужностима у сајбер одбрани служба предвиђена у трајању од десет месеци (Forsvaret, n.d.b). Систем војне обавезе у Данској, поред своје примарне функције у обезбеђивању персоналних капацитета оружаних снага, има и шири социополитички значај: служи као средство за изградњу националне кохезије, јачање безбедносне културе, као и за унапређење сарадње цивилних и војних структура у складу са концептом тоталне одбране. У том смислу, регрутација није само обавеза, већ и инструмент друштвеног интегритета и безбедносне отпорности земље у мирнодопским и кризним условима. Број годишњих регрута повећан је са 4.700 на 7.500, док је обавезна војна служба продужена са четири на једанаест месеци, почев од 2026. године (у табели 4. дат је податак да се 2024. године годишње обучавало око четири хиљаде регрута

(IISS, 2025)). Нарочито значајан корак представља и законска промена којом се регрутна обавеза проширује и на жене. Ова мера, која ступа на снагу 2026. године, има не само практичну функцију у проширењу кадровске базе већ и јаку идеолошку димензију као израз родне равноправности у савременим одбрамбеним политикама.

Са циљем побољшања националне отпорности на хибридне и сајбер претње, Данска је 2024. године, основала Министарство за друштвену безбедност и приправност, у оквиру којег сада делује и Агенција за ванредне ситуације (*Beredskabsstyrelsen*), чиме је ова институција добила нови институционални оквир, али је задржала своје функције. Надлежност новог министарства је координација цивилне заштите, управљање кризама и сајбер безбедност, са садашњим буџетом већим од милијарду DKK (око 140 милиона евра). Циљ оснивања овог тела јесте обједињавање цивилних и одбрамбених капацитета и бржи одговор на ванредне ситуације, укључујући хибридне и сајбер претње. Нормативни оквир цивилне заштите у Данској утврђен је Законом о спремности за ванредне ситуације (Beredskabsloven, 2017), којим се прописује обавеза свих органа власти да, у оквиру својих надлежности, планирају функционисање друштва у условима криза и ванредних ситуација и да израђују одговарајуће планове реаговања. Надлежности у области управљања ванредним ситуацијама распоређене су по принципу секторске одговорности, што подразумева да сваки орган државне управе у оквиру своје делатности има обавезу да планира и обезбеди функционисање система у условима криза. Ова обавеза обухвата процену ризика, дефинисање мера превенције, као и планирање ресурса и процедура за реаговање у кризним условима. Поред тога, јединице локалне самоуправе и региони имају дужност да редовно ажурирају своје планове и усклађују их са националним оквиром, чиме се обезбеђује уједначено и координисано деловање на целој територији државе. Оперативни ниво система заснива се на децентрализованом моделу, у којем су општине и региони носиоци непосредног реаговања кроз организацију служби спасавања, док државни органи, пре свега надлежна агенција за ванредне ситуације, имају улогу координације, надзора и стручне подршке (Beredskabsloven, 2017). Оваква расподела надлежности омогућава истовремено локалну оперативност и централизовану координацију, што представља једно од кључних обележја данског система цивилне заштите. Ако се сагледају све мере и активности које се предузимају у Данској, а којима руководи Министарству за друштвену безбедност и приправност, оне превазилазе послове које треба да обавља цивилна заштита, већ због свеобухватности у заштити друштва спадају у домен цивилне одбране.

Данска одржава малу наменску индустрију, углавном у области електронике, док се у великој мери ослања на увоз одбрамбене опреме од НАТО савезника (IISS, 2023: 84). Тренутна одбрамбена модернизација оружаних снага Данске је усмерена на набавку авиона F-35A и надградњу оклопних возила у саставу механизованих бригада, на усавршавање система противваздухопловне одбране, беспилотних летилица и артиљеријског наоружања већег домета. Ваздухопловна компонента данских оружаних снага у 2025. години броји укупно 117 летелица, од чега је 31 борбени авион, F-16AM, и новонабављени F-35A, као и 34 хеликоптера, укључујући транспортне и вишенаменске платформе. У оперативном плану је и интеграција два авиона Airbus A330 MRTT за допуну горивом у ваздуху, као део мултинационалне НАТО флоте (IISS, 2025; Forsvarsministeriet, 2025a). Овај корак представља важан развој у домену интероперабилности и транспортне способности унутар алијансе. Поморска компонента обухвата модернизовану флоту која укључује неколико вишенаменских фрегата, корвета и патролних бродова. Иако *Global Firepower* не наводи тачан број морнаричких платформи, подаци указују да је данска морнарица рангирана међу првих 50 у свету. Њена улога посебно је значајна у надзору и заштити балтичког и арктичког акваторијума (IISS, 2023). Копнена компонента ојачана је одлуком о набавци 115 нових борбених возила пешадије CV9035 MkIIIC. Уговор о набавци потписан је у децембру 2024.

године, док је испорука возила планирана за период од 2027. до 2030. године (Forsvarsministeriets Materiel-og Indkøbsstyrelse, 2024). Овај подухват је у складу са данском стратегијом трансформације одбрамбених капацитета, што омогућава пуну интеграцију у савезничке снаге.

Данске оружане снаге имају малу способност самосталног деловања, али доприносе бројним ангажовањима у оквиру НАТО, па зато Данска настоји да побољша свој капацитет за колективно одвраћање и одбрану унутар НАТО и способност да учествује у међународним војним операцијама. Са тим циљем се и трансформише војска ради проширења способности од нивоа батаљона и извођења операција ниског интензитета до нивоа бригаде и ратних операција високог нивоа (North Atlantic Council, 2020: 3). Тиме данске оружане снаге показују спремност да унапреде своје способности ради сарадње са већим савезничким војним формацијама, као и да буду домаћин за појачања из НАТО која могу бити распоређена на њеној територији. Данска је крајем 2023. године потписала и билатерални споразум о одбрани са САД који ће омогућити да америчке трупе и војна опрема буду трајно базирани на данској територији у три ваздухопловне базе, чиме ће се завршити седамдесетогодишња забрана о распоређивању страних трупа у овој држави[53]. Споразум је део шире иницијативе САД о распоређивању трупа у овом региону, јер су слични споразуми већ потписани 2023. године са Шведском (иако тада није била чланица НАТО) и Финском, а у Норвешкој су америчке трупе стациониране од 2017. године.

Један од највидљивијих елемената данске реформе јесте значајно повећање буџетских издвајања. Данска је током 2025. и 2026. године определила 50 милијарди DKK (приближно 7 милијарди америчких долара) за одбрамбени сектор, што војну потрошњу подиже на преко 3% БДП, знатно изнад НАТО циља од 2% БДП (Forsvarsministeriet, 2025b; Danish Ministry of Defence, 2025), који је важио у том тренутку и који је подигнут на 5% националних БДП. Према националним изворима, овај тренд се наставља и у будућем периоду кроз дугорочни план финансирања одбране. Средства су усмерена на неколико приоритетних подручја: унапређење система противваздухопловне одбране, даљи развој копнених капацитета и модернизацију морнаричких јединица са посебним акцентом на северне и арктичке регионе.

Може се закључити да се систем одбране Данске заснива на комбиновању колективне безбедности у оквиру НАТО, све већег укључивања у одбрамбене механизме ЕУ и ревитализованог концепта тоталне одбране који интегрише војне, цивилне, институционалне и друштвене ресурсе. Систем одбране Данске се одликује високим степеном интероперабилности са савезницима у НАТО, развијеном цивилно-војном сарадњом,

[53] Најновији догађаји током 2025. и почетком 2026. године повезани са суверенитетом Данске на аутономној територији Гренланд (није члан ЕУ и члан је НАТО), нарушили су односе између Данске и САД, а делимично и са појединим чланицама НАТО из Европе. Гренланд је највеће острво на свету површине од преко два милиона квадратних километара на коме живи око 56 хиљада становника, а располаже значајним количинама рудног богатства (ретки метали, цинк, уранијум, нафра, природни гас) које може бити приступачније услед топљења леда. САД на Гренланду сада имају једну војну базу (тзв. Свемирска база) са око 150 војника и на чијој територији САД имају суверенитет, док су за време Хладног рата имали седамнаест база. Доласком Доналда Трампа на чело САД појавили су се захтеви за преузимањем Гренланда од стране САД који би постао њихова 51. савезна држава, а као разлог се наводи очување опште безбедности САД и онемогућавања Русије и Кине да на овом простору испоље значајнији утицај, као и контрола поморских путева. Оваквим захтевима САД успротивила су се руководства Данске, Гренланда и појединих држава ЕУ сматрајући да то представља противправно анектирање туђе територије. Као могућа алтернатива преузимању целог острва постоји и замисао да САД појачају своје присуство на острву и оформе нове војне базе на чијим ће територијама САД имати суверенитет односно те територије ће бити њихово власништво. Постоји и опција да Данска прода Гренланд САД. Углавном, питање будућности носиоца суверенитета на Гренланду је и даље отворено и нерешено, а Данска и поједине чланице ЕУ су на острво упутиле одређени број својих војника под изговором спровођења војне вежбе.

постојањем регрутног и резервног потенцијала, стабилним политичким оквиром кроз одбрамбене споразуме између владе и свих утицајних партија (владајућих и опозиционих) и актуелном модернизацијом оружаних снага. Данске оружане снаге поседују релативно мали контигент активног и резервног састава, тиме и релативно малу способност самосталног деловања. Држава се дуги низ година у одбрамбеној сфери претежно ослањала на способности НАТО, при чему је за обавезе одбране и развој властитих оружаних снага и одбрамбене индустрије издвајала ограничена и недовољна финансијска средства. Такав приступ према систему одбране има за последице зависност од савезника и већинског увоза наоружања. Перцепција претњи по безбедност, првенствено од Русије, покренула је потребу да се истовремено јачају територијална, поморска, арктичка, сајбер и мобилизациона компонента одбране.

4.2.2. Стратегијски концепт и систем одбране Краљевине Норвешке

Краљевина Норвешка географски припада Нордијском региону северне Европе и обухвата западни део Скандинавског полуострва. Њена територија укључује и бројна острва у акваторијуму Северног леденог мора, острво Јан Мајен у Норвешком мору, као и изразито разуђену обалу, познату по фјордовима, која се простире дуж Атлантског океана и Баренцовог мора. Укупна површина земље износи приближно 385.000 квадратних километара, број становника премашује 5,6 милиона, а административна структура заснива се на подели на петнаест округа (жупанија), Осло је и општина и округ, док су Свалбард и Јан Мајен ван окружне поделе. Норвешка је изузетно богатим природним ресурсима и има глобалну економску препознатљивост захваљујући открићу и експлоатацији налазишта нафте и природног гаса током шездесетих година XX века, што је у потпуности преобликовало њену привредну и друштвену перспективу (Ђукић, А., 2025: 410). Данас се Норвешка сврстава у ред економски најразвијенијих држава света, са реалним БДП у 2024. години од преко 600 милијарди америчких долара, односно више од 105.000 долара по становнику (IMF, 2025).

Историјски развој норвешке одбрамбене политике указује на рефокусирање са политике неутралности према колективној одбрани НАТО. Након што је на референдуму 1905. године прокламовала независност, ова земља је и у току два светска рата покушала безуспешно да исту очува. У Првом светском рату је ипак претрпела губитке, а у Другом светском рату је била окупирана од стране Немачке. Чланица и оснивач НАТО постала је 1949. године, а у њеним северним областима смештене су и НАТО базе значајне за контролу поморског правца између Исланда и норвешке обале. Са завршетком Хладног рата, услед смањене перцепције конвенционалне претње, дошло је до смањења оружаних снага и одбрамбених издвајања и већег усмеравања ка мултинационалним операцијама и управљању кризама (Forsvarskommisjonen av 2021, 2023: 32, 36). До данас је Норвешка учврстила значајну позицију у међународној заједници. Иако није чланица ЕУ, јер су грађани ове земље двапут на референдумима одбили њен улазак у Унију, блиско сарађује са државама чланицама, али и са САД.

Савремена безбедносна политика Норвешке обликује се у условима све већег значаја арктичког и северноатлантског простора и са великим утицајем стратегијског окружења (Norwegian Ministry of Defence, 2020: 8). У њеном непосредном стратегијском окружењу укрштају се конкуренција великих сила, последице рата у Украјини започетог у фебруару 2022. године, јачање руског војног присуства на северу и раст интересовања Кине за арктичке комуникације, али норвешке власти ипак процењују да су балтичке државе изложеније непосредној опасности од руског ревизионизма него сама Норвешка (Saxi, 2023: 113). Поред Русије, активнија спољна политика других регионалних сила, попут Индије и Кине, сматра се дестабилишућом по међународни систем, што уз померање светског

економског центра са Запада на простор Азије може довести до политичке и економске регионализације света (Forsvarets forskningsinstitutt, 2023). Зато се безбедносни изазови више не посматрају само као класична војна претња, већ као спој војних, економских, технолошких, климатских и инфраструктурних фактора. За норвешко руководство приоритет остаје крајњи север, будући да се очекује да ће климатске промене и постепено топљење арктичког леда отворити простор за интензивније цивилне, комерцијалне и војне активности. У таквим околностима северно крило НАТО добија све значајнију улогу у безбедности евроатлантског простора, а пријем Финске у НАТО додатно је појачао његов стратегијски значај. Руске снаге у Северном војном округу не перципирају се само као конвенционална претња Норвешкој, већ и као нуклеарна претња целом НАТО, укључујући САД и Канаду због интерконтиненталних балистичких пројектила који могу бити лансирани са подморница (Szymański, 2021). На тим основама, Норвешка интензивира војну сарадњу са САД, док крајњи север Норвешке и арктички регион постају главни безбедносни приоритети Норвешке, а подручје Балтичког мора, иако важно, остаје секундарно у одбрамбеној стратегији државе (Hill, 2023; Saxi, 2023).

У процесима планирања одбране значајну улогу имају комисије за одбрану које су углавном формиране у време значајних геополитичких промена (Ђукић, А., 2025: 413). Комисија за одбрану[54] је маја 2023. године објавила извештај за 2021. годину (Forsvarskommisjonen av 2021, 2023), којим се безбедносно окружење Норвешке оцењује као изузетно изазовно. И у овом извештају се износи да је постхладноратовска ера данас замењена периодом под утицајем „опасне Русије“, чији се капацитети, укључујући нуклеарне, ваздушне и поморске, перципирају као углавном нетакнути у односу на пређашње стање, као и појачаним геополитичким ривалством између Кине и САД, као доминантних актера. Трговина, технологија и енергија још једном се приказују као актуелизовани делови безбедносне политике, поготово уз брзе промене, технолошки напредак и дигиталну трансформацију који доносе нове изазове и рањивости, али и нове могућности. Комисија даље закључује да је за суочавање са овим изазовима неопходна национална и међународна сарадња и интеракција између различитих сектора и обједињено политичко решење за јачање способности одбране (Forsvarskommisjonen av 2021, 2023).

Имајући у виду сложеност безбедносног окружења, норвешке власти су идентификовале пет основних обележја савремене безбедносне парадигме (Norwegian Ministry of Defence, 2020: 8–9). Ова обележја уочавају се кроз интензивирање ривалства великих сила, што резултира већом нестабилношћу и повећава ризик од оружаних конфликата, а кључни актери, као што су Кина и Русија, користе читав спектар расположивих инструмената државне моћи ради остваривања стратегијских, политичких, економских и војних интереса. Надаље се процењује да је постојећи међународни поредак заснован на правилима под снажним притиском Кине и Русије, које настоје да очувају *status quo* у функцији сопствених интереса. Технолошке промене, чији је развој тешко предвидив и по својој природи изузетно комплексан, имају далекосежне импликације на све сегменте друштва и политике; тиме се нове технолошке иновације перципирају као фактор који омогућава већи домет, разорнији капацитет и већу прецизност оружаних система, што државама које их ефикасно интегришу у војне капацитете пружа значајну стратегијску предност. Наглашено коришћење широког спектра инструмената моћи условљава промену схватања безбедности, тако да изазови са којима се Норвешка суочава више нису искључиво војне природе, већ подразумевају

[54] Комисије за одбрану именује Влада Норвешке са задатком пружања савета о питањима националне безбедности у перспективи од наредних десет до двадесет година, као и оцене последица различитих изазова који би могли да се одиграју у том периоду, а значајне су за развој норвешких оружаних снага. Од Другог светског рата, ово је четврта таква комисија, а прва је формирана након завршетка Хладног рата.

деловање различитих метода које могу бити дипломатског, информативног, економског, обавештајног или другог карактера. И на крају, савремено безбедносно окружење дефинише се као изразито захтевно, са јасним обележјима такмичења, ривалитета и конфронтације, што знатно увећава ризик од избијања међудржавних сукоба, где је посебно значајна заштита ваздушног простора. У ту сврху усвојена је и Стратегија ваздушног простора (Norwegian Ministry of Defence, 2021), која обухвата контролу националних летних коридора, надзор и одбрану од потенцијалних претњи, унапређење интегрисаних система управљања ваздушним саобраћајем и противваздухопловну одбрану. Посебан приоритет у безбедносној политици има и сајбер безбедност; значај дигиталне безбедности је давно перципиран и 2003. године је усвојена прва национална стратегија сајбер безбедности. Најновија, четврта стратегија објављена је 2019. године (Norwegian Ministeries, 2019) и има за циљ да одговори на изазове који настају услед дигитализације норвешког друштва. Стратегија обухвата заштиту критичне инфраструктуре, превенцију и откривање сајбер напада, као и промоцију истраживања и иновација у области сајбер безбедности, чиме се обезбеђује интегрална одбрана дигиталног простора државе.

На основу стратегијских опредељења и постављених циљева политике одбране, као и уочених изазова, ризика и претњи, норвешки систем одбране развија се у складу са концептом тоталне одбране, који је током времена мењан и прилагођаван у зависности од промена безбедносног окружења на националном, регионалном и глобалном нивоу. Овај концепт настао је непосредно након завршетка Другог светског рата, а већ 1946. године формирана је Комисија за одбрану која је у свом извештају нагласила значај јачања оружаних снага Норвешке на принципима тоталне одбране, али и њихове улоге у подршци цивилним структурама (Norwegian Ministry of Defence & Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 2018: 8). Кључни став Комисије био је да се у циљу очувања безбедности земље сви расположиви ресурси морају активирати у условима кризе или рата. Промене у безбедносном амбијенту почетком деведесетих година прошлог века значајно су утицале на редефинисање концепта. Смањење претње класичне војне инвазије против Норвешке довело је до рефокусирања пажње заједнице на заштиту становништва. Аценат се ставља на безбедност појединца, очување људских права и развој капацитета цивилне заштите и приправности за ванредне ситуације, што је представљало адаптацију тоталне одбране новим условима. После 2014. године, услед погоршања безбедносне ситуације у Европи и шире, норвешко планирање одбране поново се снажније ослања на концепт тоталне одбране. У овом контексту развијани су подсистеми територијалне одбране, а истовремено је јачана друштвена отпорност и спремност за деловање у условима кризе и рата (Wither, 2020: 66). Комисија за укупну приправност (*Totalberedskapskommisjonen*) у Норвешкој објавила је 2023. године извештај под називом *„Сада је озбиљно“* (*Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*), у коме је указала на слабости и потребе система националне безбедности и друштвене отпорности (Totalberedskapskommisjonen, 2023). У извештају се наглашава да савремене претње као што су геополитичке тензије, климатске промене, технолошка зависност и демографске трансформације, захтевају свеобухватан приступ приправности. Комисија је формулисала десет главних препорука, међу којима су јачање локалних капацитета, боља координација јавног и приватног сектора, обезбеђивање сигурности у снабдевању и повећање самосталне приправности грађана (Regjeringen, 2023a: 5–15). Овај документ представља један од најзначајнијих стратегијских корака Норвешке у интеграцији цивилне и војне одбране у оквиру концепта „тоталне приправности“ (Frifagbevegelse, 2023: 3–9).

За будући развој одбране Норвешке значајни су дугорочни планови одбране који се периодично усвајају у овој земљи. Најновији Дугорочни план одбране Норвешке, усвојен 2024. године за период 2025–2036. године (*Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*),

представља кључни документ у дефинисању стратегијских приоритета и организационих капацитета норвешког одбрамбеног система. У складу са садржајем раније донетих докумената, План одражава потребу за снажнијим и одрживијим одговором на комплексне и непредвидиве безбедносне изазове у евроатлантском простору, укључујући и растућу конкуренцију великих сила, као што су Русија и Кина, и еволуцију међународног безбедносног поретка (Forsvarsdepartementet, 2024: 2–3). Стратегијски циљ плана јесте јачање способности одбране у условима комплексног и непредвидивог безбедносног окружења, као и осигурање да Норвешка остане поуздан савезник унутар НАТО. Основу документа чини развој све три гране оружаних снага (копнена војска, морнарица и ваздухопловство и противваздухопловна одбрана), уз посебан акценат на интероперабилност, отпорност и повећање способности одвраћања. У области копнених снага, план предвиђа проширење структуре на три бригаде, као и повећање броја регрута и резервиста. Територијална компонента оружаних снага (*Heimevernet – Home Guard*) ће бити ојачана на око 45 хиљада припадника, што ће обезбедити већу територијалну покривеност и националну приправност (Forsvarsdepartementet, 2024: 10). У области морнарице, планирана је изградња најмање пет нових фрегата опремљених хеликоптерима за борбу против подморница, као и набавка четири нове подморнице класе Type 212CD. Посебна пажња усмерена је на развој капацитета за надзор, контролу и деловање у приобалним и морским подручјима, укључујући и интеграцију беспилотних система и сателитског надзора. У домену ваздухопловства, предвиђена је набавка савремених система дугог домета за противваздушну одбрану, укључујући заштиту од балистичких ракета кратког домета, као и удвостручавање јединица система NASAMS уз додатне капацитете за борбу против дронова и ракета. На тај начин се тежиште ставља на интегрисану и свеобухватну заштиту ваздушног простора (Forsvarsdepartementet, 2024: 5–8). Документ такође наглашава значај људских ресурса и инфраструктуре као предуслова за ефикасно функционисање система одбране. Планирана су улагања у кадрове, војну обуку и образовање, као и у објекте и залихе неопходне за дуготрајне кризне и борбене сценарије. Поред тога, истиче се потреба да се ојача отпорност друштва у целини и повећа капацитет прихватања савезничких снага и ресурса на територији Норвешке (Forsvarsdepartementet, 2024: 12–13). Нови дугорочни план представља радикалан заокрет у развоју одбрамбене политике Норвешке у односу на претходни документ из 2020. године. Ако је план из 2020. тежио постепеном јачању и реформама, план из 2024. године доноси квантитативно и квалитативно значајно ширење оружаних снага, уз историјско повећање буџета, што указује на спремност норвешког руководства да активно одговори на растуће безбедносне претње у евроатлантском простору.

Сектор одбране Норвешке структурално обухвата Министарство одбране, Агенцију за инфраструктуру, Агенцију за материјалне ресурсе, Норвешки институт за истраживања одбране и оружане снаге (Forsvaret, 2023). Као и у другим државама, Министарство одбране има кључну улогу у формулисању и спровођењу националне безбедносне и одбрамбене политике; има задатак да надгледа рад свих подређених агенција и врши координацију са другим институцијама од значаја за безбедност државе, пружајући анализе и препоруке влади у погледу креирања безбедносне политике и дефинисања главних смерница за дугорочни развој оружаних снага (Regjeringen, 2014). Агенција за инфраструктуру представља цивилну институцију задужену за изградњу инфраструктурних објеката од кључног значаја за сектор одбране, укључујући објекте за смештај особља, хангаре, писте и техничке радионице и њихово одржавање током читавог века употребе. Агенција за материјалне ресурсе одговорна је за снабдевање оружаних снага адекватном и савременом опремом, од униформи и личне опреме до борбених система, као и за креирање, имплементацију и одржавање технолошких решења у систему одбране. Норвешки институт за истраживања одбране представља главну научноистраживачку и интердисциплинарну

институцију у сектору одбране, са делокругом који обухвата ресоре природних и примењених наука релевантних за развој и унапређење одбрамбених капацитета.

Као централна компонента сектора одбране, норвешке оружане снаге имају кључну улогу у спровођењу политике Министарства одбране и у оквиру концепта тоталне одбране. У сарадњи са савезницима, оне обезбеђују колективну одбрану Норвешке и њених партнера, доприносећи спречавању оружаних сукоба и очувању безбедности и стабилности кроз учешће у међународним операцијама и изградњу капацитета у другим државама (Norwegian Ministry of Defence & Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 2018: 49). Систем одбране Норвешке организован је кроз четири основна вида: копнену војску, морнарицу, ваздухопловство и територијалну одбрану *(Heimevernet – Home Guard*), уз постојање заједничких институција као подршке целокупном систему (Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m. m. [Forsvarsloven], 2017b: §5). Након окончања Хладног рата, оружане снаге Норвешке прошле су кроз значајну трансформацију која је подразумевала редукцију њихове бројности и прелазак на модел мањих, али технолошки опремљенијих и оперативно спремнијих снага. Такав процес реформе био је условљен не само променом безбедносног окружења, већ и потребом усаглашавања са политиком НАТО и доприношењем колективној одбрани у оквиру Алијансе (Norwegian Ministry of Defence, 2016: 2). Мисије оружаних снага засноване су на општем друштвеном мандату да обезбеђују националну безбедност и заштиту територијалног интегритета државе, при чему се као примарни задатак издваја одбрана од сваког вида претње или агресије из иностранства. Њихови задаци артикулисани су кроз пет стратегијских мисија: одбрану Норвешке и савезника; вршење надзорних и обавештајних активности; заштиту државних граница и демократских институција; учешће у изградњи глобалне безбедности; и, пружање подршке цивилним структурама у кризним ситуацијама (Forsvaret, 2021). Оперативни ангажман оружаних снага одвија се како у националним оквирима, тако и у иностранству, што одражава њихову улогу унутар система колективне безбедности. С обзиром на то да цивилно-војна сарадња представља значајни елемент концепта тоталне одбране у Норвешкој, она омогућава интеграцију војних и цивилних капацитета у циљу јачања националне безбедности и отпорности на различите претње. Иако је њихова главна функција одбрана земље од спољне агресије, њихова улога у подршци цивилним структурама поново је добила на значају у последњих неколико година, посебно у случајевима природних катастрофа, ванредних ситуација и операција спасавања. Ова сарадња обухвата планирање, кризни менаџмент, управљање последицама, као и обуку и вежбе у којима учествују сви актери система одбране, укључујући јавни и приватни сектор. Норвешке власти су у циљу пружања подршке особљу ангажованом у хитним случајевима припремиле публикацију која детаљно описује улоге, овлашћења и одговорности свих органа и појединаца укључених у систем цивилне одбране, уз нагласак на могућностима примене различитих метода и механизма (Norwegian Ministry of Defence & Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 2018: 8; Norwegian Ministry of Defence, 2020: 16).

Норвешки институт за истраживање одбране (*Forsvarets forskningsinstitutt*) редовно објављује извештаје и аналитичке студије које обухватају оперативне и стратегијске аспекте функционисања оружаних снага, њихову спремност и интероперабилност са савезницима (Forsvarets forskningsinstitutt, 2023: 12-15). Тако је на основу анализа из 2022. и 2023. године, препоручено да се посебна пажња посвети одговору на ограничене и хибридне претње, јачању надзора и приправности, као и развоју способности за вођење ратова високог интензитета у сарадњи са Шведском и Финском у оквиру НАТО, уз истовремено унапређење интероперабилности са савезницима (Forsvarets forskningsinstitutt, 2023: 12-15). Најновија анализа из 2024. године додатно потврђује потребу за унапређењем способности оружаних снага Норвешке да делују на територији земље у условима високих претњи, као и истраживање примене нових технологија ради смањења климатских емисија током обука и

вежби (Forsvarets forskningsinstitutt, 2024: 8-10). Ове препоруке наглашавају континуирану стратегијску оријентацију Норвешке на јачање спремности, флексибилности и отпорности оружаних снага, уз одржавање интеграције цивилних и војних капацитета у оквиру концепта тоталне одбране (Norwegian Ministry of Defence, 2020: 6-7).

Евидентирајући општи капацитет и расположиве ресурсе, *Global Firepower* је Норвешкој у прегледу за 2026. годину доделио *Power Index* 0,6679, што је сврстава на 39. место од укупно 145 рангираних држава. Ова позиција потврђује профил компактних, технолошки напредних снага које се ослањају на квалитет, интероперабилност у оквиру НАТО и добро уређену логистику, уз ограничену масовност у односу на веће армије (Global Firepower, 2026). Норвешка одржава компактне, али висококвалитетно опремљене оружане снаге, у којима територијална одбрана представља кључни елемент спровођења националне безбедносне политике. Активни састав оружаних снага броји између 25 хиљада и 33 хиљаде људи, од чега копнена војска око 8.300-8.700 припадника, морнарица око 2.300-4.000, ваздухопловство 2900-3650, централна логистичка подршка 7.000–7.500, док резервни састав броји око 40 хиљада особа распоређених у јединицама територијалне одбране широм земље, са планом да тај број буде 45 хиљада (IISS, 2025; Global Firepower, 2026). Оваква структура омогућава постојање активног језгра у резервној територијалној одбрани, које је предмет кадровског јачања, док већи резервни састав пролази кроз периодична увежбавања и допунску обуку, обезбеђујући брзу мобилизацију у случају потребе.

Поред структуре и распоређености активних и резервних снага, од великог значаја је и систем служења војног рока који омогућава снабдевање оружаних снага квалификованим кадровима и подршку територијалној одбрани. Систем служења војног рока у Норвешкој карактерише комбинација универзалне обавезе и селективног приступа, што га чини прилагодљивим потребама оружаних снага. Законом о универзалном служењу војног рока из 2015. године, који обухвата и мушкарце и жене, Норвешка је постала прва држава НАТО која је увела обавезну регрутацију за оба пола (Forsvarsloven, 2017b). Сви пунолетни грађани који испуњавају услове за службу у оружаним снагама подлежу војној обавези у периоду од 19. до 44. године живота. Ипак, на службу се позивају кандидати који показују највећу мотивацију и испуњавају критеријуме способности. Процена способности врши се на основу медицинских прегледа, тестова, интервјуа и других релевантних података, а одлука се доноси уз обавезно присуство кандидата (Forsvarsloven, 2017b). Закон предвиђа и могућност да грађани који нису изабрани за активну војну службу буду распоређени у јединице цивилне одбране или полиције, али је ова пракса у савременом систему регрутације врло ретка и углавном формалног карактера. На тај начин регрутни систем не представља само механизам попуне, већ и важан ослонац концепта тоталне одбране, јер омогућава повећање обучене резерве, територијалну покривеност и повезивање војних и цивилних капацитета.

Војна служба у Норвешкој дели се на редовну и ванредну. Редовна служба подразумева прву и поновљену службу, служење у територијалној одбрани, као и официрску, командантску и специјалистичку обуку (Forsvaret, 2021). Ванредна служба укључује задатке у спречавању и ублажавању последица природних катастрофа и озбиљних несрећа, обезбеђењу кључних објеката и инфраструктуре, подршци виталним друштвеним функцијама, реализацији специјалних вежби за јачање оперативних способности и извршавању хитних задатака за изградњу и одржавање одбрамбених капацитета (Forsvaret, 2021). Трајање војне службе је различито и може трајати шест, дванаест или осамнаест месеци, а неретко и максималних деветнаест месеци, што зависи од потреба оружаних снага и приоритета јединица (Forsvarsloven, 2017b). Јединицама нижег приоритета су намењене краће службе, док по завршетку регрути могу бити укључени у националну гарду или наставити каријеру у активним јединицама оружаних снага (Forsvaret, 2021). Већина регрута се распоређује у јединице територијалне одбране, где настављају обавезу кроз краткотрајне годишње вежбе

све до навршене 44. године живота. Овај модел омогућава дугорочну подршку концепту тоталне одбране, при чему је територијална одбрана један од значајних ресурса за заштиту територијалног простора и интеграцију цивилних и војних капацитета (Norwegian Ministry of Defence, 2020: 6–7). Завршетак прве војне службе носи одређене друштвене бенефите и компаративне предности у даљем образовању или приликом запошљавања (Forsvaret, 2021).

Већ је наглашено да концепт тоталне одбране у Норвешкој представља део цивилно-војне сарадње и подразумева међусобну подршку и координацију између норвешких оружаних снага и цивилног друштва у ситуацијама кризе, било да се ради о мирнодопским околностима или о оружаним сукобима (Norwegian Ministry of Defence & Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 2018: 15). Поред тога, цивилно-војна сарадња обухвата и друге облике интеракције између војних и цивилних институција који нису директно повезани са кризама или ратним стањем. Модел тоталне одбране заснован је на свеобухватном приступу који интегрише целокупну владу, уз координисано деловање јавног и приватног сектора ради очувања националне безбедности (Norwegian Ministry of Defence, 2020: 6). Норвешка стратегија одбране такође се ослања на трилатерални концепт, који, поред цивилно-војне сарадње и могућности мобилизације потребних ресурса, подразумева и повећана улагања у оружане снаге, јачање друштвене свести и унапређење отпорности целокупног друштва (Norwegian Ministry of Defence, 2020: 7).

Норвешки приступ цивилној заштити се дефинише шире у оквиру концепта управљања кризама и укупне друштвене безбедности, те је ближи концепту цивилне одбране. Основни правни оквир којим је ова област уређена у Норвешкој представља Закон о цивилној заштити и приправности за ванредне ситурације (Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret [Sivilbeskyttelsesloven], 2017). Овим законом није регулисано само поступање у ратним условима, већ обухвата и припреме и реаговања на различите врсте ванредних ситуација у миру, као што су природне непогоде, индустријске несреће и други догађаји који могу угрозити становништво, имовину или инфраструктуру. Организационо посматрано, систем је у великој мери децентрализован и заснива се на активној улози локалних власти. Општине имају обавезу да планирају и спроводе мере заштите и припремљености на својој територији, што омогућава прилагођавање локалним ризицима и потребама. На националном нивоу, кључну координациону и надзорну функцију има Директорат за цивилну заштиту и управљање кризама, који представља централну институцију за планирање, стандардизацију и надзор. Садржаји активности Директората превазилазе домен цивилне заштите, те се могу сматрати добро уобличеним системом цивилне одбране. Оперативни део цивилне одбране чини организација цивилне одбране (*Sivilforsvaret*), која представља организовану резервну структуру намењену подршци хитним службама у кризним ситуацијама. Ове јединице су распоређене територијално широм државе, што омогућава равномерну покривеност и брзу реакцију у случају потребе. Њихове основне улоге односе се на пружање помоћи у спасавању људи, евакуацији, логистичкој подршци и санирању последица различитих ванредних догађаја. Систем у целини функционише на принципу расподеле одговорности и међуресорне сарадње, уз укључивање различитих нивоа власти и институција, као и ширег друштва (Sivilbeskyttelsesloven, 2017). На тај начин, цивилна одбрана у Норвешкој није издвојена као посебан и затворен подсистем, већ је саставни део ширег концепта националне безбедности и друштвене отпорности, у којем се цивилни и војни капацитети посматрају као међусобно повезани и комплементарни, уз укључивање свих нивоа власти, као и приватног сектора и друштва у целини.

Финансирање сектора одбране у Норвешкој у последњој деценији карактерише континуирани раст издатака, што је условљено динамичним геополитичким окружењем, повећаним обавезама у оквиру НАТО савеза и неопходношћу модернизације војних

капацитета. За 2024. годину Влада је предложила буџет од око 93 милијарде норвешких круна (приближно 9 милијарди америчких долара или око 2% БДП), што представља повећање од преко 15 милијарди у односу на усвојени буџет за 2023. годину (Regjeringen, 2023b). Овим повећањем обезбеђено је јачање националних војних капацитета, финансирање додатних обавеза у НАТО фондовима и пружање материјалне и финансијске подршке Украјини. Приоритети издвајања у 2024. били су усмерени на повећање броја припадника оружаних снага, подизање степена спремности и расположивости у свим видовима војске, јачање залиха за ванредне ситуације и унапређење територијалне одбране кроз развој свести грађана (Forsvarsdepartementet, 2023a: 7). У складу са усвојеним Дугорочним планом одбране за период 2025–2036. године, Влада је 2024. објавила план који предвиђа историјски раст издатака за одбрану у износу од преко 1.600 милијарде круна током дванаест година, што подразумева значајно унапређење капацитета у свим видовима оружаних снага (Forsvarsdepartementet, 2024). За 2025. годину предложено је повећање буџета за 19,2 милијарде круна у односу на претходни буџет и до укупних издатака од 110,1 милијарде круна, односно око 2,15% БДП (Regjeringen, 2023b). На овај начин Норвешка у потпуности испуњава стандарде НАТО и позиционира се као кредибилан и поуздан партнер у савезничком систему колективне безбедности.

Значајан акценат у буџетским плановима стављен је на капитална улагања и модернизацију наоружања и војне технике, у складу са стратегијским циљевима Дугорочног плана одбране 2025–2036. Програм модернизације обухвата набавку борбених авиона F-35A, као и тенкова Leopard-2A7NO, са циљем обезбеђења надмоћи у копненим и ваздушним операцијама и унапређења интероперабилности са савезницима у НАТО оквиру. Посебан значај има уговор вредан око 10 милијарди фунти, који је Норвешка у августу 2025. године потписала са Великом Британијом, ради набавке најмање пет фрегата класе Type 26, чија је испорука предвиђена од 2030. године, а које ће заменити постојеће фрегате класе Fridtjof Nansen и значајно ојачати капацитете поморске одбране у Северном Атлантику (Norwegian Government, 2025; Breaking Defense, 2025b). У области подморничких способности, Норвешка је у сарадњи са Немачком 2021. године закључила уговор за изградњу четири подморнице класе Type 212CD, са планираном испоруком прве јединице 2029. године и завршетком програма до 2035. године. Ове подморнице треба да ојачају могућности заштите поморских комуникационих линија и унапреде способност одвраћања у северним морима (Thyssenkrupp Marine Systems, 2021; Norwegian Ministry of Defence, 2023). Норвешка такође активно развија ракетне и одбрамбене системе у сарадњи са међународним партнерима, посебно у пројекту надзвучне поморске ударне ракете Tyrfing у партнерству са Немачком, са очекиваним завршетком пројекта до 2035. године. Овакав приступ модернизацији није усмерен само на повећање ватрене моћи, већ и на интеграцију напредних технологија у војне операције, повећање отпорности система и унапређење способности за спровођење операција високог интензитета на националној територији. На тај начин Норвешка осигурава одржив развој одбрамбеног сектора, јачање интероперабилности са савезницима и одржавање свог кредибилитета као поузданог партнера у НАТО савезу (Forsvarsdepartementet, 2023b; Regjeringen, 2023b).

На основу изнетих основа концепта одбране и развијеног система одбране Норвешке, може се закључити да се систем одбране Норвешке заснива на снажној интеграцији у оквир колективне одбране НАТО, изразито развијеном концепту тоталне одбране и свеобухватне приправности, као и на постепеној обнови и модернизацији оружаних снага у одговору на погоршање безбедносног окружења у Европи и на Арктику. Норвешка има јасан стратегијски концепт развоја отпорности на кризне и ратне ситуације према концепту НАТО, који је заснован на концепту тоталне одбране, са развијеним активним оружаним снагама и обученом резервом. Фокус државе у области одбране је стављен на високу материјалну и

технолошку опремљеност, развијену цивилно-војну сарадњу, снажну територијалну одбрану, стабилно дугорочно планирање и значајно повећање буџетских издвајања. Релативно малобројне активне одбрамбене снаге су последица дугогодишњег постхладноратовског смањења војске и високе зависности од савезника.

4.2.3. Стратегијски концепт и систем одбране Краљевине Шведске

Шведска, званично Краљевина Шведска, са Стокхолмом као главним градом, географски је позиционирана као скандинавска и северноевропска држава. Са површином од око 450.000 квадратних километара, пета је по величини земља у Европи. По државном уређењу је парламентарна монархија са владом као извршним органом власти. Шведска оквирно има 10,5 милиона становника и иако је земља релативно мала по броју становника, убраја се у једну од најуспешнијих и најстабилнијих привреда у Европи, чији је реални БДП у 2024. години износио око 780 милијарди долара, односно око 73 хиљаде долара по становнику (IMF, 2025). Од 1995. године је чланица ЕУ, али је задржана шведска круна (SEK). Неутралност је очувала од 1815. године, уз чланство у НАТО програму Партнерство за мир. Неутралност ове земље била је заснована на традицији и сматрана је једном од држава прототипа сталне неутралности. Утицај ратних сукоба у Украјини и перципирана опасност од Русије, навели су шведско руководство да размотри статус неутралности и поднесе захтев за пријем у НАТО. Марта 2024. године Шведска се и формално придружила НАТО као 32. чланица овог савеза.

Шведска од 1814. године није била учесник ни једног рата, а иако је трговала са обе стране у Првом светском рату, успела је да очува своју неутралност. У Другом светском рату је још на почетку рата прогласила неутралност, али се ипак сврстала на страну Финске у Зимском рату, којој је пружила и материјалну и војну помоћ. Своју неутралност очувала је због односа и различитих уступака Немачкој: одустајања од мобилизације војске, дозвољеног преласка немачких трупа преко њене територије за инвазију на СССР или блиских економских односа и извоза гвоздене руде за немачку војну индустрију (Trapara, 2016: 379). Уз то, Шведска хладноратовска одбрамбена и безбедносна политика може се окарактерисати као „оружана неутралност“ (Hagelin, 2009: 286). Иако тада није била чланица НАТО, блиско је сарађивала са западним земљама и развила снажну армију и домаћу одбрамбену индустрију зарад очувања независне неутралности. Поновне тенденције да се одбрана Шведске организује у складу са концептом тоталне одбране јављају се у другој деценији двадесет првог века. До данас, Шведска је прешла пут од државе са једним од најсвеобухватнијих система тоталне одбране на свету током Хладног рата који је укључивао припрему целокупног друштва за одбрану и могао да мобилише до 850 хиљада мушкараца и жена (Lallerstedt, 2021: 91), преко знатног смањења војске и укидања обавезног служења војног рока у временском периоду 2010-2018. година, све до настојања поновног успостављања система тоталне одбране, напуштања политике неутралности и исказивања аспирација ка чланству у НАТО (Đukić i Vuletić, 2023: 630) и на крају пријема у НАТО.

С обзиром на промењену позицију Шведске, очекивано је било да Шведска влада донесе и нову Стратегију националне безбедности (Regeringen, 2024), што је и учињено 2024. године, а која обухвата период до 2030. године. Ова стратегија представља одговор на промењени безбедносни контекст у Европи, посебно након руске инвазије на Украјину и учлањења Шведске у НАТО 2024. године. Стратегија садржи пет водећих принципа за управљање безбедношћу Шведске, а то су хитност и прагматичност, способност деловања и доношења одлука, отпорност и прилагодљивост, укљученост целог друштва и међународна сарадња. Ови принципи се посматрају као оквир за управљање безбедношћу и јачање способности земље да одговори на потенцијалне претње. Уз то представља и оквир за рад владе на питањима националне безбедности до 2030. године, а као најважнији задатак владе и као

највиши приоритет утврђује се очување националне безбедности ове државе. Значајно је да се у Шведској планира и повећање војног буџета и издвајања за одбрану на 3,5 % БДП до 2030. године, што представља највећу милитаризацију од Хладног рата. Планира се да војна одбрана добије преко 170 милијарди круна до 2030. године, а цивилна укупно 37,5 милијарди круна. Тако ће издаци за одбрану износити 2,6 одсто БДП већ до 2028. године (Regeringskansliet, 2024).

Влада Шведске процењује да Русија представља најозбиљнију претњу по националну безбедност ове државе у периоду до 2030. године, а да се напад на Шведску и њене савезнике не може искључити, односно употреба војне силе или претња истом (Regeringen, 2024: 9). Поред Русије, творци Стратегије изражавају забринутост у погледу Кине, због, како оцењују, њеног тоталитарног развоја, геополитичких амбиција и настојања да мења међународни поредак. Уз то, претње и ризици по модерно друштво сматрају се комплексним и бројним. У Стратегији су дефинисани витални национални безбедносни интереси Шведске, а то су: очување безбедности, демократског уређења, слободе, независности, суверенитета и слободе деловања; заштита живота и здравља становништва; одбрана Шведске и савезника од оружаног напада и очување територијалног интегритета; очување способности за снабдевање и функционалности друштва; и очување основних вредности као што су демократија, владавина права и људске слободе и људска права. Из ових виталних интереса проистичу стратегијски национални безбедносни интереси који усмеравају рад на националној безбедности унутар три фокусна подручја: безбедна Шведска; сигурна, отворена и кохезивна Шведска и отпорна и конкуретна Шведска (Regeringen, 2024: 1, 7). Безбедна Шведска подразумева заштиту државе од спољних претњи кроз адекватну спољну безбедносну и одбрамбену политику, НАТО сарадњу, подршку Украјини, улогу Шведске у ЕУ и одбрану светског поретка. Сигурна, отворена и кохезивна Шведска подразумева јачање и заштиту демократије и друштвене кохезије кроз заштиту људских права, владавину права, јачање институција и борбу против криминала и екстремизма. Отпорнија и конкурентнија Шведска се постиже кроз јачање отпорности друштва, снабдевања и економске конкурентности, укључујући прилагођавање климатским променама. Као две очигледне претње које обликују изборе шведских власти препознају се рат и криминалитет. Прокламује се да ће Шведска постати сигурнија и слободнија кроз више начина: подржавањем и пружањем подршке Украјини, јачањем одбрамбених капацитета Шведске, спровођењем суштинске промене у супротстављању организованом криминалу и кроз наставак јачања шведске економије (Regeringen, 2024: 4). Шведско руководство перципира да на глобалном нивоу ауторитарне државе агресивно покушавају да ојачају сопствени утицај и оспоре и преобликују светски поредак заснован на правима, што угрожава шведско благостање. Поред већ наведених претњи, препознају се и насилни екстремизам, тероризам, ширење дезинформација, климатске промене, непријатељски актери (државни и недржавни), хибридне претње и друго. У Стратегији се напомиње и опсежна реорганизација одбрамбеног система организованог на темељима тоталне одбране, а који обухвата војну делатност (војну одбрану) и цивилну делатност (цивилну одбрану) (Regeringen, 2024: 19).

Руска анексија Крима која се одиграла 2014. године и неизвесност повезана са руским амбицијама, посебно је утицала на реинкарнацију концепта тоталне одбране у стратегијском размишљању шведског руководства, и пред шведску власт ставила два изазова: Шведска је препознала сопствену рањивост на типове хибридних операција које су идентификоване током украјинске кризе (а због одсуства цивилне одбране, подложности сајбер нападима, нестанцима струје и другог) и уочила постојање јасне потребе да се према Руској Федерацији делује у функцији одвраћања (Encyclopedia Geopolitica, n.d.). Са обновљеним схватањем да приоритет за оружане снаге Шведске мора бити тотална одбрана, отпочело се са поновним увођењем и имплементацијом тоталне одбране као начином организовања одбране ове

државе. Ова идеја је званично актуелизована 2015. године и од тада су спроведене различите активности. Тотална одбрана Шведске се пре реформе сектора одбране и након укидања тоталне одбране након Хладног рата заснивала на четири компоненте: војној, цивилној, економској и психолошкој одбрани (Lallerstedt, 2021; Malmberg et al., 2023). На тим основама се у плану Шведске безбедносне политике за период од 2016. до 2020. године (Government Offices of Sweden, 2015) апострофира потреба да се развија психолошка и сајбер одбрана у складу са савременим угрожавањима, што је касније резултирало оснивањем Центра за сајбер одбрану и безбедност информација (2020) и Агенције за психолошку одбрану (2022).

Отпорност на претње представља основу шведског концепта тоталне одбране, насталог четрдесетих година прошлог века, али уз одређене модификације и повећану спремност супротстављања тактичким изазовима модерног ратовања (Darling, 2021). Шведска одбрамбена политка дефинише тоталну одбрану (*totalförsvar*) као укупност активности које друштво припремају за рат, са приоритетом да се повећа оперативна борбена способност оружаних снага и осигурање колективних снага шведске тоталне одбране (Government Offices of Sweden, 2015), али се у случајевима када влада прогласи највећи степен приправности, све друштвене функције дефинишу као тотална одбрана. За Шведску је тотална одбрана приступ изградњи отпорности целог друштва (Saxi et al., 2020), где су две основне компоненте: војна и цивилна одбрана. Оружане снаге Шведске одговорне су за одбрану територијалног интегритета и безбедности, као и за одржавање и развој способности шведске војне одбране. Цивилна одбрана се развија са циљем заштите цивилног становништва, најважнијих јавних служби и помоћи оружаним снагама у случају оружаног напада или рата (Government Offices of Sweden, 2021). Надлежност за војну и цивилну одбрану обједињена је у оквиру Министарства одбране Шведске на чијем челу су два министра: министар одбране и министар цивилне одбране.

Опредељење за концепт тоталне одбране операционализовано је 2020. године у документу назива *Тотална одбрана 2021-2025* (Totalförsvaret 2021–2025, 2020). Овим актом постављен је темељ за интегрисану војну и цивилну одбрану Шведске у периоду до краја 2025. године и дефинисани су заједнички циљеви тоталне одбране, унапређење организационе структуре оружаних снага и јачање отпорности. У складу са безбедносним изазовима у балтичком региону и све израженијим захтевима колективне одбране, шведске оружане снаге и даље су примарно конфигурисане за територијалну одбрану, али с израженим трендом прилагођавања вишем степену интероперабилности и мобилности. Повећана забринутост у вези са руском војном активношћу довела је до планског јачања војних капацитета, укључујући трансформацију организационе структуре, модернизацију опреме и интеграцију у шире савезничке и регионалне безбедносне оквире (IISS, 2024: 142). Након овог документа, а под утицајем ратних дешавања у Украјини и пријема Шведске у НАТО, шведска влада је представила и усвојила нови предлог под називом „Тотална одбрана 2025-2030“ (Totalförsvaret 2025–2030, 2024). Док је фаза 2021–2025. била оријентисана на консолидовање постојећих капацитета и прве реформе, период 2025–2030. доноси нове приоритете: значајне инвестиције у модернизацију војне технике, јачање цивилне припреме и развој иновативних обавештајних и сајбер одбрамбених могућности. Ови парламентарни документи, иако сами по себи нису закони, служе као важан стратегијски оквир за израду и доношење специфичних закона, буџетских решења и институционалних промена у систему шведске тоталне одбране. Улазак Шведске у НАТО и неизвесности на глобалном нивоу, постављају Шведску пред историјском одлуком о тоталној одбрани, како се наводи у овом акту. Препознато је да је за постизање адекватне способности неопходна циљана и дугорочна посвећеност, али се и напомиње да на тоталну одбрану државе колективно и квантитативно утичу и колективне обавезе НАТО, пре свега кроз јачање националне одбране и одржавање отпорности друштва (Totalförsvaret 2025–2030, 2024: 10). Планира се да за унапређење

тоталне одбране буду издвојена и значајна средстава за војну и цивилну одбрану, између осталог и да четири бригаде буду оперативне до 2030. године, да се повећа набавка опреме за ваздушну одбрану, организације више интерних вежби и кључне инвестиције за унапређење способности цивилне одбране (службе спасавања, електронских комуникација и снабдевања електричном енергијом). Управо се јачање војних способности и успостављање материјално и кадровски оспособљених и увежбаних јединица препознаје као приоритет Шведске као кредибилне, поуздане и солидарне савезнице. Приоритет јесте и наставак јачања способности у области цивилне одбране и убрзавање њеног развоја (Totalförsvaret 2025–2030, 2024: 12). Оцењује се и да је цивилна одбрана на ниском нивоу развоја, те да се темпо развоја мора убрзати јер се као циљ развоја капацитета поставља цивилна одбрана отпорна на поремећаје у друштву и способна да управља последицама оружаног напада. Овако организована цивилна одбрана доприноси и јачању способности друштва да спречи и управља кризама у мирнодопским условима. Управљање цивилном одбраном у условима повишене приправности и рата треба да се врши преко актера са географском надлежношћу, као и да се омогући да се одлуке на различитим нивоима доносе самостално ради постизања што веће одбрамбене ефикасности.

Јасно подељене одговорности и овлашћења на релевантним нивоима доприносе стабилности одбране. Улоге и овлашћења окружних управа (*länsstyrelser*) одговорних за цивилна подручја морају бити ојачана, као и секторски одговорних агенција. Активности цивилне одбране у условима повишене приправности и рата треба увек да буду усмерене на подршку војној одбрани, на начин који је најцелисходнији за одбрану земље. Самим тим, руководство сматра да је неопходно да се војна и цивилна одбрана и даље развијају координисано и да је неопходно координисано планирање укупне одбране. Војна одбрана има за задатак да одржи територијални интегритет Шведске и заштити националана права и интересе, да заштити слободе деловања против притисака уз употребу војне силе и заштити права и интересе изван територије, у складу са међународним правом. Задаци цивилне одбране односе се на мобилизацију друштва и јачање друштвених способности, али и пружање подршке војној одбрани (Totalförsvaret 2025–2030, 2024: 59-63). Наглашава се и да географска подела цивилних региона треба да представља важну полазну основу, а у случају повећане приправности и рата, штабови цивилне и војне одбране по регионима треба да буду распоређени заједно, кад год је то могуће, како би се осигурала блиска координација.

Према стратегији одбране „Тотална одбрана 2025-2030“ армија Шведске се састоји од борбених и територијалних јединица (Totalförsvaret 2025–2030, 2024: 75). Борбене јединице намењене су за обављање најсложенијих задатака и одликују се добрим способностима за ватру, маневрисање и заштиту и треба да буду у могућности да се концентришу у једном оперативном правцу, или, ако је потребно, да делују у више праваца истовремено. Борбене јединице су најпре намењене за деловање као део већих нивоа јединица (корпус и дивизија) у складу са НАТО оперативним планирањем. Борбене јединице армије састоје се од дивизијске команде са дивизијским јединицама, три механизоване бригаде, једне пешадијске бригаде, једне борбене групе на Готланду, једног норландско пешадијског пука и других самосталних батаљона. Прописано је и да дивизијска способност са придруженим дивизијским јединицама треба да се развија како би могла да води борбу у већим формацијама у складу са НАТО оперативним планирањем. У сврху координације борбе и концентрације ратних јединица, потребно је довођење ударних и јединица подршке на нивоу дивизије. То подразумева, поред већ започетих капацитета командовања, даље организовање два артиљеријска батаљона и једне нове јединице ракетне артиљерије, једног батаљона за електронско ратовање, једног обавештајног батаљона, инжењерског и везног батаљона, једног батаљона противваздухопловне одбране, логистичког батаљона и батаљона за транспорт тенкова. Даље је планирано да до 2030. године три механизоване бригаде и једна

пешадијска бригада буду у највећој мери оперативне. Борбене јединице армије, поред дивизијских и бригадних јединица, састоје се од два батаљона противваздухопловне одбране, два норландска јуришна батаљона, једног јуришног батаљона и других самосталних функционалних јединица. Делови јуришних и норландских јуришних батаљона развијају се као подршка специјалним јединицама. Прописује се и увођење у армију територијалних јединица у облику, на пример, пешадијских, везних и логистичких јединица, превасходно намењених за регионалне задатке. Шведске оружане снаге предлажу да се ове јединице почну организовати у периоду 2025–2030 година у облику чета и самосталних водова, а да се попуњавају регрутима и опремају опремом из борбених јединица када се те јединице замене. Број јединица ће се постепено повећавати и биће завршен до 2035. године. Територијалну организацију Шведских оружаних снага чине територијалне јединице, јединице домобранства и поједине друге јединице. Главна сврха територијалне организације је да омогући мобилизацију и извођење националних и савезничких војних операција на шведској територији (Totalförsvaret 2025–2030, 2024: 76-77). Планира се и надоградња морнарице и ваздухопловства куповином ракетног артиљеријског система и аутономних беспилотних летелица, као и набавка нове опреме и технике. Зарад остваривања свеобухватне одбране, планира се јачање и развој сајбер одбране, обавештајних служби и сателитског надзора.

Шведска је током последње деценије прошла кроз дубоку трансформацију одбрамбене политике, што је кулминирало након руске анексије Крима 2014. године, а нарочито са почетком рата у Украјини 2022. године. Поступно напуштање политике неутралности и формално приступање НАТО у марту 2024. године представља пресудан геополитички помак. Као рефлексија ових процеса, Шведска је у 2026. години заузела 26. место од 145 земаља у оквиру *Global Firepower* рангирања (*Power Index* је 0.4834), што представља знатан напредак у односу на претходне године (Global Firepower, 2026). Укупан број активног војног особља процењује се између 14.800-25.000 људи, док број припадника територијалне одбране износи око 21 хиљаду (IISS, 2025; Global Firepower, 2026). Мобилизацијски потенцијал је преко 100 хиљада лица. Копнене снаге располажу са приближно 110 тенкова Leopard 2 (Strv 122), око 1.300 оклопних борбених возила, 48 самоходних артиљеријских система и 48 вишецевних лансера ракета (Global Firepower, 2026). Иако бројчано ограничене, ове јединице представљају висок маневарски и одбрамбени капацитет, усаглашен са стратегијом „тоталне одбране“ и регионалним обавезама према НАТО. У току је реализација амбициозног програма модернизације који подразумева набавку 44 нова тенка Leopard 2A8 (познатих и као *Stridsvagn 123*), чија испорука ће почети 2028. године, као и надоградњу 66 постојећих јединица (Olsson, 2025). Такође су у току набавке напредних артиљеријских система Archer и борбених возила пешадије CV90, што указује на снажну оријентацију ка мобилним, али технолошки унапређеним формацијама. Шведско ваздухопловство располаже са 199 летелица, од чега са 71 борбеним авионом, углавном варијанте JAS-39 Gripen, док остатак чине транспортне летелице, извиђачки авиони и хеликоптери (укупно 46, од којих ниједан није борбено-јуришни). Упркос релативно ограниченом броју, летелице су технолошки врло напредне и омогућавају брзу реакцију и мобилност, посебно у заштити ваздушног простора над Балтичким морем. Морнарица Шведске, са укупно 80 бродова, обухвата 5 подморница, 7 фрегата и око 25 патролних чамаца, као и низ миноловаца и помоћних јединица. Посебан акценат стављен је на модернизацију корвета класе Visby, на које ће у периоду 2026–2028. године бити интегрисани противваздушни системи CAMM (Langford, 2025). Снажан фокус на обалску одбрану и контролу над критичном инфраструктуром у северном Балтику одражава дугорочну безбедносну стратегију засновану на одвраћању и брзој интервенцији (Global Firepower, 2026), што је додатно подстакнуто стратегијским значајем Шведске као поморске силе у Балтичком мору.

Усмеравање фокуса руководства Шведске на тоталну одбрану утицало је и на враћање и јачање капацитета и обавеза цивилне одбране, занемарених крајем двадесетог века. Таква одлука је операционализована 2022. године формирањем посебног ресорног одељења за цивилну одбрану у оквиру Министарства одбране, промоцијом његовог руководиоца у звање министра за цивилну одбрану први пут након 1947. године. Значајна улога у овом сегменту дата је и раније формираној Шведској агенцији за цивилну заштиту и приправност (MSB – *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*), формираној са циљем развоја отпорности у свим секторима друштва и на свим нивоима власти (Saxi et al., 2020). Агенција је организовала служење војног рока и обуку три хиљаде полазника за распоређивање на дужности у спасилачкој служби, као и друге врсте обучавања потребног кадра; новембра 2019. године је, после више од 30 година неактивности, отпочело континуирано увежбавање делова оружаних снага и цивилног друштва са циљем оспособљавања учесника за заједничко деловање у случају оружаног напада на земљу.

Због широког обима задатака ова Агенција је трансформисана и задржала је само централну улогу у организацији и координацији активности цивилне одбране и одговорност за функционисање сектора за приправност и службе за ванредне ситуације и заштиту цивилног становништва. Одговорност за сајбер безбедност и информатичку сигурност је из надлежности Агенције пренета на нови орган – Центар за сајбер одбрану и безбедност информација (2020), а задатке који су се односили на психолошку одбрану преузела је Агенција за психолошку одбрану (2022). Ова реорганизација је захтевала значајне промене у култури, усмерењима и фокусу деловања постојеће и нових агенција. На почетку 2026. године је преименована у Шведску агенцију за цивилну одбрану и отпорност (MCFM – *Myndigheten för civilt försvar och motståndskraft*) која има обавезу да предузима активности и допринесе испуњавању циљева цивилне одбране и општег циља свеукупне одбране, као и циљева заштите од несрећа и приправности у кризама. Новонастала Агенција је одговорна за питања која се тичу цивилне заштите, јавне безбедности, управљања ванредним ситуацијама и цивилне одбране. Одговорност се односи на мере предузете пре, током и након ванредне ситуације или кризе. Агенција ради у тесној сарадњи са општинама, окружним већима, другим органима, организацијама и приватним сектором како би се постигла повећана безбедност и сигурност на свим нивоима друштва. То се постиже кроз образовање, подршку, вежбе и обуку, регулацију и надзор на нижим нивоима организовања. После осамостаљења организација задужених за сајбер одбрану и психолошку одбрану, Шведска у оквиру цивилне одбране прокламује четири основна циља: да обезбеди реализацију најважнијих друштвених функција, да доприноси способности војне одбране, да заштити цивилно становништво и тиме одржава његову вољу за одбрану и отпорност друштва на спољне притиске (Myndigheten för civilt försvar, 2026).

У области логистике се велики значај даје улози цивилне одбране кроз јачање „отпорности“ у најважнијим друштвеним функцијама: одржавање залиха хране, воде за пиће, енергената и фармацеутских производа, здравствена заштита, транспорт и електронска комуникација и пошта, при чему се обједињује деловање различитих сектора (Totalförsvaret 2021–2025, 2020). На регионалном нивоу, кључни носиоци функција цивилне одбране су регионалне управе (*länsstyrelser*), које координишу активности између националног и локалног нивоа и управљају кризним ситуацијама у оквиру својих територијалних надлежности. Локални ниво чине општине, које су одговорне за непосредно спровођење мера цивилне заштите, функционисање спасилачких служби и обезбеђење основних услуга становништву. Од јануара 2024. године делимично је активирана и дужност у областима општинских спасилачких служби и снабдевања електричном енергијом, где могу бити распоређена лица са одговарајућим вештинама (Totalförsvaret 2025–2030, 2024: 116). У случају повећане приправности могу бити ангажовани актери којима могу бити поверени задаци које немају у

мирнодопским условима, а припреме, планирање и вежбе за прелазак из организације у мирнодопском периоду на организацију у ратном периоду су кључне за функционалност тоталне одбране. Приоритетне области у процесу јачања цивилне одбране су службе за спасавање и заштиту становништва, електронска комуникација и енергетика и транспорт, снабдевање храном и водом, као и здравство.

Агенција за цивилну заштиту и приправност је иницирала и поновно увођење служења војног рока, од 2018. године. Поновним активирањем обавезног служења војног рока, уведен је селективни и родно неутралан систем регрутације како би се ојачали одбрамбени капацитети Шведске у светлу измењене безбедносне ситуације у Европи. Закон о цивилној одбрани и повишеној приправности (Lag om totalförsvar och höjd beredskap, 1992) дефинише да сви грађани Шведске између 16 и 70 година представљају део шведске тоталне одбране и у обавези су, уколико је потребно, да помогну држави да се припреми и води рат, кроз служење у тзв. служби тоталне одбране. Ова обавеза појединаца се остварује кроз један од три облика службе: војну службу, цивилну службу и општу обавезну националну службу (Lag om totalförsvar och höjd beredskap, 1992; Totalförsvaret 2025–2030, 2024, Krisinformation.se, 2025). Војна служба (*värnplikt*) обухвата регрутацију, основну војну обуку (*grundutbildning*), ратни распоред у ратним јединицама, одазивање на вежбе и службу у случају повећане приправности или рата. Уколико влада донесе одлуку о повећаној приправности или мобилизацији, лица су дужна да се одазову. Служба војног рока важи десет година од последње вежбе или окончања обуке, а најдуже до године у којој лице навршава 47 година. У почетку, 2018. године, око 4.000 регрута је позвано на обуку, са плановима да се тај број постепено повећава на 8.000 до 2025. године. Војници се распоређују унутар оружаних снага Шведске ради извршавања задатака у оквиру војне компоненте тоталне одбране. Да би се утврдило ко ће бити позван на служење војног рока, скоро сви који напуне 18 година и имају шведско држављанство и пријаву боравка у Шведској попуњавају упитник Шведске агенције за позивање и процену (*Plikt- och prövningsverket*). На основу података добијених тим упитником, доноси се одлука о позивању на даље тестове и процене. Основна војна обука траје између 9 и 15 месеци, у зависности од специјализације и додељених задатака. Након завршетка обуке, регрути се распоређују у резервни састав и могу бити позвани на додатне вежбе или активну службу у случају повећане приправности или ратног стања. Цивилна служба (*civilplikt*) је предвиђена за појединце који нису распоређени у војну службу, а чији ангажман је потребан за очување функционалности кључних сектора друштва, као што су здравство, енергетски систем, саобраћај, водоснабдевање, комуникације и логистика, а обухвата основну обуку и курсеве. За распоређивања у цивилну службу неопходно је имати релевентне вештине, било да су стечене кроз основну обуку за цивилну службу или кроз другу стручну обуку. Почетком 2024. године влада је активирала просторну цивилну службу за општинске спасилачке службе и сектор електроснабдевања. То значи да људи са потребним основним вештинама могу да буду регрутовани и распоређени у цивилној служби. Општа обавезна национална служба (*allmän tjänsteplikt*) обухвата лица изван војне или цивилне службе која извршавају радне и друге задатке и односи се на све особе између 16 и 70 година старости. Активира се искључиво у ванредним условима – у случају рата, непосредне ратне опастности или када влада прогласти стање повећане приправности. Ова обавеза омогућава властима да распореде грађане на задатке од посебног значаја за функционисање друштва, укључујући физичке, логистике, административне и друге врсте рада у складу са националним приоритетима. Троделна структура обавезне службе осигурава да тотална одбрана Шведске функционише као целовит и интегрисан систем у којем сваки појединац има дефинисану улогу у случају кризе, рата или других ситуација које угрожавају националну безбедност и виталне функције друштва. План је да се број регрута постепено повећа на 10 хиљада

годишње до 2030. године, а затим на 12 хиљада између 2032. и 2035. године, како би се ојачали одбрамбени капацитети земље.

Значајан помак у развоју способности система одбране учињен је од 2015. године на поновном устројству цивилне одбране, ипак, одређени изазови још постоје. Они укључују отежану интеграцију индустрије у систем цивилне одбране због страног власништва у важним друштвеним секторима и постојећег националног законодавства и законодавства ЕУ (Malmberg et al., 2023). Овај изазов препознало је и шведско руководство кроз исказивање потребе координације цивилне и војне одбране, регулисања улоге приватних компанија у укупној одбрани и уређења ратног распореда резервног састава у овим предузећима (Government Offices of Sweden, 2021). Још један значајан проблем за систем цивилне одбране, са којим се сусрећу и друге земље укључујући и Србију, јесу демографски и социјални услови, односно обезбеђење ефикасне одбране уз неповољну демографску ситуацију, све старије становништво и повећане миграције (Czarny & Kubiak, 2022).

Сагледавајући изнете чињенице о политици, стратегији одбране, опредељујућем стратегијском концепту одбране и систему одбране Шведске, општа је констатација да је систем одбране Шведске био релативно у стагнацији у погледу опремљености и кадровских потенцијала дуго после престанка Хладног рата. Перцепције о престанку претњи по безбедност државе и претпоставке да је отклоњена опасност од избијања рата на простору Европе, утицали су на слабљење војне и цивилне одбране (као и у већини европских држава), смањење бројности активних снага, смањење ефективности цивилне одбране и усложавање интеграције приватног сектора у систем одбране. Нова безбедносна процена шведског руководства, а пре пријема у НАТО, имала је за последицу обнављање концепта тоталне одбране и враћање обавезног војног обучавања одређеног контингента регрута, јачање резевне компоненте људства, модернизацију оружаних снага и интегрисање војне и цивилне компоненте одбране у јединствен систем. Фокус на концепт тоталне одбране утицао је и на враћање и јачање капацитета и ширењем обавеза цивилне одбране које су биле занемарене крајем прошлог века. Пријем Шведске у НАТО 2024. године није много изменио њен концепт тоталне одбране, иако су се пред оружане снаге појавили нови захтеви проистекли из обавеза према Алијанси. Систем одбране Шведске дуго је био утемељен на сталној неутралности, што је довело и до развоја стабилног система одбране заснованог на ангажовању свих расположивих унутрашњих потенцијала, а да се при томе Шведска у многоме ослањала и на материјалне изворе унутар НАТО. Садашњи систем одбране Шведске је подређен интересима НАТО, али при томе остаје већ развијен систем одбране заснован на традицији друштвене отпорности, јасном препознавању савремених претњи, јачању оружаних снага, обнови регрутног система, институционалном развоју цивилне одбране и значајном повећању буџетских издвајања.

4.2.4. Стратегијски концепт и систем одбране Финске Републике

Финска Република је северноевропска држава која припада скандинавском и балтичком региону. Географски је позиционирана између Балтичког мора на југозападу, Финског залива на југоистоку и Ботнијског залива на западу, при чему своје границе дели са Шведском, Норвешком и Русијом. Територијална површина Финске износи приближно 338.000 квадратних километара, а становништво броји око 5,5 милиона људи. Реални БДП је према проценама ММФ у 2024. години износио преко 370 милијарди долара или око 66 хиљада долара по становнику (IMF, 2025). Ова земља се издваја као стабилна и добро уређена држава која се високо котира у бројним међународним рангирањима везаним за демократију, слободу говора, владавину права, транспарентност, образовни систем и социјално-економску једнакост. Финска нација је, према неким истраживањима, рангирана као најсрећнија у свету (Grzela, 2022: 212). Финска је парламентарна република са центром власти у главном граду

Хелсинкију, док се локална самоуправа реализује кроз 311 општина и једну аутономну регију (Оландска острва). Устав Финске (*Suomen perustuslaki*) регулише све аспекте законодавства и јавне управе, одражавајући кључне вредности и принципе финске демократије (Suomen perustuslaki, 1999).

Историјско искуство Финске у великој мери је обликовало њен савремени модел одбране. Дугачка граница са Русијом је допринела да односи између ове две земље кроз историју буду комплексни. Финска је као аутономно Велико војводство била у саставу Руске империје од 1809. године, да би током Октобарске револуције у Русији 1917. године, прогласила независност. Совјетска Русија је независност Финске признала исте године, чиме је започео процес остваривања државног суверенитета Финске (Szymański, 2020). Ово ратно и државотворно искуство постало је темељ државне стратегије националне отпорности, која је део актуелне животне парадигме финске безбедности и препозната је као релевантан образац у оквиру НАТО савеза (Gebhard, 2022). Искуство Зимског рата (1939–1940) представља један од историјских темеља финског свеобухватног приступа безбедности. Иако је Финска *Московским мировним споразумом* 1940. године претрпела територијалне губитке, очување суверенитета учврстило је уверење да одбрана државе захтева ангажовање целокупног друштва, а не само оружаних снага. На том искуству развијена је традиција повезивања војних, цивилних и институционалних капацитета, која је и данас основ финског модела свеобухватне безбедности (Szymański, 2020: 16).

Упоредо са војним и финансијским изазовима после Другог светског рата, Финска је изградила посебан међународни статус, који је већим делом био наметнут од стране држава победница у рату. Потписивањем *Споразума о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи* са СССР 1948. године, Финска је усвојила политику активне неутралности. Ова неутралност је била наметнута од великих сила и контролисана од СССР све до његовог распада и престанка дејства Споразума 1992. године. Споразум је дефинисао услове у којима би СССР могао интервенисати у Финској, али је истовремено Финској гарантовао право на независну унутрашњу и спољну политику (Новаковић, 2019b: 245). Та стратегија, позната као *доктрина Паасикиви-Кеконен* (*Paasikiven–Kekkosen linja*), заснивала се на прагматичном балансирању између Истока и Запада. Споразумом је Финска била трајно везана за СССР који јој је гарантовао заштиту у случају напада треће државе, а дозвољено јој је да води самосталну унутрашњу и спољну политику засновану на стратегијском уздржавању, баш као и у случају других стално неутралних држава.

Крајем шездесетих година двадесетог века Финска је, као основну стратегију одбране, усвојила територијалну одбрану, а након тога и концепт тоталне одбране (Новаковић, 2019b: 247). Овај приступ је подразумевао интеграцију оружаних снага, цивилне заштите, економске стабилности и отпорности јавне управе. У периоду Хладног рата, ова стратегија је довела до феномена „финландизације“, односно практичне политике у којој је Финска морала избећи било какве изазовне кораке према Истоку, при чему је избегавала отворени антагонизам према СССР, а истовремено је сачувала унутрашњу демократску структуру и ближе односе са Западом, отварајући пут за коначно приступање ЕУ 1995. године (Inboden, 2014; Tornudd, 2005; Graham, 2023). И у овом периоду је очувала неутралност, па је окретање ка колективној одбрани и тежња ка пријему у НАТО 2023. године била значајна промена у њеној спољној и одбрамбеној политици (Bellomo, 2023: 2). За разлику од већине европских држава које су након завршетка Хладног рата значајно смањиле војна издвајања и напустиле концепт територијалне одбране, Финска је задржала, па чак и надоградила свој модел свеобухватне (тоталне) одбране, чији је основ регрутација и велике и добро обучене резервне снаге (Ossa & Koivula, 2022). Финска, иако са ограниченим одбрамбеним буџетом, успевала је да задржи оперативно способне и кредибилне конвенционалне снаге захваљујући релативно јефтином систему регрутације и поседовању великих резервних снага уместо

активних снага, што се показало као стратегијска предност у односу на друге нордијске државе, посебно у контексту свеобухватне мобилизације (Wither, 2020: 64). Овакав одбрамбени модел није само реликт Хладног рата, већ се континуирано унапређује и адаптира у складу са савременим безбедносним изазовима, укључујући хибридне претње, сајбер нападе и домен свемира. Суочена са нападом Русије на Украјину 2022. године, Финска је додатно ојачала концепт одвраћања, доказујући важност одржавања јаких конвенционалних капацитета као средства заштите суверенитета државе која не располаже нуклеарним арсеналом (Ossa & Koivula, 2022).

Финска као чланица ЕУ од 1995. године, чвршће је повезана са западном заједницом и активно се укључила у креирање и спровођење европске *Заједничке спољне и безбедносне политике*. У последњим годинама, ЕУ је унапредила сарадњу у области одбране са фокусом на јачање одбрамбених капацитета држава чланица, унапређење европске одбрамбене индустрије и технологије, као и заштите грађана Уније од савремених претњи (Finnish Government, 2021; Finnish Ministry of the Interior, 2023). Одбрамбене способности Финске унапређују се и кроз билатералну и мултилатералну сарадњу у овој области (Finnish Government, 2020: 44). Мултилатерална сарадња у области одбране одвија се у оквиру НАТО и ЕУ, али и у оквиру Нордијске одбрамбене сарадње (*Nordic Defence Cooperation – NORDEFCO*) (Ђукић, А., 2025: 430). Билатерална одбрамбена кооперација одвија се са Шведском, Норвешком, САД, али и другим партнерским државама као што су Естонија, Уједињено Краљевство, Немачка и Француска. Ближа сарадња Финске са НАТО успостављена је 1994. године почетком њеног активног учешћа у програму Партнерство за мир, иако њихова сарадња датира и из ранијих периода, јер су фински стратегијски документи дуго идентификовали Алијансу као кључног гаранта европске и трансатлантске безбедности (Finnish Government, 2021; Ossa & Koivula, 2022).

Руски напад на Украјину у фебруару 2022. године довео је до радикалног преиспитивања финске политике неутралности и наглог раста подршке јавности за приступање НАТО. Финска је у марту 2022. званично поднела захтев за чланство, а већ 4. априла 2023. године и формално приступила Алијанси као њена тридесет прва чланица. Овај процес представља најбрже спроведено проширење у историји НАТО (Gotkowska, 2022). Иако Финска има снажне сопствене капацитете за одбрану од конвенционалних претњи, укључујући висок ниво мобилизацијске спремности и географску одбрамбену предност, одлучујући фактор за улазак у Алијансу био је приступ колективном одвраћању, укључујући и тзв. „нуклеарни кишобран“ који пружа НАТО (Graham, 2023). Према ставовима финског политичког врха, чланство у НАТО доноси држави гарантовану сигурност кроз систем колективне одбране дефинисан чланом 5 Северноатлантског споразума. Поред тога, од Финске се очекује да настави развијање сопствених способности и учешће у изградњи укупне отпорности Алијансе, што је део шире стратегије одвраћања НАТО у савременом безбедносном окружењу (Finnish Ministry of the Interior, 2023: 18). Чланство у НАТО означава значајну стратегијску трансформацију, при чему Финска више није само партнер, већ активан учесник колективне одбране. Обавезе које Финска преузима као чланица укључују развој специфичних војних способности и допринос одбрани, посебно у зони од посебног геополитичког значаја (у близини Санкт Петербурга, Балтичког мора и Арктика), односно у рејону блиском руској Мурманској области. То је простор у коме се све више очекује надметање великих сила, поготово у контексту климатских промена и топљења поларног леда, што отвара нове пловне путеве и омогућава експлоатацију потенцијалних ресурса. Због тога НАТО све више усмерава пажњу ка мониторингу и обезбеђивању тог региона (Forsberg, Kähkönen & Moyer, 2022).

У области одбране, као стратегијске националне документе, Влада Финске периодично објављује *Владине извештаје о спољној и безбедносној политици*[55]. У Извештају из 2020. и 2021. године односи великих сила се описују са елементима кооперације и међузависности, иако има назнака да на безбедносну ситуацију посебно утиче такмичење између Русије, САД и Кине, као и све веће тензије настале пандемијом вируса *Covid-19* (Finnish Government, 2020; 2021). Касније, због појачане конкуренције између суперсила и повећања нестабилности у оперативном окружењу, руководство Финске у оквиру *Националне процене ризика за 2023. годину* је оценило безбедносну ситуацију у Европи и Финској као озбиљнију и теже предвидиву него било када од времена Хладног рата, а војни напад Русије на Украјину 2022. године је процењен као фактор који би могао да значајно и дугорочно дестабилизује спољну и безбедносну политику Финске (Finnish Ministry of the Interior, 2023). Најновији владини Извештај из 2024. године означио је чланство у НАТО као ново доба за Финску, иако финско руководство безбедносно окружење Финске и Европе перципира као суштински и трајно погоршано, оцењујући војне активности Русије као „агресивне и незаконите“, при чему не искључује ризик од ширења рата. Финска је остала опредељена за даљи развој свеобухватне одбране ослонцем на развијен систем регрутовања, обученост резерве, мотивисаност за одбрану земље и подршку целог друштва (Finnish Ministry of Defence, 2024: 17-24).

Национална процена ризика за финску безбедност представља кључни инструмент за идентификовање претњи и поремећаја који могу утицати на виталне функције друштва. Процена ризика укључује анализу сценарија претњи и поремећаја, узимајући у обзир висок степен неизвесности у погледу њиховог обима, вероватноће и последица. Прва оваква процена израђена је 2015. године, а најновија ревидирана процена припремљена је у периоду 2022–2023. године, као резултат међусекторске сарадње владиних тела и у великој мери је повезана са националном отпорношћу и Стратегијом безбедности друштва из 2017. године (Finnish Ministry of Defence, 2017). Спремност финског друштва обухвата мере које осигуравају наставак функционисања виталних друштвених система, чак и након краткотрајних прекида, као и примену неопходних ванредних мера током криза у редовним и ванредним околностима. Циљ развијања отпорности је спречавање и ублажавање поремећаја, припрема за примену мера током кризе и ефикасно планирање процеса опоравка. Способност прилагођавања динамичном безбедносном окружењу посматра се као предуслов за изградњу друштвене отпорности. Нарушавање глобалних вредности и ланаца снабдевања, развој дигиталног друштва и хибридне претње, као и нуклеарни инциденти, пожари и други ризици разматрају се кроз разрађене сценарије и стратегије реаговања (Finnish Ministry of the Interior, 2023: 20–93). Очување сајбер безбедности је усмерено кроз *Стратегијске смернице за развој сајбер одбране* из 2019. године (Puolustusministeriö, 2019), где се истиче растућа улога сајбер простора у одбрамбеној политици и указује како дигитализација и технолошка зависност повећавају рањивост виталних функција друштва, што захтева јачање заштите као темеља безбедности.

Током постхладноратовске ере, фински модел тоталне одбране постепено је трансформисан у свеобухватни безбедносни приступ, који је први пут институционално формализован 2003. године (Raitasalo, 2023: 79). Овај модел се заснива на интеграцији различитих актера, државних институција, привредних субјеката, невладиних организација и самих грађана у циљу колективног одговора на све сложенији спектар безбедносних ризика. Временом је овај модел еволуирао у стратегијски конзистентан систем, развијан од педесетих година

[55] Извештаји се објављују ради процене тренутног и будућег безбедносног окружења, утврђивања приоритетних смерница политике одбране, оцене капацитета сопствених одбрамбених снага, усмеравања развоја војске и одбрамбеног система, као и ради прилагођавања међународним обавезама.

двадесетог века, који дубоко одражава финску безбедносну културу и историјски контекст. Њега карактерише снажна улога јавног сектора, уско повезана са развијеном мрежом цивилног друштва (Szymański, 2020: 16). Финска је доследно наставила са применом свеобухватне безбедносне стратегије, изградивши трајну сарадњу између државних органа, привреде и грађана (Grzela, 2022: 211). У националним стратегијама и доктринама прихваћен је термин „свеобухватна безбедност“ (*comprehensive security*), којим се обухвата проширена концепција безбедности – укључујући капацитете за одговор на природне катастрофе, масовне миграције, финансијске и енергетске кризе, сајбер претње, као и заштиту демократије и критичних друштвених система (Saxi, Sundelius & Swaney, 2020: 8). У складу са смерницама НАТО и у сарадњи са савезницима, одбрана Финске заснива се на концепту одвраћања, који подразумева интегрисану војну способност уз подршку целокупног друштва (Finnish Government, 2021: 25). Функција одвраћања је нарочито важна у условима смањеног времена за рано упозоравање и све нижег прага за употребу силе. И пре приступања НАТО, Финска је активно развијала политику отпорности у складу са смерницама Алијансе и делила сопствене праксе са њеним чланицама (Roepke & Thankey, 2019). Предност Финске, као и других нордијских земаља, огледа се у снажној друштвеној отпорности, стабилним институцијама и високом поверењу грађана, за разлику од држава са рањивом управом или корупцијом (Wither, 2020: 64).

Финска се често наводи као модел савремене тоталне одбране. У финском моделу националне безбедности, концепт свеобухватне безбедности представља окосницу планирања отпорности друштва. У Стратегији безбедности друштва из 2017. године (Finnish Ministry of Defence, 2017) задржан је основни принцип заједничке спремности и упркос убрзаним променама безбедносног и технолошког окружења; основни концепти стратегије остали су релативно стабилни, с благовременим прилагођавањем оперативним изазовима. Свеобухватна безбедност се дефинише као сарадднички модел који подразумева заједничко деловање свих актера – државних институција, привреде, цивилног сектора и грађана у идентификацији, планирању и сузбијању ризика. Стратегија из 2017. године поставља принципе који обухватају: демократију и владавину права, јасно дефинисане надлежности, заједничко коришћење ресурса, институционализовану сарадњу, флексибилност, капацитет за опоравак и међународну координацију (Finnish Ministry of Defence, 2017: 28). Овај стратегијски документ идентификовао је седам виталних функција друштва: политичко руководство; међународне активности и активности у оквиру ЕУ; одбрамбену способност; унутрашњу безбедност; економију, инфраструктуру и безбедност снабдевања; функционисање кључних услуга и благостање становништва; и, психолошку отпорност (Finnish Ministry of Defence, 2017: 14–24). Наведене функције одражавају свеобухватан приступ безбедности и представљају оквир за интерсекторску координацију.

Финско руководство је 2023. године донело нову Стратегију безбедности друштва[56] (*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*) (Puolustusministeriö, 2023), која задржава основну структуру претходних стратегија, али уводи значајне надоградње. Уместо фокусирања искључиво на виталне функције, нова стратегија прелази на сценаријски модел планирања који узима у обзир могуће комплексне претње као што су хибридни напади, сајбер претње, масовне миграције, енергетске кризе и пандемије. Уместо ранијих седам функција, стратегија из 2023. структурира отпорност друштва око три кључне области деловања: (1) одржавање основних друштвених функција; (2) заштита националног суверенитета и

[56] Документ *Стратегија безбедности друштва* је објавило Министарство одбране Финске 2023. године (Puolustusministeriö, 2023), али је званично усвојен као владин стратегијски документ 16. јануара 2025. године (Valtioneuvosto, 2025). У академским изворима, као година документа наводи се година његовог објављивања, док се у анализи може истакнути и датум званичне политичке имплементације.

демократског поретка; и (3) развој дугорочне отпорности кроз институционалну и друштвену адаптацију (Puolustusministeriö, 2023: 8–11). Нова стратегија представља еволуцију финског безбедносног модела ка већој операционалности, интероперабилности и интегрисаности са евроатлантским безбедносним структурама, уз задржавање основних вредности свеобухватне безбедности. Иако задржава темеље концепта свеобухватне безбедности, она уводи структуралне и стратегијске надоградње усмерене ка јачању кризне отпорности финског друштва (Puolustusministeriö, 2023; Valtioneuvosto, 2025).

