

**Бранко Крга**

*Факултет за дипломатију и безбедност*

## **ПОЛИТИКА ОДБРАНЕ КАО ЕЛЕМЕНТ ПОЛИТИКЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **Сажетак**

*Република Србија је пре свега десетак година, стицајем разних околности, обновила статус самосталне државе. Претходних осамдесет осам година је била у саставу неког облика заједничке државе. У том периоду највећи део питања одбране је био решаван на том „савезном“ нивоу. После 2006. године, када је обновљена самосталност, Република Србија је предузела низ неопходних мера како би на прави начин решавала питања одбране, што је незаобилазна обавеза за сваку државу која жели да конституише потребне елементе свог система. У том смислу, посебно су била значајна следећа питања: доношење политичких, стратегијско – доктринарних и нормативних докумената; решавање неких кључних организационих питања, од нивоа Народне скупштине, председника Републике и Владе, па и на другим нижим нивоима; конституисање система одбране и комплетно преузимање оперативног командовања са Војском Србије; кадровска и материјална консолидација система одбране и др. Значајан део ових и других послова обављен је успешно. Међутим, система одбране и Војска Србије су „живи“ организми, стално се мењају разни спољни и унутрашњи чиниоци који утичу на одбрану земље, што захтева потребу непрекидне доградње те изузетно важне функције сваке одговорне државе.*

**Кључне речи:** *политика, стратегија, доктрина, закон, безбедност, одбрана, реформа, систем, војска*

У стратегијама националне безбедности и системима безбедности готово свих земаља, питања одбране су свакако приоритетна. Такав случај је и са стратегијско – доктринарним и нормативним документима Републике Србије. Практично деловање, пре свега кроз реализацију политике националне безбедности, такође показује да се одбрани земље поклања значајна пажња. Међутим, то није било увек тако. Иако је земљу потресала свестрана криза и назирала се опасност од оружане агресије, 1990-тих година, па и почетком 21. века, одбрани земље се није поклањала пажња која би била примерена за земљу са наглашеним изазовима ризицима и претњама њеној безбедности.

Важан показатељ односа државе према властитој одбрани види се, поред осталог, и кроз анализу корелације политике одбране и укупне политике националне безбедности. У том смислу могло би се нагласити да постоје две групе држава: прва група држава одговорно и у континуитету, без обзира на гарнитуре на власти, поклања примерену пажњу одбрани; а другу групу чине државе које се према кључном питању свог опстанка односе кампањски, са израженим печатом владајућих странака, а понекад и само са ставом појединог лидера. Државе из ове друге групе, у коју би могла да се уврсти и наша земља, нарочиту у периоду крајем прошлог и почетком овог века, готово законито доживљавају велике проблеме, не само по питању одбране, већ и у вези са својим укупним функционисањем. Неодговоран однос према одбрани, редовно се „плаћа“ принудним територијалним, политичким, економским и другим уступцима, са наглашеним дугогодишњим угрожавањем националних интереса.

Разрада теме „Политика одбране као елемент политике националне безбедности“, у овом раду реализоваће се обрадом следећих повезаних целина: (1) Политика националне безбедности као оквир за политику одбране; (2) Политика одбране као елемент политике националне безбедности; и (3) Доградња политике одбране.

## **ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО ОКВИР ЗА ПОЛИТИКУ ОДБРАНЕ**

Политика националне безбедности поклања изузетну пажњу дефинисању, јачању и реализацији националне безбедности. Највећи број држава ту изузетно важну функцију ост-

варује доношењем неопходних стратегијско – доктринарних и нормативних докумената, међу којима је један од најважнијих стратегија националне безбедности.

Република Србија је донела Стратегију националне безбедности 2009. године. Стратегија националне безбедности има, у основи, три дела: прво, то је дефинисање угрожавања националне безбедности (безбедносно окружење и изазови, ризици и претње); други део се односи на то како држава замишља да практично реагује на угрожавање безбедности (национални интереси у области безбедности и политика националне безбедности); и треће, то је дефинисање институција које су предвиђене да реагују и остварују националну безбедност (систем националне безбедности).

Политика националне безбедности се различито дефинише. У Стратегији националне безбедности Републике Србије (у даљем тексту Стратегија НБ РС) изнета је следећа дефиниција: „Политика националне безбедности представља део укупне државне политике и спроводи се кроз усклађен програм мера и активности које држава предузима ради достизања циљева политике националне безбедности. Њеном реализацијом стварају се претпоставке за политички, економски, социјални, културни и укупни друштвени развој Републике Србије.“<sup>1)</sup>

Према томе, политика националне безбедности спада у суштинске делове Стратегија НБ РС.

Елементи или делови политике националне безбедности конституишу се на основу одређеног договора или избора носилаца израде и усвајања стратегије националне безбедности. Због тога су ти елементи у стратегијама појединих земаља различито дефинисани.

