

Вангел Милковски*

*Школа националне одбране „Војвода Радомир Путник”,
Универзитет одбране*

Сандра Божич**

*Високе студије безбедности и одбране,
Универзитет одбране*

КОНЦЕПТ ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ У СТРАТЕГИЈИ ОДВРАЋАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ***

Сажетак

Предмет овога рада односи се на испитивање погодности концепта тоталне одбране као основе за пројектовање система одбране у функцији стратешког одвраћања Републике Србије. Постојећи систем одбране требао је бити заснован на концепту тоталне одбране, који од настанка Републике Србије није дефинисан, проверен и општеприхваћен. У складу са наведеним, поставља се питање: да ли постојећи начин организовања и функционисања система одбране одговара захтевима стратешког одвраћања. Полазиште у овом раду представља став да систем одбране, без претходно дефинисаног и општеприхваћеног концепта тоталне одбране, можда неће бити у потпуности ефикасан и ефективан у стварању кредибилне и веродостојне претње у функцији стратешког одвраћања. Резултати

* Имејл-адреса: vmilkovski@gmail.com.

** Имејл-адреса: sandra.bozic@parlament.rs.

*** Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године”, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

истраживања указују да је за развој потребних способности снага система одбране и њихову употребу ради стратешког одвраћања, претходно потребно развити концепт тоталне одбране. Процесом развоја могуће је постићи пуну сагласност свих снага о њиховим задацима, начинима ангажовања и повезаним ризицима. Такође, концептом тоталне одбране је могуће утврдити мере и препоруке о променама у постојећем систему одбране које треба да повећају ефективност и ефикасност стратешког одвраћања. У теоријско-методолошком приступу коришћена је теоријска анализа и компарација концепата тоталне одбране у различитим историјским и геополитичким условима као и метода моделовања савременог концепта који може да одговори захтевима стратешког одвраћања у савременом вишедимензионалном стратешком окружењу.

Кључне речи: систем, одбрана, концепт, тотална одбрана, стратегија, одвраћање

КОНЦЕПТ ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ МАЛИХ ЗЕМАЉА

Одбрана и војна делатност као њен најважнији део функционишу у нестабилном стратешком окружењу, па је функционисање система одбране постало комплексно и неизвесно. Ова чињеница условила је потребу за системским уређењем одбрамбеног организовања државе које се заснива на стратешком мишљењу у логици формулисања стратегије (слика 1). 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? Најбољи начин за деловање снага који стоје на располагању држави у одбрани њених интереса дефинишу се као *стратегички концепти*.

Садржај стратегијског концепта јесу идеје и опис начина организације и употребе снага ради достизања циљева у претпостављеним условима окружења. Развој стратешког концепта подразумева избор општег приступа и форме будућег деловања снага одбрана ради реализације циљева стратегије (A National Security Strategy Primer 2020, 37–42). Због повезивања исхода и снага, развој концепта је кључна фаза формулисања стратегије, па концепт чини

најважнији и суштински део стратегије (слика 1). Оптимална стратегија увек се састоји од исхода, концепата и снага, а фокус је на томе како они синергијски комуницирају са стратешким окружењем да би се добили жељени ефекти (Vračar i Milkovski 2022, 52–56).

Слика 1: Логика развоја стратегије



Извор: Обрада аутора

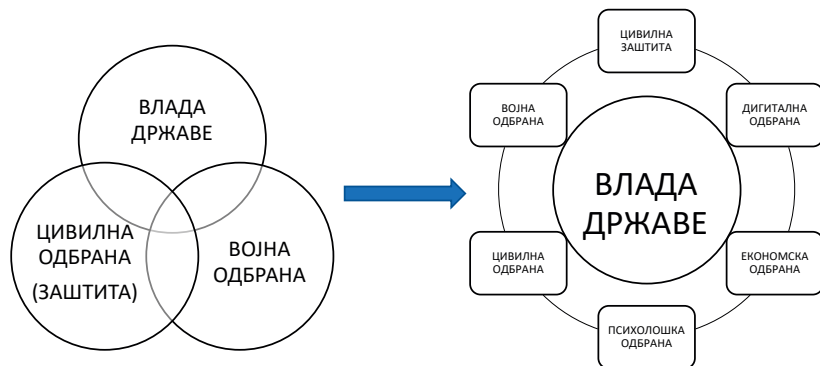
Дефинисање концепта тоталне одбране Републике Србије, немогуће је без претходног сазнања о суштини и начину функционисања система одбране заснованих на том концепту. Идеја о концепту тоталне одбране настала је, по тврдњама неких аутора, у Шведској током Другог светског рата (Larsson 2021, 46–47). Тоталан рат, какав је био Други светски рат, показао је да оружане снаге више нису деловале у одвојеном окружењу и да су ратом погођени сви сегменти друштва, па су неке државе у покушају изналагања одговора на могуће спољне притиске и претње, дошле до закључка да је потребно организовати све већи број учесника савременог друштва за интегрисани одбрамбени напор. Тако је концепт тоталне одбране постао опредељујући начин организовања и употребе снага у несврстаним и неутралним државама, попут Швајцарске Финске, Шведске, Аустрије, СФРЈ и Сингапура у времену од Другог светског рата па до краја Хладног рата. Тотална одбрана почивала је на комбинацији способности оружаних снага са развијеном цивилном одбраном и покушајем повезивања економске и политичке инфраструктуре у одбрамбено планирање. За разлику од војне одбране, цивилна одбрана различито се тумачила и организовала

и најчешће је изједначавана са цивилном заштитом. Временом су установљене разлике између цивилне одбране и цивилне заштите (видети: Jakovljević 2022, 71–73). Тотална одбрана је попримила различите форме организовања, па су препознате компоненте одбране као што су војна, економска, психолошка и цивилна одбрана у Шведској (Larsson 2021, 47) или војна, економска, социјална, цивилна, психолошка, дигитална одбрана у Сингапуру (видети: Mindef 2023). Југословенска концепција општенародне одбране и друштвене самозаштите од средине 1970-тих година представљала је операционализацију идеје о тоталној одбрани тог времена на нашим просторима. Концепција је почивала на организованом ангажовању свих расположивих потенцијала друштва на темељу искуства из Другог светског рата и марксистичкој идеји наоружаног народа. Најважнија опредељења концепције, изузимајући она која су идеолошки обојена, су њена одвраћајућа функција у миру, ванредном стању и рату, као и ослонац на сопствене капацитете (Strategija ONO i DSZ, 40–46).