Принципи утемељени у Стратегији из 2017. године и даље су основа спремности финске националне безбедности: заједничка одговорност државе, привреде, цивилног друштва и грађана у очувању виталних функција друштва, док је осам кључних вредности – демократија, владавина права, јасне надлежности, интеграција ресурса, институционална сарадња, флексибилност, капацитет за опоравак и међународна координација, остало као оквир спровођења стратегије (Finnish Ministry of Defence, 2017: 28). Међутим, стратегија из 2025. године уместо статичког оквира дефинише 56 специфичних стратегијских задатака, распоређених по свим министарствима и јавним телима. Ово укључује јасну интеграцију особа, организација и заједница у одговор на хибридне претње, обезбеђење енергетске и финансијске стабилности, заштиту дигиталних и космичких инфраструктура, као и интензивније повезивање с НАТО и ЕУ иницијативама (Valtioneuvosto, 2025). Фокус је премештен на оперативну готовост: стратегија не само да предвиђа потенцијалне кризе, већ формализује капацитете за одговор, праћење ситуације и управљање последицама, при чему се истиче потреба за брзим распоређивањем ресурса, снага и надлежности у кризним ситуацијама. Нарочито је наглашен појачан одговор појединаца и локалних заједница као кључних актера у системима отпорности. Ова стратегија показује оснаживање финског модела тоталне одбране, од традиционалног, инклузивног модела из 2017. године, ка динамичном, мултидимензионалном систему који укључује елементе морала, технологије, јавног поверења и међународне координације.

Финско руководство успешну спољну политику и дипломатију сматра методом да се безбедност одржи под оптималним условима, али да ће Финска гарантовати безбедност своје територије одбраном чак и војним средствима. Финска одржава кредибилну националну одбрану и осигурава да одбрана има довољно ресурса. Владиним извештајем о одбрани из 2021. године апострофирано је да општа регрутација, обучена резерва, одбрана целе државе и висока воља за одбраном настављају да буду темељ одбране Финске (Finnish Government, 2021: 16). Ти принципи потврђени су и у новом Извештају о одбрани из 2024. године, где се експлицитно наводи да „општа регрутација остаје основ финске одбране“ (Valtioneuvosto, 2024: 9). Иако се не предвиђају структурне промене у трајању војног рока, који и даље износи 165, 255 или 347 дана у зависности од врсте службе, нови извештај даје снажну подршку развоју програма који ће омогућити већем броју жена да добровољно приступе војној служби, као и унапређењу родне равноправности у одбрамбеном сектору (Valtioneuvosto, 2024: 22). Према Уставу Финске, сваки грађанин има обавезу да, уколико је потребно, брани државу (Suomen perustuslaki, 1999: 12§). Такав приступ одражава ширу стратегију интеграције целокупног друштва у систем тоталне одбране.

Одбрамбене способности Финске обухватају све домене: копно, море, ваздух, сајбер простор и свемир. Управљање системом одбране координира Министарство одбране, односно његов Одбор за безбедност, док је председник републике врховни командант оружаних снага. Одбрамбена политика интегрише војне капацитете, цивилне институције и целокупне националне ресурсе у јединствен систем одбране (Grzela, 2022: 211). Финске оружане снаге имају задатак да, у свим околностима, обезбеде основне услове живота становништва, функционалност друштва и независност државе. У случају оружаног напада или друге врсте екстерне претње, оне су надлежне за одбрану територије, становништва и уставног поретка

(Puolustusvoimat, n.d.a). Као основне дужности оружаних снага наводе се одбрана територије, подршка цивилним институцијама, учешће у међународној помоћи и мировним мисијама, као и у надзору територије (Finnish Government, 2021: 25). Задаци оружаних снага укључују надзор копненог, поморског и ваздушног простора, заштиту територијалног интегритета, обезбеђење самосталног одлучивања државног врха, као и организовање обавезне и добровољне обуке, уз активно промовисање мотивације за одбрану (Puolustusvoimat, n.d.b). Мирнодопска структура оружаних снага обухвата: Команду одбране, копнену војску, морнарицу, ваздухопловне снаге и Универзитет националне одбране (Puolustusvoimat, n.d.a).

У 2026. години, Финска је рангирана на 48. месту од 145 држава према *Global Firepower Index*, са резултатом од 0.8673, што указује на умерену али стабилну војну способност у оквиру свог регионалног безбедносног окружења (Global Firepower, 2026). Иако овај индекс не представља директну меру борбене моћи, он обухвата комплексну процену војне снаге засновану на факторима као што су људски ресурси, опрема, географски положај, финансије и логистика. Копнена војска укључује пешадијске бригаде способне за одбрамбене операције у различитим теренским условима, оклопне јединице са тенковима Leopard 2A6, борбеним возилима пешадије (BMP-2) и противтенковским системима као што су Javelin и NLAW, што омогућава спровођење тактике „мобилне одбране“ у различитим климатским и географским условима, од густих шума до језерских подручја (Puolustusvoimat, 2025). Инжињерске и логистичке јединице обезбеђују подршку операцијама и омогућавају брзе маневре и снабдевање јединица на фронту. Финска копнена одбрана се ослања на висок мобилизациони капацитет, са око 280.000 оперативних резервиста и више од 870.000 обучених бивших војника који могу бити ангажовани у случају кризе (Valtioneuvosto, 2024). Резервни систем омогућава брзо појачавање активних јединица и интеграцију са територијалним одбрамбеним структурама, које обављају надзор, контролу и одбрану локалних објеката, транспортних рута и критичне инфраструктуре. Овакав приступ омогућава одбрану државе чак и у условима ограничене активне војне снаге и ослања се на принцип свеобухватне одбране свих домена: копна, ваздуха, мора и сајбер простора (Wrange, Bengtsson & Brommesson, 2024). Ваздушна одбрана Финске је организована у три ваздухопловне базе, Лапландску, Корељску и Сатакунтску, са укупном снагом од око 41.100 особа, што представља значајан део укупних људских ресурса војске (Global Firepower, 2026). Финска у наоружање уводи борбене авионе F-35A Lightning II, са првим летовима планираним за другу половину 2026. године и очекиваном пуном оперативном способношћу до краја 2030. године, што представља кључни корак у јачању способности за одбрану ваздушног простора и интеграцију са НАТО савезницима (Puolustusvoimat, 2025). Морнарица Финске броји око 6.700 активних припадника, са мобилизационим капацитетом од 31.500 особа, организовану кроз Обалску бригаду, Обалску флоту и Бригаду Ниланд, као и јединице за противминску борбу и обалске операције (Puolustusvoimat, 2025). Финска морнарица активно учествује у НАТО активностима, као што је Балтичка стража, и редовно изводи заједничке вежбе са савезницима, што доприноси јачању регионалне безбедности и оперативне способности. Финска одбрамбена структура представља добро интегрисан и мултидоменски систем који комбинује модерну опрему, високу мобилизациону способност и концепт свеобухватне одбране. Ваздушне и поморске снаге играју кључну улогу у одбрани националног суверенитета, док копнене снаге и резервни системи обезбеђују дубоку одбрамбену дубину. Сарадња са НАТО савезницима и интеграција савремених технологија, као што су авиони F-35A, доприносе повећању оперативне способности и припремљености Финске за савремене безбедносне изазове. Комплетна интеграција копнених, ваздушних, поморских, резервних и територијалних јединица у оквиру концепта отпорног друштва (*resilient society)* омогућава Финској да одржи ефикасну одбрану у свим доменима, чак и у условима хибридних претњи и сајбер напада, а домаћа индустрија, логистика и цивилна отпорност представљају кључне факторе у одржавању оперативне способности државе у кризним ситуацијама

(Puolustusvoimat, 2025; Valtioneuvosto, 2024; Wrange, Bengtsson & Brommesson, 2024; Global Firepower, 2026).

Поред свих других предности оружаних снага, буџетирања, савремене опреме и наменске индустрије, окосницу јаке националне одбране чини спремност грађана Финске да бране своју државу (Ossa & Koivula, 2022). Ова држава никада није укидала служење војног рока, а фински модел регрутације подстиче одлучност, припремљеност и свеобухватну безбедност (Ruokonen, 2023). Регрутација је одувек уживала широку подршку у Финској, али се заинтересованост грађана значајно повећала након почетка ратних збивања у Украјини 2022. године (Graham, 2023). Према Уставу Републике Финске (Suomen perustuslaki, 1999: §127), сваки грађанин је дужан да учествује у националној одбрани. Та обавеза је конкретизована Законом о војној обавези (Asevelvollisuuslaki, 2007), којим је утврђено да мушки држављани имају дужност од 18. до 60. године живота. Важно је нагласити да у Финској служење војног рока за жене није обавезно. Женама је омогућено добровољно служење у складу са Законом о добровољној војној служби жена[57] и њихово учешће расте кроз војну обуку и службу у јединицама националне одбране (Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, 1995; 2022). Војна служба обухвата процену способности, служење војног рока, обуку у резерви, додатну службу и службу током мобилизације. На основу резултата здравствене, физичке и психолошке провере врши се распоређивање у војну или неоружану службу (Asevelvollisuuslaki, 2007). Сваке године у Финској се обучава око 20–25 хиљада регрута у два контингента (Szymański, 2020) (у табели 4. наведен је податак од око 27 хиљада регрута годишње (IISS, 2025)). Основна обука обухвата усвајање кључних војних вештина, тестирање способности и селекцију за специјалне дужности или командовање. Трајање војног рока зависи од типа службе и категорије задатака: 165 дана за редовне јединице, 255 дана за технички напредне и специјализоване функције, и 347 дана за официрску и подофицирску обуку, као и за посебно захтевне дужности (Asevelvollisuuslaki, 2007, §37). У 2024. години војну службу завршило је око 19 хиљада лица, међу којима и приближно 900 жена које су је похађале добровољно. Општа војна обавеза је модернизована на основу циљева утврђених у извештају парламентарног одбора основаног у ту сврху. Радна група која је разматрала начине реформе регрутовања објавила је свој извештај у јануару 2024. године. Као кључни циљеви наведени су повећање свести младих о домовинској одбрани, као и унапређење њихове менталне добробити и физичких способности. Стратегијом је предвиђено да што већи број младих из обвезничког корпуса заврши војну службу и да број жена у добровољној војној служби настави да расте (Valtioneuvosto, 2024: 37).

По завршетку војног рока, регрути прелазе у резервни састав, који представља најзначајнији ресурс финске одбране. Регрутна обавеза у мирнодопским условима престаје у години када обвезник навршава 30 година, након чега се распоређује у јединице, најчешће у оквиру своје локалне области. Све јединице бригадног нивоа засноване су на резервном саставу. Током служења у резервном саставу (војници и подофицири до педесет, а официри до шездесет

[57] У циљу развоја опште војне обавезе и испуњавања обавезе националне одбране, Државни савет Финске именовао је скупштинску комисију, чија је сврха била да произведе оперативну додатну вредност националној одбрани, подржи одржавање и јачање воље за одбраном државе и повећа равноправност грађана. Комисија је поднела извештај 2021. године у којем су предложене мере за кадровско проширење система одбране повећањем регрутног контингента, пријемом више добровољаца, смањењем броја лица која прекидају војну службу и већим учешћем жена (Valtioneuvosto, 2021). Предложено је успостављање информационих темеља за развој односа младих према националној одбрани већ у школском систему, као и ближе повезивање цивилне службе са концептом свеобухватне безбедности и спремности друштва. Спровођење препорука из овог извештаја довело је и до новог закона о добровољном служењу војног рока за жене, донетог 2022. године (Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta, 2022). Женама је још од 1995. године омогућено добровољно пријављивање за службу под идентичним условима као за мушкарце, а протеклих година војна служба постепено стиче све већу популарност међу женама у Финској.

година живота) обавезна је обука за „освежавање“ знања у укупном трајању од: 80 дана за војнике, 150 дана за подофицире и 200 дана за официре. Годишње ова обука обухвата око 18 хиљада обвезника, што значи да је најмање 40 хиљада људи годишње укључено у војну обуку (регрути и резерва) (IISS, 2023). Поред тога, курсеви националне одбране, које организује Универзитет националне одбране, унапређују сарадњу различитих сектора друштва у кризним условима и подстичу умрежавање актера значајних за свеобухватну безбедност (Ruokonen, 2023). Финска има једну од највиших стопа регрутације у свету, при чему око 80% мушкараца заврши војни рок (Grzela, 2022). На тај начин држава располаже са бројном оружаном силом: око 24 хиљаде припадника у активној служби и око 233 хиљаде у резерви (IISS, 2025). У случају рата оперативна армија би имала око 280 хиљада припадника, док укупан мобилизациони потенцијал прелази 900 хиљада обучених особа. Према плановима Министарства одбране, горња старосна граница за припаднике резервног састава је повећана на 65 година биће повећана. Према плановима Министарства одбране, горња старосна граница за припаднике резервног састава биће повећана, чиме ће укупан капацитет у ратним условима достићи око милион особа до 2031. године (Finnish Ministry of Defence, 2025; Reuters, 2025).

Поред војне одбране, Финска развија и цивилну одбрану чији је циљ заштита становништва у несрећама, оружаним сукобима и другим опасним ситуацијама које се дешавају у мирнодопским условима, а како би се спречили људски губици. Снажна одбрамбена инфраструктура изграђена је на националној свеобухватној безбедносној стратегији и цивилној тоталној одбрани, која би се могла активирати у случају кризе или рата (Forsberg et al., 2022). Финско руководство посвећује посебну пажњу припремама за цивилну одбрану, али и укључивању организација, којима се приписује важна улога у изградњи спремности. Национална цивилна одбрана је у надлежности Министарства унутрашњих послова. Цивилна одбрана се активира у време рата или када постоји ратна или друга опасност (Finnish Ministry of the Interior, n.d.). Финска има око 50 хиљада склоништа цивилне одбране, у којима може да се смести 4,8 милиона људи, а свака зграда већа од 1.200 квадратних метара која се гради или реновира за стално становање, рад или слично, мора имати склониште цивилне одбране (Ruokonen, 2023). Фински модел подразумева блиску сарадњу између приватног и јавног сектора кроз различита партнерства која користе релативне предности обе стране. Подела одговорности се сматра важном јер је сваки орган одговоран за активности из сопствене надлежности, а активности се заснивају на умреженој и координисаној сарадњи. Поред војне службе, финско законодавство предвиђа и добровољну националну одбрану, организовану под надзором и руководством власти, која се користи за развијање способности грађана и власти да учествују у подршци друштву у тешким ситуацијама и изузетним околностима (Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, 2007). Локална одбрана делује на целој територији државе и обавља задатке који током рата укључују заштиту стратегијских циљева, надзор подручја и деловање у случајевима специјалних непријатељских операција, док у мирнодопским условима могу бити коришћене за пружање подршке властима. Састављене су од локалних батаљона, резервиста и добровољаца који познају подручје лоцирања батаљона (INTTI, 2023).

Финска одбрамбена индустрија представља интегрални део националне одбране, покренут политиком одржавања националне одбрамбене способности и отвореношћу за сарадњу са ЕУ и НАТО. Ово осигурава индустријско учешће у опремању националног система одбране и стабилност његовог снабдевања, али и оријентацију на извоз, укључујући међународну одбрамбену индустрију. Финска индустрија, универзитети и одбрамбене снаге имају за циљ да задрже способност управљања животним циклусом, производњом и истраживањима у области напредних технологија материјала и инжењеринга, мултитехнолошких система, као и биолошких и хемијских технологија (Salonius-Pasternak, 2018: 2). Индустрија се углавном

састоји од малих и средњих предузећа, са неколико већих произвођача и у целини је укључена у процес планирања одбране, како би се гарантовао континуитет снабдевања и одржавања оперативних система. Одбрамбена индустрија је високо специјализована, па држава набавља велике количине материјала и опреме из иностранства и активно сарађује са нордијским и европским партнерима. Индустријска сарадња са ЕУ обезбеђује сигурност снабдевања војске и приступ специфичним технологијама (Puolustusministeriö, 2023).

У интересу националне безбедности, фински свеобухватни безбедносни модел повезује државне и недржавне субјекте, укључујући одбрамбену индустрију, локалне самоуправе, невладине организације и цивилне добровољце, што доводи до веће отпорности и спремности финског друштва за деловање у кризним и ратним ситуацијама. Модел подразумева координацију на националном и локалном нивоу, размену информација, редовне вежбе и планове реаговања који укључују све секторе друштва, од здравства и енергетике до саобраћаја и комуникација. Финска у одбрану улаже значајна средства. Након приступања Алијанси у априлу 2023. године, улагања у одбрану су значајно повећана, а буџет за 2025. износио је приближно 6,5 милијарди евра или 2,5 % БДП, са планом да се до 2029. године достигне праг од 3 % БДП (Bank of Finland, 2025; Puolustusministeriö, 2024) (НАТО је поставио нове услове финансирања тако да су државе дужне да за потребе одбране, у оквиру државе и за НАТО, издвајају 5% националног БДП). Поред обезбеђивања модерне опреме и војних капацитета, овај тренд улагања подразумева и развој националне одбрамбене индустрије, унапређење обуке и квалитета резервних снага, као и јачање способности да се Финска истовремено укључи у колективну безбедност у оквиру НАТО структура. Овај приступ одражава одлучност Финске да очува своју територијалну одбрамбену способност, али и да се активно припреми за изазове у светлу актуелне безбедносне ситуације у Европи, укључујући повећане ризике од хибридних претњи, сајбер напада и потенцијалне дестабилизације суседних региона (Global Firepower, 2026; Finnish Ministry of Defence, 2024; Puolustusministeriö, 2024; Bank of Finland, 2025).

Анализа политике, стратегије и система одбране Финске показује да се он заснива на дугорочно развијаном моделу свеобухватне безбедности и тоталне одбране, који повезује војне капацитете, цивилну одбрану, институције државе, привреду и грађане у јединствен систем националне отпорности. Дугогодишња ограничења која су била последица ангажовања Финске у Другом светском рату на страни Сила осовине и њихов пораз, наметнули су Финској неутралност под условима које су дефинисале тада велике светске силе – државе победнице у рату. Развој система одбране који се заснива на концепту свеобухватне (тоталне) одбране, отпочет је шездесетих година прошлог века са тежиштем на интеграцији оружаних снага, развоју цивилне заштите, економској стабилности и отпорности јавне управе, заштити становништва и брзој мобилизацији резервног састава. Систем је постепено трансформисан у свеобухватни безбедносни приступ, који је први пут институционално формализован 2003. године. Развијен систем тоталне одбране, пре пријема Финске у НАТО, био је један од најбољих таквих система у свету, са великим бројем припадника, добро организован и економски и материјално адекватно подржан. Финска је задржала систем тоталне одбране и након пријема у НАТО 2023. године. Основне предности финског одбрамбеног система огледају се у очуваној општој регрутацији, великој и обученој резерви, снажној копненој компоненти, високој мобилизационој способности, развијеној цивилној заштити, друштвеној кохезији и способности да се национална одбрана интегрише са обавезама у оквиру НАТО и ЕУ. Оружане снаге имају мали активни састав у мирнодопским условима и велики резервни потенцијал у људству, тако да способност система зависи од успешности мобилизације, као и из чињенице да чланство у НАТО, поред већег степена безбедности, доноси и шири спектар стратегијских обавеза у северноевропском и балтичком простору.

5. СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТИ ОДБРАНЕ ДРЖАВА У ЧИЈЕМ ЈЕ САСТАВУ БИЛА РЕПУБЛИКА СРБИЈА (1945-2006)

Развој оружаних снага држава које су постојале на тлу данашње Републике Србије може пружити одређене поуке у конципирању тоталне одбране као концепцијског опредељења за организацију система одбране Републике Србије. У најдужем периоду постојања СФРЈ, укључујући кратак период постојања под називом Демократска Федеративна Југославија (ДФЈ) после ослобођења државе 1945. године и Федеративна Народна Република Југославија (ФНРЈ) у периоду 1945-1963. године, концепција и систем одбране развијани су као општенародна одбрана заснована на ангажовању целокупног друштва и материјалних потенцијала на планирању, припреми и оспособљавању за одбрану државе од спољашњег угрожавања њене безбедности, посебно суверенитета и територијалног интегритета, као и очувању уставом прокламованог поретка.

Разматрање општенародне одбране и њених обележја немогуће је одвојити од периода настанка народне власти и формирања војне организације током Другог светског рата на простору Краљевине Југославије у периоду 1941-1945. година, као и у периоду послератног развоја система одбране који је развијан на основу јачања војске као јединог субјекта за вођење оружане борбе против војних снага потенцијалног агресора. Квантитативни и квалитативни развој оружаних снага Народноослободилачког покрета (НОП) и оружана борба против окупационих снага допринели су да се нова држава устроји на новим друштвено-политичким основама и да се укине монархија. Стварање и развој нове војне организације и нове народне власти током Другог светског рата на тлу Краљевине Југославије текло је паралелно, као јединствен и узајамно зависан процес; била су то два компатибилна процеса којима је промењен друштвени поредак у држави и изграђивана војска на новим политичким и идеолошким ставовима. Изградња федеративне Југославије која је започета стварањем првих народноослободилачких одбора (НОО) и формирањем ратних покрајина (1941), настављена је на Првом (1942) и Другом (1943) заседању Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије (АВНОЈ), а завршена је на Трећем заседању АВНОЈ 1945. године (Bešlin, 2023: 9-10). Ратна збивања у Југославији током Другог светског рата, поред ослобођења државе и промене друштвеног уређења и социјалистичке револуције, могу се окарактерисати и као грађански рат са великим упливом религија које су постојале на овом простору (католичанство и православље као хришћанске религије и исламска вероисповест), али и атеистичке идеологије КПЈ као носиоца деловања народноослободилачког покрета (НОП). После ослобођења државе настављено је конституисање нове Југославије на федеративним и демократским принципима и на једнакости народа и народности, касније познатог као „братство и јединство“. У сфери друштвено-економског уређења државе средства за производњу су била општенародна имовина (у власништву државе) или имовина задружних организација или имовина приватних физичких и правних лица. Државно власништво су била сва рудна богатства, воде и најзначајније организације и инфраструктура (Устав ФНРЈ, 1946: чл. 14). Одбрани је у Уставу посвећена посебна глава XVI која је имала само две тачке: о Југословенској армији (ЈА) (чл. 134) и Врховном команданту (чл. 135).

Југословенска армија, која је на територији Југославије под тим називом егзистирала од 1945. до 1951. године, постепено је стварана током рата у време када Југославија као држава није практично ни постојала. Развој оружаних снага и будуће Југословенске армије (ЈА), према критеријумима који обухватају бројно стање и организационе облике јединица, може се представити кроз четири етапе, при чему се међу њима не могу повлачити оштре временске границе: *прва етапа* је подизање устанка, стварање партизанских одреда и провођење њихових оружаних акција (током 1941. године); *друга етапа* обухвата период

прерастања устанка у општенародни рат и стварање оперативних покретних јединица (током 1942. године); *трећа етапа* је временски најдужа и чини је период стварања Народноослободилачке војске и партизанских одреда Југославије (НОВ и ПОЈ) (крај 1942. године до јесени 1944. године); и, *четврта етапа* као завршна етапа је период провођења операција за коначно ослобођење Југославије, када се стварају оперативно-стратегијске групације (армијске групе и армије) (Anić, 1982; Pejnović, 1985; Petranović, 1988a). Постојале су две компоненте оружаних снага: територијална (партизански одреди и војнопозадински органи власти) и оперативна (бригаде, дивизије, корпуси и армије), које нису биле одвојени делови, већ две врсте јединица са специфичним наменама (Stanišić, 1969: 122). У завршним операцијама за ослобођење државе, почевши од јесени 1944. године до коначног ослобођења, ЈА је држала стратегијски део јединственог европског фронта заједно са савезницима. Створена је војска која је на крају рата имала око 800 хиљада бораца и састојала од 54 дивизије и других борбених делова који су били сврстани у 18 корпуса, са одговарајућим морнаричким и ваздухопловним снагама. Прелазак на виши степен војне организације условили су разлози политичког и војностратегијског карактера који су се међусобно преплитали (Anić, 1982; Pejnović, 1985; Petranović, 1988a).

И поред створених оперативних састава који нису били повезани са одређеним територијама, до краја рата су задржани састави и јединице које су организоване на партизанским и територијалним принципима војне организације, као што су партизански одреди и други органи и састави. Таква организација оружаних снага Југославије није се битно мењала до краја шездесетих година када је установљен доктринарни став о формирању оружаних снага састављених од ЈНА и Територијалне одбране (Borić, 1988: 192-193). За каснија повезивања искустава из НОБ и одређених решења у систему ОНО значајна је и чињеница да су од почетка стварања НОВЈ егзистирале две њене релативно одвојене компоненте – оперативна (маневарска) и територијална компонента. Битна карактеристика овакве организације је то што је војна територијална организација била повезана не само са војном структуром, него је представљала и спону између војне компоненте и организације власти и политичких организација на терену, односно, осигуравала је непосредну повезаност народа и његових оперативних војних састава. Оперативни састави су били зависни од помоћи територијалних пунктова (санитетске, интендантске, техничке и друге базе), али су се ослањали и на одређена оружана дејства локалних територијалних или партизанских снага (Pejnović, 1985: 49-50).

Период постојања ФНРЈ/СФРЈ представља период једнопартијског политичког система који је био заснован на марксистичкој идеологији, а у одбрани државе у дужем периоду – на систему општенародне одбране. Систем одбране је у послератном периоду развоја државе био њена активна и стваралачка компонента и био је одраз способности вођења борбе против потенцијалног и стварног спољашњег и унутрашњег непријатеља с којима се Југославија суочавала у појединим етапама свог развоја (Goldstein, 1985: 142). Изградња одбрамбеног система државе се у целокупном периоду постојања СФРЈ (укључујући период постојања државе под називом ФНРЈ) одвијала у сложеним спољнополитичким условима, првенствено због идеолошко-политичког и геостратегијског сукобљавања два антагонистичка војна савеза – НАТО (формиран 1949) и Варшавског уговора (формиран 1955) и трајања периода Хладног рата између САД и СССР као водећих држава ових савеза. Овакав положај Југославије између два војнополитичка савеза је захтевао снажан одбрамбени систем тако да је држава улагала знатне материјалне, кадровске, организационе, умне и друге напоре на одбрамбене активности. За време постојања ФНРЈ и касније СФРЈ, издвајају се два периода која карактеришу организацију одбране: период армије социјалистичке државе до 1968. године и период система ОНО и ДСЗ од 1968. до 1991. године. Надаље, период до 1968. године се такође може поделити на два раздобља: непосредни послератни развој ЈА/ЈНА до

1958. године када политика одбране није била у потпуности дефинисана нити документована; и, период 1958-1968. година када је 1958. године усвојен теоријски концепт општенародног одбрамбеног рата.

Сагледавајући однос Југославије према тадашњим центрима моћи САД и СССР, уочавају се три периода чије се временске границе преклапају: блиска сарадња са СССР до 1948. године; интензивна војна и друга помоћ Запада (САД, Велика Британија и Француска) у периоду 1951-1957. година; и, заузимање спољнополитичког курса према политици несврставања и неприступања било којем од постојећих војних савеза, после 1960. године. Период после ослобођења државе 1945. године до 1968. године када је, у веома сложеним међународним приликама за Југославију, стварана војска социјалистичке државе као стајаћа војска, карактеришу прогресивни кораци према концепту наоружавања јединица и изван оперативне армије – ЈА/ЈНА. Овај период карактеришу и претње од оружаних сукоба Југославије са западним али и са социјалистичким државама под политичким и војним утицајем СССР. Период после 1968. године карактерише развој система одбране и оружаних снага према концепцији ОНО, ангажовањем свих расположивих људских и материјалних потенцијала државе за припрему одбране од спољне агресије, било да је она долазила од држава Запада или Истока[58]. У систем одбране се, поред оперативне компоненте – ЈНА, уводи и бројна и добро наоружана територијална компонента – територијална одбрана, којом се врши и децентрализација система одбране и успоставља паралелизам у командовању овим сегментом одбране. Не може се рећи да је оваква структура система одбране утицала на распад Југославије као државе, али га није ни спречила, јер је систем одбране стално био окренут спољашњем непријатељу и недовољно је узимао у обзир националистичке и сепаратистичке тежње појединих народа у саставу Југославије. После осамостаљења Словеније, Хрватске и Македоније 1991. године и Босне и Херцеговине (БиХ) 1992. године, 27. априла 1992. године проглашена је и Савезна Република Југославија са територијама бивших југословенских република Србија и Црна Гора.

На територији данашње Републике Србије постојале су још две државе после распада СФРЈ: СРЈ у периоду од 1992. до 2003. године и СЦГ као државна заједница у периоду 2003. до 2006. године. Овај период се карактерише веома неповољним спољнополитичким и економским положајем постојећих држава, што је неповољно утицало и на систем одбране. Основни разлози таквог положаја су проистекли из грађанских ратова на територији Југославије, распада постојеће државе, примене свеукупних санкција од 1992. године (потпун међународни ембарго на економске, политичке, спортске, културне и друге међународне активности) од стране УН, а касније и продужених санкција од стране САД и суспендовање из чланства УН, егзодуса српског народа са простора бивше републике Хрватске и грађанског рата у бившој републици БиХ. Недуго након тога је деветнаест држава НАТО предвођених САД 1999. године извршило агресију на СРЈ, где је највише била погођена Србија.

5.1. Послератни развој оружаних снага ФНРЈ/СФРЈ у периоду 1945-1968. година

На простору Југославије је после завршетка Другог светског рата, истовремено и социјалистичке револуције, створена држава ФНРЈ, чиме је бивша држава која је била парламентарна монархија постала социјалистичка република. Доношењем Устава ФНРЈ из 1946. године потврђена је власт КПЈ и успостављен нови друштвено-економски систем заснован на централистичком управљању и државном власништву. ФНРЈ је проглашена за

[58] Термин *државе Запада* или само *Запад* обухвата САД и њихове савезнике - западноевропске државе, будуће чланице НАТО. Термин *државе Истока* или само *Исток* обухвата социјалистички блок источноевропских држава и СССР, будуће чланице Варшавског уговора.

заједницу равноправних народа, административно подељену на шест република (Устав ФНРЈ, 1946: чл. 1 и 2). У својој послератној историји, као ФНРЈ и СФРЈ (од 1963. године), држава је стално била изложена политичким, економским и војним притисцима од држава Запада (чланица НАТО који је настао 1949. године) као и од држава Истока (чланица Варшавског уговора који је формиран 1955. године). Питање будућег свеукупног утицаја на Југославију било је актуелно већ на Потсдамској конференцији на којој су силе победнице у рату (САД, СССР и Велика Британија) од 17. јула до 2. августа 1945. године креирале послератни међународни поредак, са тежиштем на подели утицаја на европске државе. Под утицај Запада, првенствено САД и Велике Британије, стављене су државе западне Европе, док су под утицај СССР потпале државе источне Европе (Мађарска, Пољска, Румунија, Чехословачка, Албанија, Бугарска и Демократска Република Немачка као новостворена држава настала поделом Немачке) од којих ће се у будућности створити два војна савеза – НАТО и Варшавски уговор. На Потсдамској конференцији су постављени и основи поделе Немачке на четири окупационе зоне (као и града Берлина) и практично су отпочеле политичке и војне тензије између Запада (првенствено САД) и СССР, што је прерасло у тзв. Хладни рат (1945-1989)[59]. У погледу утицаја на Југославију, на конференцији су Велика Британија и њен тадашњи премијер Винстон Черчил (*Winston Churchill*) заговарали подељени утицај међу силама победницама, док је Јосиф Висарионович Стаљин (*Иосиф Виссарионович Сталин*), као генерални секретар комунистичке партије и неприкосновени вођа СССР, веровао да је нова власт у Југославији апсолутно подређена његовом утицају. Такве супротстављене ставове у односима сила, руководство Југославије је користило за успостављање властитих развојних путева (Petranović, 1988a: 389). За југословенску спољну политику, а са тим повезану и политику одбране и функционисање система одбране у целини, било је значајно више међународних догађаја и њихове последице: а) криза и сукоби са западним државама око припадности територије у региону Трста, између Југославије и Италије, током и после 1945. године; б) раскид односа и сукобљавања са СССР и источно-европским државама после резолуције Информбироа[60] из 1948. године; в) економска и војна сарадња са САД после 1949. године и склапање Балканског пакта са Турском и Грчком као државама НАТО 1953. године; г) период једне од водећих држава у Покрету несврстаних од 1961. године до распада СФРЈ 1991. године; и, д) интервенција држава Варшавског уговора у Чехословачкој 1968. године, као догађај који је пресудно утицао на убрзани развој одбрамбеног система Југославије познатог као општенародна одбрана и друштвена самозаштита (ОНО и ДСЗ).

Послератни развој оружаних снага у периоду до 1968. године био је усмераван на развој армије социјалистичког друштва коју су организовали државно-партијски органи као заступници радничке класе и народа и народности, кроз ширење пароле о братству и

[59] Период Хладног рата је отпочео непосредно после Другог светског рата, према неким наводима још 1945. године, или доношењем *Труманове доктрине* 1947. године о заустављању продора комунизма у Европу и трајао до 1991. године и распада СССР и војнополитичког блока Варшавски уговор. Постоје мишљења геополитичара да је период Хладног рата само прекинут и да је он настављен и у овом веку. То се поткрепљује и најновијим најавама наставка тестирања нуклеарног оружја од стране САД и Руске Федерације из новембра 2025. године. Најаве су уследиле након скоро тридесет година од када су 1998. године ове две и друге државе потписале уговор о забрани тестова са нуклеарним наоружањем (који није ратификован у Конгресу САД, али је поштован, изузев Северне Кореје која није прекидала ова тестирања).

[60] Информбиро је била скраћеница за *Информациони биро комунистичких и радничких партија* и представљао је међународну организацију комунистичких партија у периоду 1947-1956. година, пошто је бивша таква организација *Комунистичка интернационала* (Коминтерна) распуштена 1943. године. Поред комунистичких партија држава будућег Варшавског уговора и Југославије, чланови Информбироа су биле комунистичке партије Италије и Француске.

јединству. Међутим, идеје о омасовљењу одбрамбених снага кроз наоружавање народа јављале се знатно раније од званичног увођења концепције и система ОНО и ДСЗ кроз Закон о народној одбрани из фебруара 1969. године. Неприкривене војне претње од стране СССР и држава Варшавског уговора у периоду 1948-1953. године, условиле су заокрет спољнополитичке оријентације од СССР према државама Запада, првенствено према САД, што је довело до промена и у унутрашњој организацији војске и њеном опремању. У том периоду је Југославија са Турском и Грчком, тада чланицама НАТО, склопила 1953. године Балкански пакт (распуштен 1960. године) са циљем заустављања експанзије СССР, према коме је Југославија била „на улазу" у НАТО.

Покрет несврстаних држава, који је Југославија подржавала и у коме је касније била једна од водећих држава, поставио је чврсте основе за дању спољну политику и у војно-политичкој сфери је одредио њен ванблоковски статус. Устројство Покрета отпочело је после 1955. године када је у Бандунгу (*Bandung*) у Индонезији одржана конференција азијских и афричких држава које су углавном биле тек осамостаљене. Непосредно затим су се лидери Југославије, Индије и Египта *Брионском декларацијом* из 1956. године определили за заједничку ванблоковску политику, што је и до данас остао услов за чланство у Покрету. Брионска декларација је донела основне ставове на којима се Покрет заснивао: ослобађање трећих држава од колонијализма, немешање у унутрашње послове других држава, поштовање територијалног интегритета и суверенитета других држава и мирољубива коегзистенција. Суштинска идеја Покрета је била да се избегну сукоби које је донела ера Хладног рата и да се државе определе за самосталну политику изван постојећих војно-политичких савеза[61]. Прва конференција Покрета несврстаних одржана је у Београду 1961. године. Руководство социјалистичке Југославије је ванблоковску позицију и доследност политици несврставања сагледавало као трајни темељ борбе за мир, независност и равноправност народа у међународном животу, што је успостављало и логичку везу између спољне политике Југославије и концепције ОНО. Таква спољна политика је представљала и својеврстан одбрамбени чинилац првог реда важности, јер је свака од сила у случају неког агресивног поступка морала да рачуна на снажан и огромни отпор несврстаних држава (Ljubičić, 1973: 43-44).

5.1.1. Нормативно уређење народне одбране

Непосредно после завршетка Другог светског рата и у условима револуционарног етатизма, одбрана је била једна од основних државних функција са наглашеним државним централизмом у руковођењу, првенствено ослонцем на ЈА. Уставом ФНРЈ из 1946. године је проблематика одбране третирана у два члана (чл. 134. и 135.): ЈА је именована као оружана сила ФНРЈ која има задатак да обезбеђује и брани независност државе и слободу народа, представља чувара неповредивости државних граница и служи одржавању мира и безбедности (чл. 134); Врховни командант ЈА руководи целокупном војном и оружаном силом, а именује га Народна скупштина (чл. 135). У члану 34 Устава је наведено да је одбрана земље дужност и највиша част сваког грађанина, издаја државе је оквалификована као највећи злочин према народу, војна обавеза је проглашена општом, док други елементи система одбране нису наведени. То је значило да се уставом не третирају проблеми одбране изван ЈА, тако да је одлучивање о организацији одбране државе и развоју ЈА било концентрисано у уском кругу руководилаца ЈА и Министарства народне одбране, док остали друштвени субјекти нису преузимали никакве битније мере у овој области.

[61] Данас Покрет несврстаних броји 120 чланица, а Република Србија је у статусу посматрача због процеса приступања ЕУ.

Доношењем тзв. Закона о самоуправљању (Основни закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива [Закон о самоуправљању], 1950) у Југославији је отпочео процес изградње социјалистичког самоуправног друштва. Законом је постављен основ за подруштвљавање свих функција друштва, укључујући и одбрамбену. У предстојећим фазама развоја, систем одбране се развија на новим основима и у складу са променама у производним односима и измењеним правима и обавезама свих структура друштва према одбрани. Уставним законом о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти (Уставни закон, 1953)[62] задржане су одредбе о одбрани из претходног Устава, али су и проширене неким одредбама којима се уводи процес подруштвљавања одбрамбене функције. Према овом закону Федерација има пресудну улогу у одбрамбеној сфери: штити независност и територијалну целину друштва и организује оружане снаге и одбрану државе, а формиран је и Савет народне одбране, којим председава Председник Републике и задужен је за организацију извора (материјалних потенцијала) и снага државе за потребе народне одбране. Међутим, друге друштвене структуре се укључују у послове одбране, тако да Савезно извршно веће (влада) добија одређена задужења, а конституисан је и Државни секретаријат за послове народне одбране (ДСНО) са потребним правима и задацима (Уставни закон, 1953: чл. 90-92). Уставним законом, ставовима Централног комитета СКЈ (ЦК СКЈ), законима о народној одбрани и ЈНА из 1955. године, постављена су нормативно-правна начела доктрине општенародног одбрамбеног рата, што је у миру захтевало даље подруштвљавање послова одбране, модернизацију и јачање борбене моћи ЈНА, изградњу новог елемента оружаних снага – територијалне одбране и развијање стратегије која комбинује оружану борбу и друге облике борбе и отпора, а у оружаној борби – фронтална и партизанска дејства (Prelević, 1982; Goldstein, 1985).

У периоду после Другог светског рата проблематика политике и доктрине одбране није теоријски уобличавана нити систематизована, односно нису постојали доктринарни документи о одбрани. Такав документ је у Југославији донет 1958. године под називом *Доктрина општенародног рата*[63], применом чијих одредби почиње и нова фаза у развоју југословенске одбрамбене политике, позната као ОНО и ДСЗ. Била је кључни војно-политички документ који је настао као одговор на геополитичку ситуацију након Резолуције Информбироа (1948) и насталих претњи – могућег напада великих сила. Доктрина је на један целовит начин обухватила све ставове на којима је требало да се темељи југословенска војна

[62] Уставним законом који је као основу друштвеног и политичког уређења земље прогласио *друштвено власништво* на средствима за производњу и *самоуправљање* произвођача у привреди, а радног народа у општини, граду и котару и у просвети, култури и социјалним службама. Иако није имао обележје новог Устава, Уставни закон из 1953. године укинуо је и знатно изменио Устав из 1946. године. Тако је ФНРЈ одређена као социјалистичка, демократска, савезна држава суверених и равноправних народа (чл. 1), уместо дотадашњег одређења ФНРЈ као савезне народне државе републиканског облика, заједнице равноправних народа, који су на основи права на самоопредељење, укључујући право на отцепљење, изразили своју вољу да живе заједно у федеративној држави (Устав ФНРЈ, 1946: чл. 1).

[63] „Војна доктрина представља систем утврђених и усвојених ставова и принципа о организацији, припремама и начину употребе оружаних снага у миру и рату. Основни фактори који опредељују карактер војне доктрине јесу: постојеће политичко-друштвено уређење државе, материјално-економски ниво привреде, геостратегијски положај земље, њена величина и демографска обележја, јачина и састав оружаних снага и квалитет старешинског кадра, традиције и менталитет становништва, морално-политичка кохезија народа и др. Свака држава у развоју своје војне доктрине полази, пре свега, од постојећих и будућих карактеристика рата и оружане борбе и општих начела теорије ратне вештине. У вези са тим, војна доктрина уобличава теорију ратне вештине у нормативне ставове, који се затим формулишу у правилима, упутствима, директивама, инструкцијама, уџбеницима. На основу тога се организује и изводи целокупан систем обуке, предузимају мере борбене готовости, организују војне школе и курсеви, прописују формације и слично“ (Vojna enciklopedija, knjiga 10, 1975: 551).

доктрина, кроз дефинисања политике и концепције одбране, доктрине одбране и ратне вештине и посебно стратегије одбране, примерене новим геополитичким условима и предвиђеним будућим ратним дејствима потенцијалних агресора. Требало је да представља теоријски основ са одређеним практичним решењима како би се омогућила изградња целовитог система одбране у коме би се објединили одбрамбени напори народа и оружаних снага у рату против сваког агресора (Милетић, 2021: 51-60). Доктрина је предвидела и губитак дела територије, али би централни део државе увек представљао ослонац отпора, док би у оружаној борби, као главном садржају општенародног одбрамбеног рата (ОНОР), била заступљена фронтална и партизанска дејства, али и неоружани облици отпора. *Ратна служба* из 1959. године даје шири простор ангажовању свих субјеката у општенародном рату, односно указује се на потребу максималног организованог ангажовања и коришћења свих снага и извора државе у пружању отпора на целој територији, на фронту и у позадини непријатеља. Увођењем и спровођењем Доктрине општенародног рата све више се стварала противуречност између потребе да у ОНОР активно учествује целокупно становништво са свим економским, радним и духовним потенцијалом и стварности да се одлучивање о организацији система одбране и даље задржало у централним органима Федерације (Goldstein, 1985: 149).

Тенденција за ангажовањем свих друштвених потенцијала и свих грађана у припреми државе за одбрану, изражена раније усвојеним доктринарним ставовима, 1963. године је преточена у нову *Концепцију општенародне одбране* (КОНО), која садржајно није донела битне измене у односу на развој децентрализације одбрамбеног система. Устав СФРЈ из 1963. године је донекле променио дотадашње стање у одбрамбеној политици и једна глава Устава третира народну одбрану као уставну категорију (Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије [Устав СФРЈ], 1963: чл. 252-257). По Уставу, одбрана државе постаје право, највиша дужност и част сваког грађанина, али право и дужност грађана, радних и других организација, а поред федерације и владе, којима се у надлежност стављало организовање оружаних снага и послова одбране државе (чл. 160), у одбрамбене активности су укључене и републике, општине и друге друштвено-политичке заједнице. Процеси децентрализације настављени су Законом о народној одбрани из 1965. године у ком се детаљније разрађују права и дужности радних људи и грађана, предузећа и друштвено-политичких заједница.

5.1.2. Основна обележја послератног развоја система одбране

Првих послератних година, до 1948. године, наоружање и опрема ЈА била је она која је затечена из рата и ратни плен, као и наоружање и опрема која је обезбеђена као помоћ и куповином, нарочито оклопна техника из СССР и других источноевропских држава. Крајем 1948. године, после прекида односа са СССР, интензивиран је процес изградње сопствене војне индустрије, јер још нису били успостављени политички односи са Западом и од њих се није могла очекивати помоћ у опремању и наоружавању ЈА. У развој војне индустрије су уложена велика финансијска средства и она је већ 1951. године имала шестоструко већу производњу него 1947. године, поред осталог и због повећаног издвајања за одбрану у овим годинама које је износило и преко 20% националног дохотка (Prelević, 1982: 280).

Током 1946. године отпочео је процес оспособљавања и усавршавања старешинског кадра у ЈА, са радом је отпочело петнаест војних школа, а 1948. године тај број је порастао на педесет. У првим послератним годинама коришћена су искуства Црвене армије и примењивана је њихова доктрина, један број официра ЈА је био на школовању у оружаним снагама СССР, а у ЈА је био присутан велики број војних инструктора из Црвене армије. Ови односи су се променили после 1948. године када су прекинута школовања официра ЈА у СССР, совјетски официри и други инструктори су напустили ЈА и обустављена је испорука купљеног или добијеног на поклон наоружања и друге војне опреме ЈА. Југославија је била

принуђена да се у одбрани, бар у првом периоду после Резолуције Информбироа, ослони на сопствене кадровске и материјалне ресурсе. Каснија економска и војна помоћ држава Запада, подигла је ниво опремљености ЈА/ЈНА на знатно виши ниво и уврстила југословенски систем одбране у један од најоспособљенијих и најопремљенијих у Европи. Ово раздобље (до 1968. године) карактерише и развој доктрине општенародног (одбрамбеног) рата, са усмерењем на развој видова, родова и служби, команди, позадинских компонената и стварање територијалних јединица у оквиру војних области и подручја (Prelević, 1982; Dimitrijević, 2016; Милетић, 2021). У овом периоду су образовани оперативни и оперативно-територијални здружени састави, којима је прилагођен систем командовања, обуке јединица и команди, систем позадинског обезбеђења, школовање кадра и регрутни и мобилизацијски систем, што је донело и нови квалитет у развоју ЈНА (Prelević, 1982: 282-283).

Паралелно са тим, вршено је оспособљавање за одбрану и других категорија друштва. Као основни облик оспособљавања припадника ЈА/ЈНА из регрутног контингента било је војно обучавање кроз служење војног рока. Осим почетне обуке регрута, овај састав је осигуравао и сталну борбену спремност војске. Служење војног рока у Југославији после рата било је прилагођено како спољним факторима, тако и факторима који су потицали унутар државе, јер је требало обновити старе и разрушене војне објекте и изградити нове, за шта је био потребан стручни кадар, али и масовне помоћне снаге. Поред тога, Тршћанска криза и касније поремећени односи на ивици оружаног сукоба са државама социјалистичког блока, условили су да је у периоду до 1950. године, војни рок трајао две године за све родове копнене војске, а за служење у морнарици и ваздухопловству – три године. Током шездесетих година војни рок је смањиван и трајао је осамнаест месеци (две године за служење у Ратној морнарици). Касније је трајање војног рока смањивано на петнаест месеци (почетком осамдесетих година), односно дванаест месеци касних осамдесетих година прошлог века. У исто време, до 1968. године, образују се школе (средњошколско образовање и војне академије) за обучавање и школовање кадра за дужности подофицира и официра и курсеви у којима се оспособљава кадар за обављање стручних послова.

Током овог периода и у условима једнопартијског система и пресудног утицаја КПЈ/СКЈ на све функције друштва, одбрамбени систем Југославије се развија под непосредним утицајем и под руководством владајуће комунистичке партије. Тиме је КПЈ/СКЈ осигуравала политичку лојалност и спровођење политике партије унутар оружаних снага. Политичким радом у војсци од 1949. године је руководио Централни комитет КПЈ (од 1952. године – ЦК СКЈ) преко Опуномоћства за организацију КП/СК у ЈНА. Због посебног значаја функције коју је ЈНА имала у држави, КП/СК су у ЈНА добијали све већу аутономију. Партијска организација у ЈНА је 1969. године прерасла у Савез комуниста у ЈНА (СК у ЈНА), једну од организација савеза комуниста у рангу са савезима комуниста у републикама.

За целокупан послератни период у развоју армије карактеристичан је и однос према формирању партизанско-територијалних јединица, које су за разлику од периода ОНО и ДСЗ, биле под командом ЈА/ЈНА. Од 1945. до 1949. године основна војна стратегијска опредељења предвиђала су фронтални облик оружане борбе као доминантан, са преношењем тежишта развоја система одбране на оперативну армију односно ЈА. Расформиране су и преостале партизанско-територијалне јединице и органи и установе војно-позадинских власти. ЈА је организована у видове и родове војске и чинила је једину оружану силу. Једина територијална компонента био је Корпус народне одбране (КНОЈ) који је био распоређен на целој територији државе са задатком ликвидације заосталих војних формација које су сматране и третиране као издајничке (усташе, четници, балисти и други – око 12 хиљада људи) и обезбеђења државне границе. У периоду који је следио, а посебно због могуће агресије од СССР, јачала је територијална компонента оружаних снага формирањем Врховне команде партизанских одреда Југославије и штабова по

републикама и појединим подручјима који би у случају агресије организовали народни отпор. До 1955. године партизански одреди, који су се формирали на оглас мобилизације, били су бројног стања до сто обвезника. После 1955. године планиране су веће јединице: група одреда, бригаде, дивизије. На основу Доктрине из 1958. године до 1965. године извршене су две реорганизације оружаних снага у којима је успостављена квалитативна и квантитативна равнотежа између ЈНА и партизанских јединица које су биле саставни делови структуре ЈНА (Nikezić, 1989: 459-462). Током 1957/58. године започет је процес стварања масовнијих партизанских одреда (одреда народне војске), који ће после 1968. године прерасти у јединице територијалне одбране; формирано је 55 штабова одреда и 221 батаљон народне војске, чије су наоружање и опрему чувале и обезбеђивале јединице копнене војске (КоВ) ЈНА. Било је предвиђено да се јединице народне војске у рату потчине командама војних подручја које је требало да планирају и њихову употребу (Милетић, 2021: 84). Развој и јачање борбене моћи и народног карактера ЈНА, који су били засновани на доктринарним ставовима општенародног одбрамбеног рата, одвијали су се до средине 1968. године када је започета нова разрада концепцијских и доктринарних опредељења, односно концепција ОНО. Непосредни повод за брзо реаговање државног руководства Југославије на омасовљењу снага одбране била је заоштрена војно-политичка ситуација у Европи, кризна ситуација у Чехословачкој и интервенција оружаних снага држава Варшавског уговора на том простору.

Југословенско руководство је после НОР настојало да у великој мери оспособи становништво за учешће у евентуалном будућем рату за одбрану земље од напада споља. Поред обавеза ЈА у одбрани државе и новог друштвеног поретка, обука становништва, а посебно омладине, истицана је као највећи ослонац очувања државе. Зато је омладину, још пре одслужења војног рока, требало припремити за тај задатак, како кроз агитационо-пропагандни рад, тако и кроз војно оспособљавање у оквиру школа и предузећа, а за шта је била формирана посебна *Управа за ванармијско васпитање* при Министарству народне одбране. Основна обука била је обавезна за целокупно становништво, а на факултетима је извођена допунска обука током трајања студија (Димитријевић, 2014: 230-232). Од школске 1948/49. године у универзитетску наставу је уведен предмет *Предвојничка обука* који је изучаван током читавог студирања, у свим семестрима, кроз четрнаест одвојених предмета. Под истим називом је предвојничка обука извођена и у средњим школама, све до краја шездесетих година, када је промењен њен назив, а делимично циљ и садржај, у сврху оспособљавања најширих маса, нарочито омладине, за самозаштиту и пружање помоћи настрадалим у рату и непогодама (Бонџић, 2012: 103-104, 117).

5.2. Концепција и систем општенародне одбране Социјалистичке Федеративне Републике Југославије

У изградњи оружаних снага послератне Југославије могућа су била два „чиста“ модела војне организације позната у историји: модел стајаће, оперативне војске, са највише историјског искуства; и, модел милицијске војске, где су искуства из народних ратова била контроверзна. Југославија се из више разлога (геополитичке прилике после рата и постојање два сукобљена војна блока, потреба за масовнијим оружаним снагама, економска ситуација која није омогућавала издржавање великог контингента стајаће војске и други) одлучила за комбинацију ова два чиста модела. При томе је постојало стално трагање за оптималним односом бројне величине те две компоненте и усклађивање тог односа са динамиком њихове техничке модернизације, уз утицај специфичности друштвеног уређења и усвојених стратегијских концепција (Kolšek, 1989: 33). Југословенска одбрамбена концепција после 1968. године је била јединствена у свету због подруштвљавања послова одбране, односно деетатизације једне сфере одбрамбених послова и њеним преношењем на недржавне

субјекте, при чему се федерација (држава) одриче дела одбрамбене функције и преноси је на ниже административне јединице (републике и покрајине). Оваква одбрамбена теорија и пракса произашла је из настојања државе да створи јединствен политички систем који је заснован на самоуправљању и друштвеној својини у економској сфери, преношењем појединих идеја и на послове одбране и безбедности. Усвајањем *Доктрине одбрамбеног рата* 1958. године и *Закона о народној одбрани* 1963. године, био је отворен процес квалитативних промена у организацији ЈНА, ратној и војној доктрини и ширем ангажовању свих субјеката друштва на задацима народне одбране. На међународном плану до изражаја све више долази политика несврстаности и упоредно са тим и ванблоковско опредељење Југославије за вођење спољне политике и развој политике одбране засноване на сопственим свеукупним кадровским и материјалним потенцијалима. На унутрашњем плану Уставом из 1963. године и привредном реформом из 1965. године интензивиран је процес подруштвљавања у свим областима друштвеног живота, укључујући и област народне одбране (Begović, 1987: 89-90). Јачање борбене моћи и народног карактера ЈНА, који су били засновани на ставовима *Доктрине одбрамбеног рата*, одвијали су се до половине 1968. године, када је започето шире развијање и разрадом концепцијских и доктринарних докумената којима је одређена будућа одбрана државе.

Политичка криза у Чехословачкој 1968. године, позната и као *Прашко пролеће*, имала је директан одраз на систем одбране Југославије. Чехословачка криза је била један од најзначајнијих политичких и војних догађаја за време Хладног рата, а настала је услед покушаја руководства Чехословачке да почетком 1968. године уведе либералне реформе унутар комунистичког режима и друштва у целини, што је имало широку подршку народа. Како је Чехословачка припадала војном блоку источноевропских држава – Варшавском уговору, руководство СССР је ове реформе схватило као претње својој хегемонији над државама социјалистичког блока, али и као угрожавање самог СССР. Уследила је серија преговора између руководстава Чехословачке и СССР којима нису заустављене започете реформе, што је за последицу имало да у ноћи 20/21. августа уследи војна интервенција са око 500 хиљада војника из источноевропских држава и СССР, којом је у наступајућем времену угушено тзв. *Прашко пролеће*. Током 1968. и 1969. године на чело државе је доведено руководство које је било просовјетски оријентисано и прихватило је совјетску доктрину ограниченог суверенитета којом се интереси држава ограничавају у циљу остваривања интереса социјалистичког блока. Већина снага које су учествовале у инвазији је повучена до краја октобра 1968. године. После осуде интервенције социјалистичких држава у Чехословачкој од стране КПЈ односи Југославије са истима су се погоршали, али су већ у периоду 1969-1970. година побољшани (Goldstein, 1985; Begović 1987; Petranović, 1988b; Marijan, 2021). Иако је 1968. година у Европи била година ширења масовних студентских протеста који нису заобишли ни Југославију у јуну 1968. године, тежишно безбедносно питање за државу је био систем одбране и могућа агресија армија социјалистичких држава.

5.2.1. Нормативно уређење општенародне одбране

Чехословачка криза 1968. године је за систем одбране Југославије дошла у неповољном тренутку када су се, након помирења са СССР средином педесетих година, оружане снаге Југославије поново усмериле на претње од оружане агресије од стране држава чланица НАТО. Тако је главнина снага ЈНА била размештена према Италији, Аустрији и Грчкој, без озбиљних снага према државама чланицама Варшавског уговора. У време инвазије на Чехословачку предузете су мере повишене борбене готовости, делимична мобилизација и повећање снага према Мађарској довођењем јединица са других подручја. Мере повишене готовости јединице ЈНА укинуте су октобра исте године (Marijan, 2021: 954-955). Одмах након инвазије, током августа и септембра 1968. године, највиши партијски врх је проценио да је могућ напад на Југославију не само од стране држава Запада, него и од

источноевропских комунистичких држава. Донета је одлука да се убрза развој система ОНО, јер је процењено да ЈНА није у стању да самостално води рат и да је организација одбране, која се искључиво ослања на оперативну армију, уска и неделотворна. Закључено је да се одбрамбена организација треба темељити на искуствима из рата и револуције, при чему се морају узети у обзир цивилне структуре и партизанска компонента у организацији система одбране. У том циљу је постављен задатак да се приступи образовању војно-политичких комитета за спровођење припрема свенародне одбране у федерацији, републикама и општинама, а да ДСНО, Генералштаб (ГШ) ЈНА и сва друга надлежна тела и команде ЈНА одмах приступе разради система ОНО и његовој примени у јединицама ЈНА. Као резултати ових директива са нивоа Извршног комитета Председништва ЦК СКЈ, као највишег органа СКЈ, створена је веома широка мрежа државних и друштвених тела и институција које су се непосредно бавиле организацијом одбране (Marijan, 2021: 957-960). Током 1968. године је партијско и државно руководство донело одлуку да републике и покрајине, општине и радне организације, непосредно буду одговорне за формирање одговарајућих штабова и комисија за развој територијалне одбране. Овим друштвеним субјектима је дата обавеза да својим ангажовањем и заједничким радом са друштвено-политичким организацијама, формирају на својим подручјима део оружаних снага, службу и јединице цивилне одбране и успоставе систем руковођења општенародним отпором. То је био подстицај за ширење система одбране, посебно за развој његове територијалне компоненте (Goldstein, 1985: 151).

У фебруару 1969. године је донесен *Закон о народној одбрани* који је био основа развоја система одбране, иако се на проблематици одбране по новом концепту радило и раније. Овај закон је поставио темеље за организацију одбране СФРЈ и дефинисао основне норме повезане са војном организацијом и свеукупним припремама за рат. Закон је посебно донео одговарајућа решења за управљање компонентама система одбране изван федерације у чијој је надлежности до тада била одбрана и која се сводила на организацију ЈНА. Најзначајнија област новог закона било је оснивање *Територијалне одбране* као друге наоружане компоненте оружаних снага. На основу овог савезног закона, по први пут су и републике и покрајине нормативно регулисале права и обавезе у области народне одбране доношењем сопствених закона о народној одбрани. У уводним начелима Закона се наводи да је одбрана државе право и дужност сваког радног човека и грађанина, да је право и дужност сваке друштвено-политичке заједнице да организује одбрану и да непосредно руководи борбом и ствара све потребне материјалне и друге услове за успешно супротстављање агресору и да је право и дужност сваке радне организације да мобилише све своје припаднике и све материјалне снаге за потребе одбране (Zakon o narodnoj odbrani, 1969: Uvodna načela). За разлику од одредаба Устава СФРЈ из 1963. године по коме грађани, друштвено-политичке заједнице и радне организације у одбрани државе имају „право и дужност“, овим законом су исти постали активни чиниоци, организатори и извршиоци одбрамбених мера и задатака.

Процес децентрализације одбрамбених послова је Законом о народној одбрани (1969) настављен тако да су дефинисане снаге територијалне одбране које ће се формирати на нивоу свих друштвено-политичких заједница и радних организација. Одредбама Закона је уређено и командовање оружаним снагама тако да Врховна команда[64] руководи непосредно оперативном армијом, а територијалном одбраном преко републичких штабова народне одбране (Zakon o narodnoj odbrani, 1969: Uvodna načela, III). Озакоњена је и одредба по којој нико нема право да спречи грађане СФРЈ да са оружјем у руци воде борбу против

[64] Врховна команда се помиње само у Закону о народној одбрани (1969), али се не наводи њен састав. И у другим доступним документима такво руководеће тело није наведено. Уставним амандманима из 1971. године установљено је Председништво СФРЈ као највиши орган руковођења и командовања ОС, а не као Врховна команда, али неки аутори ова два органа касније поистовећују (Mamula, 2000; Kadijević, 1993).

непријатеља који је напао државу, да нико нема право да призна или прихвати окупацију државе или било којег њеног дела, као и капитулацију њених оружаних снага. Ова одредба је због свог значаја и актуелног спољнополитичког положаја Југославије, касније унета у Уставне амандмане из 1971. године и у Устав СФРЈ и нови закон о одбрани, оба из 1974. године. Законом о народној одбрани из 1969. године (чл. 1) народна одбрана је дефинисана као „јединствен систем организовања и припремања друштвено-политичких заједница, радних и других организација и грађана за одбрану земље и рад у ратним условима, за њихово учешће у оружаној борби и другим облицима отпора, заштити и спасавању становништва и материјалних добара од ратних дејстава и за вршење других задатака од интереса за одбрану земље“. Из наведеног члана се може закључити да за организовање и припрему није задужен само одговарајући државни орган или војска, него да су за тај процес задужене све друштвено-политичке заједнице (ДПЗ) почев од федерације, преко република и покрајина до општина (комуна), али и све привредне, здравствене, спортске, културне, образовне и друге установе, организације и институције, а на крају и сви грађани[65].

Уставни амандмани из 1971. године, поред ставова о даљем развоју система самоуправљања, обухватили су већи степен децентрализације и преношење права са федерације на републике, а у оквиру Републике Србије – на аутономне покрајине Војводину и Косово (од 1990. године – поново под називом Аутономна покрајина Косово и Метохија, према Уставу Републике Србије). Републике постају носиоци суверенитета, а аутономне покрајине добијају широка овлашћења, скоро једнака као и републике. Установљено је Председништво СФРЈ као највиши орган руковођења и командовања оружаним снагама СФРЈ у рату и миру. Савезна власт је ограничена углавном на одбрану (иако је, поред Председништва СФРЈ, ТО у надлежности република и покрајина), спољну политику и заједничко тржиште (Уставни амандмани XX до XLII, 1971). Ови амандмани су представљали прелазну фазу према утврђивању већег степена децентрализације послова федерације који је остварен Уставом СФРЈ из 1974. године.

Устав СФРЈ из 1974. године који је СФРЈ дефинисао као савезну државу и као државну заједницу добровољно уједињених народа и њихових социјалистичких република, као и аутономних покрајина (Устав СФРЈ, 1974: чл. 1 и 2), поставио је правни оквир којим је значајно ослабљено функционисање федерације: република је добила статус државе, а аутономна покрајина (Војводина и Косово) статус „самоуправна демократска друштвено-политичка заједница” (чл. 3 и 4). Савез комуниста Југославије је уставним одредбама задржао водећу улогу у друштву као основни „покретач и носилац политичке активности ради заштите и даљег развоја социјалистичке револуције и социјалистичких самоуправних друштвених односа“ (Основна начела, VIII). У Уставу је задржана формулација о праву народа на самоопредељење, укључујући право на отцепљење (Основна начела, I), што је индиректно јачало могућност раздруживања република (покрајина) од федерације, односно СФРЈ је почела да функционише као лабава конфедерација. У области одбране Устав је дефинисао ОНО као „јединствен систем организовања, припремања и учешћа федерације, република, аутономних покрајина, општина, организација удруженог рада, месних заједница, самоуправних интересних заједница и других самоуправних организација и заједница, друштвено-политичких и других друштвених организација, радних људи и грађана у оружаној борби и свим другим облицима отпора и у вршењу других задатака од интереса за

[65] На сличан начин су Законом о одбрани (2007/2018: чл. 4б), Стратегијом одбране Републике Србије (2019) и Концептом тоталне одбране (МО РС, 2024: 11) дефинисани субјекти (снаге) система одбране Републике Србије, тако да је у Стратегији одбране (т. 6.3), у делу који се односи на извршни део система одбране, наведено да су снаге одбране: Војска Србије и друге снаге одбране (државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и грађани који, у складу са законом, извршавају задатке припреме за одбрану и одбране).

одбрану земље. У општенародној одбрани оружана борба представља одлучујући облик супротстављања агресији. Оружане снаге СФРЈ су носилац оружане борбе и чине јединствену целину. Врховно руковођење и командовање оружаним снагама обезбеђује јединство и недељивост оружане борбе“ (Основна начела, IV). У глави VI Устава (чл. 237-243) обрађена је област народне одбране, почев од неотуђивог права и дужности народа и народности, радних људи и грађана да штите независност, суверенитет, територијалну целовитост и Уставом утврђеног друштвеног уређења државе, преко одреднице да нико нема право да призна или потпише капитулацију нити да прихвати и призна окупацију државе или њеног дела (чл. 238), до права и дужности друштвено-политичких заједница (општина, покрајина, република, односно других друштвено-политичких заједница) и организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница (образовање, култура, здравство, комуналне делатности и друге интересне заједнице) (чл. 239). У члану 239. Устава је наведено да друштвено-политичке заједнице „у складу са системом народне одбране, свака на својој територији, уређује и организује народну одбрану и руководи територијалном одбраном, цивилном заштитом и другим припремама за одбрану државе“, чиме је Уставом само потврђено опредељење да се органима република директно потчињавају сви штабови, јединице и установе ТО на њиховим територијама.

Према Уставу СФРЈ (1974) као врховни командант оружаних снага СФРЈ и даље је остао Председник Републике (чл. 335). Успостављено је и Председништво СФРЈ као највиши извршни орган[66], а представљало је и највиши орган руковођења и командовања оружаним снагама СФРЈ у рату и миру (чл. 313) са дефинисаним обавезама у остваривању ОНО у рату и миру (чл. 316, 317). Надаље, у Уставу је потврђено концепцијско решење ОНО и опредељење да се оружане снаге изграђују као јединствен и главни облик организованог и наоружаног народа у оквиру комплексног одбрамбеног и самозаштитног система, јер оружане снаге СФРЈ чине јединствену целину и састоје се из ЈНА, као заједничке силе народа и народности и свих радних људи, и грађана и ТО као најширег облика организованог оружаног општенародног отпора (чл. 240). Међутим, Уставом је предвиђена већа самосталност република и покрајина као саставних административних целина федерације, што је у догађајима деведесетих година искоришћено као правни основ за сецесију република Словенија, Хрватска и Македонија (1991) и БиХ (1992), при чему јединство оружаних снага није било потврђено, већ, напротив, дошло је до сукобљавања ЈНА и појединих делова територијалне одбране сецесионистичких република. У сукобима у Хрватској и БиХ сукобљавале су се и јединице које су настале из система територијалне одбране, а у сукобу су припадале другачијим религијама или националностима. Након доношења Устава, донет је и *Закон о народној одбрани* (1974) као допуна претходног Закона (1969) како би се унеле промене које су у политичком систему Југославије настале након доношења Устава. Законом су усаглашени ставови око руковођења ТО и улоге Председништва СФРЈ као највишег органа руковођења и командовања ОС.

Закон о општенародној одбрани (Закон о ОНО, 1982) уводи термин *општенародна одбрана* уместо термина *народна одбрана*, чиме је назначено доследно спровођење дотадашњих опредељења у концепту одбране друштва. Закон је донесен из потребе за чвршћим повезивањем ОНО и ДСЗ у јединствен одбрамбено-самозаштитни механизам и уграђивања одговарајућих основа ДСЗ у закон. Тако се на више места у Закону ОНО ставља у синтагму ОНО и ДСЗ, што истиче јединствен систем мера у очувању државе, како од напада изван државе тако и од унутрашњих покушаја дестабилизације друштва. Закон је структуриран у

[66] Председништво СФРЈ су сачињавали по један члан из сваке републике и аутономне покрајине, који су бирани у скупштинама република, односно скупштинама аутономних покрајина и, по положају, председник СКЈ (Устав СФРЈ, 1974: чл. 321).

седамнаест глава и поред основних начела, садржи одредбе о основним правима и дужностима радних људи и грађана, основних и других организација удруженог рада, самоуправних интересних заједница и радних заједница, месних заједница, друштвено-политичких заједница, одредбе о комитетима за ОНО и ДСЗ (новина у односу на ранији закон), о надлежностима органа федерације, о оружаним снагама, о осматрању и обавештавању, обучавању, планирању, финансирању и самозаштити у ОНО, као и основе цивилне заштите (које су у надлежности република и покрајина).

Престанком функције Председника Републике због смрти Јосипа Броза 1980. године, престала је и уставна одредба о врховном команданту, те је било потребно законом разрадити Уставом одређена права и дужности Председништва СФРЈ у области одбране. Законом је истакнута и пресудна улога СКЈ у одбрани државе, посебно кроз велика овлаштења која су дата новоуспостављеним телима руковођења (координационим телима) у систему ОНО и ДСЗ – комитетима ОНО и ДСЗ. Комитети су формирани на свим нивоима друштвено-политичких заједница (општине, републике и покрајине), у градским и регионалним заједницама, у самоуправним организацијама (предузећима) и самоуправним заједницама (култура, медицинске услуге, комуналне услуге). Комитети су представљали координациона и оперативно-политичка тела, са усмеравајућом функцијом на остале органе и јединице територијалне одбране и органе ДСЗ, а за свој рад су били одговорни органима који су их образовали, односно скупштинама друштвено-политичких заједница и скупштинама радних организација. Чланови комитета су бирани у скупштинама, али на предлог органа СКЈ, чији су чланови улазили и у састав комитета. Поред усмеравајуће и координирајуће функције над органима ОНО (укључно сви штабови и јединице и установе ТО), смернице, ставови и закључци које је комитет доносио били су обавезни за извршавање у другим органима ОНО (Закон о ОНО, 1982: чл. 72-75, 109). Увођење комитета ОНО и ДСЗ у систем одбране обезбеђена је контрола СКЈ над радом потчињених органа у систему ОНО и ДСЗ. Комитети су могли и да преузму функције појединих органа у систему одбране и да непосредно њоме руководе. Тако је створена ситуација да су републички комитети били надређени републичким штабовима територијалне одбране, а нису били потчињени Председништву СФРЈ, што је додатно усложило командовање територијалном одбраном (Закон о ОНО, 1982: чл. 111-117).

Права и дужности основних и других организација удруженог рада (предузећа) Законом о ОНО (1982) била су прописана као основна и посебна (чл. 33-57), а поред осталог садржала су опште мере које се предузимају и усклађују са основама припреме привреде и друштвено-политичких заједница на чијој се територији предузећа налазе, са акцентом на производњи у рату, за шта су имале и одговарајуће споразуме са владом (Савезно извршно веће) и Савезни секретаријат за народну одбрану ССНО. Организације (предузећа) која су имала посебан значај за одбрану била су дужна да првенствено производе предмете или да врше услуге од посебног значаја за одбрану, што се уређивало уговорима са владом. Организације у области друмског, железничког, ваздушног и поморског саобраћаја и сличне, биле су дужне да у рату, у случају непосредне ратне опасности и при мобилизацији оружаних снага, првенствено врше услуге за потребе оружаних снага (чл. 40-43). Организације које су се бавиле пројектовањем, изградњом и реконструкцијом инвестиционих објеката морале су поштовати посебне услове изградње и прописане мере заштите од ратних разарања и друге мере од интереса за одбрану. Законом су обухваћени и привредни субјекти који су се бавили водопривредом и припадном инфраструктуром, управљањем шумама, као и складишта, пумпне станице, научноистраживачке организације и факултети, радио, телевизија и штампа и друге делатности. За предузећа су била прописана и друга давања државним органима за потребе одбране као што су машине, возила, производна опрема, погонски материјали, храна и друго (чл. 48-57).

Законом о ОНО (1982), поред општег одређења ЈНА из Устава СФРЈ (1974) да је то заједничка оружана сила народа и народности Југославије и свих радних људи и грађана, одређује и њене основне задатке: да предупреди сваку изненадну агресију или другу опасност за државу, да заједно са деловима снага територијалне одбране се успешно супротстави првом удару агресора и осигура мобилизацију и активирање других структура друштва, и да заједно са територијалном одбраном и другим снагама успешно води оружану борбу против непријатеља (чл. 100). Надаље, у истом члану Закона прописује се и да се ЈНА изузетно могу употребити и за извршавање задатака друштвене самозаштите у случају непосредне ратне опасности и у другим ванредним приликама, по одлуци Председништва и према наређењу Савезног секретара за народну одбрану. Овакав став закона примењен је и раније када је ЈНА током 1981. године на територији АП Косово учествовала у гушењу побуне Албанаца ради остварења пароле „Косово република“. Територијална одбрана се у Закону дефинише као најшири облик оружаног општенародног отпора, а обухвата све наоружане саставе који нису део ЈНА и милиције. За организацију теритојалне одбране Закон је обавезао основне и друге организације удруженог рада (предузећа), месне заједнице, општине, аутономне покрајине, републике и друге друштвено-политичке заједнице. Јединице и установе територијалне одбране се припремају у миру, а активирају у случају непосредне ратне опасности или у другим ванредним приликама, као за време извођења вежби. Предвиђено је било да се, у случају непосреде ратне опасности и другим ванредним приликама, јединице територијалне одбране могу употребљавати и за потребе одржавања јавног реда и мира и других задатака ДСЗ (чл. 102).

5.2.2. Развој система општенародне одбране

Систем одбране СФРЈ је средином педесетих година прошлог века у нормативно-правном погледу био дефинисан, али се тек у периоду 1958-60. година пришло конкретној теоријској разради и реализацији доктрине општенародног одбрамбеног рата (Goldstein, 1985: 147). Развој народне одбране СФРЈ био је заснива на подруштвљавању одбране и што већем коришћењу људских и материјалних потенцијала државе, али стварни резултати у развоју система одбране на тим принципима нису били адекватни, делимично и због противљења војног руководства ЈНА које је сматрало да се тиме стварају републичке армије и да се угрожава јединство система одбране. Територијална одбрана која се оснивала у републикама и покрајинама током 1968. и 1969. године, у највишим војним круговима је покренула питање да ли то значи и формирање републичких или националних армија. О томе је код дела војног руководства владала и дилема да ли организовање територијалне одбране води стварању националних армија, али је преовладавало уверење да је концепција ОНО елемент интеграције друштва (Vojno delo - redakcija, 1969: 5-9).

Оружане снаге СФРЈ од 1969. године састојале су се од ЈНА и територијалне одбране, иако је и пре тога коришћен термин *Оружане снаге* за ЈНА која је била једина оружана сила. Задатак ЈНА је био да штите независност, суверенитет, територијалну целокупност и уставом утврђено друштвено уређење СФРЈ (Устав СФРЈ, 1974: чл. 240). Све време постојања система ОНО, ЈНА је као оперативна компонента оружаних снага била заједничка оружана сила свих народа и народности Југославије и свих радних људи и грађана, која је организована у мирнодопске и ратне јединице. Састојала се од видова: копнена војска (КоВ), ратно ваздухопловство и противваздушна одбрана (РВ и ПВО) и ратна морнарица (РМ), а видови су се састојали од родова (који су се делили на врсте и специјалности, нпр.: пешадија, оклопно-механизоване јединице, артиљерија, ...) и служби (које су се делиле на гране и специјалности: техничка, интендантска, санитетска, ...) (Закон о ОНО, 1982: čl. 99-102). Организациона структура ЈНА се периодично реформисала, тако да је половином осамдесетих година, од постојећих јединица, приступљено укрупњавању јединица и формирању војних области (ВО) и корпуса у њиховом саставу, са циљем рационализације

организације оружаних снага и усавршавања система руковођења и командовања. Нова организација је успостављена крајем 1988. године; војне области су биле: 1. ВО (Београдска ВО), 3. ВО (Скопска ВО), 5. ВО (Загребачка ВО), Војнопоморска област и РВ и ПВО и свака од њих се састојала од пет до седам корпуса (Мијалковски и Радовић, 2016: 447-448). Организацијом оружаних снага у војне области у миру, која су у ратним условима постајала војишта, здруживане су две или три армије у војном и две или три републике у територијалном смислу. Преформација на ВО, поред осталог, уследила је након избијања унутрашњих сукоба у држави, први у 1971. године у Хрватској[67], а затим 1981. године у АП Косово[68], када је руководство ЈНА закључило да је потребно унапредити ОНО за деловање у сложеним условима напада споља и у условима унутрашњих немира у земљи. Ради обезбеђења јединственог командовања оружаним снагама било је потребно из њега искључити републичка руководстава, што никада није до краја спроведено. У циљу интервенција у унутрашњим сукобима, у ЈНА су формиране снаге за брзе интервенције (укупно дванаест батаљона), уз деветнаест батаљона војне полиције. Реорганизација је требало да осигура јединство ратишта, оружаних снага, оружане борбе и свих врста отпора и јединство командовања, али у републикама није било спремности да се одрекну своје војске (Mamula, 2000: 60-62).

Територијална одбрана је била заснована на територијалном и радном принципу, тако да су друштвено-политичке заједнице на свим нивоима, од општине до федерације, као и месне заједнице и предузећа, имале обавезу да, поред других припрема за одбрану, формирају и јединице територијалне одбране. После доношења Закона о народној одбрани 1969. године, формирани су републички и покрајински штабови народне одбране. Из састава ЈНА изашло је 788 јединица територијалне одбране (територијалне чете и батаљони, диверзантске јединице и радничке противавионске батерије) и команде са укупно 107.600 припадника и предате су општинама и штабовима територијалне одбране, са пратећом опремом и наоружањем[69]. Поред тога, општинама је предато и око 350 хиљада комада оружја из резерви ЈНА. Територијална одбрана је брзо развијана и 1972. године су ове јединице и јединице Ратне милиције имале близу 700 хиљада припадника. Јединице територијалне одбране су формиране као партизанске (покретне) или као просторне јединице које су биле намењене за деловање на привремено запоседнутој територији (територија под контролом агресора – непријатеља), за обезбеђење и заштиту територије или заштиту објеката и људства

[67] *Хрватско пролеће* или *Маспок* (Масовни покрет) био је националистички и сепаратистички покрет у Хрватској 1971. године настао у редовима Савеза комуниста Хрватске, са циљем да се Хрватској омогући већа самосталност и располагање финснсијских средстава оствареним у Хрватској, јер се сматрало да је Хрватска у подређеном положају у односу на друге републике, посебно у односу на Републику Србију. Покрет је имао масовни одзив у народу Хрватске. Неки од захтева су били: да се Хрватска дефинише као држава хрватског народа; да Хрватска добије представништво у УН; да се оснује хрватска национална банка; да се успостави засебна хрватска валута; да хрватски језик постане „језик командовања“ у ЈНА, а да хрватски регрути војни рок служе само у Хрватској. Током 1970/71. године у Хрватској су националистичке снаге јавно тржиле формирање „хрватске војске“, а имале су већ предвиђене и руководеће структуре (Javorović, 1988: 84). Јосип Броз је покрет привремено угушио сменом руководећег партијског и републичког руководства Хрватске и постављањем новог руководства. Као противтежа овим догађајима, у Србији је 1972. године смењено тзв. либерално руководство.

[68] На Косову (од 1990 поново под називом - Косово и Метохија) су марта 1981. године избили масовни студентски и народни протести Албанаца, који су почели због лоше хране у студентској мензи, а претворили су се у протесте са зхтевима да Косово постане седма република у Федерацији (општа парола је била „Косово република“), чиме би се отворио пут ка независности. Протести су, са већим или мањим интензитетом, трајали до средине маја исте године, до када су угушени интервенцијама јединица Народне милиције и ЈНА.

[69] У ДСНО до 1963. године, а онда и у ССНО наком 1963. године (промена у складу са Уставом СФРЈ из 1963. године) или у ГШ ЈНА, постојало је тело за координацију послова територијалне одбране које је током времена мењало и свој назив, тако да је последње такво тело носило назив Заменик Начелника ГШ ЈНА за територијалну одбрану (Živković, 1986: 266).

предузећа, које начелно нису биле планиране да напуштају територије своје општине. У целом периоду постојања територијалне одбране, однос између покретних и просторних јединица је углавном био стабилан: четвртина јединица биле су маневарске, а три четвртине су биле просторне јединице. Крајем 1975. године територијална одбрана је бројала више од 800 хиљада припадника распоређених у више од дванаест хиљада јединица. Даљи развој територијалне одбране није имао тренд повећања бројног стања, већ материјалног опремања, пре свега наоружањем. Био је заузет став да бројно стање припадника територијалне одбране буде око 3,5% од броја становника, што би износило близу 800 хиљада припадника. Због отежаног финансирања од стране република, у чијој је надлежности било финансирање територијалне одбране на својој територији, ЈНА је посредно и непосредно помагала републичке штабове кроз: уступање наоружања и војне опреме, муниције и минско-експлозивних средстава; обуку, школовање и курсирање кадрова у школским центрима ЈНА; омогућавање коришћења инфраструктуре (средства, вежбалишта, полигони, ремонтни капацитети) и друго, али уступањем дела финансијских средстава намењених развоју ЈНА. После гушења протеста Албанаца на територији АП Косово током 1981. године, знатно је побољшано материјално обезбеђење територијалне одбране, првенствено опремањем наоружањем. Поред стрељачког наоружања, већина јединица је била опремљена наоружањем и средствима за противваздушну и противоклопну борбу. У 1985. години било је укупно око шест хиљада штабова различитих нивоа и више од 28 хиљада различитих јединица територијалне одбране (Živković, 1986: 175). У догађајима који су претходили распаду СФРЈ постојећа развијена организацијско-формацијска структура територијалне одбране у сецесионистичким републикама (иако су јединице територијалне одбране биле разоружане) активирана је и постала је темељ на коме је почивала почетна организација и даљи развој републичких оружаних снага.

Табела 1. Основни показатељи финансирања и бројног стања система одбране у периоду 1968-1998. година

Година (СФРЈ-СРЈ) / Параметар	1967/68.	1972/73.	1979/80.	1989/90.	1997/98. (СРЈ)
Број становника (милиона)	20,250	21,000	22,130	23,796	10,600
Бруто домаћи производ (милиона US$)	9.200	12.830	45.000	58.160	19.000
Буџет одбране (милиона US$)	482	826	3.600	1.210	599
Армија - укупно припадника (активни и регрути)	220.000	240.000	264.000	180.000	114.200
Резерва	нема података	нема података	500.000	510.000	400.000
Граничне јединице	19.000	19.000	16.000	15.000	нема података
Територијална одбрана	нема података	1.000.000	1.000.000	1.500.000	нема података
Трајање војног рока (месеци) КоВ, РВ и ПВО / РМ	18 / 24	15 / 18	15 / 18	12 / 15	12 / 15
Цивилна одбрана (самостална, изван оружаних снага)	нема података	нема података	нема података	2.000.000	нема података

Извор: IISS, 2026.

*Напомена: подаци за новчане износе су наведени према важећем курсу за посматране године

Ради анализе бројног стања припадника оружаних снага у неким важнијим периодима формирана је табела 1, према подацима из *Military Balance* (IISS, 2026), у којој су дати

основни показатељи бројног стања основних компонената система одбране. Упоређивањем броја припадника оружаних снага за 1967/68. годину и 1972/73. годину, односно пре и после доношења Закона о народној одбрани (1969) и интензивног рада на омасовљењу одбрамбених послова, према процени Међународног института за стратегијске студије (*International Institute for Strategic Studies – IISS*) може се закључити да је стални састав ЈНА (укључно тренутни регрутни контингент и граничне јединице) незнатно повећан са око 240 хиљада на око 260 хиљада припадника, без резервног састава јединица ЈНА, али је зато састав територијалне одбране процењен на око милион припадника (табела 1). Слични подаци, али са нешто повећаним бројем припадника ЈНА, могу се уочити и у извештају за 1979/80. годину када је ЈНА бројала око 280 хиљада припадника и са око петсто хиљада припадника резервног састава, уз непромењен број припадника територијалне одбране од милион припадника[70], што је укупно за оружане снаге износило око милион осамсто хиљада припадника. У току политичке кризе и појачаних сепаратистичких тежњи и деловања руководстава република Словеније и Хрватске, број регрута је смањен због скраћења војног рока са шеснаест на дванаест месеци (уведено од децембра 1985. године), док су остали параметри оружаних снага остали непромењени. За овај период је први пут показана и процена снага цивилне одбране на око два милиона припадника, који нису били у саставу оружаних снага (IISS, 2026). У извештајној 1989/90. години ЈНА са граничним јединицама је имала око 200 хиљада припадника са око 510 хиљада припадника у резервном саставу. Оваква бројност је била подржана и савременим наоружањем, као на пример за копнену војску: 1.500 тенкова Т-55 и М-84; 13 амфимијских лаких тенкова ПТ-76, 150 извиђачких оклопних возила, 910 борбених возила пешадије и оклопних транспортера, итд. (IISS, 2026). Подруштвљавање одбрамбене функције, али и спољашње претње, одразиле су се и на финансирање потреба одбране државе. У послератним годинама је издвајано до трећине националног дохотка (НД – збир личне и опште потрошње и акумулације), нпр. 1946. године – 33% НД, 1947. – 13,5% НД, 1952. – 22% НД, 1956. – 10% НД, а након тога је континуирано смањивано и износило је око 5% НД (Goldstein, 1985: 155).

На основу изведених закључака из анализе концепције и развоја и функционисања система ОНО у посматраном периоду, могу се издвојити нека основна обележја повезана са основним одређењем концепта и система ОНО, идеолошком компонентом у систему, применом идеје о наоружаном народу, решењима која су била заступљена у командовању оружаним снагама, облицима војног организовања, обучавању и школовању кадра и војноприврединим сектором:

- Концепција ОНО је имала наглашену идеолошку и политичку конотацију на основама социјалистичког самоуправљања и представљала је, у теоријском смислу, јединствен политичко-филозофски и војно-научни поглед на проблеме одбране и заштите о начину организовања, припремања и функционисања југословенског социјалистичког самоуправног друштва и свих његових субјеката у одбрани и заштити слободе, независности, суверенитета, територијалне целокупности и Уставом утврђеног социјалистичког самоуправног друштвеног уређења у миру и рату (Begović, 1987: 93). Концепција ОНО је имала и шири контекст јер је под тим подразумеван и читав југословенски одбрамбено-заштитни систем (Marijan, 2021: 953), што се може уочити и у нормативним актима, где се навода да Југославија „изграђује своју концепцију општенародне одбране као једино могући облик супротстављања оружаној агресији“ (Zakon o narodnoj odbrani, 1969: Uvodna načela, II). Према писању генерала Николе Љубичића, тадашњег Државног секретара за народну одбрану, ОНО је „нужан, јединствен и

[70] Овај податак се разликује од податка који је дао Миљенко Живковић у књизи „Територијална одбрана“ где се наводи да је тај број био око 3,5% од укупног броја становника или око 800 хиљада припадника територијалне одбране (Živković, 1986).