Тако је у Стратегији НБ РС заузет став да се дефинишу следећи елементи политике националне безбедности:

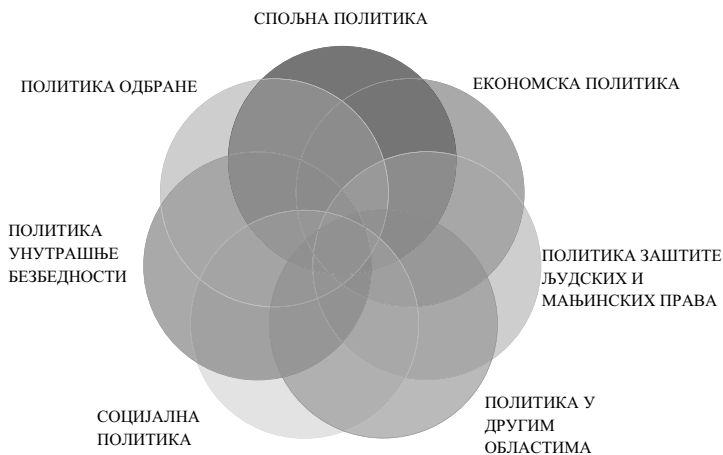
- спољна политика;
- економска политика;
- политика одбране;
- политика унутрашње безбедности;
- политика заштите људских и мањинских права;
- социјална политика;
- политика у другим областима.<sup>2)</sup>

1) Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, 28/2009, Београд, 2009, стр. 15.

2) Стратегија НБ РС, исто, стр. 18.

Ови елементи су приказани појединачно и само условно се могу посматрати одвојено. Испреплетаност деловања тих елемената је неопходна, јер се само тако могу остварити дефинисани циљеви политике националне безбедности (шема бр. 1).

*Шема број 1: Међусобни однос елемената политике националне безбедности*



*Извор: Конструкција аутора*

Редослед изнет у Стратегији НБ РС, по коме је политика одбране на трећем месту међу елементима политике националне безбедности, свакако не значи да се то питање заслужује да му се посвећује „трећеразредни“ значај. Међутим, било је периода у нашој историји, када се политици одбране земље није посвећивала адекватна пажња, што је плаћено великом ценом и треба да буде трајна опомена свима који се, по основу функције коју врше, баве овим питањима.

Поред синтагме „политика одбране“, у нашој и страниј публицистици може се наћи и појам „војна политика“. Тако Семјуел Хантингтон наводи: „Непосредна оперативна питања војне политике обично укључују:

- квантитативна питања везана за величину, регрутовање и снабдевање војних снага, укључујући и основно питање утврђивања пропорције државних средстава намењених војним потребама;
- квалитативна питања која се тичу организације, састава, опреме и развоја војних снага, укључујући и

врсте наоружања и оружја, локације база, аранжмане са савезницима, и слична;

- динамичка питања везана за коришћење војних снага: када и под којим околностима се активира војна сила.<sup>3)</sup>

Многа од ових питања садржана су у мерама политике одбране Републике Србије.

Андреја Савић и Иван Машуловић анализирају неограничени државно оријентисани приступ политици безбедности, где се наводи „да је безбедност државе основана да обезбеди сигурност у пет области: војној, политичкој, економској, социјалној и у области средине.“<sup>4)</sup>

Веома је значајно да држава у оквиру политике националне безбедности правилно дефинише квантитативна и квалитативна обележја капацитета система националне безбедности. Тако Бранко Крга наводи: „*Квантитативна обележја* оцењују се кроз следеће параметре:

- бројно стање појединих елемената система националне безбедности (војске, полиције, служби);
- бројно стање основних борбених и других система и опреме (за војску то су најчешће: број тенкова, оклопних борбених средстава, артиљеријских оруђа, авиона и хеликоптера);
- у одређеном смислу ту спадају и финансијска буџетска средства за сваки елемент система националне безбедности.

Имајући у виду основне елементе система националне безбедности Републике Србије, могло би се нагласити да се оцена *квалитативних аспеката* капацитета система националне безбедности огледа у следећем:

- оперативна и функционална оспособљеност, организованост и мотивисаност Војске Србије за извршавање дефинисаних мисија и задатака;
- оспособљеност, организованост и мотивисаност снага Министарства унутрашњих послова за извршавање законом предвиђених задатака;

---

3) Семјуел Хантингтон, *Војник и држава*, Центар за студије Југоисточне Европе ФПН, Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 3.

4) Андреја Савић, Иван Машуловић, *Системи националне безбедности*, Факултет за пословни менаџмент, Бар, 2010, стр. 22.

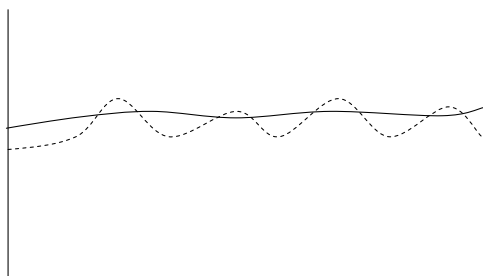
- оспособљеност, организованост и мотивисаност припадника Безбедносно-информативне агенције, Војно-безбедносне агенције и Војно-обавештајне агенције и других безбедносних и обавештајних структура, за извршавање законом предвиђених задатака.