Нестанак биполарног светског поретка, смањење опасности од међудржавног оружаног сукоба, употребе нуклеарног оружја, појава недржавних актера са способностима деловања у вишедимензионалном стратешком окружењу и јачање глобализације у последњој деценији прошлога века довели су до преиспитивања таквог начина остваривања одбране. Државе које су до краја Хладног рата развиле концепт тоталне одбране нашле су се пред изазовом његове трансформације и прилагођавања новим геополитичким условима. Основна идеја постхладноратовског концепта тоталне одбране постаје свеобухватност у погледу потребе ангажовања свих снага за одбрану у свим димензијама окружења и отклон од секторског приступа, у којем су резултати функционисања система одбране били прост збир појединачних напора појединих министарстава владе и њихових снага (слика 2). Нов приступ почива на системском интегралном приступу у организовању и функционисању система одбране чији резултат треба да буде синергијски ефекат ангажовања свих расположивих снага државе и друштва у целини. Тотална одбрана, поред ослонаца на сопствене снаге, због транснационалног карактера претњи у већој или мањој мери, укључује ослонац на партнерства и савезе. Овакав приступ се у неким земљама назива „приступ целокупне владе” (енг. *whole of government approach*) и односи се на национални модел система одбране који има облик

усклађених и координираних међуагенцијских напора за примену свих елемената националне моћи (Stickler 2010, 4).

Слика 2: Трансформација концепта тоталне одбране



Извор: Обрада аутора

Основни разлог за овакав приступ је резултат повећаних способности државних и недржавних носилаца претњи за деловање у политичкој, економској, социјалној, информативној, војној и другим димензијама окружења ради умешног коришћења рањивости државе и постизања циљева без потребе за ескалацијом оружаног сукоба ширих размера. Делујући на овај начин, повећава се двосмисленост, неизвесност и чине отежаним препознавање стварних намера и циљева деловања. Страна која делује на овај начин брише границе између рата и мира и остаје испод одређених прагова за откривање и реаговање које укључују постојеће међународне правне норме.

Дакле, у постхладноратовском периоду уочава се потреба за свеобухватним приступом у одбрани и заштити националних интереса јер одговара насталим променама у перцепцији целокупне безбедносне парадигме у глобално повезаном свету и физиономији садашњег и будућег сукоба у свим димензијама окружења. Дефинисањем и употребом снага способних за деловање у различитим димензијама окружења обезбеђује се свеобухватност одговора који „заједно са развијеним способностима за веродостојну и кредибилну претњу представља неопходан предуслов за стратешко одвраћање” (Blagojević i Radanović 2022, I/31).

СТРАТЕГИЈА ОДВРАЋАЊА МАЛИХ ЗЕМАЉА

У свом основном облику стратегија одвраћања је усмерена на спречавање рата и заснована је на претњи који има за циљ да убеди противника да ће његове агресивне акције или бити неуспешне или толико скупе да их чине бескорисним (Gearson 2009, 35). Хладноратовска логика довела је до дефинисања и примене стратегије одвраћања конвенционалним (Mearsheimer 2018, 3–8) или нуклеарним средствима заснована на два основна, али не и међусобно искључива приступа која почивају на одбијању противника и кажњавању противника (Mazzar 2018, 2). Ове две варијације стратегије одвраћања заснивају се на различитим врстама способности и на различитим начинима доношења трошкова коришћењем тих способности. У блоковској подели света, за мале земље једна од стратешких опција било је *проширено одвраћање* ослонцем на помоћ једне или више држава у њеној одбрани.

За Републику Србију, као војно неутралну земљу, проширено одвраћање није стратешка опција, док улагање у конвенционално одвраћање захтева велика финансијска средства, па је потребно размотрити развој другачијег, иновативног приступа у одвраћању који мора да обухвати војне и невојне претње безбедности. Истраживање у домену теоријске и практичне примене одвраћања малих земаља су актуелна. Недавни извештаји који се односе на одбрамбене моделе балтичких држава предлажу разматрање „иновативних приступа одбрани са ниским трошковима” и да би балтичке државе требало да гледају даље од конвенционалне борбе како би осмислили креативније и исплативије приступе уништавању непријатеља (Hooker 2019). Ти приступи названи су „стратегија јежа” и указују на применљивости неконвенционалних опција, као што је нпр. оне које су биле део швајцарске националне одбрамбене стратегије током Хладног рата (Klein et al., 2019). Истраживачи РАНД корпорације (енг. *The RAND Corporation*) закључују да неконвенционално ратовање може значајно да подржи напоре Балтика за одвраћање и одбрану (Osburg 2016). Иновативни приступ у дефинисању стратегије одвраћања Републике Србије може да почива на теоријском оквиру неконвенционалног одвраћања (Mindaugas 2005, 11–13) и асиметричног сукоба (Arreguín-Toft 2005).