целовит систем припремања југословенског самоуправног социјалистичког друштва за рат и одбрану од свих врста спољне опасности, што се постиже општим учешћем народа и свих моралних и материјалних снага земље у борби до победе над агресором, ради трајног обезбеђења независности, слободе и суверенитета“ (Ljubičić, 1973: 39). У суштини, како је често истицано у војној теоријској литератури, радило се о процесу „стварног подруштвљавања отуђене војне силе од човека и друштва“ или другим речима о претварању одбране у непосредну функцију друштва. То значи да је сваки грађанин требало да активно учествује у одбрамбеним припремама, а у случају рата, да према својим способностима непосредно или посредно учествује у отпору агресору, као носилац и активни чинилац целокупне одбрамбене организације друштва. Овакво одређење ОНО није се битно мењало ни у каснијим периодима када је систем већ био у потпуности развијен, али са мањкавостима у руковођењу и командовању територијалном одбраном, а које су се током времена само увећавале (на пример увођењем института Комитети за ОНО и ДСЗ 1979. године и њиховим озакоњењем у Закону о општенародној одбрани из 1982. године). На сличан начин је ОНО дефинисана и у нормативним актима, тако према Закону о општенародној одбрани (1982: чл.3): ОНО је јединствен систем организовања, припремања и активног учешћа радних људи и грађана, самоуправних организација и заједница, друштвено-политичких и других друштвених организација и друштвено-политичких заједница у одвраћању и спречавању агресије и других опасности за земљу, у оружаној борби и другим облицима општенародног отпора и у извршавању других задатака ради одбране независаности, суверенитета, територијалне целовитости и Уставом СФРЈ утврђеног друштвеног уређења. То је значило да је систем ОНО усмерен на очување безбедности државе од претњи које долазе изван државе, а да је други део одбрамбено-безбедносног система – ДСЗ усмерен на отклањање претњи које су долазиле унутар државе.

- Све време постојања система ОНО била су три основна облика војног организовања оружаних снага: оперативни, партизански и територијални облик. Оперативни облици војног организовања били су основа за организовање ЈНА, односно њеног ударног дела који је био оспособљен и борбено спреман за супротстављање и разбијање непријатељских снага. Такве јединице ЈНА су биле оспособљене за извођење операција на ширем простору и имале су велике маневарске способности (Borić, 1988: 192). ЈНА је као оперативна компонента била намењена да прими први стратегијски удар агресора и спречи изненадну агресију. Таквом улогом би ЈНА обезбедила мобилизацију ратних оружаних снага и свих структура друштва, а тиме и што уреднији прелазак државе на ратно стање. У миру је ЈНА обезбеђивала обуку становништва за оружану борбу и представљала снагу одвраћања потенцијалних агресора (Kolšek, 1989: 34). Партизански облик војног организовања, као примерен за извођење партизанских борбених дејстава, био је заступљен у ЈНА и територијалној одбрани: у ЈНА су формиране јединице нивоа партизанске бригаде и дивизије претежно специјалне намене, али је било планирано да у састав ЈНА могу да уђу и партизанске јединице које је формирала територијална одбрана. У територијалној одбрани је партизански облик организовања био примењен за формирање покретних партизанских (маневарских) јединица које би изводиле борбена дејства на целокупном ратишту. Територијални облик војног организовања проистекао је из доктринарног става да сваки део територије буде „покривен“ и контролисан снагама територијалне одбране, чиме се истовремено обезбеђује стална подршка и заштита становништва, материјалних добара и институција. Зато су у подсистему територијалне одбране, поред партизанских јединица, биле формиране просторне снаге које су укључивале становништво на одређеној територији, а биле су намењене за извођење борбених дејстава, самостално или у сарадњи са другим јединицама, за контролу и обезбеђење територије и за заштиту уставног поретка на територији. Људством из ових јединица је могла да се врши и попуна других јединица. У основним и другим организацијама удруженог рада (предузећима) формирале су се

јединице територијалне одбране за заштиту властитих објеката које су својим деловањем омогућавале наставак производног процеса или ангажовање преосталог људства на другим борбеним, производним или услужним активностима. Просторне јединице су организоване у групе, одељења, водове, чете/батерије, батаљоне, одреде или друге саставе (Borić, 1988: 192-200).

− У литератури су често разматрани темељи на којима је постојала ОНО и ДСЗ, па се тако наводи да су то: марксистичка теорија о наоружаном народу; подруштвљавање одбрамбене функције државе; искуства из НОБ и других народноослободилачких покрета у двадесетом веку; и, савремена сазнања о локалном карактеру евентуалног рата у Европи (Jantol, 1983: 57). Међутим, око питања да ли је теорија о наоружаном народу темељ концепције и система ОНО постоје и друге претпоставке које је не сматрају основом система одбране, већ само идејом која је преточена у теорију без озбиљне теоријске поткрепљености, а у пракси није могла до краја да се реализује, јер су напредне технологије захтевале добро обучене или чак професионалне кадрове (Vojno delo - redakcija, 1969; Simić, 1982; Suša, 1983). Систем одбране СФРЈ који је био постављен на концепцији ОНО и ДСЗ није дословно био операционализација идеје о наоружаном народу, јер се одустало од укидања стајаће војске као једног од њених постулата, али је задржан систем општег наоружавања народа кроз организацију територијалне одбране као друге компоненте јединствених оружаних снага[71] (Гаћиновић, 2015а: 215-216). Масовно наоружавање народа преко тоталне одбране, понегде и давање оружја на руке или ближе људима због брже мобилизације, практично је значило наоружавање „републичких војски“ на начин на који ће исто бити најтеже контролисати од стране ЈНА, односно то је била припрема „републичке војске“ за њено супротстављање евентуалној интервенцији ЈНА, што су догађаји из деведесетих година и потврдили (Kadijević, 1993: 58).

− Идеолошка компонента и утицај СКЈ на концепцију и развој система ОНО осигурана је кроз стално присуство, надзор и тежњу за потврђивање сопствене револуционарне улоге у развоју оружаних снага. Током НОР утицај КПЈ је био огроман, од вођења рата и организације јединица до рада партијских организација у јединицама и улогом политичких комесара, када је постојало и тзв. „двојно командовање“ (команданта и комесара). После рата су формирани Опуномоћство Централног комитета КПЈ за ЈА (1949-1969) и Организација СК у ЈНА (1969), која је постојала до деполитизације ЈНА 1990. године и кроз које су се посебно организовали припадници ЈНА. Организација СК у ЈНА је имала независне органе од цивилних структура и Комитет који је био равноправан са комитетима СК у републикама. Треба истаћи и улогу Конгреса КПЈ/СКЈ, као највиших органа у КПЈ/СКЈ, у обликовању система народне одбране, јер су њихове одлуке спровођене и пре

[71] Генерал Вељко Кадијевић, Савезни секретар за народну одбрану (1988-1992), у књизи „Моје виђење распада - војска без државе“ наводи да је најважнија генерална карактеристика развоја оружаних снага у периоду после половине шездесетих година до почетка коначног распада СФРЈ, био сукоб две линије: прве, коју је заступала већина армијских старешина да оружане снаге буду јединствене, модернизоване и усклађене са општим критеријумима у свету и реалним могућностима друштва, и друге, која је долазила из друштва и чији су главни носиоци били Едвард Кардељ и Владимир Бакарић (у то време најистакнутији политичари из Словеније и Хрватске) са понеким припадницима из армијске средине, чији је основни мотив био да се процес разградње федералне државе пренесе потпуно и на војску. Надаље, Кадијевић наводи да је теоријску основу Кардељеве концепције чинила „квази теорија“ о наоружаном народу, чије је тумачење од стране Кардеља било да самоуправном социјалистичком друштву не одговара тип војске као што је ЈНА, јер је то остатак стајаћих професионалних војски и бирократског централистичког уређења и да такву војску треба заменити наоружаним народом, али како то „конкретно и практично извести није било баш сасвим јасно“ (Kadijević, 1993: 57).

него што су добиле законску форму: тако су комитети ОНО и ДСЗ уведени 1979. године на основу одлука донетих на 11. конгресу СКЈ одржаном 1978. године[72].

- У образовни систем Југославије су ОНО и ДСЗ имале значајно место. У ЈА/ЈНА је постојао разгранат систем војних школа и академија, за основно образовање и усавршавање војног кадра (официра и подофицира), али и цивилних лица – дипломираних инжењера за војнопривредни сектор и механичара за наоружање и борбене системе до нивоа петог степена стручности – ВКВ механичара. Војници су обучавани кроз редовни војни рок који је у овом периоду био различитог трајања (табела 1). Образовање и обука ванармијске популације вршено је на готово свим нивоима. Поједини садржаји из ове области уведени су у образовање и обуку школске и ваншколске омладине, примерено њиховом образовном нивоу. Крајем шездесетих година прошлог века, са развојењм општег концепта општенародног одбрамбеног рата и његовом операционализацијом кроз систем ОНО, систем предвојничке обуке који је био заступљен после рата, мењао се и прилагођавао даљем развоју система ОНО. У средње школе је 1969. године уведен предмет *Одбрана и заштита* (скраћено од: Општенародна одбрана и друштвена самозаштита) који су ученици слушали у првој и другој години школовања, а који је у СРЈ укинут на полугодишту школске 1993/94. године. Омладина (мушка и женска популација) која није похађала средње школе обучавана је кроз једномесечну обуку на нивоу општина или у центрима за обуку. Универзитетско образовање у области безбедности у СФРЈ је отпочело 1975. године када су у свим републичким центрима, осим у Титограду (данашња Подгорица), уведене студије ОНО, као посебни студијски програми у оквиру појединих факултета друштвених наука, што је до тада било образовно подручје намењено високом војном образовању. Факултет народне одбране као самостална високошколска установа Универзитета у Београду, основан је и почео је са радом 1978. године и под тим називом је постојао до 2000. године када је преименован у Факултет цивилне заштите, а 2006. године – у Факултет безбедности (Димитријевић, 2014: 233-239). За потребе војнопривредног сектора (ВПС), а за послове развоја и пројектовања наоружања и војне опреме у предузећима наменске производње, школован је инжењерски кадар – цивили у Техничком школском центру у Загребу, почев од 1979. године, у оквиру различитих специјалности (укупно је школовање завршило једанаест класа студената) (Ristić, 2002: 461).

- Војнопривредни сектор (наменска, одбамбена или војна индустрија) у систему ОНО имао је веома важну улогу у опремању ЈНА и територијалне одбране наоружањем и војном опремом (НВО), али је био и извозно оријентисан. Војноиндустријски комплекс састојао се од радних организација Заједнице индустрије наоружања и војне опреме Југославије (ЗИНВОЈ), других радних организација произвођача НВО и војноремонтних завода[73]. Развој војне индустрије у СФРЈ може се пратити почевши од индустрије у Краљевини Југославији када је радило шест војнотехничких завода, фабрика авиона и авионских мотора и више државних и приватних предузећа, која су током рата углавном уништена или демонтирана и пребачена у Немачку. Током рата су на ослобођеној територији радиле бројне партизанске радионице за производњу и поправку наоружања, са оскудном опремом, машинама и кадровима. После рата се бележи нагли раст војне индустрије и обим производње, посебно

[72] Последњи 14. конгрес СКЈ одржан је јануара 1990. године као ванредни конгрес који је требао да усагласи ставове око промене устава СФРЈ и одржања јединства СКЈ, што се није остварило. После напуштања конгреса делегације Словеније, делегације Хрватске, БиХ и Македоније нису биле сагласне за наставак рада, те је конгрес прекинут. Овај догађај је потврдио опредељења неких република за отцепљење од федералне државе.

[73] Према статистичком билтену УН за 1981. годину СФРЈ је према критеријуму производње властитог наоружања заузимала 26. позицију у свету, непосредно иза Аустрије, а испред Аргентине, Финске, Грчке, Турске и других држава, што је тумачено као потврда моћи тадашње државе (Kovačev, Matijaščić & Petrović, 2006: 128).

након доношења резолуције Информбироа 1948. године, али и стагнација шездесетих година када су предузећа наменске индустрије радила са минималним капацитетом. Председништво СФРЈ је 1973. године донело одлуку о опремању оружаних снага ослонцем на властите могућности у развоју НВО, са планирањем извоза, што је довело до развоја нових истраживачко-развојних и производних капацитета. Обнова војне индустрије одвијала се паралелно кроз формирање и опремање научно-техничких институција, обнављање и изградњу нових производних капацитета и организацију школских центара за школовање одговарајућег кадра. Последња реорганизација ВПС извршена је 1984. године када су у њен састав ушли војнотехнички институти и организације за стандардизацију и контролу квалитета. Због потреба војне индустрије у држави су се развили и многи капацитети у форми кооперанта. Војнотехнички потенцијали СФРЈ били су изузетно велики, а чинили су их технички капацитети ангажовани на истраживању, развоју, производњи и испитивању НВО. Капацитети су били разврстани на два нивоа: један ниво су чиниле организације и установе које су се бавиле истраживањем и развојем у области војне технике, а други ниво је била индустрија НВО (наменска индустрија или наменска производња). Војни научни потенцијал су чиниле научноистраживачке установе ЈНА, истраживачко-развојни потенцијали наменске индустрије и научноистраживачке установе цивилног сектора. Ангажовање научноистраживачких војних и цивилних институција и модернизација капацитета за производњу НВО имале су за циљ производњу сложених средстава НВО. Обим сложености развојних програма показује податак да је у периоду 1976-1983. године развијено 350 савремених средстава НВО: наоружање, авиони, бродови, борбена возила, електронска и друга средства и наставна средства (Стаматовић, 2001: 58). У исто време из иностранства је купљено само двадесет лиценци и то непотпуних. Крајем деведесетих година ВПС је имао три групације: у ЗИНВОЈ су биле прва и друга групација, које су се разликовале по испуњавању посебних услова владе (Савезно извршно веће) и трећа групација коју су чинили кооперанти. Укупно је у производњу НВО било укључено више од 550 предузећа, од тога 159 предузећа је имало своје финалне производе, док су око 400 предузећа били кооперанти[74]. У саставу војних капацитета везаних за производњу, ремонт и одржавање НВО знатан допринос је давало и дванаест ремонтних завода са преко 15 хиљада запослених. За управљање целокупном војном производњом у ССНО је постојао посебан Одсек за ВПС, а за послове увоза и извоза НВО – државно предузеће Савезна дирекција за промет и резерве производа са посебном наменом (СДПР) (Стаматовић, 2001; Kovačev, Matijaščić i Petrović, 2006).

− Командовање територијалном одбраном у систему ОНО представљао је класичан пример полицентричног система, који се у тако важним државним функцијама не препоручује, јер га карактерише више центара управљања. Иако је систем ОНО са две равноправне компоненте (ЈНА и територијална одбрана) замишљен као јединствен систем, деградација моноцентричности система одбране (када је организациона структура система хијерархијски постављена) настала је на основу одредаба Устава из 1974. године и препуштањем командовања територијалном одбраном републикама, да би се у завршној фази штабови и јединице територијалне одбране у сецесионистичким републикама потпуно искључиле из система ОНО, а њихове јединице директно оружано сукобиле са јединицама ЈНА. Потврда овоме може се наћи анализом система командовања територијалном одбраном према Закону о ОНО (1982: чл. 109-117) где се, на пример, може анализирати улога републичког штаба територијалне одбране, односно команданта штаба: *руковођење и командовање* у територијалној одбрани остварује командант, али *руковођење* остварује и комитет ОНО и ДСЗ (чл. 111); командант територијалне одбране нема претпостављеног

[74] За поједине пројекте, као што је производња тенка М84, где је финализатор било предузеће „Ђуро Ђаковић“ из Славонског Брода, постојало је око 2.800 кооперанта из целе државе.

старешину у федерацији, односно ССНО (чл. 113), јер је за свој рад одговоран директно Председништву СФРЈ (чл. 115); командант територијалне одбране у републици је за свој рад одговоран и надлежном органу друштвено-политичке заједнице – републике (републичка скупштина или републичко извршно веће). Како републички комитет ОНО и ДСЗ образује републичка скупштина следи да су и комитети и командант територијалне одбране паралелно одговорни скупштини, а командант територијалне одбране је посебно одговоран и комитету. Из овога произлази постојање троструких веза команданта територијалне одбране према органима у републици и федерацији који у односу на њега и територијалну одбрану имају управљачку функцију; то су републичка скупштина, Председништво СФРЈ и комитет ОНО и ДСЗ. Комитет ОНО и ДСЗ је орган републичког СК и има највећа овлашћења, чак и за самостално деловање у преузимању функције командовања, без консултација са Председништвом СФРЈ, ако су раније одређене такве ситуације (чл. 109), што повлачи и закључак да је за стање ОНО и ДСЗ у републици најодговорнији републички комитет који није одговоран Председништву СФРЈ већ републичкој скупштини. Овакво стање управљања у системима којима је поверена једна од најзначајнијих функција државе није проверавано у пракси у односу на спољну агресију према Југославији, али је у међунационалним сукобима испољило све слабости и недостатке управљања комплексним системима. Реорганизацијом оружаних снага под називом „Јединство“ током 1988/89. године и формирањем војних области корпусног састава која су у рату прелазила у војишта, настојало се, поред осталог, да се успостави командовање јединицама и штабовима територијалне одбране на територији војишта од стране оперативно-стратегијских јединица какви су били корпуси у саставу војних области (војишта). Према поставкама реорганизације, републички и покрајински штабови би били потчињени командама војишта, као и све маневарске јединице територијалне одбране. Просторна структура територијалне одбране у општинама и месним заједницама остала је под руководством републичких, покрајинских и зонских штабова територијалне одбране. Таква решења су нарушила уходану контролу република и покрајина над њиховим територијалним одбранама и смањила утицај на ЈНА (Mamula, 2000; Marijan, 2003; Kadijević, 1993). Међутим, други надолазећи догађаји су претекли наставак реорганизације оружаних снага и довели су до њеног потпуног урушавања.

Стратегијом ОНО и ДСЗ (1987) су као основни постулати опстанка и развоја и трајне вредности друштва проглашени: социјалистичко самоуправљање, братство и јединство, национална равноправност, федеративно уређење, политика несврставања и ОНО и ДСЗ (Strategija ONO i DSZ, 1987: 39). Ови постулати су чинили недељиво јединство, јер су се нарушавањем једног од њих угрожавали и сви остали. Шема је изгубила основ када се социјалистичко самоуправљање урушило у пракси и нестало имагинарно братство и јединство. Несврставање као спољна политика је напуштено када је нарушен његов основни принцип да се сви спорови решавају мирним путем и када су се републике почеле разврставати према својим националним интересима, било да су они били темељни или само изведени и проглашени за веома битне. Рушењем државе и система ОНО и ДСЗ на „попришту су остали елементи система ОНО и ДСЗ да сачекају крај једне агоније и одиграју завршну, али различиту улогу“ (Вучељић, 1993: 223).

5.2.3. Распад државе и система општенародне одбране

Уставна и општа друштвено-политичка криза у Југославији деведесетих година прошлог века имала је своје дубоке корене и у ранијим раздобљима. Неколико година пре отпочињања оружаних сукоба на територији Југославије били су учестали различити облици оспоравања концепције ОНО и друштвене улоге и уставне функције оружаних снага. Основни правац напада на концепцију ОНО и посебно на ЈНА био је срачунат на „дефункционализацију оружаних снага СФРЈ као стуба федерације са циљем разбијања

Југославије као федералне државе“ (Шушић, Терзић и Петровић, 2003: 51)[75]. Опште неслагање око даљег политичког уређења државе међу партијским републичким руководствима, јавно је показано на ванредном 14. конгресу СКЈ одржаном јануара 1990. године када су сукоби унутар СКЈ довели до његовог распада. Последица тога је било даље раслојавање међу републичким руководствима, али и у Председништву СФРЈ (састојало се од осам чланова, по један члан из сваке републике и покрајине). У свим републикама су се током 1990. године одржали први вишестраначки републички избори, после којих су на власт дошле националистичке партија по републикама. Сучељавање различитих националних интереса и распад политичког система заснованог на власти једне партије кулминирао је 25. јуна 1991. године када су скупштине Хрватске и Словеније истовремено донеле одлуке о издвајању из Југославије и проглашењу самосталности нових држава. Република Македонија је на референдуму септембра 1991. године потврдила своју независност и раздружење од Југославије. БиХ је самосталност прогласила 1. марта 1991. године после спроведеног референдума, након чега је отпочео грађански рат на националној основи, са три међусобно супротстављене стране: српска, муслиманска (бошњачка) и хрватска војска. Значајну улогу у рату је имало посредно мешање Републике Србије, Републике Хрватске и НАТО. Грађански рат у БиХ окончан је закључивањем Дејтонског споразума између Југославије (која је у свом саставу имала републике Србију и Црну Гору), Хрватске и БиХ (споразум постигнут 21. новембра у Дејтону у САД, а потписан 14. децембара 1995. године у Паризу).

Чланови Председништва СФРЈ, као највишег органа руковођења и командовања у оружаним снагама, нису имали јединствен став о преуређењу СФРЈ: једни су били чврсто опредељени за Југославију и за њен демократски преображај мирним путем, други су били најљући непријатељи јединствене Југославије и чинили све да је разбију, а део њих је директно радио за стране земље и по њиховом налогу; трећа група су били колебљивци који су варирали од ситуације до ситуације, али, који су, углавном, били непоуздани у свим критичним ситуацијама, што је ССНО и ГШ оружаних снага отежавало ситуације око давања процена и предлагања одлука Председништву. Хендикеп за ефикасну употребу оружаних снага био је у томе да су се оне цели период после НОР припремале за рат по концепцији ОНО која је била супротна условима и начину употребе до које је дошло (Kadijević, 1993: 72-75). Концепција ОНО је полазила од претпоставке да има ослонац у народу широм Југославије, али је у пракси у свим сецесионистичким деловима државе било потпуно супротно. Највише војно командовање ЈНА (Штаб Врховне команде) је очекивало наређење од Врховне команде (Председништво СФРЈ) за употребу ЈНА ради одбране Југославије од агресије сепаратиста, али такву наредбу никада није добило, јер је Председништво као колективно тело и највиши

[75] У *Информацији ССНО о нападима на ЈНА у функцији рушења Федерације* за Председништво СФРЈ од 14. маја 1990. године наглашено је да се оспоравање друштвене улоге и уставне функције оружаних снага најдиректније изражава у захтевима да се уместо ЈНА, као заједничке оружане снаге, конституишу националне, односно републичке војске, или насупрот томе, из Словеније су долазили и захтеви да југословенско друштво, или неке његове делове, треба потпуно демилитаризовати. Из Словеније је долазила већина различитих захтева, али су исти били подржани и од водећих политичких партија Хрватске. Суштина ових захтева огледала се у томе да команданти јединица ЈНА у Словенији буду словеначки националисти, оспорава се преименовање ГШ ЈНА у ГШ оружаних снага, захтева се потпуна самосталност територијалне одбране у републикама без икаквог утицаја ССНО или ГШ оружаних снага. Поред тога, истицани су захтеви да регрути војни рок служе на територији своје републике, да обезбеђење државне границе из надлежности ЈНА пређе у надлежност републичке милиције, да командовање и обука буду на језику дате средине (било је и контра предлога да се језик у оружаним снагама унифицира), да се радикално смањи војни буџет и други. ССНО је оценио да циљеви, суштина, интензитет и трајање оспоравања концепције ОНО могу проузроковати крупне политичко-безбедносне импликације и тражио је предузимање одлучних мера од стране надлежних органа ради заштите оружаних снага и интегритета СФРЈ (Шушић и сар., 2003: 51-60).

орган руковођења одбраном државе, имало опречне ставове о поступању ЈНА у решавању друштвено-политичке кризе (Мијалковски и Радовић, 2016: 453).

У контексту тих збивања систем ОНО је прво озбиљно девастиран, а касније је у потпуности и разрушен. Према Информацији ССНО за Председништво СФРЈ од 25. маја 1990. године, у складу са наређењем Начелника ГШ ЈНА, у мају 1990. године је извршено премештање наоружања из објеката територијалне одбране у објекте ЈНА. У том тренутку у 1380 објеката изван објеката ЈНА било је 46% наоружања територијалне одбране, док је остало наоружање (54%) чувано у 785 објекта и складишта ЈНА. Ова акција је предузета после провера стања објеката територијалне одбране и на основу тога изнетих закључака, односно да постоје индиције провале и отуђења наоружања из објеката територијалне одбране, да се наоружање чува у објектима који не испуњавају основне техничке услове складиштења и одржавања и да објекти не испуњавају услове са становишта обезбеђења јер нема стражарске службе према важећим прописима, а која је способна да се одупре организованом нападу веће групе нападача. Ова наредба која се односила на целокупно наоружање територијалне одбране у Југославији, у Словенији је извршена делимично, док је у свим другим јединицама и штабовима територијалне одбране извршена у потпуности (Шушић и сар., 2003: 77-79). О томе генерал Вељко Кадијевић пише да је стварни разлог разоружања територијалне одбране била тежња њиховог паралисања у оним деловима државе где би она могла послужити као база за стварање војске сецестионистичких република, односно сецесионистичких снага. Са тим циљем је сва територијална одбрана разоружана „пре него што су отпочели оружани сукоби у Југославији. Наравно, да смо територијалну одбрану српских делова у Хрватској и БиХ употребили у дејствима заједно са ЈНА“ (Kadijević, 1993: 74-75).

Ситуација у отцепљеним републикама током периода 1990-1995. година, учешће ЈНА у оружаним сукобима и повлачење јединица на територију СРЈ, у најкраћем се може сагледати кроз неколико основних чињеница:

- На референдуму у Словенији крајем 1990. године велика већина гласача изјаснила се за независност Словеније, која је исту прогласила 25. јуна 1991. године. И пре тога је руководство Словеније предузимало активности које су биле негативно усмерене према јединственим оружаним снагама СФРЈ јер је обустављено слање регрута у ЈНА и одазив резервиста у јединице ЈНА и тражено је да се ЈНА из Словеније повуче у року од три месеца. Пред сукоб са ЈНА у јуну 1991. године милиција и територијална одбрана имале су око 35 хиљада припадника, док је ЈНА за оружани сукоб могла да ангажује далеко јаче и опремљеније снаге из дубине територије, али није. После неуспелих покушаја да ЈНА осигура спољне границе државе, дошло је до оружаних сукоба између ЈНА (око две хиљаде војника и без притицања помоћи из дубине територије) и оружаних снага којима је располагала Словенија у јуну и јулу 1991. године. Око петнаест хиљада припадника ЈНА је у том тренутку било пасивно – у касарнама, изложено провокацијама и опкољавањем касарни (Мијалковски и Радовић, 2016: 460). Председништво СФРЈ је 18. јула 1991. године донело Одлуку о премештању јединица ЈНА са територије Словеније у друге крајеве државе (простори Србије и БиХ) у року од три месеца. Основне констатације те одлуке биле су да ЈНА није преузела контролу државне границе од наоружаних формација Словеније и да није остварила деблокаду свих јединица и објеката ЈНА, да нису враћена заплењена средства и опрема ЈНА, да јединице територијалне одбране Словеније нису деактивиране и демобилисане, да се регрути не упућују на одслужење војног рока и да су грубо нарушена људска права припадника ЈНА и чланова њихових породица (Шушић и сар., 2003: 328-340). Последње јединице ЈНА су територију Словеније напустиле 21. октобра 1991. године, што је био и крај присуства оружаних снага СФРЈ на тој територији, а сам догађај је представљао и једну од кључних прекретница у процесу распада СФРЈ.

- Ситуација у Хрватској је била далеко компликованија, јер је на територији Хрватске према попису становништва из 1991. године живело близу 600 хиљада Срба (12,2%) који нису желели да Хрватска буде независна, већ да сви Срби живе у једној држави, а држава која је то омогућавала је била Југославија, макар и без Словеније. Интензивно наоружавање паравојних јединица под називом *Збор народне гарде* које ће од априла 1991. године бити и озваничене под тим називом и представљаће прву војску у постјугословенској Хрватској, Срби из Хрватске су сматрали претњом по личну безбедност. После победе Хрватске домовинске заједнице (ХДЗ) на вишестраначким изборима у априлу и мају 1990. године, новоформирана скупштина – Сабор Републике Хрватске је 25. јуна 1991. године прогласио независност Хрватске и њено отцепљење од СФРЈ. Као противтежу овој одлуци, Српска демократска странка је истог дана у Книну организовала *Српски сабор* за Заједницу општина Северне Далмације и Лике, који је формирао Српско национално веће и акламацијом усвојио *Декларацију о суверености и аутономији српског народа у Хрватској*, са утврђивањем права српског народа на самоопредељење и отцепљење. Побуна се прелила на источну Славонију и на овим територијама је 19. децембра 1991. године прокламована Република Српска Крајина (РСК) која је обухватала три Српске аутономне области (САО): САО Крајина (области Банија, Лика, Кордун и Северна Далмација), САО Западна Славонија и САО Славонија, Барања и Западни Срем. У овим подручјима безбедносне снаге Хрватске нису више имале приступ, јер је исти спречавала формирана Народна милиција. У лето 1991. године у РСК су отпочеле борбе између хрватских паравојних формација и припадника хрватског Министарства унутрашњих послова (МУП) на једној страни и српске милиције на другој страни. Постепено се у сукоб укључивала ЈНА, а њено ангажовање је појачано када су отпочеле блокаде касарни ЈНА у Хрватској од стране хрватских оружаних снага. Почетком 1992. године успостављено је примирје између српских и хрватских оружаних снага и распоређене су снаге УН под називом *UNPROFOR* (*United Nations Protection Force*) које су биле прве мировне снаге у Хрватској и у БиХ. Иако је током 1993. и 1994. било оружаних сукоба, хрватске оружане снаге потпомогнуте авијацијом САД су у мају 1995. године предузеле офанзиву под називом *Бљесак* против српског становништва и милиције у Западној Славонији, а августа исте године и операцију *Олуја* против становништва и оружаних формација САО Крајине. Сламањем отпора српских оружаних снага престала је да постоји РСК, а већина Срба са ових простора је протерана – око 250 хиљада лица. ЈНА се из Хрватске и Републике Српске Крајине повукла у мају 1992. године, после Резолуције Савета безбедности УН бр. 757. којом су уведене свеобухватне санкције Савезној Републици Југославији.

- Рат у БиХ трајао је од 1. марта 1992. године до 14. децембра 1995. године. Националне странке (српске, хрватске и муслиманске) нису показивале вољу за обликовање заједничких ставова и остале су доследне до краја рата у својим националистичким искључивостима: Српска демократска странка је истицала право на 65% територије јер је и ЈНА на њеној страни; муслиманска (бошњачка) странка је истицала да као представница најбројнијег народа има право на државотворност целе БиХ (у чему је имала подршку Европске заједнице и САД); ХДЗ је веровала да Хрватској припада велики део етнички чисте територије БиХ (Radaković, 1997). Почетку рата је претходила одлука скупштине БиХ о намерама за проглашење независности од 15. октобра 1991. године и одлука новоформиране Скупштине српског народа у БиХ од 9. јануара 1992. године о проглашењу Републике српског народа у БиХ (у августу 1992. преименована у Република Српска). На референдуму одржаном 29. фебруара и 1. марта 1992. године већина грађана се изјаснила за суверену и независну БиХ, иако је велика већина Срба бојкотовала референдум. Нереди и мањи оружани међунационални сукоби избили су непосредно после тога. Признање независности БиХ почело је 6. априла 1992. године када је нову државу признала Европска заједница (од 1993. година ЕУ). Рат се састојао од више конфликата: иницијални сукоб је

избио између снага Срба из БиХ (предвођених Војском Републике Српске) и комбинованих снага Муслимана и Хрвата. Касније се одвијао и сукоб између муслиманских снага (предвођених Армијом БиХ) и снага Хрвата (предвођених Хрватским већем одбране), с тим да су обе ове оружане групације наставиле да се боре и против Војске Републике Српске. Током целог трајања рата то су биле и главне оружане групације у сукобу, али се у свакој од њих бориле и војне и полицијске јединице. И поред различитих процена о броју жртава рата у БиХ, све процене се односе на више од сто хиљада погинулих лица. ЈНА се формално повукла из БиХ маја 1992. године, иако је део њених снага остао на тој територији, са кадровима који су пореклом били са тих простора.

- Данашња Северна Македонија је једина новостворена држава која се без рата одвојила од СФРЈ. На основу успешно спроведеног референдума на коме се велика већина грађана изјаснила за независност, Македонија је исту прогласила 8. септембра 1991. године. Фебруара 1992. године потписан је споразум између Председника Македоније Кире Глигорова и Начелника ГШ оружаних снага Југославије генерала Благоја Аџића да се ЈНА са комплетним наоружање и другом војном опремом повуче са територије Македоније до 17. априла 1992. године, што је и извршено.

На почетку периода у коме се распала Југославија, ЈНА је још увек била национално измешаног састава, што је стварало ситуације да су њени припадници морали да ратују и против припадника сопствене нације и да су се у срединама захваћеним оружаним сукобима налазиле и њихове породице. Такви случајеви, осим што су били драматични за појединце, били су драматични и за ЈНА у целини, јер је неминовно долазило до осипања ЈНА по националној основи. Због тога је био заузет и званичан став ССНО да све активне старешине и грађанска лица која желе да напусте ЈНА из било којих разлога то могу да учине мирно и без бојазни. Та мера је сматрана примеренија карактеру и традицијама ЈНА него да се сви припадници сецесионистичких нација отпусте из ЈНА без обзира на њихово лично опредељење (Kadijević, 1993: 75-76).

Концепција и систем ОНО распао се паралелно са распадом СФРЈ. Једна од њених основних одлика била је идеолошка опредељеност ЈНА, као заједничке оружане компоненте народа и народности, односно улога СКЈ у целокупној изградњи одбрамбеног система државе. Распад једнопартијског система је настао као последица националистичких стремљења републичких руководстава и неслагања око будуће изградње политичког и економског система државе, што је у даљем имало за последицу и тежњу за формирање националних држава изван СФРЈ. Југословенска одбрамбена концепција била је јединствена у свету због тзв. подруштвљавања послова одбране, односно покушаја деетизације једне сфере одбрамбених послова и њеног преношења на недржавне субјекте (Гаћиновић, 2012: 229). Полазне основе овакве теорије и праксе одбране државе треба тражити у покушају југословенског друштва да створи јединствен политички систем заснован на социјалистичком самоуправљању и друштвеној својини над средствима за производњу у економској сфери друштва. Тренд опште деетатизације захватио је нужно и област националне одбране и безбедности, што је у склопу са другим околностима срушило систем одбране СФРЈ.

5.3. Стратегијски концепт и систем одбране Савезне Републике Југославије и Државне заједнице Србија и Црна Гора

Период који је уследио након распада СФРЈ карактерисао је изразито неповољан спољнополитички и економски положај СРЈ која је настала на овом простору, што је имало непосредног одраза и на функционисање система одбране. Такав положај је био последица грађанских ратова на територији бивше Југославије и њеног распада, увођења свеобухватних међународних санкција од 1992. године, укључујући потпуни економски ембарго и изолацију

у политичкој, спортској, културној и другим областима међународне сарадње, као и суспензије из чланства УН. Додатни фактори нестабилности били су егзодус српског становништва са простора бивше Републике Хрватске (касније и са простора Косова и Метохије) и грађански рат у БиХ. Томе треба додати и агресију НАТО 1999. године и њене последице, осамостаљење Црне Горе и покушај проглашења независне тзв. Републике Косово 2008. године и однос међународне заједнице према тако успостављеном статусу независности. Промене које су настале у сфери носилаца власти у Србији после Петог октобра 2000. године утицале су на промене у концепту одбране државе и подстакле одређене реформе сектора безбедности, а у оквиру тога и сектора одбране.

Проглашењем независности држава насталих распадом СФРЈ током 1991. године (Словенија, Хрватска и Македонија) и почетком 1992. године (БиХ), простор дотадашње Југославије сведен је на територију коју су обухватале бивше републике Србија (са аутономним покрајинама Војводином и Косовом и Метохијом) и Црна Гора. Обухватом тог простора и припадног становништва 27. априла 1992. године је формирана нова држава под називом Савезна Република Југославија и усвојен њен устав. Према Уставу (Устав Савезне Републике Југославије [Устав СРЈ]: 1992: чл. 1, 2), СРЈ је дефинисана као суверена савезна држава, заснована на равноправности грађана и равноправности република чланица, коју чине Република Србија и Република Црна Гора као федералне јединице.

Појава нових политичких и економских центара моћи и други догађаји почетком деведесетих година прошлог века, битно су изменили међународне односе и војно-политичку ситуацију у свету. Настанак нових међународних околности обележио је завршетак Хладног рата и окончање дугогодишње конфронтације између суперсила и супротстављених војно-политичких блокова, НАТО и Варшавског уговора, који се убрзо након тога распао. Главни центри политичке, економске и војне моћи имали су негативан став према СРЈ и настојали су да спрече њену међународну консолицацију и економски опоравак. Изражена је била и унутрашња нестабилност која је државу могла увести у дуготрајне потресе где би и опстанак саме држава био доведен у питање, јер су у озбиљној кризи били односи између савезне и републичких власти. Безбедност и независност државе била је угрожена *агресијом по моделу сукоба ниског интензитета*, у основи, *посредној стратегији доминације* (Радиновић, 1993: 17).

У време формирања СРЈ, безбедносна ситуација у региону била је изразито нестабилна. На простору Републике Хрватске постојала је самопроглашена аутономна област Република Српска Крајина, чије руководство није признавало централну власт новоформиране хрватске државе, већ је захтевало висок степен аутономије, што је довело до оружаних сукоба већих размера. Ти сукоби су током 1992. године привремено заустављени упућивањем мировних снага УН на простор који је био захваћен сукобима. Пропаст Српске крајине, после вишеструких покушаја успостављања мировних планова, догодио се у лето 1995. године, када су хрватске оружане снаге потпомогнуте снагама НАТО, првенствено из оружаних снага САД, извеле две оружане акције на ове територије: операција *Бљесак* против снага Републике Српска Крајина које су држале територију у западној Славонији око града Окучани када је избегло око осамнаест хиљада лица; и, операција *Олуја* против снага Републике Српске Крајине размештеним на територијама области Севрена Далмација, Лика, Банија и Кордун, када су српске оружане снаге доживеле пораз, погинуло је или нестало 1.893. лица, од чега 1.236 цивила, и расељено преко 220 хиљада цивила, претежно у Републику Србију (Веритас, 2023). Током 1992. године на простору БиХ започео је грађански рат између хрватских, муслиманских и српских оружаних формација, који је у појединим фазама попримао обележја сукоба „свако против сваког“, али и заједничког деловања хрватских и муслиманских снага против српских оружаних састава. До почетка маја 1992. године, ЈНА је учествовала у оружаним сукобима у БиХ на страни српских снага. Након

признавања БиХ као самосталне државе и пријема у УН 6. априла 1992. године и проглашења СРЈ 27. априла 1992. године, ЈНА (од 20. маја 1992. године – Војска Југославије) је постала страна оружана сила на овој територији, што је условило њено повлачење на територију новоформиране државе Југославије. Према оценама међународних посматрача из УН, повлачење јединица из БиХ није било потпуно, те је Савет безбедности УН из тог разлога у овом периоду усвојио више резолуција којима су уведене свеобухватне санкције новој држави Југославији (United Nations Security Council [UN SC], 1992a; 1992b), тако да се држава у кратком року нашла под готово потпуном међународном изолацијом. 1992. године. Уз образложење да јој није признат државни континуитет са бившом државом СФРЈ, СРЈ је суспендована из чланства у УН.

Након потписивања Дејтонског мировног споразума у децембру 1995. године, ЕУ и Савет безбедности УН су суспендовали већину санкција, док су поједине мере, пре свега оне које су се односиле на финансијске институције и задуживање код ММФ, остале на снази. Паралелно са ратним сукобима у региону, губитком монетарне и фискалне контроле и свеобухватним економским ембаргом, Југославија је у периоду од фебруара 1992. до јануара 1994. године доживела једну од најтежих хиперинфлација у савременој историји. Хиперинфлација је трајала двадесет четири месеца, при чему је ниво цена на њеном крају био 3,6 × 10^{22} пута већи него на почетку (Petrović, Bogetić & Vujošević, 1999: 336). Овај процес је довео до наглог пада индустријске производње, драматичног осиромашења становништва, хроничног недостатка робе широке потрошње, лекова и енергената, као и до јачања сиве економије и шверца. Хиперинфлација је заустављена у јануару 1994. године увођењем новог динара, чија је вредност била везана за немачку марку. Тиме су створени минимални услови за стабилизацију економског система. Југославији су додатно уведене санкције 1998. године од стране САД и ЕУ, а због наводног кршење људских права и прогона албанског становништва на простору Косова и Метохије. Исте године је нагло погоршана и безбедносна ситуације на овом простору; ескалација сукоба између снага безбедности СРЈ и оружаних формација албанских сепаратистичких структура довела је до унутрашње кризе која је имала изражене безбедносне, политичке и међународне импликације. Ови догађаји су додатно оптеретили одбрамбени систем државе, који је у том периоду функционисао у условима ограничених ресурса, неповољног међународног окружења и повећаних оперативних захтева. Уз то су додатно погоршани укупни економски и безбедносни услови и значајно ограничене могућности даљег развоја и реформе одбрамбеног система. Тада, али и дуго касније, као последица негативне медијске кампање која је вођена у западном свету због грађанског рата у Хрватској и БиХ, према Југославији је владало изразито негативно расположење.

5.3.1. Стратегијски концепт и систем одбране Савезне Републике Југославије

Укупни услови организације одбране и војске у периоду до 2000. године били су одређени комбинацијом неповољног међународног положаја, економске исцрпљености, унутрашње политичке нестабилности и стално присутних безбедносних изазова. Одбрамбени систем је у овом периоду функционисао превасходно у режиму кризне адаптације, са нагласком на очување основних способности и реаговање на непосредне претње, уз веома ограничене могућности за дугорочно планирање, развој и модернизацију. Овакви услови су у значајној мери утицали на начин организације одбране и војске и представљали су полазну основу за касније промене у државном и безбедносном систему након политичких промена 2000. године. За тадашњи положај Југославије, у безбедносном смислу, значајна је била чињеница да су непосредном окружењу настале државе које су непријатељске расположене према њој. Хрватска, БиХ, па и Македонија, нису биле наклоњене СРЈ, а њихови савезници из НАТО су располагали разноврсним арсеналом савремених борбених система. Нова држава је била редукована у односу на бившу државу СФРЈ, смањен је број становника и територије на

мање од половине претходног стања, што се последично одразило и на стање економског потенцијала (Вучинић, 1993: 239).

Период након успостављања СРЈ карактерисао је неповољан спољнополитички и економски положај који се непосредно одразио на стање и развој система одбране. Последице распада СФРЈ и оружаних сукоба у окружењу, међународна изолација и санкције, као и НАТО агресија 1999. године, условили су да систем одбране функционише у режиму кризне адаптације, уз ограничене ресурсе и без јасно артикулисаних стратешких оријентација за дугорочни развој. Одбрана се у највећој мери ослањала на оперативну компоненту – Војску Југославије, што представља важан аналитички оквир за сагледавање реалних домета одбране у условима ратног стања и ограничених ресурса. Промене геополитичке структуре и догађаји на тлу СФРЈ током деведесетих година двадесетог века оставили су трага на безбедносну стратегију СРЈ, чији се безбедносни систем реформисао у складу са новонасталим стратегијским опредељењима у сфери безбедности (Младеновић и Јефтић, 2012: 143). У целокупном овом периоду државу је потресала свестрана криза и назирала се опасност од агресије, одбрани државе није поклањала пажња која би била примерена за земљу са наглашеним изазовима, ризицима и претњама њеној безбедности. Одбрани државе је прилажено кампањски, са израженим печатом владајућих странака, а понекад и само са ставом појединог лидера, нарочиту у периоду крајем прошлог и почетком овог века, што законито проузрокује велике проблеме, не само по питању одбране, већ и у вези са својим укупним функционисањем (Крга, 2016: 48).

Потреба за избор новог или ревидираног стратегијског концепта одбране после формирања нове државе произашла је из нових услова у којима се нашла нова држава и њен систем одбране: држава је претрпела радикално смањење сопствене територије и своје демографске вишенационалне основе, чиме је битно измењена, сужена стратегијско-оперативна основица и други елементи југословенског ратишта; и, није се могла применити концепција ОНО, јер је читав систем урушен (Стојковић, 1993: 293). У стручним и научним расправама о политици и концепту одбране[76] преовладавао је став да је потребно напустити сва начела која су била прокламована у концепцији ОНО, при чему је апсолутизована улога државе, глорификована је улога професионалне војске, укупан отпор агресије је свођен на оружану борбу и занемаривање укупног отпора народа, чиме је доведен у питање и карактер општенародног рата који је држава једино у могућности да води. Одбацивање свих вредности које је имао концепт ОНО повезиван је са распадом СФРЈ и, по инерцији, се тврди да њен систем одбране није био ваљан јер је то дозволио[77] (Вучинић, 1993: 242-243). Иако је сматрано да концепција, доктрина и читав систем ОНО, посматран као целина, није у актуелној ситуацији био применљив, такође је сматрано и да многе делове бившег концепта не би требало унапред одбацити, већ подврћи критичком преиспитивању (Стојковић, 1993: 295).

[76] Нова политика одбране и са тим повезано и стратегијски концепт одбране разматрани су на стручним и научним скуповима непосредно после формирања Војске Југославије. Материјали са једног стручног скупа под називом *Нови светски поредак и политика одбране Савезне Републике Југославије,* одржаног 1993. године у организацији Савезног министарства одбране - Управе за стратегијске студије и политику одбране, публиковани су у истоименом зборнику (уредници Миленко Зарић и Жељко Иваниш, издавач: организатор скупа).

[77] Систем ОНО је створио организацију територијалне одбране и омогућио коришћење дела оружја које је остало после повлачења истог од стране ЈНА из смештајних простора доступних територијалној одбрани. Из тих снага територијалне одбране настале су окоснице будућих војски у сепаратистичким републикама. Основни проблем организације и функционисања система ОНО налазио се у међунационалним, односно међурепубличким, па и религијским односима унутар СФРЈ. Такав однос према заједничком систему одбране није био ни гарант успешне одбране у случају спољне агресије, јер би сваки агресор рачунао и на традиционалне међунационалне спорове унутар државе.

Настала је потреба да се нови концепт одбране дефинише на бази ставова класичне ратне вештине, целовитог војно-политичког и историјског наслеђа и коришћењем савремених стратегијских концепата у свету. Из тога су се могла дефинисати и нека општа концепцијска опредељења, као што су: право и дужност појединаца – грађана у одбрани државе; опредељење државе за мирољубива решења у међународним односима; да основне функције одбране буду садржане у одвраћању, борби против посебних притисака и вођењу одбрамбеног рата; осигурање јединственог организовања, припремања и функционисања система одбране за СРЈ у целини; да је одбрана државе један од општих националних циљева и изван је било каквог политичког организовања или ангажовања; у случају било какве агресије држава ће се супротставити општим (народним) ратом и максималним ангажовањем свих расположивих снага и средстава; немогућност потписивања капитулације или прихватања или признања окупације државе или њеног дела; друштвено-економски систем и друштвено-политички систем задржавају сва битна својства и у ванредним ситуацијама и ратном стању, уз адекватно прилагођавање насталој ситуацији; претежни ослонац на властите снаге, правовремено обезбеђење и подршка савезника у рату и изналажење практичних решења у организовању и ангажовању ратних потенцијала; припреме за одбрану спроводе сви субјекти друштва, а Војска Југославије је основни носилац одбране и оружане борбе; потреба професионализације и стручне специјализације свих учесника у остваривању послова одбране; и, придржавање свих одредаба међународног ратног и хуманитарног права у народном одбрамбеном рату (Стојковић, 1993: 295-298).

Поред одређених настојања да се приступи изради стратегијско-доктринарних аката, рат је затекао државу без докумената који суштински анализирају безбедносно окружење и на основу тога опредељују организацију и начела функционисања система безбедности. У таквим условима и ослонцем на ранија искуства, у војсци је формиран солидан основ за организацију одбране, чиме је проблем недоношења стратегијских и доктринарних докумената ублажен, јер су сва планска документа, која су се односила на функционисање Војске Југославије, као што су план употребе, мобилизацијски план, планови обезбеђења и друго, била су ажурна, на време донета и реализована у складу са могућностима. Анализе које су претходиле доношењу ових планских докумената показивале су изразито неповољан однос снага НАТО и СРЈ, а посебно техничко-технолошку инфериорност у односу на агресора. Поред тога, СРЈ није успела да обезбеди поузданог савезника у рату против највећег војног савеза тог времена, а у одређеном смислу и против суседних земаља које су подржавале тај савез иако још нису биле његов саставни део (Крга, 2022: 49-50).

Нормативни основ устројства система одбране СРЈ био је утемељен у Уставу СРЈ из 1992. године, донетом у условима распада СФРЈ, угроженог српског народа и ратова у окружењу, а паралелно са проглашењем нове државе. Област одбране је Уставом утврђена кроз неколико ставова којима се потврђује надлежност савезне државе за њену одбрану и безбедност (Устав СРЈ, 1992: чл. 77) као и право и дужност сваког грађанина на одбрану државе (чл. 63), а мобилизација снага и организација припрема за одбрану је стављена у надлежност Савезне владе (чл. 99). Посебним одељком су дефинисани ставови о Војци Југославије (одељак VIII, чл. 133-138). Утврђено је основно опредељење да СРЈ има војску која брани суверенитет, територију, независност и уставни поредак, а поред тога и да може бити у служби међународне организације по одобрењу Савезне владе и да је сачињавају држављани СРЈ, да је чине стални и резервни састав, где стални састав сачињавају професионални војници и војници на служењу војног рока (чл. 133 и 134). Војском командује председник Републике у складу са одлукама Врховног савета одбране (конституисан је уставом и чине га председник Републике и председници република чланица) (чл. 136). За разлику од Устава СФРЈ из 1974. године по коме је одбрана била заснована на концепту општенародне одбране, са две оружане компоненте (ЈНА и територијална одбрана), где су значајну улогу у одбрани имале

републике и покрајине, а систем био делимично децентрализован, Уставом из 1992. године дефинисане су јединствене оружане снаге (Војска Југославије), јединствено командовање и одбрана је централизована на савезном нивоу, што представља суштински преображај концепта одбране ка интегрисаној државној војној структури под снажним утицајем савезних институција. Иако Уставом нити другим државним актима нису конкретизоване националне вредности и национални интереси као активности којима се те вредности одржавају, штите и/или бране, на основу евидентних ризика и претњи према СРЈ, критичне нестабилности и ратног стања у непосредном окружењу и унутрашње политичке нестабилности, било је покушаја да се дефинишу национални интереси у сфери одбране, као што су: обезбеђење опстанка државе Југославије и спречавања њене дезинтеграције на две одвојене националне државе; очување територијалног интегритета државе и стварање услова да се осигура заједница свих Срба из бивших југословенских република у један федерални или конфедерални облик државног уређења; обезбеђење унутрашње стабилности државног и друштвеног поретка; усклађивање одбране државе са укупном развојном стратегијом СРЈ, односно, да одбрамбена изградња мора бити фактор развоја; и, изградња одбрамбеног система који може пружити ефикасан одговор на све врсте реалних претњи интегралној безбедности и независности (Стојковић, 1993: 298).

Закон о одбрани СРЈ (Закон о одбрани, 1993; 1994)[78] представљао је кључни системски акт којим се уставна начела преводе у правни режим обавеза и надлежности релевантних субјеката у области одбране државе. Законом су уређена права и дужности грађана, Војске Југославије, државних органа и организација, као и привредних и других правних лица у заштити суверености, територије, независности и уставног поретка (Закон о одбрани, 1994: чл. 1). Оваквом формулацијом одбрана није постављена као искључиво војна функција, већ као системски државни задатак који укључује широк круг носилаца обавеза. Законом се уводе норме континуитета отпора и државне власти у екстремним случајевима кроз забрану капитулације и забрану спречавања грађана да се супротстављају непријатељу, као и обавеза да се и на окупираној територији непокорени субјекти руководе прописима СРЈ и извршавају одлуке савезних органа у вези са одбраном (чл. 10).

У институционалном делу, Закон о одбрани прецизније распоређује надлежности и успоставља механизме управљања системом одбране кроз јасно диференциране улоге председника Републике, Врховног савета одбране, Савезне владе и Савезног министарства за одбрану, као и кроз обавезе других органа на савезном, републичком и локалном нивоу. Председник Републике, у складу са одлукама Врховног савета одбране, добија улогу врховног носиоца командно-оперативних овлашћења кроз наређивање спровођења Плана одбране земље, командовање Војском у миру и рату и утврђивање војнотериторијалне поделе (чл. 40). Врховни савет одбране се у закону позиционира као кључни колективни орган стратегијског усмеравања и контроле: он усваја План одбране земље, доноси одлуке у складу са којима председник командује Војском, процењује опасности, утврђује потребе опремања и наоружавања и уређења територије за одбрану, те дефинише „стратегију оружане борбе“ и правила употребе снага за одбрану и вођење рата (чл. 41). Улога Савезне владе је у систему одбране извршна и координациона: она извршава савезне прописе из области одбране, наређује општу мобилизацију и организује припреме грађана, државних органа и правних лица за одбрану у складу са Планом одбране земље, утврђује критеријуме распоређивања и нормативе материјалних средстава за попуну Војске и друге потребе

[78] Закон о одбрани из 1993. године (Службени лист СРЈ, бр. 67/93) је био привременог карактера. Са модификацијама привременог закона, Закон о одбрани је коначно усвојен 1994. године (Службени лист СРЈ, бр. 43/94). На исти начин донет је и Закон о Војсци Југославије (Службени лист СРЈ, бр. 67/93 и 43/94), те је после маја 1994. године примењиван Закон из 1994. године.

одбране, те доноси мере за рад органа и привреде у условима ратног, ванредног стања или непосредне ратне опасности. Поред тога, наглашава се и њена улога у обезбеђивању материјалних и финансијских претпоставки, развоју капацитета за производњу наоружања и војне опреме и заштити техничко-технолошких система и система веза, укључујући организацију и мере криптозаштите и безбедности преноса поверљивих информација, као и организацију службе осматрања и обавештавања за потребе државних органа (чл. 42). У делу који се односи на грађане, систематизована су права и дужности у одбрани кроз пет категорија: војну обавезу, учешће у цивилној одбрани и заштити, обучавање за одбрану земље, радну обавезу и материјалну обавезу, које извршавају на основу одлуке или наредбе Савезног министарства за одбрану (Закон о одбрани, 1994: чл. 20). Поред масовног карактера војне обавезе, уводи се и институционално решавање приговора савести.

Законом о одбрани, у засебној глави V, уводи се појам цивилна одбрана и уређује заједно са цивилном заштитом. Оперативни ослонац цивилне заштите обезбеђује се кроз организоване јединице цивилне заштите које се образују у оквиру државних органа и правних лица, уз могућност добровољног организовања, а попуњавају се комбинацијом обвезника и добровољаца (чл. 59–60). Поред тога, законом се предвиђају и облици цивилне одбране (страже, патроле и сродне структуре) који се могу организовати од локалног становништва ради обезбеђења и заштите објеката у општој употреби (школе, болнице и други) за време ратног стања или непосредне ратне опасности (чл. 61-63).

Нормативна централизација[79] није праћена развојем стабилног стратегијско-доктринарног оквира. Кључне стратегијско-доктринарне документе, као што су стратегија националне безбедности, стратегија одбране и војна доктрина, СРЈ није имала усвојене, што се посматра као готово јединствен случај да земља улази у рат без докумената којима се анализира безбедносно окружење и дефинишу националне вредности, интереси и циљеви, као и начела функционисања система безбедности. Током деведесетих година, па делом и почетком 21. века, одбрани није посвећивала пажња која би била примерена држави са израженим изазовима, ризицима и претњама по безбедност. У функционалном смислу, нормативни оквир изграђен почетком деведесетих година био је пројектован да обезбеди управљивост система у условима кризе (путем посебних стања, мобилизације и планског режима), али је његова практична примена током деведесетих била у значајној мери условљена ограниченим ресурсима и дуготрајном безбедносно-политичком нестабилношћу. У том периоду тежиште деловања система одбране било је усмерено на одржавање основних способности и реаговање на непосредне претње, што је, уз изостанак стабилног стратегијско-доктринарног слоја јавних докумената, утицало да се одбрана у већој мери ослања на нормативно-институционалне механизме кризне адаптације него на дугорочно планирање и модернизацију (Крга, 2019, 2022).

Након распада СФРЈ и повлачења ЈНА са простора новонасталих држава ВЈ је формално проглашена 20. маја 1992. године као оружана сила СРЈ. У извештајном периоду 1992/93. година систем одбране СРЈ је бројао близу 550 хиљада припадника (135 хиљада активних припадника, од тога 60 хиљада војника на служењу војног рока и око 400 хиљада припадника резервног састава) (IISS, 2024). У складу са Законом о Војсци Југославије из 1994. године, Војска Југославије је оружана снага која брани сувереност, територију, независност и уставни поредак Савезне Републике Југославије, а организује се у

[79] Поред Закона о одбрани и Закона о Војсци Југославије из 1994. године, као пратећи подзаконски акти донете су Уредба о организовању и извршавању материјалне обавезе (Службени лист СРЈ, бр. 36/98), Уредба о урганизовању и извршавању радне обавезе (Службени лист СРЈ, бр. 36/98), Уредба о мобилизацији (Службени лист СРЈ, бр. 35/97) и друге, као и одређени број одлука којима се ближе регулише рад појединих субјеката одбране.

мирнодопске и ратне јединице и установе. Војска се дели на видове, видови на родове и службе, а родови и службе на врсте и специјалности; видови Војске су копнена војска, ратно ваздухопловство и противваздушна одбрана и ратна морнарица (Закон о Војсци Југославије [Закон о ВЈ], 1994/1999: чл. 1, 2). Закон потврђује уставно начело да председник Републике командује Војском у рату и миру у складу са одлукама Врховног савета одбране, и прецизира улогу Генералштаба као „највишег стручног и штабног органа за припрему и употребу Војске у миру и рату", као и кључне надлежности начелника Генералштаба (организација и формација команди/јединица, план регрутовања и попуне, прописи о обуци, планови школовања и усавршавања). Организационо, у раном периоду Војска је обухватала Генералштаб, три армије (копнене снаге), РВ и ПВО, Ратну морнарицу и посебне/школске структуре, што представља основни оквир њеног функционисања у првим годинама постојања. Копнена војска као најбројнији вид представљала је носећу компоненту оружане силе и била је организована кроз родове (пешадија, оклопно-механизоване јединице, артиљерија, инжењерија, јединице везе) и логистичке и друге службе, што је омогућавало интегрисану употребу у условима конвенционалног оружаног сукоба. Ратно ваздухопловство и противваздушна одбрана обједињавали су авијацијске и ракетне компоненте у јединствену функционалну целину, чиме је обезбеђивана способност контроле ваздушног простора и подршке копненим снагама. Ратна морнарица, иако географски ограничена на подручје јадранског приобаља у Црној Гори, представљала је самосталан вид са сопственим командним и оперативним структурама.

5.3.2. Оружана агресија НАТО на Савезну Републику Југославију и последице

После потписивања Дејтонског споразума 1995. године, којим је, поред осталог и најважније – прекинут рат у БиХ, наступило је извесно попуштање притиска према СРЈ, али је убрзо дошло до нових заоштравања односа према нашој држави, што се поклапало и са испољавањем неспоразумима између руководстава Србије и Црне Горе и усложавања функционисања савезне државе. Такав однос руководстава држава чланица утицао је да се за модернизацију Војске Југославије не издваја ни онолико средстава колико је објективно било могуће и потребно. На рестриктивно финансирање војске утицало је и то што су неке структуре сматрале да се проблеми око Косова и Метохије могу решити само политичким средствима (Крга, 2022: 49). Војска Југославије имала је, поред затеченог наоружања на територији садашње државе и део наоружања који се налазио код јединица ЈНА и територијалне одбране на територијама Словеније, Хрватске и БиХ и комплетно наоружање из јединица које су повучене из Македоније. Одређене рестрикције у наоружавању војске проистекле су из Споразума о субрегионалној контроли наоружања из 1996. године, који је потписан на основу Дејтонског споразума из 1995. године и којим су се потписнице (СРЈ, Хрватска и БиХ као држава са два ентитета – Федерације БиХ и Републике Српске) обавезале да могу имати само ограничен број тенкова, оклопних борбених возила, артиљерије, борбених авиона и јуришних хеликоптера.

Савезна Република Југославија је 1999. године била у специфичном, готово јединственом положају: налазила се у ситуацији да се, без поузданих савезника, супротставља агресији НАТО, при чему је напад извршила коалиција од деветнаест држава чланица. У таквим околностима, реални домети одбране нису зависили искључиво од унутрашњих капацитета, већ и од ширег политичког и међународног контекста који је у значајној мери ограничавао простор деловања државе (Крга, 2019: 37). Разматрањем предратног периода уочава се да агресија није била изненадни чин, већ резултат дуготрајних припрема које су обухватале политичке и војне активности. Посебно треба указати на активности у вези са разрадом планова употребе, прикупљањем података и извиђањем потенцијалних циљева, као и на подршку наоружаним формацијама, што је све заједно постепено обликовало услове у којима је одбрана морала да функционише уочи самог напада (Крга, 2019: 38–39). Агресија на СРЈ

отпочела је 24. марта 1999. године ваздушним ударим НАТО. НАТО алијанса је приликом спровођења агресије користила нападе са дистанце и прецизно и разорно оружје, па је у сврху супротстављања требало применити доктрину која анулира њихову технолошку надмоћ у смањује ефекте акција које су имале за циљ умањење војне способности Војске Југославије и кажњавање цивилног становништва Србије (Милковски и Миљковић, 2021: 225). У том периоду, а у складу са одлукама и закључцима донетим на седници Народне скупштине одржане 23. марта 1999. године, може се рећи да су стратегијски циљеви одбране СРЈ и Србије били да се агресија НАТО одврати јасним показивањем решености државног руководства и грађана да пруже одлучан отпор, укључујући употребу свих расположивих средстава и ослањање на широку народну подршку; настојало се да се ефекти агресије умање активном спољном политиком, пре свега међународним информисањем о ситуацији на Косову и Метохији, са намером да се агресија заустави или да се барем ослаби јединство унутар НАТО; и, као допунски правац деловања, предвиђено је умањење последица агресије кроз обезбеђивање шире међународне подршке за очување суверенитета државе и решавање питања Косова и Метохије политичким средствима и мирним путем (Милковски и Миљковић, 2021: 225).

Криза на Косову и Метохији је почела непосредно после потписивања Дејтонског споразума 1995. године, са наглашеним акцентом албанских сепаратистичких снага на стварање независне државе на простору српске покрајине Косово и Метохија. Криза је ескалирала током 1998. године и прерасла у оружане сукобе између оружаних формација тзв. Ослободилачке војске Косова (ОВК) и безбедносних снага Југославије, пре свега полиције и војске. Покушаји да се политичким и дипломатским средствима реши безбедносна криза током 1998. године били су безуспешни, а НАТО је појачавао претње оружаном агресијом, која је у октобру исте године само одложена. У том тренутку је НАТО имао већ разрађене планове за ваздушне ударе на Југославију, првенствено на Србију, донетом Директивом о активизацији (*Activation Order*), која је омогућавала да војна интервенција може да отпочне већ након 96 сати од наредбе за њену активизацију (NATO, 2024a). Као уступак НАТО, али првенствено ради отклањања опасности од напада, Србија је са Косова и Метохије повукла око четири хиљаде припадника милиције и дозвољена је инспекција ОЕБС формирањем и упућивањем *Косовске верификационе мисије* са око 1.400 верификатора (од планираних две хиљаде). Требало је да Инспекција прати прекид непријатељстава и делимично повлачење југословенских безбедносних снага са Косова и Метохије. Кулминација притисака на Југославију испољена је на мировној конференцији у замку Рамбује (фр. *Rambouillet*) у близини Париза фебруара 1999. године која је трајала седамнаест дана. Конференција је организована са циљем потписивања мировног споразума између државне делегације СРЈ и делегације која је представљала Албанце са Косова и Метохије, а посредовала је међународна Контакт група са представницима САД, Русије и ЕУ. Представници Југославије су проглашени кривим због неуспеха конференције, јер нису прихватили да се на територији Југославије распореде снаге НАТО како би пратиле имплементацију споразума, као ни клаузулу да се становништво Косова и Метохије након три године на референдуму изјасни о томе да ли жели да остане у заједничкој држави или не. Овакве уцене од стране Контакт групе и очекивано неприхватање ултиматума југословенске делегације било је усмерено на то да се изврши оружана агресија снага НАТО на Југославију, која је уследила 24. марта 1999. године. Многи домаћи и светски аналитичари овај ултиматум сматрају и неповољнијим за Југославију (Србију) од ултиматума који је Србији поставила Аустроугарска у лето 1914. године и који је претходио нападу на Краљевину Србију. Прихватање таквог споразума би био класичан пример да једна држава прихвати окупацију на основу своје сагласности и уговора. Покушаји обнављања конференције (15-18. март 1999), такође су завршени безуспешно, након чега је уследила оружана агресија НАТО.

Агресија на Југославију се дуго припремала, на шта указују многе изјаве тадашњих актера, али и практични потези структура НАТО, као што су: детаљно снимање потенцијалних циљева, уношење елемената у вођене ракете знатно раније од марта 1999. године, извођење командно–штабних вежби у које је био укључиван и наш простор, разрада разних планова употребе оружаних снага, подршка, формирању, обуци, опремању и борбеном ангажовању наоружаних група Албанаца итд. (Крга, 2019: 38-39). Непосредан повод за отпочињање агресије НАТО на СРЈ био је тзв. „случај Рачак“ где је борба снага милиције против наоружаних и униформисаних припадника ОВК 15. јануара 1999. године у селу Рачак (општина Штимље), у којој је убијено четрдесет пет терориста, од стране верификатора ОЕБС окарактерисана као масакр цивила (што је касније многоструко оповргнуто). Оружана агресија НАТО на Југославију од 24. марта до 10. јуна 1999. године под називом *Операција савезничка сила* (*Operation Allied Force*) била је изведена без одобрења Савета безбедности УН са циљем даљег разбијања Југославије и Србије и стварање тзв. независне државе Косово. Обзнањени циљ НАТО да се његове оружане снаге ангажују ради спречавања хуманитарне катастрофе, заштите и подршке демократским снагама на Косову и заштити људских права албанског становништва, била је само маска за провођење агресије. Како наводи НАТО, политички циљеви ваздушне кампање били су усмерени на проверљиво заустављања свих војних акција, насиља и репресије; повлачења војног особља, полиције и паравојних снага са Косова; стационирања међународног војног присуства на Косову; безусловног и безбедног повратка свих избеглица и расељених лица и несметаног приступа организација за хуманитарну помоћ њима; успостављања политичког споразума за Косово у складу са међународним правом и Повељом УН (NATO, 2024a). Стварни интерес САД и НАТО било је повећање геостратегијске дубине у односу на Русију и спречавања руског присуства на овом простору (у тренутку отпочињања агресије, од суседних држава и бивших југословенских република само је Мађарска примљена у НАТО непосредно пре отпочињања агресије).

Агресију је започело шеснаест чланица НАТО којима су се 23. априла придржиле Пољска, Мађарска и Чешка када су постале чланице Алијансе. Оружана агресија је представљала ваздухопловно-космичку операцију НАТО, уз оружана дејства терориста ОВК и напада терориста ОВК и јединица легалне војске Албаније са територије Албаније (Смиљанић, 2021: 17-19). Поред интензивних бомбардовања војних а посебно цивилних циљева, планови НАТО на терену нису остваривани. Војска није била уништена и пружала је и даље солидан отпор, због чега је комплетна војна агресија у пракси после првих месец дана почела да добија обележја стратегије уништења као доминантне током даљег сукоба. Стратегија уништења изазвала је велика разарања, материјалну штету и људске жртве. У току дејстава, коришћењем различитих врсти бомби и ракета, гађано је мноштво различитих циљева: војни објекати, борбени системи и људство (у првим данима агресије), али и привредни објекати, рафинерије нафте, постројења хемијске индустрије, стамбена насеља, саобраћајни објекти и електроенергетски системи (у другој фази агресије) (Ђорђевић, 2002: 234). НАТО агресији се супротставила Војска Југославије која је била организована у три вида: Копнена војска, Ратно ваздухопловство и противваздушна одбрана и Ратна морнарица. Копнена војска је у свом саставу имала три армије и Корпус специјалних снага, укупно 70 пешадијских, моторизованих, механизованих и оклопних бригада. У погледу наоружања Војска Југославије је највећи део наследила од ЈНА, а била је ограничена и *Споразумом о субрегионалној контроли наоружања* из 1996. године који је постигнут након потписивања Дејтонског споразума 1995. године (Ђукић, С., 2025: 72). У свом саставу имала је око 110 хиљада активних припадника од чега 43 хиљаде војника на одслужењу војног рока и око 400 хиљада припадника резервног састава за попуну ратних јединица. Активни састав Копнене војске је бројао око 85 хиљада припадника од чега око 37 хиљада регрута (IISS, 2024). Војска Југославије је планском, организованом и добро вођеном одбраном остварила свој

дефинисани циљ да спречи насилно довођење страних трупа на територију државе и да упорном борбом омогући државном руководству да дипломатским деловањем, у Савету безбедности УН, буде изгласана Резолуција 1244, којом је заустављена оружана агресија на СРЈ, сачуван њен суверенитет и интегритет на целој њеној територији и спречено настојање албанских побуњеника да Косову и Метохији добије атрибуте државности, тј. државе[80] (Смиљанић, 2021: 21). Током агресије, према наводима НАТО, извршено је више од 38 хиљада борбених налета, од којих је преко десет хиљада било ударних налета[81] (NATO, 2024a). Осим покушаја снага тзв. ОВК, потпомогнуте снагама НАТО и регуларним јединицама војске Албаније, у зони карауле Кошаре (општина Урошевац) и на планини Паштрик (западно од Призрена), за време агресије није било напада копнених снага на територију Југославије.

Агресија НАТО је прекинута потписивањем Војно-техничког споразума у Куманову (Кумановски споразум) 9. јуна 1999. године између међународних безбедносних снага, односно НАТО снага које су одређене да преузму безбедносну контролу на Косову и Метохији (*Kosovo Force*) (КФОР) и влада СРЈ и Републике Србије којим је регулисано повлачење безбедносних снага Југославије са територије покрајине Косово и Метохија, прекид НАТО бомбардовања, улазак снага КФОР на ову територију и успостављање међународне цивилне и безбедносне мисије (Влада РС, 2004a). На основу овог споразума 10. јуна је Савет безбедности УН донео Резолуцију бр. 1244 којом је потврђен прекид сукоба, Косово и Метохија су стављени под привремену управу УН – Мисију УН на Косову (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*), одобрен је долазак међународних војних снага НАТО (КФОР) и формално потврђен суверенитет СРЈ и Републике Србије на територији Косова (Косова и Метохије) уз широку аутономију покрајине (Влада РС, 2004b). Споразум је био билатералан и регулисао је услове мира, али је агресију на Југославију легитимизовао као потребу због значајног нарушавања положаја Албанаца на Косову и Метохији и није укључивао снаге Албанаца као стране у сукобу. Споразумом је успостављена тзв. *Копнена зона безбедности* као зону сепарације у ширини од пет

[80] На Косову и Метохији почетком агресије биле су распоређене јединице Приштинског корпуса Треће армије: 15. оклопна бригада (Приштина), 243. механизована бригада (Урошевац), 125. моторизована бригада (Косовска Митровица), 549. моторизована бригада (Призрен), 52. артиљеријско ракетна бригада ПВО (Ђаковица), 52. мешовита артиљеријска бригада (Гњилане), 58. лака пешадијска бригада (Лепосавић), 354. пешадијска бригада (Куршумлија) и 159. инжињеријски пук (Прокупље). Извршено је расељавање преосталих материјалних резерви и јединица из касарни и делимична мобилизација резервног састава, тако да је Војска Југославије у време агресије бројала око триста хиљада војника. Као појачање Приштинском корпусу на Косово и Метохију су упућене 7. пешадијска бригада из Крушевца, 37. моторизована бригада из Рашке, 175.пешадијска бригада из Лесковца, 252. оклопна бригада из Краљева и батаљон 211. оклопне бригаде из Ниша. На почетку априла 1999. године на простору Косова и Метохије и под непосредном командом генерала Владимира Лазаревића било је око сто хиљада бораца: 75 хиљада војника, 15 хиљада припадника МУП и 10 хиљада припадника војно-територијалних одреда (Ђукић, С., 2025: 77).

[81] Генерал пуковник у пензији Спасоје Смиљанић, командант РВ и ПВО за време агресије, наводи сличне податке: За 78 дана агресије, авијација НАТО је извршила укупно 26.095 летова, од чега борбених 18.168 (70%); просечно дневно вршено је 334 налета, понекад и до петсто налета; планиране снаге за почетак агресије од 464 авиона и око 450 крстарећих ракета, за 78 дана нарасле су на око 1.040 авиона и на око хиљаду крстарећих ракета; на почетку рата НАТО је дефинисао око три стотине објеката за дејства, али је тај број до краја рата увећан на близу четири хиљаде објеката; први пут су употребљени нови нападни борбени системи (авиони и крстареће ракете); лансирано је око 415 хиљада пројектила различитих врста са око 22 хиљаде тона убојног терета; касетним бомбама дејствовано је на око 1072 локације са око 350 хиљада пројектила, по неким локацијама и више пута; процена је да је на територију СРЈ испаљено око педесет хиљада граната (око 15 тона) са осиромашеним уранијумом. Значајну и незаменљиву улогу у дејствима по снагама одбране и објектима инфраструктуре имала су и космичка средства војне намене: изнад територије СРЈ, једновремено и за све време агресије, налазило се од осам до дванаест сателита који су пружали подршку авијацији НАТО у извршењу извиђачко-нападних задатака (Смиљанић, 2021:17-18).

колометара на територији Југославије дуж целе административне границе покрајине Косово и Метохија према остатку Југославије (од садашње границе Србије и Северне Македоније до границе Црне Горе и Албаније (Стекић, 2021: 149).

Последице агресије НАТО биле су вишеструке: демографске (погинула, рањена, отета и нестала лица); геополитичке (отцепљење Црне Горе од Југославије 2006. године, покушај сецесије Косова и Метохије од Републике Србије 2008. године и наставак притисака за даље распарчавање преосталог етичког и државног простора Србије); здравствене и еколошке (као последица рањавања и изложености радиоктивном деловању муниције са осиромашеним уранијумом коју је НАТО употребљавао); присилне миграције и расељавање цивилног становништва са простора Косова и Метохије током и након 1999. године; разарање бројних објеката инфраструктуре и других материјалних добара (штета није никада тачно утврђена, а процене су да је то између 30 и 100 милијарди долара); унутрашње политичке последице; транзиционе последице; спољно-политичке последице; и, сарадња са Хашким трибуналом. Број страдалих током агресије ни до данас није прецизно утврђен. Влада Републике Србије је 2002. године објавила издвојене податке о жртвама албанског тероризма (убијени, отети и нестали) за период 01.01.1998. до 01.11.2001. године, који није потпун и коначан, према коме је у овом периоду убијено укупно 1.835 лица, међу којима је 351 припадник Војске Југославије и 230 припадника МУП. У истом периоду је отето или нестало 1.441 лице. Укупан број убијених, отетих или несталих лица албанске националност од стране албанских терориста није познат, јер многе породице углавном нису ни пријављивале такве случајеве бојећи се могућих последица (Влада РС, 2002). Повлачење безбедносних снага Југославије у јуну 1999. године изазвало је и масовно напуштање територије Косова и Метохије од стране цивила, када је расељено око 250 хиљада лица[82] (Влада РС, 2005).

Због насталих оштећења или уништења материјалних добара, први задатак државе СРЈ након престанка агресије била је њихова обнова, умањење последица сукоба и обезбеђење услова и ресурса за функционисање становништва, што је предузето преко новоосноване Дирекције за обнову државе. Значајни процеси су се одвијали у руководству тадашње државе на косолидацији политичких прилика и све интензивнијег спорења са опозицијом, с обзиром на то да је демократизација Југославије био један од главних прокламованих циљева САД. Поред тога, спорења су била између руководстава Србије и Црне Горе око даљих односа у савезној држави. Промена власти у Србији догодила се после Петооктобарских немира 2000. године и признања актуелног председика СРЈ Слободана Милошевића да је на председничким изборима победио кандидат Демократске опозиције Србије (ДОС) Војислав Коштуница. Након тога је формирана влада која је организовала превремене парламентарне изборе у децембру 2000. године. На изборима је победио ДОС и формирао нову владу. На унутрашњем плану влада је била опредељена на спровођење приватизације државних предузећа, а на спољнем – на европске и евроатланске интеграције. Нетранспарентна приватизација довела је до гашења великог броја предузећа и губитка запослења неколико стотина хиљада лица; огроман број лица је и напустио Србију. Бивши председник СРЈ Слободан Милошевић и један број политичара и официра Војске Југославије и МУП, процесуирани су у Међународном кривичном суду за бившу Југославију (МКСЈ) (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*) у Хагу (Хашки трибунал),

[82] Са територије Косова и Метохије је током повлачења безбедносних снага Југославије и доласка међународних снага у лето 1999. године регистровано је расељавање 242.381 лице, од тога 212.781 лице је избегло у Србију и 29.500 лица у Црну Гору. Око четири хиљаде лица је расељено и прогнано након масовног насиља албанских екстремиста 2004. године, када је погинуло 28 лица, спаљено око девет стотина станова и кућа и уништено више од тридесет православних храмова. Осим тога, на простору Косова и Метохије је интерно расељено око двадесет хиљада лица који су из етнички мешовитих средина пресељени у већинске или скоро једноетничке енклаве (Влада РС, 2005).

где је већина осуђена на вишедеценијске казне (или није осуђена због смрти, као нпр. Слободан Милошевић, који је пре доношења пресуде умро).

5.3.3. Стратегијски концепт и систем одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора

Размимоилажења руководстава држава чланица СРЈ, која су датирала још знатно раније, допринела су даљој дезинтеграцији Југославије. Проглашењем *Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора* 4. фебруара 2003. године од стране Савезне скупштине СРЈ (Већа грађана и Већа република) престала је да постоји СРЈ. Уставна повеља је усвојена као највиши правни акт новоформиране државне заједнице и представљала је нормативни основ њене институционалне организације, расподеле надлежности и функционисања. Њеним усвајањем је СРЈ трансформисана у нови државноправни облик – државну заједницу под именом Србија и Црна Гора, која је била заснована на равноправности две државе чланице. Уставна повеља је већ у уводним одредбама дефинисала основне принципе функционисања заједнице, утврђујући да је државна заједница заснована на равноправности Републике Србије и Републике Црне Горе и да представља заједнички оквир њиховог политичког, правног и институционалног деловања (Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora [Ustavna povelja SCG], 2003/2005).

Основни циљеви државне заједнице били су дефинисани кроз општа начела њеног функционисања и обухватали су поштовање људских права и владавине права, усклађивање са европским правним и институционалним стандардима, као и развој економске сарадње и интеграције у европске политичке и економске токове. Утврђено је и да државна заједница поседује међународноправни субјективитет, што је значило да СЦГ као целина наступају као субјект међународног права, успостављају дипломатске односе и закључују међународне уговоре. Истовремено је прописано да ратификовани међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права имају примат у односу на право државне заједнице и право држава чланица, чиме је наглашена оријентација ка поштовању међународноправних стандарда и укључивању у међународни правни поредак (Ustavna povelja SCG, 2003/2005, čl: 16). Посебно значајна карактеристика уставноправног уређења нове државе односила се на расподелу надлежности између заједничког нивоа и држава чланица. Уставна повеља је установила принцип према коме државна заједница има само оне надлежности које су јој изричито поверене овим актом, док све остале надлежности остају у домену држава чланица. Овакво решење представљало је значајно одступање од класичног федералног модела, јер је суштински ограничило обим надлежности заједничких институција и задржало висок степен политичке и институционалне аутономије саставних држава.

Законодавну власт на нивоу државне заједнице вршила је Скупштина СЦГ, као највиши орган државне заједнице у чијој је надлежности било доношење закона и других општих аката из надлежности државне заједнице и одлучивање о најважнијим питањима њеног функционисања, укључујући и питања одбране и употребе оружаних снага. Одлуке о најзначајнијим питањима, као што су проглашење ратног стања или употреба војске, подразумевале су учешће и сагласност институција држава чланица, што је у пракси значило да је функционисање система одбране у великој мери зависило од политичког консензуса. Поред утврђивања општих надлежности државне заједнице, дефинисани су и основни институционални механизми извршне власти. Посебну улогу имао је Савет министара као орган извршне власти државне заједнице. Савет министара био је састављен од министара надлежних за кључне области функционисања заједнице, међу којима су се налазили и послови одбране, спољних послова и међународних економских односа. На тај начин су питања одбране и функционисања оружаних снага била институционално смештена у оквире заједничког извршног органа државне заједнице. Истовремено, уставни модел одбране био је

заснован на принципу заједничког управљања и политичке равнотеже између држава чланица. Одлуке које су се односиле на употребу оружаних снага, проглашење ратног или ванредног стања, као и друга кључна питања одбране доносиле су се у институцијама државне заједнице, али уз значајно учешће органа држава чланица. Такав механизам одлучивања био је последица општег принципа ограничених надлежности државне заједнице, који је подразумевао да све надлежности које нису изричито поверене заједничким институцијама остају у домену држава чланица (Ustavna povelja SCG, 2003/2005).

Текст Уставне повеље није детаљније уредио организацију система одбране, већ је у том погледу утврдио само основне институционалне надлежности и принципе функционисања заједничких органа. Конкретна питања организације, управљања и функционисања одбрамбеног система била су уређена законодавством које је наслеђено од СРЈ, што значи а нису постојали ниви закони већ су у законодавство СЦГ увршћени Закон о одбрани СРЈ и Закон о Војсци Југославије, оба из из 1994. године. Тако је Војска Србије и Црне Горе имала назив према Уставној повељи СЦГ (2003) и Стратегији одбране (2004), а своје функције и задатке обављала по Закону о одбрани СРЈ (1994) и Закону о ВЈ (1994). Уставном повељом било је предвиђено да су оружане снаге под демократском и цивилном контролом, што је представљало важан елемент реформе система одбране у периоду након 2000. године. Новине које су донете Уставном повељом односиле су се на демократску контролу, Врховну команду, локације служења војног рока и приговор савести. Командни врх био је конципиран као колективни орган: Врховни командант Војске био је Врховни савет одбране који одлучује о употреби Војске, састављен од председника СЦГ и председника држава чланица, при чему одлуке доноси консензусом. Регрути су војни рок служили на територији државе чланице, уз могућност служења на територији друге државе чланице по својој слободној вољи (Ustavna povelja SCG, 2003/2005: čl. 56, 57). Изван тематике Војске, а посебно значајна за будућност државе, била је одредба Уставне повеље којом је предвиђена могућност да државе чланице, након три године од усвајања Повеље, покрену поступак промене државног статуса, односно иступања из државне заједнице на основу одржаног референдума (Ustavna povelja SCG, 2003/2005: čl. 60). Ова могућност указивала је на специфичан карактер државне заједнице, који је у научној литератури често тумачен као модел ближи конфедералном него класичном федералном уређењу.

Оваква нормативна поставка имала је значајне последице по функционисање система одбране. За разлику од претходног периода постојања СРЈ, у којем је систем одбране био снажно централизован и институционално консолидован на савезном нивоу, државна заједница СЦГ је функционисала као политички условљен заједнички систем у којем су кључне одлуке у области одбране зависиле од сагласности две државе чланице. Због тога је практично функционисање одбрамбеног система у значајној мери зависило од политичких односа између Србије и Црне Горе, што је представљало једну од структурних карактеристика овог институционалног модела. Иако је одбрана формално остала у надлежности заједничких институција државне заједнице, ограничене надлежности централних органа и потреба за политичким консензусом између држава чланица значајно су утицали на функционисање система одбране. У том смислу, СЦГ се може посматрати као прелазни институционални модел између централизованог савезног система одбране СРЈ и каснијег самосталног националног система одбране Републике Србије након 2006. године.

Стратегија одбране државне заједнице Србија и Црна Гора из 2004. године је документ који садржи заједничке ставове држава чланица о најважнијим питањима безбедности и одбране. Произилази из Уставне повеље СЦГ и интереса и могућности држава чланица и Србије и Црне Горе, нових односа међу државама чланицама и демократских процеса у њима, као и њиховог настојања да се прилагоде глобалним променама у свету и тенденцијама у

међународним безбедносним интеграцијама и одговора на савремене изазове, ризике и претње безбедности. Стратегијом одбране је Србија и Црна Гора потврдила ново опредељење за чланство у међународним безбедносним структурама, првенствено за прикључење НАТО Програму "Партнерство за мир", НАТО савезу заснованом на демократској вољи грађана и другим европским и евроатлантским интеграцијама. У стратегији одбране је: анализирано безбедносно окружење; идентификовани су изазови, ризици и претње безбедности; утврђени су интереси држава чланица и Србије и Црне Горе и стратегијски концепт одбране; пројектован је систем одбране и дефинисани су планирање и финансирање одбране (Strategija odbrane državne zajednice Srbija i Crna Gora [Strategija odbrane SCG], 2004: uvod). Безбедност држава чланица и Србије и Црне Горе оцењена је као значајно побољшана у односу на последњу деценију двадесетог века и да је смањена могућност директне претње или агресије. Оружани сукоби би били могући једино у случају глобалне или регионалне кризе, која је такође мало вероватна (Strategija odbrane SCG, 2004: t. 1.3). Дефинисани су витални безбедносни и одбрамбени интереси: одбрана држава чланица и Србије и Црне Горе; приступање евроатланским интеграцијам, ЕУ и другим међународним организацијама и институцијама; сарадња са међународним организацијама и институцијама; изградња поверења, безбедности и стабилности у региону; и, спровођење Резолуције 1244 Савета безбедности УН о Косову и Метохији (t. 3). Основно опредељење држава чланица и Србије и Црне Горе о начину остваривања одбране и ангажовању расположивих одбрамбених ресурса у заштити њихових интереса, дефинисано је кроз стратегијски концепт одбране, који се утврђује на основу процене изазова, ризика и претњи безбедности, а развија се према реалним могућностима и степену укључености у европске и евроатлантске интеграције. Стратегијом одбране је стратегијски концепт одбране исказан зависно од врсте и интензитета изазова, ризика и претњи безбедности: у рату – одлучном одбраном држава чланица и Србије и Црне Горе сопственим снагама, уз помоћ партнера, савезника и пријатељских држава; у миру – изградњом поузданог партнерства и сарадњом у обликовању повољног безбедносног окружења и одвраћањем ефикасним системом одбране. Стратегијски концепт одбране је основа за пројектовање одбране СЦГ (t. 4.2). Овако постављен стратегијски концепт одбране није одговорио на основно питања: како и које снаге треба употребити у рату, а које у миру и који је то начин на који војне снаге одговарају на претње. Ако је концепт одбране полазиште за развој (или усавршавање, реорганизацију, реформе) система одбране, овако постављен концепт то није могао да представља. Развој и формализација стратегијског концепта одбране, као скупа замисли и идеја како употребљавати расположиве и/или могуће ресурсе у одговору на претње, има и улогу да повеже оружане снаге и ефекте њихове употребе, зато представља једну од кључних тачака у изради комплетне стратегије одбране, односно представља један од суштинских делова стратегије.