За сада се редовно оцењују квалитативна обележја капацитета код Војске Србије и других елемената система одбране. Најсложеније оцењивање ових параметара је код безбедносно-обавештајних служби, из познатих разлога конспиративности њиховог деловања.<sup>45)</sup>

Важан садржај политике националне безбедности треба да буде и оцена капацитета система националне безбедности у целини и појединих његових елемената. То је веома важно из два разлога. С једне стране, ако се запоставе капацитети система националне безбедности, онда се готово редовно испоље разни облици угрожавања. С друге стране, ако се ти капацитети димензионирају више него што то захтева ниво угрожавања, онда се непотребно троше ресурси, а и држава би могла да добије епитет да је „милитаристичка“ или „полицијска“.

Однос угрожавања и капацитета система националне безбедности приказан је на шеми број 2.

*Шема број 2: Однос угрожавања и капацитета националне безбедности*



Легенда:

- ниво угрожавања националне безбедности -----
- капацитет националне безбедности \_\_\_\_\_

*Извор: Конструкција аутора*

5) Бранко Крга, „Теоријско – методолошки аспекти изградње капацитета система националне безбедности“, у зборнику зборник радова, *Србија – изградња капацитета система националне безбедности*, приредио Радослав Гаџиновић, ИПС, Београд, 2011, стр. 23 – 25.

## ПОЛИТИКА ОДБРАНЕ КАО ЕЛЕМЕНТ ПОЛИТИКЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

За разлику од навођења елемената политике националне безбедности, где је питање одбране стављено на треће место, у систему националне безбедности „у ужем смислу“, систем одбране је први елемент. Све ово ипак наводи на закључак да политика одбране представља једно од најважнијих питања укупне политике националне безбедности.

Због тога је целисходно да се на почетку обраде ове тачке наведу одбрамбени интереси Републике Србије, од којих се полази при даљој разради политике одбране. То питање је на примерен начин обрађено у Белој књизи одбране Републике Србије у делу текста који гласи: „Одбрамбени интереси Републике Србије, као израз највиших вредности наше државе и њених грађана за изградњу и очување безбедности и стабилности као суштинских претпоставки слободног и демократског развоја друштва, први пут су дефинисани у Републици Србији, а то су: очување суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије и заштита безбедности грађана; изградња поверења, унапређење безбедности и стабилности у региону и сарадња и партнерство са међународним безбедносним организацијама и институцијама демократских држава.

У том контексту, политика одбране, као синтеза ставова исказаних кроз основна опредељења, циљеве, задатке и стратегијски концепт одбране, усмерена је на стварање одговарајућих унутрашњих и спољних, политичких, економских, социјалних, војних и других услова за очување и заштиту управо тих утврђених одбрамбених интереса Републике Србије.“<sup>6)</sup>

Део текста у Стратегији НБ РС, који се односи на политику одбране, почиње са следећим ставом: „Политика одбране Републике Србије заснована је на интегралном и мултилатералном приступу питањима одбране и безбедности. Република Србија је опредељена за активно учешће у процесима сарадње и заједничког деловања са другим државама и субјектима међународних односа у изградњи националне, регионалне и глобалне безбедности. Политиком одбране афирмише се концепт кооперативне безбедности.“<sup>7)</sup>

6) Бела књига одбране Републике Србије, Министарство одбране, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2010, стр. 13. и 14.

7) Стратегија НБ РС, исто, стр. 23.

Иако је Бела књига документ нижег ранга од Стратегије НБ РС, јер из ње практично произилази, ипак се може констатовати да је ту целовитије разрађен приступ политици одбране. Наиме, у горњем тексту из Стратегије НБ РС, види се да се претежно фаворизују спољни чиниоци одбране и безбедности. Ти спољни чиниоци су ван сваке сумње веома битни, незаобилазни, али тежиште би ипак требало да буде на унутрашњим аспектима. Једино ако се на унутрашњем плану адекватно решавају питања одбране и безбедности, постоји могућност да земља, са примерено изграђеним капацитетима, буде позитиван чинилац безбедности на регионалном, а делимично и на глобалном плану. Зато је став изнет у Белој књизи о „унутрашњим и спољним условима“, примеренији, тим пре што се у пракси тако и догађа.

У том смислу адекватан је и наредни став из Стратегије НБ РС, који гласи: „Циљеви политике одбране Републике Србије, који проистичу из стратегијских опредељења, јесу ефикасан систем одбране, мир и повољно безбедносно окружење и интеграција у европске и друге међународне безбедносне структуре.“<sup>8)</sup> Формулација у овом ставу о интеграцијама и у „друге безбедносне структуре“, може да изазива одређене недоумице и наравно, различита тумачења. Такве формулације, по правилу, требало би избегавати. Због тога што је овај став недоречен, они који сматрају да Република Србија треба да ступи у НАТО, тумаче да се мислило управо на то, поткрепљујући такав закључак чињеницама о карактеру реформи у систему одбране, а посебно у Војсци Србије, бројним заједничким вежбама, усвојеним споразумима итд. Други аналитичари у овој формулацији виде намеру Републике Србије да задржи војну неутралност и „избалансиран“ став у области војне политике и безбедности у целини. Било би свакако пожељно да се ставови у Стратегији НБ РС формулишу једноставно и јасно, тако да не изазивају различита тумачења, неспоразуме, па и сукобе.