За наведене теоријске оквире заједничко је разматрање асиметричног приступа у употреби војних снага употребом војних снага

у герилском начину ратовања. На овај начин постоји могућност да се, ради успешног одвраћања од агресије, створи и искористи страх код потенцијалног нападача од дуготрајног и скупог ангажовања са великим људским и финансијским губицима. Теоријски оквир сугерише да слабија страна може да победи у сукобу, ако своју стратегију заснива на комбинацији постојања широке друштвене подршке, услова за извођење герилских дејстава и идеје која може да учини да се жртвовање чини и неопходним и племенитим у одбрани националних интереса. У основи, овај приступ наглашава потенцијалну употребу војних снага мале државе на неконвенционалан начин у испуњењу кредибилности и веродостојности претње као основних захтева за одвраћањем.

Неконвенционално одвраћање носи одређене ризике. Први ризик је препознат у тврдњи Ханса Моргентхауа о „заблуди једног фактора” по којој националну моћ не треба заснивати на једном елементу (Jablonski 1997, 35). Други ризик је одређен са осетљивошћу на трошкове агресора, како у материјалном тако и у људском смислу. Пошто претње одвраћања треба да промене агресорове калкулације трошкова и користи, увек би постојало питање, у неконвенционалном одвраћању, да ли је трошак који може бити нанет довољно велики да буде неподношљив или неприхватљив за агресора. Због могуће ограничене деструктивности претњи, агресор може да одлучи да сноси цену деловања, па је степен до којег је противник осетљив на трошкове од велике важности у неконвенционалном одвраћању. Смањење овог ризика могуће је дефинисањем и развојем способности осталих снага за отпор и одвраћање од невојних претњи попут тероризма, пропаганде, организованог криминала, сајбер напада, које самостално или у различитим комбинацијама, могу угрозити безбедност државе у различитим димензијама окружења и нанети штету виталним националним интересима.

Дакле, на основу претходног разматрања, оквир за дефинисање и примену стратегије одвраћања Републике Србије треба да почива на развијеним способностима војних снага за асиметричан приступ у употреби и способностима осталих снага државе за деловање у свим димензијама окружења против државних и недржавних актера. На овај начин могуће је створити услове за повећање трошкова и ризике деловања потенцијалних носилаца претњи, смањити вероватноћу њиховог успеха, повећати отпорност друштва и јачати поверење јавности у сопствене снаге. Са аспекта различитих

мотива и начина деловања потенцијалних носилаца претњи овакав начин одвраћања има различиту ефикасност и носи одређене недостатке. Државни актери су осетљивији на могућност повећања трошкова и ризика од неуспеха, за разлику од недржавних актера на које повећање безбедности и отпорности друштва употребом војних и осталих снага можда неће имати одвраћајући ефекат.

КОНЦЕПТ ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Покушај уређења система одбране и његовог концепта траје од 2009. године када је усвојена прва Стратегија одбране Републике Србије, која је деценију касније измењена и допуњена. У овим документима, уважавајући захтев за војном неутралношћу у документу из 2020. године као стратешким опредељењем, дефинисана је тотална одбрана као „систем” (2009) и „модел” (2020), а интеграција снага одбране је дефинисана као „заједничко ангажовање субјеката одбране и одбрамбених потенцијала” (2009) и „свеобухватни одговор система одбране” (2020). За разлику од документа из 2009. године, у важећем документу из 2020. године, одбрана се тежишно ослања на сопствене снаге и потенцијале и, по први пут, одбрана је дефинисана преко две компоненте: војне и цивилне одбране.

Даљом анализом се може утврдити да је за војну одбрану одговорна Војска Србије и друге наоружане снаге одбране, без јасног навођења на које се снаге мисли, а да цивилна одбрана подразумева припреме за одбрану и одбрану невојним средствима (која нису наведена, нити су објашњена). Имплицитно се може закључити да су за цивилну одбрану одговорне „друге снаге одбране” (Strategija odbrane Republike Srbije 2019, čl. 13). Овакав начин дефинисања тоталитета одбране, раздвајањем на цивилну и војну одбрану, са претежно подржавајућом улогом цивилне у односу на војну одбрану, више одговара моделу тоталне одбране из хладноратовског периода. На овај начин занемарене су чињенице да је разматрање безбедности проширено, да постоје снаге које имају способност хибридног деловања према националним интересима Републике Србије, као и да све већи значај по последицама на националну безбедност имају изазови попут природних и технолошких катастрофа и пандемија. При оваквом начину дефинисања концепта тоталне одбране реалне и постојеће снаге Републике Србије у домену информисања,

економије, образовања, културе, правосуђа и дипломатије третирају се као „други субјекти значајни за националну безбедност”, које са системом одбране и обавештајно-безбедносним системом чине систем националне безбедности Републике Србије (Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, 94/2019–13). Намена и задаци других снага система одбране и других субјеката значајних за националну безбедност нису довољно јасно објашњени, што у коначном не представља основу за развој њихових способности и употребу у функцији испољавања националне моћи државе за деловање у различитим димензијама окружења. Оваква организација подржана великим бројем посебних законских и подзаконских аката који уређују функционисање појединих снага система одбране може да представља препреку за њихову системску интеграцију.