Стратегијом одбране СЦГ су дефинисани основни циљеви одбрамбене политике, међу којима су се издвајали: заштита суверенитета и територијалног интегритета државне заједнице, очување мира и стабилности у региону, као и наставак реформе оружаних снага у правцу професионализације, модернизације и успостављања демократске и цивилне контроле над војском (Strategija odbrane SCG, 2004). Посебан нагласак стављен је на трансформацију Војске Србије и Црне Горе, као и постепено прилагођавање система одбране савременим безбедносним условима и међународној сарадњи у области безбедности. Ова стратегија имала је значајну улогу у процесу реформе система одбране, јер је представљала основу за доношење нових законских решења у области одбране и војске, као и за реорганизацију оружаних снага. Истовремено, она је означила почетак институционалног и концептуалног преобликовања одбрамбеног система које ће се наставити након стицања државне независности Републике Србије 2006. године.

Надовезујући се на стратегијска опредељења дефинисана овим документом, Министарство одбране СЦГ објавило је *Белу књигу одбране Србије и Црне Горе* 2005. године (Министарство одбране Србије и Црне Горе [МО СЦГ], 2005). Документ промовише опредељење Србије и Црне Горе за приступање европским и евроатланским интеграцијама и указује на потребу заједничког деловања са партнерима ради јачања мира и стабилности на локалном, регионалном и глобалном нивоу. У том смислу, сматра се да прикључивање евроатланским интеграцијама, првенствено НАТО *Програму Партнерство за мир,* повећава се безбедност у региону, јача одбрамбена способност СЦГ и промовишу европске и евроатланске вредности. У складу са тим, политичко руководство Србије и Црне Горе је априла 2002. године донело одлуку о отпочињању процедуре за приступање *Програму Партнерство за мир*, а формални захтев је поднет јуна 2003. године (МО СЦГ, 2005: 5-6, 24). Документ је представљао програмски оквир реформе одбрамбеног система и имао је за циљ да домаћој и међународној јавности представи основне правце трансформације оружаних снага и институција одбране. У Белој књизи посебно је наглашена потреба преласка са масовног мобилизацијског модела војске, карактеристичног за период Југославије, на мању, професионалнију и технолошки савременију оружану силу, способну за извршавање различитих безбедносних задатака у савременим условима. Документом је такође наглашен значај развоја демократске и цивилне контроле над оружаним снагама, транспарентности система одбране и постепене интеграције у међународне безбедносне структуре. У том смислу, Бела књига одбране представљала је важан корак у процесу реформе и модернизације Војске СЦГ, али и у усклађивању националног система одбране са савременим европским и међународним безбедносним стандардима.

Након проглашења Савезне Републике Југославије 1992. године, дотадашња ЈНА је у кратком року преобликована у Војску Југославије, чиме је успостављен нови институционални оквир оружаних снага прилагођен државноправном континуитету и новој федералној структури. Већ средином деведесетих, нарочито после потписивања Дејтонског мировног споразума, процес рационализације ушао је у видљивију фазу: бројно стање је смањено са око 124.000 на приближно 105.000 припадника, а истовремено је извршено и значајно умањење појединих система офанзивног наоружања, што указује да се трансформација није односила само на људство већ и на материјалну структуру снага. Почетком двехиљадитих година, реформа је добила систематичнији карактер кроз конкретне планове оптимизације организације. Током 2001. реализован је план рационализације и делимичне реорганизације на тактичком нивоу, који је резултирао значајним смањењем броја јединица и установа ранга пука–бригаде и нижих, при чему је укинуто укупно 43 таква организациона елемента. Наредне, 2002. године, на основу одлуке Врховног савета одбране која је дефинисала основе унутрашње организације Војске Југославије, приступило се дубљем реструктурирању: преобликован је Генералштаб, расформиране су команде све три армије, као и команде Ратног ваздухопловства и противваздушне одбране и Ратне морнарице, уз гашење појединих већих оперативно-тактичких целина (попут Крагујевачког корпуса и Дринске дивизије), као и већег броја нижих јединица. Као непосредан резултат ових мера, мирнодопска бројна величина војске сведена је на приближно 77.000 лица, чиме је направљен јасан отклон од ранијег, обимнијег организационог модела и створене претпоставке за даље реформе у правцу функционалније и рационалније структуре (Krga, 2003: 64).

Политиком одбране СЦГ је даље усмеравана реформа система одбране, па је у оквиру ширег процеса трансформације сектора безбедности и одбране, као и саме Војске Југославије, спроведен низ квалитативних промена које су, у више сегмената, текле брже него у већини других транзиционих држава. Те промене су обухватиле и организационе и функционалне захвате, са циљем рационализације система и прилагођавања новим условима. Кључне

активности усмерене су на реорганизацију служби безбедности, система одбране и војне структуре. Пре свега, дошло је до смањења и мирнодопске и ратне величине Војске за око једну четвртину, уз истовремено значајно редуковање броја јединица и установа на тактичком нивоу. Поред тога, изведена је крупна структурна промена кроз расформирање команди армија, као и засебних команди Ратног ваздухопловства и противваздушне одбране и Ратне морнарице, након чега је Војска преуређена по корписно-бригадном принципу. Паралелно са тим, извршене су и институционалне промене у домену безбедносних служби, тако што су обавештајно-безбедносне структуре прешле у надлежност Савезне владе. На крају, процес трансформације је праћен одговарајућим организационим и другим изменама у самом Генералштабу Војске Југославије, како би се нови модел командовања и управљања могао функционално спровести у пракси (Radojević, 2003: 60).

Описани токови, од неповољног међународног положаја СРЈ, преко нормативне централизације и функционисања одбране у режиму кризне адаптације, до реформских захвата у периоду државне заједнице СЦГ и постепеног прихватања европских/евроатлантских стандарда у домену управљања одбраном, створили су историјско и институционално наслеђе које је припало Републици Србији након обнове државне самосталности 2006. године. Република Србија је наставила институционално и правно уобличавање сопственог система одбране, преузимајући део наслеђених капацитета и искустава, али и усмеравајући реформу ка самосталном стратегијском концепту одбране и приоритетима националне одбране.

6. ФАКТОРИ УТИЦАЈА НА СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Полазиште за разумевање савременог геополитичког и геостратегијског положаја Републике Србије налази се у њеном формалном опредељењу за војну неутралност. Идеја о неутралности Србије није настала у време усвајања Резолуције у Народној скупштини крајем 2007. године, већ се може уочити још 1997. године када је Пуниша Павловић, бивши саветник за политику некадашњег председника СРЈ Добрице Ћосића, предложио идеју „позитивне неутралности" Србије (Blagojević, 2016b: 248). Предлог се односио на организацију општенародне дебате о месту и понашању Србије у међународним односима, на основу чега би Србија прогласила сталну неутралност „од сада па до вечности" (Pavlović, 1997: 225). Иако формулација има јасну политичко-нормативну димензију, она указује на рано присутну тежњу ка трајном безбедносном позиционирању изван блоковске поделе. Ова идеја није у потпуности имплементирана на начин на који је аутор предвиђао, пре свега услед драматичних догађаја крајем деведесетих година, укључујући оружану агресију НАТО на СРЈ и касније једнострано проглашење независности Косова и Метохије, због чега је питање неутралности остало присутно у политичком дискурсу, али без систематске разраде. Овај период карактерише доминација кризних безбедносних изазова, што је одложило теоријску и практичну разраду концепта неутралности. Статус неутралности је први пут дефинисан Резолуцијом о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Србије (2007), коју је Народна скупштина усвојила 26. децембра 2007. године као реакцију на најаву једностраног проглашења независности Косова и Метохије. Иако је садржински документ усмерен превасходно на питање статуса Аутономне покрајине Косово и Метохија у оквиру државног и уставног поретка, њиме је у пракси утемељен принцип војне неутралности као основног елемента безбедносне политике државе. На тај начин, војна неутралност је добила карактер општег политичко-безбедносног опредељења, а не искључиво реактивног одговора на конкретну кризу.

Разумевање војне неутралности Србије, као темеља њеног безбедносног и спољнополитичког позиционирања, превазилази уско нормативни оквир Резолуције из 2007. године. У пракси, она представља инструмент геополитичког балансирања и очувања стратегијске аутономије у окружењу које карактерише интензивна конкуренција великих сила. Србија настоји да, кроз овај концепт, сачува способност самосталног деловања у сфери безбедности и одбране, али и да избегне сврставање у војне блокове који би могли угрозити њену улогу стабилног чиниоца на Балкану. Војна неутралност, стога, није само декларативни став, већ динамичан политички и безбедносни избор који произлази из специфичног геополитичког положаја државе која балансира између евроатлантских интеграција и традиционалних партнерстава са Истоком. Овај положај условљава потребу за континуираним прилагођавањем спољнополитичке и одбрамбене стратегије, уз остваривање кључног циља: очување суверенитета, територијалног интегритета и безбедности Србије у све сложенијем међународном поретку. У Резолуцији се наводи да „због укупне улоге НАТО пакта, од противправног бомбардовања Србије 1999. године без одлуке Савета безбедности до Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО 'коначан орган' власти у 'независном Косову', Народна скупштина Републике Србије доноси одлуку о проглашавању војне неутралности Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука о том питању" (Резолуција о заштити суверенитета, 2007: тач. 6). Доношењем овог акта Србија је настојала да у будућем периоду спречи могућност приступања НАТО, али је у исто време отворила питање суштинског садржаја и правног обима појма војне неутралности. Овај концепт се поново појављује у експозеу председника Владе Александра Вучића из 2016. године (Влада РС, 2022), где је представљен као елемент националног консензуса у домену безбедносне политике.

Истицање неутралности као консензусног питања указује на њено прихватање као трајне оријентације, а не привременог политичког става. Касније је, усвајањем Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране Републике Србије 2019. године, неутралност добила јасно институционално утемељење. Према овим документима, војна неутралност се схвата као трајни избор у области безбедности, који служи очувању суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка. Истовремено, она се посматра као политичко и безбедносно питање од стратегијског значаја за државу, њене грађане и српски народ у региону (СНБ РС, 2019; СО РС, 2019). У складу са Стратегијом националне безбедности, идентификовани изазови, ризици и претње безбедности Републике Србије обухватају могућност угрожавања суверености, независности и територијалне целовитости државе, укључујући оружану агресију која се оцењује као мало вероватна, али се не може у потпуности искључити, као и сепаратистичке тежње и противправно једнострано проглашену независност територије коју административно обухвата Аутономна покрајина Косово и Метохија. Поред тога, као значајни безбедносни ризици и претње идентификовани су: оружана побуна, тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење, етнички и верски екстремизам, обавештајна делатност страних субјеката, организовани криминал, масовне илегалне миграције и њихове безбедносне импликације, и, наркоманија као друштвени и безбедносни проблем. Безбедносно окружење додатно оптерећују економски и демографски изазови, енергетска безбедност, недовршен процес разграничења држава бивше СФРЈ, високотехнолошки криминал и угрожавање информационо-комуникационих система, као и ризици проузроковани епидемијама, пандемијама, елементарним непогодама, техничко-технолошким и еколошким несрећама и климатским променама. Овако идентификовани изазови, ризици и претње представљају полазну основу за дефинисање стратегијског концепта одбране Републике Србије и условљавају потребу за функционалним, интегрисаним и одрживим системом одбране, способним да одговори на различите облике угрожавања у миру, ванредном стању и рату (СНБ РС, 2019: т. 2).

Савремено позиционирање Србије у међународном и регионалном контексту обликује се кроз њен геополитички и геостратегијски положај, уз истовремено узимање у обзир унутрашњих фактора који условљавају могућности деловања. Политичка стабилност, економски потенцијали, демографска структура, технолошки и инфраструктурни капацитети, као и историјско искуство, утичу на способност државе да обезбеди суверенитет и стратегијску аутономију, док концепт војне неутралности пружа оквир за деловање у сложеном међународном окружењу. Полазећи од наведеног, стратегијски концепт одбране Републике Србије није могуће валидно разматрати изван корелације спољних и унутрашњих детерминанти. Спољне детерминанте (геополитички и геостратегијски положај, односи великих сила и регионална безбедносна динамика) постављају границе и ризике у којима се концепт формулише и спроводи, док унутрашње детерминанте (политички капацитети, економска одрживост, демографски потенцијал и институционална способност) одређују његов реални домет и изводљивост. Због тога се у наставку поглавља најпре анализирају геополитички и геостратегијски фактори, а затим унутрашњи фактори, са циљем да се кроз теоријску интерпретацију и емпиријске показатеље испита њихов утицај на формулисање и операционализацију стратегијског концепта одбране у условима војне неутралности.

6.1. Геополитички и геостратегијски положај Републике Србије

6.1.1. Геополитичке и геостратегијске детерминанте положаја Републике Србије

Стратегија националне безбедности Републике Србије из 2019. године (СНБ РС, 2019), као највиши стратегијски документ у области безбедности, полази од оцене да је савремено безбедносно окружење сложено, динамично и непредвидиво, обележено међусобном условљеношћу глобалних, регионалних и унутрашњих процеса. Савремено безбедносно

окружење на глобалном нивоу обележено је сложеним и међусобно повезаним изазовима, ризицима и претњама, чији корени у значајној мери произилазе из изражених неједнакости у економском, друштвеном и културном развоју држава и региона. Овакве неравнотеже условљавају сиромаштво, социјалну маргинализацију и нестабилност значајних делова становништва, што додатно подстиче негативне демографске токове и појаву социо-психолошких девијација. У таквом окружењу долази до интензивирања регионалних и локалних сукоба, јачања етничког и верског екстремизма, пораста тероризма и организованог криминала, као и до ширења хибридних и сајбер претњи. Истовремено, неконтролисане миграције, пролиферација оружја за масовно уништавање и ограничена доступност кључних природних ресурса, воде, хране, енергената и сировина, што додатно усложава безбедносну ситуацију. Ови процеси су праћени негативним ефектима климатских промена и деградације животне средине, што заједно представља озбиљан изазов стабилности појединачних држава, региона и међународног система безбедности у целини.

Геополитички и геостратегијски положај Србије дефинисан је природним ресурсима земље, транзитним коридорима и позицијом на раскрсници цивилизацијских и политичких утицаја, што је чини истовремено кључним актером и потенцијално осетљивим чвориштем. Овај став потврђује и чињеница да је Србија простор у којем се сусрећу интереси великих сила, а њена способност да одржи баланс међу њима одређује регионалну стабилност (Janković, 2021: 21). Још је Јован Цвијић за геополитичку ситуацију Србије рекао да је „географија највећи непријатељ Србије“ (Бабић, 2019: 186). Геополитички положај се схвата као просторно позиционирање политичког субјекта, најчешће државе, у постојећем географском окружењу и под његовим утицајима и осликава везу између просторног положаја и утицаја географских и политичких фактора (Гајић, 2023: 4). Геополитички положај државе или неког региона јесте најконцептуалнији и најдинамичнији конститутивни елемент комплексног географског положаја који обухвата природне, економске, политичке и географске факторе (Секуловић и Гиговић, 2009: 43).

Иако се геополитички положај Србије може посматрати кроз природне, инфраструктурне и политичке факторе, његова реална значајност постаје потпуна тек када се уведу геостратегијски аспекти. Метафора Јована Цвијића да су „Срби направили кућу на сред царског друма“ одражава геополитичку стварност која носи и предности и ризике за геостратегијски положај Србије (Ђорђевић, 2013: 854). Геостратегијски положај схвата се као важно својство држава или њихових политичко-територијалних јединица и идентификује се као скуп одређених стратегијских и географских чинилаца који опредељују положај и комуникативност неке државе. Ови чиниоци односе се на основна географска својства и положај државне територије у односу на суседе, светске и регионалне силе, војне блокове и њихове политичко-војне и стратегијске интересе и циљеве (Шушић, 1995: 33). Геостратегијски потенцијал Србије није статичан; он је резултат историјских, економских и политичких околности и њене способности да их трансформише у регионални и глобални утицај. Сама близина кључних зона Балкана представља велики стратегијски ресурс и значајну компаративну предност земље, али истовремено подразумева и сталну изложеност опасностима. Оно што у условима мира и стабилних међународних односа представља предност, у време политичких и војних криза може постати рањивост. Због ове међусобне повезаности повољно је геополитичке и геостратегијске елементе разматрати као интегрисане, што омогућава свеобухватнију процену безбедносне, одбрамбене и спољнополитичке стратегије Србије. У контексту војне неутралности, оваква интегрисана анализа је посебно значајна, јер стратегијски концепт одбране мора бити заснован на реалном сагледавању и предностима и ограничењима положаја државе.

Политички субјекти се могу посматрати кроз четири аспекта геополитичког положаја: географског аспекта, аспекта политичког окружења, аспекта глобалног распореда моћи и

геополитичких структура и унутар-политичког аспекта (Гајић, 2023: 4). Из перспективе класичних геополитичких теорија, положај Србије може се анализирати кроз концепте Хартленда (*Heartland*) и Римленда (*Rimland*). Иако Србија у строгом смислу не припада ни језгру Хартленда ни приобалном Римланду, у регионалној геополитичкој литератури често се описује као простор који поседује карактеристике оба концепта – континентални чвор са функцијом моста ка морским комуникацијама. Србија, као простор који повезује унутрашњост европског копна са периферним приобалним регионима Балкана, има улогу транзитног моста између Хартленда и Римланда, при чему је њена територија већим делом у периферном делу Хартленда, а мањим делом ослоњена на приобалне комуникације ка Јадрану и Егејском мору. Ова двострука позиција чини Србију геостратегијски осетљивом, али и потенцијално супериорном уколико успе да координише своје економске, политичке и безбедносне интересе у складу са регионалним и глобалним процесима. Творац теорије Хартленда, Халфорд Макиндер (*Halford Mackinder*) сматрао је Балкан „мостом“ који повезује Хартленд са периферним деловима Европе и упозоравао да контролисање овог простора омогућава утицај на политичке и економске токове целог континента (Mackinder, 1904). Према Макиндеру, држава која контролише Балкан може остварити значајну стратегијску предност, јер овај регион омогућава транзит ресурса, војних снага и информација између централне Европе и јужних и источних приобалних зона. Србија је превасходно смештена у унутрашњем копненом простору европског континента, на периферији Хартленда као геополитичког срца Евроазије, док се мањим делом њена територија ослања и на приобални медитерански појас, познат као Римланд, који представља природни спољни обод и продужетак Хартленда (Babić, 2018: 32).

У политичко-географском смислу, поред средишње позиције на Балканском полуострву, карактеристично је да се дуж Србије простире основни путни правац кроз овај део Европе (моравско-вардарска долина) којом је простор Панонске низије повезан са Медитераном, чинећи својеврсно језгро, унутрашњост (*hinterland)* најисточнијег европског полуострва (Гајић, 2023: 4). Николас Спајкмен (*Nicholas Spykman*) додаје да Балкан представља критичну регију Римленда, где Србија има потенцијал да утиче на проток саобраћаја и економских токова између Истока и Запада (Spykman, 1944: 55–57). Спајкмен наглашава да је управо контролисање ових периферних, али кључних простора, од суштинске важности за безбедност и стабилност, јер омогућава државама да осигурају своје позиције у глобалним условима и истовремено спрече концентрацију моћи против себе. Збигњев Бжежински (*Zbigniew Brzezinski*) посматра Балкан као „геополитичку тачку прелома“ у Евроазији и Србију као централни регион у коме се спајају интереси великих сила. Он истиче да стабилност Србије делује на шири регион, јер је њен положај кључан за баланс снага на целом Балкану (Bžežinski, 2001: 124–125). Према Бжежинском, Србија има могућност да буде фактор стабилности ако успе да одржи спољнополитичку равнотежу и истовремено искористи свој геостратегијски положај као транзитно и регионално чвориште за економски и безбедносни развој. Овакав положај Србије доприноси рањивости на регионалне и глобалне утицаје, те захтева континуирано прилагођавање спољнополитичке и одбрамбене стратегије, уз истовремено очување кључног циља: суверенитета и безбедности земље. Географска позиција истовремено чини Србију природним транзитним чвориштем, али и подручјем преклапања интереса великих сила. Својим положајем Србија представља везу између евроатлантског и евроазијског простора, што јој пружа извесне стратегијске предности, али истовремено намеће и бројне безбедносне и политичке изазове (Бабић, 2019). Србија се налази на споју три геополитичке целине: централноевропске, медитеранске и источноевропске, што условљава њену улогу као посредника, али и потенцијалног стабилизатора у југоисточној Европи. У појединим анализама се наводи да се на њеној територији укрштају интереси три геополитичка блока: евроатлантског, евроазијског и кинеског; то захтева изузетну дипломатску и стратегијску прилагодљивост, јер из такве

вишеслојности произлазе и изазови у области одбране и безбедности, када Србија мора одржавати стабилност и сигурност у условима геополитичких притисака и променљивих регионалних односа. За стратегијски концепт одбране у условима неутралности ово подразумева потребу да се дефинишу приоритети који јачају националну отпорност на кризе и одрживост система одбране.

Србија се налази у југоисточном делу Европе, у самом географском и политичком средишту Балканског полуострва, на раскрсници праваца који повезују централну Европу са Егејским, Јадранским и Црним морем. Тај положај Србију чини једном од кључних међународних комуникацијских раскрсница у Европи, јер кроз њен простор пролазе важни копнени, речни и ваздушни правци који повезују три континента (Мишовић, 2015: 212). Реч је о континенталној земљи која се већим делом простире на Балканском полуострву, што је убраја у балканске земље, а мањи део њене територије се простире у средњоевропској Панонској низији, чиме се сврстава и у средњоевропске земље (Глишин, 2020: 48). Северни простор Србије је део шире средњоевропске комуникацијске зоне, у којој су долина Дунава, Панонски басен и Моравска врата међу главним правцима повезивања централне и југоисточне Европе (Мишовић, 2015: 212). Геополитички значај Србије додатно је одређен тиме што се њен северни део, нарочито простор Војводине и југоисточни део Панонске низије, налази у зони спајања највећих средњоевропских река, као што су Драва, Тиса, Тамиш, Сава, Дрина, Колубара и Велика Морава. Ове реке представљају природне комуникацијске правце који повезују шире европске регије и појачавају транзитну улогу Србије (Степић, 2004: 40). Посебно значајна је дунавска компонента, јер је Дунав плован кроз Србију у дужини од 588 километара и повезује је са десет подунавских земаља, као и са Северним и Црним морем, што Србији даје велики економски потенцијал, али и стратегијску осетљивост (Мишовић, 2015: 212). Србија се у извесној мери убраја и у медитеранске земље, услед положаја и климатских карактеристика свог јужног дела (Proroković, 2018: 345). Медитеранска компонента се испољава кроз јадранску, егејску и црноморску оријентацију, које посредно и непосредно повезују Србију са кључним поморским комуникацијама Европе, Блиског истока и Северне Африке. Иако Србија нема копнени излаз на море, њена гравитација ка јадранском и егејском простору омогућава јој приступ трговачким и саобраћајним токовима читавог Средоземља. Балканска компонента представља једну од најважнијих одредница положаја Србије, јер се она налази у централном делу Балканског полуострва, у зони где се укрштају најзначајнији балкански правци: Београд–Будимпешта, Београд–Софија, Београд–Скопље–Солун и Ниш–Софија–Истанбул. Та мрежа комуникација чини Србију најважнијим балканским копненим чвориштем и просторним посредником између истока и запада полуострва (Мишовић, 2015: 214). Тај положај је кроз историју одређивао не само економски и политички развој државе, већ и њену безбедносну динамику, јер је Србија често била простор сучељавања утицаја различитих сила, од Хабзбуршке монархије и Османског царства до НАТО, Русије и ЕУ у савременом добу (Pavić & Beriša, 2025: 33). Поред тога, кроз Србију пролазе и важни комуникацијски правци који повезују Европу са Блиским истоком (Берлин – Беч – Будимпешта – Београд – Ниш – Софија – Истанбул – Анкара – Багдад – Персијски залив), што њеној територији даје додатни геостратегијски значај у енергетским, трговачким и безбедносним токовима (Мишовић, 2015: 212).

У геополитичком погледу, саобраћајно-географски значај Србије заснива се пре свега на развијеној мрежи пловних путева и на систему паневропских транспортних коридора. Та инфраструктура Србији омогућава да буде фактор регионалне стабилности, али и да преко контроле транзита и логистике изгради елементе геоекономског утицаја (Секуловић и Гиговић, 2009: 48-49). Србија се налази на коридорима који повезују Западну и Централну Европу са Балканом, Турском, Црним морем и Источним Медитераном. Због свог положаја

на овим правцима, а који се користе за трговину, транспорт, енергетску инфраструктуру и савремени саобраћај, Србија има изразит стратегијски значај. Контрола или утицај над тим комуникацијама важан је фактор и у регионалној и у широј геостратегијској равни. Од десет паневропских транспортних коридора преко територије Балкана пролази шест: коридор IV (Румунија и Бугарска), коридор V (Хрватска и БиХ), коридор VII (Србија, Румунија и Бугарска), коридор VIII (Албанија, Северна Македонија и Бугарска), коридор IX (Румунија и Бугарска) и коридор X (Хрватска, Србија, Бугарска и Северна Македонија), са укупном дужином путне мреже од 15.520 километара, железничке мреже 7.840 километара и тока реке Дунав дужине 2.415 километара. Паневропски транспортни коридори од битног геостратегијског значаја за геопростор Србије су коридори X, VII и VIII (Секуловић и Гиговић, 2009: 49-50).

Границе Србије формиране су углавном у складу са природно-географским одликама терена, а затим и према етничким и историјским критеријумима који су проистекли из ранијих политичко-историјских периода (Секуловић и Гиговић, 2009: 45). Велики део граница прати природне баријере, најчешће планинске венце, што Србији даје одређене безбедносне предности. Ипак, северни и делови источних граница знатно су „отворенији“ јер пролазе кроз низијске или благо брдовите пределе. Тај простор је делимично природно брањен великим рекама као што су Дунав, Сава и Дрина, које истовремено имају и улогу важних праваца повезивања. Оваква комбинација фактора довела је до тога да држава има релативно дугу граничну линију, која износи укупно око 2.361 километар, од чега је приближно 1.567 километара сувоземна граница, док се око 751 километар простире реком, а око 43 километара језером (Републички завод за статистику [РЗС], 2025а: 9).

Геополитички и геостратегијски положај Србије директно условљава начин на који се дефинише стратегијски концепт одбране. У условима војне неутралности, географска изложеност, транзитни карактер територије и преклапање интереса великих сила захтевају модел одбране који се заснива на сопственим капацитетима, заштити критичних простора и одржавању способности брзог прилагођавања различитим безбедносним сценаријима. Транзитна улога територије представља економску и стратегијску предност у миру, али у условима кризе постаје изложена хибридним претњама, енергетским притисцима и потенцијалним покушајима контроле кључних коридора. Овај фактор вишеструко ограничава маневрски простор у одбрамбеном планирању, јер захтева истовремено јачање сопствених капацитета и избегавање сврставања у било који блок, што директно компликује примену модела тоталне одбране.

6.1.2. Односи Републике Србије са великим силама и војним савезима

Односи Републике Србије са кључним међународним чиниоцима представљају важан елемент њеног безбедносног и спољнополитичког позиционирања и непосредно утичу на обликовање стратегијског концепта одбране. У условима сложеног и променљивог међународног окружења, обележеног конкуренцијом великих сила и различитим моделима безбедносног организовања, Србија настоји да своје интересе остварује кроз политику војне неутралности и политичке несврстаности и балансиран приступ у односима са водећим међународним актерима и поред тога што тежи придруживању ЕУ. Србија је са западне, северне и источне стране окружена земљама које припадају ЕУ и НАТО савезу, док се на југу и југоистоку налазе државе које су већ у НАТО и стреме пуноправном уласку у ЕУ. На простору Балканског полуострва једино Србија и БиХ нису чланице НАТО; улазак БиХ у НАТО спречава став Републике Српске о непридруживању Алијанси. Односи Србије са непосредним суседима често су сложени, углавном због дуге историје сукоба, нерешених питања и преклапања територијалних и националних интереса на просторима где Срби живе вековима. Међутим, ти напети односи нису искључиво последица локалних околности. Њих

су у великој мери обликовали и подстицали спољни актери, првенствено велике силе чији се геополитички интереси укрштају на Балкану (Гајић, 2023: 4). У таквом амбијенту, поједине државе региона често постају инструмент ширих стратегијских циљева својих моћнијих савезника, што додатно компликује и утиче на позицију Србије. Оваква позиција условљава да Србија своје односе са глобалним актерима обликује у складу са ограничењима која произилазе из политике војне неутралности.

У међународном контексту, Србија је у позицији да балансира између различитих безбедносних и политичких блокова. С једне стране, настоји да унапреди интеграције са ЕУ и сарадњу у оквиру програма „Партнерство за мир“ са НАТО и сарадњу са САД, док, с друге, одржава блиске везе са Русијом и све развијенију економску сарадњу са Кином. Такав приступ заснива се на стратегији „балансиране спољне политике“, чији је циљ очување суверенитета и избегавање чврстог сврставања у било који војнополитички блок. Зато владајућа српска елита у последње време често као стубове спољне политике наводи добре односе са четири субјекта: САД, ЕУ, Русија и Кина. Као и у прошлости, простор Западног Балкана остаје зона у којој се преплићу интереси великих сила, уз доминацију ЕУ и НАТО, и све видљивије актере попут Русије и Кине (Шекарић, 2019: 9). Хијерархија моћи водећих државних субјеката у односу према Балкану, а самим тим и према Србији, може се представити кроз три групе утицаја различитог интензитета и континуитета деловања (Entina & Pivovarenko, 2019): главни актери (САД, ЕУ и Кина) који континуирано пројектују своју реалну моћ у региону; помоћни актери који имају значајан али не и пресудан утицај на регион (Велика Британија, Турска и Русија); и, епизодни актери чије је деловање повремено и ситуационо, а где се убрајају Аустрија, земље Вишеградске групе (Мађарска, Пољска, Чешка и Словачка) и арапске земље богате нафтом. У последње време је на овом простору појачано присуство и Немачке. Током 2025. и 2026. године појачано је интересовање српске извршне власти према скандинавским државама и државама на територији и око планинског ланца Кавказа као и успостављање јаче сарадње са њима у политичкој, војној и економској сфери.

Сједињене Америчке Државе. Односи Србије са САД одликују се израженим осцилацијама, уз периоде приближавања и захлађивања. После релативне стабилизације билатералних односа у периоду од 2000. до 2008. године, признање једностраног проглашења независности Косова од стране САД довело је до новог захлађења у међусобним односима (Joksimović, 2008). Додатну комплексност овим односима даје и чињеница да САД делују у оквиру ширег атлантистичког геополитичког концепта који Балкан перципира као простор важан за продор евроатлантских структура ка источном периферном појасу Европе (Babić, 2018: 33). У том контексту НАТО делује као кључни инструмент америчке стратегије, чиме Алијанса добија централну улогу у обликовању односа Србије и САД (Шекарић, 2019: 9). Суочене са падом економског развоја у односу на друге економије, САД раде на убрзаном геополитичком преобликовању света, редистрибуцији светске моћи и стварању институционалних оквира за доминацију у свету. Ослањајући се на предност у кључним елементима своје моћи, инструментализацијом глобалних и регионалних институција и организација, САД су одржале, а у многим деловима света и проширио и ојачао свој утицај и интересне сфере (Ђорђевић, 2013: 842). С обзиром на кључни геостратегијски положај Србије на Балкану, САД и НАТО су успели да заузму виталне тачке региона, са којих могу ефикасно контролисати трансбалканске комуникације и геостратегијске правце ка истоку, северозападу и југоистоку (Секуловић и Гиговић, 2009). Остваривањем утицаја на Балкан повећава се стратегијска дубина НАТО у односу на Русију и нарушава регионална војна равнотежа, док са простора Србије Алијанса може да доминира Црним морем, Јадраном и Северним Средоземљем. Пребазирањем снага у Југоисточној Европи и на Балкану, НАТО се стратегијски приближава ваздухопловно-копненим снагама према централним деловима

евроазијског простора. Србија, као централна држава на Балканском полуострву, омогућава НАТО „привилегован утицај“ на маневре и дејства Алијансе у свим правцима, ефикасно повезивање позиција у БиХ, на Косову и Метохији и у Албанији, дислоцирање снага из Западне Европе и Немачке, контролу комуникација, и парирање стратегијским интересима ЕУ (Немачке) и Русије ка Јадрану и Средоземљу. Такође, Србија представља чврсто залеђе за интервенције НАТО и САД из Румуније и Бугарске ка Црном мору и Каспијском региону (Секуловић и Гиговић, 2009: 52). Истовремено, Србија се у атлантистичким геополитичким пројекцијама посматра као простор стратегијског такмичења између евроатлантских и евроазијских концепција, што њено позиционирање у међународним односима чини додатно сложеним и подстиче потребу за опрезним балансирањем између различитих спољнополитичких вектора (Babić, 2018: 46). Стратегијски циљ САД на Балкану је стварање монолитног простора у коме би све државе биле чланице НАТО, уз истовремено спречавање утицаја Русије и Кине, посебно у Србији и Републици Српској. Из тога следи да војна неутралност утиче на одступање Србије од потпуног укључивања у евроатлантске заједнице, тако да САД српску војну неутралност сматрају само привременим решењем, али је званично не оспоравају.

Руска Федерација. Стратегијски значај Србије у региону произилази и из њене улоге у енергетским токовима, будући да кроз њену територију пролазе кључни гасни и електроенергетски правци, укључујући деонице гасних коридора који повезују Европу са ресурсима из Русије и Кавказа. У условима повећане европске енергетске несигурности након 2022. године, Србија добија нову улогу у регионалним енергетским плановима ЕУ (European Commission, 2023). То Србији даје додатни значај у односима са ЕУ и Русијом, нарочито у условима растуће енергетске неизвесности у Европи. (Babić, 2018: 36). Србија се перципира као део југозападне периферије ширег евроазијског простора и као земља која традиционално гравитира Русији у политичко-културном смислу. Русија и Србија одржавају блиске односе који се темеље на историјским, културним и стратегијским везама. Русија Србију перципира као значајан простор у коме Москва настоји да очува присуство и утицај на Балкану, док Србија у Русији проналази партнера који јој обезбеђује подршку у Савету безбедности УН, стабилно снабдевање енергентима и политичко-симболички ослонац. Однос Србије и Русије се може објаснити кроз три кључне димензије које представљају темељ сарадње (Babić, 2018: 36-38): а) руска подршка Србији у вези са Косовом и Метохијом, која се огледа пре свега у деловању у Савету безбедности УН и одбрани принципа територијалног интегритета Србије, тако да је Русија остаје један од ретких глобалних актера који доследно подржава позицију Србије у вези са статусом Косова и Метохије; б) енергетска сарадња у којој је Србија у великој мери ослоњена на руски гас и инфраструктурне инвестиције, до мере да је Русија током последњих деценија постала доминантан снабдевач енергената Србије, што обезбеђује сигурност снабдевања, али истовремено и одређени степен зависности који утиче на формирање спољнополитичких ставова; в) културно-историјска и религијска блискост, која има велики утицај на јавно мњење у Србији и често надјачава рационалне политичке процене. Ова „мека моћ“ подржава стабилност односа и одржава позитиван имиџ Русије у српском друштву, што политички актери у обе државе повремено користе као важан ресурс. Значајно је и да Русија одржава утицај и кроз подршку Републици Српској, што додатно обликује регионални положај Србије (Babić, 2018: 38). Подршка Републици Српској огледа се, пре свега, у одбрани изворног Дејтонског споразума и баланса међу ентитетима које тај споразум предвиђа, чиме се постижу и посредни позитивни ефекти и на позицију Србије. Русија је преко Републике Српске задржала значајну улогу и у политичкој динамици Босне и Херцеговине у целини. Ови регионални механизми омогућавају Русији да задржи утицај на Балкану и у периодима смањеног директног ангажмана. Русија је водећа сила у војно-безбедносном савезу ОДКБ чије су чланице шест држава које су настале после распада СССР. Србија има статус

посматрача у Парламентарној скупштини ОДКБ, развија војно-техничку сарадњу и учествује на појединим војним вежбама са чланицама ОДКБ, уз одржавање своје војне неутралности. Однос Русије према војној неутралности Србије се може сматрати подржавајућим, јер се тиме остварује руски циљ да се НАТО не шири, макар на преостале две балканске државе које нису чланице НАТО – БиХ и Србију, а Русији се осигурава геополитичка веза са Балканом. Русија званично не ограничава активности Србије према НАТО Програму „Партнерство за мир“ и не оспорава настојања Србије да постане члан ЕУ.

Упркос блискости, односи Србије и Русије имају јасна ограничења. Србија је званично оријентисана ка чланству у ЕУ, а њена економска повезаност са европским тржиштем вишеструко је већа него са Русијом. С обзиром на то, руски утицај остаје значајан, али не и доминантан, а сарадња се одвија у оквирима који не угрожавају европске интеграције Србије. На динамику српско-руских односа у последње време значајно утичу актуелна дешавања у вези са ограничењима пословања компаније *Нафтна индустрија Србије* (НИС), посебно у контексту санкција Русији од стране држава ЕУ и других држава, рестрикција енергената у ЕУ и промена у енергетској архитектури региона. У већинском власништву „Гаспром њефта“ (*Gazprom Neft*), Нафтна индустрија Србије (НИС) представља један од кључних стубова економског присуства Русије у Србији, а самим тим и значајан елемент руског утицаја. Зато се сваки притисак, регулаторно ограничење или економска промена која се тиче компаније прелива на политички ниво и обликује односе две државе. Рестрикције које су увеле САД (Министарство финансија САД) на нафтне компаније изван Русије у којима постоји удео руског капитала, одразиле су се веома негативно на енергетску стабилност Србије. Са становишта Србије, ограничења увозних рута, забране транспорта руске нафте преко појединих европских лука и потреба да се НИС прилагоди европским енергетским правилима, довели су до ситуације у којој држава мора да трага за алтернативним решењима како би очувала енергетску стабилност. То ствара притисак на Србију да балансира између економске сарадње са Русијом и неопходности усаглашавања са енергетским политикама ЕУ, што је дугорочно један од услова процеса придруживања. На тај начин НИС постаје један од најосетљивијих сегмената унутрашње и спољне политике Србије, јер свако стратегијско померање може изменити однос према Русији или ЕУ. Са руске стране, НИС има симболичку и практичну вредност: симболичку – представља једну од ретких значајних инвестиција на Западном Балкану, и практичну – омогућава присуство руског капитала и енергетског утицаја у региону упркос ширењу евроатлантских структура. Ова ситуација утиче на односе Србије и Русије јер показује да економска зависност може постати извор рањивости, што подстиче руководство Србије да постепено диверсификује изворе снабдевања како би се осигурала енергетска безбедност. Све то производи одређен ниво тензија јер руска страна очекује дугорочну лојалност у енергетској сарадњи, док Србија настоји да задржи политички и економски баланс. У таквом оквиру, НИС се појављује као тест за Србију да одржи политику војне и енергетске неутралности у условима појачаног геополитичког притиска. Најновијим приступима већинских власника да се компанија прода другим заинтересованим странама које немају утицаја на финансирање рата Русије у Украјини, требало би да се стабилизује рад компаније на територији Србије и омогући проток сирове нафте нафтоводом ЈАНАФ кроз Хрватску, рад Рафинерије нафте у Панчеву и сигурност снабдевања свих потрошача нафтних деривата у Србији.

Народна Република Кина. Почетком двехиљадитих година је Збигњев Бжежински указивао на то да се борба за глобални примат води на простору Евроазије, где Кина постаје центар економског развоја и растућег политичког утицаја. Данас је општеприхваћено да Кина значајно утиче и да ће у будућности још снажније утицати на глобалне политичке, економске и безбедносне процесе (Шекарић, 2019: 17-18). У последњим годинама присутно је интензивирање кинеског деловања и на Балкану, пре свега у економији. Иако се не може

искључити могућност да се Кина у будућности више укључи у надметање великих сила на овом простору, неки аутори истичу да је њена главна предност то што не намеће војно присуство, већ нуди партнерство засновано на економској сарадњи, што је новост за балканске државе. Кина већ дужи низ година сматра Србију као једног од својих најважнијих партнера у Европи, пре свега у оквиру Иницијативе „Појас и пут“. Интензивни политички односи Србије и Кине добили су динамику након једностраног проглашења независности јужне српске покрајине Косова и Метохије, јер је Кина подржала позицију Србије полазећи од свог „принципа једне Кине“ и положаја Тајвана у оквиру јединствене Кине (Суботић, 2020: 104). На тој основи је 2009. године потписано Стратегијско партнерство, први споразум такве врсте који је Србија закључила са неком великом државом (Igrutinović, Janjić i Subotić, 2019). Односи су додатно унапређени 2016. године подизањем сарадње на ниво свеобухватног стратегијског партнерства, који Кина додељује само државама са којима је достигла висок степен политичког поверења (Struver, 2020). О значају Србије у кинеским стратегијским пројекцијама постоји опсежна анализа у којој се наглашава да Београд представља централну локацију за кинеско економско и инфраструктурно присуство у региону. У односу на остале земље региона, Србија је развила најинтензивније политичке и економске односе са Кином, што се јасно види кроз бројне инфраструктурне пројекте који обухватају мостове, енергетику и модернизацију железничке мреже, што доноси значајне економске користи (Igrutinović et al., 2019). За земље попут Србије, које су у развојном или транзиционом положају, кинеске инвестиције представљају значајну прилику. Као што истичу поједини аутори, једина реална препрека кинеској иницијативи на Балкану може доћи споља, односно од великих сила које желе да задрже контролу над регионом (Cvetković, 2016). Кинески утицај у Србији додатно је ојачао током пандемије *Covid-19*, када је Србија јавно изразила незадовољство спором реакцијом ЕУ и истакла блиске односе са Кином (Simić, 2020; Zorić, 2020). Кина до сада није показала намеру да оспори процес приступања Србије ЕУ. Процене су да би чланство Србије у ЕУ чак олакшало кинеске економске активности у Европи, што умањује могућност да би Кина негативно деловала против европских интеграција Србије. Однос Кине према Србији је интересно оријентисан ради учвршћивања економског присуства на Балкану кроз иницијативу „Појас и пут“ и стварање услова за појачано економско присуство у Европи. Зато је војна неутралност Србије добар политички оквир за кинеско присуство кроз економске пројекте и рад кинеских корпорација у Србији, али и кроз сарадњу у војнотехничком сектору, јер Србија од Кине набавља технолошки напредне војне техничке системе као што су ПВО системи и ракете ваздух-земља.

НАТО. Србија је новембра 2006. године приступила НАТО Програму „Партнерство за мир“ на Самиту НАТО у Риги у Летонији. Програм представља кључни оквир за развој сарадње са НАТО без формалне обавезе ка чланству. У стратегијским документима Републике Србије, као и у релевантној теоријској и аналитичкој литератури, овај програм се препознаје као један од најважнијих инструмената за јачање међународне војне, безбедносне и политичке сарадње. Приступање Програму „Партнерству за мир“ означило је институционални почетак интензивнијег дијалога Србије са евроатлантским структурама после агресије НАТО на СРЈ 1999. године и у постконфликтном периоду. На основу закључених споразума између Министарства одбране Републике Србије и НАТО из 2006. године и са циљем јачања институционалних веза, у Београду у згради Министарства одбране, отворена је НАТО војна канцеларија (*NATO Military Liasion Office*). Надлежност НАТО канцеларије је била примена *Споразума о транзитним ангажманима*[83], потписаног 18. јула 2005. године, подршка раду

[83] *Споразум о транзитним ангажманима* или пуним насловом *Споразум између Србије и Црне Горе и Организације Северноатлантског пакта (НАТО) о транзитним аранжманима за подршку мировним операцијама*, потписан је пре приступања Србије Програму „Партнерстзво за мир“. Овим споразумом се Србија

новоформиране *Групе Србија – НАТО за реформу одбране* (*Defence Reform Group*), и сарадња у области војне дипломатије. Касније је 2010. године, у седишту НАТО у Бриселу, отворено Војно представништво у Мисији Републике Србије при НАТО са основним задатком да представља Министарство одбране и Војску Србије у седишту НАТО и ЕУ. Битан делокруг рада Војног представништва је било и заступање безбедносних и одбрамбених интереса Србије у НАТО и сталним мисијама држава чланица, учествовање у раду организационих целина НАТО, као и пружање подршке учешћу представника Министарства одбране и Војске Југославије у раду политичко-војних, војних и административних органа НАТО. Војно представништво има и задатке везане за војну сарадњу са ЕУ, чиме пружа допринос у остваривању чланства у ЕУ. Приступање Програму „Партнерство за мир" омогућило је приступ представницима Министарства одбране и Војске Србије бројним комитетима и радним групама НАТО отвореним за партнере, као форумима за разматрање актуелних питања од значаја за партнерску сарадњу и безбедност евроатлантског региона (МО РС, n.d.a). Потписивањем Споразума о транзитним ангажманима (2006. године) практично је дозвољено кретање трупа и материјала НАТО на целој територији Србије и Црне Горе, све под видом потреба за извођење мировних операција, што је остало и у „наслеђе" Републици Србији. Надаље, формирање Групе Србија – НАТО за реформу одбране (2006. године) указује на директан утицај НАТО на реформе Војске СЦГ, а касније и Војске Србије, по питањима организацијско-формацијске структуре, кадровског потенцијала и њене модернизације.

Значајан квалитативни помак у односима Србије и НАТО учињен је 2014. године усвајањем Индивидуалног акционог плана партнерства (ИПАП), који је званично ступио на снагу почетком 2015. године. ИПАП представља највиши ниво сарадње доступан државама које нису чланице Алијансе, а његовим усвајањем Србија је проширила обим партнерства на широк спектар области, укључујући и цивилне сегменте као што су научно-технолошка сарадња, развој капацитета за реаговање у ванредним ситуацијама, реформа сектора безбедности, јачање институционалне транспарентности и унапређење система заштите и размене тајних података. У академској литератури се истиче да је модел сарадње кроз ИПАП омогућио Србији да очува политику војне неутралности, а истовремено ојача интероперабилност са евроатлантским структурама и унапреди сопствене институционалне и одбрамбене капацитете (Шекарић, 2019: 9-10). У том смислу, ИПАП се не посматра као корак ка чланству, већ као инструмент прагматичне сарадње који Србији омогућава да унапређује безбедносне стандарде, модернизује сектор одбране и јача сопствени међународни положај без формалног сврставања у војне савезе. У односима са Србијом, макар декларативно, НАТО не третира њену војну неутралност као препреку за сарадњу у Програму „Партнерство за мир", али се у ширем геополитичком контексту војна неутралност Србије оцењује као препрека стварања јединственог НАТО простора на Балкану.

Европска унија. Под немачким лидерством ЕУ је усмерила своје интересе ка ближем геополитичком простору, према земљама Источне Европе, Балкана, Средоземља и Блиског истока. Стабилан и контролисан Балкан представља један од основних услова за стабилну Европу и утицајну ЕУ. Витални интерес ЕУ је да тзв. централна балканска проходница, која се протеже дуж панонско-егејског стратегијског правца, буде слободна за несметан промет

и Црна Гора обавезала да „дозвољава слободан пролаз/транзит преко територије Србије и Црне Горе, укључујући ваздушни простор и територијалне воде Србије и Црне Горе, копненим, железничким, друмским, воденим или ваздушним путем за сво особље и било коју врсту терета, опреме, робе и материјала, укључујући муницију, који су потребни НАТО-у за извођење операције. Трансфер опреме, робе и материјала обављаће се у складу са важећим међународним споразумима о непролиферацији" (Закон о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и организације Северноатлантског пакта (НАТО) о транзитним аранжманима за подршку мировним операцијама, 2005: чл. 2).

робе и капитала на траси Западна Европа – Мала Азија – Блиски и Средњи исток (Секуловић и Гиговић, 2009: 52). Геостратегијски аспект односа Србије и ЕУ је такав да је Србија окружена државама-чланицама или државама под снажним институционалним утицајем ЕУ, као и да је укључена у два етничко-историјски осетљива региона – Косово и Метохију и БиХ (Секуловић и Гиговић, 2009). Билатерални односи Србије и ЕУ укључени су у шири оквир европске политике према државама Западног Балкана (Шекарић, 2019: 12). Та политика развила се у концепт стабилизације и придруживања који, поред *Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране* (ССП), укључује читав низ облика сарадње успостављених и пре формалне ратификације ССП. Од почетка приступних преговора 2014. године, односи Србије и ЕУ постепено су интензивирани кроз отварање преговарачких поглавља. Додатни замах дала је улога ЕУ у посредовању дијалога Београда и Приштине, који је резултирао Бриселским споразумом 2013. године. Према доступним информацијама, приступни преговори са ЕУ и имплементација Бриселског споразума третирају се као две засебне политичке равни, те се питање војне неутралности Србије не повезује формално са процесом интеграција (Forca, 2016). Стратегијом националне безбедности Србије су европске интеграције и чланство у ЕУ дефинисане као један од главних националних интереса, а који се остварује достизањем три основна циља: обликовање модерног и развијеног друштва заснованог на заједничким европским вредностима које су део српског националног идентитета и историјског наслеђа; достизање унутрашње спремности за чланство у ЕУ; и, унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција (СНБ РС, 2019: чл. 4.5). Усаглашавање ставова Србије са ставовима ЕУ у спољној политици представља значајан изазов за Србију и понекад је тешко остварљиво; ЕУ је према Русији увела санкције након кризе на Криму 2014. године и касније их је вишекратно повећавала након отпочињања оружаних сукоба Украјине и Русије 2022. године, што се директно разилази са опредељењем Србије да одржава блиске односе са Русијом као једним од најважнијих спољнополитичких партнера и да, поучена властитим искуством, ниједној држави не уводи санкције. ЕУ не разматра експлицитно војну неутралност Србије као статус који удаљава Србију од европске заједнице, већ је пажња усмерена на механизме којима Србија одржава ту неутралност, као што су: односи са Русијом и Кином, неусаглашеност спољне политике Србије и ЕУ по питању санкција Русији и признавање независности тзв. Републике Косово. Однос ЕУ према војној неутралности Србије се појављује у индиректном смислу, кроз питање приступања и политичких условљавања и може утицати на њену реалну одрживост.

У области безбедности и одбране, европски пут Србије обухвата и учешће у мировним мисијама под окриљем УН и ЕУ, у складу са домаћом законском регулативом. Овај вид ангажмана, према Стратегији националне безбедности и Стратегији одбране, доприноси јачању међународног угледа Србије, развоју интероперабилности и изградњи нових партнерстава. Осим тога, стратегијски документи као кључне интересе истичу и одржавање војне неутралности, као и развој безбедносне сарадње са различитим државама и међународним организацијама. У области одбране и безбедности, европски пут Србије укључује учешће у мировним мисијама под окриљем ЕУ и УН, што доприноси и јачању међународног положаја државе. Србија развија сарадњу са полицијским и правосудним институцијама ЕУ (Европол, Евроџаст) и спољнополитичком и војно-безбедносном организацијом Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Иако формално-правно чланство у ЕУ не би довело у колизију политику војне неутралности јер Лисабонски уговор[84]

[84] Лисабонски уговор (реформски уговор) из 2007. године је међународни уговор потписан између држава чланица ЕУ, чији је службени назив Уговор о изменама и допунама Уговора о стварању Европске уније

не прописује обавезу напуштања такве политике, ипак остаје нерешено како би се она у пракси уклопила у заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ. У томе се може сагледати један од значајних изазова савремене српске спољне политике, а то је: како одржати баланс између прокламоване војне неутралности, тежње ка чланству у ЕУ и истовремене сарадње са другим великим глобалним актерима. Иако све стране имају своје интересе, у сложеним околностима глобалног надметања често долази до тражења компромиса, па ће будући развој односа на Балкану зависити од динамике односа великих сила. ЕУ се не бави експлицитно војном неутралношћу Србије као њеним статусом који удаљава Србију од европске заједнице, већ је пажња усмерена према механизмима којима Србија одржава ту неутралност, као што су односи са Русијом и Кином, неусаглашеност спољне политике Србије са политиком ЕУ по питању санкција Русији и признавање независности тзв. Републике Косово. Однос ЕУ према војној неутралности Србије се појављује у индиректном смислу, кроз питање приступања и политичких условљавања и може утицати на њену реалну одрживост.

Укупно посматрано, односи Републике Србије са глобалним актерима одвијају се у условима изражене геополитичке сложености и сталног притиска супротстављених интереса. Политика војне неутралности у таквом окружењу представља покушај очувања стратегијске аутономије и маневарског простора, али истовремено захтева пажљиво управљање односима са свим кључним актерима. Управо ови односи чине један од најзначајнијих спољних фактора који утичу на обликовање стратегијског концепта одбране Републике Србије.

6.1.3. Позиционирање Републике Србије у регионалном окружењу

Геополитички и геостратегијски положај Републике Србије представља један од кључних елемената њеног идентитета и основни фактор који обликује њену спољну, безбедносну и одбрамбену политику. Србија нема излаз на море, али дели границе са осам држава: Мађарска, Румунија, Бугарска, Албанија, Северна Македонија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Хрватска. Окружење Србије чине балканске и средњоевропске државе, од којих су многе настале након распада некадашње Југославије као државе у чијем је стварању и одбрани Србија имала значајну улогу. Положај и значај Србије после распада СФРЈ допринели су да се она налази у центру политичких, економских и културних токова Балкана (Гајић, 2023: 4). Из тих разлога су и савремени односи Србије са суседним државама у великој мери обликовани комбинацијом садашњих политичко-географских процеса и настојања да се развију регионална сарадња и посебне везе са државама окружења. Положај сваке суседне земље, њена улога у ширем региону и њена спољнополитичка оријентација значајно утичу на геополитички амбијент у ком Србија делује.

Мађарска, као пуноправна чланица ЕУ, представља важну геополитичку и геостратегијску спону у процесима европских интеграција и ширења ЕУ ка југоистоку Европе. Од марта 2004. године, када је постала погранична држава Уније према Републици Србији, Мађарска је у значајној мери успела да капитализује предности свог транзитног и саобраћајно-географског положаја, преузимајући део транзитних функција које је Србија традиционално обављала у региону. Овај положај омогућио је Мађарској да се профилише као један од кључних коридора за проток робе, енергената и људи између југоисточне Европе и централноевропског простора. Са геостратегијског аспекта, односи Мађарске и Србије заснивају се на обострано корисној вези Балкана и евроазијског простора, при чему обе државе имају комплементарне интересе у погледу комуникационих, саобраћајних и енергетских праваца (Ђорђевић, 2013: 851). За Мађарску, Србија представља кључну

(Мастрихтски уговор) и Уговора о стварању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) (Римски уговор). Уговор о ЕУ или Мастрихтски уговор потписан је 1992. године, а Римски уговор о стварању ЕЕЗ 1957. године.

копнену везу према Балкану, Блиском истоку и даље ка Азији, док Србија преко територије Мађарске остварује најбржи и најпоузданији приступ тржиштима централне и западне Европе. Оваква међузависност доприноси стабилизацији билатералних односа и подстиче развој инфраструктурних, економских и безбедносних пројеката од заједничког интереса. Геостратегијске аспирације Мађарске према простору Србије, посебно у историјском и просторном смислу, обухватају шири регион Панонске низије, односно Панонске депресије, укључујући њен јужни обод са српским Подунављем као природним и комуникационим коридором од изузетног значаја (Ђорђевић, 2013: 851). Овај простор традиционално представља зону преклапања интереса различитих држава и геополитичких утицаја, што му даје додатну стратегијску осетљивост. Иако су у појединим периодима постојале, као и данас, потенцијалне аспирације екстремних и маргиналних политичких група усмерене ка територији Аутономне покрајине Војводине, у савременом безбедносном и политичком контексту оне немају доминантан утицај на званичне билатералне односе две државе. Напротив, у новије време односи Србије и Мађарске карактеришу се веома јаким унапређењем, јачањем политичког дијалога, економске сарадње и безбедносне координације, што доприноси укупној стабилности овог дела југоисточне Европе.

Румунија, као подунавска и црноморска држава и једна од најактивнијих чланица НАТО у региону, представља значајан фактор у обликовању безбедносног окружења Србије. Њено снажно ослањање на САД и изражена улога у оквиру евроатлантских структура директно утичу на стратегијску позицију Србије, која се налази ван НАТО и опредељена је за политику војне неутралности. Са становишта демографског и територијалног потенцијала, Румунија је најреспектабилнији државни чинилац у непосредном окружењу Србије, што јој обезбеђује предност у регионалним политичким и безбедносним односима. Пријемом Румуније и Бугарске у НАТО, Србија је са источне стране практично дошла у окружење држава чланица Алијансе, чиме је њен стратегијски маневарски простор додатно сужен. Ова чињеница има непосредне импликације на планирање одбране, процену безбедносних ризика и дефинисање приоритета у развоју способности Војске Србије, посебно у домену противваздухопловне одбране, обавештајно-извиђачких способности и заштите критичне инфраструктуре. Растуће америчко војно присуство у Румунији, укључујући елементе противракетне одбране и напредне логистичке капацитете, додатно појачава војностратегијски значај источног правца за Србију. Геостратегијски положај Румуније на Црном мору и дуж доњег тока Дунава има посебан значај за Србију, будући да Дунав представља један од кључних економских, саобраћајних и безбедносних коридора Србије. Контрола и утицај Румуније на доњи ток Дунава, у ширем контексту евроатлантских политика, може имати посредне последице по слободу пловидбе, енергетску безбедност и економску повезаност Србије са црноморским и светским тржиштима. Иако Србија и Румунија формално негују стабилне и добросуседске односе, у делу геополитичке литературе указује се на постојање одређених геостратегијских аспирација Румуније према појединим деловима територије Србије, пре свега делова Баната и Источне Србије (Ђорђевић, 2013: 851). Са аспекта укупне безбедности Србије, Румунија представља двоструки фактор: са једне стране, она је потенцијални партнер у областима регионалне стабилности, контроле граница и економске сарадње, а са друге стране, као истурени ослонац НАТО у црноморском региону, представља важан елемент спољног стратегијског притиска на безбедносно окружење Србије.

Бугарска и Србија деле положај на једном од стратегијски најзначајнијих саобраћајних и комуникационих праваца југоисточне Европе који повезује Јадранско и Црно море. За Бугарску Србија представља западни крак источног црноморског правца, док је за Србију Бугарска кључна транзитна држава на истом том правцу, што њихов однос чини структурно међузависним, али и потенцијално конфликтним у условима супротстављених

геополитичких интереса. Бугарска у оквиру свог регионалног деловања показује интересовање за положај бугарске националне мањине у Републици Србији, што представља један од елемената билатералних односа две државе. Геостратегијски интереси Бугарске обухватају простор Северне Македоније и југоисточне Србије, са тежиштем на кључним копненим комуникационим правцима, пре свега на моравско-вардарском и нишавско-западноморавском правцу (Ђорђевић, 2013: 852). Ови правци представљају окосницу саобраћајног, економског и војностратегијског повезивања централног Балкана са Егејем и источним Медитераном, те су од изузетног значаја за Србију са становишта економске безбедности, одбрамбене мобилности и стратегијске дубине. На просторима Северне Македоније и југоисточне Србије долази до укрштања интереса Бугарске и Србије, што ове области чини потенцијалним жариштем геополитичког надметања у ширем регионалном контексту. Посебно је значајно што Северна Македонија има средишњи положај на Балкану и представља један од главних ослонаца НАТО у региону, чиме се додатно појачава њен утицај на безбедносно окружење Србије. Хоризонтални и вертикални комуникациони правци који пролазе кроз територију Северне Македоније од изузетног су значаја како за регионалне силе, тако и за непосредне суседе, док за Србију ова држава има посебну важност као део најкраће и стратегијски најповољније копнене везе са Солуном и Егејским морем (Секуловић и Гиговић, 2009: 54). Свака промена у безбедносном или политичком статусу овог простора директно се одражава на саобраћајну доступност, економску повезаност и укупну стратегијску позицију Србије. Са аспекта националне безбедности Србије, Бугарска се појављује као фактор који истовремено омогућава регионалну сарадњу и транзитну повезаност, али и као потенцијални извор притисака усмерених на простор југоисточне Србије и кључне комуникационе правце. Због тога је за Србију од посебне важности континуирано праћење геополитичких кретања у Бугарској и Северној Македонији, јачање сопствених институционалних и безбедносних капацитета на овим правцима и очување стабилности виталних саобраћајних и одбрамбених коридора.

Албанија је током последњих деценија интензивирала артикулацију сопственог националног идентитета и показује настојања ка ширењу политичког утицаја у региону. Иако формално заступа проевропску оријентацију, њена спољнополитичка и безбедносна сарадња у значајној мери се ослања на Турску, САД и Италију. Унутрашње политичке и економске околности у Албанији, као и ограничени демографски и просторни ресурси, често се у литератури наводе као фактори који нису у потпуности у складу са обимом њених геополитичких амбиција (Ђорђевић, 2013: 853). Иако је економски и инфраструктурно мање развијена у односу на поједине суседне државе, географски положај Албаније, нарочито у односу на Отрантска врата у Јадранском мору, као и њена улога у регионалним политичким и безбедносним иницијативама, дају јој одређени геостратегијски значај у ширем балканском простору (Секуловић и Гиговић, 2009: 54). Овај положај омогућава јој да, уз подршку спољних актера, утиче на динамику безбедносних односа у региону. Геополитички пројекат „Велика Албанија“, у умеренијим варијантама односи на тежње ка политичком и институционалном повезивању Албаније са простором Косова и Метохије и западне Северне Македоније, док проширеније интерпретације укључују и поједине делове источне Црне Горе, Рашке области, општина на југу централне Србије (општине Бујановац, Медвеђа и Прешево) и појас уз долину Јужне Мораве. Са геостратегијског становишта, овај концепт усмерен је ка овладавању кључним комуникационим правцима Балкана, пре свега моравско-вардарском долином, која представља један од најважнијих саобраћајних и стратегијских коридора региона. Задржавањем *status quo* (или дефинитивним одвајањем) Косова и Метохије, Албанија и други актери који подржавају такав исход, добијају огроман економски, демографски, војни и геостратегијски квалитет. Уз свој исламски карактер и финансијску подршку, Албанија би постала значајан регионални чинилац (Ђорђевић, 2013: 853). Са аспекта националне безбедности Републике Србије, концепт „Велике Албаније“, без

обзира на степен његове реализације, остаје значајан фактор потенцијалне нестабилности, будући да подразумева претензије према деловима територије Србије, Северне Македоније и Црне Горе.

Босна и Херцеговина функционише као сложена и институционално специфична државна заједница настала на основу Дејтонског мировног споразума, уз снажан и трајан утицај међународних институција. Политички систем БиХ у значајној мери обликован је интересима водећих западних актера, као и Турске, што се одражава на њену унутрашњу динамику и спољнополитичку оријентацију. Посебну улогу у политичком функционисању државе има Канцеларија високог представника (*Office of the High Representative*), чија овлашћења у пракси значајно ограничавају пуни суверенитет домаћих институција, чиме се БиХ може сврстати у ред држава са елементима међународног протектората. Оваква институционална поставка условљава хроничну нестабилност унутрашњих политичких односа и отежава ефикасно функционисање заједничких органа власти. Супротстављени интереси и визије уставног уређења, како између ентитета, тако и између конститутивних народа, представљају трајан извор политичких тензија и конфликтног потенцијала. Настојања усмерена ка јачању централних институција и редефинисању уставног положаја ентитета, посебно Републике Српске, представљају један од кључних изазова у односима Републике Србије и БиХ. Ови процеси имају директне импликације на регионалну безбедност, као и на стратегијске интересе Републике Србије, посебно у контексту заштите права српског народа у БиХ. Са једне стране, хрватска заједница у БиХ и Република Српска истичу своју независност од органа БиХ, док, са друге стране, поједини политички актери настоје да пониште ентитете и створе унитарну исламску државу БиХ. Таква супротстављена виђења уставног уређења БиХ представљају трајан извор политичких тензија и конфликтног потенцијала. Основу стратегије стварања мултиетничке државе са превлашћу муслимана (Бошњака) чини неколико елемената: а) да се коначно утемељи нова нација Бошњака; б) да се овлада целом територијом бивше БиХ и створи унитарна држава са доминацијом муслимана; и в) да се испољи одлучујући утицај на заштити муслиманских националних интереса и подржи њихова аутономија на простору Републике Србије (Ђорђевић, 2013: 853)**.** Овакве концепције државног уређења од стране појединих бошњачких руководилаца додатно продубљују неповерење између конститутивних народа и значајно се ограничавају могућност дугорочне политичке стабилизације и функционалне консолидације Босне и Херцеговине. Са аспекта националне безбедности Републике Србије, стање у Босни и Херцеговини остаје један од најосетљивијих фактора у регионалном окружењу, захтевајући континуирано праћење, пажљиво дипломатско деловање и усклађивање спољнополитичких и безбедносних активности са принципима Дејтонског споразума и међународног права.

Хрватска се са геостратегијског становишта суочава са одређеним ограничењима која произилазе из специфичног облика државне територије, пре свега недостатка стратегијске дубине и изражене просторне рањивости. У делу геополитичке литературе овај проблем се доводи у везу са геополитичким концептом такозване „Велике Хрватске“, који се појављује као један од теоријских одговора на уочене геостратегијске недостатке (Ђорђевић, 2013: 852). Пробем је и вишедеценијска тежња ка стварању „чисте Хрватске“, што се 1995. године и постигло и то на штету Срба и српских интереса на Балкану. Односи Србије и Хрватске у безбедносном смислу спадају у једне од најважнијих у пост-југословенском региону, на Западном Балкану, али и шире. Ови односи су од непосредне важности и за БиХ где живи одређени број Срба и Хрвата у држави уређеној Дејтонским споразумом из 1995. године. Односи Србије и Хрватске су оптерећени историјским наслеђем од Другог светског рата и ратова у Југославији деведесетих година прошлог века, што не изазива само поремећаје међу државама, већ и поремећене односе два народа. Србија и Хрватска имају низ отворених међудржавних питања: а) Питање несталих лица током ратова деведесетих година и

проналажење посмртних остатака, обе државе сматрају јако важним, јер има и хуманитарни и цивилизацијски карактер. Документационо-информациони центар Веритас наводи да је 2025. године било 1.490 Срба чија судбина није позната, а нестала су током рата у Хрватској. б) Питање утврђивања међусобне границе је заостало питање из СФРЈ када оно није ни било актуелно у великој мери због заједничке државе, а односи се на део границе од око 140 километара тока Дунава или око једанаест хиљада хектара. Са становишта интереса Србије, ово питање има вишеструке импликације, будући да би могло утицати на слободу пловидбе, приступ речним ресурсима и на укупну геостратегијску позицију Србије у Подунављу. в) Између држава постоји спор око надлежности државних судова за суђења лицима оптуженим за ратне злочине током ратова у Југославији, јер и једна и друга држава „потражују“ одређени број лица да би им се судило пред државним судом друге државе. г) Повратак српских избеглица у Хрватску (током 1995. године за време операција хрватских и других оружаних снага *Бљесак* и *Олуја* избегло је око 240 хиљада лица) и остваривање њихових права по повратку. Трајно се враћају углавном старије особе, а дискриминација повратника је један од проблема који омета овај процес. Решавање већине наведених питања битније је за Србију, јер Хрватска оспорава њено приступање ЕУ на основу тих нерешених питања. Посебна претња по безбедност Србије испољена је после 2025. године када је потписан *Војни споразум Хрватске, Албаније и Косова* (тзв. Републике Косово) ради јачања сарадње у одбрамбеном сектору, чиме је прекршен Споразум о субрегионалној контроли наоружања из 1996. године и Резолуција Савета безбедности УН бр. 1244 из 1999. године. Овај споразум је почетком 2026. године прерастао у војни савез, при чему су планиране и три заједничке вежбе снага одбране (војски) током 2026. године, иако тзв. Косово нема право да развија оружане снаге. Војни савез две државе које су чланице НАТО (Хрватска и Албанија) са тзв. Косовом није могао да буде склопљен само вољом руководства држава и тзв. Косова, а да то није потврђено са највишег нивоа руковођења НАТО. Савез је од стране руководства Србије оцењен као озбиљна претња по безбедност у региону, али и на властиту безбедност. На основу свега се може закључити да Хрватска, као чланица ЕУ, располаже инструментима којима може да утиче негативно на динамику и услове пријема Србије у ЕУ отварањем билатералних питања који сматра повољним по сопствене интересе (Ђорђевић, 2013: 853). Са аспекта националне безбедности и спољнополитичких приоритета Србије, односи са Хрватском, представљају дугорочан изазов који захтева пажљив дипломатски приступ, ослањање на међународно право и континуирано укључивање у стратегијске процене безбедносног окружења.

Са Црном Гором Србија има природно повезане и комплементарне интересе, будући да Србија преко њене територије остварује најкраћу и стратегијски најповољнију везу ка Медитерану, док је Црна Гора преко Србије повезана са Панонским басеном и простором средње Европе. Ова међусобна просторна упућеност додатно је наглашена постојањем железничке линије Београд–Бар, која представља један од кључних инфраструктурних и стратегијских праваца повезивања две државе (Секуловић и Гиговић, 2009: 55). Односи Србије и Црне Горе заснивају се и на снажним историјским, културним и националним везама, као и на блискости језика, традиције и вероисповести, што представља значајан фактор у одржавању интензивних друштвених и међуљудских контаката. Економска сарадња, трговина и туризам чине важан сегмент билатералних односа, док бројна дијаспора доприноси њиховој динамичности и свакодневној повезаности. Поред инфраструктурне и економске међузависности, односи Србије и Црне Горе имају изражен геополитички и безбедносни значај, с обзиром на то да стабилност ове релације утиче на укупну безбедносну архитектуру западног Балкана. Политичка динамика у Црној Гори, њена евроатлантска оријентација и чланство у НАТО, као и унутрашње етничке и идентитетске поделе, имају непосредне импликације на регионалне односе и интересе Републике Србије, посебно у контексту безбедности и заштите положаја српског народа у Црној Гори. Истовремено,

Србија представља кључни економски, трговински и комуникациони ослонац Црне Горе, нарочито у погледу снабдевања, транзита робе и енергетске повезаности. Ова узајамна зависност указује на стратегијску важност одржавања стабилних и функционалних односа две државе, при чему свако значајније нарушавање политичке или безбедносне стабилности у Црној Гори може имати шире регионалне последице, укључујући и директан утицај на безбедносне и економске интересе Србије.

Савремени геостратегијски положај Србије у великој мери је одређен њеном улогом у регионалним енергетским и инфраструктурним токовима, који постају подједнако важни као традиционални војно-географски фактори. Проток кључних гасоводних система, као што су „Турски ток“ и његов копнени наставак „Балкански ток“, кроз територију Србије, значајно је унапредио њен статус у европској енергетској мапи. Ови пројекти не само да обезбеђују стабилније снабдевање домаћег тржишта, већ Србију позиционирају као транзитно чвориште од ширег регионалног значаја. Паралелно с тим, изградња нових гасних интерконекција ка Бугарској, Северној Македонији, Босни и Херцеговини, Хрватској и Мађарској доприноси постепеној диверсификацији снабдевачких праваца. Та мрежа интерконекција омогућава Србији да се прикључи различитим европским и евроазијским енергетским системима, што у дугорочном смислу јача њену отпорност на глобалне енергетске поремећаје. Ипак, чињеница да већина природног гаса који Србија користи и даље потиче из Русије ствара одређен степен стратегијске зависности од једног снабдевача. Ова околност има двосмислене последице, с једне стране, она Србији даје приступ стабилним и по ценама повољнијим енергентима, али с друге стране отвара питања геополитичке уравнотежености, посебно у контексту односа ЕУ–Русија. ЕУ је најавила да од 2026. године планира рестрикције на транзит руског гаса преко чланица, што би директно утицало на руску руту преко Бугарске. Управо због тога Србија све интензивније настоји да гради диверсификовани приступ снабдевању природним гасом, нафтом и електричном енергијом, сарађујући са партнерима из ЕУ, Азербејџана, као и норвешким енергетским компанијама. Планирани пројекти који укључују приступ азербејџанском гасу, LNG терминале у Грчкој и Хрватској, као и могућности за складиштење и трговину енергентима, додатно оснажују тај процес[85]. Санкције Министарства финансија САД уведене Нафтној индустрији Србије због већинског власништва руских компанија, истовремено је обухватило и снабдевање сировом нафтом домаће рафинерије, што је довело до прекида производње нафтних деривата и поремећаја на тржишту. Овим се показала осетљивост државе на поремећаје снабдевања нафтним дериватима и потребу за ширењем могућих транспортних веза и капацитета[86].

Ови динамични процеси показују да се савремена геостратегијска моћ држава више не заснива искључиво на војној сили, територијалном положају или демографским потенцијалима, већ све више на способности да се успешно интегришу у глобалне енергетске, инфраструктурне и технолошке токове. У том смислу, енергетски коридори који пролазе кроз Србију постају нови носиоци њене спољнополитичке и економске моћи, а

[85] Србија располаже складишним капацитетима гаса у Банатском Двору са око 540 милиона кубних метара гаса, али од 2022. године користи и изнајмљено складиште у Мађарској са око 500 милиона кубних метара гаса, што додатно повећава отпорност Србије на кризе у снабдевању енергентима. Планирана је изградња два нова гасовода: двосмерни гасовод капацитета 1,6 милијарди кубних метара гаса годишње са Румунијом и повезивање са терминалима на Црном мору (могућност увоза гаса којим располаже Румунија), и, гасовод према Северној Македонији као веза са грчким LNG терминалима.

[86] У скорој будућности се планира изградња нафтовода од Новог Сада до границе са Мађарском, чиме се омогућује увоз руске нафте преко нафтовода *Дружба* (Русија - Белорусија - Украјина - Мађарска). Снабдевање Србије сировом нафтом сада је могуће само преко хрватског нафтовода ЈАНАФ (Јадрански нафтовод) којим се транспортује углавном нафта из Ирака и држава Персијског залива. Нафта се са бродских танкера истовара у луци Омишље на острву Крку и транспортује кроз Хрватску нафтоводом преко Сиска, Славонског Брода и Вуковара до Новог Сада и Панчева.

истовремено и фактори који одређују њену улогу у ширем систему европске и евроазијске безбедности. У том смислу, саобраћајни и енергетски коридори представљају један од кључних фактора који утичу на обликовање стратегијског концепта одбране Републике Србије, нарочито у условима војне неутралности, где заштита критичне инфраструктуре и очување функционалности транзитних праваца добијају посебан значај.

6.2. Унутрашњи фактори утицаја на стратегијски концепт одбране Републике Србије

Унутрашњи фактори који утичу на државу у области одбране представљају скуп структурних карактеристика државе које одређују њену способност да формулише адекватан стратегијски концепт одбране, а затим да његовом операционализацијом изграђује и одржава реформисан систем одбране. У условима војне неутралности, њихов значај додатно расте, јер се одрживост и ефективност система одбране у већој мери ослања на сопствене институционалне, друштвене и ресурсне капацитете. Полазећи од ове претпоставке, анализа унутрашњих фактора обухвата историјске, демографске, политичке, економске и друштвене основе друштва. Наведени унутрашњи фактори непосредно одређују историјски условљене безбедносне приоритете, институционалну функционалност и расположиве људске и материјалне ресурсе државе, и имају пресудан утицај на формулисање и одрживост стратегијског концепта одбране, посебно у условима војне неутралности. Овим основним чиниоцима (факторима) могу се додати и безбедносни чиниоци који се испољавају кроз однос других подсистема безбедности према систему одбране, врсте и интензитет деловања изазова, ризика и претњи према држави и систему одбране, али и техничко-технолошки фактори који се испољавају кроз ниво техничке и технолошке развијености државе и техничких могућности опремања система одбране савременим средствима наоружања и опреме (Мишовић, 2013: 120-123).

Историјски развој Србије обележен је дуготрајним искуством спољних притисака, ратова и дисконтинуитета државности, што је условило трајну усмереност ка питањима опстанка, безбедности и очувања територијалног интегритета, а искуства са променљивим савезништвима и ограниченом ефикасношћу међународних безбедносних гаранција допринела су формирању резервисаног односа према ослањању на колективне одбрамбене механизме. У том смислу, историјски фактори, испољени кроз геокултурни развој, историјска искуства сукоба и питање суверенитета Србије на Косову и Метохији, представљају једну од кључних унутрашњих детерминанти стратегијског концепта одбране Републике Србије. Посебан значај у оквиру историјских фактора има ратно искуство Републике Србије у савременом периоду, а нарочито искуство оружаног сукоба и агресије НАТО из 1999. године. Ови догађаји имали су трајан утицај на безбедносне перцепције, односе према војним савезима и разумевање сопствених ограничења у систему међународне безбедности, што је допринело обликовању одбрамбених приоритета и опредељењу за војну неутралност.

Унутар оваквог историјског оквира, посебну улогу у обликовању унутрашњих фактора безбедности и одбране има геокултурни развој Србије, који представља спону између историјских искустава, идентитетских образаца и савремених безбедносних изазова. Геокултурни развој Србије одвијао се у оквирима балканизације као сложеног културног и геополитичког процеса, који подразумева трајну подељеност и сукобљеност различитих утицаја. Иако је простор Србије током историје био обележен многим културама и различитим традицијама и њиховим укрштањем, та разноликост је често била праћена тензијама и конфликтима. Оваква историјска динамика утицала је на формирање специфичног унутрашњег друштвеног и политичког амбијента, који и у савременом периоду представља значајан фактор стабилности и безбедности државе. На историјско обликовање Србије пресудно су утицала три културно-цивилизацијска круга: малоазијски, балкански и

средњоевропски (Секуловић и Гиговић, 2009: 48). Ови утицаји су се у различитим периодима смењивали или преклапали на територији Србије, што потврђује и богато културно-историјско наслеђе. У фазама када је један културнорелигијски образац био доминантан, утицаји осталих су неретко били маргинализовани, што је доводило до продубљивања друштвених подела и сукоба. Историјски периоди у којима су ова три цивилизацијска круга била у међусобној равнотежи били су краткотрајни и ретки. Поред мултикултуралне и мултиконфесионалне структуре, геокултурну историју Србије обележавају и специфични етнокултурни процеси, пре свега дуготрајно и континуирано раздвајање некада јединственог српског етничког корпуса, који на овом простору постоји од XII века (Секуловић и Гиговић, 2009: 48). Ови процеси имали су трајне последице по унутрашњу кохезију друштва и обликовање националног идентитета, што се директно одражава и на функционисање државних институција. Тај процес етничке фрагментације одвијао се у два основна правца. Са једне стране, на религијским основама дошло је до издвајања муслиманске, односно бошњачке нације, док је са друге стране, кроз политичко-државне механизме, извршено формирање македонске и црногорске националне посебности. Као последица ових процеса, Србија се данас профилише као изразито мултиетнички простор са сложеним и осетљивим међуетничким односима. Таква структура унутрашњих односа представља истовремено потенцијал за друштвену разноликост, али и извор безбедносних изазова у условима регионалних и глобалних геополитичких притисака. У раздвајању српског етничког простора и конституисању нових идентитета, поред унутрашњих идеолошких и религијских чинилаца, значајну улогу имали су и геополитички утицаји великих сила, усмерени на остваривање сопствених стратегијских интереса на простору Србије и ширег балканског региона. На тај начин, геокултурни фактори постају неодвојиви део укупне анализе унутрашњих чинилаца који условљавају спољнополитичко позиционирање и безбедносну политику Републике Србије.

Сабирајући утицаје геокултурних, цивилизацијских и геополитичких процеса који су обликовали развој Србије, посебно се издваја питање Косова и Метохије као простора на коме се ови процеси најјасније и најинтензивније прожимају. На овом подручју укрштају се историјске, идентитетске и стратегијске димензије националног развоја, што Косово и Метохију чини једним од најзначајнијих чинилаца унутрашњег и спољнополитичког положаја Републике Србије. Иако се питање Косова и Метохије примарно разматра као унутрашњи безбедносни и политички изазов, његов карактер је суштински двострук, будући да оно истовремено представља и један од најзначајнијих спољнополитичких и геополитичких фактора који обликују стратегијско окружење Републике Србије. С обзиром на то да представља специфичан и дуготрајан безбедносни изазов, нерешен статус Косова и Метохије и остваривање потпуног суверенитета Републике Србије на том простору, заузима посебно место међу факторима који детерминишу и стратегијски концепт одбране Републике Србије.

Косово и Метохија за велике силе представља простор изразитог геополитичког и геостратегијског значаја. Као што се Балкан у ширем смислу често посматра као осетљива периферија европског простора, тако се и простор Косова и Метохије може разумети као његова најрањивија тачка. Његов географски положај дубоко задире у територију централне Србије, чиме утиче на стратегијску дубину државе на правцу који повезује југоисточну Европу са Јадранским морем. Потенцијални губитак контроле над овим простором доводи до драстичног сужавања одбрамбене дубине државе, чинећи је рањивијом на том правцу и угрожавајући стабилност стратегијске одбране. Истовремено, приближавање албанског геополитичког простора кључним комуникационим правцима, посебно јужном краку коридора X, отвара могућност лаког прекида виталних саобраћајних и енергетских веза Србије ка Средоземљу и Црном мору (Радиновић, 2019: 64). У ширем геополитичком

контексту, простор Косова и Метохије може се посматрати као чвориште са којег је могуће утицати на главне правце који повезују Европу са Црним морем, Кавказом, Блиским истоком и источним Медитераном. На тим основама се тумачи и дугорочна подршка САД и НАТО Албанцима, као и њихов антагонистички однос према Србији који је кулминирао интервенцијом 1999. године и подршком једностраном проглашењу независности тзв. Републике Косово. Срби и Србија су у појединим западним геополитичким пројекцијама перципирани као препрека ширењу евроатлантског утицаја и као посредни ослонац руских интереса на Балкану, што је условило и деловање Запада на слабљењу Србије. Јачањем албанског фактора, укључујући и институционално издвајање Косова и Метохије из уставно-правног оквира Србије, створен је просторни и демографски ослонац за дугорочно присуство и деловање западних сила у овом делу Европе (Радиновић, 2019: 64). Косово и Метохија се често перципира и као центар духовности и основни стуб националног и цивилизацијског идентитета Србије. У средишту овог значаја налази се косовски завет, који наглашава потребу жртвовања за „крст часни и слободу златну“, при чему крст има идентитетску, а не искључиво религијску улогу, док „слобода златна“ симболизује виши облик слободе, односно ослобођење од сваке принуде и редукције човека у његовој пуноћи. На тај начин, жртвовање за ову слободу представља највиши вид патриотизма (Радиновић, 2019: 63). Поред духовног и културног значаја који се често приписују овом делу Србије, територија Косова и Метохије располаже изузетним природним и рудним ресурсима, који додатно наглашавају њен стратегијски значај. У литератури се износе процене да вредност ових ресурса достиже око 500 милијарди долара (Радиновић, 2019: 64). Ова територија поседује богатство угља, гаса, као и ретких и тражених руда, укључујући бор, никл, цинк, бакар, сребро и злато, што је чини атрактивном за глобалне силе. У том смислу, ови потенцијали могу бити један од елемената који се у појединим анализама доводи у везу са дугорочним интересовањем великих актера за овај простор.

6.2.1. Политички фактори

Значајан унутрашњи фактор представљају унутрашњи политички чиниоци, јер непосредно утичу на стабилност политичког система, функционисање институција и укупну способност државе да формулише и спроводи своје стратегијске циљеве. Они обухватају уставно уређење, политички систем, структуру и поделу власти, институционалну ефикасност, политичку културу, као и ниво друштвене и политичке кохезије. Са становишта националне безбедности и одбране, квалитет ових чинилаца условљава ефикасност процеса одлучивања, легитимитет државних мера и способност мобилизације расположивих ресурса у условима повећаних безбедносних изазова.

Уставно уређење представља највиши правни и политички оквир унутар којег се обликује целокупан политички систем. Устав дефинише основне принципе државне власти, облик владавине, расподелу надлежности између државних органа и њихова овлашћења, као и основна права и слободе грађана. Са становишта стратегијског планирања, уставно уређење обезбеђује правну сигурност, институционалну стабилност и легитимитет државног деловања, што је од посебне важности у области националне безбедности и одбране[87]. Политички систем, као уставом утврђен механизам остваривања власти, обухвата

[87] Уставом Републике Србије из 2006. године војна неутралност Србије се не помиње, односно није одређена као уставна категорија. Први пут се у неком званичном документу помиње у Резолуцији о заштити суверенитета Србије из 2007. године, донетој као заштитна мера од приступања Србије НАТО, које је тада било актуелно и најаве могућег проглашења независности тзв. Косова. Касније је први пут војна неутралност службено прокламована у Стратегији националне безбедности Републике Србије (СНБ РС, 2019: увод), где представља основно полазиште стратегије, и, у Стратегији одбране Републике Србије (СО РС, 2019: т. 4.5), где представља један од одбрамбених интереса.

институције, политичке актере и процедуре кроз које се доносе обавезујуће одлуке. Стабилан и функционалан политички систем омогућава континуитет јавних политика, јасну расподелу одговорности и предвидивост политичких процеса. Насупрот томе, политичка нестабилност, институционалне блокаде и изражене политичке поделе могу значајно умањити способност државе да ефикасно управља безбедносним изазовима и дугорочно планира развој одбрамбених капацитета.