На те дилеме указује и Миле Бјелајац, кроз следеће ставове: „Србија у 21. веку стоји и пред избором модела одбране и безбедности. На једној страни, то је истрајавање у статусу неутралности какав је сада, на другом месту, то је опредељење да се са постојећих облика сарадње са НАТО-ом пређе у виши облик, тј. пуно чланство. На трећем месту, то је опредељење за

8) Стратегија НБ РС, исто, стр. 23.



савезништво са неком трећом земљом или земљама и, четврта опција, то је активно ангажовање на неким новим иницијативама колективне безбедности. Као да се отварају дилеме са краја тридесетих година 20. века.<sup>9)</sup>

Следећи значајан став из оквира политике одбране, гласи: „У складу са садржајем и динамиком процеса интеграције Републике Србије у ЕУ изграђиваће се капацитети елемената система одбране за извршавање обавеза у оквиру Европске безбедносне и одбрамбене политике.“<sup>10)</sup> Међутим, и у анализи овог става може се поновити већ поменуто мишљење, а то је, да је за свако учешће у обавезама на међународном плану, неопходно претходно што боље уредити систем националне безбедности и у оквиру њега (под)систем одбране. Ово је тим пре значајно јер је пракса последњих година показала да „европска безбедносна и одбрамбена политика“, у условима кризе, не функционише како је замишљена и дефинисана, поред осталог и због тога, јер се све више земаља ЕУ оријентише на решавање ових питања на националном нивоу. То се посебно испојило приликом терористичких напада (Белгија, Француска), као и при решавању проблема са масовним миграцијама (Мађарска, Хрватска, Аустрија, земље „Вишеградске групе“ и др.).

Сасвим је јасно да ће у догледно време држава као институција и даље бити главни носилац борбе против изазова, ризика и претњи. У том смислу Радослав Гађиновић истиче: „Да би се држава могла успешно борити против свих врста насиља мора бити економски стабилна и јака, о чему искључиво и трајно треба да води бригу руководство државе.“<sup>11)</sup>

У оквиру ове тачке, нормално је што се посебна пажња посвећује једном од најзначајнији елемената система националне безбедности, кроз следећи став: „Војска Србије је организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. У складу са Уставом и спољнополитичким одређењима државе, Војска Србије развија способности за активан допринос изградњи повољног безбедносног окружења,

9) Миле Бјелајац, *Дипломатија и војска*, Медија центар „Одбрана“ и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2010, стр. 313.

10) Стратегија НБ РС, исто, стр. 23.

11) Радослав Гађиновић, *Насиље у Југославији*, ЕВРО, Београд, 2002, стр. 410.

партнерства и учешћа у мултинационалним операцијама са мандатом УН, као и за подршку цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

Демократска и цивилна контрола Војске Србије и других снага одбране и транспарентност одбрамбених послова, основа су за развој савременог система одбране<sup>12)</sup>

Ови ставови су, у суштини, пренети из Устава Републике Србије (чланови 139 - 141), што је сасвим у реду, с тим што је додата формулација о ангажовању Војске Србије на међународном плану.

## ДОГРАДЊА ПОЛИТИКЕ ОДБРАНЕ

Кроз политику одбране последњих година остварени су значајни и неопходни резултати. То се, пре свега, односи на усвајање већег броја стратегијско – доктринарних и нормативних докумената, затим, учињене су и значајне организационе промене, али је остало још много тога да се уради. У том смислу, било би неопходно да се политика одбране Републике Србије, кроз дораду Стратегије НБ РС и на друге начине, допуни са ставовима по неколико важних питања.

*Прво*, било би корисно да је кратко дефинисан и *стратегијски концепт одбране*. То питање се у Белој књизи дефинисано на следећи начин:

„Стратегијски концепт одбране утврђен је на основу опредељења и циљева политике одбране, процене изазова, ризика и претњи безбедности, као и нове друштвене и међународне улоге одбрамбених потенцијала. Овим концептом, који представља основу за пројектовање система одбране Републике Србије, исказани су основни ставови Републике Србије о начину ангажовања расположивих ресурса у очувању и заштити њених одбрамбених интереса.

Основе стратегијског концепта одбране Републике Србије заснивају се на примени система тоталне одбране, кроз заједничко ангажовање субјеката одбране и одбрамбених потенцијала. Концепт у потпуности уважава потребу унапређивања партнерства и мултилатералне сарадње са другим државама и међународним организацијама и институцијама у очувању и заштити одбрамбених интереса Републике Србије.

12) Стратегија НБ РС, исто, стр. 23.

Сходно врстама и интензитету изазова, ризика и претњи безбедности, Република Србија ће своје одбрамбене интересе штитити пре свега одвраћањем јединственим и ефикасним системом одбране. Поред тога, у заштити одбрамбених интереса значајан допринос има изградња поузданог партнерства и сарадња у изградњи повољног безбедносног окружења; одлучна одбрана државе сопственим снагама и уз помоћ партнера. Учешће у мултинационалним операцијама ради изградње и очувања мира у региону и свету, као и пружање подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, такође представљају значајне аспекте ангажовања одбрамбених потенцијала у заштити националних интереса.<sup>13)</sup>

У Стратегији НБ РС било би довољно да је стратегијски концепт изражен само у ставовима, који су садржани у Белој књизи и наведени у претходном цитату, а могли би да гласе: Република Србија своје одбрамбене интересе штити пре свега одвраћањем, а у случају потребе и одлучном одбраном сопственим снагама и уз помоћ партнера.