Посебан изазов у постојећем систему одбране представљају постојеће надлежности управљачког дела система одбране (Strategija odbrane Republike Srbije, t. 6.2) које треба претворити у конкретну организацијску структуру са јасним системом веза, односа и функција и њихових носилаца. Овај изазов постаје још већи ако се узме у обзир и потреба за ангажовањем снага из различитих система које није имуно на неке универзалне унутрашње проблеме у односима, комуникацији и кооперативним активностима. Ови проблеми могу се појавити између различитих министарстава, одељења министарства, различитих органа или служби и препознају се као мањак информација, лоша комуникација, лоше организационе и радне процедуре, стереотипи, бирократска ривалства, разлике у организационим културама, прекомерна специјализација, екстремна тајност, недостатак професионализма, слабе компетенције, недостатак толеранције, парохијски менталитет и неслагања, лични анимозитет топ менаџера, завист итд. (Nikolić 2018, 36–37). Парцијална решења у виду измена и допуна законског оквира, без претходно развијеног концепта, тешко да могу да доприносу отклањању недостатака.

Дакле, највећи изазови у постојећем систему одбране Републике Србије односе се на недовољно јасну поделу одговорности, задатака и способности различитих снага и непостојању јединствене организацијске структуре управљачке функције. Ове изазове једино је могуће превазићи претходним развојем концепта и његовим вредновањем пре одобравања и прихватања од стране свих снага система одбране.

КЉУЧНЕ ИДЕЈЕ ЗА РАЗВОЈ КОНЦЕПТА ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уважавајући идентификоване кључне недостатке, систем одбране Републике Србије би требало димензионисати као облик свеобухватног одбрамбено-безбедносног организовања друштва ради стратешког одвраћања и супротстављања унутрашњим и спољним претњама војног и невојног карактера. Свеобухватност захтева системску интеграцију свих снага Републике Србије која се у практичном аспекту огледа у међуресорном приступу целокупне владе и здруженом деловању војних и невојних инструмената националне моћи система одбране у свим димензијама окружења ради достизања циљева одбране. Овакав начин организације система одбране доноси неколико предности које уједно представљају квалитет оваквог приступа у пројектовању и функционисању система одбране Републике Србије.

Међуресорни приступ Владе Републике Србије

Међуресорни приступ целокупне владе у одбрамбеном организовању и функционисању почива на развијеном систему планирања, надзора и управљања ради обезбеђења системске интеграције свих снага у систему одбране. Јединствен систем управљања потребно је подржати одговарајућим организацијским целинама, процесима међуресорног планирања, правилима и процедурама и програмима обуке на свим нивоима организовања снага одбране. На највишем нивоу организовања државно руководство је одговорно за изградњу и дефинисање интереса, циљева употребе, смерница за деловање и доделу ресурса снагама одбране. Конкретан облик организовања највишег политичког нивоа у систему одбране треба да обезбеди јединство деловања свих расположивих снага у складу са њиховим могућностима. Кључно место у јединственом управљању система одбране могао би да преузме Савет за националну безбедност Републике Србије уз неопходно редефинисање надлежности и састава. Упоредном анализом функционисања сличних органа у 25 земаља, Милосављевић правилно уочава и предлаже да се ради побољшања рада за Савет за националну безбедност Републике Србије, „примени решење о одређивању његове улоге као саветодавне и координативне” и да у састав Савета буде „укључен министар

надлежан за спољне послове” (Milosavljević 2018, 297). Поред министра надлежног за спољне послове, своје место као стални чланови Савета треба да имају и министри за економију и информисање. На овај начин би се на једном месту објединиле најважније снаге који имају способности за деловање у свим димензијама окружења.

Потпуно уређење управљачке функције у систему одбране захтева постојање посебних организационих целина чији би задатак био да одлуке и смернице Савета претвара у конкретне планове. Ове организационе целине је потребно формирати на нижим нивоима у оквиру министарстава и између њих. Њихов рад и надлежности могу бити уређени у односу на претње (нпр. тероризам, сајбер претње, и сл.) или у односу на димензије окружења (нпр. војну одбрану, економску одбрану, одбрану од претњи из информационог простора и сл.), при чему треба имати у виду да се носиоци претњи и начини њиховог деловања преплићу и испољавају у готово свим димензијама окружења. Као пример може се узети стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма Републике Србије. У истоименом документу као један од проблема наведено је да „Уколико се ресурси и активности надлежних државних органа и других учесника у систему не прерасподељују у складу са уоченим ризицима, ефекти рада тих различитих делова система биће битно мањи уз исти трошак, при чему је могуће да трошкови по грађане буду још виши” (Strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma Republike Srbije za period 2020–2024. godine 2020, 13–14).

Оваква организација мора бити подржана развијеним разумевањем о улози, циљевима, способностима и радној пракси других снага, као и свест о потреби и користи интеракције са другима. На тај начин се стварају услови за примену јединствених организационих поступака који омогућавају повезивање са другим владиним, као и невладиним и организацијама из приватног сектора. За развијање овакве свести потребно је заједничко образовање, док би руководиоци требало да промовишу и подстичу сарадњу са другим организацијама. Међуресорни тимови, попут Координационог тела за спречавање прања новца и финансирања тероризма чији састав чине 32 припадника из 26 органа државне управе, тела и институција, треба да имају заједничко разумевање проблема са којима се суочавају, као и да користе јединствену терминологију. Заједничка обука и дељење физичког простора за смештај и рад, изградња поверења и одговарајући стилови вођења тима такође су изузетно

важни елементи. Целокупан подухват заједничког деловања у систему одбране почива на људима који су стручни за послове безбедности и одбране и који поседују широк поглед на безбедност, радно искуство и уважавање разлика у организационој и професионалној култури различитих организација, као и способност за изградњу и одржавање односа са тим организацијама.