Уставом Србије загарантован је принцип поделе власти на законодавну, извршну и судску (Устав Републике Србије [Устав РС], 2006/2021: чл. 4). Овај принцип има за циљ спречавање концентрације политичке моћи и обезбеђивање система узајамне контроле и равнотеже. Законодавна власт има кључну улогу у креирању нормативног и стратегијског оквира у области безбедности и одбране, као и у вршењу демократског и цивилног надзора над извршном влашћу. Извршна власт, у оквиру својих уставних овлашћења, одговорна је за спровођење усвојених политика, управљање одрамбеним ресурсима и оперативно реаговање у редовним и ванредним околностима. Судска власт, као уставом загарантована независна грана власти, обезбеђује заштиту уставности и законитости, чиме доприноси легитимитету државних мера и стабилности правног поретка. На тај начин, уставно уређење делује као коректив механизам који спречава злоупотребу власти и јача поверење јавности у институције. Однос ове три гране власти заснива се на међусобном поверењу и равнотежи. Уставом се гарантује и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, при чему се изричито забрањује деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајамчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (Устав РС, 2006/2021: чл. 5). Значајан аспект уставног уређења односи се и на регулисање питања безбедности, одбране и употребе оружане силе. Уставом се утврђују надлежности највиших државних органа у области одбране, начин доношења одлука у ванредним и ратним стањима, као и положај оружаних снага у уставном систему. Оваква уставна решења обезбеђују јасан командни и управљачки оквир, што је неопходан предуслов за ефикасно функционисање система одбране и спречавање институционалних спорова у кризним ситуацијама. Посебан значај има принцип демократске и цивилне контроле над сектором безбедности, који је такође утемељен у уставном поретку. Оружане снаге су у хијерархији надлежности подређене легитимно изабраним цивилним органима власти, што представља један од основних елемената савремене државе и доприноси стабилности политичког система, смањењу ризика од политизације војске и јачању унутрашње безбедности.

Поред формалних уставних и институционалних решења, значајан утицај на способност државе да формулише и спроводи стратегијске политике има и квалитет политичке праксе, односно начин на који се уставна овлашћења примењују у реалном политичком животу. Институционална ефикасност, професионалност јавне управе и независност контролних и регулаторних тела утичу на континуитет и доследност јавних политика, што је у области одбране од посебног значаја, имајући у виду да развој одбрамбених капацитета подразумева дугорочна улагања и стабилно политичко окружење. Унутрашњи политички чиниоци обухватају и шири друштвени контекст, пре свега ниво поверења грађана у институције, степен социјалне кохезије и политичку партиципацију грађана у управљање државом. У теоријским анализама друштава у транзицији указује се да институционално поверење није статична категорија, већ променљива која зависи од историјских искустава, перформанси институција и перцепције њихове легитимности, при чему оно непосредно утиче на стабилност политичког система и спроводљивост јавних политика. У том смислу, друштвени фактори представљају релевантан унутрашњи чинилац који посредно утиче на капацитет државе да обезбеди јавну подршку за сложене и дугорочне стратегијске одлуке.

Политичко и институционално поверење у литератури се најчешће дефинише као процена учинка државних институција заснована на искуству грађана са њиховим функционисањем, а не као трајна културна или историјска особина друштва, при чему се доводи у везу са перцепцијом правичности, непристрасности и одсуства корупције у раду државних органа (Mishler & Rose, 2001; Rothstein & Uslaner, 2006). У контексту опредељења Републике Србије за политику војне неутралности, друштвени фактори добија посебан значај. За разлику од држава које своју безбедност темеље на колективним безбедносним механизмима, војна неутралност подразумева ослањање пре свега на сопствене унутрашње капацитете, институционалну стабилност и друштвену кохезију. Стога ниво поверења у институције и перцепција њихове легитимности представљају важан предуслов за одрживу и ефикасну примену стратегијског концепта одбране, јер утичу на спремност друштва да подржи дугорочна одбрамбена улагања и мобилизацију ресурса.

6.2.2. Демографски фактори

У контексту политичких и уопште друштвених фактора, евидентно је да управо друштвени фактори не представљају самосталну категорију, већ су непосредно повезани са реалним материјалним и људским основама одбране. Ниво институционалног поверења, друштвене кохезије и легитимитета државних органа утиче на спремност становништва да учествује у процесима мобилизације, подршке одбрамбеним напорима и прихватања дугорочних безбедносних оптерећења. Због тога се анализа друштвених фактора наставља разматрањем демографских чинилаца. Ови чиниоци представљају квантитативну и квалитативну основу одбрамбене моћи државе и један од кључних параметара у одређивању обима и структуре оружаних снага. Становништво Републике Србије обухвата све људе који насељавају њену територију. Оно представља сложену категорију са историјским и природно-друштвеним карактером, која се може посматрати кроз различите нивое организације, од породице као основне друштвене јединице, преко различитих заједница, до целокупног друштва. Појам друштва је шири од појма становништва, јер осим људи обухвата и све интелектуалне, материјалне и моралне ресурсе који постоје у оквиру државе у одређеној фази развоја. У савременој употреби често се користи термин „популација“, који укључује људство, насељеност и повезане демографске појмове. Становништво стога није само збир појединаца, већ представља комплексну и динамичну целину, чији развој је условљен закономитостима друштвеног развоја специфичним за сваку историјску епоху (Мишовић, 2008: 134). У оквиру демографског фактора могу се разликовати квантитативна и квалитативна својства становништва, а најзначајнији су број становника, густина насељености, територијални распоред, старосна и полна структура, етничка структура, квалификациона структура, активно становништво, миграције, природно кретање становника, као и број домаћинстава и чланова домаћинстава (Мишовић, 2015: 218).

Демографске карактеристике становништва представљају један од кључних унутрашњих фактора који условљавају просторну организацију и развојне потенцијале Републике Србије. Анализа пописних података од 1921. до 2022. године, приказаних у табели 2, показује значајне промене у укупном броју становника, структури по полу, густини насељености и карактеристикама домаћинстава (РЗС, 2025а: 24). Након 1981. године долази до преокрета у демографским кретањима. У 1991. години укупан број становника износио је око 7,8 милиона, са густином насељености од 100,8 становника по квадратном километру, док је број домаћинстава био преко 2,4 милиона. До 2022. године број становника смањен је на око 6,6 милиона, уз густину од 85,7 становника по квадратном километру, а просечан број лица по домаћинству смањен је на 2,6. Истовремено, структура по полу наставља да показује умерену превласт женске популације, што додатно утиче на старење становништва и промене у друштвено-економској динамици. Приликом тумачења наведених података неопходно је имати у виду специфичности пописа. Пописи од 1948. до 1981. године односе

се на целокупну територију Републике Србије, док подаци из 1991, 2002, 2011. и 2022. године не обухватају Аутономну покрајину Косово и Метохију. Попис из 1991. године био је бојкотован од стране већине албанског становништва, док у каснијим пописима на територији јужне покрајине нису постојали услови за потпун обухват. Додатно, у попису који је спроведен 2011. године смањен је обухват у општинама Прешево и Бујановац услед бојкота албанске заједнице, а делимичне промене показатеља могу бити резултат ревизије територијалних података Републике Србије.

На основу ових података, демографске карактеристике становништва показују да се укупан број становника, структура домаћинстава и густина насељености морају посматрати као значајни унутрашњи фактори који утичу на развојне потенцијале, просторну организацију и одрживост друштвено-економских система у Републици Србији. Кретање укупног броја становника, просторна расподела и густина насељености, као и структура домаћинстава, утичу на расположиви људски потенцијал, капацитете мобилизације и дугорочну одрживост одбрамбеног система. Континуирано смањење броја становника и просечне величине домаћинства у новијем периоду указује на ограничење демографске базе одбране, као и на потребу прилагођавања организационих и планских решења реалним демографским условима. Демографске промене, укључујући промене у структури и величини домаћинстава, могу имати директне последице на мирнодопске и ратне контингенте, односно на реалну базу за дугорочно одржавање одбрамбене способности и расположивост људских ресурса за различите облике друштвеног и државног ангажовања (Мишовић, 2015: 218-225).

Подаци о природном кретању становништва Републике Србије у периоду од 1953. до 2023. године указују на дубоке и дугорочне демографске промене које су суштински трансформисале популациону структуру државе. Послератни период карактерисале су изузетно високе стопе наталитета и позитиван природни прираштај, што је резултовало снажним демографским растом. Средином двадесетог века број живорођених је премашивао 180 хиљада годишње, док је природни прираштај износио преко сто хиљада лица, што је указивало на младу и репродуктивно виталну популацију. Током наредних деценија уочава се континуирани пад броја живорођених и постепено приближавање броја умрлих броју рођених, да би почетком XXI века дошло до изразитог преокрета и појаве трајно негативног природног прираштаја. Од 2002. године број умрлих константно премашује број живорођених, при чему је демографски губитак посебно изражен након 2011. године. Најнеповољнија вредност природног прираштаја забележена је 2021. године, када је негативни салдо износио више од 74 хиљаде лица, што је последица комбинације дугорочног пада наталитета и наглог повећања смртности. Паралелно са овим процесима долази до значајног старења становништва. Просечна старост становништва повећала се са око 30 година средином прошлог века на готово 44 године у 2023. години, што недвосмислено указује на улазак Србије у фазу изразито старе популације. Старење становништва праћено је и падом стопе живорођених на 1.000 становника, која је са више од 26 у 1953. години сведена на испод 10 у последњим посматраним годинама, док је стопа морталитета истовремено значајно порасла (РЗС, 2025а: 32). Иако је у посматраном периоду забележен континуирани раст очекиване дужине живота, како код мушкараца тако и код жена, овај позитиван тренд није био довољан да компензује ефекте ниске фертилности и укупног смањења репродуктивног потенцијала становништва. Посебно се истичу године 2020. и 2021, у којима је дошло до наглог скраћења очекиваног трајања живота, што је додатно продубило негативне демографске токове. Укупно посматрано, анализирани подаци указују да се Република Србија суочава са структурном демографском кризом коју карактеришу дугорочни пад наталитета, трајно негативан природни прираштај и убрзано старење становништва. Ови процеси имају далекосежне последице по економски развој, тржиште

рада, систем социјалне заштите и укупну безбедносну и одбрамбену способност државе, што демографску проблематику чини једним од кључних стратегијских изазова савремене Србије. На основу изложених демографских показатеља може се закључити да дуготрајни пад наталитета, негативан природни прираштај и изражено старење становништва не представљају само општи друштвени и развојни проблем, већ и фактор који непосредно утиче на функционисање и одрживост система одбране Републике Србије. Демографска криза постепено сужава базу из које се обезбеђује људство за потребе одбране, како у погледу попуне Војске Србије, тако и у погледу ширег кадровског потенцијала на који се држава може ослонити у условима кризе, ванредног стања или рата. Смањење броја младих генерација истовремено умањује могућност дугорочног кадровског обнављања, док старење становништва повећава оптерећење друштва у социјалном и економском смислу, што посредно ограничава и ресурсе који се могу усмерити на развој и модернизацију одбрамбеног система.

Табела 2. Становништво и домаћинства Србије према пописима

Година	Укупно становништво	Мушко	Женско	Становника на 1 km²	Домаћинства	Лица по домаћинству
1921	4.819.430	2.339.348	2.480.082	54,5	985.219	4,9
1931	5.725.912	2.828.106	2.897.806	64,7	1.157.254	5,0
1948	6.527.966	3.171.201	3.356.765	73,8	1.473.310	4,4
1953	6.979.154	3.411.534	3.567.620	78,8	1.616.205	4,3
1961	7.642.227	3.757.437	3.884.790	86,3	1.929.235	4,0
1971	8.446.591	4.173.735	4.272.856	95,4	2.248.038	3,8
1981	9.313.676	4.629.327	4.684.349	105,2	2.568.761	3,6
1991	7.822.795	3.841.717	3.981.078	100,8	2.418.156	3,2
2002	7.498.001	3.645.930	3.852.071	96,6	2.521.190	3,0
2011	7.186.862	3.499.176	3.687.686	92,6	2.487.886	2,9
2022	6.647.003	3.231.978	3.415.025	85,7	2.589.344	2,6

Извор: РЗС, 2025а: 24.

Описани демографски процеси непосредно се одражавају на старосну и функционалну структуру становништва, која представља један од кључних унутрашњих чинилаца одбрамбених капацитета државе. Према доступним подацима за 2023. годину, укупан број становника Републике Србије износи 6.623.183 лица (процењено је да је средином 2025. године било око 6,59 милиона људи), уз релативно уравнотежену заступљеност мушког и женског становништва (РЗС, 2025а: 33). Ови показатељи указују на сужавање млађих старосних контингената и постепено смањење потенцијалне базе за дугорочно попуњавање људских ресурса одбране. Радно способно становништво узраста од 15 до 64 године чини 63,3% укупне популације, док пунолетно становништво учествује са 82,6%, што са

становишта одбрамбеног система представља основну демографску базу за професионални и резервни састав, као и за различите облике цивилне одбране. Истовремено, релативно низак удео младих, како предшколског (6,6%), тако и школскообавезног узраста (7,8%), указује на ограничене регенеративне и репродуктивне потенцијале становништва. Фертилни контингент, који чини 21,0% укупне популације, додатно дефинише демографске оквире у којима ће се у наредном периоду одвијати обнављање људских ресурса. Полне разлике у очекиваном трајању живота живорођене деце, које износи 73,9 година за мушкарце и 78,7 година за жене, утичу на старосну структуру и дугорочну динамику расположивог становништва, што старосну и функционалну структуру чини једним од кључних унутрашњих чинилаца капацитета одбрамбеног система (РЗС, 2025а: 33).

Просторни распоред становништва у Републици Србији условљен је пре свега природно-географским и друштвено-економским факторима. Већа концентрација становништва традиционално је присутна у низијским подручјима, дуж речних долина, у котлинама и крашким пољима, као и у већим урбаним и индустријским центрима. Насупрот томе, брдско-планинска подручја одликују се нижом густином насељености, што је последица ограниченијих услова за привредни развој и саобраћајну повезаност. Посматрано у ширем просторном контексту, уочава се да су северни и источни делови земље релативно насељенији у односу на јужне и западне, при чему значајан део становништва живи у равничарским и економски развијенијим регионима. Ипак, у целини гледано, територијални распоред становништва у Србији може се окарактерисати као умерено уравнотежен, без изражене концентрације која би доводила до потпуне демографске празнине појединих већих просторних целина. Посебно место у унутрашњој демографској структури заузима Београд као главни урбани, административни и економски центар земље, који континуирано привлачи становништво из других делова Србије. Тај процес доприноси јачању просторних разлика, али истовремено одражава улогу великих градова као носилаца развоја и демографске динамике. Просторни распоред становништва, у комбинацији са природно-географским карактеристикама терена и правцима комуникација, представља један од кључних чинилаца за груписање, размештај и употребу људских и материјалних ресурса државе, што има непосредне импликације и на организацију и функционисање система одбране (Мишовић, 2008; 2015). Уз то, ограничена демографска база и неповољна старосна структура становништва представљају лимитирајући фактор реализације стратегијског концепта одбране. Одлив младих и образованих кадрова представља један од највећих структурних изазова. Смањење броја радно способног становништва и старење популације имају директне последице на тржиште рада, продуктивност и потенцијал за иновације. У том контексту, политика образовања, миграција и подстицаја повратка стручњака из дијаспоре постаје геоекономска, јер од ње зависи способност Србије да развија секторе високе додате вредности. Очување демографског потенцијала не може се посматрати одвојено од очувања одбрамбене способности државе, јер бројност, старосна структура и виталност становништва представљају један од темељних предуслова за дугорочну стабилност, отпорност и ефикасност система одбране Републике Србије.

6.2.3. Економски фактори

Унутрашњи чиниоци који обликују геоекономски положај Србије представљају сложену комбинацију економских потенцијала, институционалних капацитета, технолошког нивоа, природних ресурса и друштвених структура. Њихова међусобна повезаност одређује степен у којем Србија може искористити свој геостратегијски положај за економски развој, енергетску сигурност и националну стабилност. Геоекономија, као спој геополитике и економске моћи, подразумева способност државе да кроз економске инструменте, инвестиције, инфраструктуру, трговину и ресурсе, обезбеди утицај и суверенитет у међународним односима (Бабић, 2019: 185). Србија располаже бројним унутрашњим

факторима који могу допринети унапређењу њене економске позиције. Основни економски параметри указују на постојање релативно стабилне макроекономске основе, али и на ограничен развојни потенцијал, праћен израженим структурним изазовима у области трговине, инвестиција и развоја производних капацитета. Оваква структура привреде указује на ограничену способност брзе структурне трансформације у условима сложеног глобалног и регионалног окружења. Према подацима Републичког завода за статистику, економски развој Србије у 2024. и 2025. години карактерише континуитет умереног раста укупне економске активности. Реални раст БДП у 2025. години износио је 2,0% у односу на 2024. годину, што указује на очување макроекономске стабилности упркос присутним структурним ограничењима (РЗС, 2025c). Реални раст бруто инвестиција у основна средства износио је 0,9%, што упућује на наставак инвестиционих активности, али у динамици знатно нижој од потребне за значајнији производни преображај. Пољопривредна производња је забележила благи пад физичког обима од 0,3%, док је у индустријском сектору остварен раст од 1,0%, односно 1,2% у прерађивачкој индустрији. Насупрот томе, грађевинарство је у 2025. години забележило реални пад вредности изведених радова од 8,4%, што може указивати на привремену слабост овог сектора са потенцијалним индиректним ефектима на пратеће индустријске гране и запосленост. У области трговине, промет у трговини на мало остварио је реални раст од 4,2%, док је промет у трговини на велико забележио номинално смањење од 1,1% (РЗС, 2025b). Фискални капацитет државе представља директан предуслов финансирања система одбране. Финансирање система одбране највећим делом се врши из буџетских средстава (око 95%), а затим из сопствених прихода, продаје нефинансијске имовине и других прихода. Укупна средства Министарства одбране за 2024. годину била су у износу од 216,165 милијарди динара (МО РС, 2025)[88], што је износило око 2,2% БДП. Издвајања из буџета Србије за Министарство одбране и Војску Србије у 2025. године износили су преко 2,2 милијарде евра или 2,53% БДП, а предвиђена издвајања за 2026. годину су скоро 2,37 милијарди евра, од чега ће велики део бити утрошен за материјално опремање и модернизацију војске. У односу на укупни БДП, ова издвајања указују на релативно умерен ниво финансирања, што одбрамбено планирање чини зависним од укупних макроекономских кретања и фискалне стабилности.

Коначни подаци о спољнотрговинској размени за 2025. годину показују да је укупна робна размена Републике Србије износила 74,93 милијарде евра, што представља раст од 7,7% у односу на 2024. годину. Извоз робе достигао је 33,07 милијарди евра, уз раст од 8,4%, док је увоз износио 41,86 милијарди евра, са растом од 7,2%. Оваква кретања резултирала су спољнотрговинским дефицитом од 8,79 милијарди евра, док је покривеност увоза извозом износила 79,0% (РЗС, 2026). Ови показатељи указују на раст обима спољнотрговинске активности, али истовремено потврђују постојање изражене структурне неравнотеже у робној размени, која остаје један од кључних унутрашњих економских изазова. Структура спољнотрговинске размене показује да извоз Србије у највећој мери чине производи прерађивачке индустрије, док у структури увоза доминирају енергетски производи, као и машинска и транспортна опрема. Месечни биланс робне размене (*balance of trade*) Србије у новембру 2025. године бележио је дефицит од око 931 милион америчких долара, што представља наставак тренда негативног биланса који доминира трговинским кретањима Србије у 2025. години. Иако се ради о делимичним подацима за новембар, овај индикатор потврђује да структурни дефицит у спољној размени остаје значајно присутан у оквиру текуће године (Trading Economics, n.d.).

[88] Наведене податке треба разликовати од процена међународних извора које су засноване на другачијем обухвату и методологији обрачуна одбрамбених расхода.

Ови унутрашњи економски чиниоци имају значајне импликације за стратегијско планирање развоја и функционисања националне привреде, као и за дугорочну одрживост система одбране у условима проглашене војне неутралности, а посебно ако се систем даље развија на концепту тоталне одбране, што захтева и знатно повећање финансијских улагања. Земље чланице ЕУ представљају најзначајније спољнотрговинске партнере Србије, са уделом од преко 58% у укупној робној размени, па постоји висок степен интегрисаности националне привреде у регионалне и европске тржишне токове (РЗС, 2026). Структурно, домаћа економија показује одређени степен отпорности на спољне шокове и макроекономске флуктуације, што се огледа у континуираном расту извоза и релативно сталном порасту увоза. Остаје јасан изазов у виду структурног трговинског дефицита, релативно високе зависности од увоза индустријских и енергетских ресурса, и потребе за унапређењем конкурентности домаће производње на међународном тржишту. Ови аспекти представљају важну основу за даљу анализу економских унутрашњих чинилаца у стратегијском планирању и друштвено-економском развоју. Укупно посматрано, економски показатељи Републике Србије до 2024. године и коначни подаци за 2025. годину указују на умерен економски раст и повећање обима спољнотрговинске активности, али и на трајно присутне структурне изазове који се огледају у спољнотрговинском дефициту и зависности од увоза. Геоекономски положај Републике Србије представља један од кључних унутрашњих фактора који непосредно утичу на обликовање и реалну применљивост стратегијског концепта одбране. Иако су у посматраном периоду остварени умерени макроекономски раст и повећање обима спољнотрговинске активности, структурне неравнотеже у привреди, пре свега изражен спољнотрговински дефицит, висока зависност од увоза енергената и инвестиционе робе, као и ограничена динамика производног раста, представљају ограничавајуће факторе дугорочне одрживости одбрамбеног система. У условима проглашене војне неутралности, економски капацитети државе добијају посебан значај, јер од њих директно зависи способност финансирања, модернизације и континуираног функционисања система одбране без ослањања на колективне безбедносне аранжмане. Ограничени фискални и инвестициони потенцијали, у комбинацији са структурном зависношћу од спољних тржишта, намећу потребу за рационалним, приоритетним и дугорочно одрживим планирањем одбрамбених способности, усклађеним са реалним економским могућностима државе.

Истовремено, релативна отпорност привреде на спољне шокове, континуитет извоза и висока интегрисаност у европске тржишне токове представљају важан ресурс за очување економске стабилности, која је неопходан предуслов за унутрашњу безбедност и одбрану. У савременим условима изражених геоекономских притисака, економска стабилност се не испољава искључиво кроз макроекономске показатеље, већ пре свега кроз способност државе да очува функционалност кључних привредних система у кризним околностима (Бабић, 2019). У том смислу, јачање домаћих производних капацитета, смањење спољнотрговинске зависности и унапређење конкурентности националне економије нису искључиво развојни циљеви, већ и суштински елементи укупне одбрамбене способности државе. Економски унутрашњи чиниоци представљају структурну основу стратегијског концепта одбране Републике Србије, јер дефинишу његове реалне домете, ограничења и могућности. У условима проглашене војне неутралности, економска стабилност и способност државе да самостално финансира и одржава систем одбране добијају посебан значај, будући да од њих директно зависи ниво модернизације, оперативна одрживост и укупна резилијентност одбрамбеног система. У том смислу, економија се не може редуковати на пратећи фактор безбедности, већ као конститутивни елемент стратегијског концепта одбране, чија се реална применљивост мери усклађеношћу одбрамбених потреба са економским капацитетима државе. Сложени геополитички положај Републике Србије, динамика савремених безбедносних изазова и унутрашњи политички, демографски и

економски фактори чине структурни оквир унутар кога се формулише стратегијски концепт одбране. Концепт одбране стога не представља апстрактну нормативну конструкцију, већ резултат интеракције спољних притисака и унутрашњих ограничења. Управо у тој корелацији спољних и унутрашњих фактора испољава се комплексност процеса формулисања одбрамбене политике, што ће бити предмет даље анализе у наредном поглављу.

7. СТРАТЕГИЈСКИ КОНЦЕПТ И СИСТЕМ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Обновом државне самосталности 2006. године, Република Србија приступила је изградњи сопственог стратегијског концепта одбране у битно измењеним међународним, политичким и безбедносним околностима. За разлику од претходних периода, у којима су одбрамбени модели били условљени идеолошким концепцијама и ширим државним оквирима, савремени стратегијски концепт одбране Републике Србије заснива се на нормативно утврђеним стратегијским документима, реалним проценама безбедносних изазова и расположивим ресурсима државе. Одбрана се конципира као функционално уређен државни систем, усмерен на заштиту суверенитета, територијалне целовитости и виталних националних интереса. Полазећи од опредељења да своју безбедност гради на демократским стандардима, политици сарадње и европској спољнополитичкој оријентацији, Република Србија, као војно неутрална држава, настоји да континуирано унапређује свој систем безбедности и одбране ради ефикасног одговора на сложене изазове, ризике и претње. Безбедносни амбијент, чији су кључни елементи анализирани у претходном поглављу, указује да се безбедност Републике Србије не може обезбедити искључиво ослонцем на војну компоненту, већ захтева свеобухватан приступ који подразумева ангажовање целокупних државних и друштвених ресурса. Сложеност савремених изазова, ризика и претњи условљава потребу за концептом одбране који превазилази уско схваћену војну одбрану и обухвата интеграцију војних, цивилних и друштвених капацитета у јединствен систем деловања. Због тога стратегијски концепт одбране има значај системске конструкције у којој се војна, цивилна, економска и институционална компонента посматрају као међусобно условљени и функционално повезани елементи јединственог одбрамбеног механизма. Савремени системи одбране који се заснивају на концепту тоталне одбране, било да су развијени у неутралним државама или државама чланицама НАТО, у систем одбране укључују и сајбер или дигиталну одбрану, а поједине и друштвену или социјалну одбрану.

Стратегијом одбране Србије из 2019. године, као њен саставни и кључни елемент за развој система одбране, формализован је стратегијски концепт одбране, којим се изражава опредељење Републике Србије у погледу начина ангажовања система одбране ради заштите и остваривања одбрамбених интереса. Концепт је заснован на моделу тоталне одбране, као свеобухватном одговору система одбране на изазове, ризике и претње безбедности од значаја за одбрану Републике Србије (СО РС, 2019: т. 5). Влада Републике Србије је 2023. године усвојила концепт тоталне одбране, који је додатно разрађен у Белој књизи одбране (МО РС, 2023), а који се заснива на принципима војне неутралности, заштите суверенитета и безбедности грађана, сарадње и партнерства, као и унапређења националне безбедности. Првенствено се реализује ослонцем на сопствене снаге и расположиве потенцијале и представља основу за пројектовање и даљи развој постојећег система одбране Републике Србије. Са аспекта теорије одвраћања, овако постављен концепт подразумева да одбрамбена способност државе не произилази само из војне моћи, већ из укупне перцепције способности, спремности и институционалне кохерентности система.

Стратегијски концепт одбране који је формализован у Стратегији одбране из 2019. године суштински се разликује од концепта одбране дефинисаног у Стратегији одбране из 2009. године, иако је претходни концепт у основи прокламовао тоталну одбрану. Њиме није тежишно утврђен став да се одбрана изводи искључивим ослонцем на сопствене потенцијале, већ се поред тоталне одбране и интегрисаног ангажовања свих расположивих субјеката и ресурса државе, значајна улога у систему одбране даје унапређеном партнерству и потребама за мултилатералном сарадњом са другим државама и међународним институцијама (СО РС, 2009: т. 4.3), што се првенствено односило на сарадњу са НАТО. Овакви ставови у Стратегији одбране Републике Србије из 2009. године су били само

наставак стратегијског концепта прокламованог у Стратегији одбране СЦГ из 2004. године (SO SCG, 2004: t. 4.2) у коме се у одбрани потенцирају партнерски односи, односно сарадња са НАТО. Концепт одбране према Стратегији одбране из 2009. године произашао је из ранијих практичних поступака којима се држава приближила уласку у НАТО: током 2005. и 2006. године приступљено је НАТО Програму „Партнерство за мир“, потписан је Споразум о транзитивним ангажменима са НАТО, отворена је НАТО војна канцеларија у Министарству одбране и формирана је Група Србија – НАТО за реформу одбране. Реформе Војске СЦГ почеле су и пре формирања Групе за реформе и настављене су и кроз реформе Војске Србије након осамостаљења Републике Србије 2006. године.

Проблем реформе сектора безбедности постављен је након промене власти у Србији 2000. године, када су помињана три разлога: а) у друштву у коме се проводи привредна и друштвена реформа, потребна је реформа и сектора безбедности; б) промењено је схватање опасности које прете националној безбедности, смањена је опасност од могуће војне агресије, али су последице ратова на овом простору изазвале дубоке промене у друштву, јачање организованог криминала, корупције, нелегалне привреде и етничког и политичког екстремизма; в) готово све државе које се граниче са Србијом и Црном Гором су безбедносно решење нашле у сарадњи са НАТО кроз Програм „Партнерство за мир“, а у БиХ и Србији и Црној Гори НАТО чини главну компоненту мировних снага. Реформа је зато била нужност јер су се појавиле три групе разлога: ратно и ауторитарно наслеђе из претходног режима; мањак традиције у цивилној контроли оружаних снага; и, несагласност између република чланица државе око сврхе, темпа и циљева реформе, тако да је процес реформе оружаних снага интензивиран тек након потписане Уставне повеље државне заједнице СЦГ почетком 2003. године (Симић, 2003: 74-77).

Прокламовани циљ реформе Војске Југославије био је изградња професионалне војне силе оспособљене да реализује додељене мисије и задатке, што би се реализовао кроз: постепено скраћивање војног рока; поступну професионализацију војске, стварање модерно организоване, наоружане, наменски припремљене и интероперабилне војске оспособљене за реализовање додељених мисија и задатака; побољшање статуса и стандарда припадника војске. У октобру 2004. године израђен је документ „Реформа Војске и делова система одбране – модел будуће Војске СЦГ“, који је предвиђао реорганизацију Министарства одбране и војске у периоду државне заједнице СЦГ. План реформи је требало да буде спроведен до краја 2010. године, а односио се на организацијске промене (смањење броја команди, јединица и установа), смањење наоружања и војне опреме (повлачење застарелих средстава ратне технике), смањење броја локација – гарнизонских места и смањење броја људства (МО СЦГ, 2005: 88). Циљеви реформе војске односили су се и на њену организацију према европским стандардима, оспособљавање за учешће у међународним мировним мисијама и осигурање цивилне и демократске контроле оружаних снага. Организационе промене Војске Србије (и Црне Горе) су се у периоду од 2003. до 2010. године одвијале у три фазе: прва, усвајање нормативних аката, реорганизација Генералштаба и јединица Војске на оперативном и тактичком нивоу и интензивирање политике учешћа у мировним операцијама; друга, реализована током 2005-2006. године са циљем преноса надлежности за обезбеђивање државне границе на МУП, организовања заједничких војних вежби и пружања додатног подстрека учешћу у мировним операцијама и опремања наоружањем и опремом; трећа и завршна фаза се временски преклапала са остваривањем самосталности држава Србије и Црне Горе, у којој се предвиђало окончање реформског процеса у периоду између 2007. и 2010. године и убрзање модернизације војске (Andrić, 2004: 1-4). Решавајући односе између Министарства одбране и ГШ, осим раздвајања надлежности, идеја је била да се ГШ растерети свих дужности које нису у вези са његовом основном функцијом, улогама и задацима Војске, а да се државна заједница преко Министарства одбране активно укључи у

менаџмент и обезбеђење ресурса одбране (обезбеђење официрског кадра, наоружавање војске, израда правне регулативе, обезбеђење финансијских средстава, припрема друштва за одбрану итд.) (Јефтић, Станојевић и Обрадовић, 2020: 38). Важан део реформе било је и смањење броја припадника оружаних снага. Оружане снаге СРЈ пред агресију НАТО 1999. године имале су укупно око 110 хиљада припадника, од тога око 43 хиљаде војника на одслужењу војног рока и око 400 хиљада припадника резервног састава. На почетку реформе 2000. године Војска Југославије је бројала око 98 хиљада припадника, од тога 43 хиљаде регрута уз непромењено бројно стање резервног састава од око 400 хиљада припадника. После тога, као последица реформи, број припадника војске је смањиван и након 2012. године број припадника сталног састава је око 28 хиљада (IISS, 2025) (табела 3). У организацијском смислу су реформама 2002. године укинуте постојеће три армије у Копненој војсци и формирани су корпуси. До 2008. године расформирани су и корпуси, тако да је Војска Србије, односно њен копнени део, постао бригадног састава са придодатим јединицама. Обавезно служење војног рока је обустављено почевши од јануара 2011. године, а војно обучавање војника и резервних официра заснива се на добровољности.

Нови стратегијски концепт постављен је као свеобухватан и системски, са јасним тежиштем на самосталном обезбеђивању одбрамбених способности у условима војне неутралности. С обзиром на то, одбрана Републике Србије заснива се на свеобухватном ангажовању расположивих људских и материјалних ресурса, при чему се њена ефикасност обезбеђује организованом употребом Војске Србије и других снага одбране ради заштите суверености, независности, територијалне целовитости и укупне безбедности државе (Закон о одбрани, 2007/2018: чл. 2). Циљ одбране и целокупног система усмерен је на одвраћање од потенцијалног напада и супротстављање војним и невојним изазовима, ризицима и претњама, као и на заштиту становништва, материјалних добара и животне средине. Одбрана се остварује у миру, ванредном стању и рату предузимањем мера и активности, и то: организовањем, припремањем и ангажовањем субјеката система одбране ради извршавања задатака; употребом Војске Србије и других снага одбране, до коначног отклањања или престанка опасности по земљу; предузимањем мера и активности на заштити и спасавању људи, материјалних и културних добара и животне средине; као и учешћем у мултинационалним операцијама (СО РС, 2019: т. 6). Основна начела тоталне одбране су свеобухватност, јединственост, превенција, правовременост, одрживост, непрекидност, целокупност, вишедимензионалност, динамичност, жилавост, прилагодљивост, масовност, кооперативност и утврђивање тежишта одбране (МО РС, 2024: 8-9).

Табела 3. Бројно стање припадника Војске за период 1999. до 2024. година

Држава	СРЈ		СЦГ	РС			
Година	1999.	2000.	2006.	2007.	2012.	2020.	2024.
Укупно активно (од тога регрута)	108.700 (43.000)	97.700 (43.000)	65.300 (25.000)	39.686 (11.041)	28.184	28.150	28.150
Резерва	400.000	400.000	250.000	250.000	50.171	50.150	50.150
Трајање војног рока (месеци)	12-15 обавез.	12-15 обавез.	9 обавез.	9 обавез.	6 добров.	6 добров.	6 добров.

Извор: IISS, 2025.

Стратегијски концепт одбране Републике Србије нормативно је утемељен на моделу тоталне одбране, али кључно питање његове одрживости није само у степену правне уређености већ и у степену функционалне имплементације основних компоненти. У системском смислу, тотална одбрана подразумева унапред разрађене механизме мобилизације, координације и

расподеле ресурса између војне и цивилне компоненте, као и економске претпоставке за дуготрајно функционисање државе у кризним условима. Уколико се концепт задржи на нивоу норме, без довољно развијених организационих структура, процедура и оперативно проверених капацитета, настаје дисконтинуитет између декларисаног и реално остваривог модела одбране. Тада се може говорити како концепт није операционализован кроз систем одбране као механизам заштите и одбране националних вредности и остваривања одбрамбених интереса. У припремама и извођењу тоталне одбране учествују сви субјекти система одбране, сходно месту, улози и задацима у систему. Припреме за одбрану и одбрана Републике Србије остварују се континуираним спровођењем мера и активности усмерених на изградњу способности за супротстављање свим облицима угрожавања безбедности, као и одлучним ангажовањем расположивих снага у заштити одбрамбених интереса. Посебан значај придаје се питању приправности Војске Србије, која обухвата мере усмерене на повећање оперативних и функционалних способности ради превенције и отклањања опасности од различитих облика угрожавања безбедности. Надлежност за наређивање и спровођење мера приправности јасно је дефинисана и повезана са највишим државним органима, што доприноси јединству управљања и правној сигурности у примени ових мера.

У ширем институционалном оквиру, одговорност за припрему и функционисање одбране распоређена је на широк круг органа државне управе и јавних институција, што потврђује свеобухватни карактер система одбране. Министарства, у оквиру својих надлежности, спроводе законе и подзаконске акте из области одбране, учествују у изради и реализацији Плана одбране Републике Србије, обезбеђују производне и услужне капацитете и резерве од значаја за одбрану и организују припреме за рад у ванредном и ратном стању[89]. Посебну улогу има МУП који је надлежан за припремање полиције за деловање у ратном и ванредном стању и за пружање подршке Војсци Србије у супротстављању војним и невојним претњама, чиме се остварује функционална повезаност система одбране и система унутрашње безбедности (Закон о одбрани, 2007/2018: чл. 24, 25). Органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе одговорни су за стање припрема за одбрану на својој територији, координацију привредних субјеката од локалног значаја и обезбеђивање функционисања локалне самоуправе у ванредном и ратном стању. Таква расподела надлежности обезбеђује територијалну и функционалну спремност система одбране (Закон о одбрани, 2007/2018: чл. 29).

Систем одбране Републике Србије, као подсистем система националне безбедности, представља јединствену, нормативно, структурно и функционално уређену целину, чији је циљ остваривање одбрамбених интереса Републике Србије. Посматрано из угла системског приступа, систем одбране функционише као сложен, динамичан и адаптиван друштвено-технички систем, чији су елементи међусобно повезани и условљени заједничким циљем, а то је заштита виталних националних вредности. Основна начела функционисања система одбране Републике Србије (СО РС, 2019: т. 6.4): уставност и законитост, патриотизам, јединство, непрекидност, ефективност, одрживост, превенција, поузданост, ефикасност, прилагодљивост, свеобухватност, кооперативност, интероперабилност, отвореност у раду, професионалност и контрола и надзор. Док су основни задаци система одбране (МО РС, 2024: 10): идентификовање изазова и претњи по безбедност земље, процена вероватноће и интензитета испољавања претњи, одвраћање од оружаног угрожавања, развој способности за војну и цивилну одбрану, спровођење припрема за одбрану, одбрана од оружаног

[89] Иако су Законом о одбрани наведене поједине мере и активности министарстава у Влади Србије, већ дужи низ година при променама влада и када се мења и Закона о министраствима, одбрани се не посвећује потребна пажња нити се наводе било какве надлежности или обавезе појединих министарстава у области одбране (Закон о министарствима, 2020/2023).

угрожавања и заштита безбедности Републике Србије и њених грађана, обезбеђење услова за функционисање државне власти у току припрема и извођења одбране, обезбеђење услова за живот и рад грађана у току припрема и извођења одбране, цивилна заштита и допринос очувању мира и безбедности у региону и свету. Ови задаци се могу посматрати као функционалне фазе деловања система: од перцепције и анализе улазних параметара из окружења (идентификација и процена претњи), преко развоја и одржавања унутрашњих способности (војна и цивилна одбрана), до конкретног деловања и генерисања излаза система (одвраћање, одбрана, заштита становништва и допринос међународној безбедности). Систем одбране функционише у условима сталне интеракције са унутрашњим и спољашњим окружењем, што подразумева континуирано прилагођавање структуре и способности у складу са променама у безбедносном амбијенту. Тако дефинисан скуп задатака указује да систем одбране није ограничен искључиво на војну компоненту, већ обухвата и институционалну, економску и друштвену димензију функционисања државе. Његова ефикасност зависи од степена координације и повратних веза између управљачког и извршног дела, као и од способности система да обезбеди стабилност, континуитет и отпорност у различитим условима угрожавања. Унутрашња повезаност система одбране испољава се кроз његову структурну поделу на војну и цивилну компоненту, које су функционално различите, али међусобно повезане у јединствен систем одбране.

Крајем 2004. године формирана је Управа за обавезе одбране у Сектору за људске ресурсе, а у оквиру реформе система одбране Државне заједнице СЦГ. Будући да су у том периоду послови одбране били у надлежности институција СЦГ, њено формирање не може се непосредно приписати систему одбране самосталне Републике Србије. Након престанка постојања СЦГ 2006. године, Управа је наставила да функционише у оквиру Министарства одбране Републике Србије, чиме је ова организациона целина укључена у институционалну структуру система одбране самосталне Републике Србије. Данас је Управа за обавезе одбране унутрашња јединица Сектора за људске ресурсе Министарства одбране Републике Србије и само делимично обухвата функције цивилне одбране. Управа за обавезе одбране „планира и уређује функционисање државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава и осталих правних лица и предузетника у ванредном и ратном стању, обавља послове из области обучавања грађана, војне, радне и материјалне обавезе, те задатке у области заштите и спасавања цивилног становништва“ (МО РС, n.d.b). Функционалне надлежности Управе су: планирање припрема за одбрану; обучавање грађана; координација послова цивилне заштите; и, војна, радна и материјална обавеза и послови мобилизације. Потчињени су јој Регионални центри Министарства одбране Београд, Нови Сад, Крагујевац, Ниш и Ваљево (МО РС, n.d.b). Цивилна одбрана, као део одбране Србије, у Закон о одбрани из 2007. године уведена је Законом о изменама и допунама Закона о одбрани (2015), а у Министарству одбране је у међувремену формиран Сектор за цивилну одбрану и припрему одбране као унутрашња јединица министарства. Овим поступком подигнут је значај планирања припрема за одбрану и развијања целокупног система одбране од државних органа до грађана, као и координације послова цивилне заштите у ванредном стању и рату (Јефтић, Станојевић и Обрадовић, 2020: 47-48). Након неког времена овај сектор је укинут, а Управа за обавезе одбране је поново организационо постављена у Сектор за људске ресурсе.

У домену сајбер одбране, Република Србија је у претходном периоду развијала нормативно-стратегијске претпоставке и институционални оквир који је релевантан за стратегијски концепт одбране заснован на тоталној одбрани. Нормативну основу је дуго чинио Закон о информационој безбедности из 2016. године, којим се уређују мере заштите, обавезе и организација система у области информационе безбедности, укључујући посебан режим за информационо-комуникационе системе од посебног значаја. Нови Закон о информационој

безбедности усвојен је 2025. године и према прелазним одредбама ступа на снагу 1. јануара 2027. године. Закон предвиђа институционално преуређење, укључујући успостављање Канцеларије за информациону безбедност и прерасподелу појединих функција националног реаговања на сајбер претње и инциденте (Закон о информационој безбедности, 2025). Стратегијски оквир у ширем цивилном домену постављен је усвајањем *Стратегије развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период 2021–2026. године* (2021), са припадајућим акционим планом, што потврђује да је информациона (сајбер) безбедност третирана као системска компонента отпорности друштва (Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период 2021–2026. године, 2021). У оперативној пракси, улогу националне институције за превенцију и реаговање на инциденте у цивилном домену у континуитету реализује Национални ЦЕРТ[90] Републике Србије, развијен у оквиру Регулаторног тела за електронске комуникације и поштанске услуге (РАТЕЛ). ЦЕРТ своје функције реализује издавањем упозорења и препорука за функционисање информационих и комуникационих система, омогућавањем пријава инцидената, вођењем регистра посебних ЦЕРТ-ова, као и активностима подизања капацитета (обука, тематске вежбе и конференције), што представља конкретан показатељ да се део концепта отпорности у сајбер простору већ операционализује. За заштиту телекомуникационо-информационих система Војске и Министарства одбране из домена информационе безбедности и одбране у сајбер простору у Управи за телекомуникације и информатику (J-6), као интервидовске организације Генералштаба, 2025. године је формиран Центар за информациону безбедност, као јединствена и специјализована установа у области информационе безбедности у Министарству и Војсци. Центар је намењен за праћење безбедносних процеса и догађаја у телекомуникационо-информационим системима Министарства одбране и Војске и на интернету и њихово решавање, тестирање безбедносних рањивости, праћење и анализу претњи и злонамерних програма и процеса, као и за одбрану од сајбер претњи (Војска Србије, n.d.). У контексту тоталне одбране, ови помаци су посебно значајни јер сајбер домен непосредно условљава континуитет управљања државом, функционисање критичне инфраструктуре и логистичку издржљивост, односно, подржава оне цивилне функције без којих војна компонента не може одржати деловање у продуженој кризи; отуда је укључивање сајбер одбране у разраду стратегијског концепта одбране оправдано као „попречна“, али суштинска, компонента целокупне одбрамбене отпорности. У састав.

Саставни део одбране чине и мере заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине у ратном и ванредном стању, као и учешће Републике Србије у мултинационалним операцијама, у складу са међународним обавезама (Закон о одбрани РС, 2007: чл. 5). Заштита и спасавање реализују се извршавањем задатака у складу са законом, при чему су основни носиоци ових активности јединице цивилне заштите и ватрогасно-спасилачке јединице, уз учешће и других снага заштите и спасавања. Обезбеђење услова за живот и рад грађана и задовољење потреба снага одбране у ванредном стању и рату остварује се стварањем услова за непрекидно снабдевање основним животним добрима, функционисањем служби од јавног интереса, обезбеђивањем одговарајућег нивоа робних и ратних материјалних резерви, као и извршавањем војне, радне и материјалне обавезе у складу са законом.

Битно је напоменути и да кључни механизам трансформације мирнодопске организације система одбране у ратну структуру представља мобилизација. Она се може посматрати као функционални тест концепта тоталне одбране и извршава се као општа и делимична (Закон о Војсци Србије, 2007/2025, чл. 36-38). Општа мобилизација обухвата све, а делимична

[90] CERT – Тим за реаговање на рачунарске ванредне ситуације (*Computer emergency response team*).

потребан део команди, јединица и установа Војске Србије као и материјална средства потребна за извршење мисија и задатака. Делимична мобилизација Војске Србије може бити наређена и ради: провере спремности за извршење мобилизације, извођења планираних вежби и контроле организовања припрема за одбрану. Степен њене разрађености, увежбаности и институционалне координације директно одређује способност државе да у кратком року увећа оперативне капацитете и обезбеди континуитет функционисања власти и привреде. У условима војне неутралности, мобилизација добија посебан значај, јер представља механизам ослонца на сопствене људске и материјалне ресурсе без савезничке подршке. Под субјектима мобилизације подразумевају се државни органи, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица и предузетници од значаја за одбрану, јединице цивилне заштите и субјекти система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања. Обвезници мобилизације јесу грађани којима је утврђена војна, радна и материјална обавеза и правна лица и предузетници којима је утврђена материјална обавеза (Уредба о спровођењу мобилизације, 2014: чл. 2). Способност брзе и ефикасне мобилизације има и значајну одвраћајућу функцију, јер потенцијалном противнику сигнализира да иницијална војна предност не подразумева и стратегијску надмоћ како сукоб одмиче. Међутим, стварна вредност мобилизацијског механизма зависи од степена ажурности евиденција, демографске структуре становништва, економске одрживости и редовне провере процедура кроз вежбе, јер у супротном мобилизација остаје формално прописана, али оперативно ограничена.

Полазећи од разматрања војне неутралности, концепта тоталне одбране и упоредне анализе система одбране европских држава, може се констатовати да одрживост стратегијског концепта одбране зависи од степена функционалне интеграције његових основних компонената. Војна неутралност, као облик безбедносног опредељења, подразумева постојање сопствених, свеобухватно развијених одбрамбених способности и јасно уређеног система одбране, способног за деловање у различитим условима безбедносног угрожавања. Искуства европских држава, као и историјски модел општенародне одбране на простору СФРЈ, указују да концепти засновани на ширем ангажовању друштва захтевају високу институционалну, организациону и функционалну уређеност, те да само формално нормативно уређење није довољно уколико није праћено функционалном координацијом између војне, цивилне и економске компоненте одбране. У том контексту, анализа савременог стратегијског концепта одбране Републике Србије усмерена је на сагледавање степена његове системске заокружености и практичне имплементације.

7.1. Субјекти система одбране Републике Србије

Уважавајући системски приступ, систем одбране Републике Србије у овом раду разматра се као сложена и функционално организована целина, састављена од међусобно повезаних и функционално условљених елемената. У том оквиру јасно су разграничени елементи система, чија међусобна повезаност и усклађеност представљају основ за стабилно функционисање и ефикасно остваривање одбрамбених интереса. Његова стабилност и ефикасност заснивају се на јасно дефинисаним надлежностима, хијерархији, интеракцијама и повратним везама између управљачког и извршног дела система, уз континуирану повезаност са унутрашњим и спољашњим безбедносним окружењем. Тако уређен систем омогућава непрекидност деловања, прилагодљивост променама у безбедносном окружењу и ефикасно извршавање задатака у миру, ванредном стању и рату. У складу са Стратегијом одбране, систем одбране састоји се од управљачког и извршног дела, као два међусобно условљена дела (СО РС, 2019: т. 6.1) чија усклађеност обезбеђује стабилност функционисања система. Оваква дводелна структура система одбране одражава системску поделу на ниво

одлучивања и ниво извршавања, што представља основну претпоставку функционалне кохерентности концепта тоталне одбране.

Законом о одбрани је 2007. године (чл. 4) дефинисано неколико основних појмова, тако да је систем одбране појмовно одређен као део система националне безбедности и јединствен облик организовања припрема за извршавање задатака одбране, спровођења 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. Снаге одбране у ширем смислу су људски и материјални потенцијали Србије, а у ужем смислу – организоване структуре субјеката система одбране; војна одбрана обухвата институције и активности на припреми и одбрани од војних изазова, ризика и претњи безбедности; цивилна одбрана обухвата институције и активности на припреми и одбрани од невојних изазова, ризика и претњи безбедности. Због недореченості у овим одређењима, Законом о изменама и допунама Закона о одбрани је 2015. године (чл. 2) измењен члан 4 и одредбе које се односе на систем одбране, а којима се дефинише циљ система и проширује његово деловање и на унутрашњем плану, тако да је: систем одбране део система националне безбедности који представља јединствену, нормативно, структурно и функционално уређену целину, чији је циљ заштита суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности Републике Србије од свих облика спољног и унутрашњег угрожавања у миру, ванредном стању и рату. Истим чланом Закона је 2015. године дефинисан и став да одбрана Србије обухвата војну и цивилну одбрану. Појам цивилне одбране је редефинисан и цивилна одбрана је суштински раздвојена од цивилне заштите. Као субјекти система одбране наведени су: грађани, државни органи, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска Србије. Ове измене чине саставни део сада актуелног Закона о одбрани. Уопштено, систем одбране Републике Србије требало би да обухвати све расположиве људске и материјалне ресурсе, а који се организују са циљем остваривања одбрамбених интереса државе.

Системом одбране Србије управљају највиши носиоци законодавне и извршне власти, у складу са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, законом и другим прописима. Њихово деловање је усмерено на обезбеђивање претпоставки за стабилно функционисање система, као и за употребу Војске Србије и других снага одбране у миру, ванредном стању и рату, а ради заштите и остваривања одбрамбених интереса. Улоге појединих субјеката управљачког дела система одбране разликују се по нивоу одлучивања и надлежностима, али су функционално повезане у јединствен механизам управљања. Управљачки део система оличен је у Народној скупштини, Председнику Републике Србије, Влади Републике Србије, Министарству одбране Републике Србије, Генералштабу Војске Србије и Савету за националну безбедност, при чему њихове надлежности представљају институционални механизам управљања системом и обезбеђивања јединства деловања у различитим условима функционисања (МО РС, 2023).

Народна скупштина одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање; остварује демократску и цивилну контролу над Војском Србије, као и над другим снагама одбране; обезбеђује финансијске, нормативно-правне и друге претпоставке за функционисање и развој система одбране; и обавља друге послове у складу са Уставом и законом. Председник Републике, у складу са Уставом и законом, врши функцију команданта Војске Србије и има кључну улогу у систему одбране. У том својству усваја Доктрину Војске Србије[91], усваја

[91] Доктрина Војске Србије је основни документ у којем се дефинишу општа опредељења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске Србије. Овим документом разрађују се утврђени основи за изградњу професионалне и ефикасне Војске Србије, материјално и финансијски одрживе,

План одбране и наређује његово спровођење, даје сагласност на нацрте основних докумената планирања развоја и доноси смернице за изградњу оперативних и функционалних способности Војске Србије. Поред наведеног, председник Републике обавља и друге послове у области одбране, у складу са Уставом и законом. Влада Републике Србије утврђује и води политику одбране и представља један од кључних субјеката управљања системом одбране. Она усваја или предлаже Народној скупштини стратегијска документа и документа планирања развоја и употребе система одбране, као и мере усмерене на обезбеђивање финансијских, нормативно-правних и других претпоставки за његово функционисање и развој. У оквиру својих надлежности, Влада обавља и друге послове у области одбране, у складу са Уставом и законом. Министарство одбране, у оквиру свог делокруга, предлаже и спроводи политику одбране и обезбеђује извршавање закона, међународних уговора и других општих аката из области одбране. Оно израђује и предлаже на усвајање нацрте закона и стратегијска документа, као и документа планирања развоја система одбране и употребе Војске Србије. Министарство одбране уређује организацију система одбране, систем обуке и управља људским, материјалним и финансијским ресурсима. Поред тога, планира, координира и надзире извршавање обавеза других субјеката система одбране у погледу припрема за одбрану, у складу са законом. Организациона структура Министарства одбране успостављена је у складу са законом и подзаконским актима којима се уређују делокруг, унутрашње уређење и систематизација радних места у министарствима. На челу Министарства одбране налази се министар одбране, који руководи радом министарства и одговоран је за спровођење политике одбране. У обављању послова министру помаже државни секретар, као највиши функционер унутар извршне структуре министарства. Унутрашња организација Министарства одбране обухвата више нивоа и типова организационих јединица. Посебне унутрашње јединице чине Генералштаб Војске Србије, Кабинет министра одбране, Секретаријат Министарства одбране и Војно правобранилаштво. Основне унутрашње јединице организоване су у виду сектора: Сектор за политику одбране, Сектор за људске ресурсе, Сектор за материјалне ресурсе, Сектор за буџет и финансије, као и Сектор за инфраструктуру и услуге стандарда. У саставу Министарства делују и органи управе: Инспекторат одбране, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција; док уже унутрашње јединице обухватају Одсек за интерну ревизију и Генералног инспектора служби. Као самосталне управе функционишу Управа за односе са јавношћу и Управа за војно здравство, а у оквиру Министарства делује и Универзитет одбране као самостална високошколска установа (МО РС, 2023: 39-40).

Посматрано са становишта системског приступа, Министарство одбране представља кључни елемент управљачког подсистема одбране, у којем се концентришу функције планирања, координације, нормативног уређења и контроле. Његова унутрашња организација омогућава функционалну диференцијацију по областима деловања, али истовремено обезбеђује јединство управљања кроз јасну хијерархијску структуру и вертикалу одлучивања. На тај начин се обезбеђује повезаност стратегијског нивоа са оперативним и извршним делом система одбране, што представља један од основних предуслова стабилности и ефикасности система у целини. Реформама система одбране после 2000. године, а ради ефикасније цивилне контроле војске, у организацијски састав Министарства одбране укључен је и Генералштаб Војске Србије (Закон о одбрани, 2007/2018: чл. 15). Генералштаб Војске Србије представља највиши стручни и штабни орган за припрему и употребу Војске у миру, ванредном и ратном стању, који функционише као посебна унутрашња организациона

интероперабилне са војскама држава партнера, модерно опремљене и оспособљене за реализацију мисија и задатака. Доктрина Војске Србије је заснована на Стратегији одбране Републике Србије и представља највиши хијерархијски доктринарни документ и исходиште за разраду доктринанижег нивоа општости (Доктрина Војске Србије, 2010: 6).

целина у саставу Министарства одбране. Његове активности обухватају израду доктринарних и планских докумената, изградњу оперативних и функционалних способности Војске Србије, организовање мера приправности, као и припрему аката о организацији команди, јединица и установа Војске Србије. У оквиру Генералштаба Војске Србије организоване су управе и одељења функционалног карактера, која обухватају област људских ресурса, обавештајно-извиђачке послове, оперативне послове, логистику, развој и опремање, телекомуникације и информатику, обуку и доктрину, финансије, цивилно-војну сарадњу и војну полицију. Ова функционална подела омогућава специјализацију у оквиру кључних области деловања и ствара институционалне претпоставке за интегрисано планирање и употребу снага. Организациона структура конципирана на овај начин одражава настојање да се обезбеди професионална, оперативно способна и нормативно уређена војна организација, прилагођена савременим безбедносним изазовима и захтевима концепта тоталне одбране.

Савет за националну безбедност формиран је 2007. године на основу Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије (2007/2012: чл. 5-10) и Одлуке о Савету за националну безбедност Републике Србије (Одлука о Савету, 2007) као тело Републике Србије које обавља одређене задатке из области националне безбедности. Чланови савета су: председник Републике, председник Владе, министари одбране, унутрашњих послова и правде, начелник Генералштаба ВС и директори служби безбедности. На седнице Савета могу бити позвани и руководиоци других државних органа и институција и друга лица која нису чланови Савета. Поред осталих активности, Савет разматра питања из области одбране и међусобне сарадње органа у области одбране, а ради стварања услова за јединствену употребу и ангажовање снага одбране у ванредном стању и рату. Надлежни државни органи дужни су да у складу са својим уставним и законским положајем сарађују са Саветом у питањима из надлежности Савета, а пре свега у извршавању закључака Савета (Одлука о Савету, 2007: т.3.7).

Извршни део система одбране, превентивним деловањем, ефикасном употребом снага и отклањањем последица угрожавања безбедности, обезбеђује заштиту и остваривање одрамбених интереса (СО РС, 2019: т. 6.3). Структура извршног дела система одбране прилагођава се природи изазова, ризика и претњи. Извршни део система одбране чине Војска Србије и друге снаге одбране, које представљају оперативну основу за непосредно извршавање задатака одбране у миру, ванредном стању и рату. Њихова улога огледа се у реализацији одлука и смерница донетих у оквиру управљачког дела система одбране, као и у непосредном супротстављању различитим облицима угрожавања безбедности. У контексту концепта тоталне одбране, извршни део система представља оперативну материјализацију стратегијског опредељења, при чему степен његове интегрисаности одређује стварну одбрамбену способност државе.

Друге снаге одбране чине државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и грађани који, у складу са законом, извршавају задатке припрема за одбрану и одбрану. Њихови основни задаци обухватају припреме за одбрану, обезбеђивање успешног функционисања органа власти и привредних субјеката, заштиту и спасавање, као и обезбеђивање услова за живот и рад грађана и задовољење потреба снага одбране у ванредном стању и рату. Друге наоружане снаге одбране обухватају специјалне јединице Полиције, посебне јединице Полиције и интервентне јединице Полиције, које у складу са својом наменом, задацима и способностима могу изводити борбена дејства (МО РС, 2024: 16). На тај начин, војна компонента одбране ослања се на функционалну подршку ширег државног и друштвеног система.

Врховна команда, иако се према одређеним документима предвиђа да се формира у време ванредног и ратног стања као највиши орган руковођења и командовања системом одбране Републике Србије, није озакоњена ниједним важећим законом Србије. У *Белој књизи одбране Републике Србије* (МО РС, 2023) и у *Концепту одбране (сажетак)* (МО РС, 2024) наводи се да „ради јединственог командовања и руковођења снагама одбране у ванредном и ратном стању предвиђено је образовање Врховне команде и Штаба Врховне команде (МО РС, 2023: 36), односно, Врховна команда би била „највиши орган који обједињава командовање и руковођење снагама одбране у целини или у деловима. Врховном командом руководи Председник Републике, као врховни командант“ (МО РС, 2024: 13). Поред председника, предвиђено је да су стални чланови Врховне команде и: председник Народне скупштине, председник Владе, министари одбране, унутрашњих послова, спољних послова и правде, начелник Генералштаба ВС и директори Безбедносно-информативне агенције, Војнообавештајне агенције, Војнобезбедносне агенције и Полиције (МО РС, 2024: 12-13). Концептом тоталне одбране је предвиђено и да: Штаб Врховне команде, којим командује начелник Генералштаба, представља стручни орган задужен за припрему и спровођење одлука врховног команданта; у ратном стању свим снагама одбране које учествују у операцијама командује командант из Војске Србије у складу са плановима и наређењима претпостављене команде; и, ако је у ванредном стању носилац планирања, организовања и извођења операција из другог субјекта одбране, снагама одбране командује лице из састава тог субјекта одбране. Војна одбрана, у случају ратног или ванредног стања обухвата Војску Србије и друге наоружане снаге одбране, док се предвиђа и могућност образовања команди цивилне одбране на територијалном принципу за потребе руковођења снагама одбране које изводе цивилну одбрану (МО РС, 2024: 13). Команда цивилне одбране може образовати стручно-оперативне тимове као помоћна стручна тела, а у ванредном и ратном стању „руководи и координира штабовима за ванредне ситуације и координира са МУП ради спровођења задатака цивилне заштите, и центрима Министарства одбране, ради спровођења осталих задатака цивилне одбране у зони/рејону своје одговорности“ (МО РС, 2024: 14). Треба напоменути да команде цивилне одбране не постоје ни на једном делу нити нивоу територијалне поделе Србије, а предвиђене су Републичка команда (командант је председник Владе) и покрајинске, окружне, градске и општинске команде цивилне одбране. Не постоје ни разрађене процедуре како би се успоставило руковођење, с обзиром на то да су субјекти цивилне одбране многобројни и веома различити по функцијама и делокругу делатности, од државних органа до предузетника.

Субјекти система одбране врше припреме за одбрану које представљају скуп политичких, економских, војних, нормативноправних, организационих, образовно-васпитних, кадровских, материјалних, информационих и других мера и активности (МО РС, 2024: 19). Ове мере и активности се предузимају ради стварања услова за извођење одбране и спроводе се непрекидно у складу са плановима одбране и плановима развоја система одбране. Спровођењем правовремених и потпуних припрема стварају се услови за одвраћање и супротстављање потенцијалном непријатељу, превентивно деловање, спречавање стратегијског и оперативног изненађења, организован и брз прелазак државе и друштва на функционисање у ванредном или ратном стању, ефикасно функционисање система одбране и свеобухватан и јединствен одговор на изазове, ризике и претње. С обзиром на њихов основни циљ и функцију, припреме се спроводе у миру, а њихово спровођење се наставља и интензивира у ванредном и ратном стању. Припреме за одбрану обухватају планирање и спровођење припрема и у тим активностима учествују сви субјекти система одбране. Припреме за одбрану обухватају припреме Војске Србије, припреме државних органа, органа аутономних покрајина и органа јединица локалне самоуправе, припреме привредних друштава, других правних лица и предузетника и припреме грађана (МО РС, 2024: 19-20). Правна лица (привредна друштва и друга правна лица) која су од значаја за одбрану државе

(одређује их Министарство одбране у сарадњи са другим ресорним министарствима) дужна су да у обављању својих делатности врше и послове одбране земље који се односе на планирање, организовање, припремање и оспособљавање за рад у условима ратног и ванредног стања; одговорна су за обезбеђивање обима производње и вршење услуга у делатностима за које су регистрована, на нивоу који је утврђен плановима одбране и одлукама надлежних органа. Ова правна лица својим плановима обухватају: мере којима обезбеђују вршење те производње и услуга, снабдевање сировинама, репроматеријалом, енергијом и другим потребама у складу с Планом одбране Републике Србије, односно с посебним задацима и обавезама; потребан број радника за вршење производње и услуга; заштиту радника и материјалних и других добара, као и друге мере. Влада својим решењима (решења су поверљива и нису јавно доступна) одређује правна лица која су од значаја за одбрану и за њих обезбеђује подстицајна средства за функционисање и утврђује приоритете у погледу снабдевања сировинама, репроматеријалом, резервним деловима, алатима, енергентима и радном снагом (Влада РС, 2008: чл. 1-14). Закон о одбрани (2007: чл. 73-75) је издвојио тзв. *посебна правна лица* чија је делатност у области друмског, железничког, ваздушног и саобраћаја на унутрашњим пловним путевима и ПТТ саобраћаја и друге носиоце телекомуникационих система, који су дужни да за време ратног и ванредног стања, као и при мобилизацији Војске Србије, првенствено врше услуге које утврди Министарство одбране, за шта им припада надокнада стварних трошкова.

Овакво нормативно уређење система одбране указује на формално успостављен интегрисани модел, у којем су управљачки и извршни подсистем јасно дефинисани и међусобно повезани. Међутим, формална нормативна заокруженост не мора нужно подразумевати и потпуну организациону и оперативну интеграцију у пракси. Степен стварне функционалне повезаности свих елемената, нарочито у домену координације војне и цивилне компоненте, од пресудног је значаја за ефикасност концепта тоталне одбране. Уколико механизми сарадње, координације и мобилизације нису довољно институционално разрађени и оперативно имплементирани, долази до дисбаланса између формално дефинисаног концепта и његове стварне применљивости.

7.2. Војна одбрана и Војска Србије у систему одбране Републике Србије

Термин војна одбрана уведен је у Закону о одбрани из 2007. године, а представљала је „део одбране Републике Србије који обухвата институције и активности на припреми и одбрани од војних изазова, ризика и претњи безбедности“ (Закон о одбрани, 2007/2018, чл. 4). Законом о изменама и допунама Закона о одбрани из 2015. године, дефинисано је да одбрана Србије обухвата војну и цивилну одбрану, а појам војна одбрана је у односу на раније одређење измењен тако да „војна одбрана је део одбране Републике Србије који обухвата скуп мера и активности усмерених на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије употребом Војске Србије“ (чл. 2).

У складу са Законом о одбрани, Војска Србије представља организовану оружану снагу државе и основни је носилац оружаног супротстављања спољном угрожавању (Закон о одбрани, 2007/2018: чл. 30). Представља централну институционалну и оперативну полугу војне одбране као носеће компоненте система одбране Републике Србије, има централно место у извршном делу система одбране и представља кључни инструмент заштите суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије**.** Њена примарна улога јесте одбрана земље од оружане агресије, али јој је истовремено поверено и извршавање других мисија и задатака у складу са Уставом, законом и општеприхваћеним принципима међународног права који регулишу употребу силе. Законодавац је дефинисао да Војска Србије има три мисије које обухватају: одбрану Републике Србије од оружаног угрожавања споља, учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету, као и подршку

цивилним властима у супротстављању претњама безбедности (СО РС, 2019: т. 6.3). Одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља реализује се применом мера одвраћања, одбраном територије и одбраном ваздушног простора. Учешће у изградњи и очувању мира остварује се кроз међународну војну сарадњу и ангажовање у мултинационалним операцијама. Подршка цивилним властима реализује се пружањем помоћи у супротстављању тероризму, сепаратизму, организованом криминалу и другим облицима унутрашњег угрожавања безбедности, као и у случајевима природних непогода и техничко-технолошких и других несрећа. Поред наведених мисија, Војска Србије може обављати и друге задатке, на основу одлуке Народне скупштине. Реализација ових мисија врши се кроз извршавање конкретних задатака, у складу са законским и доктринарним оквиром. Законом се изричито утврђује да је Војска Србије носилац борбених операција и свих других облика оружаног супротстављања у ратном и ванредном стању. Посматрано из угла теорије одвраћања, значај Војске Србије у оквиру прве мисије не исцрпљује се у њеној борбеној моћи у ужем смислу, већ и у способности да генерише кредибилну перцепцију спремности, организованости и континуитета одбране. У условима војне неутралности, где се одбрана примарно ослања на сопствене капацитете, ова перцепција има нарочити значај, јер одвраћање подразумева уверљивост да држава располаже не само средствима за иницијално супротстављање, већ и механизмима за одржавање отпора у времену, као и могућност наношења губитака агресору који он није у могућности да поднесе. Из тог разлога се војна компонента мора тумачити као језгро ширег, системски интегрисаног одбрамбеног напора, који се у кризним условима ослања на резерву, логистику и функционалну подршку цивилног сектора.

Војска Србије обједињава све учеснике у борбеним операцијама и надлежна је за командовање свим снагама које изводе борбена дејства, у складу са законом и Доктрином Војске Србије. На овај начин се обезбеђује јединство командовања и јасна вертикала одлучивања у условима оружаног угрожавања. Припрема, организација, употреба и обезбеђење Војске Србије усмерени су ка изградњи способности које одговарају утврђеним безбедносним интересима и потребама одбране. Законом о одбрани (чл. 33) забрањује се било какво паравојно организовање, као и употреба Војске Србије у политичке, идеолошке или верске сврхе, чиме се наглашава њен државни, професионални и непартијски карактер, штити уставни поредак и спречава злоупотреба оружане силе ван институционалног оквира.

Припреме Војске Србије представљају једну од централних структурних компоненти остваривања стратегијског концепта одбране и имају изразит стратегијски карактер. Оне се спроводе континуирано, плански и свеобухватно, не само као административна обавеза, већ као механизам очувања кредибилитета одвраћања и функционалне одрживости система одбране у условима војне неутралности (Доктрина Војске Србије, 2010: 19). Основна сврха припрема није искључиво одржавање тренутне оперативне спремности, већ изградња способности за адаптацију, трансформацију и одрживост деловања у различитим степенима угрожености. Зато оперативне и функционалне способности команди, јединица и установа не представљају статичну категорију, већ динамички резултат интеракције кадровских, материјалних, организационих и доктринарних елемената. Степен постигнутих способности утврђује се системом контроле и евалуације, али је суштински значај припрема у томе што оне представљају мост између нормативно утврђеног концепта и његове реалне применљивости. На нивоу припрема се може уочити да ли концепт тоталне одбране функционише као интегрисани механизам или остаје декларативна конструкција. Носиоци припрема су Министарство одбране и Генералштаб Војске Србије, али њихова ефикасност зависи од степена институционалне координације са другим органима државе. Интензитет припрема варира у складу са проценом безбедносног окружења, што указује да је систем заснован на принципу еластичности и степеноване приправности. Способност убрзаног

преласка на више нивое приправности представља један од кључних показатеља функционалне зрелости система.

Припреме Војске Србије обухватају: обавештајно-безбедносне припреме, планирање развоја, планирање употребе, стратегијски и оперативни развој, припреме људских ресурса, мобилизацију, оспособљавање, материјалне и здравствене припреме и уређење и припрему територије. Обавештајно-безбедносне припреме представљају примарни инструмент стратегијске превенције. Њихова суштина није само прикупљање података, већ стварање аналитичке основе за доношење одлука у условима неизвесности. Кроз обавештајно-оперативне, извиђачке и контраобавештајне активности омогућава се правовремена идентификација индикатора угрожавања, што директно утиче на кредибилитет одвраћања. Из перспективе теорије одвраћања, благовремено познавање намера, способности и метода потенцијалног противника повећава вероватноћу рационалног управљања кризом и смањује ризик стратегијског изненађења. Стога обавештајно-безбедносне припреме представљају темељ читавог система припрема, јер условљавају квалитет свих осталих сегмената. Планирање развоја Војске Србије представља инструмент дугорочне адаптације одбрамбеног система променљивом безбедносном окружењу. Оно обухвата изградњу оперативних способности, организациони развој, приоритете опремања, систем обуке и доктрину. Аналитички посматрано, планирање развоја има двоструку функцију: прво, обезбеђује континуитет модернизације и структурне кохерентности; друго, служи као механизам рационализације ограничених ресурса. У условима ограничених финансијских могућности, селективни приступ модернизацији постаје нужност, што захтева прецизну процену приоритета и критичних способности.

Планирање употребе Војске Србије представља оперативну конкретизацију стратегијског концепта. Оно повезује сценарије угрожавања, стање снага и политичке одлуке у јединствен систем војног одговора. Посебан значај имају планови превенције криза и планови одговора на кризе. Овај двостепени приступ указује на настојање да систем не буде искључиво реактиван, већ проактиван и сценаријски припремљен. Стратегијски и оперативни развој представљају просторну и временску артикулацију способности. Док стратегијски развој дефинише мирнодопски распоред, оперативни развој омогућава концентрацију снага у складу са степеном угрожености. Кључни индикатор функционалности овог сегмента није само формално постојање планова, већ способност њихове брзе и ефикасне реализације. У условима савремених конфликата, време реакције постаје одлучујући фактор. Припрема људских ресурса обухвата планирање, регрутовање, селекцију, распоређивање, управљање каријером и морално-психолошку припрему. У системском смислу, људски фактор представља најзначајнију варијаблу одрживости одбране. Мотивација и професионализација нису само питање кадровске политике, већ и питање друштвене перцепције улоге Војске Србије. У условима војне неутралности, квалитет људског потенцијала директно утиче на кредибилитет одвраћања.

Мобилизација представља кључни инструмент трансформације мирнодопске структуре у ратну. Њена ефикасност условљена је степеном претходних припрема, функционалношћу резервног састава и институционалном координацијом са цивилним структурама. У аналитичком смислу, мобилизација представља тест реалне имплементације концепта тоталне одбране. Оспособљавање представља практичну верификацију оперативних способности. Индивидуална и колективна обука, школовање и усавршавање, као и обука за мултинационалне операције, представљају механизам стандардизације и интероперабилности. Обука за пружање помоћи цивилним властима додатно потврђује интеграцију војне и цивилне компоненте. Материјалне и здравствене припреме обезбеђују физичку одрживост система. Без адекватне логистике, модернизације и резерви, оперативне способности остају декларативне. Здравствена подршка представља фактор очувања људског

потенцијала, што у продуженим кризама постаје кључни елемент отпорности. Уређење и припрема територије омогућавају функционалну дубину одбране. Простор није пасивна категорија, већ активни елемент одбрамбене структуре. Превентивно размештање, инфраструктурна припрема и адаптација територије представљају предуслове извођења операција и заштите становништва.

Организациона структура Војске Србије заснива се на принципима јединства командовања, функционалне поделе надлежности и хијерархијске уређености. Организација се успоставља као мирнодопска и ратна, што омогућава прилагођавање структуре и капацитета различитим степенима безбедносног угрожавања. Овакво нормативно решење обезбеђује флексибилност система и његову способност преласка из мирнодопског у ратно стање. Војска Србије се по структури дели на видове, родове и службе, а по функцијама се организује у команде, јединице и установе. Видови Војске Србије су Копнена војска и Ратно ваздухопловство и противваздухопловна одбрана (РВ и ПВО) и представљају интегрисане организационе целине родова и служби које су релативно самосталне у борбеним дејствима на копну и у ваздушном простору. Копнена војска је вид Војске Србије са организацијом, саставом, оружјем и опремом прилагођеним извођењу операција на копну и има следеће задатке: изградња оперативних и функционалних способности, одбрана територије, одвраћање од агресије копненим снагама и спречавање изненађења, стварање услова за мобилизацију и развој Војске и других снага система одбране, учешће у дејствима против терористичких и побуњеничких снага; учешће у мултинационалним операцијама и међународној војној сарадњи и подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности (Доктрина Војске Србије, 2010: 14). РВ и ПВО је вид Војске Србије чији су организација, састав, оружје и опрема прилагођени извођењу операција по циљевима у ваздушном простору и из ваздушног простора. Основни задаци РВ и ПВО су: изградња оперативних и функционалних способности; контрола и заштита ваздушног простора; одвраћање од агресије ваздухопловним снагама и спречавање изненађења; противваздухопловна одбрана територије и снага Војске Србије; ваздухопловна ватрена подршка; извиђање из ваздушног простора; превожење ваздушним путем; трагање и спасавање; подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности и учешће у мултинационалним операцијама и у међународној војној сарадњи (Доктрина Војске Србије, 2010: 14).

Родови су делови Војске Србије који имају сродно основно наоружање и опрему, специфичну организацију, обуку и употребу и носиоци су једног дејства у оквиру борбених операција. Родови Војске Србије су: пешадија, оклопне јединице, артиљерија, инжињерија, артиљеријско-ракетне јединице за противваздухопловна дејства, авијација, речне јединице и јединице за електронска дејства. Службе су делови Војске Србије који имају специфичну опрему, организацију, обуку и употребу, а намењени су за остваривање једног од садржаја обезбеђења и подршке командовању. Службе у Војсци Србије се деле на опште службе (кадровска, телекомуникације, ваздушно осматрање и јављање, атомско-биолошко-хемијска, обавештајна, безбедносна, информатичка, геодетска, метеоролошка и навигацијска, финансијска, правна музичка и верска) и логистичке службе (техничка, интендантска, санитетска, ветеринарска, саобраћајна и грађевинска). Систем командовања и руковођења заснива се на три нивоа: стратегијском, оперативном и тактичком. На стратегијском нивоу носиоци командовања и руковођења су председник Републике, министар одбране и начелник Генералштаба Војске Србије. Овај ниво је надлежан за доношење кључних одлука у вези са употребом, развојем и приправношћу оружаних снага, као и за утврђивање основа организације Војске Србије. Хијерархијска уређеност, функционална разгранатост и јасно дефинисане надлежности представљају основу за стабилно функционисање Војске Србије (Доктрина Војске Србије, 2010; МО РС, 2023).

У системском смислу, овако структурисана организација омогућава да се у миру одржава континуитет развоја способности и приправности, док се у кризним условима обезбеђује трансформација ка ратној организацији и повећање обима деловања. Међутим, реални домет ових решења зависи од степена унапред разрађених процедура мобилизације и координације, као и од способности система да интегрише резерву и цивилне капацитете у јединствен механизам тоталне одбране. Уколико та интеграција остане претежно нормативна, без редовног увежбавања и оперативне провере, јавља се ризик дисконтинуитета између формалне уређености и стварне применљивости концепта у условима угрожавања. На оперативном нивоу командовање се остварује преко Команде Копнене војске, Команде РВ и ПВО и Команде за обуку, чија је организација прилагођена структури и функцијама Генералштаба. Ове команде обезбеђују оперативно управљање снагама и реализацију додељених мисија у складу са плановима и одлукама стратегијског нивоа. Тактички ниво обухвата команде бригада, јединице њиховог ранга и ниже јединице, које непосредно извршавају задатке и реализују оперативне планове на терену. Оваква организација омогућава јасну вертикалу одлучивања и ефикасно преношење наређења од стратегијског ка тактичком нивоу, чиме се обезбеђује функционална повезаност свих делова система.

Састав Војске Србије нормативно је уређен тако да обезбеђује функционалну, кадровску и организациону одрживост система одбране у миру, ванредном и ратном стању. У складу са законом, Војска Србије се састоји од сталног и резервног састава, чиме се обезбеђује комбинација професионалне структуре и мобилизацијског потенцијала (Закон о Војсци Србије, 2007/2025). Стални састав чине професионални припадници Војске Србије и војници на служењу војног рока, док резервни састав обухвата резервне официре, резервне подофицире и војнике у резерви. Резерва је даље подељена на активну и пасивну, при чему се активна резерва заснива на уговорном односу и обухвата лица млађа од 60 година која су оспособљена за обављање војних дужности, и омогућава релативно брзу попуну и јачање оперативних јединица у случају потребе. (Закон о војној, радној и материјалној обавези [Закон о ВРМО], 2009/2018: чл. 54-57). Овиме се указује на тежњу да се успостави флексибилан кадровски модел, у којем професионално језгро обезбеђује континуитет деловања и оперативну стабилност, док резерва представља инструмент проширења капацитета у ванредним околностима. Припадници Војске Србије могу бити војна лица и цивилна лица на служби у Војсци Србије. Појам службе обухвата вршење војних и других дужности како у сталном, тако и у резервном саставу, као и распоређивање професионалних војних лица у Министарство одбране и друге државне органе, као и њихово ангажовање у међународним активностима у складу са законом. На тај начин кадровски систем Војске Србије није ограничен искључиво на јединице, већ представља део шире институционалне структуре система одбране.

Војна лица обухватају професионална војна лица, војнике на служењу војног рока и лица у резервном саставу док се налазе на војној дужности. Посебан статус имају ученици и кадети војношколских установа који се школују за војне дужности, јер се и они у погледу права и обавеза третирају као војна лица. Професионална војна лица обухватају официре, подофицире и професионалне војнике по уговору, што обезбеђује јасну хијерархијску структуру командовања и функционалну расподелу одговорности унутар система. Поред војних лица, у систему Војске Србије ангажована су и цивилна лица на служби, која се деле на војне службенике и војне намештенике, а обављају стручне, управне, правне, информатичке и финансијске послове, као и пратеће и техничке задатке. Овакво раздвајање борбених и подржавајућих функција доприноси професионализацији система и омогућава да се оперативне јединице фокусирају на своју основну намену. Нормативна одредба о равноправности жена и мушкараца у систему одбране указује на формалну посвећеност принципу једнаких могућности унутар војне организације, док је унапређење родне

равноправности постављено као једно од стратегијских опредељења Министарства одбране (МО РС, 2023: 52).

Законско уређење састава Војске Србије показује да је модел одбране заснован на комбинацији професионалног језгра и резервног потенцијала, уз јасно дефинисан статус припадника и институционалну контролу кадровске структуре. Такав концепт омогућава истовремено одржавање оперативне способности у миру и обезбеђивање мобилизације у условима кризе и рата, што представља једну од структурних претпоставки концепта тоталне одбране. Постојање активне и пасивне резерве, могућност уговарања активне резерве, као и нормативна основа за служење војног рока, указују да систем одбране формално располаже механизмима ширег друштвеног укључивања у одбрану земље. Међутим, степен стварне функционалности ових механизама зависи од реалног обима попуне резервног састава, нивоа његове обучености, континуитета кадровске политике и способности система да обезбеди брз прелаз из мирнодопске у ратну организацију. Уколико резервна компонента остане превасходно нормативно уређена, без довољно развијених организационих процедура, материјалне подршке и редовног кондицирања, концепт тоталне одбране задржава формалну заокруженост, али постаје оперативно ограничен. У контексту војне неутралности, која подразумева ослонац на сопствене снаге и ресурсе, одрживост стратегијског концепта одбране у значајној мери зависи од систематског развоја и интеграције професионалне и резервне компоненте у јединствену и функционално повезану одбрамбену целину. Са становишта стратегијског концепта одбране, ово значи да се ефикасност војне компоненте не процењује изоловано, већ у односу на капацитет целог система да обезбеди континуитет управљања, логистичку подршку и функционалну синхронизацију са цивилном компонентом у условима ванредног и ратног стања. Управо у томе се испољава системска природа тоталне одбране: Војска Србије представља носећу оперативну основу, али степен реалне одбрамбене способности државе зависи од тога да ли остали елементи система могу да подрже и одрже њено деловање током продужених криза.

Према *Global Firepower* индексу за 2026. годину, Србија заузима 63. место од 145 земаља по укупној војној потенцијалној снази (Global Firepower, 2026). Овај показатељ указује да Војска Србије има релативно значајан капацитет у регионалном контексту, као и потребу да настави унапређење опремљености, технологије и интегрисаног система командовања у складу са савременим безбедносним изазовима. Војска Србије располаже активним саставом од око 28.150 припадника, од чега: копнена војска броји 13.250 лица, ратно ваздухопловство и противваздухопловна одбрана 5.100 лица, команда за обуку 3.000 лица, Гарда 1.600 и „остало у оквиру Министарства одбране“ 5.200 лица, уз припаднике жандармеријско/паравојних снага од 3.700 лица, као и резервни састав од 50.150 припадника (IISS, 2025: 129). Иако бројчано не припада категорији великих европских армија, структура Војске Србије показује карактеристике компактне, професионализоване силе са способношћу концентрисаног деловања у националном простору. Структурно, активни састав обухвата Копнену војску, РВ и ПВО, Команду за обуку, Гарду и друге организационе целине у оквиру Министарства одбране. У системском смислу, овако постављена организација омогућава да се у миру одржава континуитет развоја способности и приправности, док се у кризним условима обезбеђује трансформација ка ратној организацији и повећање обима деловања. Међутим, реални домет ових решења зависи од степена унапред разрађених процедура мобилизације и координације, као и од способности система да интегрише резерву и цивилне капацитете у јединствен механизам тоталне одбране. Уколико та интеграција остане претежно нормативна, без редовног увежбавања и оперативне провере, јавља се ризик дисконтинуитета између формалне уређености и стварне применљивости концепта у условима повишеног угрожавања.

Копнена војска заснива своју оперативну релевантност на комбинацији маневра, ватрене моћи и обезбеђења, уз ослањање на логистику и инжињерију. У том смислу, оклопно-механизовани капацитети (229 главних борбених тенкова од чега 195 тенкова М-84, 30 тенкова Т-72MS и 4+ тенка М-84AS1 у фази тестирања) представљају језгро способности за брзо концентрисање снага и реаговање у простору (IISS, 2025: 130). Покретљивост и заштита људства додатно се обезбеђују савременијим оклопним возилима домаће производње у различитим варијантама намене (Лазар 3, Милош, BOV OT), чиме се унапређују способности у задацима обезбеђења, патролирања и подршке цивилним властима у кризним ситуацијама. Ватрена подршка и способност генерисања губитака потенцијалном противнику, као кључни елемент копненог одвраћања, остварују се кроз артиљеријско-ракетне капацитете: самоходна хаубица Nora B-52 (18 комада, калибра 155 милиметара), 132 вучна оруђа, 81 вишецевни ракетни систем (М-63 Пламен, М-77 Огањ, М-87 Оркан) и 163 минобацача, што омогућава брзо премештање и дејство уз већу заштиту посада, док вишецевни лансери ракета доприносе масирању ватре и стварању ефеката на већим дубинама (IISS, 2025: 131). Ови капацитети омогућавају различите нивое ватрене подршке, од тактичког до оперативног нивоа, чиме се ствара способност концентрисаног дејства и повећава трошак потенцијалне агресије, што даље представља један од основних елемената копненог одвраћања. У савременим условима, значај ових средстава није само у њиховој ватреној моћи, већ и у способности да буду интегрисана у јединствен систем извиђања, навођења и командовања, чиме се скраћује циклус „откривање–одлучивање–дејство“ и повећава реална ефикасност ограничених ресурса. Оперативна употребљивост копнене компоненте додатно зависи од способности обезбеђења (нпр. логистика, телекомуникације...), јер у условима продужених криза одрживост система (снабдевање, ремонт, евакуација и медицинска подршка) одређује границе борбеног напора. Због тога се копнена способност не може тумачити искључиво кроз број и тип средстава, већ као функционална целина у којој су маневарске, ватрене и подржавајуће компоненте међусобно условљене.