Политика одбране треба да дефинише низ ставова који се односе на окружење, што се и види из наведених цитата. Стратегија НБ РС је, очигледно, тежиште ставила на спољне аспекте одбране (интегрални и мултилатерални приступ, концепт кооперативне безбедности, интеграције, интероперабилност итд). Формулација да је један од циљева политике одбране Републике Србије „интеграција у европске и друге међународне безбедносне структуре“, подразумева логичан след потеза да се са интеграцијама у ЕУ на политичком и економском плану, реализују и процеси приближавања у области безбедности. Поред наведених спољних аспеката, постоји потреба да се, што више третирају разна питања одбране на унутрашњем плану. Пракса многих земаља последњих година показује да је, пре, па чак и мимо свих тих спољних аспеката, неопходно уредити систем безбедности на националном нивоу. Само добро организована војска и други елементи система одбране, могу да буду пожељан и примерено равноправан партнер у разним аспектима односа са оружаним снагама страних земаља.

*Друго*, било би потребно да се јасније дефинише *место система одбране у систему националне безбедности*. То питање је формално одређено дефинисањем структуре система

13) Бела књига, исто, стр. 15.

националне безбедности, где је систем одбране стављен на прво место у оквиру елемената „у ужем смислу“. Такав положај система одбране у оквиру структуре система националне безбедности произилази из надлежности и обавеза које има система одбране у реаговању на изазове, ризике и претње безбедности Републике Србије. Међутим, у пракси однос политике националне безбедности према систему одбране није увек следио ту логику.

Деведесетих година прошлог века, у време интензивне кризе и опасности од оружаног конфликта, систем одбране је био запостављен, што се посебно видело у томе што се нису издвајала готово никаква средства за модернизацију наоружања и војне опреме, а рат је био на помолу!?

После 2000. године, однос према систему одбране био је такође рестриктиван. Нису се обезбеђивала ни она средства која су била предвиђена буџетом.<sup>14)</sup> „Истовремено, како медији извештавају, погрешном политиком приватизације, корупцијом, банкарским спекулацијама и на друге начине, одливала су се из земље огромна финансијска средства. У овом периоду нарочито је било много случајева претераног позивања на то да страни фактори траже смањење војске и слично“.<sup>15)</sup>

Последњих година Војска Србије, по бројном стању, сведена је на ниво нижи од бројности наоружаног дела агенција приватног обезбеђења, као и у односу на јединице МУП-а. До овога вероватно није дошло плански, него спонтано, што није добро. Ипак, од 2016. године запажа се одговорнији однос према опремању Војске Србије.

Прва два начела политике националне безбедности су *превенција и право на одбрану*, а у Белој књизи се потенцира *одвртање и одлучна одбрана сопственим снагама*. Ово у пракси не може да се реализује ако систем одбране а посебно Војска Србије, нису на адекватном нивоу.<sup>16)</sup>

14) Један министар је изјављивао да не воли да даје новац за војску „јер се плаши када чује пуцње оружја“; други политичар, на примедбу да проблеми финансирања угрожавају оперативне способности војске, питао је: „А зашто нам је потребна та оперативна способност?!“.

15) Искуство аутора овог рада јесте да из бројних контаката са страним факторима на високом нивоу, ни у једном случају нико није тражио да у нашој војсци треба да се нешто уради (евентуално, смањење бројног стања, наоружања и сл.). Један високи западни дипломата је рекао да се неки наши представници позивају на утицајне стране факторе како би оправдали неке своје намере.

16) Начелник Генералштаба Италије је аутору ове монографије изнео да је задатак њихових оружаних снага „одбрана од агресије“. На питање о каквој агресији може бити реч када

Бројни догађаји 2015. и у лето 2016. године показују да је безбедносна ситуација у окружењу и шире веома компликована, са могућношћу ескалације на појединим просторима. Република Србија не треба јаку војску да би ратовала, већ обрнуто, јака војска јој је неопходна да поново не би била увучена у неки оружани сукоб.

Интересантан предлог доградње система националне безбедности „у ужем смислу“, изнела је Биљана Стојковић, при чему је ту структуру назвала „Потенцијална одређења“, састава: Систем одбране; Систем унутрашње безбедности; Безбедносно – обавештајни систем; Интегрисани систем за реаговање у ванредним ситуацијама; Систем интегрисаног управљања границом; Интегрисани систем за извршење кривичних и казних санкција; Интегрисани систем борбе против организованог криминала; Интегрисани систем за супротстављање безбедносној претњи тероризма; и Интегрисани систем инспекцијске контроле безбедности, итд.<sup>17)</sup> Као што се види, и у овом потенцијалном одређењу, систем одбране је на првом месту.