Снаге система одбране Републике Србије

Снаге система одбране поседују способност за деловање у достизању циљева одбране. За функционисање система одбране из практичних разлога је корисније разматрати инструменте националне моћи јер „сваки од инструмената моћи у себи носи одређене способности које се изграђују на елементима моћи” (Vračar i Ćurčić 2022, 51). При томе треба имати на уму да не постоји универзално прихваћена листа елемената националне моћи, те да постоји мноштво различитих приступа у њиховом формулисању (видети: Vlačojević 2022). Инструменти моћи су манифестација деловања снага система одбране у различитим димензијама стратешког окружења. Димензије стратешког окружења детерминисане су друштвеним, ситуационим, контекстуалним факторима и најчешће се разматрају кроз модификовану примену ПЕСТЛЕ методе (енг. *P-political, E-economical, S-social, T-technological, L-legislative, and E-environmental*) настале у анализи макроекономског окружења. У војном и одбрамбеном контексту стратешко и оперативно окружење разматра вишедимензионално (политичка, економска, социјална, технолошка, правна, информациона, војна као и димензија физичког простора. Најпознатији и најчешће употребљавани приступ у разматрању инструмената националне моћи подразумева постојање дипломатског, информативног, војног, и економског инструмента моћи (видети: *A National Security Strategy Primer 2019, 19–22*). Листа инструмента се не закључује са наведеним и у неким случајевима подразумева и постојање полицијског, правног (правосудног), обавештајног, финансијског или другог инструмента националне моћи.

Слика 3: Инструменти националне моћи



Извор: Обрада аутора

У процесу развоја концепта тоталне одбране потребно је за сваки инструмент моћи одредити потребну способност и ефекте које треба постићи. На пример, дипломатски инструмент националне моћи треба да развије способност за изградњу односа и ангажовање дипломатских представника да бране или прослеђују ставове државне политике у одбрани националних интереса. Деловањем дипломатског инструмента моћи ствара се ефекат обезбеђења услова да ставови државне политике буду јасно препознати у међународном окружењу. У детаљном развоју концепта за све инструменте моћи је потребно дефинисати способности и ефекте деловања. Контекстуално, инструменти националне моћи, ма како дефинисани, могу се одвојити само вештачки. У стварности, они су повезани у деловању како би се постигли национални циљеви сразмерни и повољни за национална очекивања и жељена крајња стања у стратешком окружењу. Како је стратешко окружење увек дефинисано карактером политике и интеракцијама међу политичким субјектима, не постоји један доминантан инструмент националне моћи. Стратешко окружење је сложено и подложно интеракцији динамичних и често контрадикторних фактора. Утицај стратешког окружења на способности сваког инструмента националне моћи појединачно и у комбинацији, одређује и усмерава и контролише прилике и изазове у стратешком окружењу. Иако је корисно препознати способности снага, повезивање једног државног органа или институције са једним инструментом моћи може бити преуско и контрапродуктивно.

На пример, Министарство одбране је институција која је најуже повезана са војним инструментом моћи, а већина његових способности и мисија повезана је са применом војног инструмента. Међутим, Министарство одбране поседује дипломатски инструмент и информативни инструмент моћи. Министарство спољних послова, поред основних надлежности, одговорно је између осталог за безбедносне аранжмане на међународном нивоу, контролу наоружања и остале међународне послове из домена безбедности и одбране.

Напред наведено указује да снаге и субјекте система одбране треба разматрати као инструменте националне моћи. Инструменти националне моћи држава користи у области војне одбране, економије, информисања, дипломатије итд. за вршење утицаја на друге актере у стратешком окружењу. Баланс између инструмената националне моћи је ствар политичких одлука заснованих на проценама циљева одбране и начина за њихово остваривање. Изазов у функционисању система одбране је утврђивање које комбинације инструмената националне моћи су најприкладнији за решавање неке одређене ситуације. Овај изазов захтева разумевање корисности сваког инструмента моћи, које су његове могућности и ограничења у датој ситуацији, који су најбољи начини за употребу и који су трошкови и ризици развоја способности и употребе.

Функционисање система одбране Републике Србије

Основна идеја за функционисање система одбране почива на развијеној институционалној агилности и системској интеграцији инструмената националне моћи ради развоја отпорности и одбране од носилаца претњи безбедности Републици Србији. У таквом приступу, систем одбране треба да обезбеди континуитет услова који оптимизују безбедност и просперитет државе и друштва.

Отпорност друштва постаје важан део како стратешких и безбедносних студија, тако и праксе функционисања система националне безбедности и одбране, па је већина глобалних сила уградила појам отпорности у своје стратешке документе, било експлицитно (САД, Уједињено Краљевство), или имплицитно (Русија, Кина), (Кековић и Нинковић 2020, 159). Отпорност друштва се развија током припрема и подржава планирање употребе снага одбране. Отпорност је кључна за способност земље да одврати, одупре се и опорави од деловања претње у кризним, ванредним ситуацијама и рату.

Криза КОВИД-19 показала је потребу за разумевањем и развојем отпорности државе и друштва. Настала криза није се раније идентификовала као посебан изазов у смислу захтева за здравственим капацитетима тог обима и начин функционисања свих снага одбране. Успех концепта тоталне одбране захтева да становништво буде спремно да се посвети својим специфичним индивидуалним и групним одбрамбеним улогама током мирнодопског времена и током ванредних ситуација, и да буде спремно да брани земљу током рата. Одбрамбене припреме су целина организационих, кадровских, техничких и других мера и активности које се спроводе у миру, за време ванредног стања и ратног стања (Вегиша 2009). Најбољи пример за припрему становништва је обавеза служења војног рока која чини значајну одредницу концепта тоталне одбране.