Посебан значај у стратегијском концепту одбране у условима војне неутралности има РВ и ПВО, јер способност заштите ваздушног простора представља један од најосетљивијих и најскупљих сегмената савременог одвраћања. Оперативно, ваздухопловна компонента располаже са 14 ловачких авиона МиГ-29 различитих варијанти (3 МиГ-29, 3 МиГ-29UB и 8 МиГ-29SE), што представља основу способности контроле и заштите ваздушног простора (IISS, 2025: 131). Поред ловачке авијације, структура укључује и ловачко-јуришне авионе J-22/NJ-22 Орао, као и транспортну авијацију и хеликоптерске капацитете. У категорији хеликоптера наводи се 12 јуришних хеликоптера (укључујући Ми-24 и Ми-35М) и 52 вишенаменска хеликоптера различитих типова, међу којима и H145M и варијанте Ми-17 (IISS, 2025: 131). Оваква структура омогућава истовремено извршавање одбрамбене функције и пружање подршке цивилним властима, што је у складу са другом и трећом мисијом Војске. Противваздухопловна одбрана представља кључни сегмент укупног система одбране ваздушног простора. Према истом извору, у категорији система земља–ваздух (SAM) наводи се укупно 23+ система, укључујући 4 система средњег домета FK-3, као и системе малог домета (S-125M Neva-M, 2K12 Kub, HQ-17AE) и 6 самоходних артиљеријско-ракетних система Панцир-С1 (IISS, 2025: 131). У аналитичком смислу, њена вредност није одређена искључиво номиналним дометом појединачних система, већ пре свега степеном интеграције радарско-осматрачких капацитета, командно-информационих решења и ватрених јединица у јединствен систем управљања борбеним дејствима. Тиме се повећава вероватноћа преживљавања снага и инфраструктуре у почетној фази угрожавања, али и способност наставка деловања, што одвраћању даје димензију издржљивости.

Република Србија нема морнарицу у класичном смислу, али је након стицања независности Црне Горе 2006. године, Речна флотила, остала је у саставу Војске Србије и организационо је

потчињена Копненој војсци. Њена улога није пројекција силе у поморском домену, већ обезбеђивање контроле и заштите унутрашњих пловних путева, подршка копненим снагама, заштита критичне инфраструктуре и учешће у задацима безбедности на рекама. Речна флотила располаже са четири патролна чамца (Type-20 и „Јадар“), четири миноловца класе „Нештин“, четири десантна пловила (Type-22), као и пловилима за логистичку и техничку подршку, укључујући пловило „Шабац“, „Козара“ и RPN-43 (IISS, 2025: 130–131). У категорији наоружања миноловци класе „Нештин“ опремљени су лансерима система 9K32 Strela-2, што указује на способност ограничене противваздухопловне заштите у речном домену. Посматрано у ширем стратегијском контексту, значај речне компоненте огледа се пре свега у обезбеђивању контроле над унутрашњим пловним правцима, који имају и економску и безбедносну димензију. Дунав као међународни пловни коридор представља важан елемент националне инфраструктуре, те способност његове заштите и контроле доприноси укупној отпорности система одбране. Капацитети речне компоненте не могу бити упоређивани са класичним поморским снагама, али њихова улога у домену унутрашње безбедности, противдиверзантских активности, заштите инфраструктуре и подршке копненим снагама представља функционалан сегмент концепта тоталне одбране.

Модернизација је значајнијих фактора одрживости стратегијског концепта одбране. Савремени безбедносни изазови, технолошки развој наоружања и динамика регионалних војних капацитета намећу потребу континуираног унапређења технике, средстава и система командовања. У копненом домену, модернизација обухвата унапређење оклопних и артиљеријских капацитета, укључујући развој и тестирање варијанти тенка M-84AS1, као и одржавање и унапређење система самоходне артиљерије и ракетних система (IISS, 2025: 130–131). Ови процеси указују на настојање да се постојећа средства интегришу у јединствен систем командовања, извиђања и управљања ватром, што представља предуслов ефикасне употребе снага у условима савремених претњи. Србија наставља модернизацију ваздухопловних и противваздухопловних способности, укључујући увођење система дугог средњег FK-3, система малог домета HQ-17AE и самоходних артиљеријско-ракетних система Панцир-С1 (IISS, 2025: 131). У домену ваздухопловства, посебно је значајан уговор о набавци 12 вишенаменских борбених авиона Rafale F4 (вредност око 2,7 милијарди евра), са првим испорукама планираним за 2028. годину. У том смислу, модернизација не представља само питање набавке нових средстава, већ и процес интеграције постојећих капацитета, дигитализације управљања, унапређења обуке и повећања интероперабилности. Уколико модернизација не прати структурну организацију и кадровску политику, долази до дисбаланса између нормативно постављеног концепта и реалне одбрамбене способности. У условима војне неутралности, модернизација добија и додатну системску димензију: она непосредно утиче на кредибилитет одвраћања и на способност да се ограничени ресурси претворе у функционалне способности релевантне за реалне сценарије угрожавања. Зато се модернизација не може свести на парцијалну замену средстава, већ подразумева и изградњу интегрисаних командно-информационих решења, јачање логистичке одрживости и подизање нивоа оперативне интероперабилности унутар сопственог система, као предуслова ефикасне употребе снага у миру и рату. Набавком суперсоничних балистички ракета ваздух-земља кинеске производње домета до 400 километара типа СМ-400, које носе модернизовани авиони МиГ-29, значајно су унапређене способности Ратног ваздухопловства. Према изјавама Начелника ГШ Војске Србије генерала Милана Мојсиловића, планом модернизације за период 2027-2032. година биће обухваћено више програма, између осталог и: програм „дигитализација армије“ којим се, уз примену напредних хардверских и софтверских решења, унапређује прикупљање, обрада и размена података, оптимизација и скраћивање процеса доношења одлука, интегрисање борбених система и убрзавање динамике борбених дејстава; програм усавршавања јединица за електронска дејства; програми за повећање ефективности РВ и ПВО; производња и набавка беспилотних

летелица; и, програми повећања даљине дејства и прецизности артиљерије (Брадић, 15. март 2026).

Полазећи од чињенице да савремени безбедносни изазови и претње имају изражен транснационални карактер, Република Србија сарадњу у области одбране препознаје као инструмент јачања националне безбедности и развоја система одбране. У оквиру концепта војне неутралности, ова сарадња се третира као функционална допуна сопственим одбрамбеним капацитетима, а не као механизам формалног савезништва, при чему се реализује у складу са националним интересима и безбедносним потребама. Учешће припадника Министарства одбране и Војске Србије у мултинационалним операцијама представља практичну реализацију мисије учешћа у изградњи и очувању мира у региону и свету. Овакво ангажовање омогућава стицање искустава, унапређење интероперабилности и развој професионалних капацитета Војске Србије, уз истовремено очување статуса војне неутралности. Оно не представља само спољнополитички инструмент, већ и функционални елемент јачања укупне одбрамбене способности, јер омогућава стицање искуства, проверу процедура и интеграцију војних капацитета у шире безбедносне токове.

Под трећом мисијом Војске Србије предвиђено је њено ангажовање у пружању помоћи цивилним властима у случајевима природних и техничко-технолошких несрећа већих размера, као и других облика невојног угрожавања безбедности. Ово ангажовање обухвата употребу људских, техничких и логистичких капацитета Војске Србије ради спасавања становништва, заштите материјалних добара и пружања подршке у санацији последица кризних ситуација. На тај начин потврђује се улога Војске Србије у ширем систему заштите и спасавања, али и њена интегрисаност у укупни концепт безбедности, у којем се војна компонента функционално повезује са цивилним структурама у циљу очувања стабилности и отпорности друштва. Оваква улога Војске Србије представља конкретну манифестацију интеграције војне и цивилне компоненте система одбране, чиме се практично остварује принцип свеобухватности и јединства деловања у условима различитих облика угрожавања.

Подаци о бројности, структури и врстама средстава указују да систем одбране располаже оперативном основом за контролу територије, заштиту ваздушног простора и обезбеђивање унутрашњих пловних праваца. Модернизациони процеси у копненом и ваздушном домену, као и јачање противваздухопловне компоненте, усмерени су ка повећању ефикасности, отпорности и интероперабилности система. У том смислу, војна компонента обезбеђује кредибилан капацитет иницијалног одговора и одвраћања, што је од посебног значаја у условима војне неутралности, где се безбедност примарно заснива на сопственим ресурсима. Истовремено, анализа показује да стварни домет одбрамбене способности не произилази искључиво из материјалних и техничких капацитета, већ из степена функционалне интеграције свих видова, логистичке одрживости, мобилизацијске спремности и способности система да обезбеди континуитет управљања у условима продужених криза. Војна компонента стога представља носећу оперативну основу стратегијског концепта одбране, али њена пуна ефикасност условљена је повезаношћу са цивилном компонентом, економском базом и институционалним механизмима координације. Управо у томе се испољава системска природа концепта тоталне одбране, као модела који превазилази искључиво војну димензију и захтева интегрисано деловање целокупних државних ресурса. Уз то, припреме Војске Србије представљају оперативну артикулацију стратегијског концепта одбране. Њихов значај није ограничен на техничко-организациону сферу, већ обухвата стратегијску, кадровску, логистичку и институционалну димензију. Уколико су припреме свеобухватне, координисане и оперативно проверене, концепт тоталне одбране добија реалну функционалну вредност. У супротном, остаје нормативно дефинисан, али структурно недовршен.

7.3. Цивилна одбрана и улога грађана и привреде у систему одбране Републике Србије

7.3.1. Цивилна одбрана и цивилна заштита у Републици Србији

Иако је у прошлости било различитих тумачења појмова цивилне одбране и цивилне заштите, данас се ови ставови приближавају и цивилна одбрана се сматра скупом активности које су усмерене на заштиту и одбрану у ратним и ванредним условима и свима је заједничко да у томе учествују цивилне структуре друштва. Свеобухватну дефиницију цивилне одбране дао је професор Владимир Јаковљевић: „цивилна одбрана је део система обране земље и представља облик цивилног организовања државе и друштва, који претпоставља максимално ангажовање свих потенцијала цивилног сектора друштва у циљу заштите, одбране и спасавања становништва, материјалних и културних добара, обезбеђење неопходних претпоставки за функционисање привреде, органа власти, служби јавних делатности, у условима свих катастрофичних угрожавања у миру и рату, стварање што повољнијих услова за помоћ и подршку сопственим оружаним снагама у свим фазама њеног оперативног деловања, као и припрему за неоружано супротстављање и учешће у међународним операцијама пружања хуманитарне помоћи“ (Jakovljević, 2022: 70-71).

Цивилна одбрана представља интегралну компоненту система одбране Републике Србије и један од кључних елемената концепта тоталне одбране. За разлику од војне одбране, која је примарно усмерена на оружано супротстављање спољном угрожавању, цивилна одбрана обухвата мере и активности невојног карактера, чији је циљ обезбеђивање континуитета функционисања државе, обезбеђивање основних животних потреба становништава, привредна делатност примерена кризној ситуацији и подршка субјектима војне одбране. У оквиру концепта тоталне одбране, цивилна компонента нема помоћну, већ комплементарну улогу у односу на војну компоненту. Она обезбеђује услове за функционисање институција, одржавање јавних служби, заштиту становништва и материјалних добара, као и логистичку и инфраструктурну подршку снагама одбране. За разлику од војне одбране, која се материјализује кроз јасно дефинисану институцију и командну структуру, цивилна одбрана се реализује кроз широку мрежу субјеката, што подразумева висок степен унапред изграђене организације, стандардизованих процедура и функционалне координације.

Према Закону о одбрани (2007/2018: чл.4) цивилна одбрана је део одбране Републике Србије који обухвата скуп мера и активности усмерених на: припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима; обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању. Стратегијом одбране (2019: т.5) одредбе из Закона о одбрани су проширене активности цивилне одбране, тако да су им придодате активности: планирања и спровођења планова обуке грађана за одбрану земље и извршавања војне, радне и материјалне обавезе, као и мобилизације. Одредница из Закона о одбрани којом се активности цивилне одбране усмеравају и на „заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана“ указује на то да су органи који спроводе цивилну одбрану надлежни и за послове заштите и спасавања становништва. Стратегијом одбране ова активност одређена као „координације послова заштите и спасавања“, а при томе су доддате још две нове активности: извршавања војне, радне и материјалне обавезе, као и мобилизације (СО РС, 2019: т.5). У јавно доступном сажетку Концепта тоталне одбране (МО РС, 2024: 7) као активност цивилне одбране наведене је и активност „вођење неоружане борбе и отпора“. Упоређивањем наведених одредница могу се наћи значајне разлике. У Закону о одбрани као активности нису наведене неоружана борба и отпор, извршавања војне, радне и материјалне обавезе и мобилизације, нити координација послова заштите и спасавања, како је то наведено у друга два документа. Посебно је нејасно да ли цивилна одбрана обухвата и све

активност цивилне заштите или само координира њен рад у ванредним и ратним условима и каква је мобилизација у питању, да ли су то јединице цивилне заштите или се мобилизација односи на попуну ратних јединица Војске Србије резервним саставом – војним обвезницима, што према Закону о одбрани (2007/2018: чл. 100) врше старешине на командним дужностима које овласти Председник Републике Србије. Ова неусаглашеност ствара велике потешкоће код конципирања цивилне одбране. Да би се истакле разлике и могућа преклапања активности цивилне одбране и цивилне заштите, наводи се следеће одређење према Закону о одбрани (2007/2018: чл.4): „цивилна заштита је организован систем чија је основна делатност заштита, спасавање и отклањање последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности које могу угрозити становништво, материјална и културна добра и животну средину у миру и ванредном и ратном стању“. Разлике појмова су уопчљиве јер је цивилна одбрана знатно шири појам од цивилне заштите, тако да цивилна заштита може бити само једна од активности цивилне одбране или одвојена од ње, када органи цивилне одбране имају координирајућу функцију над организацијом цивилне заштите. Други случај је да органи цивилне одбране имају управљачку функцију у односу на органе и јединице цивилне заштите само у посебним случајевима, на пример у рату, када цивилна заштита која није била део цивилне одбране у миру – постаје њена компонента. Овде је потребно напоменути да појмови цивилна одбрана и цивилна заштитА ни у анализираним системима одбране западноевропских држава нису прецизно разграничени су познати под другим називима. У државама у којима постоје и системи цивилне одбране и цивилне заштите, цивилна одбрана је знатно шири појам.

Даље нормативно уређење цивилне одбране као компоненте система одбране није спроведено у српском законодавству. У Закону о одбрани цивилна одбрана није даље разрађена и наводи се само још једном у чл. 22: „Министарство одбране остварује међународну сарадњу и организује међународну војну сарадњу за потребе Војске Србије и цивилне одбране, у складу с утврђеном стратегијом и политиком одбране“. У Стратегији одбране је наведено да ће се извршити доградња нормативно-правне регулативе која се односи на цивилну одбрану, као дела одбране Републике Србије, и да ће посебна пажња бити посвећена оспособљавању становништва за одбрану, те разради механизама координације субјеката система одбране (СО РС,2019: т. 4.5). До сада није урађено даље нормативно уређење области цивилне одбране нити цивилне заштите.

Нормативни оквир цивилне одбране у Републици Србији није концентрисан у једном јединственом закону. Неки елементи активности цивилне одбране налазе се у другим законима и прописима, као што су Закон о војној, радној и материјалној обавези (2009) и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (2018), док се функционална димензија може проширити и на прописе који уређују критичну инфраструктуру, робне резерве, енергетску безбедност, здравствену заштиту, делокруг министарстава и надлежности локалне самоуправе. Оваква нормативна разгранатост, иако делимично уређена, указује да се цивилна одбрана мора конципирати као интегрисани друштвени подсистем, чија ефикасност зависи од координације више институционалних целина, а не искључиво од формалних одредби из уже области одбране.

Постојање прописа само по себи није довољно уколико не постоје одговарајуће снаге и средства за извршење мисије, ако нису изграђени механизми активирања, командно-координационе процедуре и редовно увежбавани капацитети за деловање у кризним условима. Уколико цивилна одбрана остане претежно нормативна категорија, без адекватне институционалне и материјалне подршке, концепт тоталне одбране губи један од својих кључних ослонаца. Посебно у условима војне неутралности, где се одрживост одбране не може заснивати на савезничким механизмима подршке, степен развијености цивилне одбране постаје један од пресудних показатеља укупне способности државе да обезбеди

континуитет управљања, функционисање привреде и стабилност друштва у условима продужених криза.

Цивилна заштита која је дефинисана Законом о одбрани (2007/2018: чл. 4) организује се, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа, а у складу с важећим прописима, начелима и захтевима Допунског протокола уз Женевске конвенције и другим правилима међународног хуманитарног права, као и потврђеним међународним уговорима. Законом је предвиђено да систем цивилне заштите чине: лична и узајамна заштита, мере и задаци цивилне заштите, органи управљања и руковођења, правна лица оспособљена за заштиту и спасавање, јединице цивилне заштите, као и систем осматрања, обавештавања и узбуњивања. Посебан значај у оквиру цивилне заштите има систем осматрања, раног упозоравања и узбуњивања, који је намењен благовременом информисању грађана, надлежних органа и снага заштите и спасавања о опасностима које могу угрозити живот, здравље, животну средину и материјална добра. На тај начин се стварају предуслови за правовремено реаговање и ублажавање последица различитих облика угрожавања.За област одбране у организационом смислу, цивилна заштита у ратном и ванредном стању организује се и функционише као део система одбране (Закон о одбрани, 2007/2018: чл. 77-80). Законом је прописан само минимум одредби о цивилној заштити, са претпоставком да ће се ова област уредити одговарајућим законом, што за сада није урађено. У овој области постоји *Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама* (Закон о смањењу ризика) из 2018. године, којим је замењен *Закон о ванредним ситуацијама* из 2009. године. Законом из 2018. године уређује се смањење ризика од катастрофа, превенција и јачање отпорности и спремности појединаца и заједнице за реаговање на последице катастрофа, заштита и спасавања људи, материјалних, културних и других добара, права и обавезе грађана, удружења, правних лица, органа јединица локалне самоуправе, аутономних покрајина и Републике Србије, управљање ванредним ситуацијама, функционисање цивилне заштите, рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање, међународна сарадња, инспекцијски назор и друга питања од значаја за организовање и функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама (Закон о смањењу ризика, 2018: чл. 1;).

Поред нормативног уређења, за развој система цивилне заштите најзначији је развој управних и извршних структура. Управна структура је развијена на територијалном принципу у форми штабова за ванредне ситуације који имају обавезу праћења активности на смањењу ризика од катастрофа и координације и руковођења у ванредним ситуацијама: републички, покрајински, окружни, градски и општински штабови за ванредне ситуације (Закон о смањењу ризика, 2018: чл. 42-47; Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације, 2020). Извршни органи цивилне заштите су јединице цивилне заштите које се образују, опремају и оспособљавају као оперативна снага за извршавање мера цивилне заштите; класификују се као јединице опште намене и специјализоване јединице. Јединице опште намене опредељене су за предузимање превентивних мера ради смањења опасности, пружање најнужније прве помоћи, учешће у рашчишћавању и спасавању из рушевина, спасавање на води и друге активности. Специјализоване јединице су посебно обучене и опремљене јединице намењене за извршавање сложенијих задатака заштите и спасавања живота и здравља људи, животиња, материјалних и културних добара и животне средине, као што су: ватрогасне, ватрогасно-спасилачке јединице и јединице за узбуњивање. Јединице опште намене образује локална самоуправа, а специјалне јединице МУП (Закон о смањењу ризика, 2018: чл. 81-82).

7.3.2. Војна, радна и материјална обавеза у Републици Србији

Полазећи од става да одбрана земље није искључиво обавеза државних институција и Војске Србије, већ и друштва у целини, при чему грађани представљају један од кључних субјеката система одбране. Грађанима су у области одбране истовремено утврђена права и дужности, које обухватају извршавање војне, радне и материјалне обавезе, учешће у цивилној заштити и обучавање за потребе одбране, у складу са законом и плановима одбране. Нормативно уређење права и дужности грађана у области одбране јасно указује да је концепт одбране Републике Србије заснован на принципу ширег друштвеног ангажовања. Грађани нису само корисници безбедности, већ и активни учесници у систему одбране, што представља једну од кључних претпоставки концепта тоталне одбране. Истовремено, овакво решење отвара простор за аналитичко разматрање степена у којем су ови механизми у пракси функционализовани и усклађени са савременим друштвеним и демографским околностима. Тотална одбрана као стратегијски модел није одржива ако се сведе само на војну организацију и њене способности; она подразумева и унапред уређене механизме којима се државни и друштвени ресурси (људски, радни и материјални) могу организовано активирати у ванредним и ратним условима. Због тога се права и дужности грађана, као и улога привредних субјеката, не могу посматрати као пуко нормативно питање. Припреме грађана спроводе се плански, организовано и непрекидно, а у циљу стварања услова за учешће грађана у одбрани. Припреме грађана обухватају: развој патриотизма и изградњу морала, обучавање за оружано и неоружано супротстављање и отпор непријатељу, обучавање за заштиту и спасавање становништва и материјалних добара, обезбеђење услова за живот у ванредном и ратном стању и друге припреме. Своју улогу у одбрани грађани извршавају кроз војну, радну и материјалну обавезу (Закон о ВРМО, 2009/2018). С обзиром на то, анализа војне, радне и материјалне обавезе има за циљ приказ како је систем одбране замишљен да функционише у условима повећаног угрожавања: ко се и под којим условима ангажује, којим редоследом, преко којих институција, и како се унапред обезбеђује евиденција, категоризација и распоред људских и материјалних ресурса.

Војна обавеза у правном систему Републике Србије дефинисана је као право и дужност грађана да се припремају и оспособљавају за учешће у одбрани и заштити суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности државе (Закон о ВРМО, 2009/2018: чл. 2). Она постоји у миру, ванредном и ратном стању и представља једну од кључних институционалних полуга система одбране. Истовремено, закон предвиђа да се у условима ванредног и ратног стања права и слободе грађана могу ограничавати искључиво у складу са Уставом Републике Србије и прописима који уређују таква стања, чиме се војна обавеза јасно поставља у оквир уставности и законитости. Војна обавеза је општа и подлежу јој држављани Републике Србије. Нормативно, она обухвата више међусобно повезаних сегмената: регрутну обавезу, обавезу служења војног рока, обавезу вршења цивилне службе и обавезе у резервном саставу (Закон о ВРМО, 2009: чл. 3). Оваква структура указује да се војна обавеза не своди искључиво на служење војног рока, већ представља шири правни и организациони оквир укључивања грађана у систем одбране. Одлуком Народне скупштине Републике Србије 2010. године (Народна скупштина Републике Србије, 2010) обустављено је обавезно служење војног рока, при чему војна обавеза као правни институт није укинута, већ је њено извршавање у мирнодопским условима сведено на добровољну основу. Овакво решење означило је прелазак са модела масовне регрутне војске на модел професионалног језгра уз добровољно служење војног рока и ослањање на резервни састав. Нормативна могућност поновног активирања обавезног служења војног рока задржана је у правном систему, што указује да концепт ширег укључивања становништва у одбрану није формално напуштен, већ је прилагођен мирнодопским условима и процесу професионализације. Посматрано у ширем стратегијском контексту, обустава обавезног служења војног рока

представља значајну трансформацију кадровске основе одбрамбеног система. Док је ранији модел обезбеђивао континуирану генерацијску обуку већег дела мушке популације, нови модел тежиште ставља на професионалне припаднике и добровољце, уз нормативно постојање резервног потенцијала. То има двоструки ефекат: с једне стране, повећава се степен професионализације, оперативне стабилности и специјализације јединица; с друге стране, обим непосредно обученог становништва у мирнодопским условима постаје ужи, а способност брзе масовне попуне у кризним ситуацијама више зависи од функционалности резервног система и организационих механизама мобилизације. У условима проглашене војне неутралности, где се одбрана примарно ослања на сопствене људске и материјалне ресурсе, питање војне обавезе добија додатну системску димензију. Професионални модел омогућава стабилно функционисање у миру и учешће у међународним активностима, али концепт тоталне одбране подразумева и способност ширег друштвеног ангажовања у случају озбиљног угрожавања. Стога се војна обавеза може посматрати не само као правна категорија, већ као један од кључних механизама којим се обезбеђује потенцијал за проширење одбрамбених капацитета у ванредним и ратним условима. Овакво нормативно решење отвара питање односа између професионализације и масовности као два концептуална пола одбрамбеног система. Тај однос показује једну од кључних димензија савременог стратегијског концепта одбране Републике Србије, који настоји да уравнотежи захтеве ефикасности, одрживости и друштвене укључености у условима ограничених ресурса и сложеног безбедносног окружења.

Правни оквир војне обавезе задржава потенцијал за шире укључивање становништва у систем одбране, иако је његова мирнодопска примена ограничена. У мирнодопским условима војна обавеза се реализује у оквиру јединица и установа Војске Србије, уз могућност замене служења војног рока цивилном службом. У условима ванредног и ратног стања, војна обавеза се извршава у Војсци Србије, полицији и осталим снагама одбране и цивилној заштити, у складу са Планом одбране и одлукама надлежних органа. На тај начин војна обавеза представља механизам правног повезивања грађана са целокупним системом одбране, а не искључиво са војном компонентом. У нашем законодавству се под војним обвезником подразумева лице које подлеже војној обавези у складу са законом, и то: регрут, војник на служењу војног рока са оружјем или без оружја и војник који добровољно служи војни рок са оружјем, лице у цивилној служби и лице у резервном саставу (Закон о ВРМО, 2009: чл. 4).

Влада Републике Србије је септембра 2024. године усвојила Закључак о образовању Радне групе за разматрање активности и мера у циљу активирања обавезе служења војног рока (Влада Републике Србије, 2024), чиме су започете припремне активности за његово могуће поновно увођење. Током 2026. године припреме су настављене, а представници државних органа најавили су доношење одговарајућих законских измена и почетак обавезног служења војног рока у 2027. години. Међутим, у тренутку завршетка овог истраживања обавеза служења војног рока још није била правно активирана, те се наведене активности могу посматрати као политичка иницијатива и институционалне припреме, а не као већ усвојено нормативно решење. Активности које се спроводе ради активирања обавезе служења војног рока указује на промену процене безбедносног окружења и потребу јачања мобилизацијске и кадровске основе одбрамбеног система. Посматрано у контексту концепта тоталне одбране, поновно активирање обавезног служења војног рока представља настојање да се обнови масовнији модел припреме становништва за учешће у одбрани, уз задржавање професионалног језгра као носиоца оперативне способности. Овај модел тежи успостављању равнотеже између професионализације и масовности, што у условима војне неутралности има посебан значај, будући да се одбрана ослања превасходно на сопствене људске ресурсе.

Институционално, извршавање војне обавезе обезбеђује и спроводи Министарство одбране преко територијалних органа. Територијалним органима Министарства одбране сматрају се центри Министарства одбране за локалну самоуправу и регионални центри Министарства одбране. Законом је прописано и да се центри за локалну самоуправу образују за територију одређеног броја општина, односно градова, а регионални центри за територију одређеног броја центара за локалну самоуправу. Територијални органи делују као веза између државног нивоа управљања одбраном и локалне заједнице, воде прописане евиденције војних обвезника и координирају извршавање војне, радне и материјалне обавезе. Ови органи представљају кључни механизам територијалне димензије тоталне одбране, јер омогућавају да се одбрамбене обавезе интегришу са функцијама локалне самоуправе и привредних субјеката.

Законодавац прави јасну разлику између војне обавезе и регрутне обавезе као њене почетне, организационе фазе. Регрутна обавеза представља дужност војног обвезника да извршава прописане активности у поступку увођења у војну евиденцију, као и да се одазива позивима Министарства одбране у вези са лекарским прегледима, психолошким испитивањима, регрутовањем и упућивањем на служење војног рока или цивилну службу. Она настаје у календарској години у којој држављанин Републике Србије навршава 18 година живота и траје до ступања на служење војног рока, односно до превођења у резервни састав или престанка војне обавезе у складу са законом. Систем регрутне обавезе има првенствено евиденциони и селекциони карактер. Увођењем регрута у војну евиденцију, као и спровођењем здравствених и психолошких процена, држава обезбеђује основне податке о расположивим људским ресурсима и њиховој способности за војну службу. У том поступку учествују и цивилне здравствене установе, које у сарадњи са војним структурама врше процену способности за војну службу, што указује на институционалну повезаност војне и цивилне компоненте већ у почетној фази војне обавезе. Посматрано у оквиру концепта тоталне одбране, регрутна обавеза представља инструмент систематичног праћења и категоризације потенцијалних људских ресурса, чиме се ствара основа за евентуалну мобилизацију и шире укључивање становништва у одбрану у условима повећаног безбедносног угрожавања.

Регрутовање се спроводи посредством регрутних комисија које образује Министарство одбране. Комисије, састављене од најмање три члана, међу којима је обавезно и лекар, представљају инструмент институционалне селекције људских ресурса за потребе одбране. Њихов број и организација прилагођавају се обиму регрутовања, што указује на флексибилност система у односу на потребе попуне. Основна улога регрутне комисије јесте процена способности регрута или лица у резервном саставу за војну службу, као и одређивање рода или службе у складу са стеченим квалификацијама, знањем и резултатима здравствених и психолошких процена. Оцена способности може бити способан, привремено неспособан или неспособан за војну службу, чиме се омогућава правно и организационо разграничење између расположивих и нерасположивих кадровских ресурса. Обавеза служења војног рока, са оружјем или без оружја, у складу са законом, реализује се служењем у Војсци Србије у трајању од шест месеци (Закон о ВРМО, 2009: чл. 24). На служење се упућује лице које је оцењено способним, у складу са Планом попуне Војске Србије. Овакво решење показује да попуна није стихијска, већ планска и условљена укупним потребама система и за циљ је имала професионализацију Војске. Истовремено, закон препознаје право на приговор савести, омогућавајући замену војне обавезе цивилном службом из верских, моралних или других оправданих разлога, а која траје девет месеци (Закон о цивилној служби, 2009). Овакво решење имало је за циљ да се одбрана позиционирана у оквир уставних права и слобода, чиме се тежи балансу између потреба државе и индивидуалних права грађана. Лица која служе војни рок без оружја распоређују се на дужности које не

подразумевају ношење и употребу оружја, али су у осталим правима и обавезама изједначена са војницима који служе са оружјем. Након одслужења војног рока, лице прелази у резервни састав, чиме се обезбеђује континуитет кадровске базе за потребе мобилизације. Под законом прописаним условима, могуће је и стицање статуса резервног подофицира или официра, што указује на вертикалну проходност и у резервној структури. Лица која су ослобођена служења војног рока такође се преводе у резервни састав, у складу са степеном образовања и радним искуством, што показује да систем настоји да искористи укупни људски потенцијал, чак и у случајевима ослобађања од редовног служења.

Регрутовање се може спроводити и у условима ванредног и ратног стања, при чему се планови за прву годину рата израђују већ у мирнодопском периоду. Регрутни систем није искључиво мирнодопски механизам, већ део ширег мобилизацијског оквира. Попуна у рату заснива се превасходно на територијалном принципу, што је у складу са концептом тоталне одбране, који подразумева територијалну повезаност људских ресурса и јединица, али је могуће и екстериторијално распоређивање у складу са оперативним потребама. Регрутни механизам представља инструмент контролисане селекције и категоризације људских ресурса, чиме се обезбеђује нормативна и организациона основа за потенцијалну мобилизацију. Његова улога није ограничена на упућивање појединаца на служење војног рока, већ обухвата дугорочно планирање кадровске базе одбрамбеног система.

Српско законодавство прописује и да жене не подлежу регрутној обавези и обавези служења војног рока, а да војну обавезу могу извршавати служењем у резервном саставу за време ванредног и ратног стања (Закон о ВРМО, 2009: чл. 8). Изузетно од тога, жене које желе да добровољно служе војни рок са оружјем подлежу регрутној обавези и обавези служења у резервном саставу. Жене војни обвезници уводе се у евиденцију резервног састава према стручној и радној оспособљености и војним и цивилним специјалностима које имају или стекну током трајања војне обавезе. У миру, жене војни обвезници могу се позивати на војне вежбе и вежбе цивилне заштите ради стицања неопходних војних и цивилних знања и обучавања за дужности у ванредном и ратном стању које организује Министарство одбране, Војска Србије или цивилна заштита. Жене професионална војна лица по престанку професионалне службе извршавају обавезе лица у резервном саставу према својим војноевиденционим специјалностима. Међутим, законодавац је направио разлику и у престанку војне обавезе војним обавезницима, у зависности од пола. Тако мушкарцима са навршених 60 година живота престаје војна обавеза, док је за жене 50 година живота. Војна обавеза престаје и уколико лицу престане држављанство Републике Србије, уколико је оглашен неспособним за војну службу и његовом смрћу.

Резервни састав обухвата резервни састав Војске Србије, резервни састав цивилне заштите и других снага одбране, као и нераспоређене војне обвезнике. Обавези служења у резерви подлежу лица која су одслужила војни рок (са оружјем, без оружја или добровољно), лица која су војну обавезу регулисала на други начин, као и жене војни обвезници које се воде у евиденцији (Закон о ВРМО, 2009: чл. 48). У евиденцији се воде као резервни официри, резервни подофицири и војници у резерви, чиме се обезбеђује јасна кадровска категоризација потенцијално расположивих људских ресурса. Резервни састав цивилне заштите и других снага одбране чине лица која су војну обавезу регулисала кроз цивилну службу, као и војни обвезници који нису распоређени у ратне јединице Војске Србије. Војна обавеза у резерви реализује се кроз учешће у обуци, курсевима и другим облицима припреме, као и одазивањем позивима ради утврђивања или измене ратног распореда. У условима ванредног и ратног стања, извршавање обавезе подразумева ступање у Војску Србије или ангажовање у цивилној заштити и другим снагама одбране. Активна резерва представља уговорно ангажовани, обучени део резервног састава који има конкретан ратни распоред у јединицама и установама са којима је закључен уговор (Закон о ВРМО, 2009: чл.

54). Њени припадници могу бити ангажовани ради одржавања оперативних способности, обуке или учешћа у мисијама, у оквирима прописаним законом. Пасивна резерва обухвата лица са ратним распоредом у Војсци, Министарству одбране, државним органима и цивилној заштити, при чему се распоређивање, по правилу, врши по територијалном принципу.

Посматрано у ширем концепту тоталне одбране, резервни састав представља механизам проширења одбрамбених капацитета у условима повећаног безбедносног угрожавања. Његова функционалност, међутим, условљена је расположивим демографским и кадровским потенцијалом државе. Смањење броја младог становништва, миграциони токови и старење популације директно утичу на обим и структуру кадровске базе из које се попуњавају Војска Србије и резервни састав. У том смислу, демографски трендови представљају један од кључних унутрашњих фактора који одређују реалне домете концепта тоталне одбране.

Законом је уређена и радна обавеза, која се извршава у условима ванредног и ратног стања и односи се на ангажовање радно способних пунолетних грађана у државним органима, органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредним друштвима, другим правним лицима и код предузетника (Закон о ВРМО, 2009: чл. 82). Ефикасност радне обавезе у условима ванредног и ратног стања у значајној мери зависи од стања привреде, структуре тржишта рада и институционалне координације. Уколико је економска база ослабљена, а радно способно становништво у значајној мери ангажовано у нестабилним облицима рада или ван земље, поставља се питање реалних претпоставки за њихово активирање у условима ванредног и ратног стања.

У делу који се односи на функционисање система у ванредним околностима, органи јединица локалне самоуправе одговорни су да, преко јавних предузећа и других субјеката, обезбеде непосредно задовољавање основних потреба грађана на својој територији. Спровођење радне обавезе обезбеђује Министарство одбране преко територијалних органа, који, за лица без одређеног ратног распореда, образују јединице радне обавезе ради извођења неодложних радова за потребе одбране, Војске Србије, цивилне заштите и других субјеката система. Ове јединице се ангажују у ванредном и ратном стању, док се у миру могу позивати ради обучавања, увежбавања и провере оспособљености. Материјална обавеза представља додатни облик учешћа грађана у одбрани земље и односи се на коришћење ствари и материјалних добара у власништву грађана за потребе одбране у ратном и ванредном стању. Посебан значај придаје се обучавању грађана за одбрану, које се уређује одлукама Владе, на предлог Министарства одбране, чиме се стварају предуслови за систематско оспособљавање становништва за деловање у условима угрожавања безбедности.

Материјална обавеза представља право и дужност грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника са седиштем у Републици Србији да покретне и непокретне ствари одређене као ствари посебне намене за потребе одбране уступе на привремено коришћење уз накнаду државним органима, Војсци Србије и цивилној заштити. Материјалну обавезу извршавају власници ствари, а по правилу се реализује у условима ванредног и ратног стања. Изузетно, може се спроводити и у миру ради заштите и спасавања, као и ради прегледа, контроле или употребе средстава на војним вежбама, на основу одлуке министра одбране. Она се односи на све држављане Републике Србије, стране држављане са одобреним сталним пребивалиштем на њеној територији, као и на домаћа и страна правна лица регистрована за обављање делатности које су, у складу са законом, одређене као делатности од посебног значаја за систем одбране. Начин и поступак извршавања материјалне обавезе прописује Влада. Њено извршавање врши се у складу са потребама Војске Србије и другим потребама одбране, које обухватају потребе државних органа, великих техничких система од значаја за одбрану, цивилне заштите, органа аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и одређених привредних субјеката. Закон детаљно уређује врсте ствари које могу бити предмет материјалне обавезе (возила, машине, средства

везе, пловни објекти, ваздухоплови и аеродроми, складишта, објекти, земљиште и друга средства од значаја), вођење евиденција власника и ствари, поступак позивања, распоређивања, преузимања и враћања средстава, као и питања накнаде трошкова и накнаде за коришћење (Закон о ВРМО, 2009: чл. 95-125).

Положај привредних субјеката у систему одбране уређен је тако да они, у оквиру својих делатности, имају обавезу да учествују у припремама и извршавању задатака одбране. То подразумева планирање, организовање и припремање за рад у ванредном и ратном стању, као и обезбеђивање континуитета производње и пружања услуга од значаја за одбрану, у складу са Планом одбране Републике Србије и одлукама надлежних органа. Посебан значај имају субјекти који се баве производњом, снабдевањем, осматрањем, обавештавањем, узбуњивањем, као и заштитом и спасавањем, јер су дужни да наставе са радом и у условима ратног и ванредног стања. Остала привредна друштва и правна лица имају обавезу да, на захтев Министарства одбране, достављају податке од значаја за одбрану. Материјална обавеза се проширује и на правна лица и предузетнике, што омогућава ангажовање њихових капацитета за потребе одбране земље. Влада може одредити приоритетну производњу, снабдевање или пружање услуга од посебног значаја за одбрану, као и прописати ограничења у погледу промене намене производно-технолошких целина од посебног одбрамбеног значаја. Закон такође уређује заштиту објеката и инфраструктуре од посебног значаја за одбрану, као и обавезе инвеститора и привредних субјеката у области просторног планирања, изградње и развоја великих техничких система, чиме се обезбеђује отпорност кључних инфраструктурних, енергетских, саобраћајних и информационих капацитета у условима кризе. Ипак, реализација материјалне обавезе у пракси непосредно је повезана са степеном индустријске развијености, структуром привреде и технолошким капацитетима државе. Уколико национална економија не поседује довољне производне и логистичке капацитете, материјална обавеза остаје формално прописана, али њен стварни допринос у случају потребе бива ограничена.

Укупно посматрано, нормативно уређење војне, радне и материјалне обавезе, као и положаја привредних субјеката, показује да је одбрана Републике Србије постављена као интегрисан друштвени процес, у којем за одбрану није искључиво одговорна Војска Србије, већ грађани и шири систем државне управе, локалне самоуправе и привреде. Овај приступ чини нормативну основу концепта тоталне одбране, јер обезбеђује механизме ширег друштвеног ангажовања кроз институције војне обавезе (регрутна обавеза, служење војног рока, резервни састав и добровољни облици службе), као и кроз радно-материјалне механизме и ресурсну улогу привредних субјеката. Истовремено, постављање ових института у законски оквир указује на настојање да се потребе одбране ускладе са принципом законитости и заштитом права грађана. Стога овај нормативни приказ представља полазиште за даље разматрање степена системске заокружености и практичне имплементације концепта тоталне одбране, као и за његово упоредно сагледавање у односу на решења изабраних европских држава. При разматрању законског регулисања војне обавезе, приметно је да распоређивање резервног састава није обухватило и послове цивилне одбране, што је оправдано, јер закон о цивилној одбрани не постоји, тако да ће бити потребно да се нормативна регулатива, по отпочињању процеса организовања цивилне одбране, мења, допуњује или накнадно изнова формализује.

Овако дефинисан стратегијски концепт одбране Републике Србије поставља одбрану као свеобухватан и системски организован процес, у којем се безбедност не заснива искључиво на војној компоненти, већ на интеграцији војних, цивилних и друштвених капацитета. Такав приступ је у складу са савременим европским тенденцијама у развоју одбрамбених система, како неутралних држава, тако и држава чланица колективних система безбедности. Истовремено, широко постављен концепт оставља простор за даље аналитичко разматрање степена у којем су предвиђени елементи у пракси међусобно функционално повезани и

оперативно развијени. Поглављем је дат аналитичко-нормативни опис елемената концепта, као основа за синтезу резултата и предлог модела функционисања система одбране.

Стратегијски концепт одбране Републике Србије је непотпуно нормативно утемељен на моделу тоталне одбране који такође није у потпуности развијен. Систем одбране се заснива на самопроглашеној војној неутралности и ослонцем на сопствене снаге које нису у потпуности интегрисане у систем. Посебно се показује недостатак нормативног устројства и операционализације цивилне одбране, иако у систему постоје неке њене парцијалне компоненте. Систем одбране је у војној компоненти, кроз Војску Србије, углавном нормативно добро постављен и постоји развијена војска која се убрзано модернизује. Ограничења система одбране произлазе из недовољне усаглашености између нормативног и стварно операционализованог модела тоталне одбране, ограничених демографских и материјалних ресурса, зависности од величине и функционалности резервног састава, недовољно развијене цивилне компоненте у пракси, као и из чињенице да војна неутралност подразумева ослонац на сопствене капацитете без савезничке безбедносне гаранције, што изазива додатна економска напрезања за државу. Посебан проблем настао је обуставом обавезног војног рока од 2011. године, што се негативно одражава на квалитет и величину резервних снага система одбране.

8. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА И ПРЕПОРУКЕ ПОБОЉШАЊА СТРАТЕГИЈСКОГ КОНЦЕПТА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Синтеза резултата истраживања заснива се на претходно утврђеном хипотетичком оквиру и налазима добијеним спроведеним истраживањем. Основна хипотеза која је формулисана на почетку истраживања гласи: *Стратегијски концепт одбране, у условима опредељења Републике Србије за војну неутралност и заснован на концепту тоталне одбране, представља адекватан али недовршен оквир за планирање и организовање одбране Републике Србије у савременом геополитичком и геостратегијском окружењу, узимајући у обзир изазове, ризике и претње са којима се држава суочава, као и друштвене, политичке и економске факторе који утичу на Републику Србију и детерминишу њену одбрану*, и њена верификација вршена је провером пет посебних хипотеза. У дефинисању посебних хипотеза, њиховог редоследа и обраде њихових индикатора полазну основу чинио је систем одбране Републике Србије као комплексан адаптивни организациони (друштвено-технички) систем. Истраживање је спроведено применом системске анализе којом се, као методолошким поступком за анализу комплексних система, дефинише проблем у систему и утврђује начин и поступак изналажења и примене решења кроз неколико етапа: избор проблема и предмета истраживања; анализа постојећег стања; одређивање циљева и захтева за побољшање; разрада варијаната решења; избор најпогоднije варијанте; имплементација изабраног решења; и, валидација изабраног решења. Наведене фазе се могу допуњавати међуфазама или за њих тражити адекватна замена која ће довести до прихватљивог решења ако су природа система и постојећа ограничења таква да се не могу истражити потребни индикатори у појединим фазама.

Системска анализа је у истраживању примењена на следећи начин: а) Проблем истраживања и предмет истраживања проистекли су из дефинисања стратегијског концепта одбране који није у довољној мери изграђен, како кроз стратегијска и нормативна документа, тако и кроз практична решења. Предмет истраживања је разматран са мултидисциплинарног аспекта, што је усклађено са дефинисаним појединачним хипотезама, при чему су дефинисани и циљеви истраживања (поглавље 1). Извршена је систематизација кључних појмова као што су: одбрана као функција државе, политика, стратегије и стратегијски концепти (одбране, безбедности), неутралност, војна неутралност и војно несврставање, тотална (свеобухватна) одбрана; системи одбране и њихови модалитети и други (поглавља 2 и 3); б) Анализа постојећег стања или анализа различитих постојећих система одбране (европске државе са системима тоталне – свеобухватне одбране и систем одбране Републике Србије) или бившег система одбране СФРЈ – систем ОНО, садржајно је најобимнија и односи се на истраживање историјских искустава, карактеристика геополитичког положаја и перцепција безбедносних претњи, формализоване политике, концепта и стратегије одбране, као и практичних решења која су операционализована у системима одбране, ради сазнања о могућностима њихове примене у разради концепта тоталне одбране Републике Србије. Тако су анализирани: б1) концепти и основе система одбране неких неутралних европских држава и држава чланица НАТО (поглавље 4), б2) развој и достигнућа система одбране у државама којима је припадала садашња Република Србија у периоду 1945-2006. године (ФНРЈ, СФРЈ, СРЈ и ДЗ СЦГ) (поглавље 5); б3) спољни и унутрашњи фактори утицаја на концепт и систем одбране, садашње стање стратегијског и нормативног уређења одбране и постојећи систем одбране Републике Србије (поглавља 6 и 7); в) На основу сазнања из претходних анализа изведене су препоруке за могуће формализовање стратегијског концепта одбране Републике Србије (поглавље 8). За потребе овог рада спроведен је само део системске анализе - анализа постојећег стања и формулисање препорука, док би избор, имплементација и валидација решења могли бити предмет будућих истраживања.

Иако је пројектом докторске дисертације било предвиђено спровођење експертског интервјуа, ова истраживачка техника није примењена у завршној изради рада. Разлог за то је чињеница да је током истраживања прикупљен довољан обим релевантних података из стратегијских, доктринарних, нормативних, научних и стручних извора, који су омогућили остваривање циљева истраживања и проверу постављених хипотеза. Такође, уважена су и искуства појединих држава које имају већ имплементиран концепт тоталне одбране, као и национално искуство стечено кроз различите форме југословенске државе, па спровођење експертског интервјуа није било неопходно за извођење коначних закључака.

Резултати су изведени комбиновањем теоријско-концептуалне анализе (војна неутралност, стратегија и стратегијски концепт одбране), упоредне анализе европске праксе тоталне одбране (Швајцарска, Аустрија, Данска, Норвешка, Шведска и Финска), као и историјско-институционалне анализе југословенских модела, од НОБ до развоја и слома система ОНО и ДСЗ и искустава распада државе и кризне употребе система одбране током последње деценије прошлог века. Синтеза обухвата и налазе о факторима утицаја на стратегијски концепт одбране Републике Србије, геополитичке и геостратегијске детерминанте и односе са међународним чиниоцима, као и унутрашње политичке, демографске, економске и историјске факторе. На основу извршених анализа и синтезе добијених налаза могу се дати одређене препоруке за усавршавање стратегијског концепта одбране, чијим усвајањем би се могле делимично отклонити неке уочене мањкавости.

8.1. Приказ резултата истраживања – верификација хипотеза

8.1.1. Однос војне неутралности и тоталне одбране

Хипотеза Х1: *Познавање и разумевање теоријских основа и основних својстава војне неутралности и стратегијског концепта одбране који се у условима опредељења Републике Србије за војну неутралност заснива на концепту тоталне одбране, услов су правилног дефинисања концепта одбране државе и изградње ефективног и ефикасног система одбране.*

У сврху провере ове хипотезе дају се краћи изводи како би се обезбедио континуитет у разматрању свих хипотеза и како би се створила основа за предлог елемената за унапређење стратегијског концепта одбране. Провера ове хипотезе заснива се на резултатима теоријске и концептуалне анализе стратегија и стратегијских концепата одбране, тоталне одбране и неутралности (војне неутралности) држава. Уз то, разматран је и појам одбране као једне од виталних функција државе и основног обележја система одбране као комплексног и адаптивног друштвено-техничког система. Извршено је појмовно утемељење самопрокламоване војне неутралности ради конструисања концепта одбране Републике Србије. Утврђено је да се питање војне неутралности не може посматрати као декларативно политичко опредељење, већ да представља концептуални оквир који суштински условљава организацију система одбране. Неутралност, у својим различитим правним, политичким и стратегијским облицима, представља варијабилан и динамичан концепт чије значење зависи од структуре међународног поретка, односа великих сила и унутрашњих капацитета државе.

На основу разматрања теоријских приступа и нормативних одређења, показано је да недовољно јасна разграничења између неутралности, војне неутралности и несврстаности може да произведе недоследност у дефинисању модела одбране. Овај налаз је релевантан за Републику Србију, будући да је у њеним стратегијским документима војна неутралност постављена као важно полазиште, док се у самом одређењу јављају елементи који упућују на шире схватање, од неприпадања савезима до потребе за свеобухватним ангажовањем сопствених субјеката и ресурса државе у њеној одбрани од спољњег угрожавања. Теоријска

прецизност прокламоване војне неутралности Србије је предуслов да би се политичко опредељење превело у функционално одржив концепт одбране; зато се прокламована неутралност у теоријском и историјском контексту, а кроз разматрање различитих форми неутралности, може пре сматрати војном несврстаношћу или војно несврставање с обзиром на то да је њен основни садржај спољнополитичко опредељење државе да остане изван војних савеза. Иако војна неутралност Србије није уставна категорија, она је основно полазиште у стратегији националне безбедности, а у стратегији одбране је њено очување и заштита и један од одбрамбених интереса Републике Србије, који се остварује кроз неприступање војно-политичким савезима, што не искључује сарадњу са њима.

Стратегијским документима Републике Србије војна неутралност постављена је као безбедносно и одбрамбено опредељење на међународном плану. Она се не исцрпљује у неприступању војно-политичким савезима, већ подразумева сарадњу са различитим међународним актерима, укључујући сарадњу са великим силама, међународним безбедносним организацијама и учешће у мировним мисијама УН, ЕУ и ОЕБС. Због тога се војна неутралност Србије не може тумачити као изолационистичко опредељење, већ као настојање да се очува самосталност у одлучивању о питањима одбране и безбедности, уз истовремено развијање различитих облика међународне сарадње. Одрживост војне неутралности мале државе, каква је Република Србија, у великој мери зависи од односа моћи у међународном систему, равнотеже политичких и војних снага, као и од интереса великих сила на простору Балкана. Србија има геополитички положај значајан за Европу, нарочито у погледу транспортних, енергетских и комуникационих праваца, што јој омогућава да развија различите облике сарадње, али је истовремено изложена притисцима и утицајима различитих спољних актера. Зато војна неутралност може бити одржива само ако је праћена активном спољном политиком и кредибилном одбрамбеном способношћу. Статус војне неутралности Србије није једнозначно међународно признат, али није ни формално оспорен у правном смислу. Различити међународни актери тумаче га у складу са сопственим геополитичким интересима: државе Запада, ЕУ и НАТО углавном га посматрају у контексту евроатлантских интеграција, Русија га сагледава као механизам спречавања даљег ширења НАТО на Балканском полуострву, док Кина у њему препознаје погодан политички оквир за ширење економског и инфраструктурног утицаја према Европи. Оваква различита тумачења показују да војна неутралност Србије није само унутрашње политичко опредељење, већ и питање њеног положаја у ширим геополитичким односима.

Самопроглашена војна неутралност не производи међународноправне гаранције карактеристичне за државе са статусом трајне неутралности. Није реално очекивати да ће Србија у догледном периоду такав статус стећи, јер би за то било потребно признање релевантних међународних актера. Историјска искуства показују да је трајна неутралност појединим државама омогућавала избегавање ратова и разарања, али да ни такав статус није представљао апсолутну гаранцију безбедности, нарочито у условима великих међународних сукоба. У условима нестабилности у међународним односима, актуелних ратних жаришта, конфронтације великих сила и безбедносних изазова у Европи и на Балканском полуострву, Србија не може полазити од претпоставке да ће њена војна неутралност увек бити уважена од стране моћнијих актера. Због тога она мора бити подржана развијеним и функционалним системом одбране, пре свега развојем војне и других компоненти одбране, јер само кредибилна способност одвраћања може дати стварни садржај таквом стратегијском опредељењу. Даљи развој система одбране заснованог на концепту тоталне одбране подразумева стабилна финансијска улагања, модернизацију и јачање оружаних снага, развој резервног састава, унапређење цивилне одбране и организационе промене које би омогућиле ефикасније одвраћање и одбрану државе од могуће агресије. Само на тај начин војна

неутралност може прећи из равни политичког опредељења у функционално одржив стратегијски концепт одбране.

Даљом анализом односа између стратегије, велике стратегије, стратегије националне безбедности, стратегије одбране и стратегијског концепта одбране, аргументовано је да стратегијски концепт одбране није само формална компонента стратегије одбране, већ је кључни механизам који посредује између политичког опредељења, ставова стратегије и организационе структуре система одбране. У том смислу, концепт одбране не представља само техничко питање организације, већ је резултат теоријски заснованог разумевања природе претњи, положаја државе у међународном систему и сопствених укупних потенцијала. Концепт тоталне одбране може остварити жељене резултате само уколико се схвати као интегрални модел који обједињује војне и цивилне потенцијале, економску одрживост, социјалну кохезију, психолошку отпорност и способност деловања у сајбер простору. Кроз анализу система одбране као комплексног, адаптивног и хијерархијски уређеног система, показано је да ефективност одбране зависи од степена кохерентности целокупног система и од јасне повезаности политике одбране, стратегијских докумената и организационих решења. Концептуална недоследност доводи до неуравнотежености између циљева и снага и средстава за њихово остваривање, повећава неуређеност система и умањује способност прилагођавања у динамичном геополитичком окружењу. То значи да се организација и практична функционалност система одбране Републике Србије заснованог на концепту тоталне одбране не може обезбедити само постојањем стратегијских докумената и њиховом унутрашњом усклађеношћу, већ и доследним превођењем теоријских поставки у конкретне механизме планирања, организације и интегралног ангажовања одбрамбених потенцијала.

Из раније изнетих анализа у овом раду, произлази директна корелација између војне неутралности и система одбране заснованог на концепту тоталне одбране. Концепт одбране заснован на војној неутралности као безбедносном опредељењу има смисла само ако ће се развити систем одбране способан да надомести одсуство савезничких гаранција. Зато избор модела тоталне одбране за Србију представља најбоље функционално решење у условима веома комплексног окружења, јер тотална одбрана код малих држава даје неутралности оружану или одвраћајућу димензију и појачава веродостојност проглашене неутралности, али показује и спремност за супротстављање агресији. У том циљу тотална одбрана треба да обезбеди интегрисано деловање војних, цивилних и економских капацитета, уз укључивање и нових домена као што су психолошка и сајбер одбрана. У прилог изнетом могу се навести праксе анализираних европских држава, неутралних и чланица НАТО, које развијају системе тоталне (свеобухватне) одбране и где се показује да је тотална одбрана рационалан одговор малих држава на безбедносну реалност, јер обезбеђује отпорност друштва и одвраћање од оружане агресије без искључивог ослањања на масовну сталну (активну, стајаћу) војску.

Полазећи од наведених резултата, у овом раду је утврђено да познавање и разумевање теоријских основа војне неутралности, концепта тоталне одбране и система одбране као комплексних друштвено-техничких система, представља суштински предуслов правилног дефинисања концепта одбране државе. Такво разумевање омогућава да се војна неутралност не посматра само као политичко опредељење о неприступању војним савезима, већ као захтеван стратегијски положај који подразумева активну спољну политику, економску издржљивост, развој сопствених одбрамбених капацитета и способност одвраћања. У том смислу, систем одбране Србије треба да представља ослонац кредибилног одвраћања, јер се одрживост војне неутралности не може заснивати само на њеној прокламацији, већ на способности државе да потенцијалном агресору наметне неприхватљиве трошкове и последице.

На основу изведене анализе и синтетизованих налаза хипотеза Х1 се потврђује. Резултати истраживања показали су да познавање и разумевање теоријских основа војне неутралности, стратегијског концепта одбране и концепта тоталне одбране представљају неопходан услов за правилно дефинисање концепта одбране Републике Србије и за изградњу ефективног и ефикасног система одбране у условима војне неутралности. Без таквог разумевања није могуће успоставити јасну везу између политичког опредељења за војну неутралност, процене савремених изазова, ризика и претњи, организације система одбране и начина ангажовања расположивих националних потенцијала. Због тога се може закључити да теоријска и концептуална утемељеност представљају полазну основу за изградњу ефективног и ефикасног система одбране Републике Србије у условима војне неутралности.

8.1.2. Искуства европских држава са системима тоталне одбране

Хипотеза Х2: *Систематизована искуства држава Европе, које развијају системе одбране засноване на тоталној одбрани, могу допринети квалитетнијем и садржајнијем формулисању и надградњи стратегијског концепта одбране и система одбране Републике Србије.*

Хипотеза Х2 је постављена из разлога да се сагледају политике, стратегије, концепти и системи одбране неких европских држава. Њена верификација је садржана у поглављу 4, где су изнети битни предуслови за организацију и функционисање система одбране неких европских држава, као и основни елементи тих система, како би се та сазнања могла користити за осмишљавање појединих елемената стратегијског концепта одбране Србије. У складу са методолошким оквиром рада, извршена је упоредна анализа концепцијских решења и изведених система одбране шест европских држава, од којих су две неутралне (Швајцарска и Аустрија) и четири државе чланице НАТО (Данска, Норвешка, Шведска и Финска). Изабране државе, у различитом интензитету и модалитету, своје системе одбране заснивају на концепту тоталне, односно свеобухватне одбране. Анализом је показано да, упркос различитим историјским искуствима, геополитичким позицијама и формалним безбедносним опредељењима, постоји јасан структурни образац који карактерише све посматране системе: тотална одбрана се третира као интегрисани модел националне безбедности чија је суштина у организовању и мобилисању целокупних државних и друштвених ресурса ради постизања отпорности, одвраћања и одбране у кризним и ратним условима. Основни налази који проистичу из појединачних анализа, а који су заједнички за разматране државе су:

1. Концепт тоталне одбране у свим анализираним државама подразумева интеграцију војног и цивилног сектора у јединствен систем националне безбедности. То се остварује, осим ангажовањем војске као оружане силе, кроз организовање цивилне заштите и цивилне одбране која обухвата привреду, здравство, инфраструктуру, енергетику, саобраћај и друге области друштвеног живота. Организовање цивилне одбране има за циљ да пружи подршку оружаним снагама, да осигурава функционисање административног апарата државе и да обезбеђује неопходне услове за живот становништва у ратним ситуацијама. У већини разматраних држава је обновљена или унапређена (Швајцарска, Финска) одбрана спајањем територијалне одбране и националне отпорности у јединствен систем свеобухватне одбране, где се појам отпорности односи на цивилну, а појам територијална одбрана на војну димензију система одбране. Државе чланице НАТО, за разлику од неутралних држава, своје системе одбране развијају ослањањем на систем колективне безбедности и прилагођавају их захтевима НАТО, што подразумева и обавезу финансирања заједничких трошкова НАТО и трошкова развоја сопствених одбрамбених способности. Хашком декларацијом из 2025. године чланице НАТО су се обавезале да до 2035. године постепено достигну укупна годишња улагања за одбрану у износу од 5% БДП, при чему је најмање 3,5% намењено

основним одбрамбеним потребама, док се улагања до 1,5% БДП односе на шире одбрамбене и безбедносне активности, укључујући критичну инфраструктуру, заштиту мрежа, цивилну спремност и отпорност. Развој елемената отпорности посебно је усмерен на спремност друштва да се одупре оружаној агресији и да пружи материјалну и кадровску подршку распоређивању и извођењу борбених дејстава НАТО јединица на територији дотичне државе, односно, на спремност пружања подршке војним системима од стране цивилних капацитета. Јачањем цивилних капацитета и способности за супротстављање оружаној агресији стварају се основе за развој свеобухватне одбране. Отпорност коју развијају поједине државе чланице НАТО има елементе тоталне одбране, али је садржајно мањег обима, јер тотална одбрана, у најширем смислу, представља концепцијско и практично решење одбране државе у случају оружаних сукоба, при чему се користе сви ресурси и капацитети друштва (Ђукић, А., 2025: 371-372). У разматраним државама се развијају механизми одговора на хибридне, информационе и сајбер претње, што концепт тоталне одбране помера изван класичног војног домена и чини га мултидоменским. У већини посматраних одбрамбених система наглашена је улога локалног нивоа (општина/регија) у плановима приправности, континуитета функционисања служби за брза реаговања и практичне организације отпорности, што указује да тотална одбрана није само вертикални државни модел, већ и територијално разгранат систем. Упркос томе, системи одбране су централизовани по питањима управљања и владе држава су најодговорније за целокупно организовање и функционисања система одбране.

2. Европске државе које су анализиране, без обзира на то да ли су или не чланице НАТО, не напуштају националну одговорност за одбрану, већ је комбинују са системом колективне безбедности. У случају Финске и Шведске, приступање НАТО није довело до напуштања концепта тоталне одбране, већ до његове надоградње и прилагођавања у смислу интероперабилности и интеграције у оквире Алијансе. Данска и Норвешка, иако дугогодишње чланице НАТО, интензивирају елементе свеобухватне одбране услед нових безбедносних изазова и потребе јачања националне отпорности. Овакве активности указују да тотална одбрана није алтернатива колективној безбедности, већ њена комплементарна национална компонента и представља минимални национални праг одбране и отпорности. Развојем свеобухватне одбране повећава се значај државе као савезника у систему колективне безбедности и стабилизује њену укупну безбедност.

3. Тотална одбрана, односно свеобухватна одбрана, држава у којима је анализиран концепт и систем одбране има различито нормативно и институционално утемељење. У Аустрији је свеобухватна одбрана непосредно и изричито утврђена Савезним уставним законом, у случају Швајцарске се може говорити о уставном утемељењу појединих војних и цивилних елемената система одбране који се даље повезују и разрађују законима и стратегијским документима, док у Финској Устав обезбеђује основ за поједине елементе националне одбране, а њихово повезивање у модел свеобухватне безбедности и одбране развија се другим нормативним и стратегијским документима. У Норвешкој, Шведској и Данској концепт свеобухватне одбране првенствено је утемељен и операционализован стратегијским документима, законима и дугорочним плановима одбране. На примеру Аустрије може се уочити да изричито уставно утемељење свеобухватне националне одбране обезбеђује стабилну нормативну основу за развој и повезивање њених војних и невојних компоненти. Концепт одбране и пратећа нормативна уређења система одбране подразумевају јасно дефинисане надлежности, процедуре планирања, активирања материјалних резерви и мобилизације људских потенцијала, као и улогу цивилних структура и осталих кључних система државе.

4. Организација проучаваних система одбране, поред организацијске структуре и унутрашњих односа компонената система заснованих углавном на хијерархијским односима,

карактерише се и правном уређеношћу и способношћу за усаглашавање активности у области одбране више релативно самосталних сектора (министарстава) у остваривању задатих функција система, што се посебно истиче при организацији цивилне одбране. При томе постоје субјективни проблеми усаглашавања појединих министарстава, посебно ако се мењају политике одбране услед промене партија на власти. По овом критеријуму се као најбоље уређене државе могу издвојити Аустрија, Финска и Норвешка: Аустрија има снажан уставни и законски основ свеобухватне одбране; Финска има веома развијен модел међусекторске координације и процене ризика; Норвешка се ослања на дугорочне планове, сталне комисије у области одбране и свеобухватну приправност; Шведска је, после приступања НАТО 2024. године, у процесу јачања и реорганизације цивилне и укупне свеобухватне одбране уз институционалну консолидацију. Специфичан приступ усвајању политике одбране и плана развоја система одбране има Данска где је развијен механизам политичког консензуса кроз одбрамбене споразуме парламентарних и ванпарламентарних странака. Ови споразуми представљају и инструмент политичке стабилности у безбедносној политици и деполитизацији области безбедности и одбране Данске. Швајцарска има стабилан и традиционално добро укорењен систем, али савремени безбедносни изазови постепено захтевају његову дубљу технолошку и организациону адаптацију, првенствено у повећању бројног стања и специјалности активног састава, што је у фази реализације, јер Швајцарска има нешто више од три хиљаде активних и запослених припадника оружаних снага, док остали део активних снага чини око 18 хиљада војника – регрута на обавезној војној обуци.

5. У свим анализираним државама присутан је континуитет модернизације оружаних снага и шире безбедносне архитектуре кроз развој војних капацитета и њихово прилагођавање савременим захтевима (командно-контролни системи, дигитализација, противваздухопловна одбрана, артиљерија, маневарске способности, сајбер капацитети), али и кроз паралелно јачање цивилне отпорности. Тотална одбрана се тиме потврђује као динамичан систем прилагођавања безбедносном окружењу, а не као статичан модел. Посебно је значајно да се функционалност концепта у пракси не заснива само на постојању докумената, већ и на оперативним механизмима координације и провере (планирање, међуресорна координација, увежбавање процедура, континуитет функција државе и критичних служби).

6. Све анализиране државе задржавају или обнављају регрутни систем као темељ мобилизацијског потенцијала и као инструмент јачања националне отпорности и одвраћања од оружане агресије. У системима одбране где је извршена привремена професионализација војске и укидање обавезне војне обуке (Шведска), регрутни модел се показује као функционалан одговор на потребу да се у релативно кратком року обезбеди широка база обучених кадрова, што има за последицу поновно увођење обавезне војне обуке за одређени контингент регрута. Резервни састав у свим анализираним државама представља кључни елемент одбрамбене структуре, јер омогућава брзо подизање способности у условима кризе и формирање трајне везе између оружаних снага и друштва. Регрутни и резервни потенцијал се не сагледава само као „људство“, већ представља и елемент механизама одвраћања и развијене отпорности друштва као одговор на могуће кризне и ратне ситуације. Обавезна војна служба, као основ за попуну ратних јединица, тренутно је у различитим модалитетима присутна у свим државама у трајању од четири до дванаест месеци (у Норвешкој може трајати и до деветнаест месеци за потребе обуке официра), у некима је обустављана па поново уведена (Шведска), обавезна је за све регруте (Швајцарска, Аустрија, Финска) или је селективна и са мањим бројем изабраних регрута од укупног регрутног потенцијала (Шведска, Данска, Норвешка) (табела 4) (нема званичних података за годишњи број регрута на добровољном служењу војног рока у Србији). За време обавезне војне обуке регрутима се обезбеђује бесплатан смештај и исхрана, а у свим државама примењују се и додатне

стимулативне мере током и после обуке. Поред новчаних примања, регрутима се обезбеђује да стекну и професионалну обуку попут вожње аутомобила, обављања медицинских послова или извршења информационо-технолошких операција, очување запослености и компензација дела изгубљене зараде (Швајцарска, Аустрија), повећане могућности школовања и запошљавања после обуке и друштвена сатисфакција и престиж (Норвешка, Финска).

7. У свим анализираним државама се могу идентификовати основни садржаји тоталне одбране: војна и цивилна одбрана, а у појединим и економска, психолошка и сајбер одбрана. Њихово учешће у системима одбране држава је различито, што даје могућност критичког осврта на изведена решења, а касније и процене њихове погодности за примену у концепту одбране Републике Србије:

а) *Војна одбрана.* Све разматране државе одбрану свог суверенитета и територијалне целовитости разматрају као свеобухватну одбрану, где је војна одбрана дефинисана као кључна функција у оквиру ширег безбедносног система. Развијена војна одбрана је основни услов да би држава остварила две основне функције одбране: одвраћање и оружана одбрана од агресије. Ослонац војне одбране свих држава су оружане снаге које се састоје од сталног или активног и резервног контингента. Уочавају се три модела система одбране: *први,* неутрална држава са великим резервним саставом и мобилизацијским системом (Швајцарска и Аустрија), у коме је тежиште на ограниченом активном саставу, снажној резерви и способности брзе мобилизације; *други,* модел високе интероперабилности и колективне одбране у оквиру НАТО (Данска, Норвешка и Шведска након 2024. године), у коме се националне снаге развијају тако да делују у оквиру ширих савезничких операција; *трећи,* фински модел кредибилне националне одбране уз масовну резерву, који је и пре уласка у НАТО имао високу способност самосталног војног отпора. Упоређујући дате моделе, уочава се да Финска и Шведска имају системе одбране који су комбинација територијалне одбране и савезничке интероперабилности са НАТО, системи одбране Данске и Норвешке традиционално развијају способности за савезничко деловање у кључним поморским и арктичким просторима, а системи одбране Швајцарске и Аустрије заснивају се на политици националног одвраћања и унутрашње отпорности.

Једна од важнијих карактеристика система тоталне одбране је постојање масовних резервних снага, односно однос броја припадника активног састава према броју припадника резерве. Однос сталног и резервног састава је по државама веома разнолик, што је показано у табели 4 у којој показатељ *активни састав* обухвата активна војна и цивилна лица (запослене) и регруте на основној војној обуци. Овај однос варира од 1:1,4 за Шведску до 1:9,8 за Финску, што показује да бројчано велики резервни састав Финске и мобилизацијска спремност обезбеђују да њена ратна армија има око 280 хиљада припадника (Puolustusvoimat, 2025). Финска укупно може да мобилише преко деветсто хиљада припадника резервног састава који се делимично ангажује у јединице ратне армије, а остали део је намењен за допунске попуне јединица у рату и ангажовање у другим структурама одбране, првенствено у цивилној одбрани. Када се упореди укупан број војника (активних и резервних) према укупном броју становника, долази се до сазнања да финске оружане снаге (само ратна армија од 280 хиљада војника) могу да ангажују људство које чини око 5% укупног броја становника[92], за разлику од Шведске која ангажује око 0,34 % становника. Остале државе, укључујући и Србију, су на нивоу од 0,95% (Данска) до 1,61% (Швајцарска) укупног броја становника. Развијеност и економски потенцијал држава, уз адекватну политику одбране, позитивно утиче на одбрамбени систем, не само кроз кадровско јачање, већ првенствено у

[92] Ако се као показатељ посматра однос броја војно обученог становништва Финске или укупни мобилизацијски потенцијал од преко деветсто хиљада припадника према укупном броју становника од 5,5 милиона, може се закључити да је око 16% становника Финске војно обучено.

материјалној опремљености и примени савремених средстава наоружања и друге пратеће опреме засноване на достигнућима у техничкој и технолошкој сфери. Упоређујући издвајања из буџета за област одбране видљиво је да Шведска, Норвешка и Финска издвајају око 2% БДП, где у номиналном износу Шведска има највећа издвајања из буџета – око 12,3 милијарде долара годишње, што је око 8,5 пута више него што издваја Србија.

Табела 4. Основни економски и кадровски показатељи система одбране европских држава у 2024. години

Држава / Показатељ	Швајцарска	Аустрија	Данска	Норвешка	Шведска	Финска	Србија[93]
Површина (km^2)	41.290	83.858	44.493	385.178	450.295	338.145	88.361
Број становника (милиона)	9,007	9,107	6,023	5,652	10,701	5,513	6,647
БДП (милијарди $)	942	536	412	504	609	306	82,6
Буџет одбране млјд. $ (% БДП)	6,48 (0,69%)	5,30 (0,99%)	5,48 (1,33%)	9,79 (1,94%)	12,3 (2,02%)	6,89 (2%)	1,46 (1,77%)
Активни састав оружаних снага	21.300	22.800	13.100	25.400	14.850	23.850	28.150
Резервни састав оружаних снага	123.400	106.900	44.200	40.000	21.500	233.000	50.150
Укупно оружане снаге	144.700	129.700	57.300	65.400	36.350	256.850	78.300
Однос актив.: резерв.	1:5,8	1:4,7	1:3,4	1:1,6	1:1,4	1:9,8	1:1,8
Број регрута годишње	20.000 до 25.000	око 16.000	око 4.000	8.000 до 10.000	6.000 до 8.000	око 27.000	нема зван. података
Трајање војног рока	18-23 недеље	6 месеци	4 месеца	12 месеци	4-11 месеци	6 месеци	6 месеци добров.
% војника од укупно становн.	1,61	1,42	0,95	1,16	0,34	4,65	1,18

Извор: IISS, 2025.

У већини разматраних држава (Аустрија, Данска, Норвешка, Шведска, Финска) врховни командант је председник државе или монарх (монарх је обично само формално врховни командант); политика одбране, доношење закона, снабдевање војске кадром и материјалним стварима и одбрамбени буџет су у надлежности министарства задуженог за послове одбране; војском непосредно командује начелник главног штаба или генералштаба (командант команде одбране), тако да се руковођење оружаним снагама заснива на споју цивилне политичке контроле и професионалног војног командовања. Тако су министарства одбране главни политички носиоци, а команде одбране главни војно-оперативни носиоци одбране. Нешто другачији систем командовања је примењен у Швајцарској, где нема појединачног врховног команданта (бира се у случају рата), војска је у миру потчињена министарству

[93] Наведена површина Републике Србије обухвата Аутономну покрајину Косово и Метохија, док је податак о броју становника заснован на попису становништва из 2022. године, који није спроведен на територији Косова и Метохије. Просторни и демографски показатељ, зато, немају исти територијални обухват и њихово непосредно повезивање и анализа се морају тумачити са методолошком резервом. Такође, разлике у издвајањима за одбрану у Табели 4 и одељку 6.2.3. последица су коришћења различитих извора и методологија обрачуна.

задуженом за одбрану, али се војно-стручно управљање и оперативно командовање спроводи преко војних органа и команди.

б) *Цивилна одбрана*. У стратегијским и нормативним актима анализираних држава постоји разноликост у дефинисању цивилне одбране. У Швајцарској се користи појам цивилна заштита, али по садржају представља цивилну одбрану (према уставу конфедерација и кантони обезбеђују безбедност државе и становника), јер обухвата области као што су: јачање међународне сарадње, фокус на хибридне сукобе, заштиту информација, заштиту од сајбер претњи, јачање отпорности снабдевања, заштиту од катастрофа и ванредних ситуација и јачање координације власти и кризног менаџмента. Развој цивилне одбране, како нормативно тако и кроз практичну реализацију у систему одбране, представља велику различитост у анализираним системима. Најразвијеније цивилне компоненте одбране имају Финска, Шведска и Швајцарска**,** јер одбрану не схватају искључиво кроз војску, већ кроз континуитет поступања државе и друштва у кризи. И управљање цивилном одбраном има различите моделе. У Швајцарској је основни орган управљања цивилном заштитом (садржајно је то цивилна одбрана) на федералном нивоу, али по територији има дубоко укорењен систем и подељене улоге управљања. Финска организацију цивилне одбране врши повезивањем цивилне заштите, локалних власти, склоништа, логистике и јавних служби. Шведска убрзано обнавља цивилну одбрану после дугог периода запостављања (у министарству задуженом за послове одбране има два министра: поред министра одбране има и министра цивилне одбране). Аустрија има развијену цивилно-војну сарадњу, нарочито у реаговању на катастрофе и кризе, али је тај систем мање масован и мање милитаризован него у Финској или Швајцарској. Данска и Норвешка развијају отпорност друштва и цивилну приправност, али је код њих наглашенија повезаност цивилне компоненте са савезничким безбедносним оквиром и специфичним ризицима – поморским, арктичким, енергетским и инфраструктурним. Уопштено, Швајцарска се истиче као држава са најкомплетнијим и најразвијенијим системом цивилне одбране; трошкови цивилне одбране су равномерно распоређени између владе, кантона, заједнице, послодаваца и грађанина, јер се цивилна одбрана не сматра само простом заштитом становништва, већ важном компонентом опште одбране.

Управљање цивилном одбраном се у системима одбране који су анализирани спроводи углавном кроз специјализоване агенције (канцеларије, дирекције) за цивилну одбрану које су у саставу министарстава задужених за послове одбране (једино у Шведској постоји министар цивилне одбране, али у склопу министарства одбране, односно, у истом министарству су два министра). Поред централног управљања цивилном одбраном, на регионалним и локалним нивоима постоје органи и јединице цивилне одбране. Улоге министарстава су углавном стратегијске и управљачке, док су улоге агенција оперативне и координирајуће према нижим нивоима организовања. За разлику од оружане силе, снаге цивилне одбране нису увек стриктно устројене по хијерархији, већ су делимично и децентрализоване. На примеру *Шведске агенције за цивилну одбрану и отпорност* која има надлежност да обезбеди реализацију најважнијих друштвених функција, да доприноси способности војне одбране, да заштити цивилно становништво и тиме одржава вољу за одбрану и отпорност друштва на спољне притиске, уочава се обимност задатака које државна институција задужена за цивилну одбрану треба да планира и организује, а по потреби и реализује у несвакидашњим околностима. Због обима задатака, од ове агенције су изузете обавезе око организације сајбер одбране (формиран је посебан центар за сајбер одбрану и информациону безбедност) и обавезе за послове психолошке одбране (преузела је Агенција за психолошку одбрану). Овај пример се може посматрати као добра пракса у раздвајању појединих сегмената битних за укупну одбрану. Такође, ако се сагледа основа економске одбране, за разлику од сајбер и психолошке одбране, њу је скоро немогуће издвојити из делокруга активности цивилне

одбране, јер она представља и основ цивилне одбране, односно обезбеђење функционисања друштва у ратним условима.

в) *Економска одбрана* је од виталног значаја у ратним условима у којима може да се нађе држава, јер је то најшири облик одбране који практично обухвата активности целокупног друштва; проистиче из основних функција цивилне одбране које су усмерене на подршку војној одбрани и обезбеђења становништва основним животним потребама, тако да се код већине разматраних држава и не појављује као посебна категорија одбране. Задаци економске одбране су да држави обезбеди што већи степен економске самосталности и независности од других држава у кризном и ратном времену, што посебно може бити отежано у условима када држава функционише у условима међународне економске изолације, а истовремено је и угрожена оружаном агресијом. Економска одбрана се ослања на државна предузећа, али и на приватне компаније и појединце, где се може јавити проблем код страних компанија и њиховог учешћа у ратним напорима државе. Сагледавајући целовитост економске одбране, она подразумева да је држава у кризама и рату способна да очува: властиту самосталност производних и других капацитета, властиту производњу наоружања и војне опреме, способност брзог прилагођавања других предузећа на ратну производњу, електроенергетску стабилност, функционисање транспортних капацитета за војне и цивилне потребе, могућности грађевинских и комуналних предузећа и слично, а посебно, да осигура снабдевање цивилног становништва неопходним потрепштинама за живот. Од разматраних држава могу се, због свог укупног економског потенцијала и припремљености економске одбране, издвојити Швајцарска, Норвешка, Шведска и Финска, које имају снажне економске основе, а тиме и веће финансирање одбране, бржу адаптацију привреде и већу отпорност на спољне поремећаје. Финска своју економску одбрану ставља у контекст економске отпорности која се директно повезује са безбедношћу снабдевања, енергетиком, транспортом и функционисањем виталних служби. Шведска и Норвешка у разматрање економске одбране (отпорности економије) све више укључују индустријску производњу, истраживање, технологију и енергетску безбедност. Данска има висок ниво економске развијености, али релативно мању одбрамбену индустрију, због чега је више ослоњена на спољно снабдевање. Аустрија има стабилну економску базу, али и ограничену одбрамбену индустрију. Уопштено, економска одбрана је најефикаснија тамо где су спојени: стабилне јавне финансије, сигурност снабдевања, домаћа индустријска и технолошка база и способност брзе државне интервенције. Због значаја за систем одбране заснован на концепту свеобухватне одбране, економска одбрана треба да буде један од основних задатака државних органа којима је у надлежност стављена цивилна одбрана.

г) *Психолошка одбрана* представља скуп мера и активности друштва са циљем да се одржи способност друштва да очува морал, поверење и отпорност на дезинформације и операције спољних и унутрашњих деструктивних утицаја. Психолошка одбрана је усмерена на изградњу способности друштва да се одупре утицајима којима се жели унети пометња и паника међу становништвом, да се проузрокују различите поделе у друштву, наруши безбедност и ослаби држава и њена одбрамбена моћ. Зато активности органа надлежних за психолошку одбрану треба усмерити на идентификацију, анализу и пружање подршке у сузбијању злонамерног информационог утицаја и других обмањујућих информација, координацију и развој операција психолошке одбране и помоћ локалној самоуправи. Овај вид одбране је посебно развијен у Шведској и Финској: Шведска је институционализовала ову област кроз Агенцију за психолошку одбрану, док Финска психолошку отпорност схвата као виталну функцију друштва и ослања је на поверење у институције, политичку културу и свест грађана. Швајцарска психолошку отпорност темељи на дугој традицији грађанске одговорности, локалне укључености и осећаја дужности према држави и њеном систему одбране. Норвешка и Данска овај домен све више развијају у оквиру борбе против

хибридних претњи, али без посебног истицања као посебне категорије одбране, као што чине у Финској и Шведској. Аустрија препознаје ризике дезинформација и хибридних операција, али у поређењу са Финском и Шведском ова димензија делује мање институционално развијено. Општи закључак је да психолошка одбрана зависи од јавног поверења, медијске отпорности, јасне државне комуникације и високог нивоа друштвене кохезије**.**

д) *Сајбер одбрана* или дигитална одбрана је усмерена на адекватне одговоре на сајбер нападе на мреже и инфраструктуру, као и на друге претње кроз дигитални домен, као што су лажне вести и намерне онлајн лажи. Сајбер одбрана је скуп мера и активности, које систем одбране и држава спроводе против непријатељских активности предузетих против рачунарских мрежа, рачунарских система и база података са циљем деградирања или уништавања циљаних система (Vuletić, 2017: 312). Према томе, сајбер одбрана има за циљ да дефанзивно или проактивно делује против сајбер оружја и информација које су покренули или организовали државни актери ради уништавања или онеспособљавања противничког циља директним дејством на информације и информационе системе и посредним дејством на системе, средства, сервисе, процесе, друштво и појединце који зависе од тих информационих инфраструктура (Mladenović, Jovanović i Drakulić, 2012: 105). Анализиране државе имају различите приступе у организовању сајбер одбране (при томе треба имати у виду да државе не објављују много података у овој области), тако да су и органи који су задужени за обезбеђивање сајбер одбране разнолики: Швајцарска је развила центар сајбер одбране којим су повезане државне институције – јавна управа (и министарство надлежно за послове одбране), академски сектор и индустрија, чије су активности усмерене на истраживање, развој и обуку за сајбер одбрану. При томе, швајцарска влада под сајбер простором у војном смислу обухвата све информационе и оружане системе састављене од информационих компонената које војска користи и управља њима, као и податке који се у тим системима обрађују. За те потребе се планира да се у министарство одбране формира јединица за сајбер одбрану – специјализовани батаљон за сајбер одбрану, који ће бити задужен и за централизацију заштите критичне инфраструктуре како би се повећала оперативна флексибилност и отпорност система. Аустрија поседује посебне снаге за сајбер одбрану као војну компоненту у систему одбране: Дирекције за информационо-комуникационе технологије и сајбер, и, батаљон за подршку; то су састави који су обучени и опремљени да се супротставе великом спектру претњи у сајбер домену, а интегрисани су у командно-контролни систем оружаних снага. Данска за сајбер одбрану има Центар за сајбер безбедност и дигитализацију, али је 2024. године основала и посебно министарство за друштвену безбедност и приправност у коме делује Агенција за ванредне ситуације. Надлежност новог министарства је координација цивилне заштите, управљање кризама и сајбер безбедност, а његово формирање је имало за циљ да се обједине цивилно-одбрамбени капацитети и да се дају бржи одговори на ванредне ситуације, укључујући хибридне и сајбер претње. Сличне институције имају и друге анализиране државе; тако је на пример у Шведској 2020. године отворен Центар за сајбер одбрану и безбедност информација, а Данска на нивоу министарства одбране врши интеграцију ширих снага за сајбер одбрану.

Из наведених упоредних налаза произлази тврдња да концепти засновани на тоталној одбрани представљају рационалан модел организовања одбране у условима ограничених ресурса, геополитичке изложености и растуће сложености безбедносног окружења, јер омогућавају да се одвраћање и одбрана не заснивају искључиво на масовној сталној војсци, већ и на способности друштва да функционише, издржи и брзо се прилагоди у условима кризе и рата. Извршена анализа указује и на шири теоријски закључак, да концепт тоталне одбране у савременим европским условима више није искључиво доктрина држава које су формално војно неутралне или неутралне, нити је последица искључиво хладноратовског наслеђа, већ представља адаптивни модел организовања националне безбедности у условима

повећане неизвесности, мултидоменских претњи и ограничених ресурса. Концепт тоталне одбране Републике Србије, стога, не представља изоловану националну конструкцију, већ се одређене законитости могу препознати и у широј европској пракси. Искуства произашла из система одбране анализираних држава указују на више практичних путоказа који су непосредно релевантни за Србију, укључујући потребу јасног разграничења и повезивања надлежности (војне, цивилне и међуресорне), неопходност даљег и бржег развоја цивилне одбране и повратак на служење војног рока како би се повећао број расположивог кадровског потенцијала у сталном и резервном саставу. На тај начин, тотална одбрана се показује као одржив модел за мале и средње државе које настоје да уравнотежују војну неутралност и самосталност у политичком одлучивању са дипломатијом и међународном сарадњом. Тотална одбрана се показује као функционални одговор малих држава на сложену безбедносну реалност XXI века, јер омогућава интеграцију друштва у одбрамбени систем, јачање друштвене отпорности на кризе и повећање одвраћајућег потенцијала, уз задржавање националне контроле над кључним ресурсима и механизмима реаговања.