Стајић Љубомир и Гаџиновић Радослав, уместо појма систем безбедности „у ужем смислу“, наводе следеће: „Унутрашњи систем безбедности састоји се од низа подсистема: војска, цивилна одбрана, полиција, обавештајно – безбедносне агенције, цивилне службе сигурности и приватне агенције за безбедност.“<sup>18)</sup>

Поред појмова „систем одбране“ и „војска“, многи аутори употребљавају и појам „оружане снаге“. Тако Радослав Гаџиновић истиче: „Као део државне организације, оружане снаге су главни инструмент за очување независности, територијалног интегритета и суверености. Њихов састав, величина и опремљеност условљени су, пре свега, политичким системом земље, нивоом целокупног развоја, геостратегијским положајем

---

Италији таква опасност не прети. Одговор је гласио да сада агресија није реална, али да се не зна шта ће се догодити за 10 – 20 година, а „војска се не ствара онда када за њу настане потреба, већ у континуитету.“ Индикативна је и изјава медијима мађарског премијера Виктора Орбана, поводом мигрантске кризе, августа 2016. године: „Граница се не може бранити цвећем и плишаним играчкама, већ уз помоћ полицајаца, војника и оружја“.

17) Биљана Стојковић, *Безбедност као предуслов развоја*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2014, стр. 90.

18) Љубомир Стајић, Радослав Гаџиновић, *Увод у студије безбедности*, ДП, Београд, 2007, стр. 99.

земље, њеним демографским могућностима и војном и одбрамбеном доктрином.<sup>19)</sup>

*Треће*, Стратегија НБ РС у оквиру тачке о политици одбране, требало би да нагласи и основне ставове о *реформи система одбране*. Реформа се сложени процес који има за циљ да се свестрано унапреди Војска Србије и система одбране у целини. Према томе, није свака промена реформа, већ је то само оно што ствара квалитет вишег нивоа од постојећег. У оквиру реформског процеса нарочито су значајна следећа питања: даље усвајање стратегијско – доктринарних и нормативних докумената; решавање организационих питања; однос према људским ресурсима; и однос према материјалним ресурсима.

Нека *политичка, стратегијско – доктринарна и нормативна документа* највишег нивоа (пре свега Устав), представљају важан ослонац за утемељење политике националне безбедности. С друге стране, утврђена политика националне безбедности представља основу за усвајање стратегијско – доктринарних и нормативних докумената нижег нивоа, а њиховом применом, та политика се реализује у пракси.

Међу та најзначајнија стратегијско – доктринарна и нормативна документа, значајна за планску и успешну реформу система одбране, свакако спадају: сама Стратегија националне безбедности Републике Србије, усвојена 2009. године; Стратегија одбране Републике Србије, усвојена 2009. године; Доктрина Војске Србије, усвојена 2010. године; затим, Закон о одбрани, усвојен 2007. године; Закон о Војсци Србије, усвојен 2007. године; Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије 2009. године; Закон о војној, радној и материјалној обавези 2009. године; Закон о цивилној служби 2009. године; Закон о Војно-безбедносној и Војно-обавештајној агенцији 2009. године; Закон о тајности података 2009. године; и друго.

Поред тога, за доградњу и реформу система одбране значајна су и следећа документа: Бела књига одбране Републике Србије; Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије; Стратегијски преглед одбране Републике Србије; и План одбране Републике Србије.

Сва наведена документа у систему одбране се даље конкретизују кроз бројна подзаконска акта, планове, правила,

19) Радослав Гаћиновић, *Безбедносна функција државе*, ИПС, Београд, 2012, стр. 233.

упутства и друге прописе. По одговорном односу према изради стратегијско – доктринарних, нормативних и планских докумената, систем одбране може да буде добар пример осталим елементима система безбедности.

Решавање *организационих питања*, важан је сегмент реформе система одбране. За овако сложено питање потребно је обезбедити низ претходних претпоставки. То се односи, пре свега, на усвајање потребних политичких, стратегијско – доктринарних и нормативних докумената, усаглашавање процене о могућим облицима угрожавања земље, профилу могућих оружаних сукоба, обезбеђење кадровских и материјалних услова. Међутим, у пракси се то питање често „ломило преко колена“, понекад и од стране разних недовољно компетентних „саветника“. Из неких нејасних унутрашњих политичких разлога, а могуће и под утицајем са стране, наређиване су организационе промене, чији резултати нису до краја сагледани, већ се тежило неким пропагандним ефектима, са понављањем да је циљ тих мера „бројно мања, боље опремљена и ефикаснија војска“. Тако су 2002. године укинуте армије у Копненој војсци и команде видова у Ратном ваздухопловству и ПВО и у Ратној морнарици, а до 2008. године расформиран су и корпуси.

Значајну промену изазвало је и стављање Генералштаба у састав Министарства одбране, 2003. године. Уместо да се тај чин реализовао као допринос рационалнијем функционисању система одбране, код неких функционера то је (зло)употребљено као доказивање политичке моћи у односу на Војску. С друге стране, било је и припадника Војске који су настојали да се што више у организационом смислу приближе врху Министарства одбране, што је такође отежавало формирање модерне организације система одбране.