У процесу редефинисања концепта тоталне одбране у светлу геополитичких промена у последњој деценији овога века, земље попут Шведске, Грузије и Литваније су укинуле, па поново успоставиле модел обавезног служења војног рока (видети: Subotić i Rokvić 2021, 248–251). Отпорност друштва у целини почива на вољи и способности да се издрже спољни притисци и утицаји и/или опорави од ефеката тих притисака или утицаја и заједно са способностима војних снага за асиметричан одговор у војној димензији, чине битне елементе одвраћања. Разумевање и развој отпорности друштва за одбрану представља важан корак у димензионисању система одбране Републике Србије по концепту тоталне одбране за 21. век. Изградња отпорности друштва и воље и моћи за отпором не сме да постане својеврсна идеологија. Искуства из прошлости нам указују да је концепција ОНО и ДСЗ у СФРЈ, како наглашава Вишњић (Višnjić 1997, 114) „представљала својеврсну, идеолошко – филозофску основу и замисао деловања бивше државе, која је третирана као дата, остварена реалност, а не као задата, чијем би се остварењу требало тежити”. У случају да одвраћање не успе и непријатељ отпочне оружану агресију, општенародни отпор и оружана борба су природан одговор Републике Србије и друштва у целини у суочавању са претњом националном суверенитету и независности. Општенародни отпор и оружана борба нису непознаница у организовању и начину функционисања система одбране на нашим просторима (видети: Strategija ONO i DSZ, 169–178). Прегледом мера и активности дефинисаних у Стратегији ОНО и ДСЗ могуће је утврдити сличност са савременим поимањем општенародног отпора у

стратегијама одбрана неких држава (видети: Resistance Operating Concept 2019). Наведене мере и активности, уз одређене модификације ради прилагођавања општим друштвено-економским условима, прихватљиве су за систем одбране Републике Србије (табела 1).

Табела 1: Пример примене инструмената моћи

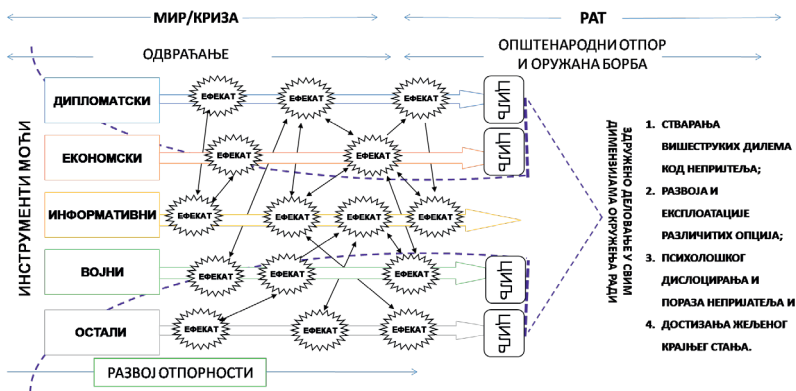
		МИР/КРИЗА		РАТ
		ПРИПРЕМЕ	ОДВРАЋАЊЕ	ОПШТЕНАРОДНИ ОТПОР И ОРУЖАНА БОРБА
ИНСТРУМЕНТИ МОЋИ	Д	Одржавање мултилатералних и билатералних односа Одржавање односа са списком дијаспором Представљање националних интереса у међународној заједници...	Блиска сарадња са пријатељским земљама и организацијама ради обезбеђења подршке Извршавање дела надлежности из оквира стратешких комуникација...	Осигурање наставка подршке пријатељских земаља и организација Представљање и пројектовање ставова Владе у међународном окружењу...
	Е	Обезбеђење потребних средстава за развој способности снага одбране и РмР Обезбеђење финансијских резерви за потребе одбране...	Обезбеђење потребних средстава за развој способности снага одбране и РмР Обезбеђење финансијских резерви за потребе одбране Припрема транспортних капацитета ...	Обезбеђење одржавања и набавке РмР и средстава за станиовиштво Саботаже на објектима од значаја за производњу и транспорт које користи непријатељ (по претходном одобрењу)...
	И	Развој стратешких комуникација и планова за кризно комуницирање Идентификација непријатељске пропаганде Координација владиних и невладиних способности у сајбер простору...	Дистрибуција порука у стратешким комуникацијама Против психолошко-пропагандно деловање Сарадња са средствима информисања пријатељских земаља...	Дистрибуција порука у стратешким комуникацијама Обнова нарушеног систем информисања Надгледање и деловање против непријатељеве пропаганде ...
	В	Развој способности за одбрану Здружене вежбе и обука са осталим снагама одбране Набавка НВО Планирање и чување дела РмР ...	Приказ способности за одбрану Здружене вежбе и обука са осталим снагама одбране Планирање и чување дела РмР ...	Избегавање директног сукоба са главним снагама непријатеља тежишјем умешној, једновременој и координисаној употреби Снага у просторним и временским условима које непријатељ најмање очекује...
	Ос	Развој и одржавање националног идентитета и патриотског образовања Развој, одржавање и промоција националне културе...	Развој и одржавање веза са пријатељским државама Развој, одржавање и јачање веза са дијаспором и НВО које негују патриотизам и традицију...	Наставак образовања Одржавање морала станиовиштва Организовањем културних активности Различитање непријатељеве пропаганде Организовање ненасилних protesta ...

Извор: Обрада аутора

Проактивна припрема и планирање владе у оквиру њених министарстава и целог друштва је од виталног значаја да би се обезбедило постојање одговарајућих механизма за спровођење организованог општенодрожног отпора против окупатора. Методе и интензитет отпора одређују се понашањем окупатора или власти коју подржава окупатор.

Здружено деловање инструмената националне моћи да би испунило захтев свеобухватности треба да почива на њиховој системској интеграцији која постаје институционална, и у којој је размена информација потпуна, а деловање без помоћи других организација немогуће. Достизање циљева је резултат заједничког напора различитих организација са јединственим способностима које се у реализацији преплићу и допуњују (слика 4).