На основу изведених упоредних налаза, хипотеза Х2 се потврђује. Анализа искустава одабраних европских држава показала је да системи тоталне, односно свеобухватне одбране садрже више елемената који могу бити релевантни за даље формулисање, надградњу и операционализацију стратегијског концепта одбране Републике Србије. То се пре свега односи на јасније нормативно уређење тоталне одбране, развој цивилне одбране, унапређење међуресорне координације, јачање резервног и мобилизацијског потенцијала, повезивање војне и цивилне компоненте, заштиту критичне инфраструктуре, као и развој економске, психолошке и сајбер отпорности. Посебан значај ових искустава огледа се у томе што показују да тотална одбрана није искључиво модел војно неутралних држава, нити превазиђено хладноратовско решење, већ савремен и прилагодљив приступ организовању националне безбедности. За Републику Србију, која је прогласила војну неутралност и чији се стратегијски концепт одбране заснива на тоталној одбрани, ова искуства имају практичну вредност јер указују на правце у којима постојећи концепт треба да буде даље нормативно, организационо и функционално развијан.

8.1.3. Вредност и ограничења концепције и система општенародне одбране СФРЈ

Хипотеза Х3*: Стратегијски концепт одбране Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, заснован на општенародној одбрани и друштвеној самозаштити, представља добру полазну основу за дефинисање и унапређење стратегијског концепта одбране Републике Србије, ослонцем на сопствене снаге и ресурсе.*

На основу анализе стратегијских концепата одбране држава које су постојале на територији садашње Републике Србије у периоду 1941–2006. године, може се утврдити да је концепција општенародне одбране (са каснијом разрадом у систем ОНО и ДСЗ) представљала системски одговор државе која је, у специфичним геополитичким условима и ванблоковском положају, своју безбедност морала да темељи првенствено на сопственим ресурсима и на способности друштва да се организује за одбрану (поглавље 5). Анализом историјског развоја војне организације – од периода НОБ, послератног развоја и отежаног геополитичког положаја и отворених оружаних претњи, до убрзаног развоја одбрамбеног система након 1968. године, указује се на континуитет идеје да одбрана није искључиво питање оперативне армије, већ да подразумева ангажовање ширег круга актера, од државних и управних структура до радних организација, локалних заједница и грађана. У нормативним актима и доктринарним одређењима ОНО се формулише као јединствен систем организовања и припремања целокупног друштва за одбрану где је оружана борба одлучујући облик супротстављања агресији, уз постојање и других облика отпора и широког спектра припремних и функционалних мера и поступака друштва. Овако постављен модел представља релевантну

концепцијску основу за разматрање савременог концепта тоталне одбране Републике Србије, који одбрану поставља као интегралну функцију друштва, а не као изоловану улогу војске.

Стратегијски концепт одбране СФРЈ развијан је у посебним историјским, политичким и међународним околностима, у којима је држава, након искуства из Другог светског рата, настојала да сопствену безбедност заснује на што широј друштвеној основи. У том смислу, његова суштина није била само у организовању оружаних снага, већ у схватању одбране као делатности целе државе и друштва, засноване на ангажовању људских, материјалних, организационих и просторних потенцијала. Закључује се да је посебна вредност оваквог приступа што систем одбране није био посматран само као средство за одговор на војну претњу, већ и као активна и стваралачка компонента државе, односно као један од носећих елемената њене укупне способности да се одржи, организује и делује у сложеним условима. Отуда се концепт општенародне одбране схвата много шири од класичног војног модела, јер одбрану посматра као функцију читаве политичке и друштвене заједнице. Овакво схватање није настало само као идеолошка пројекција послератне власти, већ је значајним делом било утемељено у искуству НОБ. Одбрана је добијала на значају не само кроз бројност и масовност, већ и кроз повезаност војске, власти и становништва. За каснији развој концепта ОНО ово је било од пресудног значаја, јер је показало да се отпор не одржава искључиво маневарским снагама, већ и способношћу друштва да организује позадину, власт, ресурсе и континуитет деловања.

Анализом је утврђено да су у развоју оружаних снага постојале две компоненте, територијална и оперативна, које нису биле схваћене као два одвојена система, већ као делови једне целине са различитим наменама. Територијална организација је била више од локалног војног ослонца: она је представљала спону између војне компоненте, органа власти и политичких организација на терену, обезбеђујући непосредну повезаност народа и оперативних војних састава. Оперативне јединице ослањале су се на територијалне пунктове, санитетску, интендантску, техничку и друге базе, као и на локалне снаге које су деловале у позадини или на ограниченом простору. Важна предност овог модела огледала се у тежњи да се обезбеди јединство руковођења и јединство стратегијског и доктринарног усмерења. Посебно место у обликовању овог концепта имао је међународни положај Југославије. Одбрана није била само унутрашње организационо питање, већ и непосредна последица спољнополитичког положаја државе између блокова. Зато политика блоковског несврставања није била само елемент спољне политике, већ је имала и одбрамбену функцију кроз одвраћање и очување самосталности државе. Ванблоковска позиција значила је да држава не може своју безбедност темељити на савезничким гаранцијама, већ да мора развијати сопствени, самостални и друштвено заснован систем одбране, ослоњен на сопствене снаге, ресурсе и способност отпора. Безбедност Југославије није била заснивана искључиво на војној сили, већ и на њеном политичко-дипломатском положају у међународним односима; постојала је суштинска веза између спољне политике и одбране, односно, блоковско несврставање је значајно утицало на развој самосталне, свеобухватне и на сопствене снаге ослоњене одбране.

Нормативном кодификацијом ових идеја, одбрана је уобличена као јединствен систем политичких, економских, друштвених, безбедносних, војних и других припрема и мера. Као и код свих система одбране, тежиште је стављено на мирнодопске припреме, широк круг носилаца обавеза, повезивање оружане и цивилне компоненте, цивилну заштиту, материјалну основу одбране и континуитет функционисања државних и друштвених структура у условима угрожавања. Истовремено, из ширег историјског развоја је видљиво да је рани послератни систем био знатно уже постављен и у великој мери сведен на армију, док се касније ширио ка општенародном и друштвено утемељеном моделу.

Уочено је да су се, упркос наведеним предностима, показала и озбиљна ограничења овог концепта. Иако је систем тежио да укључи целокупно друштво у одбрану, одлучивање о његовој организацији и даље је у великој мери остајало у рукама централних органа Федерације. Са друге стране, касније ширење територијалне компоненте донело је и супротан проблем, паралелизам у командовању, односно слабљење јасне вертикале руковођења. То значи да је југословенски модел у себи носио трајну напетост између потребе за широком друштвеном основом и захтева за јединственим управљањем системом. Та слабост је била посебно видљива онда када је ширина система почела да производи више центара моћи и различите нивое контроле над деловима оружаних снага. Озбиљно ограничење концепта и система представљало је усмерење на потенцијалну спољашњу агресију, док унутрашњи облици угрожавања нису били довољно и на адекватан начин третирани. Друштвени процеси деведесетих година у бившој држави СФРЈ потврђују да концепт, који је био пројектован као свеобухватни одговор на спољну агресију, може постати недовољан и контрапродуктиван, јер у своје полазне претпоставке не укључује реалне унутрашње ризике и не обезбеђује јасну, функционалну и јединствену архитектуру командовања у кризним условима. То представља значајну поуку за савремено концептуално уобличавање одбране, јер само одбрана која је унутрашње кохерентна, управљачки јединствена и реалистично постављена према унутрашњим ризицима, може да испуни своју функцију. У супротном, свеобухватност одбране се претвара у организациони терет, а полицентричност у фактор који у кризи слаби командну функцију и целовитост система, што је показало организовање тоталне одбране у систему ОНО.

Систем је у нормативном и политичком смислу тежио да заштити државу и од унутрашњег непријатеља и дестабилизације, али је у стварном стратегијском фокусу тежиште ипак остало на спољашњем агресору. Зато систем одбране није успео да предвиди, политички неутралише или организационо спречи сецесионизам, међунационалне сукобе и избијање грађанског рата. Масовно наоружавање преко територијалне одбране, посебно када је оружје било ближе локалним структурама, временом је допринело слабљењу контроле јединственог војног система и претварању дела тих потенцијала у републичке оружане снаге. Када се изузму идеолошке одреднице које су биле карактеристичне за организацију и руковођење системом ОНО, наведени модел представља добру организациону и функционалну основу за изградњу концепта свеобухватне одбране. Овде треба нагласити и негативно искуство са територијалном одбраном, као делом оружаних снага који је био организован на републичком и покрајинском нивоу. У теорији је прокламовано јединство оружаних снага и недељивост оружане борбе, али је у пракси, услед уставно-политичких решења и начина организовања територијалне компоненте, постепено нарушавана моноцентричност система одбране, посебно у домену командовања јединицама територијалне одбране.

Посматрано из перспективе каснијег развоја система одбране, искуство СРЈ и СЦГ додатно потврђује и вредности и ограничења система ОНО. Са једне стране, опстанак одбрамбених способности у деведесетим годинама и током НАТО агресије 1999. године показује да су одређени елементи ранијег концепта, отпорност система, способност прилагођавања, ослонац на сопствене снаге и шире схватање одбране, задржали практични значај. Тиме је тежиште са искључиво војне одбране померано на способност државе и друштва да у условима кризе, разарања и ратног стања очувају основне функције, што представља једну од важних позитивних страна анализираног искуства и драгоцену поуку за савремено промишљање одбране Републике Србије. Искуство адаптације у кризама и у условима ограничених ресурса, међународне изолације и технолошке надмоћи противника показало је и стварне домете и ограничења одбране у ратном стању. Из анализе безбедносне ситуације тог периода уочљиво је да су и унутрашња нестабилност и мешање страног чиниоца у унутрашње прилике били део ширег обрасца угрожавања, што је касније ескалирало у

оружану агресију НАТО. Тај период је истовремено показао слабости система који је опстајао на заосталом делу старог концепта, али без територијалне одбране и без довољно изграђеног стратегијско-доктринарног оквира, те се више ослањао на кризну адаптацију него на дугорочно планирање и модернизацију. Зато искуство из 1999. године представља драгоцено, али не и самодовољно искуство за формулисање стратегијског концепта одбране Републике Србије, посебно због чињенице да СРЈ није ни имала дефинисан стратегијски концепт одбране пре агресије НАТО.

Најзначајније поуке из овог искуства јесу да се одбрана не сме свести само на војску, да мора бити ослоњена на сопствене снаге и ресурсе, да треба да обухвати и војну и цивилну компоненту, да захтева мирнодопске припреме и територијалну укорењеност, али и да не сме бити оптерећена паралелизмом у командовању, идеолошком искључивошћу и недовољним уважавањем унутрашњих извора угрожавања. Ова искуства показују да је за успешну одбрану потребна широка друштвена основа одбране, повезаност војне и цивилне компоненте, развијена локална и територијална подршка, отпорност државе и друштва и ослонац на сопствене ресурсе. Истовремено, савремени систем мора бити заснован на јединственом руковођењу, јасној подели надлежности, професионалности, контролисаном развоју резервног и територијалног потенцијала и јасном стратегијском оквиру који уважава и спољне и унутрашње облике угрожавања.

На основу свега наведеног, може се закључити да је хипотеза Х3 верификована, уз неопходно критичко ограничење. Стратегијски концепт одбране СФРЈ, заснован на ОНО представља добру полазну основу за дефинисање и унапређење стратегијског концепта одбране Републике Србије, пре свега због ослонца на сопствене снаге и ресурсе, широке друштвене укључености, повезивања војне и цивилне компоненте и блискости са савременим концептом тоталне одбране. Блоковско несврставање СФРЈ значајно је утицало на поставке самосталне и свеобухватне одбране, а концепт одбране подразумевао је укљученост целокупног друштва и по свом садржају кореспондирао са тоталном одбраном. Међутим, концепт се, упркос свеобухватности, показао неадекватним за суочавање са сецесионизмом, међунационалним сукобима и грађанским ратом. Искуство настало током НАТО агресије на СРЈ представља важну лекцију за разумевање функционисања одбране у ратном стању, али и за увид у њена ограничења. Зато југословенски концепт одбране за Србију нема значај готовог обрасца, већ значај важног извора поука за изградњу савременог, друштвено утемељеног, јединствено вођеног и стратегијски одрживог система одбране у условима војне неутралности.

8.1.4. Утицај геополитичких и унутрашњих фактора на стратегијски концепт одбране

Хипотеза Х4: *Сложени геополитички и геостратегијски положај Републике Србије, савремени изазови, ризици и претње безбедности, у корелацији са унутрашњим факторима, вишеструко утичу на формулисање, спровођење и развој стратегијског концепта одбране Републике Србије.*

Полазећи од анализе геополитичких, геостратегијских и унутрашњих фактора који утичу на положај и безбедност Републике Србије, закључује се да се стратегијски концепт одбране Републике Србије обликује у изразито сложеним и вишеслојним условима. Његово формулисање, спровођење и развој нису могући изван истовременог сагледавања спољних и унутрашњих детерминанти, јер се у њиховом међудејству одређују и реални домет и одрживост одбрамбене политике државе. Стратегијски концепт одбране не представља само нормативно или доктринарно опредељење, већ резултат трајног прилагођавања државе сопственом геополитичком и геостратегијском окружењу, безбедносним изазовима и претњама и унутрашњим капацитетима. За доградњу система одбране Републике Србије

према концепту тоталне одбране потребна је усклађеност мноштва фактора, почевши од политичког консензуса о доградњи постојећег система одбране, јединства у схватању друштва да постоји потреба за изградњом таквог система одбране, обезбеђења довољне кадровске попуне у активном и резервном саставу војне компоненте одбране и у цивилној одбрани, повећања економских напора и финансирања потреба одбране и доградње и развоја одбрамбене индустрије, до обезбеђења међународног статуса државе која је опредељена за мирољубива решења у кризним и конфликтним ситуацијама у региону и на глобалном нивоу.

Савремени геополитички и геостратегијски положај Републике Србије један је од кључних фактора који опредељује садржај и правац њеног стратегијског концепта одбране. Србија се налази на раскрсници важних копнених, речних, енергетских и комуникационих праваца и такав положај јој обезбеђује значајан транзитни, економски и политички потенцијал и истовремено је чини и простором преклапања интереса различитих великих сила и војно-политичких блокова. Због тога геополитички положај Србије није само просторна категорија, већ активан чинилац њене безбедносне и одбрамбене оријентације. Транзитни положај Србије, дунавски пловни пут, значајни европски коридори кроз и око Србије и њена улога као копненог и енергетског чворишта, повећавају њен стратегијски значај и јачају њене развојне могућности. Формулисање стратегијског концепта одбране додатно усложава чињеница да савремени свет погађа низ турбулентних промена, подстакнутих сукобљеним интересима великих сила, нестабилношћу међународног поретка и променама у регионалној безбедносној архитектури. Оно што у условима мира представља компаративну предност, у условима међународних криза и заоштравања односа може постати извор осетљивости, притисака и ограничења, што непосредно утиче на начин на који држава формулише свој концепт одбране. Из тих разлога и формулисање стратегијског концепта одбране постаје сложено, јер се мора истовремено уважити захтев за очување суверенитета и територијалне целовитости уз ограничење формалног сврставања у односу према великим силама и војно-политичким савезима, а да се истовремено осигура неопходан ниво сарадње са значајним спољним актерима и одрже и развијају сопствени одбрамбени капацитети.

Најзначајнији безбедносни актери декларативно не захтевају од Србије да напусти политику одбране која се ослања на свеобухватну одбрану и војну неутралност, али је Србија изложена спољнополитичким притисцима ради усклађивања спољне политике са ЕУ и санкционисања Русије због оружаног сукоба у Украјини, док све државе Запада, укључујући САД, сматрају да односи Србије са Русијом и Кином омогућавају ширење њиховог „непожељног утицаја“ на Балкан. У таквим условима, Србија се суочава са потребом сталног спољнополитичког балансирања између ЕУ, САД и НАТО са једне, и Русије и Кине – са друге стране. Такав положај јој омогућава извесан степен маневарског простора, али истовремено отежава јасно и дугорочно обликовање стратегијског концепта одбране, јер сваки од тих односа носи политичке, безбедносне, економске и енергетске импликације. Та чињеница отежава формулисање концепта одбране у смислу јасног дефинисања претњи и приоритета, јер се претње и притисци често појављују изван оквира класичног оружаног сукоба и манифестују се кроз хибридно деловање, енергетска условљавања, правно-институционалне притиске или кроз утицаје на унутрашњу кохезију. Стратегијски концепт одбране стога не може бити формулисан у условима пуне извесности, већ на основу процене ризика, ограничења и могућих праваца деловања у средини која је у великој мери променљива и оптерећена притисцима различитих актера. Односи са великим силама и војним савезима показују да су намере спољних актера према Србији често сложене, вишеслојне и не увек усклађене са њеним безбедносним и политичким интересима. Сарадња са великим силама се остварује у војнотехничкој сфери и кроз привредне инвестиције, али су отворене могућности и за различите билатералне односе са малим и средњим државама, укључујући државе Персијског залива, скандинавске државе и државе на простору Кавказа. Та сарадња може

проширити маневарски простор Србије, али не отклања основну чињеницу да се њен стратегијски концепт одбране обликује у условима притисака и супротстављених интереса великих актера.

Утицај на Србију је додатно појачан чињеницом да се Србија налази у окружењу које је у великој мери интегрисано у евроатлантске и европске безбедносне структуре, док сама истовремено настоји да очува политику војне неутралности и стратегијске аутономије. Политика војне неутралности представља политички и безбедносни избор који произлази из специфичног положаја државе која своју спољну политику усклађује између евроатлантских интеграција и традиционалних партнерстава са Истоком. Иако формално не оспоравају сарадњу Србије са Кином и Русијом као ни њену самопрокламовану војну неутралност, САД, ЕУ и НАТО у ширем геополитичком контексту не посматрају статус војне неутралности Србије као пожељно трајно решење, јер она одступа од настојања да остваре потпуни евроатлантски утицај на Балкану. Однос ЕУ према војној неутралности се појављује индиректно кроз политичка условљавања повезана са односима са Русијом и Кином, као и кроз питање признавања самосталности тзв. државе Косово. Кроз процес приступања Србије ЕУ поставља се и захтев за усаглашавање спољне политике са заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, што индиректно утиче на реалну одрживост политике неутралности. Русија обезбеђује Србији подршку у УН по питању целовитости територије у чијем саставу је и покрајина Косово и Метохија и представља важан енергетски ослонац, али истовремено тај однос производи извесну зависност и додатне спољнополитичке тензије. Кина егзистира као значајан економски и инфраструктурни партнер, али и њено присуство у Србији постаје део ширег геополитичког надметања. Све то потврђује да спољно окружење у коме Србија формулише свој стратегијски концепт одбране није стабилно ни једнозначно, већ обележено супротстављеним интересима и потребом сталног политичког прилагођавања.

Позиција Србије и њено окружење у региону додатно усложњавају ове процесе. Положај суседних држава, њихова интегрисаност у НАТО и ЕУ, нерешена питања из прошлости, различите националне и територијалне аспирације, као и отворени безбедносни проблеми у непосредном окружењу, имају директан утицај на дефинисање одбрамбених приоритета државе. Са аспекта безбедности и у регионалним оквирима Србија је окружена државама чланицама НАТО, осим БиХ у којој је стално под притиском статус Републике Српске. Уз то, питање статуса Косова и Метохије, чине укупно безбедносно окружење Србије изразито осетљивим. Такво окружење не оставља могућност да се стратегијски концепт одбране обликује апстрактно или универзално, већ захтева његово ослањање на конкретне геополитичке и регионалне безбедносне процене.

Спољни утицајни фактори и њихово деловање на ризике и претње по безбедност Србије нису довољни за уобличавање стратегијског концепта одбране Републике Србије. Његов стварни садржај, одрживост и могућност спровођења у великој мери зависе и од различитих и међусобно зависних унутрашњих чинилаца. У условима војне неутралности значај унутрашњих фактора постаје још већи, јер се систем одбране у већој мери ослања на сопствене ресурсе, институције и друштвене потенцијале. Унутрашњи политички фактори (уставни оквир, функционалност институција, цивилна и демократска контрола сектора безбедности, политичка кохезија и легитимност одлука) делују као услов без којег стратегијски концепт одбране не може бити оперативан, јер у кризним условима систем не губи способност првенствено зато што је нападнут, већ зато што не располаже довољно кохерентним механизмом одлучивања, координације и мобилизације ресурса. Другим речима, унутрашњи политички капацитет је у овом истраживању идентификован као фактор који директно утиче на претварање стратегијских докумената у функционалну праксу. Политичка стабилност, институционална способност, ниво друштвене кохезије, економска основа, демографска структура, технолошки и инфраструктурни капацитети, као и

историјско наслеђе и искуство, одређују на који начин је држава способна да реагује на спољне изазове и како ће формализовати свој стратегијски концепт одбране који ће бити у функцији остваривања националних интереса. Политички фактори у том смислу имају нарочито важну улогу; стабилне институције, јасан управљачки оквир, континуитет јавних политика и способност државе да обезбеди легитимитет и подршку кључним безбедносним одлукама, представљају важну претпоставку за обликовање стратегијског концепта одбране. Уколико је политички систем способан да формулише дугорочне приоритете, усаглашава различите државне интересе и обезбеђује институционалну подршку њиховом спровођењу, концепт одбране добија већу стабилност и унутрашњу кохерентност. Насупрот томе, политичка нестабилност, институционалне слабости, недовољно поверење у институције и унутрашње поделе, могу довести до тога да стратегијски концепт остане недовољно прецизан, тешко спроводив или подложан честим променама. Политички фактори делују и као ослонац и као ограничење формулисању, а касније и операционализацији стратегијског концепта одбране.

Демографски фактори чине једну од најважнијих унутрашњих основа одбрамбене способности државе. Бројност становништва, његова старосна структура, просторни распоред, миграциона кретања, образовни ниво и расположиви људски потенцијали непосредно утичу на капацитет државе да планира и одржава систем одбране. Неповољни демографски процеси, као што су старење становништва, смањење радно способне популације и одлазак младих и образованих кадрова у иностранство, смањују не само мобилизацијски потенцијал државе, већ и њену укупну економску и институционалну отпорност. Са друге стране, демографска стабилност, очувана кадровска база и улагање у образовање и мотивисање становништва да не напушта сопствену државу могу представљати снажан ослонац дугорочне одбрамбене одрживости. Зато је демографски фактор један од најзначајнијих за систем одбране, односно то је критичан фактор без кога се не може обликовати систем одбране; њиме се стварају могућности операционализације стратегијског концепта одбране и функционисања система одбране у целини. Као једно од најзначајнијих, ако не и најзначајније – суштинско питање за постојање система одбране у било ком облику је кадровско обезбеђење, као и у већини европских система одбране. Процес увођења војног рока зависан је од политике одбране, дефинисаних националних и безбедносних (одбрамбених) вредности и интереса, перципираних претњи, прихваћене форме и времена трајања обучавања, капацитета и ефикасности реализације обуке, економских могућности, историје и традиције служења у војсци.

Економски фактори такође имају доминантан и двосмеран утицај. Са позитивне стране, економски потенцијали, развој инфраструктуре, саобраћајних и енергетских система, могућност привлачења инвестиција и повезаност Србије са ширим геоекономским токовима представљају материјалну основу за одржив и функционалан систем одбране. Геоекономски положај Србије, заснован на њеној транзитној и комуникационој улози у Европи, може да допринесе већој отпорности државе и да обезбеди ширу основу за јачање одбрамбених капацитета. Међутим, економска зависност, нарочито у енергетском сектору, изложеност глобалним поремећајима, структурне слабости привреде и спољни притисци на снабдевање и трговинске токове, могу да умање одрживост одбрамбеног система и да стратегијски концепт одбране учине осетљивим на факторе које држава не контролише у потпуности. Зато економски фактор делује истовремено као потенцијал и као ограничење. Посебно питање, са којим се суочавају и друге европске државе у обликовању система одбране, односи се на пословање страних компанија и решавање статуса запослених за време предвиђено за војну обуку, као и њихово функционисање у ситуацијама угрожене безбедности државе.

Историјски фактори имају посебан значај јер обликују безбедносну културу државе, националне приоритете и перцепцију угрожавања. Савремени стратегијски концепт одбране

Србије не може се разумети без искуства распада Југославије, оружане агресије НАТО 1999. године, једностраног проглашења независности Косова и Метохије, регионалних сукоба и дуготрајног живота у простору у коме се укрштају интереси великих сила. На територији Србије су се у прошлости догађали многи ратови, како светски и регионални, али и агресија НАТО 1999. године. Историјски слој догађања има утицаја и на опредељење за војну неутралност, на ослањање на сопствене снаге и на наглашену потребу за очувањем суверенитета и територијалног интегритета. Историјска позадина делује позитивно као извор опреза, стратегијске свести и одбрамбене мотивације, али истовремено може деловати и ограничавајуће уколико се превише повезује савремено перципирање одбране државе са искуствима из прошлости, а мање са новим облицима угрожавања и савременом физиономијом ратова.

Посебно место унутар овог укупног оквира заузима нерешено питање Косова и Метохије, јер се у њему најдиректније укрштају спољни и унутрашњи чиниоци. Косово и Метохија у анализи се појављују као централно питање за Републику Србију са историјског, политичког, безбедносног, идентитетског и геостратегијског аспекта. Питање одрживости Косова и Метохије унутар државног система Србије било је и непосредан повод за доношење резолуције Народне скупштине из 2007. године којом је први пут прокламована војна неутралност. Подршка Русије и Кине по овом питању, без обзира на њихове геостратегијске циљеве на Балкану, јача спољнополитички положај Србије, док истовремено САД, део западних држава и регионални актери повећавају степен неизвесности и оптерећују безбедносно окружење. Једнострано проглашење независности територије Косова и Метохије, сепаратистичке тежње које се испољавају на одређеним деловима територије Србије и присуство спољних утицаја и њихово дејство на унутрашњу стабилност друштва представљају негативни и реметилачки чинилац безбедности Србије.

На основу свега наведеног, може се закључити да је стратегијски концепт одбране Републике Србије, иако треба да покаже јасне правце дугорочног развоја система одбране Србије, резултат сталног усклађивања спољних ограничења и унутрашњих могућности државе. Геополитички и геостратегијски положај Србије, турбулентне промене у свету, супротстављени интереси међународних актера и потреба спољнополитичког усаглашавања властитих одлука и решења у односу на њих, отежавају реалне процене будућих дешавања и могућих угрожавања безбедности државе, што значајно утиче и на формулисање стратегијског концепта одбране, посебно по питањима могућих савезника у случају оружане агресије на Србију. Истовремено, политички, демографски, економски и историјски фактори унутар саме државе непосредно одређују његов реални садржај, одрживост и могућност спровођења. Због тога се стратегијски концепт одбране Републике Србије не може посматрати као статична и једном заувек дата категорија, већ као променљив и динамичан оквир који се обликује у условима војне неутралности, под истовременим утицајем сложеног спољног окружења и унутрашњих капацитета државе. Утврђени утицаји спољних и унутрашњих чинилаца не исцрпљују се у фази формулисања стратегијског концепта одбране, већ се продужавају и на његово спровођење и развој, јер од њих зависе реални домети одбрамбене политике, организациона прилагођавања система одбране и могућност његовог дугорочног унапређивања. Посматрано из угла теорије система, стратегијски концепт одбране Републике Србије испољава се као сложен, динамичан и адаптиван оквир, чији садржај и могућност спровођења зависе од међусобно повезаног деловања спољних и унутрашњих чинилаца. При томе треба уважавати и временску димензију спровођења концепта, јер је њихова операционализација условљена, уз све друге повољне факторе, економским могућностима државе и обимним материјалним улагањима и организационим надоградњама садашњег система одбране.

На основу изведене анализе и синтетизованих налаза, хипотеза Х4 се потврђује, јер је утврђено да сложени геополитички и геостратегијски положај Републике Србије и стални притисци на руководство државе да усклађује своју спољну политику са политиком ЕУ, као и савремени изазови, ризици и претње безбедности у свету и Европи, у корелацији са политичким, демографским, економским, историјским и другим унутрашњим факторима, вишеструко утичу на формулисање, спровођење и развој стратегијског концепта одбране Републике Србије.

8.1.5. Стратегијски концепт одбране Републике Србије

Хипотеза Х5*: Постојећи стратегијски концепт одбране Републике Србије, заснован на моделу тоталне одбране који није до краја имплементиран, представља недовршен концепт заштите националних вредности и одбрамбених интереса државе.*

Полазећи од анализе стратегијског концепта и система одбране Републике Србије, изводе се закључци да постојећи стратегијски концепт одбране представља значајан нормативни и концептуални искорак у односу на ранија решења, али да још увек нема степен пуне заокружености који би га чинио у потпуности довршеним концептом заштите националних вредности и очувања одбрамбених интереса државе. Његов значај огледа се, пре свега, у његовој јасној формализацији у Стратегији одбране Републике Србије из 2019. године као концепта заснованог на моделу тоталне одбране. Важно је нагласити да се постојећи стратегијски концепт одбране не може оцењивати искључиво кроз његова ограничења, већ напротив, анализа показује да он садржи више елемената који потврђују да је држава опредељена за спровођење свеобухватне одбране и да је усмерена ка моделу који одговара њеном безбедносном положају. Њиме се одбрана Републике Србије не одређује у уском, искључиво војном смислу, већ као свеобухватан систем у којем су војна, цивилна, економска и институционална компонента међусобно условљене и функционално повезане. Овакво опредељење је у складу и са савременим безбедносним окружењем и са потребама војно неутралне државе која своју безбедност не може заснивати на савезничким гаранцијама, већ првенствено на сопственим снагама и укупним друштвеним потенцијалима.

Стратегијски концепт одбране, како је дат у Стратегији одбране (2019: т. 5), испољава позитивне карактеристике које се огледају у свеобухватности приступа, ослонцу на сопствене снаге, нормативној и институционалној заокружености управљачког и извршног дела система војне одбране, дефинисаној улози грађана и укључивању правних лица и других субјеката одбране, као и сајбер одбране, заштите и спасавања, материјалних резерви и мобилизације у оквир укупне одбрамбене отпорности. Из анализе је видљиво да је војна одбрана у постојећем концепту много јасније нормативно, организационо и институционално уобличена него цивилна одбрана, што додатно потврђује да је концепт тоталне одбране остао недовољно заокружен као целина. Кључно питање јесте одрживост стратегијског концепта одбране, јер се не подразумева само степен његове правне уређености, већ и степен функционалне имплементације његових основних компоненти. На основу тога може се оценити да се недовршеност постојећег стратегијског концепта одбране Републике Србије испољава и у разлици између његовог нормативног утемељења и степена његове практичне операционализације, јер његова функционална имплементација није у потпуности достигла ниво који би одговарао захтевима модела на којем је заснован. Резултати показују да постоји и пропуштање да се поједини елементи система одбране нормативно обухвате или функционално повежу, што такође у великој мери утиче на незаокруженост и непотпуност стратегијског концепта одбране Републике Србије.

Поред спремности да одговори на оружану агресију, систем одбране има битну функцију одвраћања евентуалног агресора од таквог чина због могуће „цене“ која би била плаћена – људских и материјалних губитака на тлу Србије. Главну окосницу ефикасног одвраћања

чини систем одбране, али савремене безбедносне претње, осим војних, све чешће попримају и друге тзв. асиметричне (хибридне) форме, које захтевају ангажовање читавог друштва за њихово одвраћање. Зато је за систем одбране потребно да се конципира функционалан систем одвраћања, који не подразумева само традиционално одвраћање војним и политичким (дипломатским) средствима, већ треба да обухвати и широк спектар одговора на угрожавање безбедности, од економских, енергетских, културних, сајбер и других претњи (Благојевић, 2022: 140). На тај начин се остваривање функције одвраћања од оружане агресије поставља и као један од циљева цивилне одбране.

Поред правилне усмерености стратегијског концепта одбране према систему тоталне одбране, изостаје потпуније нормативно и функционално уобличавање цивилне одбране (функције, носиоци, надлежности, територијална организација, производња и материјалне резерве, снабдевање и заштита становништва, односи са Војском Србије и ресорним министарствима, надлежности над цивилном заштитом, јавним службама и критичним инфраструктурама и друго). У организационом смислу је учињен позитиван помак када је у Министарству одбране 2004. године формирана *Управа за обавезе одбране* у Сектору за људске ресурсе (МО РС, n.d.b). Према дефинисаним активностима Управа је више усмерена према људским ресурсима, а мање према осталим задацима који проистичу из законског одређења цивилне одбране. Стратегијом одбране Републике Србије (2019: т. 4.1) прописано је да ће се цивилна одбрана нормативно-правно уредити, прецизирати надлежности, повећати одговорност и унапредити оспособљеност субјеката система одбране у домену цивилне одбране, где ће се посебна пажња усмерити на изградњу организационих капацитета за јединствено управљање цивилном одбраном, те организационих и кадровских капацитета за оспособљавање свих субјеката система одбране. Међутим, наведено опредељење до сада није довело до конкретних резултата.

Управљање цивилном одбраном и даље је постављено уопштено и недоречено, кроз одредницу да се оно спроводи у оквиру државних органа, органа државне управе, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, у складу са законом (СО РС, 2019: т.6.2). Међутим, такав приступ није даље операционализован на начин који би јасно показао ко управља целином подсистема цивилне одбране, ко контролише извршавање утврђених обавеза и ко верификује степен припремљености субјеката за деловање у кризним и ратним ситуацијама. Цивилна одбрана, као део свеукупне одбране Републике Србије, у Закон о одбрани уведена је 2015. године, и из анализе произлази да њена организациона и функционална развијеност није достигла ниво који би одговарао захтевима концепта тоталне одбране. То је посебно значајно ако се има у виду да цивилна компонента у концепту има комплементарну улогу у односу на војну компоненту, јер обезбеђује услове за функционисање институција, одржавање јавних служби, заштиту становништва и материјалних добара, као и логистичку и инфраструктурну подршку снагама одбране.

Нормативни оквир цивилне одбране у Републици Србији није концентрисан у једном јединственом закону, што додатно отежава њено потпуно правно и организационо уобличавање. У области цивилне одбране постоји делимична нормативна уређеност у државним актима као што су: Устав РС (2006/2021), Закон о одбрани (2007/2018), Закон о војној, радној и материјалној обавези (2009/2018); Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (2018) и други закони. Влада Србија је у оквиру својих надлежности доносила поједине одлуке битне за остваривање задатака из области одбране, као што су Одлука о одређивању правних лица значајних за одбрану Републике Србије (Одлука о одређивању правних лица, 2008) и Одлука о одређивању производа и услуга од посебног значаја за одбрану Републике Србије (Одлука о одређивању производа, 2008/2019). Тако се, поред наоружања и војне опреме, као производи од посебног значаја наводе и

пољопривредни и прехрамбени производи, нафта и нафтни деривати, фармацеутски производи и друго, као и сировине и репродукциони материјал који су неопходни за финалну израду ових производа (Одлука о одређивању производа, 2008/2019: т.2). Правна лица од посебног значаја за одбрану израђују планове развоја одбране према следећим делатностима: производња оружја и муниције, пољопривреда, водопривреда, рударство, прерађивачка индустрија, грађевинарство, трговина, саобраћај, финансије и друго. Технички системи од значаја за одбрану су системи у областима телекомуникације, саобраћај, енергетика, водоснабдевања и друге (МО РС, n.d.b).

Постојање више прописа не значи да је подсистем цивилне одбране у потпуности нормативно уређен. Влада наведене одлуке и уредбе доноси на предлог Министарства одбране, али контрола спровођења планирања и организовања унутар привредних друштава није у потпуности у надлежности Министарства одбране. Због тога процес није заокружен, нити је јасно до ког су нивоа привредна друштва способна да задовоље постављене захтеве у сфери одбране. Ограничење се уочава и у погледу инспекцијског надзора. Инспекторат одбране, као орган управе у саставу Министарства одбране, обавља послове инспекцијског надзора и његове ингеренције се односе на послове у вези са извршавањем закона у области одбране, прописа донетих на основу тих закона, планова и мера државних органа и организација и Војске Србије. Инспекторат обавља инспекцијски надзор на основу закона и прописа које доноси министар одбране, због чега је његов надзор над другим субјектима одбране ограничен (Закон о одбрани, 2007/2018: чл. 16-19). У пракси се то своди пре свега на обавезу носилаца планирања послова одбране да подносе годишње извештаје, без потпуног стварног увида у планове одбране и степен припремљености субјеката за извршавање задатака одбране. Проистиче да у подсистему цивилне одбране нису прецизиране јасне надлежности којима би се обезбедило управљање цивилном одбраном кроз активности планирања, организовања, додељивања задатака и обавеза, координације и контроле, иако у овој области постоји велики број прописа, уредби и одлука.

У прилог оваквој оцени говори и положај министарстава у нормативном оквиру. После парламентарних избора и формирања новог састава Владе Републике Србије, доноси се Закон о министарствима или се за постојећи закон врше потребне измене и допуне (Закон о министарствима из 2020. године мењан је 2022. и 2023. године), којим се образују министарства и посебне организације владе и одређује њихов делокруг рада. У актуелном Закону о министарствима из 2020/2023. године, осим у делу који се односи на надлежности Министарства унутрашње и спољне трговине у области система извозно-увозне контроле наоружања, војне опреме и робе двоструке намене, не користи се термин „одбрана“, нити се посебно дефинишу надлежности и обавезе министарстава у области одбране (Закон о министарствима, 2020/2023). Насупрот томе, Законом о одбрани (2007/2018: чл. 24), дефинисано је да министарства: учествују у изради Плана одбране Републике Србије; обезбеђују планиране капацитете и обавезне резерве од значаја за одбрану; предлажу утврђивање обавеза привредних друштава, предузетника и других правних лица од значаја за одбрану из делокруга својих надлежности; итд. Није дефинисан носилац контроле и верификације извршених обавеза у области одбране нити одговорност за неизвршене обавезе на нивоу министарства. Готово све активности министарстава у области одбране у миру, ванредном и ратном стању (осим Министарства одбране и делимично МУП који своје задатке остварују и у војној одбрани) су активности дефинисане у подручју цивилне одбране, па овај недостатак посебно указује на потребу јаснијег институционалног уређења тог подсистема. Проблем није искључиво у одсуству прописа, већ у непостојању јединственог механизма управљања, надзора и контроле у подсистему цивилне одбране. То наводи на закључак да би одређени организациони састав као орган Владе (или орган у Министарству одбране), требало да добије надлежности над целокупним подсистемом цивилне одбране.

Недовољно су дефинисане и функционалне везе управљачког и извршног дела система одбране, посебно у делу који повезује војну и цивилну компоненту. Питање положаја будућег управног органа цивилне одбране на државном нивоу, организације и развоја на територији Србније, његових задатака у миру, ратном и ванредном стању, односа према државним органима и другим органима цивилне одбране, штабовима за ванредне ситуације, јединицама цивилне заштите, МУП и локалним структурама, као и однос са Врховном командом, представља један од кључних проблема чијим решењем би се обезбедило јединствено управљање подсистемом цивилне одбране у фази планирања, организовања и рада у миру, кризним и ратним условима.

Недовршеност концепта може се уочити и у домену расположивости људских – кадровских ресурса. Анализом је утврђено и да је током реформи војске дошло до значајног смањења активних припадника стања Војске и припадника резервног састава, што је уз обустављање обавезног служења војног рока 2011. године допринело да се кадровска база система у већој мери ослања на професионално језгро, добровољце и смањени резервни састав. О томе јасно говоре и расположиви показатељи: оружане снаге СРЈ су 1999. године имале скоро 110 хиљада активних припадника, од чега око 43 хиљаде регрута, и око 400 хиљада припадника резервног састава; 2007. године било је близу 40 хиљада активних припадника, од чега око 11 хиљада регрута, док је после 2012. године број активног састава сведен на око 28 хиљада, а резервни на око 50 хиљада припадника (табела 2). И поред тога, мобилизација формално остаје један од кључних механизама трансформације мирнодопске организације у ратну структуру, њена стварна вредност зависи од ажурности евиденција, институционалне координације, економске одрживости и редовне провере процедура кроз вежбе, а понајвише зависи од тога да ли постоји и у ком броју војнички обучен резервни кадар и да ли може да прати савремене трендове у наоружавању Војске Србије. Из тога произлази да мобилизација може бити нормативно прописана и концептуално правилно постављена, али оперативно ограничена уколико не постоји довољно широка и обучена база људства, као и уколико механизми преласка из мирнодопског у ванредно и ратно стање функционисање нису континуирано проверавани и одржавани. У условима војне неутралности, у којима држава не рачуна на савезничку подршку, овакво ограничење има додатни значај.

Следећи важан елемент односи се на економску компоненту одбране, јер тотална одбрана подразумева и обезбеђене економске претпоставке за дуготрајно функционисање државе у кризним условима. За уређење ове области могу послужити и искуства из прошлости. У том смислу, питање робних и ратних материјалних резерви, функционисања служби од јавног интереса, привредних субјеката и укупне логистичке издржљивости државе има конститутивни значај за стратегијски концепт одбране. Раније анализе у раду указују и на то да одрживост војне неутралности зависи од равнотеже између кредибилне одбрамбене способности и активне спољне политике, што подразумева већа финансијска улагања и организационо јачање система одбране. Економска компонента представља један од услова стварне применљивости концепта, при чему је уочено да постоје ограничења у виду структурног трговинског дефицита, увозне и енергетске зависности.

Србија је после распада СФРЈ напустила концепт ОНО, а није у целини створила нови. Изгубљени су устаљени механизми и процеси који су одржавали систем ОНО у функционалном стању, а нису до краја изграђени нови, тако да је сада постало веома тешко да се успостави целовит и ефективан систем тоталне одбране, како организационо тако и економски и финансијски. Иако такав интегрисани систем какав је био систем ОНО више не постоји, сачувани су поједини његови елементи у новим прописима, што се може уочити и упоређивањем Закона о ОНО из 1982. године (СФРЈ) и Закона о одбрани из 2007/2018. године (Република Србија). Искуства СФРЈ у организацији ангажовања производних, услужних и финансијских институција у одбрамбеној сфери не могу се применити у

садашњим условима, чему је основни разлог власништво: друштвено (државно) власништво у СФРЈ је омогућавало да се привредне и друге организације обавежу на планирање, финансирање и организацију рада у ратним условима, док је са приватним сектором такво решење неприменљиво с обзиром да данас доминира приватно власништво. Ако се разматра могућност ангажовања правних лица (нпр. предузећа), доношење нових прописа о њиховим обавезама (планирање и припрема одбране, дислоцирање и ратна производња, однос према регрутном и резервном саставу) је отежано и због промена власничке структуре или нерешеног статуса (инострани власник, банкрот, стечај, велике промене производних програма), али и финансирања таквих активности, што се може решавати уговором између Владе и правног лица. Облик власништва у СФРЈ је омогућавао да предузећа сама финансирају задатке и послове одбране који су им плановима одбране били додељени (Закон о ОНО, 1982: чл. 209). И у једном и у другом случају (СФРЈ и Република Србија) од стране Владе су одређена правна лица (предузећа) од посебног значаја за одбрану земље која су имала веће обавезе али и погодности. Сада се појављује и проблем страних компанија које послују на територији Србије (проблем је истакнут и у политикама одбране скандинавских држава, али такав проблем постоји и у другим државама као последица глобализационих процеса), односно да ли је и у којој мери могућа њихова интеграција у систем одбране, како по питању кадрова (регрути, резервни састав), тако и по питању производње за потребе одбране. Ово показује да се елементи ранијег система ОНО не могу механички обновити, већ да је за савремену тоталну одбрану потребан нови правни и економски механизам укључивања привреде. У сфери економске одбране, поред истакнутих проблема власништва и пословања страних компанија, и финансијске институције – банке су углавном у страном власништву, што би отежало ангажовање финансијских средстава у ратном стању. У условима војне неутралности, држава која тежи моделу тоталне одбране мора бити у стању да одржи функционисање институција, привреде и логистике и у продуженим кризама, без ослонца на спољне безбедносне гаранције. Уколико економска основа није довољно снажна, уколико постоје структурне слабости привреде и уколико је држава изложена зависностима које не контролише у потпуности, тада и тотална одбрана остаје ограничена у свом стварном домету. Због тога се недовршеност постојећег концепта не може сагледати само кроз војну или цивилну компоненту, већ и кроз чињеницу да економски предуслови за његово пуно функционисање још увек нису довољно стабилни.

У савременим условима, поред војне и цивилне компоненте, све већу улогу имају сајбер и информационо-психолошка димензија одбране, јер се виталне функције државе могу угрозити и без класичне употребе силе, активностима као што су напади на информационо-комуникационе системе, критичну инфраструктуру, простор јавног информисања, финансијски сектор, енергетику, јавну комуникацију и негативним деловањем на поверење грађана у институције. Ови домени не представљају засебне компоненте одбране, већ функционалну димензију која се уграђује у обе компоненте: у војној одбрани кроз заштиту командно-информационих система и способности за деловање у сајбер простору, а у цивилној одбрани кроз одржавање континуитета рада органа власти, јавних служби и критичних система у условима сајбер инцидената. Информационо-психолошка отпорност (психолошка одбрана у ширем смислу) односи се на способност друштва да очува морал, поверење у институције и кохезију у условима дезинформација, операција утицаја, радикализације и других облика хибридног деловања. У том смислу, „психолошка“ димензија није одвојена од цивилне одбране, већ је њен важан предуслов: без организоване кризне комуникације, мера заштите информационог простора и јачања друштвене отпорности, тешко је обезбедити континуитет управљања и спровођење мера у ванредном и ратном стању. Нови домени одбране нису у довољној мери интегрисани у систем тоталне одбране, иако су у сајбер домену остварени одређени нормативни и институционални помаци.

Са становишта посебне хипотезе Х5, анализа показује да је стратегијски концепт одбране Републике Србије правилно постављен, али да није у потпуности довршен. Он је концептуално правилно усмерен ка моделу тоталне одбране и у том смислу представља рационалан оквир за војно неутралну државу у сложеном безбедносном окружењу. Међутим, анализом је утврђено да кључне компоненте тог модела нису до краја нормативно разрађене и да су недовољно имплементиране у пракси. Његова недовршеност огледа се у непотпуној операционализацији тоталне одбране, пре свега у домену цивилне одбране, мобилизацијске основе, ширег ангажовања друштвених ресурса и економске издржљивости система. На основу изведене анализе може се закључити да се хипотеза Х5 потврђује, јер је утврђено да постојећи стратегијски концепт одбране Републике Србије, заснован на моделу тоталне одбране, услед непотпуне нормативне уређености и имплементације његових кључних компоненти у систем одбране, представља недовршен концепт заштите националних вредности и одбрамбених интереса државе.

8.2. Концепцијско, нормативно и организацијско усавршавање система одбране

На основу теоријског модела и теоријских уопштавања, искустава изабраних држава Европе и искустава СФРЈ и СРЈ, а уз сагледавање утицаја релевантних фактора и постојећег стања стратегијског концепта одбране Републике Србије, изведене су препоруке којима се може надоградити постојећи систем. Оне не полазе од потребе за напуштањем постојећег стратегијског опредељења, већ од потребе да се концепт тоталне одбране, који је у стратегијским документима правилно постављен, нормативно заокружи, организационо уобличи и функционално операционализује. Стога се препоруке усмеравају на области у којима је истраживањем утврђена најизразитија недовршеност постојећег концепта: цивилну одбрану, кадровску основу, економску и логистичку издржљивост, територијалну организацију, сајбер и психолошку отпорност, као и јединствено управљање системом у миру, ванредном и ратном стању.

Упоредном анализом изабраних европских држава добијени су налази да се у пракси системи одбране организују комбинацијом централизованог управљања, територијалне организованости, друштвене и локалне отпорности, војне организације и цивилног сектора. Примери организације система одбране Швајцарске, Финске и Шведске указују на значај развијене цивилне компоненте одбране, јер одбрану не заснивају искључиво на војсци, већ и на континуитету поступања државе и друштва у кризним условима. Системи одбране Данске и Норвешке показују значај цивилне спремности, отпорности друштва и повезивања националних капацитета са савезничким безбедносним оквиром, док је систем одбране Аустрије пример цивилно-војне сарадње у условима војне неутралности и реаговања на кризе и катастрофе. Ова искуства указују да и Република Србија треба да обликује сопствено решење у организацији система одбране. Ово решење треба да повеже централизовано управљање, јединствено командовање и функционално укључивање територијалних, локалних и секторских капацитета у систем тоталне одбране. Полазећи од значаја одбрамбене функције за државу и основних постулата системског приступа, децентрализовани системи одбране су, у конкретној ситурацији, мање применљиви од високо централизованих система. То подразумева јединствено управљање (командовање) из једног центра, а самостално деловање извршних компонената система је могуће само изузетно и уз праћење задатих основних циљева деловања. Овај закључак наводи на то да систем тоталне одбране треба да има центричност и хијерархијско устројство на високом степену.

Искуство СФРЈ је у том погледу посебно значајно, јер показује двоструку природу територијалне и друштвене организованости одбране. Са једне стране, широка укљученост становништва, привреде, локалних структура и територијалних органа представљала је

значајан мобилизацијски и укупан одбрамбени потенцијал. Са друге стране, искуство распада југословенског система показало је да полицентричност и децентрализовано командовање могу у кризним условима угрозити јединство управљања и функционалну целовитост система. За Републику Србију, самим тим, најпогоднијим се може сматрати приступ који омогућава да се у условима војне неутралности, сложеног геополитичког положаја и ограничених ресурса обезбеди јединство одлучивања, јасна хијерархија надлежности и брза координација војне, цивилне, економске, сајбер и информационо-психолошке димензије одбране. Истовремено, треба имати у виду да је неопходно очувати и улогу локалних и територијалних структура у извршавању задатака цивилне одбране, цивилне заштите, логистичке подршке, заштите критичне инфраструктуре и одржавања континуитета функционисања државе и друштва. На тај начин би се избегле слабости прекомерне децентрализације, али и ограничења потпуно централизованог система који не уважава значај локалног нивоа у првом одговору на кризе. Због тога би евентуална доградња стратегијског концепта одбране Републике Србије требало да буде заснована на централизованом управљању, јединственом командовању и координацији, уз функционално укључивање територијалних, локалних и секторских капацитета у јединствен систем тоталне одбране.

Поред наведених упоредних искустава, на потребу за таквим организовањем упућују и савремене промене у карактеру оружаних сукоба. Оне показују да војна компонента, иако кључна, није довољна за успешно одвраћање потенцијалних агресора и одбрану државе од оружане агресије. Физиономија ратова је промењена услед употребе сателита за осматрање бојишта и шире територије, масовне употребе ракетних система и беспилотних летелица и пловила и ефикасних противваздухопловних система; то узрокује смањене маневарске способности јединица, употребу већих јединица и масовну употребу оклопних средстава. У оружаним сукобима се примењује и мноштво невојних дејстава према оружаним снагама и становништву, што ствара потребу да се у системима одбране организују снаге и средства намењене супротстављању другим облицима деловања противника. Неминовна потреба је да се кроз систем цивилне одбране осигурају активности којима ће се ублажити неповољна деловања агресора на оружане снаге и становништво. Ако се систем одбране организује као двокомпонентни и интегрисан од војне и цивилне одбране, потребно је размотрити и могућности концептуализације и организовања друштва и за економску, психолошку и сајбер одбрану, односно, треба донети одлуку да ли ће организацијске целине које се баве овим формама одбране бити у саставу једне од основних компонената система (војна и цивилна одбрана) или ће организацијски добити самосталније деловање. Србија услед геополитичке изложености и интернационализованих регионалних процеса, посебно по питању њеног суверенитета на територији Косова и Метохије и очувања Републике Српске као ентитета у саставу БиХ у складу са Дејтонским споразумом из 1995. године, у кризним ситуацијама мора имати способност брзог и јединственог одлучивања и усмеравања постојећих одбрамбених ресурса. Зато је потребно, барем у првој фази доградње система, избећи већу децентрализацију, посебно у делу управљања и командовања, имајући у виду искуство СФРЈ и проблеме који су се испољили у полицентричном управљању и командовању територијалном одбраном у систему ОНО.

Увођењем стратегијског концепта тоталне одбране проистекли су потпуно нови захтеви, пре свега нормативни, организацијски, економски, материјални, кадровски и финансијски. Модел тоталне одбране подразумева јачање кадровске базе у командама и јединицама Војске и јединицама које се формирају са већинским резервним саставом, као и увођење нових јединица у оружане снаге. Као један од кључних корака подразумева поновно увођење обавезног војног обучавања, кроз служење војног рока и/или друге облике обуке за све пунолетне грађане Србије (обавезно за мушку и добровољно за женску популацију) или

изградњу модела основне војне и цивилно-одбрамбене обуке за шири део становништва, уз редовно увежбавање резервног састава и јачање попуне јединица. За регруте на обавезном служењу војног рока потребно је осигурати неке од стимулативних мера (по узору на друге западноевропске државе) које могу бити: знатна новчана примања у периоду обуке, компензација дела устаљених примања (због пропуштене зараде), признање пензијског стажа у двоструком трајању, могућности обуке за занимања потребна у грађанству, обезбеђење повратка на раније радно место, побољшање услова запошљавања или школовања и сличне мере.

Битан сегмент војне одбране је наставак њене модернизације кроз опремање наоружањем и опремом и оспособљавање кадра за борбену употребу нових борбених система. Правци јачања материјалне основе одбране би требало да обухвате јачање домаће одбрамбене индустрије, сигурније снабдевање енергентима и диверсификацију увозних праваца, развој стратегијских резерви и испуњавање преузетих обавеза привредних друштава од значаја за одбрану. Питање економске одбране треба разматрати као један од услова опстанка државе и становништва и као основу подршке систему одбране у кризним и ратним ситуацијама, почев од концепцијског и стратегијског одређења, до организационих модела и практичних решења.

Поред омасовљења и модернизације војне компоненте, модел тоталне одбране неизоставно захтева и стратегијски, нормативни и организацијски развој цивилне одбране, како би се постојеће институције и њихове активности повезале у целовит систем. Полазећи од ширег разумевања цивилне одбране као скупа неоружаних облика одбране, њен развој у Републици Србији треба усмерити ка повезивању економске, психолошке, сајбер, информационе и инфраструктурне отпорности у јединствен систем. Цивилна одбрана мора бити свеобухватна и, поред заштите и спасавања становништва, обезбедити функционисање државних органа, производних и услужних организација, предузетника, служби од јавног интереса и других субјеката од значаја за одбрану. Њена улога није само у ублажавању последица ратних дејстава и кризних ситуација, већ и у обезбеђивању логистичке, инфраструктурне и организационе подршке војној компоненти одбране. Из тога произлази да би систем одбране требало јаче повезати и са заштитом информационо-комуникационих система, критичне инфраструктуре, државних мрежа, енергетике, саобраћаја и финансијског сектора, али и тражити решења за повећање способности друштва да се одупре дезинформацијама, психолошким операцијама и другим облицима хибридног деловања. У пракси би то значило повезивање сајбер безбедности, обавештајно-безбедносних структура, јавног информисања и образовног система.

На уочене мањкавости у подсистему цивилне одбране могуће је одговорити кроз два организациона правца. Први подразумева формирање централног државног органа за послове цивилне одбране на нивоу Владе Републике Србије, док други, нормативно и организационо једноставнији правац, подразумева формирање посебног сектора или управе за цивилну одбрану и припрему одбране у оквиру Министарства одбране. У оба случаја је суштина у потреби да цивилна одбрана добије јасног носиоца, хијерархију руковођења, механизме контроле, изворе људских и материјалних ресурса и прецизно уређен однос према другим субјектима система одбране. Једно од могућих решења јесте успостављање централног државног органа или републичког органа за послове цивилне одбране, као сталног органа Владе, коме би био дат веома висок ранг значајности, обавеза и надлежности у систему одбране, а који би централизовано управљао овим подсистемом одбране. Такав орган не би представљао паралелни систем одбране, нити би преузимао надлежности Министарства одбране у области војне одбране, већ би имао функцију међуресорног повезивања оних послова цивилне одбране који по својој природи превазилазе делокруг једног министарства. Овакав орган извршне власти не би био у функцији саветовања владе,

већ орган са координирајућим и оперативним овлашћењима. Формирање оваквог органа у саставу владе има оправдања због успостављања међуресорне сарадње министарстава и надлежностима над пословима одбране у ресорним министарствима, што би било отежано ако би се такав орган формирао при Министарству одбране. Цивилна одбрана обухвата широк круг субјеката: министарства, органе аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, јавне службе, привредна друштва, критичну инфраструктуру, енергетику, саобраћај, телекомуникације, здравство, финансијски сектор, научноистраживачке институције и грађане. Због тога је за њено функционисање потребан механизам који би обезбедио јединствену координацију, контролу и усмеравање активности у миру, ванредном и ратном стању.

Не одређујући назив тог органа, нека је то *Републички орган за цивилну одбрану* (РОЦО), то може бити агенција, управа, сектор или слично, исти би објединио економску, сајбер и психолошку одбрану и цивилну заштиту. Орган би био формиран на нивоу Владе Републике Србије и директно би у миру био потчињен Председнику владе. Сврха постојања оваквог органа би била координација активности цивилне одбране у складу са Планом одбране Републике Србије, дефинисање надлежности и обавеза носилаца активности цивилне одбране, успостављање методологије планирања по носиоцима и њима подређеним субјектима, постављање организације цивилне одбране државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, контрола и надзор над извршењем планских и додељених обавеза и задатака министарствима и правним лицима од посебног значаја за одбрану земље и другим правним лицима и извршавање других организацијских припрема за потребе одбране. Најважније активности РОЦО у миру би се односиле на дефинисање критеријума за извршење производње и услуга по областима и носиоцима активности (снабдевање, складиштење резерви, производња, изградња објеката), прописивање обавеза, усмеравање планирања и припрема за деловање у ванредном и ратном стању, финансирање и контрола извршења задатака носилаца појединих активности цивилне одбране. Посебан значај имао би у координацији активности економске, сајбер и информационо-психолошке отпорности, али не као орган који непосредно извршава све ове послове, већ као орган који повезује надлежне носиоце и обезбеђује њихово деловање у складу са Планом одбране Републике Србије. Припреме за производњу и извршавање услуга у ванредном стању и рату вршиле би се у миру и биле би засноване на уговорима између Владе Републике Србије и правних лица и предузетника, а РОЦО би био носилац уговарања, финансирања и контроле уговорних активности. У области сајбер одбране РОЦО би се ослањао на капацитете Министарства одбране, Војске Србије и развијене капацитете у друштву који се формирају и функционишу у складу са Законом о информационој безбедности (2025). Носилац психолошке одбране био би орган Министарства одбране задужен за психолошку делатност, као и орган министарства надлежног за област информисања. У областима сајбер и психолошке одбране могуће је ангажовање одговарајућих факултета и научноистраживачких институција.

Управљање РОЦО би било поверено сталном управном телу, чије би чланове на дужи рок (четири или пет година) бирала Народна скупштина и тај састав не би био зависан од промена владајуће структуре, уз могућност замене дела чланова сваке године, како би се одржао континуитет управљања. Председавајући управног тела би био Помоћник председника владе за цивилну одбрану. Овом телу би се доделила широка овлашћења по питањима реализације задатака из области цивилне одбране и у том смислу би имао повећане ингеренције над активностима министарстава. Проширени састав управног тела чинили би представници министарстава за поједине ресоре значајне за функционисање одбране (одбране, унутрашњих послова, привреде, енергетике, здравства, просвете, правде, финансија, информисања и телекомуникација, грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре,

а по потреби и други). У ванредном и ратном стању РОЦО би се, уз кадровско ојачање из ресорних министарстава, реорганизовао у *Републичку команду (или Републички штаб) цивилне одбране* и био би потчињена Врховној команди, са председником владе као командантом (или начелником штаба).

При успостављању РОЦО треба уважавати његов значај за целокупан систем одбране и опстанак државе, заштити становништва и обезбеђењу логистичке и друге подршке носиоцима оружаног отпора агресији (Војска Србије и друге наоружане снаге). По „дубини“ организације на нивоима аутономних покрајина, округа, градова и општина успоставили би се одређени органи са обавезама да послове цивилне одбране планирају, организују и контролишу у сарадњи са територијалним органима Министарства одбране и органима локалне самоуправе. Ови односи би морали посебно да се уреде, при чему треба очекивати и одређене отпоре већ постојећих државних и локалних органа у овој области. Систем који би се успоставио формирањем и стављањем у адекватну функцију РОЦО би могао да покаже тежње ка бирократизацији, односно да тежи да прерасте у затворен систем и да има тенденцију кадровских проширења без оправданих разлога. Зато је неопходно да се над радом РОЦО успостави контрола рада са нивоа Народне скупштине и да се у прописима којима се дефинише делокруг рада предложеног или по функцији сличаног органа и са наведеним надлежностима, прецизирају и сва ограничења која могу да наруше углед, функционалност и делотворност таквог органа.

Међутим, имајући у виду да је функција одбране у надлежности Министарства одбране, као и да одбрана Републике Србије обухвата војну и цивилну компоненту, као друга могућност може се размотрити формирање посебног сектора или управе за цивилну одбрану и припрему одбране у оквиру Министарства одбране. Ово решење било би ближе постојећем нормативном и институционалном оквиру, јер Министарство одбране није орган искључиво војне одбране, већ орган државне управе надлежан за послове одбране у целини. Сектор или управа за цивилну одбрану би били стручни и управни носилац послова цивилне одбране, без издвајања овог подсистема из система одбране. Уколико би се прихватило ово решење, сектор или управа за цивилну одбрану у Министарству одбране били би носиоци нормативне разраде, методологије планирања, координације припрема за цивилну одбрану, праћења степена припремљености субјеката система одбране и стручне подршке командама цивилне одбране које су предвиђене на територијалном принципу. Њихова улога била би да повежу цивилну одбрану са Планом одбране Републике Србије, војном, радном и материјалном обавезом, територијалним органима Министарства одбране, ресорним министарствима, органима локалне самоуправе, јавним службама, привредним друштвима и другим правним лицима од значаја за одбрану.

Без обзира на то да ли би се прихватио модел РОЦО као посебног органа Владе или модел сектора, односно управе у оквиру Министарства одбране, неопходно је операционализовати формирање одговарајућих органа цивилне одбране (команде или штабови) на територијалном принципу. Ови органи би представљали руководећу и извршну вертикалу цивилне одбране и били би организовани на републичком, покрајинском, окружном, градском и општинском нивоу. Њихова улога не би била да дуплирају постојећи систем цивилне заштите и штабове за ванредне ситуације, већ да у условима кризе, ванредног и ратног стања обезбеде руковођење, координацију и контролу над субјектима и снагама које извршавају задатке цивилне одбране.

У таквом моделу неопходно је јасно разграничити ниво одлучивања, ниво стручне припреме и ниво извршавања задатака. Одлуке стратегијског значаја доносили би надлежни државни органи, у складу са Уставом, законом и Планом одбране Републике Србије. Стручну припрему, методологију планирања, координацију и контролу обезбеђивао би РОЦО или, у другој варијанти, сектор односно управа за цивилну одбрану у Министарству одбране.

Команде цивилне одбране на територијалном принципу биле би носиоци руковођења снагама и субјектима који изводе цивилну одбрану на одговарајућој територији, док би ресорна министарства, локалне самоуправе, јавне службе, привредна друштва, друга правна лица и грађани извршавали задатке из свог делокруга.

Посебно је важно питање обезбеђивања људских и материјалних ресурса за извршавање задатака цивилне одбране. Они би се обезбеђивали кроз систем војне, радне и материјалне обавезе, планове одбране, буџетска средства, уговорне обавезе са правним лицима од значаја за одбрану, робне и ратне материјалне резерве, као и друге изворе. На тај начин би се избегло да цивилна одбрана остане само нормативно препозната област, без стварних носилаца, ресурса и механизама извршавања. Приликом успостављања оваквог модела потребно је посебно уредити односе између цивилне одбране, цивилне заштите, штабова за ванредне ситуације, МУП, Војске Србије, територијалних органа Министарства одбране, локалне самоуправе и правних лица од значаја за одбрану. Цивилна одбрана не би смела да дуплира постојеће структуре заштите и спасавања, већ да их у кризним и ратним условима укључи у шири систем одбране. Истовремено, неопходно је прописати механизме контроле, одговорности носилаца обавеза и ограничења која би спречила прекомерну бирократизацију, ширење апарата без стварне потребе и стварање затвореног система без јасне одговорности. За реализацију набројаних, али и других активности потребних за ефективно организовање цивилне одбране, потребна су знатна финансијска средства, али и календарско време за успостављање организације. У пракси је потребно успостављање фазног модела имплементације тоталне одбране и одређивање приоритета активности, јер није реално да се наведени правци у усавршавању система спроведу у кратком времену.

У нормативном регулисању система одбране Републике Србије, кроз постојећи Закон о одбрани (2007/2018), нису унете одредбе о војној неутралности и о свеобухватној одбрани, као ни одрадбе о управљању цивилном одбраном, што прихватањем цивилне одбране као интегралног подсистема тоталне одбране, захтева знатне промене. После концепцијског развоја цивилне одбране, неопходно је усагласити постојећи закон о одбрани или донети нови закон о цивилној одбрани који би усагласио деловање органа цивилне одбране по свим носиоцима обавеза у овом подсистему одбране. Као могућа правно-нормативна алтернатива која произлази из усаглашавања концепције и организације цивилне одбране може се поставити и доношење новог закона о одбрани (алтернативно: закон о тоталној одбрани или закон о националној одбрани). Предност доношења новог закона се може наћи у томе да би постојећи закон о одбрани морао да претрпи знатне измене и допуне, што би отежало његову операционализацију у систему одбране. Остваривост ових промена није могућа, или ће бити знатно отежана, ако се не обезбеди бржи економски развој државе и појачано финансирање система одбране. Битан елемент развоја система одбране остаје остваривање кохезије друштва која би била усмерена на очување националних вредности и остваривање националних интереса. Даљи неопходан услов за ефективно организовање система одбране је и војна обука регрута и грађана за обављање задатака у области одбране, што је функционално и организацијски велики изазов за носиоце цивилне, али и војне одбране.

Полазећи од претходно изнетог, препоруке за доградњу стратегијског концепта одбране Републике Србије треба усмерити ка обликовању јасног, секторски уређеног и управљивог модела тоталне одбране. То значи да би препоруке требало да обухвате различите сегменте друштва и државе који у систему тоталне одбране имају своје место и улогу, а неке од тих препорука обухватају:

- Образовање становништва за безбедност и одбрану кроз увођење наставних садржаја или посебног предмета под називом, на пример, „Савремени приступи безбедности и одбрани“, који би се изучавао у седмом и осмом разреду основне школе, а у прилагођеном облику и у завршној години средње школе. Садржај предмета не би требало да буде

милитаризован, већ усмерен на развијање основне безбедносне културе, разумевање појма одбране, цивилне заштите, поступања у ванредним ситуацијама, заштите од пожара, поплава, земљотреса, техничко-технолошких несрећа, дезинформација и сајбер ризика. На овај начин би се становништво од раних узраста постепено припремало за одговорно поступање у кризним ситуацијама, а истовремено би се обезбедило ангажовање стручних кадрова у развоју концепта тоталне одбране.

- Здравство не може бити посматрано само као јавна служба у миру, већ као један од кључних ослонаца опстанка становништва и подршке снагама одбране у кризним и ратним условима. Због тога је потребно планирати капацитете здравствених установа за рад у ванредном и ратном стању, обезбедити резерве лекова, санитетског материјала и медицинске опреме, разрадити поступке евакуације, збрињавања и лечења већег броја повређених, као и повезивање здравственог система са цивилном заштитом, Војском Србије, локалним самоуправама и службама хитног реаговања. Посебну пажњу треба посветити психолошкој подршци становништву, јер савремене кризе и оружани сукоби не угрожавају само физичку безбедност, већ и психолошку стабилност друштва.

- Континуитет производње, снабдевања и услуга од значаја за опстанак становништва и функционисање државе, где је потребно прецизно уредити обавезе привредних друштава и предузетника од значаја за одбрану, посебно у областима производње хране, воде, енергената, лекова, санитетског материјала, горива, грађевинског материјала, телекомуникација, транспорта и финансијских услуга. Пољопривреда треба да има посебно место у моделу тоталне одбране, јер од стабилности производње хране и снабдевања основним животним намирницама зависи отпорност становништва у условима блокада, прекида снабдевања или продужене кризе. Због тога је неопходно развијати планове производње, складиштења, дистрибуције и резерви, али и уговорне односе између државе и привредних субјеката, уз јасно одређене обавезе, накнаде, контролу и одговорност и обавезу за обављање делатности у ванредном и ратном стању.

- Очување ресурса и пружање услуга оружаним снагам и становништву у ванредном и ратном стању је обавеза државних ресора енергетике, саобраћаја, телекомуникација и критичне инфраструктуре, јер отпорност државе у великој мери зависи од способности да се очува функционисање електроенергетског система, снабдевање горивом, водоснабдевање, путна, железничка и речна инфраструктура, телекомуникационе мреже и дигитални сервиси. Због тога сваки од ових сектора треба да има планове континуитета рада у кризним и ратним условима, резервне капацитете, алтернативне правце снабдевања и јасне процедуре сарадње са органима одбране, цивилне заштите, полиције и локалне самоуправе. Значајно је да се критична инфраструктура не посматра само као техничка категорија, већ као део укупне одбрамбене отпорности државе.

- Спортска, омладинска, хуманитарна и друга удружења која у систему тоталне одбране не треба посматрати као споредне актере, јер могу имати значајну улогу у развоју физичке спремности, добровољности, солидарности, прве помоћи, спасавања, оријентације у простору, комуникације са грађанима и подршке локалним заједницама. Спортска удружења, планинарска, извиђачка, радио-аматерска, хуманитарна и друга удружења могу бити укључена у програме обуке, вежби и подизања отпорности становништва, али уз јасан правни оквир, добровољност, координацију са надлежним органима и избегавање било какве паралелне или неформалне организације.

- Непосредно информисање и обука грађана се може извршити кроз израду националног приручника за поступање грађана у кризним ситуацијама, ванредном и ратном стању. Такав приручник треба да садржи јасна, кратка и практична упутства о поступању у случају ваздушне опасности, нестанка електричне енергије, прекида снабдевања водом, пожара, поплава, земљотреса, сајбер инцидената, дезинформација, евакуације, пружања прве

помоћи и комуникације са надлежним органима. Носилац израде приручника могло би бити Министарство одбране, односно орган или сектор надлежан за цивилну одбрану, у сарадњи са МУП, сектором за ванредне ситуације, Министарством просвете, здравственим установама, Црвеним крстом, јединицама локалне самоуправе, научноистраживачким институцијама и стручњацима из области безбедности, медицине, психологије, комуникација и информационих технологија. Приручник би требало да буде доступан у штампаном и електронском облику, прилагођен различитим узрастима и категоријама становништва, као и редовно ажуриран у складу са променама ризика и претњи.

Препоруке указују да организација система одбране заснованог на концепту тоталне одбране представља питање организованог, планираног и координисаног деловања целог друштва. Научни допринос овог дела рада огледа се у препорукама којима се жели постићи побољшање постојећег стратегијског концепта одбране. Тиме се повезују централизовано управљање, територијална организација, секторске обавезе, образовање становништва, економска и информационо-психолошка отпорност и практична припрема грађана за поступање у кризним и ратним условима, у чему се може огледати и допринос овог дела рада: настојање да се тотална одбрана прикаже као функционалан модел, а не само као стратегијско опредељење.

ЗАКЉУЧАК

Истраживање спроведено за потребе овог рада представља свеобухватан и систематичан приступ анализи стратегијског концепта одбране Републике Србије у условима војне неутралности и под утицајима сложеног савременог безбедносног окружења. Полазећи од чињенице да се Република Србија као мала држава суочава са бројним ограничењима – геополитичким, економским, демографским и безбедносним, истраживање је било усмерено ка утврђивању непотпуности концепта одбране које могу да буду препрека даљој изградњи функционалног, одрживог и ефикасног система одбране заснованог на концепту тоталне одбране, као и ка формулисању предлога за његово унапређење. Оригиналност истраживачког приступа огледа се у интеграцији теорије одвраћања, теорије (идеје) о наоружаном народу и опште теорије система (теорије комплексности), што је омогућило целовито сагледавање односа између стратегијског концепта одбране, унутрашњих капацитета државе и спољашњег безбедносног окружења. Применом мултиметодског приступа, истраживањем су идентификовани кључни фактори који утичу на структуру, организацију и функционисање система одбране Републике Србије, као и његову способност прилагођавања у условима савремених изазова, ризика и претњи. Дефинисани предмет истраживања и постављени истраживачки циљеви условили су да се основна и посебне хипотезе формулишу тако да захтевају анализе које су коришћене за извођење закључака о потенцијалним доградњама стратегијског концепта одбране, и то почевши од теоријских разјашњења појмова повезаних са одбраном државе (политика, стратегија, концепт одбране, систем одбране), преко анализе стратегијских поставки и изведених система одбране појединих неутралних европских држава и држава чланица НАТО, до разматрања концепта и система одбране бивших држава на територији данашње Србије – СФРЈ, СРЈ и СЦГ и актуелног концепта и система одбране Републике Србије. Зато су и хипотезе које су постављене у овом раду наметнуле потребу анализирања стратегијских основа и система одбране других држава, како би се утврдиле њихове одлике и идентификовале позитивне особености које би било могуће имплементирати у постојећи стратегијски концепт одбране Србије ради његовог прилагођавања и усавршавања, и на крају, ради операционализације кроз систем одбране.

Основни резултати истраживања указују да војна неутралност Републике Србије не може бити схваћена као пасивно безбедносно опредељење, нити као политичка декларација која сама по себи обезбеђује заштиту националних вредности и одбрамбених интереса државе. Напротив, она подразумева висок степен самосталности у одлучивању, развијене сопствене одбрамбене капацитете, способност одвраћања, као и могућност свеобухватног ангажовања државних и друштвених ресурса у кризним и ратним условима. Војна неутралност и тотална одбрана налазе се у непосредној међусобној корелацији: војна неутралност захтева систем одбране који може да надомести одсуство савезничких гаранција, док тотална одбрана обезбеђује ширину, отпорност и одвраћајући потенцијал неопходан за њено очување. Истраживањем је потврђено да концепт тоталне одбране представља адекватан оквир за планирање и организовање одбране Републике Србије, нарочито у условима хибридних претњи, асиметричних облика угрожавања, технолошких промена и нестабилности у међународним односима. Постојање стратегијских докумената и формално прихватање модела тоталне одбране нису довољни уколико се тај модел не преведе у јасне надлежности, процедуре, организационе облике, механизме координације, планове припрема, обучавање становништва и проверљиве способности система одбране. Његова вредност огледа се у томе што одбрану државе не своди искључиво на војну компоненту, већ је посматра као интегрисано деловање војних, цивилних, економских, институционалних, информационих и друштвених капацитета. Резултатима се указујује и на значај развоја концепта одвраћања као саставног дела стратегијског концепта одбране.

Компаративна анализа неутралних европских држава и држава чланица НАТО које развијају елементе тоталне односно свеобухватне одбране, показала је да савремена одбрана малих и средњих држава све више почива на отпорности целокупног друштва. Избор држава које су анализиране, поред тога да су то мале европске државе према критеријуму броја становника, вршен је и према критеријумима који обухватају: развијеност концепта тоталне или свеобухватне одбране, значај резервног састава и мобилизацијског система, постојање обавезног или селективног служења војног рока и институционализована цивилна спремност и отпорност. Упркос разликама у њиховом историјском искуству, геополитичком положају и безбедносном опредељењу, заједничко им је настојање да повежу војну и цивилну компоненту, обезбеде функционисање државе у кризним и ратним условима, припремају и обучавају резервни састав, штите критичну инфраструктуру, унапређују цивилну одбрану и јачају психолошку, сајбер и економску отпорност. Посебно је значајан налаз да ни државе које су део система колективне одбране не напуштају националну одговорност за сопствену одбрану, већ је надограђују кроз отпорност, мобилизацијске капацитете и цивилно-војну повезаност. То је важна поука за Србију, јер показује да тотална одбрана није превазиђен концепт, већ савремен и прилагодљив модел одбране у условима неизвесности и ограничених ресурса.

Анализе искустава бивших система општенародне одбране и друштвене самозаштите у СФРЈ, као и каснијих искустава СРЈ и СЦГ, показале су да се одређени елементи тих модела система одбране могу сагледавати као корисна полазишта за савремено промишљање одбране Републике Србије. Посебну вредност имају искуства која се односе на широку припрему становништва, територијалну организованост, повезивање локалног нивоа са одбрамбеним задацима, развијен систем војног и цивилног обучавања, значај одбрамбене индустрије и укључивање друштва у припреме за одбрану. Истовремено, својински, идеолошки, федерални и политички услови у којима су ти системи егзистирали битно се разликују од савремених услова, због чега њихове поуке треба користити селективно, уз очување јединственог командовања, јасну поделу надлежности и прилагођавање савременим безбедносним изазовима.

Имајући у виду да интегрални текст Концепта тоталне одбране Републике Србије и пратећи плански документи имају ознаку тајности, изведени закључци односе се на јавно доступни нормативни, институционални и организациони оквир његове операционализације. У Републици Србији су постављени основни нормативни и стратегијски оквири, али постоји потреба за њиховом даљом разрадом, прецизирањем и функционалном интеграцијом свих субјеката система одбране. Анализа постојећег концепта одбране и идентификовање његових ограничења представљају важан корак ка његовом унапређењу. Стварни степен реализације планова, мера и активности зато није било могуће непосредно и поуздано утврдити. Посебно је уочен недостатак у недовољној операционализацији концепта тоталне одбране и недовољној изграђености механизама његове практичне примене, нарочито у домену цивилне одбране. Анализа је показала да концепт војне неутралности, иако формално дефинисан као стратегијско опредељење Републике Србије, захтева јаснију нормативну артикулацију и доследнију имплементацију у свим сегментима система одбране. У том смислу, војна неутралност не подразумева пасиван приступ безбедности, већ напротив, захтева висок степен самосталности, развијене одбрамбене капацитете и способност свеобухватне мобилизације друштвених ресурса који су за ту сврху унапред припремљени и организовани. Зато је неопходно нормативно и организационо уредити цивилну одбрану као посебан и препознатљив подсистем унутар система одбране, са јасно одређеним носиоцима, надлежностима, процедурама, територијалном организацијом и везама са Војском Србије, Министарством одбране, МУП, другим ресорним министарствима, правним лицима и предузетницима, локалном самоуправом, јавним службама и грађанима. Један од важних

праваца унапређења јесте формирање државног органа на нивоу Владе који би имао надлежности и одговорности за планирање, припреме, координацију, надзор и контролу над развојем цивилне одбране. Тај орган би, без нарушавања јединства система одбране, требало да обезбеди повезивање бројних субјеката који у миру, ванредном стању и рату имају задатке значајне за одбрану државе. Његова улога не би била само административна, већ и планска, координациона и развојна, јер би морао да обезбеди јединствено управљање цивилном одбраном, усаглашавање активности различитих ресорних министарстава, обуку и мобилизацију субјеката система одбране изван Војске Србије, израду и контролу планова континуитета функционисања државе, организацију цивилне заштите, активности правних лица и предузетника и повезивање субјеката на локалном нивоу. Поред развоја цивилне одбране, истраживањем је установљено да постоји потреба јачања кадровских капацитета и мобилизације у систему одбране. Обавезно војно обучавање, било кроз служење војног рока или друге облике основне војне обуке, представља један од начина да се повећа број обучених грађана за одбрану, ојача резервни састав и успостави чвршћа веза између друштва и система одбране. Искуства анализираних држава показују да резервни састав није само бројчани додатак активним снагама, већ важан елемент одвраћања, отпорности и способности државе да у кратком року повећа своје одбрамбене капацитете. За Србију је ово посебно значајно због ограничених економских ресурса и бројног стања и старости мобилизацијске резерве.

Значајан правац унапређења представља и развој територијалног модела припрема за одбрану. Аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавне службе, привредни субјекти и грађани не би требало да буду само извршиоци обавеза које се активирају у кризним условима, већ активни носиоци планирања, организовања и спровођења припрема у складу са својим надлежностима и капацитетима. Такав приступ омогућио би бољу заштиту критичне инфраструктуре, ефикасније функционисање локалних заједница у кризама, бржу мобилизацију расположивих ресурса и снажнију подршку војној компоненти одбране. Посебан значај имају комуникациони коридори, енергетска инфраструктура, здравствени систем, снабдевање, саобраћај, информациони системи и други ресурси од којих зависи континуитет функционисања државе и заштита становништва. Истраживањем је указано и на потребу јаснијег укључивања економске, психолошке и сајбер компоненте у стратегијски концепт одбране. Економска одбрана представља предуслов одрживости тоталне одбране, јер без стабилног финансирања, материјалних резерви, одбрамбене индустрије, енергетске сигурности, транспортних капацитета и способности привреде да подржи потребе државе у кризи и рату, концепт тоталне одбране остаје непотпун. Психолошка одбрана је значајна због очувања поверења, друштвене кохезије, отпорности на дезинформације и способности становништва да издржи притиске у условима кризе. Сајбер одбрана, као део савремене безбедносне архитектуре, мора бити повезана са заштитом информационих система, критичне инфраструктуре, командно-контролних капацитета и јавних услуга од којих зависи функционисање државе.

У условима ограничених ресурса, Република Србија мора развијати моделе асиметричног и свеобухватног одвраћања који се не заснивају искључиво на војној моћи, већ и на политичким, економским, дипломатским и друштвеним капацитетима. Концепт тоталне одбране представља основу за изградњу кредибилног и одрживог система одвраћања. Концепт тоталне одбране Републике Србије, стога, не представља изоловану националну конструкцију, већ се одређене законитости могу препознати и у широј европској пракси. Искуства произашла из система одбране анализираних држава указују на више практичних путоказа који су непосредно релевантни за Србију, укључујући потребу јасног разграничења и повезивања надлежности (војне, цивилне и међуресорне), неопходност даљег и бржег развоја цивилне одбране и повратак на служење војног рока како би се повећао број

расположивог кадровског потенцијала у сталном и резервном саставу. На тај начин, тотална одбрана се показује као одржив модел за мале и средње државе које настоје да уравнотежују војну неутралност и самосталност у политичком одлучивању са дипломатијом и међународном сарадњом. Тотална одбрана се показује као функционални одговор малих држава на сложену безбедносну реалност двадесет првог века, јер омогућава интеграцију друштва у одбрамбени систем, јачање друштвене отпорности на кризе и повећање одвраћајућег потенцијала, уз задржавање националне контроле над кључним ресурсима и механизмима реаговања.

Научни допринос овог истраживања огледа се у систематизацији и продубљивању постојећег фонда научног знања о стратегијском концепту одбране заснованом на концепту тоталне или свеобухватне одбране. Посебан допринос представља повезивање концепта тоталне одбране са савременим безбедносним условима и његова интерпретација као динамичког и прилагодљивог модела, чиме се превазилазе парцијални приступи у истраживањима. Значајан научни допринос огледа се и у компаративној анализи система одбране одабраних држава, као и у анализи и вредновању историјских искустава СФРЈ и СРЈ, чиме је омогућено издвајање релевантних поука применљивих у условима развоја система одбране Републике Србије. Посебан допринос рада огледа се у формулисању предлога елемената модела стратегијског концепта одбране Републике Србије, уз уважавање реалних ограничења и расположивих потенцијала државе. Допринос овог рада није само у потврди да је концепт тоталне одбране прикладан за Србију, већ и у указивању да тај концепт остаје непотпун уколико се не развијају његови нормативни, организацијски, кадровски, економски, сајбер и психолошки елементи. Практични значај истраживања огледа се у могућности примене добијених резултата у процесу креирања и унапређења стратегијских и доктринарних докумената, као и у процесу доношења одлука у области организације система одбране у Републици Србији. Предложена решења и идентификовани проблеми могу послужити као основа за даље унапређење система одбране и његово прилагођавање савременим безбедносним изазовима.

Могући правци даљих истраживања односе се на симулациону проверу предложених промена, продубљивање анализе појединих компоненти система одбране и дефинисање њихових веза, надлежности и одговорности, као и на компаративна истраживања система одбране других држава, заснованих на концепту тоталне одбране. Значајно је даље истраживање концепта тоталне одбране у контексту хибридних претњи, технолошког развоја и примене у војним и хибридним операцијама и промене физиономије савремених оружаних сукоба. Изградња ефективног и ефикасног система одбране Републике Србије у условима војне неутралности представља сложен, дугорочан и вишедимензионалан процес. Успешност тог процеса зависи од способности државе да усклади своје стратегијске циљеве, ресурсе и институционалне капацитете са изазовима савременог безбедносног окружења, при чему концепт тоталне одбране треба да представља један од кључних ослонаца таквог развоја.

ЛИТЕРАТУРА

Aftale på Forsvarsområdet 2018–2023 (Forsvarsforlig 2018–2023). (2018). Danish Ministry of Defence.

Agius, C. & Devine K. (2011). 'Neutrality: A really dead concept?' A reprise. *Cooperation and Conflict, 46* (3), 265-284.

Agius, C. (2006). *The social construction of Swedish neutrality: challenges to Swedish identity and sovereignty*. Manchester University Press.

Amir, S., & Kant, V. (2018). Sociotechnical resilience: A preliminary concept. *Risk Analysis, 38*(1), 8-16.

Andisha, N. (2021). *Neutrality and Vulnerable States: An Analysis of Afghanistan's Permanent Neutrality*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.

Andrey, M. (2010). Security Implications of Neutrality: Switzerland in the Partnership for Peace Framework. *Connections, 9*(4), 83-96.

Андрејић, М. и Миленков, М. (2019). *Логистика у систему одбране, књига 1*. Београд: Универзитет одбране и Медија центар „Одбрана".

Andrić, B. (2004). *Reforma Vojske Srbije i Crne Gore*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose. Приступљено 20.01.2026. на https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/andri_b__2004__reforma_vojske_srbije_i_crne_gore.pdf

Angstrom, J., & Ljungkvist, K. (2024). Unpacking the varying strategic logics of total defence. *Journal of Strategic Studies, 47*(4), 498-522.

Anić, N. (1982). Oružane snage narodnooslobodilačkog pokreta Jugoslavije (1941–1945). *Časopis za suvremenu povijest, 14*(3), 25-43.

AP News. (2024). *'Neutral' Swiss plan to boost defense spending in a world destabilized by Ukraine, Mideast wars*. Приступљено 14.10.2025. на https://apnews.com/article/switzerland-defense-spending-ukraine-russia-nato-3d1b8d07303020a88136bb6f545a94b8

ArmedForces.eu. (2025). *Austria – Army, Navy, Air Force | budget, equipment, personnel*. Приступљено 03.11.2025. на https://armedforces.eu/Austria

Asevelvollisuuslaki. (2007). *Säädöskokoelma*, 1438/2007.