„Генералштаб Војске Србије је у саставу Министарства одбране и врши послове из своје надлежности, у складу са законом и овлашћењима председника Републике и министра одбране.“<sup>20)</sup>

Стављањем Генералштаба у састав Министарства одбране, појавио се проблем положаја начелника Генералштаба и уопште, командовања Војском на стратегијском нивоу. Наиме, у Уставу Републике Србије, стоји: „Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује

20) Закон о одбрани, исто, члан 15.

и разрешава офицере Војске Србије.<sup>21)</sup> С друге стране, у законима нигде не стоји да министар одбране командује Војском. Вероватно је та околност утицала и на испољавање неспоразума између министра одбране и начелника Генералштаба.<sup>22)</sup> Добро организовани систем одбране не сме да остави дилему ко је први претпостављени начелнику Генералштаба: председник Републике или министар одбране.

Ово је шири проблем, који задире и у положај председника Републике. Наиме, актуелни политички систем Републике Србије је полупредседнички. У земљама које су још увек у одређеној фази транзиције, без дуже демократске традиције, сва решења треба да буду сасвим једноставна и потпуно јасна, па и релација председник Републике – министар одбране – начелник Генералштаба.<sup>23)</sup>

Због свих оваквих и сличних лутања, било би пожељно да се у Стратегији НБ РС нашао барем један став о организационим питањима, који би могао да гласи: При предузимању организационих промене у систему одбране обавезно настојати да нове организационе форме буду значајно рационалније и ефикасније од претходних.

*Људски ресурси* спадају у изузетно важан елеменат реформе система одбране и Војске. У пракси су посебно присутна два питања везана за људске ресурсе: прво, то је како се демографски потенцијал земље припрема за одбрану; и друго, управљање професионалним припадницима Војске и система одбране у целини. У вези са ангажовањем демографског потенцијала, посебно је у центар интересовања доспела одлука о професионалним војницима. За шест година искуства примене

21) Устав, исто, члан 112.

22) Први такав неспоразум био је у односима између министра одбране и начелника Генералштаба 2008. године, када је овај други ради тога померен са дужности. Други неспоразум био је у време пада хеликоптера Војске Србије, марта 2015. године, када се поставило питање да ли је тадашњи министар одбране могао да нареди употребу хеликоптера, заобилазећи начелника Генералштаба.

23) Са становишта командовања Војском на стратегијском нивоу, било би боље да политички систем буде без дилема, а то значи или чисти председнички систем (као у САД), где би председник био врховни командант, а њему би био подређен и министар одбране, па би линија командовања имала јасан вертикалан облик. Друга варијанта је да се утемељи чисти парламентарни систем, у коме би председник Владе био врховни командант, па би и у том случају линија командовања била јасна. Проблеми командовања на стратегијском нивоу нарочито би могли да дођу до изражаја уколико би, на пример, председник Републике и председник Владе, односно, министар одбране, били различитих политичких оријентација.



ове одлуке, испољени су позитивни, али и неки неповољни показатељи. Због тога би било добро да се у Стратегији НБ РС, у оквиру политике одбране, заузме став по овом питању, који би могао да гласи: Република Србија задржава обавезу ангажовања свих грађана у одбрани земље, укључујући и војну обавезу, у трајању неопходном за њихово основно оспособљавање за одбрану.<sup>24)</sup>

Други проблем у управљању људским ресурсима односи се на „чистке“ у командном кадру. У последњих неколико деценија било је више таквих поступака, што се правдало тиме да се уклањају они кадрови (генерали, пуковници и други) који се противе реформи, који су везани за овог или оног политичког лидера итд. Таква објашњења, пракса је показала, потпуно су неадекватна. Не постоји припадник Војске који би се противио реформи, под условом да се под тиме подразумева процес који треба стање у Војсци да подигне на виши ниво. А да припадници Војске нису везани за политичке лидере, показује чињеница да приликом смена власти нико није напустио службу „из солидарности“, а веома мали број припадника Војске се после пензионисања прикључио некој политичкој партији. Из наведених разлога, требало би и у политици одбране навести, на пример, следећи став: У управљању људским ресурсима кључни фактор од кога зависи напредовање у служби јесте професионална способност појединаца.

*Материјални ресурси* су у пракси често били запостављани у процесу реформе Војске Србије и система одбране у целини. Организационе промене и масовне смене генерала и других високих официра, апсолутно су недовољне за суштинску реформу, односно, побољшање квалитета система одбране. Ти потези нису могли да надокнаде занемаривања материјалних ресурса и често су служили за медијске ефекте о „одлучности“ неких функционера, што се у пракси показало вишеструко штетно.

Материјални ресурси, а нарочито набавка савременог и потребног наоружања и војне опреме, представљају тај чинилац који суштински мења квалитет Војске и система одбране.

Модернизација, пре свега техничка, војске и система одбране у целини, веома је скупа и држава, по правилу, у крат-

24) Са порастом напести у региону, све чешће се у јавности износе мишљења да би Република Србија требало да размисли поновно увођење обавезног служења војног рока.