Слика 4: Здружено деловање инструмената националне моћи



Извор: Обрада аутора

Здружено деловање почива на доприносу који свака организација система одбране, у складу са својим специфичним способностима, може да пружи. Функционисање снага и субјеката система одбране не огледа се само у њиховој употреби за основну намену, већ у заједничком деловању које делује као мултипликатор и у коначном може да резултује синергијским ефектом у деловању целокупног система. Уважавајући вишедимензионалну и динамичну природу савременог окружења, свеобухватност у одбрани заснива се на чињеници да ефикасна решења за изазове не могу долазити од појединачних снага, нити од простог збира резултата њихових појединачних деловања. Ово се подједнако односи на активности у фазама откривања, спречавања претњи, активног супротстављања и управљања последицама њиховог деловања. Удружени напори свих снага система одбране, и по указаној потреби, наднационалних организација често су кључни за решавање националних, регионалних и глобалних безбедносних питања. Миграциона криза је показала потребу за удруживањем напора више министарстава Владе Републике Србије, цивилних и међународних организација. Заједничка усмереност ка циљевима одбране подразумева њихово конвергентно деловање у вишедимензионалном окружењу. Предност оваквог начина деловања се огледа у преклапању деловања ради стварања опција и побољшања услова за постизање позитивних ефеката и остваривања циљева као и повећању сложености за непријатеља и остваривања услова за деловање по његовим рањивостима.

Функционисање система одбране по основама концепта тоталне одбране има значајне аспекте. Политички аспект огледа се у позитивном утицају на унутрашњу стабилност државе и њену позицију у међународном окружењу. Уређен и јасно дефинисан концепт тоталне одбране омогућава јединство свих снага система одбране и њихово деловање у складу са захтевима одбране националних интереса док уједно представља транспарентан одвраћајући фактор. У економском аспект, концепт тоталне одбране обезбеђује ефикасно ангажовање додељених ресурса и рационално трошење буџетских средстава, што значајно утиче на укупну стабилност земље. Са теоријског и практичног аспекта, у дефинисаном процесу развоја способности снага одбране, стварају се услови за промену и допуну ставова и начина функционисања система одбране. Развијен садржај концепта тоталне одбране постаје део свеукупног теоријског фонда и на тај начин подложен проучавању, иновативној анализи и евентуалним променама у складу са захтевима окружења.

Развој и примена концепта тоталне одбране носи одређене организационе, културолошке, финансијске изазове и изазове развоја и очувања националног идентитета. Организациони изазови огледају се у превазилажењу разлика у перцепцији о решавању кризних ситуација у миру и рату и процедурама деловања различитих снага. Због тога постоји потреба за развојем интероперабилности у свим сегментима организовања и функционисања система одбране. Културолошки изазови повезани су са значајем и вредностима стратешке и организационе културе. Стратешка култура је један од услова за здружено деловање јер треба да допринесе јачем повезивању различитих цивилних организација и војних снага ради стварања широког консензуса око безбедносних и одбрамбених циљева и начина њиховог постизања (Blagojević 2019). У контексту вредности и начина функционисања организационих култура у војним и цивилним организацијама недостају навике, подстицаји и аранжмани који би олакшали њихову сарадњу. Различите организације и институције су склоне да се држе својих устаљених начина функционисања и строге поделе надлежности. Уколико се у обзир узму и разматрања различитости у начинима планирања и појмовно-категоријалном апарату, онда постаје јасно какви су комплексни културолошки изазови у изградњи концепта тоталне одбране. Финансијски изазови су видљиви у покушају избегавања дуплирања трошкова и развоја истих или сличних способности код

различитих актера. Изазови развоја и очувања националног идентитета представљају кључну претпоставку успешног функционирања друштва и државе, па самим тиме и интегралног система одбране. Тотална одбрана захтева друштвену кохезију и одржавање националног идентитета, културе и традиције, једнакост грађана у приступу државним услугама и бенефицијама и једнак третман према закону. С обзиром да национални идентитет утиче на формирање и одређивање националних интереса и вредности, јасно је да без националног идентитета нема ни националне безбедности и одбране. Како Вишњић тврди (Višnjić 2019, 258) „због тога државе и друштва држе до свог националног идентитета и атак на њега доживљавају као напад на своју личност, друштво и државу”. У процес развоја и очувања националног идентитета неопходно је укључити образовне, културне и научне институције и медије ради неговања традиција, обичаја, културе и развоја патриотизма.

ЗАКЉУЧАК

Комплексност стратешког окружења, његова непредвидивост и неизвесност захтевају промену парадигме у размишљању о одбрани. Способност различитих државних и недржавних актера да угрозе националне интересе у стању које је између мира и рата, захтева превазилажење бинарног погледа на стање окружења, као и доградњу законског и организационог аспекта система одбране.

Систем одбране Републике Србије није до краја пројектован по основама и захтевима концепта тоталне одбране прилагођеног условима стратешког окружења. Недостатак разумевања односа концепта и стратегије, као и непостојање јасног концепта употребе снага, може да умањи ефикасност и ефективност система одбране. Превазилажење изазова у његовом функционисању могуће је развојем концепта тоталне одбране уз претходну анализу предности и недостатака постојећег система, дефинисањем основне и кључних идеја на којима би требало развијати способности постојећих снага да достигну системску интеграцију у конвергентном деловању у свим фазама функционисања система одбране.

Пратећи логику разликовања конвенционалног и нуклеарног одвраћања, неконвенционално одвраћање, у случају изабране стратегије Републике Србије, се може дефинисати као убеђивање потенцијалног јачег противника да не напада, претњом неконвенционалним

ратовањем. Главни елемент неконвенционалног одвраћања је веродостојна претња и способност употребе свих инструмената моћи, који у концепту тоталне одбране може да представља снажан одвраћајући фактор.