Astrup, K. (2006). Totalforsvar på tværs af landegrænser. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Austrian Armed Forces. (n.d.). *The forces*. Приступљено 06.11.2025. на https://www.bundesheer.at/en/the-forces

Austrian State Treaty Act. (1955). *Bundesgesetzblatt – Federal Law Gazette*, No. 152/1955. Austria, Vienna.

Avramov, S. i Kreća, M. (1983). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Savremena administracija.

Babić, M. (2018). Izazovi geopolitičkih koncepcija na Balkanu: slučaj Srbije. *Међународна политика, 69*(1169), 31-49.

Бабић, Б. С. (2019). Геоекономија и неутралност Републике Србије. *Војно дело, 71*(8), 181–198.

Bailey, E. R. (1970). *An Application of General Systems Theory to the Determination of the Nature of Accounting.* USA, Baton Rouge: Louisiana State University.

Balzacq, T., Dombrowski, P. & Reich, S. (2019). Introduction Comparing Grand Strategies in the Modern World. In: T. Balzacq, P. Dombrowski, & S. Reich (Eds.), *Comparative Grand Strategy: A Framework and Cases.* Oxford University Press.

Bank of Finland. (2025). How would higher defence spending affect Finland's economic growth? Приступљено 17.08.2025. на https://www.bofbulletin.fi/en/2025/4/how-would-an-expansion-of-defence-spending-affect-finland-s-economic-growth/

Bartholomees Jr, J. B. (Ed.) (2008). *The US Army War College guide to national security issues* (3rd ed., Vol. 1: Theory of war and strategy). Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College

Bauslaugh, R. A. (1991). *The Concept of Neutrality in Classical Greece.* Los Angeles: Berkeley, University of California Press.

Baxter, G., & Sommerville, I. (2011). Socio-technical systems: From design methods to systems engineering. *Interacting with computers*, *23*(1), 4-17.

Bebler, A. (1985). Razvitak jugoslavenske vojne doktrine. *Politička misao*, *22*(04), 123-141.

Begović, A. (1987). Dostignuća i pravci razvoja opštenarodne odbrane i društvene samozaštite SFRJ. U: M. Šarbajić (ur.), *Opštenarodna odbrana i društvena samozaštita SFRJ* (str. 85-102). Beograd: Savremena administracija.

Bekendtgørelse om Forsvarets Dag, herunder session og indkaldelse til værnepligtstjeneste mv. (2017). *Lovtidende*, BEK nr 66 af 11/01/2017.

Bellomo, O. (2023). *Small but Ready: How Finland Has Prepared to Defend Itself*. Finabel - The European Army Interoperability Centre.

Beredskabsloven. (2017). *Lov om beredskab, LBK nr 314 af 03/04/2017*. Kopenhagen: Forsvarsministeriet.

Berzina, I. (2020). From 'total' to 'comprehensive' national defence: the development of the concept in Europe. *Journal on Baltic Security*, *6*(2), 7-15.

Besch, S. & Westgaard. K. (2024). Europe's Conscription Challenge: Lessons From Nordic and Baltic States. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, Publications Department.

Bešlin, M. (2023). AVNOJ u revoluciji: Konstituisanje federativne Jugoslavije u Drugom svetskom ratu 1941-1945. *Historia moderna*, *4*(4), 9-46.

Beyer, J. L., & Hofmann, S. C. (2011). Varieties of neutrality: Norm revision and decline. *Cooperation and Conflict*, *46*(3), 285-311.

Binter, J. (1992). Neutrality in a changing world: End or renaissance of a concept?. *Bulletin of Peace Proposals*, *23*(2), 213-218.

Благојевић, В. (2016а). *Политичко-правни положај представништва система одбране у реализацији спољнополитичке функције Републике Србије* (Докторска дисертација, Универзитет „Џон Незбит", Факултет за право, јавну управу и безбедност, Београд).

Blagojević, V. (2016b). Potencijal politike neutralnosti Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima". U Srđan T. Korać (Ur.), *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi (*pp. 240-258*),* Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Blagojevic, V. (2019). The impact of neutrality on National doctrine development. In H. E. Raugh, Jr (Ed.), *Alliance planning and coalition Warfare: Historical and contemporary approaches* (pp. 280-300). Belgrade: Institute for Strategic Research.

Благојевић, В. (2022). Стратешко промишљање војне неутралности Србије: могућности, изазови и ризици. *Српска политичка мисао, посебно издање (Перспективе војне неутралности Републике Србије: између оспоравања и утврђивања)*, 123–146.

Бојанић, Д. (2025). Изазови, ризици и претње у савременом безбедносном контексту. У М. Миленковић, Д. Вулетић, А. Пешић, Д. Бојанић и А. Ђукић, *Физиономија савремених оружаних сукоба* (стр. 297–368). Београд: Институт за стратегијска истраживања.

Бонџић, Д. (2012). Предвојничка обука на југословенским универзитетима 1948–1968, *Војноисторијски гласник*, 1, 100–118.

Borić, I. (1988). Oblici vojnog organizovanja u doktrini opštenarodnog odbrambenog rata. *Vojno delo, 40*(5), 191-203.

Брадић, В. (уредник). (15. март 2026). Хит твит (ТВ емисија). Београд: ТВ Пинк.

Breaking Defense. (2025b). *Norway selects UK Type 26 frigates under $13.5 billion plan*. Приступљено 21.09.2025. на https://breakingdefense.com/2025/09/norway-selects-uk-type-26-frigates-under-13-5-billion-plan/

Bring, O. (2013). Koncept neutralnosti: poreklo i izazovi – od Vestfalskog mira do Evropske unije. U I. Novaković (ur.), *Neutralnost u XXI veku – pouke za Srbiju* (str. 21–26). Beograd: ISAC fond – Centar za međunarodne i bezbednosne poslove.

Brooks, S. G., & Wohlforth, W. C. (2016). *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century,* New York: Oxford University Press.

Bžežinski, Z. (2001). *Velika šahovska tabla.* Podgorica: Društvo za izdavačku delatnost - CID.

Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft. (1994). *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren* (BBl 1994 I 153). Bern: Bundesamt für Justiz.

Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG). (2019). *Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 520.1, AS 2020 4995.

Bundesgesetz über den Zivildienst. (Zivildienstgesetz). (1986). BGBl. Nr. 679/1986. Republik Österreich.

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung. (1995). Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 510.10, AS 1995 4093.

Bundesheergesetz. (1955). Bundesgesetzblatt, Nr. 181/1955. Wien: Bundeskanzleramt Österreich.

Bundesministerium für Inneres. (2024). *Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM)*. Приступљено 18.05.2026. на https://www.bmi.gv.at/204/skkm/start.html

Bundesministerium für Landesverteidigung. (2014). Teilstrategie Verteidigungspolitik. Wien, Österreich: Bundesministerium für Landesverteidigung.

Bundesministerium für Landesverteidigung. (2024). *Militärstrategische Zielsetzung und Zielbild „Österreichisches Bundesheer 2032"*. Приступљено 20.12.2025. на https://www.bundesheer.at/aktuelles/2024/zielbild-oebh2032

Bundesministerium für Landesverteidigung. (n.d.). *Österreich stärkt die Luftverteidigung*. Приступљено 21.12.2025. на https://www.bundesheer.at/luftverteidigung

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung). (1999). AS 1999 2556; SR 101.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). (1920). *Bundesgesetzblatt Nr. 1/1920*. Vienna: Austrian Federal Chancellery.

Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs**.** (1955). *Bundesgesetzblatt*, Nr. 211/1955. Wien: Bundeskanzleramt Österreich

Center for Cyber Security. (2015). *The Danish Cyber and Information Security Strategy*. Приступљено 22.11.2023. на https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/Denmark_2015_DK_NCSS.pdf

Chandler, D. A. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. USA, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, MIT Press.

Charap, S., Massicot, D., Priebe, M., Demus, A., Reach, C., Stalczynski, et al. (2021). *Russian Grand Strategy*. Santa Monica: RAND Corporation.

Charles, L. (2020). Specializations in Switzerland in the Nineteenth Century: Evolution of Trade Patterns and Growth Model. In *Research in Economic History* (pp. 1-43). Emerald Publishing Limited.

Charpentreau, C. (2023). Austria selects Embraer C-390 as C-130 Hercules successor. *Aerotime Aero*. Приступљено 20.11.2025. на https://www.aerotime.aero/articles/austria-selects-c-390

Church, C. H. (2003). *The politics and government of Switzerland*. Palgrave Macmillan.

Church, C., & Dardanelli, P. (2003). *Switzerland: Historical dynamics and contemporary realities*. Chatham House.

Churchman, C. W. (1986). *Sistemski pristup.* Zagreb: CDD.

Cilliers, P. (2002). *Complexity and postmodernism: Understanding complex systems*. London: Routledge.

Clarke, J. L. (1982). NATO, Neutrals and national defence. *Survival, 24*(6), 260-265.

College of Aerospace Doctrine, Research and Education. (1997). Three Levels of War. *Air and Space Power Mentoring Guide, Vol. 1*. Приступљено 20.12.2024. на https://faculty.cc.gatech.edu/~tpilsch/INTA4803TP/Articles/Three%20Levels%20of%20War=CADRE-excerpt.pdf

Conseil fédéral. (2022). *Clarté et orientation de la politique de neutralité: Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 22.3385 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 11 avril 2022*.

Cvetković, V. (2016). Kineska moć i geopolitika Balkana („Pojas i put“ – jedna realistička prognoza). U V. Cvetković (ur.), *Novi put svile – Balkanska perspektiva, političko-bezbednosni aspekti* (str. 21-42). Beograd: Fakultet bezbednosti.

Czarny, R., & Kubiak, K. (2022). Total defence in a consumer society: A real possibility or wishful thinking? The case study of Sweden. *Security Theory and Practice, 3*(XLVIII), 63–74.

Czarny, R.M. (2018). *Sweden: From Neutrality to International Solidarity*. Switzerland, Cham: Springer International Publishing.

Danish Government. (2021). *The Danish National Strategy for Cyber and Information Security*. Приступљено 22.11.2023. на https://en.digst.dk/media/27024/digst_ncis_2022-2024_uk.pdf

Danish Ministry of Defence. (2023a). A milestone for Danish Defence and security. Приступљено 05.10.2023. na https://www.fmn.dk/en/news/2023/a-milestone-for-danish-defence-and-security/.

Danish Ministry of Defence. (2023b). *Vilje og evne til at tage ansvar: Dansk forsvar og sikkerhed 2024–2033.* Приступљено 15.10.2025. на https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2023/-vilje-og-evne-til-at-tage-ansvar-regeringens-forligsudspil-.pdf

Danish Ministry of Defence. (2023c). The Department. Приступљено 16.10.2023. на https://www.fmn.dk/en/ministry/the-department/organisation/

Danish Ministry of Foreign Affairs. (2023). *Foreign and Security Policy Strategy*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.

Danish Ministry of Defence. (2025, February 22). *Aftale om styrkelse af Forsvarets kampkraft*.

Darling, D. (2021). Sweden looks to the past to prepare for its defense future. *Defense & Security Monitor by Forecast International*. Приступљено 27.03.2023. на https://dsm.forecastinternational.com/wordpress/2021/01/26/sweden-looks-to-the-past-to-repare-for-its-defense-future

David, T., & Mach, A. (2006). Institutions and economic growth: The successful experience of Switzerland (1870–1950). *WIDER Research Paper, 2006/101*. UNU-WIDER. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/63462/1/518499014.pdf

Defense Advancement. (2024). *Overview of the Austrian Armed Forces*. Приступљено 10.11.2025. на https://www.defenseadvancement.com/resources/austrian-armed-forces

Dekker, S. (2011). *Drift into failure: From hunting broken components to understanding complex systems*. USA, Burlington: Ashgate Publishing Company.

Devine, K. (2011). Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing?. *Cooperation and Conflict, 46*(3), 334-369.

Dimitrijević, B. B. (2016). Jugoslavenska armija neposredno nakon završetka rata 1945. godine. *Časopis za suvremenu povijest, 48*(3), 637-652.

Dimitrijević, B. B. (2021). Jugoslavenska narodna armija u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj 1959.–1969. godine. *Časopis za suvremenu povijest, 53*(3), 925-951.

Dimitrijević, D. (2007). Sukcesija članstva u UN – slučaj SFRJ. *Međunarodni problemi, 59*(1), 71-100.

Димитријевић, И. (2014). Оснивање и развој Факултета безбедности са освртом на друштвене промене и реформу високог образовања у Републици Србији. *Годишњак факултета безбедности* (стр. 229-244). Универзитет у Београду, Факултет безбедности.

Доктрина Војске Србије. (2010). Београд: Министарство одбране Републике Србије, Медија центар „Одбрана".

Downs, G. W. (1989). The Rational Deterrence Debate, *World Politics, 41*(2), 225-237.

Драгишић, З. (2013). Безбедност, стратегија, политика и систем. *Годишњак Факултета безбедности 5*(5), 81–96.

Драгишић, З. (2021). Стратегија националне безбедности и велика стратегија Србије. *Политика националне безбедности, 20*(1), 37-54.

Dreyer, J., & Jesse, N. G. (2014). Swiss Neutrality Examined: Model, Exception or Both. *Journal of Military and Strategic Studies, 15*(3), 60-83.

Dulić, T., & Kostić, R. (2010). Yugoslavs in arms: Guerrilla tradition, total defence and the ethnic security dilemma. *Europe-Asia Studies, 62*(7), 1051-1072.

Ђорђевић, Б. (2013). Геостратегијски положај као чинилац безбедности Републике Србије. У М. Николић и Д. Тодић (ур.), *Стратешки правци развоја и утврђивања положаја Србије у савременим међународним односима* (стр. 841–855). Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Ђорђевић, С. (2002). Ратна штета и људске жртве и права у вези с агресијом држава Северноатлантског пакта на Савезну Републику Југославију. *Војно дело 54*(2–3), 231–245.

Đukić, A. (2020). Polycentric governance of the complex system for combating human trafficking in Europe. In: Lj. Papić (ed.), *Life Cycle Engineering and Management* (147-155).

Ђукић, А. и Вулетић, Д. (2022). Основи информационо-безбедносне културе у организацији. *Безбедност, 64*(3), 140-154.

Đukić, A. R., & Andrejić, M. D. (2022). Building the European Mechanism for Combating Human Trafficking – A System Approach. *TEME, 46*(1), 287-302.

Đukić, A. (2023). Evaluation of the resilience of defense systems based on the concept of total defense. In Lj. Papić (ur.): *Life Cycle Engineering and Management,* (206-212). Serbia, Prijevor: DQM Center.

Đukić, A. i Vuletić, D. (2023). Organizacija sistema odbrane prema konceptu totalne odbrane na primeru Švajcarske, Švedske i Srbije. *Međunarodni problemi, 75*(4), 621–647.

Ђукић, А. (2025). Савремени оружани сукоби као узрок промена националних политика одбране: пример држава Данске, Норвешке и Финске. У М. Миленковић, Д. Вулетић, А. Пешић, Д. Бојанић и А. Ђукић, Физиономија савремених оружаних сукоба (стр. 369–466). Институт за стратегијска истраживања.

Ђукић, С. (2025). Војска Југославије у супротстављању НАТО агресији 1999. године. *Политичка ревија, 84*(2), 69-85.

Đurašinović Radojević, D. (2016). Švajcarska „oružana neutralnost". U S. Korać (Ur.), *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi* (pp. 52–76). Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hanns Seidel Stiftung – Kancelarija za Srbiju i za Crnu Goru.

Edström, H., Gyllensporre, D., & Westberg, J. (2019). *Military strategy of small states: Responding to external shocks of the 21st century*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Eidgenössisches Departement). (2017). *Luftverteidigung der Zukunft: Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung*. Bern: Autor.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Eidgenössisches Departement). (2019). *Zukunft der Bodentruppen: Grundlagenbericht zur Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Armee*. Bern: Autor.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Eidgenössisches Departement). (2022a). *Konzeption Zukunft der Armee: Zusammenfassung der drei Grundlagenberichte – Zukunft der Bodentruppen, Luftverteidigung der Zukunft, Gesamtkonzeption Cyber*. Bern: Autor.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Eidgenössisches Departement). (2022b). *Gesamtkonzeption Cyber: Konzeption der Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Schweizer Armee im Cyber- und elektromagnetischen Raum bis Mitte der 2030er-Jahre*. Bern: Autor.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Eidgenössisches Departement). (2022c). *Air2030: Beschaffungsvertrag für die Kampfflugzeuge F-35A unterzeichnet*. Приступљено 25.06.2025. на https://www.vbs.admin.ch/de/air2030-beschaffungsvertrag-fur-die-kampfflugzeuge-f-35a-unterzeichnet

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Eidgenössisches Departement). (2023). *Gesamtkonzeption Cyber: Schutz im digitalen Raum*. Bern: VBS.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Eidgenössisches Departement). (2024). *Neues Artilleriesystem für die Schweizer Armee: Auswahlentscheidung AGM auf Piranha IV*. Bern: armasuisse.

Encyclopedia Britannica. (n.d.). Defense economics. Приступљено 15.11.2024. на https://www.britannica.com/money/defense-economics

Encyclopedia Geopolitica. (n.d.). The northern flank: The restoration of Sweden's total defence doctrine. Приступљено 30.03.2023. на https://encyclopediageopolitica.com/2020/04/06/the-northern-flank-the-restoration-of-swedens-total-defence-doctrine/

Engen, T. T. (2021). *Den nye totalforsvarsstyrke: Dansk værtsnationsstøtte til NATO's regionale forsvar*. København, Danska, Københavns Universitet: Djøf forlag i samarbejde med Center for Militære Studier.

Entina, E., & Pivovarenko, A. (2019). Russia in the Balkans – The Balkans at the Epicentre of International Developments. *Russian International Affairs Council report*, January 13, 2019. Приступљено 24.11.2025. на https://russiancouncil.ru/en/balkans/#1.

Etzold, T., & Opitz, C. (2015). *Between military non-alignment and integration: Finland and Sweden in search of a new security strategy* (SWP Comments, No. 25/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs.

European Commission. (n.d.). *Austria: National disaster management system*. Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Приступљено 01.05.2026. на https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/austria_en.

European Commission. (2023). *Serbia 2023 Report (SWD (2023) 695 final)*. Brussels: DG NEAR.

European External Action Service. (2022). *Statement by the High Representative on the outcome of the referendum on the opt-out in defence matters in Denmark*. European Union. Приступљено 18.12.2025. на https://www.eeas.europa.eu/eeas/denmark-statement-high-representative-outcome-referendum-opt-out-defence-matters_en

Federal Chancellery of Austria. (2024). Austrian Security Strategy 2024. Federal Chancellery of the Republic of Austria.

Federal Intelligence Service. (2025). Switzerland's Security 2025: Situation Report of the Federal Intelligence Service. Bern: Federal Intelligence Service.

Федеральный закон от 31.05.1996 N 61-ФЗ (ред. от 26.12.2024) "Об обороне" (Федеральный закон об обороне). (1996/24). Приступљено 12.12.2025. на http://www.kremlin.ru/acts/bank/9446/page/2.

Finnish Government. (2020). *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*. Finnish Government.

Finnish Government. (2021). *Government Defence Report*. Finland, Helsinki: Government Administration Department.

Finnish Ministry of Defence. (2017). *Security strategy for society: Government resolution*. Security Committee, Government of Finland.

Finnish Ministry of Defence. (2024). *Government Defence Report* (Publications of the Ministry of Defence 2024:7). Helsinki: Ministry of Defence.

Finnish Ministry of Defence. (2025). Finland to raise reservist age limit to 65 years as of 2026 Приступљено 12.03.2026. на https://valtioneuvosto.fi/en/-/236553176/finland-to-raise-reservist-age-limit-to-65-years-as-of-2026

Finnish Ministry of the Interior. (n.d.). Civil defence protects the civilian population. Приступљено 12.12.2023. на https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence

Finnish Ministry of the Interior. (2023). National risk assessment 2023. Helsinki: Government Administration Department, Publications.

Fiorenza, N. (2024). *Switzerland selects Piranha IV with Artillery Gun Module to replace M109 SPHs*. Janes. Приступљено 14.10.2025. на https://www.janes.com/osint-insights/defence-news/land/switzerland-selects-1010-piranha-iv-with-artillery-gun-module-to-replace-m109-sphs

Fischer, D. (1982). Invulnerability without threat: The Swiss concept of general defense. *Journal of Peace Research, 19*(3), 205-225.

Fišer, T. (2013). Švajcarska: Početak prakse stalne neutralnosti. U I. Novaković (ur.), *Neutralnost u XXI veku – pouke za Srbiju* (str. 41–45). Beograd: ISAC fond – Centar za međunarodne i bezbednosne poslove.

Forca, B. (2016). Vojna neutralnost Republike Srbije između deklarativnog opredeljenja i postupanja u praksi. U S. Korać (Ur.), *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi* (str. 118–148). Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Forca, B. (2018). Strategija reforme strategija. *Vojno delo*, *70*(3), 176-192.

Форца, Б. и Никач, Ж. (2020). Компаративна анализа стратегија националне безбедности Републике Србије. *Безбедност*, *62*(3), 22-42.

Форца, Б. (2022). Војна неутралност Републике Србије као рационално и прелазно решење. *Српска политичка мисао, посебно издање (Перспективе војне неутралности Републике Србије: између оспоравања и утврђивања)к радова*, 147-188.

Forsberg, R., Kähkönen, A. M., & Moyer, J. C. (2022). Finland's Contributions to NATO: Strengthening the Alliance's Nordic and Arctic Fronts. Pristupljeno 04.01.2024. na https://www.wilsoncenter.org/article/finlands-contributions-nato-strengthening-alliances-nordic-and-arctic-fronts

Forsvaret. (n.d.a). The Danish Armed Forces. National role: Total-defence concept. Приступљено 20.08.2025. на https://www.forsvaret.dk/en/roles-and-responsibilities/national-role/

Forsvaret. (n.d.b). *Uddannelser i værnepligten*. Karriere Forsvaret. Приступљено 16.12.2025. на https://karriere.forsvaret.dk/vaernepligt/uddannelser

Forsvarets forskningsinstitutt. (2023). *Forsvarsanalysen 2023*. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt.

Forsvarets forskningsinstitutt. (2024). *Forsvarsanalysen 2024*. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt.

Forsvarsdepartementet. (2023a). *Forsvarsbudsjettet 2024: Prioriteringer og tiltak*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet. (2023b). *Framtidige anskaffelser til forsvarssektoren (FAF) 2023–2030*, Mai 2023. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet. (2024). *Forsvarsløftet – for Norges trygghet: Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036***.** Oslo: Norwegian Ministry of Defence.

Forsvarsforlig 2005–2009. (2004). *Forsvarsforlig 2005–2009*. Forsvarsministeriet. Приступљено 16.05.2025. на https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-forsvarsforlig-2005-2009-inkl-bilag-.pdf

Forsvarskommisjonen av 2021. (2023). Forsvar for fred og frihet. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Forsvarsloven: Bekendtgørelse af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (Forsvarsloven). (2017a). *Lovtidende*, LBK nr 582 af 24/05/2017.

Forsvarsministeriet. (2023). Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033. Приступљено 16.11.2023. на https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-aftale-om-dansk-forsvar-og-sikkerhed-2024-2033-aftaletekst-28-06-2023-.pdf

Forsvarsministeriet. (2025a). *Danmark indtræder i NATO-samarbejde om lufttanknings- og transportkapacitet*. Приступљено 21.02.2026. на https://www.fmn.dk/da/nyheder/2025/danmark-indtrader-i-nato-samarbejde-om-lufttanknings--og-transportkapacitet/

Forsvarsministeriet. (2025b). Aftale om forsvarets forøgede budget 2024–2033. Приступљено 21.07.2025. на https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/forlig/-aftale-om-dansk-forsvar-og-sikkerhed-2024-2033-aftaletekst-28-06-2023-.pdf

Forsvarsministeriets Materiel-og Indkøbsstyrelse. (2024). *Forsvaret styrker Hæren med 115 infanterikampkøretøjer*. Приступљено 21.07.2025. на https://www.fmi.dk/da/nyheder/2024/pm-forsvaret-styrker-haren-med-115-infanterikampkoretojer/

Frifagbevegelse. (2023). *Ny rapport: Ti anbefalinger for å ruste opp beredskapen*. Приступљено 15.10.2025. на https://frifagbevegelse.no/aktuell/ny-rapport-ti-anbefalinger-for-a-ruste-opp-beredskapen-6.158.964568.219b099940

Frantzen, H. A. (2020). Hybrid Deterrence. *IFS Insights,* 1/2020, 1-7.

Forsvaret. (2021). Our missions. Приступљено 04.12.2023. на https://www.forsvaret.no/en/ about-us/missions-and-values/missions.

Forsvaret. (2023). Forsvarssektoren 2024. Приступљено 16.01.2024. на https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/modernisering-og-effektivisering-i-forsvarssektoren/forsvarssektoren-2024

Gaddis, J. L. (2005). Grand Strategy in the Second Term. *Foreign Affairs, 84*(1), 2-15.

Гајић, А. (2023). Геополитички положај Србије након отпочињања рата у Украјини: неутралност и стратегијско одвраћање у кризном контексту. *Српска политичка мисао*, *80*(2), 53-74.

Гаћиновић, Р. (2012). *Безбедносна функција државе*. Београд: Институт за политичке студије.

Гаћиновић, Р. (2015a). Спречити потапање Србије у Атлантику – Економске интеграције и војна неутралност национални је интерес Србије “. *Култура полиса*, 81-98.

Гаћиновић, Р. (2015b). Историјска улога војске у изградњи система безбедности модерне државе. *Култура полиса*, *26*(XII), 203-218.

Гаћиновић, Р. (2018). Војна неутралност и будућност Србије. *Политика националне безбедности*, 14(1), 23–38.

Garfinkle, A. (1995). An Observation on Arab Culture and Deterrence: Metaphors and Misgivings. In E. Inbar (Ed.), *Regional Security Regimes: Israel and its Neighbors* (pp. 201–229). USA, Albany: State University of New York Press.

Gärtner, H. (2018). Austria: Engaged neutrality. In A. Cottey (Ed.), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership?* (pp. 129–149). London: Palgrave Macmillan.

Gärtner, H. (2024). Neutrality: Engaged, Credible, and Useful. In: P. Pietrzak (Ed.), *Dealing With Regional Conflicts of Global Importance* (182-194). New York: IGI Global.

Gebhard, R. S. P. (2022). For Finland, the Cold War never ended. That’s why it’s ready for NATO. Приступљено 19.12.2023. на https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/for-finland-the-cold-war-never-ended-thats-why-its-ready-for-nato/.

Глишин, В. Н. (2020). Српски народ под империјалном пресом – положај у геополитичком чвору. *Напредак, 1*(2), 47–64.

Global Firepower. (2026). *2026 Military Strength Ranking*. Приступљено 04.02.2026. на https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php

Goetschel, L. (1999). Neutrality, a really dead concept?. *Cooperation and Conflict, 34*(2), 115-139.

Goldmann, K. (1991). The Swedish model of security policy. *West European Politics, 14*(3), 122-143.

Goldstein, I. (1985). Podruštvljavanje obrambenog sistema u Jugoslaviji 1945–1983. godine. *Časopis za suvremenu povijest, 17*(1), 141-157.

Gordić, M. L., & Petrović, I. B. (2019). Model of military neutrality as perspective of development of the Republic of Serbia. *Baština, 47,* 117-134.

Gotkowska, J. (2022). Sweden and Finland on the threshold of NATO membership. Pristupljeno 23.12.2023. na https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2022-05-24/sweden-and-finland-threshold-nato-membership

Government Offices of Sweden. (2015). Sweden's defence policy, 2016 to 2020. Приступљено 15.03.2023. на https://www.government.se/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020

Government Offices of Sweden. (2021). Development of modern total defence. Ministry of Defence, Ministry of Justice. Приступљено 31.03.2023. на https://www.government.se/articles/2018/06/development-of-modern-total-defence/

Government Offices of Sweden. (2024). Defence Resolution 2025-2030. Приступљено 10.01.2026. на https://www.government.se/government-policy/total-defence/defence-resolution-2025-20302/

Graham, E. (2023). Lessons from Finland for the Indo-Pacific. Приступљено 20.12.2023. на https://www.aspistrategist.org.au/lessons-from-finland-for-the-indo-pacific/.

Grisogono, A. M., & Ryan, A. (2003). Designing complex adaptive systems for defence [electronic version]. Canberra: *Systems engineering test and evaluation conference* (1-13). Приступљено 12.11.2024. на https://aodnetwork.ca/wp-content/uploads/2003/10/2003-Ryan-Grisogono_ Designing-CAS-for-Defence_SETE.pdf

Grlić Radman, G. (2004). Neutralnost Austrije i novi europski sigurnosni poredak. *Međunarodne studije, 4*(2), 16-31.

Grotius, H. (1625). *On the law of war and peace*. Lonang Institute.

Grundloven. (1953). *Lovtidende*, LOV nr 169 af 05/06/1953.

Grzela, J. (2022). Finland's readiness for comprehensive national defence. *Bezpieczeństwo*. Teoria i Praktyka *43*(3), 211-221.

Hagelin, B. (2009). From certainty to uncertainty: Sweden's armament policy in transition. In S. Markowski, P. Hall, & R. Wylie (Eds.), *Defence Procurement and Industry Policy* (pp. 286-302). Routledge.

Hague Convention V respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land (Hague Convention V). (1907). 18 October 1907.

Hakovirta, H. (1988). *East–West Conflict and European Neutrality*. Oxford: Clarendon Press.

Harrod, A. E. (2010). Austrian neutrality: The early years, 1955–1958. *Austrian History Yearbook, 41*, 216–246.

Heinikoski, S. (2019). Framing of the new CSDP in militarily non-aligned Finland and Sweden: Promotion of national interests or a step towards a European security community?. *L'Europe en formation*, 2, 161-176.

Hill, J. (2023). Norwegian government proposes a $1bn defence budget increase. Приступљено 17.12.2023. на https://www.airforce-technology.com/newsletters/norway-proposes-a-defence-budget-increase/?type=Analysis&utm_source=media-website&utm_medium=Menu&utm_content=Other_Daily_News_Articles&utm_campaign=type3_aerospace-and-defense-market &cf-view&cf-closed&cf-view&cf-closed

His Majesty's Government. (2010). *National security strategy*. Приступљено 15.10.2024. на https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74cb2de5274a3cb286738d/national-security-strategy.pdf

Prammer, M., & Hofbauer, B. (2023). Aufbauplan ÖBH 2032+. *Truppendienst magazine.*

Holbraad, C. (1991) *Danish Neutrality: A Study in the Foreign Policy of a Small State*. Oxford: Clarendon Press.

Hosli, M. O., Martins Santos, L., & Boeree, H. (2025). A political-economic analysis of Swiss referendums 1848 to 2022: Turnout, acceptance rates and the double-majority threshold. *Constitutional Political Economy, 36*(2), 245–270.

Huntington, S. P. (1983). Conventional deterrence and conventional retaliation in Europe. *International Security*, 8(3), 32-56.

Huth, P. K. (1999). Deterrence and international conflict: Empirical findings and theoretical debates. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 25-48.

Igrutinović, M., Janjić, M. i Subotić, S. (2019). *Kineski uticaj na Zapadni Balkan*. Beograd: Centar za evropske politike.

Inboden, W. (2014). Is Finland rejecting 'Finlandization'? *Foreign Policy*. Приступљено 24.07.2025. на https://foreignpolicy.com/2014/12/01/is-finland-rejecting-finlandization/

Institut za međunarodnu politiku i privredu (IMPP). (2009). *Srbija u savremenom geostrateškom okruženju (Zbornik radova sa međunarodne konferencije)*. Beograd: Medija centar "Odbrana"; Institut za međunarodnu politiku i privredu; Institut za strategijska istraživanja.

Институт за стратегијска истраживања (ИСИ). (2010). *Безбедносни и одбрамбени аспекти приступања Републике Србије Европској унији (Зборник радова).* Београд: OSCE, Mision to Serbia.

Институт за стратегијска истраживања (ИСИ). (2019). *Стратешка култура као детерминанта националне безбедности у функцији подршке концепту војне неутралности (Зборник радова). Војно дело, 71*(8), 7-236.

International Institute for Strategic Studies (IISS). (2023). *The Military Balance 2023*. International Institute for Strategic Studies. Routledge.

International Institute for Strategic Studies (IISS). (2024). The Military Balance 2024. Приступљено 28.02.2025. на https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2024/the-military-balance-2024/

International Institute for Strategic Studies (IISS). (2025). The Military Balance 2025. Приступљено 28.02.2025. на https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2025/ defence-pending-and-procurement-trends/

International Institute for Strategic Studies (IISS). (2026). The Military Balance. Приступљено 20.02.2026. на https://www.tandfonline.com/loi/tmib20

International Monetary Fund (IMF). (2025). World Economic Outlook Database, April 2025. Приступљено 10.08.2025. на https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2025/ april

INTTI. (2023). In the reserve. Приступљено 20.11.2023. на https://intti.fi/en/in-the-reserve

Jakovljević, V. (2022). Teorijsko i normativno-pravno određenje civilne odbrane i civilne zaštite. U V. Cvetković (ur.), *Pravni i bezbednosni aspekti upravljanja rizicima od prirodnih i antropogenih katastrofa* (61-79). Pravni fakultet u Novom Sadu i Međunarodni institut za istraživanje katastrofa.

James, W. D. (2024). *British Grand Strategy in the Age of American Hegemony*. Oxford University Press.

Janković, S. (2021). Geopolitics of the Balkans: 2019-2021. *The Review of International Affairs, 72*(1182), 5-26.

Jantol, T. (1983). Sistem ONO i sigurnost SFRJ, *Politička misao: časopis za politologiju*, *20*(04), 55-60.

Javorović, B. (1988). Politički sistem, ustavni promene i ONO i DSZ. *Politička misao: časopis za politologiju, 25*(1), 78-91.

Javorović, B. (1989). Naoružani narod u francuskoj revoluciji 1789. godina. *Politička misao: časopis za politologiju, 26*(3), 55-65.

Јефтић, З., Станојевић, П. и Обрадовић, Ж. (2020). Организационе промене Министарства одбране у XXI веку. *Национални интерес, 38*(2), 31-53.

Jennings, G. (2023). Austria finalises additional AW169 helo buy from Italy. *Janes*. Приступљено 10.11.2025. на https://www.janes.com/osint-insights/defence-news/defence/austria-finalises-additional-aw169-helo-buy-from-italy

Jervis, R. (1979). Deterrence theory revisited. *World Politics,* 31(2), 289-324.

Jervis, R. (1989). Rational deterrence: Theory and evidence. *World Politics*, 41(2), 183-207.

Joenniemi, P. (1989). The peace potential of neutrality: A discursive approach. *Bulletin of Peace Proposals, 20*(2), 175-182.

Joksimović, A. (2008). Odnosi SAD i Srbije u procesu jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova. U D. Đukanović (ur.), *Savremeni međunarodni izazovi: globalna i regionalna perspektiva* (str. 119–152). Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.

Јончић, М. (2021). Војно несврставање: појам, развој, перспективе. *Национални интерес, 40*/2, 9-40.

Јовановић, М. (2019). Неутралност у XXI веку: анахрон или савремен концепт?. У В. Марјански (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 53*(4), 1207-1232.

Јовановић, М. (2022). Значење војне неутралности Србије. *Српска политичка мисао – посебно издање* (*Перспективе војне неутралности Републике Србије између оспоравања и утврђивања),* 67-99.

Kadijević, V. (1993). *Moje viđenje raspada: vojska bez države*. Beograd: Politika.

Karsh, E. (1988). *Neutrality and small states*, New York: Routledge.

Kast, E. F., & Rosenzweig, E. J. (1972). General Systems Theory: Applications for Organization and Management. *Academy of Management Journal, 15*(4), 447-465.

Keković, Z., & Ninković, V. (2020). Towards a conceptualisation of resilience in security studies. *Српска политичка мисао, 67*(1), 153-175.

Kis, J. (2012). State neutrality. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, 318-335. Приступљено 10.10.2024. на https://www.econstor.eu/bitstream/10419/72456/1/ 740888560.pdf

Клаузевиц, К. (1951). *О рату – 1. део*. Београд: Војно дело.

Kolšek, K. (1989). Odnos operativne i teritorijalne komponente oružanih snaga SFRJ. V*ojno delo, 41*(4), 26-40.

Концепция внешней политики Российской Федерации. (2023). Москва, Кремль: Указ Президента Российской Федерации от 31.03.2023 г. № 229. Приступљено 20.12.2024. на http://www.kremlin.ru/acts/bank/49090

Kovač, M. i Marček, J. (2001). *Teorijske osnove strategije države*. Zbornik radova sa Simpozijuma o vojnoj nauci – „Naučna izgrađenost i činioci vojne strategije“, Institut ratne veštine, Beograd.

Kovač, M. (2009). The Political or Military Neutrality of the Republic of Serbia. In M. Hadžić, & J. Radoman (Eds.), *Business and security* (pp. 151-162). Belgrade: Centre for Civil – Military Relations.

Ковач, М. и Стојковић, Д. (2009). *Стратегијско планирање одбране*. Београд: Војноиздавачки завод.

Ковач, М. и Стојановић, С. (2019). *Увод у стратегију*. Београд. Универзитет одбране, Војна академија.

Kovačev, S., Matijaščić, Z. i Petrović, J. (2006). Vojnoindustrijski kompleks SFRJ. *Polemos: časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira*, *9*(17), 127-204.

Korać, S. T. (ur.). (2016). *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu; Hanns Seidel Stiftung.

Krga, B. (2003). Reforma Vojske Jugoslavije – dostignuća. U: M. Hadžić (ur.), Reforma Vojske – iskustva i izazovi (zbornik tekstova) (str. 64-67). Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Крга, Б. (2016). Политика одбране као елемент политике националне безбедности Републике Србије. *Политика националне безбедности, 7*(2), 47-66.

Крга, Б. (2017). *Стратегија националне безбедности у теорији и пракси*. Београд: Медија центар „Одбрана“.

Крга, Б. (2019). Савезна Република Југославија у одбрани од агресије НАТО 1999. године: нека искуства и поуке. *Политика националне безбедности, 16*(1), 37-52.

Крга, Б. (2022). Косовско-метохијска криза: војностратегијски проблем. *Војно дело*, *74*(3), 47-61.

Krisinformation.se. (2025). Total defence duty. Приступљено 21.05.2025. на https://www.krisinformation.se/en/hazards-and-risks/hojd-beredskap-och-krig/total-defence-service

Кривокапић, Б. (2010). Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа. *Службени гласник, Београд*.

Krivokapić, B. (2011). *Aktuelni problemi međunarodnog prava*. Beograd: Službeni glasnik.

Krivokapić, B. (2017). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Univerziteta Union – Nikola Tesla, Poslovni i pravni fakultet.

Krivokapić, B. (2023). Značaj Vestfalskog mira (1648) za međunarodno pravo. *Revija Kopaoničke škole* prirodnog prava, 1, 47-70.

Куколеча, С. (1972). *Основи теорије организационих система*. Београд: Факултет организационих наука.

Lag om totalförsvar och höjd beredskap. (1992). Sveriges Riksdag. SFS 1992:1403. Приступљено 20.05.2025. на https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19921403-om-totalforsvar-och-hojd_sfs-1992-1403

Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta. (1995). *Säädöskokoelma*, 194/1995.

Laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta. (2022). *Säädöskokoelma*, 285/2022.

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. (2007). *Säädöskokoelma*, 556/2007.

Lallerstedt, K. (2021). Rebuilding total defense in a globalized deregulated economy. *Prism*, *9*(3), 90-105.

Landesverteidigungs-Finanzierungsgesetz. (2022). Republik Österreich.

Langford, C. (2025). Sweden orders additional CAMM missiles for Visby corvettes. UK defence journal. Приступљено 16.12.2025. на https://ukdefencejournal.org.uk/sweden-orders-additional-camm-missiles-for-visby-corvettes/

Lebow, R. N., & Stein, J. G. (1989). Rational deterrence theory: I think, therefore I deter. *World politics*, 41(2), 208-224.

Lebow, R. N., & Stein, J. G. (1995). Deterrence and the cold war. *Political Science Quarterly*, 110(2), 157-181.

Ljubičić, N. (1973). Opštenarodna odbrana Jugoslavije – teorijski i praktični aspekt. *Vojno delo, 25*(6), 25-52.

Ljubičić, N. (1977). Opštenarodna odbrana – strategija mira. Beograd: Vojnoizdavački zavod.

Long, A. (2008). *Deterrence From Cold War to Long War*. USA, Santa Monica: Rand Corporation.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven), LOV-2010-06-25-45 (2017). *Lovdata.*

Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m. m. (Forsvarsloven). (2017b). LOV-2016-08-12-77.

Lyon, P. (1960). Neutrality and the Emergence of the Concept of Neutralism. *The Review of Politics*, *22*(2), 255-268.

Mackinder, H. J. (1904). The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, *23*(4), 421–437.

Мачкић, Р. Ђ. (2013). Стратегијски концепт одбране Републике Србије. *Војно дело*, 4/2013, 213–242.

Mallory, K. (2018). *New Challenges in Cross-Domain Deterrence*. Rand Corporation. 1-34. Приступљено 01.02.2022. на https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1053266.pdf.

Malmberg, P., Ottosson, J., Eriksson, M., & Jansson, O. (2023). The role of industry in Sweden's total defence: Past, present, and future. Приступљено 29.03.2023. на https://nationalpreparednesscommission.uk/2023/02/the-role-of-industry-in-swedens-total-defence-past-present-and-future-2/

Mamula, B. (2000). *Slučaj Jugoslavija*. Podgorica: Društvo za izdavačku delatnost – CID.

Marijan, D. (2003). „Jedinstvo"– posljednji ustroj JNA. *Polemos*, *6*(1-2), 11-47.

Marijan, D. (2021). Koncepcija općenarodne obrane i društvene samozaštite – militarizam samoupravnoga socijalizma. *Časopis za suvremenu povijest*, *53*(3), 953-987.

Mearsheimer, J. J. (1985). *Conventional deterrence*. New York: Cornell University Press.

Mele, C., Pels, J., & Polese, F. (2010). A brief review of systems theories and their managerial applications. *Service Science*, *2*(1-2), 126-135.

Мијалковски, М. и Радовић, В. (2016). Истине и заблуде о Југословенској народној армији у распаду Југославије. *Култура полиса, 13*(1), 445-467.

Милетић, М. (2021). Политика одбране Југославије (1945–1958): идеје и пракса. Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Филозофски факултет.

Militärbefugnisgesetz. (2000). BGBl. I Nr. 86/2000. Republik Österreich

Милковски, В. и Божић, С. (2023). Концепт тоталне одбране у стратегији одвраћања Републике Србије. *Српска политичка мисао, 80*(2), 7-32.

Милковски, В. и Миљковић, М. (2021). Агресија на Савезну Републику Југославију 1999. године – стратегијско доктринарне поуке. У Д. Танчић & М. Гордић (ур.), *НАТО агресија на СРЈ (Републику Србију) – да се вечно памти* (стр. 213–235). Приштина – Лепосавић: Институт за српску културу; Београд: Универзитет „Унион – Никола Тесла", Факултет за пословне студије и право.

Милосављевић, Б. (септембар 2021). Тотална одбрана: Концепт одвраћања одбијањем непријатеља. *Одбрана,* 18–24.

Милосављевић, Б. (2022). Специфичности и потреба унапређења војне неутралности Републике Србије. *Српска политичка мисао, посебно издање*, 101-122.

Milosavljević, B., & Štrbac, K. (2024). The Concept of Total Defense Options of The Republic of Serbia. *Security science journal*, *5*(1), 43-59

Министарство одбране Републике Србије (МО РС). (2023). *Бела књига одбране Републике Србије*. Београд: Министарство одбране Републике Србије.

Министарство одбране Републике Србије (МО РС). (2024). *Концепт тоталне одбране* (сажетак). Београд: Министарство одбране Републике Србије.

Министарство одбране Републике Србије (МО РС). (2025). Преглед распоређених и утрошених средстава за 2024. годину. Приступљено 12.12.2025. на https://www.mod.gov.rs/multimedia/dodaci/pregled_rasporedjenih_i_utrosenih_sredstva_3_2024_1730718399.pdf

Министарство одбране Републике Србије (МО РС). (н.д.а). Партнерство за мир. Приступљено 12.12.2025. на https://www.mod.gov.rs/lat/4358/partnerstvo-za-mir-4358

Министарство одбране Републике Србије (МО РС). (н.д.б). Управа за обавезе одбране. Приступљено 20.01.2026. на https://www.mod.gov.rs/lat/17540/uprava-za-obaveze-odbrane-17540

Министарство одбране Србије и Црне Горе (МО СЦГ) (2005). *Бела књига одбране*. Београд: Новинско-издавачки центар Војска.

Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije (MSP RS). (2024). Republika Srbija u Pokretu Nesvrstanih Zemalja (PNZ). Приступљено 20.10.2024. на http://arhiviranisajt.msp.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/multilaterala/pnz?lang=lat

Mishler, W., & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative Political Studies, 34*(1), 30–62.

Мишовић, С. (2008). *Регионална географија*. Београд: Факултет безбедности.

Мишовић, С. (2013). *Системи одбране.* Универзитет у Београду, Факултет безбедности.

Мишовић, С. (2015). Најзначајнији утицаји на одбрамбену способност Републике Србије (критеријуми за одређивање обима оружане силе у миру и рату). *Војно дело*, *67*(5), 204-230.

Mišović, S. (2017). Odbrana – određenje, funkcije, principi i podela. *Vojno delo 69*(3), 167-189.

Младеновић, М. и Јефтић, З. (2012). Политичке промене и њихов утицај на безбедносне и стратешке концепције одбране. *Војно дело, 63*(3), 130-147.

Mladenović D., Jovanović D. i Drakulić M. (2012). Definisanje sajber ratovanja, *Vojnotehnički glasnik, 60*(2), 84-117.

Morgan, P. (2003). *Deterrence now*. UK, Cambridge: Cambridge University Press.

Morgan, P. (2005). *The idea and practice of systems thinking and their relevance for capacity development.* Netherlands, Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Morgenthau, H. J. (1938). The problem of neutrality. *University of Kansas City Law Review 7*(2): 109–128.

Morgenthau, H. J. (1939). International Affairs: The Resurrection of Neutrality in Europe. *The American Political Science Review*, *33*(3), 473-486.

Morrison T. H., et al. (2017). Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 8*(5), 1-16.

Mouritzen, H. (1991). Tension between the Strong, and the Strategies of the Weak. *Journal of Peace Research, 28*(2), 217-230.

Müller, L. (2019). *Neutrality in world history*. New York: Routledge.

Murray, W, & Grimsley, M. (1994). Introduction: On strategy. In: W. Murray, A. Bernstein & M. Knox (Eds.), *The Making of Strategy: Rulers, states, and war* (1-23). United Kingdom, Cambridge: Cambridge University Press.

Myndigheten för civilt försvar. (2026). Myndigheten för civilt försvar. Приступљено 20.02.2026. на https://www.mcf.se

Национална стратегија одрживог развоја. (2008). *Службени гласник РС*, бр. 57/2008.

Народна скупштина Републике Србије. (2010). *Одлука о обустави обавезе служења војног рока*. *Службени гласник РС*, бр. 95/2010.

National Defense Strategy USA. (2022). USA, Washington DC: Department of Defense. Приступљено 10.10.2024. на https://media.defense.gov/2022/oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-national-defense-strategy-npr-mdr.pdf

National Military Strategy USA. (2022). USA, Washington DC: Department of Defense. Приступљено 10.10.2024. на https://www.jcs.mil/Portals/36/NMS%202022%20_%20 Signed. pdf

NATO. (2016). *NATO Summit Guide, Warsaw, 8–9 July 2016*. Brussels: NATO Public Diplomacy Division.

NATO. (2023). Resilience, civil preparedness and Article 3. Приступљено 11.11.2024. на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

NATO. (2024a). Kosovo Air Campaign (March-June 1999) – Operation Allied Force. Приступљено 28.12.2025. на https://www.nato.int/en/what-we-do/operations-and-missions/kosovo-air-campaign-march-june-1999.

NATO. (2024b). Cyber defence. Приступљено 20.01.2025. на https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm#governance

Neag, M. M. (2016). A new typology of war-the hybrid war. *Land Forces Academy Review*, *21*(1), 14–20.

Нишић, С. (1993). Држава и војска. У: М. Зарић и Ж. Иваниш (Ур.), *Нови светски поредак и политика одбране Савезне Републике Југославије* (338-368). Београд: Савезно министарство одбране, Управа за стратегијске студије и политику одбране.

Nikezić, I. (1982). Prilog shvatanja pojmova „opštenarodna odbrana“ i „društvena samozaštita“. *Vojno delo*, *34*(4), 65-76.

Nikezić, I. (1989). Odnos operativne i teritorijalne komponente oružanih snaga. *Vojno delo, 41*(1), 443-470.

North Atlantic Council. (2020). NATO defence planning capability review 2019/2020: Denmark. NATO, Document C-M(2020)0026 (DK-overview).

Norwegian Government. (2025). *Norway will acquire British frigates*. Oslo: Ministry of Defence. Приступљено 21.09.2025. на https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-will-acquire-british-frigates/id3117431/

Norwegian Ministry of Defence & Norwegian Ministry of Justice and Public Security. (2018). Support and Cooperation: A description of the total defence in Norway, S-1025 E.

Norwegian Ministry of Defence. (2023). *Future acquisitions for the Norwegian defence sector 2023–2030*. Oslo: Ministry of Defence. Приступљено 21.09.2025. на https://www.regjeringen.no/contentassets/595f6354301a4d7b9d63ef1c8e486482/faf-2023-2030-engelsk-versjon.pdf

Norwegian Ministry of Defence. (2016). Capable and Sustainable: Long Term Defence Plan.

Norwegian Ministry of Defence. (2020). The defence of Norway: Capability and readiness – long term defence plan 2020. Приступљено 25.02.2025. на https://www.regjeringen.no/contentassets/3a2d2a3cfb694aa3ab4c6cb5649448d4/long-term-defence-plan-norway-2020---english-summary.pdf

Norwegian Ministry of Defence. (2021). *Norwegian Airspace Strategy*. Norway, Oslo: Norwegian Ministry of Defence.

Norwegian Ministeries. (2019). *National Cyber Security Strategy for Norway*. Приступљено 30.12.2025. на https://www.regjeringen.no/contentassets/c57a0733652f47688294934ffd93fc53/national-cyber-security-strategy-for-norway.pdf.

Novaković, I. (2011). Koncept neutralne države. *Međunarodna politika, 62*(1141), 5–20.

Novaković, I. (Ur.). (2013). *Neutralnost u XXI veku – pouke za Srbiju (Zbornik radova).* Beograd: ISAC fond.

Novaković, I. (2016a). Tumačenja statusa stalne neutralnosti u zapadnoj Evropi od poznog srednjeg veka do danas. U: D. Simić, D. Milenković i D. Živojinović (Ur.), *Neutralnost u međunarodnim odnosima – šta možemo da naučimo iz iskustva Švajcarske*, (str.61-86). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Новаковић, И. (2016b). *Стално неутралне државе у Европи у постхладноратовском периоду*. Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.

Новаковић, И. (2019a). *Стална неутралност у Европи у у постхладноратовском периоду.* Београд: Институт за европске студије.

Новаковић, И. (2019b). Стална неутралност у западној Европи и стратешка култура. *Војно дело, 71*(8), 242-255.

OECD. (2011). *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD Publishing.

Ogrodnik, Ł. (2020). *Austria's Modus Operandi: Variable Neutrality in Action* (PISM Policy Papers No. 8 / 183). Warsaw: Polish Institute of International Affairs.

Olsson, J. (2025). Sweden bolsters defense with 44 new Leopard 2A8 battle tanks, upgrades to CV90s. Breaking Defense. Приступљено 16.12.2025. на https://breakingdefense.com/2025/01/ sweden-bolsters-defense-with-44-new-leopard-2a8-battle-tanks-upgrades-to-cv90s/.

Osiander, A. (2001). Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth. *International Organization, 55*(2), 251–287.

Основни закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењимаод стране радних колектива (Закон о самоуправљању). (1950). *Службени лист ФНРЈ*, бр. 43/1950.

Ossa, H., & Koivula, T. (2022). What would Finland bring to the table for NATO? Приступљено 19.12.2023. на https://warontherocks.com/2022/05/what-would-finland-bring-to-the-table-for-nato/.

Папић, Г. (уредник). (7. новембар 2023). *Око магазин: Улазак Шведске и Финске у НАТО је грешка* [ТВ емисија]. Београд: РТС, Око магазин. Приступљено 12.06.2024. на https://www.rts.rs/vesti/svet/5305580/gertner-ulazak-svedske-i-finske-u-nato-je-greska.html

Parlament der Republik Österreich. (2025). Landesverteidigungsbericht 2024/2025 [Report]. Wien: Republik Österreich

Paul, T. V. (2009). Complex Deterrence: An Introduction. In T. V. Paul, T. V., Morgan, P. M., & Wirtz, J. J. (Eds.). *Complex deterrence: Strategy in the global age* (1-30). Chicago: University of Chicago Press.

Pavić, A., & Beriša, H. (2025). Strategic pragmaticity as a factor in achieving Serbia's national interests. *Srpska politička misao, 92*(4), 25-49.

Pavlović, P. (1997). *Srbija u međunarodnim odnosima*. Beograd: Mostovi.

Pedersen, K. C. (2006). Denmark and the European Security and Defence Policy. In A.J.K. Bailes, G.Herolf, & B.Sundelius (Eds.). *Nordic countries and the European security and defence policy* (pp. 37-49). London: Oxford University Press.

Пејић, И. (2019). Устав и неутралност као спољнополитичка оријентација државе. *Војно дело, 71*(8), 228-241.

Pejnović, N. (1985). Vojno organizovanje u narodnooslobodilačkom ratu. *Vojno delo, 37*(3), 45-57.

Пешић, А. (2025). Психолошко ратовање у савременим оружаним сукобима. У М. Миленковић, Д. Вулетић, А. Пешић, Д. Бојанић и А. Ђукић, *Физиономија савремених оружаних сукоба* (стр. 203-295). Београд: Институт за стратегијска истраживања.

Petersen, N. (1987). *Denmark and NATO 1948-1987*. Norway, Oslo: Forsvarshislorisk forskningssenter.

Petković, R. (1982). *Teorijski pojmovi neutralnosti*. Beograd: Izdavačka radna organizacija "Rad".

Petranović, B. (1988a). *Istorija Jugoslavije 1918-1988, II knjiga, Narodnooslobodilački rat i revolucija 1941-1945.* Beograd: Nolit.

Petranović, B. (1988b). *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III knjiga, Socijalistička Jugoslavija 1945-1988*. Beograd: Nolit.

Petrović, P., Bogetić, Ž., & Vujošević, Z. (1999). The Yugoslav hyperinflation of 1992–1994: Causes, dynamics, and money supply process. *Journal of comparative economics, 27*(2), 335-353.

Повеља Уједињених нација (Повеља УН). (1945). САД, Сан Франциско: Уједињене нације.

Prelević, M. (1980). *Marksizam u odbrani socijalističkog društva (drugo izdanje)*. Beograd: Savez publicista Srbije.

Prelević, M. (1982). Posleratni razvoj i društveno-klasni i politički karakter oružanih snaga SFRJ. *Politička misao, 19* (3), 276-299.

Proroković, D. (2018). *Geopolitika Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.

Psychological Defence Agency. (2024). Приступљено 12.12.2024. на https://mpf.se/psychological-defence-agency

Puolustusministeriö. (2019). *Kyberpuolustuksen kehittämisen strategiset linjaukset.* Valtioneuvoston kanslia.

Puolustusministeriö. (2023). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston kanslia.

Puolustusministeriö. (2024). *Defence budget emphasises defence capabilities and NATO membership*. Приступљено 17.08.2025. на https://valtioneuvosto.fi/en/-/236553176/defence-budget-emphasises-defence-capabilities-and-nato-membership

Puolustusvoimat. (2025). *Finnish Defence Forces: Organisation and capabilities*. Приступљено 17.08.2025. на https://puolustusvoimat.fi/en

Puolustusvoimat. (n.d.a) Tietoa meistä. Приступљено 28.12.2023. на https://puolustusvoimat.fi/tietoa-meista.

Puolustusvoimat. (n.d.b) Suomen sotilaallinen puolustus. Приступљено 28.12.2023. на https://puolustusvoimat.fi/asevelvollisuus/suomen-sotilaallinen-puolustus.

Quackenbush, S. L., & Zagare, F. (2016). *Modern deterrence theory: Research trends, policy debates, and methodological controversies.* Oxford Handbooks Online.

Радиновић, Р. (1993). „Нови светски поредак“ и политика одбране Савезне Републике Југославије. У: М. Зорић и Ж. Иваниш (Ур.), *Нови светски поредак и политика одбране Савезне Републике Југославије* (стр. 11-30). Београд: Савезно министарство одбране – Управа за стратегијске студије и политику одбране.

Радиновић, Р. (2019). Србија у раљама геополитике. *Политика националне безбедности, 16*(1), 53–73.

Radaković, T. I. (1997). Besmislena YU-ratovanja 1991-1995. Приступљено 20.09.2025. на https://znaci.org/00001/23.htm

Radojević, V. (2003). Politička i strategijska polazišta u reformi Vojske Jugoslavije. U: M. Hadžić (ur.), *Reforma Vojske – iskustva i izazovi (tematski zbornik)* (str. 58-63). Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Радојевић, С. М. (2018). Однос политике и стратегије: реафирмација стратегијских студија? *Српска политичка мисао*, 4, 77-94.

Radoman, J. M. (2019). Vojna neutralnost i nesvrstanost kao strategije bezbednosti malih država: studije slučaja Srbija i Švedska. Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.

Raitasalo, J. (2023). Finnish Defense "Left of Bang". *PRISM, 10*(2), 78-91.

Rakić, M. i Beriša, H. (2016). Odnos Ruske Federacije, Sjedinjenih Američkih Država i NATO prema vojnoj neutralnosti Republike Srbije. *Srpska politička misao, 52*(2), 265-280.

Rathkolb, O. (2001). International perceptions of Austrian neutrality post-1945. In G. Bischof, A. Pelinka, & R. Wodak (Eds.), *Neutrality in Austria* (Contemporary Austria Studies, Vol. 9, pp. 69–91). Transaction Publishers.

Raymond, G. A. (1997). Neutrality norms and the balance of power. *Cooperation and Conflict, 32*(2), 123-146.

Regeringen. (2024). Nationell säkerhetsstrategi. Skr. 2023/24:163. Приступљено 25.08.2025. на https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2024/07/skr.-202324163

Regeringskansliet. (2024). Nytt totalförsvarsbeslut för ett starkare Sverige. Приступљено 12.05.2025. на https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/10/nytt-totalforsvarsbeslut-for-ett-starkare-sverige2/

Regjeringen. (2014). Ansvarsområder og oppgaver i Forsvarsdepartementet. Приступљено 16.12.2023. на https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/ansvarsomraader/id405

Regjeringen. (2023a). *NOU 2023:17 – Nå er det alvor: Totalberedskapskommisjonens rapport*. Justis og beredskapsdepartementet. Приступљено 02.02.2026. на https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767.

Regjeringen. (2023b). Prop. 1 S (2023–2024): Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), For budsjettåret 2024 under Forsvarsdepartementet.

Reisch, T., Steffen, T., Habenstein, A., & Tschacher, W. (2013). Change in suicide rates in Switzerland before and after firearm restriction resulting from the 2003 "Army XXI" reform. *American Journal of Psychiatry, 170*(9), 977–984.

Републички завод за статистику (РЗС). (2025a). *Статистички календар Републике Србије 2025*. Београд: Републички завод за статистику.

Републички завод за статистику (РЗС). (2025b). Економска кретања у Републици Србији, 2025.

Републички завод за статистику (РЗС). (2025c). Бруто домаћи производ, 2024. Приступљено 27.09.2025 на https://www.stat.gov.rs/sr-Cyrl/vesti/statisticalrelease/?p=17143&a=09&s=090201?s=090201

Републички завод за статистику (РЗС). (2026). Спољнотрговинска робна размена, за децембар 2025. Приступљено 02.02.2026. на https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20260130-spoljnotrgovinska-robna-razmena-za-decembar-2025/?a=0&s=2403

Reuters. (2025). Finland plans to raise reservists' age limit to add 125,000 troops to wartime army. *Reuters*. Приступљено 12.10.2025. на https://www.reuters.com/world/europe/finland-plans-raise-reservists-age-limit-add-125000-troops-wartime-army-2025-05-14/.

Резолуција Народне скупштине Републике Србије о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије (Резолуција о заштити суверенитета). (2007). *Службени гласник РС,* бр. 125/2007.

Rickli, J. M. (2008). European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies. *Cambridge review of international affairs, 21*(3), 307-325.

Ristić, Z. (2002). Školovanje oficira tehničke službe. *Vojnotehnički glasnik, 50*(4-5), 460-471.

Roepke, W. D., & Thankey, H. (2019). Resilience: the first line of defence. *Nato Review*.

Rothstein, B., & Uslaner, E. M. (2006). All for all: Equality, corruption, and social trust. *World Politics, 58*(1), 41–72.

Ruokonen, A. (2023). The Mentality That Finland's Mandatory Military Service Brings to NATO. Приступљено 20.12.2023. на https://www.lawfaremedia.org/article/the-mentality-that-finland-s-mandatory-military-service-brings-to-nato.

Salonius-Pasternak, C. (2018). Defence industrial policy in Finland: Drivers and Influence. *Armament Industry European Research Group, January 2018* (pp. 1-11). Приступљено 30.12.2023. на https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/01/Ares-23-Policy-Paper-Janv-2018.pdf

Salvi, M., Stocker, S., & Güttinger, P. (2025). *Defence spending: Switzerland is in better shape than it seems*. Приступљено 13.01.2025. на https://www.avenir-suisse.ch/en/blog-defence-spending-switzerland-is-in-better-shape-than-it-seems/

Saxi, H. L. (2023). Norway Between the "High North" and the Baltic Sea. *PRISM, 10*(2), 112-129.

Saxi, H. L., Sundelius, B., & Swaney, B. (2020). Baltics left of bang: Nordic total defense and implications for the Baltic Sea region. In Strategic forum, 304 (pp. 1-19). National Defense University Press.

Schweizerischer Bundesrat. (2023). *Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee: Bericht des Bundesrates gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes vom 2. Juni 2023*. BBl 2023 1453 Приступљено 11.10.2025. на https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/79155.pdf

Schweizerischer Bundesrat. (2024). *Armeebotschaft 2024*. Приступљено 12.10.2025. на https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/86111.pdf

Security Policy Analysis Group. (2022). *Danish Security and Defence towards 2035*. Copenhagen.

Shaishmelashvili, G. (2023). Total Defense: The Strategy On How To Defeat Strong. Tbilisi: PMC Research Center Policy Paper, 1-22. Приступљено 20.01.2025. на https://pmcg-i.com/research/total-defense-the-strategy-on-how-to-defeat-strong/

Секуловић, Д. и Гиговић, Љ. (2009). Чиниоци геополитичког положаја Србије. *Српско географско друштво*, 43-58. Приступљено 25.01.2026. на https://www.sgd.org.rs/publikacije/globus/34/04_Sekulovic_Gigovic.pdf.

Shea, J. (2016). Resilience: A Core Element of Collective Defence. *NATO Review Magazine*. *30 March 2016.* Приступљено 18.11.1024. на: https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html

Simić, D. (1982). Naoružani narod kao sistem organiziranja odbrane zajednice. *Politička misao: časopis za politologiju, 19*(1-2), 41-60.

Simić, J. (2020). Serbia turns to China due to 'lack of EU solidarity' on coronavirus. *Euractiv. Mar 18, 2020*. Приступљено 20.12.2025. на https://www.euractiv.com/news/serbia-turns-to-china-due-to-lack-of-eu-solidarity-on-coronavirus/

Симић, П. (2003). Реформа сектора безбедности у Србији и Црној Гори. *Војно дело, 55*(3), 74-89.

Simpson, W. A. (2018). Realism, Small States and Neutrality. Приступљено 11.08.2024. на https://www.e-ir.info/2018/02/05/realism-small-states-and-neutrality/

Singapore Ministry of Defence. (2025). The Pillars of Total Defence. Приступљено 20.02.2025. на https://www.mindef.gov.sg/total-defence/about/the-pillars-of-total-defence#gsc.tab=0

Skyttner, L. (2005). *General Systems Theory: Problems, Perspectives, Practice.* London: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

Смиљанић, С. (2021). Оружана агресија НАТО. У: Д. Танчић и М. Гордић (Ур.*), НАТО агресија на СРЈ (Републику Србију) – да се вечно памти* (тематски зборник) (17-30). Приштина – Лепосавић: Институт за српску културу.

Spykman, N. J. (1944). *The geography of the peace.* New York, NY: Harcourt, Brace and Company.

Stajić, Lj. (2009). Strategija nacionalne bezbednosti u funkciji bezbednosti Republike Srbije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, *43*(2), 221–236.

Stajić, Lj. S., Radivojević, N. P. i Mirković, V. M. (2016). Vojna neutralnost kao princip strateškog opredeljenja Republike Srbije – problemski pristup. U: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom* Sadu, *50*(4), 1065-1079.

Стаматовић, А. (2001). *Војна привреда друге Југославије (1945-1991).* Београд: Војноиздавачки завод.

Stanišić, M. (1969). Osnovni principi izgradnje oružanih snaga revolucije 1941-1945. godine. *Vojno delo, 21*(2), 119-132.

Starčević, S., & Blagojević, S. (2023). The Military Service as Part of the Social Ideal in Serbia. *Srpska politička misao*, 80 (2), 33–51.

Stein, G. J. (1990). Total defense: A comparative overview of the security policies of Switzerland and Austria. *Defense Analysis*, *6*(1), 17-33.

Стекић, Н. (2021). *Војне интервенције и постконфликтна изградња државе у ери униполарности: случај Савезне Републике Југославије, Авганистана и Ирака.* Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет безбедности.

Степић, М. (2004). *Српско питање – геополитичко питање.* Београд: Јантар.

Stojanović, В. (2013). Preispitivanje teorije i prakse nuklearnog odvraćanja. *Nacionalni interes*, *17*(2), 141-172.

Стојановић, С. и Шарановић, Ј. (2015). „Рационални основи стратегијског мишљења", У *Зборник радова са научног скупа: Шест деценија ШНО: корени, раскршћа и перспективе*, (стр. 155-165). Београд: Универзитет одбране, Војна академија.

Стојановић, С., и Јефтић, З. (2014). Савремени свет и стратегијска мисао. У: З. Драгишић, М. Младеновић и З. Јефтић (ур.), *Садржај безбедносних изазова Србије на почетку 21. века* (стр. 113–130). Београд: Иновациони центар Факултета безбедности.

Стојковић, Д., Канкараш, М., Радовић, Б. и Митић, В. (2018). Израда стратегијских докумената Републике Србије у области безбедности и одбране. *Војно дело, 70*(6), 173-190.

Стојковић, М. (1993). Проблем избора новог стратегијског концепта одбране СР Југославије. У: М. Зорић и Ж. Иваниш (ур.), *Нови светски поредак и политика одбране Савезне*

Републике Југославије (стр. 292-302). Београд: Савезно министарство одбране – Управа за стратегијске студије и политику одбране.

Стојковић, М. (2002). Политика одбране Савезне Републике Југославије. *Војно дело, 54*(2-3), 69-79.

Стратегија националне безбедности Републике Србије (СНБ РС). (2009). *Службени гласник РС,* бр. 88/2009.

Стратегија националне безбедности Републике Србије (СНБ РС). (2019). *Службени гласник РС,* бр. 94/2019.

Strategija odbrane državne zajednice Srbija i Crna Gora (Strategija odbrane SCG). (2004). *Službeni list SCG*, br. 55/2004.

Стратегија одбране Републике Србије (СО РС). (2009). *Службени гласник РС,* бр. 88/2009.

Стратегија одбране Републике Србије (СО РС). (2019). *Службени гласник РС*, бр. 94/2019.

Strategija opštenarodne odbrane i društvene samozaštite (Strategija ONO i DSZ). (1987). Beograd: Savezni sekretarijat za narodnu odbranu.

Strategija oružane borbe. (1983). Beograd: Savezni sekretarijat za narodnu odbranu.

Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2025-2030. године. (2025). Београд: Влада РС. Приступљено 11.01.2025. на https://www.srbija.gov. rs/tekst/437277.

Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период 2021–2026. године (Стратегија развоја информационог друштва). (2021). *Службени гласник РС,* бр. 86/2021.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (Стратегия национальной безопасности РФ). (2021). Москва, Кремль: Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021. г. № 400. Приступљено 12.12.2024. на http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046

Spillmann, K. R. (1987). *Beyond soldiers and arms: The Swiss model of comprehensive security policy*. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zürich. Приступљено 10.09.2024. на https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/zb_2.pdf

Struver, G. (2020). *Diplomatija kineskog strateškog partnerstva: Determinante i ishodi međunarodnog svrstavanja*. Hamburg: Nemački institut za globalne prostorne studije.

Sun Cu. (n.d.). Umeće ratovanja (prev. Z. Marošan). Beograd: Mono & Manjana.

Suomen perustuslaki. (1999). *Säädöskokoelma*, 731/1999.

Suša, R. (1983). Naoružani narod – crvena nit u posleratnoj izgradnji naših oružanih snaga. *Vojno delo, 35*(5,6), 41-55.

Суботић, М. (2020). Геополитички аспекти редефинисане државне моћи на примерима ЕУ и Балкана. *Политика националне безбедности, 19*(2), 89-111.

Swiss Armed Forces. (2025). *Structure of the Swiss Armed Forces*. Приступљено 14.10.2025. на https://www.vtg.admin.ch/en/organisation/military-structure.html

Swiss Cyber-Defence Campus. (2023). *Overview and objectives*. Приступљено 14.10.2025. на https://www.ar.admin.ch/en/armasuisse-wissenschaft-und-technologie-w-t/cyber-defence-campus.html

Swiss Federal Council. (2021). *The security policy of Switzerland: Report of the Federal Council of 24 November 2021*.

Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). (2024). *Swiss neutrality*. Bern: FDFA.

Szymański, P. (2020). *New ideas for total defence. Comprehensive security in Finland and Estonia*. Poland, Warsaw: Centre for Eastern Studies.

Szymański, P. (2021). High North, high priority–Norway and the defence of NATO's northern flank. OSW Commentary Number 393 12.05.

Šarović, D. i Perović. I. (2020). TQM: Kompleksni adaptivni sistem. *Kvalitet & izvrsnost*, 7–8. 31-37.

Шекарић, Н. (2019). Неке карактеристике геополитичког окружења Републике Србије – безбедносно-одбрамбени аспекти. *Војно дело, 71*(1), 7–21.

Шушић, С. Б. (1995). *Балкански геополитички кошмар*. Београд: Војна књига.

Шушић, С., Терзић, З. и Петровић, Н. (2003). *Зборник докумената из области одбране и безбедности Југославије 1990-1991. године.* Београд: Војноиздавачки завод.

Tarociński, J. (2023). Denmark: higher spending on defence and military support for Ukraine. Centre for Eastern Studies. Приступљено 05.10.2023. на https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-06-01/denmark-higher-spending-defence-and-military-support-ukraine.

ТАСС Инфографика. (26 июля 2024). Как устроены Вооруженные силы РФ. Приступљено 14.12.2024. на https://tass.ru/infographics/9937

Theussen, A. (2018). Pragmatic Partnership with the Need for More?: Danish Perceptions of Germany as Security Actor in the Baltic Sea Region. In A. Sprūds & E. Vizgunova (Eds.), *Perceptions of Germany in the Security of the Baltic Sea Region* (pp. 44-63). Latvian Institute of International Affairs.

Theussen, A. (2023). Denmark's Security Starts in the Baltic States. *PRISM*, *10*(2), 166-181.

Thyssenkrupp Marine Systems. (2021). *Ceremony for the major submarine contracts between Norway and Germany* [Press release]. Приступљено 21.09.2025. на https://www.thyssenkrupp-marinesystems.com/en/newsroom/press-releases/press-detail-page/ceremony-for-the-major-submarine-contracts-between-norway-and-germany-163061

Tornudd, K. (2005). Finnish Neutrality Policy during the Cold War. *SAIS Review of International Affairs*, 25(2), 43–52.

Totalberedskapskommisjonen. (2023). *Nå er det alvor: Rapport fra totalberedskapskommis-jonen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Totalförsvaret 2021–2025. (2020). Regeringskansliet, Försvarsdepartementet.

Totalförsvaret 2025–2030. (2024). Regeringskansliet, Försvarsdepartementet (Prop. 2024/25:34).

Trading Economics. (n.d.). *Balance of Trade – Serbia*. Приступљено 28.12.2025. на https://tradingeconomics.com/serbia/balance-of-trade

Trapara, V. (2016). Finlandizacija kao model neutralnosti malih država. *Međunarodni problemi, 68*(4), 351-389.

Tresch, T. S. (2011). The transformation of Switzerland's militia armed forces and the role of the citizen in uniform. *Armed Forces & Society, 37*(2), 239-260.

Трифковић, С. (2024). Неутралност: случај Швајцарске и Србије. Приступљено 20.10.2024. на https://srbin.info/pocetna/aktuelno/neutralnost-slucaj-svajcarske-i-srbije/

United Nations (UN). (1949). The Geneva Conventions of 12 August 1949. Geneva: United Nations.

United Nations (UN). (1977). Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I). Geneva: United Nations.

United Nations (UN). (2002). *Secretary-General delighted at Swiss vote in favour of United Nations membership* (Press release SG/SM/8146) Приступљено 22.08.2025. на https://press.un.org/en/2002/sgsm8146.doc.htm

United Nations (UN). (2024). *Switzerland country profile*. UN Data. Приступљено 23.09.2025. на https://data.un.org/en/iso/ch.htm

United Nations Security Council (UN SC). (1992a). Resolution 752. Приступљено 20.11.2025. на securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9 %7D/Chap%20VII%20SRES%20752.pdfUnited.

United Nations Security Council (UN SC). (1992b). Resolution 757. Приступљено 20.11.2025. на securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9 %7D/Chap%20VII%20SRES%20757.pdf.

United States Code. (2011). Title 10 – Armed Forces. U.S. Government Publishing Office. Приступљено 12.10.2024. на https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title10/ html/ USCODE-2011-title10.htm

United States Government. (2024). National Strategies: Security, Defense, And Military. Приступљено 10.10.2024. на https://www.dau.edu/acquipedia-article/national-strategies-security-defense-and-military

Уредба о спровођењу мобилизације (2014). *Службени гласник РС*, бр. 92/2014.

Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације. (2020). *Службени гласник РС*, бр. 27/2020.

Устав Републике Србије (Устав РС). (2006/2021). *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

Устав Савезне Републике Југославије (Устав СРЈ). (1992). *Службени лист СРЈ,* бр. 1/1992.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (Устав СФРЈ). (1963). *Службени лист СФРЈ,* бр. 14/1963. Приступљено 11.11.2024. на https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2019/05/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf

Устав Федеративне Народне Републике Југославије (Устав ФРНЈ). (1946). *Службени лист ФНРЈ*, бр. 10/1946.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (Устав СФРЈ). (1974). *Службени лист СФРЈ*, бр. 9/1974.

Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora (Ustavna povelja SCG). (2003/2005). *Službeni list SCG*, br. 1/2003 i 26/2005 – Amandmani I-III.

Уставни амандмани XX до XLII. (1971). *Службени лист СФРЈ,* бр. 29/1971.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти (Уставни закон ФНРЈ). (1953). *Службени лист ФНРЈ*, бр. 3/1953.

Værnepligtsloven. (2006). *Lovtidende,* LBK nr 225 af 13/03/2006.

Valtioneuvosto. (2021). *Yleisen asevelvollisuuden kehittäminen ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttäminen: Parlamentaarisen komitean mietintö* (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:91). Helsinki: Valtioneuvosto. Приступљено 11.07.2025.на https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/14ed93b4-d888-499f-8430-4a50f758b142.

Valtioneuvosto**.** (2024). Valtioneuvoston puolustusselonteko 2024 (VNS 6/2024 vp). Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvosto. (2025). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia: Valtioneuvoston periaatepäätös. Приступљено 11.12.2025. на

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/817eb584-f510-49a2-ad2f-9106226b2f20/content

Van Eekelen, W. F. (2010). The Definition of a National Strategic Concept. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Веритас. (2023). Убијено и нестало 1.893, а има и неидентификованих. Документационо информативни центар Веритас. Приступљено 28.12.2025. на https://www.veritas.org.rs/srna-01-08-2023-ubijeno-i-nestalo-1-893-a-ima-jos-neomdetifikovanih-cyr/

Vetschera, H. (1985). Neutrality and defense: Legal theory and military practice in the European neutrals' defense policies. *Defense Analysis*, *1*(1), 51-64.

Вишњић, Д. (2005). *Стратегија државе као судбина нације.* Београд: Војноиздавачки завод.

Višnjić, D. (2011). Opšta strategija ili strategija države – nacije. *Vojno delo*, *63*(4), 392-403.

Влада Републике Србије (Влада РС). (2002). Жртве албанског тероризма на Косову и Метохији (Убијена, отета и нестала лица, јануар 1998 – новембар 2001). Приступљено 25.12. 2025. на https://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2002-05/25/326656.html

Влада Републике Србије (Влада РС). (2004a). Војно-технички споразум. Приступљено 25.12.2025. на https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19947

Влада Републике Србије (Влада РС). (2004b). Резолуција СБ УН 1244. Приступљено 25.12.2025. на https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19944

Влада Републике Србије (Влада РС). (2005). Интерно расељена и прогнана лица са Косова и Метохије. Приступљено 25.12.2025. на https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/20031

Влада Републике Србије (Влада РС). (2007). Одлука о Савету за националну безнедност Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 50/2007.

Влада Републике Србије (Влада РС). (2008). Одлука о одређивању правних лица значајних за одбрану Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 52/2008.

Влада Републике Србије (Влада РС). (2008/2019). Одлука о одређивању производа и услуга од посебног значаја за одбрану Републике Србије (Одлука о одређивању производа). *Службени гласник РС*, бр. 58/2008 и 26/2019.

Влада Републике Србије (Влада РС). (2020). Експозе мандатарке Ане Брнабић (28. октобар 2020. године). Приступљено 23.03.2022. на https://www.srbija.gov.rs/tekst/330252/ ekspoze.php.

Влада Републике Србије (Влада РС). (2022). Експозе председника Владе Републике Србије (2001-2017). Приступљено 23.03.2022. на https://www.srbija.gov.rs/template/208282/arhiva-ekspozea.php.

Влада Републике Србије (Влада РС). (2024). Закључак о образовању радне групе за активирање обавезе служења војног рока Приступљено 25.05.2025 на https://www.srbija.gov.rs/vest/818299/usvojen-zakljucak-o-obrazovanju-radne-grupe-za-aktiviranje-obaveze-sluzenja-vojnog-roka.php

Военная доктрина Русской Федерации. (2014). Москва, Кремль. Приступљено 12.012.2024. на http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf

Vojna enciklopedija, knjiga 10. (1975). Beograd: Redakcije Vojne enciklopedije.

Vojno delo – redakcija. (1969). O koncepciji opštenarodne odbrane. *Vojno delo, 21*/(2), 3-58

Војска Србије. (n.d.). Управа за телекомуникације и информатику (J-6). Приступљено 25.03.2026. на https://www.vs.rs/sr_lat/jedinice/vojska-srbije/generalstab/uprava-za-telekomunikacije- i-informatiku-j6

Вујаклија, М. (1988). *Лексикон страних речи и израза*. Београд: Просвета.

Вучељић, М. (1993). Осврт на концепцијско-доктринарне чиниоце рата на простору бивше Југославије. *Војно дело, 45*(3-4), 223-234.

Вучинић, М. (1993). До новог концепта одбране земље. *Војно дело, 43*(1-2), 236-248.

Vukadinović, R. (1986). Različitost koncepcije evropske neutralnosti. *Politička misao, 23*(4), 99-113.

Vuletić, D. (2017). Upotreba sajber prostora u kontekstu hibridnog ratovanja. *Vojno delo, 69*(7), 308-325.

Vuletić, D. V., Milenković, M. R i Đukić, A. R. (2021). Sajber prostor kao područje sukobljavanja – slučaj SAD – Iran i Severna Koreja. *Vojno delo, 73*(1), 1–14.

Wehrgesetz**.** (2001). BGBl. I Nr. 146/2001. Republik Österreich.

Wiberg, H., & Jensen, K. (1992). Military defence in Denmark: expenditures and conversion problems. *Cooperation and Conflict*, *27*(4), 349-375.

Wither, J. K. (2020). Back to the future? Nordic total defence concepts. *Defence studies*, *20*(1), 61-81.

World Economic Forum, (2013). *Special Report: Building National Resilience to Global Risks.* Geneva: World Economic Forum.

Wrange, J., Bengtsson, R., & Brommesson, D. (2024). Resilience through total defence: Towards a shared security culture in the Nordic–Baltic region?. *European Journal of International Security*, *9*(4), 511-532.

Wright, Q. (1940). The Present Status of Neutrality. *American Journal of International Law*, *34*(3), 391-415.

Waever, O. (1998). The sociology of a not so international discipline: American and European developments in international relations. *International organization*, *52*(4), 687-727.

Zagare, F. C., & Kilgour, D. M. (1993). Asymmetric deterrence. *International Studies Quarterly*, *37*(1), 1-27.

Zakon o narodnoj odbrani. (1969). *Službeni list SFRJ*, br. 8/1969.

Закон о војној, радној и материјалној обавези (Закон о ВРМО). (2009/2018). *Службени гласник РС*, бр. 88/2009, 95/2010 и 36/2018.

Закон о Војсци Југославије (Закон о ВЈ). (1994/1999). *Службени лист СРЈ,* бр. 43/94, 28/96, 44/99 и 74/99.

Закон о Војсци Србије. (2007/2025). *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010, 94/2019 и 109/2025 – др. закон.

Закон о изменама и допунама Закона о одбрани. (2015). *Службени гласник РС,* бр. 10/2015.

Закон о информационој безбедности. (2025). *Службени гласник РС*, бр. 91/2025.

Закон о министарствима. (2020/2023). *Службени гласник РС*, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 – др. закон.

Закон о одбрани. (1993). *Службени лист СРЈ,* бр. 67/1993.

Закон о одбрани. (1994/2002). *Службени лист СРЈ,* бр. 43/1994, 11/1995, 28/1996, 44/1999 и 3/2002.

Закон о одбрани. (2007/2018). *Службени гласник РС*, бр. 116/2007-3, 88/2009-3, 88/2009-31 (др. закон), 104/2009-13 (др. закон), 10/2015-3, 36/2018-11.

Закон о општенародној одбрани (Закон о ОНО). (1982). *Службени лист СФРЈ,* бр. 21/1982.

Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије. (2007/2012). *Службени гласник РС*, бр. 116/2007 и 72/2012.

Закон о ратификацији Споразума између Србије и Црне Горе и организације Северноатлантског пакта (НАТО) о транзитним аранжманима за подршку мировним операцијама. (2005). *Службени гласник СЦГ – Међународни уговори,* бр. 13/2005.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (Закон о смањењу ризика). (2018). *Службени гласник РС*, бр 87/2018.

Закон о цивилној служби. (2009). *Службени гласник РС*, бр. 88/2009.

Zorić, M. (1999). Teorijske osnove opšte strategije, *Vojno delo, 51*(1), 73-97.

Zorić, O. (2020). Kina i Srbija: Čelično prijateljstvo u doba korone. *Radio Slobodna Evropa (18.03.2020).*

Živković, M. (1986). *Teritorijalna odbrana.* Beograd: Vojnoizdavački i novinski centar.

БИОГРАФИЈА

Анђелија Ђукић рођена је 17. септембра 1993. године у Крушевцу, Република Србија. Основну и средњу школу завршила је у Крушевцу са одличним успехом. Факултет безбедности Универзитета у Београду уписала је 2012. године и дипломирала 2016. године на смеру безбедност са темом „Крађа идентитета: карактеристике, појавни облици и заштита“ и просечном оценом на основним академским студијама 9,22.

Мастер академске студије уписала је 2016. године на Факултету безбедности Универзитета у Београду и исте завршила 2018. године одбранивши мастер рад на тему „Високотехнолошки криминал као савремени облик организованог криминала“. Мастер академске студије завршила је са просечном оценом 9,86 и стекла звање мастер менаџер безбедности. Докторске академске студије уписала је на матичном факултету, Факултету безбедности, октобра 2018. године у статусу буџетског студента.

На основним, мастер академским студијама била је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја и града Крушевца. По упису докторских студија, била је стипендиста-докторанд Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Од октобра 2020. године именована је запослена у Институту за стратегијска истраживања Универзитета одбране Министарства одбране. Секретар је Научног већа Института за стратегијска истраживања. Од 2020. године изабрана је у звање истраживач-приправник, а од 2023. године у звање истраживач-сарадник.

Аутор је више чланака објављених у научним часописима. Учествовала је на неколико међународних и националних научних конференција и похађала бројна усавршавања

Завршила је школовање за резервне официре у класи „Март 2018“, род пешадија и унапређена је у чин резервног потпоручника Војске Србије.

Говори енглески језик (ниво Б2 – *Akademija Oxford*) и поседује ECDL сертификат (*The European Computer Driving Licence*).

Образац 5.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Анђелија Ђукић

Број индекса Д 1/18

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Стратегијски концепт одбране Републике Србије у условима војне неутралности“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 01.06.2026.г.

Ђукић Анђелија

Образац 6.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Анђелија Ђукић

Број индекса Д 1/18

Студијски програм Студије наука безбедности

Наслов рада "Стратегијски концепт одбране Републике Србије у условима војне неутралности"

Ментор Проф. др Зоран Јефтић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 01.06.2026.г.

Ђукић Анђелија

Образац 7.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Стратегијски концепт одбране Републике Србије у условима војне неутралности“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 01.06.2026.г.

Жукић Анђелија

1. **Ауторство**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.