ком року нема средстава за све потребе. Зато је и важно да се правилно одреде приоритети, а не да они произилазе из способности утицаја појединих министара. Индикативно је, на пример, на војска већ двадесетак година није добила ништа озбиљније од модерног наоружања. И у неким ранијим периодима било је проблема са средствима, али се ипак нашла могућност да се за војску обезбеди оно што је неопходно.<sup>25)</sup> У том смислу судбина војске у рату 1999. године, требало би да буде стална поука за политику националне безбедности и оне који су за њу одговорни.

У последње време овом питању се приступа са више одговорности, чиме ће се постићи битно побољшање функционалне и оперативне способности Војске Србије.

И поред тога, било би целисходно да се у Стратегији НБ РС нађе барем један став који се односи на одговорност према материјалним потребама система одбране, који би могао да гласи: Република Србија у континуитету ствара услове да се задовоље неопходне материјалне потребе Војске Србије и система одбране у целини.

Када се ради о реформском процесу, као елементу политике одбране, било би пожељно да се у Стратегији НБ РС нађе и следећи став: У процесу реформе Војске Србије и система одбране у целини, Република Србија се користи првенствено најбољим домаћим, али и у пракси доказаним квалитетним страним искуствима.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бела књига одбране Републике Србије, МО, Медија центар Одбрана, Београд, 2010.
- Бјелајац, Миле, *Дипломатија и војска*, Медија центар Одбрана и Академија за дипломатију и безбедност, Београд, 2010.
- Гађиновић, Радослав, *Безбедносна функција државе*, ИПС, Београд, 2012.
- Гађиновић, Радослав, *Насиље у Југославији*, ЕВРО, Београд, 2002.
- Закон о Војсци Југославије, ВИНЦ, Београд, 1993.
- Закон о Војсци Србије, Службени гласник РС, број 116/07.
- Закон о министарствима, Службени гласник РС, број 43/07.

---

25) Године 1912. Србија је била међу 15 земаља у свету које су имале војно ваздухопловство, а са каквим потенцијалима је обележена 100-годишњица авијације, јавности је познато.

- Закон о одбрани Републике Србије, Службени гласник РС, број 116/07.
- Закон о одбрани СРЈ, ВИНЦ, Београд, 1993.
- Закон о основама уређења служби безбедности, Службени гласник РС, број 116/07.
- Закон о председнику Републике, Службени гласник РС, број 111/07.
- Крга, Бранко, „Теоријско – методолошки аспекти изградње капацитета система националне безбедности“, Зборник радова *Србија – изградња капацитета система националне безбедности*, ур. Радослав Гађиновић, Институт за политичке студије, Београд, 2011.
- Савић, Андреја и Машуловић, Иван, *Системи националне безбедности*, Бар, 2010.
- Савић, Андреја и Стајић, Љубомир, *Основи цивилне безбедности*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад, 2006.
- Стајић, Љубомир и Гађиновић, Радослав, *Увод у студије безбедности*, ДП, Београд, 2007.
- Стајић, Љубомир и Лaziћ, Радојица: *Увод у националну безбедност*, Академија за националну безбедност и Службени гласник, Београд, 2015.
- Стојковић, Биљана: *Безбедност као предуслов развоја*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2014.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије Службени гласник Републике Србије број 28/2009, Београд, 2009.
- Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС, број 88/09, Београд, 2009.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, број 98/06.
- Уставна повеља ДЗ СЦГ, Сл. лист СЦГ, бр. 1/03.
- Хантингтон, Семјуел: *Војник и држава*, Центар за студије Југоисточне Европе ФПН, Дипломатска академија, Београд, 2004.

### ***Branko Krga***

## **DEFENSE POLICY AS AN ELEMENT OF NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **Resume**

*Last couple of years has brought certain improvements in the treatment of defense policy in the framework of national security policy in the Republic of Serbia. This fact is primarily manifested in the adoption of certain strategic and normative documents. Apart from that, the attitude of state toward the defense policy is manifested in the comparison with the material resources provided, that is, in technical modernization of the Army and the defense system in general. Although there is a certain progress in this area, it is nevertheless insufficient, especially having in mind the fact that this field has long been neglected.*

*A number of official documents in this field have formulated the “integration in European and other international security structures” as a national interest of Serbia. However, the EU integration of Serbia is still long time ahead of us, and the Union itself is in crisis – so it would be much more beneficial for Serbia to focus itself on internal aspects of security and defense. Well regulated country, with reliable defense system, will be appealing for cooperation with other countries, EU integration included. And even if the integration does not come for some time, in that way Serbia will not just be a safe ambient for living of its citizens, but also a desirable actor for cooperation with other countries, in different circumstances and formats.*

*In order to reach that level of quality, defense policy needs to have continuity. Only those countries that give attention to defense and security responsibly and continuously, can count on stability and prosperity. Serbia is burdened with a number of problems, but nevertheless has good conditions to additionally improve the system of defense – under condition that the defense policy is continuously engaged in tackling contemporary challenges, risks and security threats.*

**Key words:** *policy, strategy, doctrine, law, security, defense, reform, system, army*

---

\* Овај рад је примљен 5. октобра 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку редакције, 1. новембра 2016.