Суштина концепта тоталне одбране одражава се кроз однос, с једне стране, војних и невојних изазова и претњи виталним националним вредностима и интересима, и с друге, интегрисаног и синхронизованог одговора снага система одбране на те претње коришћењем војних и невојних инструмената националне моћи. По својој суштини концепт тоталне одбране Републике Србије треба да представља облик одбрамбено-безбедносног организовања не само државе у ужем смислу, него и друштва у целини.

Основу функционисања система одбране чини интеракција различитих снага у области безбедности и одбране: државних органа, јавног сектора и невладиних организација, предузећа из приватног сектора и локалних заједница. Функционисање система одбране је сложен процес јер укључује више снага у многим димензијама окружења (политичка, војна, технолошка, информативна, социјална, еколошка, економска итд.) ради суочавања са великим бројем динамичких фактора и многим неизвесностима.

Принцип интеграције ресурса у концепту тоталне одбране треба да буде операционализован, не само кроз јединствено управљање, већ и одлучну интеграцију на нивоу свести, намера и циљева које треба постићи у одбрани националних интереса. Друго, војне снаге морају изградити такве способности за прелазак са конвенционалних на неконвенционалне облике ратовања у свим доменама оперативног окружења. У првој фази евентуалне агресије, војне снаге треба да избегну главну борбу са главним снагама противника (стратешка одбрана) у домену физичке силе како би се створили услови за деловање организованих снага. Ако рат потраје дуго, повећава се могућност преласка на другачије начине употребе снага и фазе стратегије. Од одлучности и воље сукобљених страна, њихове рањивости на губитке, и вредности и интереса за које се боре зависи и физиономија сукоба у наредним фазама.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Arreguín-Toft, Ivan. 2005. „How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict.” *Cambridge studies in International Security* 26 (1): 99–113.
- Beriša, Hatidža. 2009. „Pripreme društva za odbranu.” *Vojno delo* 2: 197–220.
- Blagojević, Veljko, i Tihomir Radanović. 2022. „Strateško odvracanje: ključne nadležnosti državnih organa Republike Srbije.” *Vojno delo* 4: I/28–39. doi: 10.5937/vojdelo2204028B.
- Blagojević, Veljko. 2019. „Strateška kultura - studija slučaja – Srbija.” *Vojno delo* 71 (8): 93–117. doi: <https://doi.org/10.5937/vojdelo1908093V>.
- Blagojević, Veljko. 2022. *Moć i sila - Srbija i vojni faktor u međunarodnoj politici*. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Concept Development and Experimentation, Version 2.0, NORDEF CO. 2012. Swedish Armed Forces Joint Concept Development & Experimentation Centre (JCDEC).
- Fiala, Otto C. 2019. Special Operations Command Europe SOCEUR. <https://nsiteam.com/social/wp-content/uploads/2019/05/U-SMA-Brief-SO-CEUR-Resistance-Operating-Concept.pdf>.
- Gearson S., Michael. 2009. “Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age.” *Parameters* 39 (3). doi:10.55540/0031–1723.2486.
- Guide for Navy concept generation and Concept Development Program, Navy Warfare Development Command. 2011. *Department of the Navy Office of the Chief of Naval Operations*
- Heffington, Steven, Oler, Adam, and David Tretler. 2019. *A National Security Strategy Primer*. Washington, D.C.: National Defense University Press.
- Hooker, Jr., Richard D. 2019. “How to Defend the Baltic States.” *The Jamestown Foundation*. Last access April 20, 2023. <https://jamestown.org/wpcontent/uploads/2019/10/How-to-Defend-the-Baltic-States-full-web4.pdf?x41697>
- Jablonsky, David. 1997. „National Power.” *The US Army War College Quarterly: Parameters* 27 (1): 34–54. doi: 10.55540/0031–1723.1815, 2–13.
- Jakovljević, Vladimir. 2022. „Teorijsko i normativno-pravno određenje civilne odbrane i civilne zaštite.” U *Pravni i bezbednosni aspekti*

- upravljanja rizicima od prirodnih i antropogenih katastrofa*, ur. Vladimir Cvetković, 61–79. Beograd: Međunarodni institut za istraživanje katastrofa i Pravni fakultet u Novom Sadu.
- John F. Schmitt. 2003. Defense Adaptive Red Team (DART) - A Practical Guide for Developing and Writing Military Concepts; Review of Joint Operating Concepts and Joint Functional Concepts, Workshop report.
- Keković, Zoran, i Vladimir Ninković. 2020. „Towards a conceptualisation of resilience in security studies.” *Srpska politička misao* 67 (1): 153–175. doi: doi.org/10.22182/spm.6712020.7.
- Klein, Robert M., Lundqvist, Stefan, Sumangil, Ed, and Ulrica Pettersson. 2019. „Baltics Left of Bang: The Role of NATO with Partners in Denial-Based Deterrence.” *Strategic Forum* 301. National Defense University. Last access: April 20, 2023. <https://inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-301.pdf?ver=2019-07-23-142433-990>.
- Larsson, Sebastian. 2021. “Swedish total defence and the emergence of societal security.” In *Nordic Societal Security Convergence and Divergence*, eds., Meark Rhinard Sebastian Larsson, Routledge New Security Studies.
- Mazarr, Michael J. 2018. „Understanding Deterrence.” *RAND Corporation*. doi: <https://doi.org/10.7249/PE295>, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>.
- Mearsheimer, John. 2018. „Conventional Deterrence: An Interview with John J. Mearsheimer.” *Strategic Studies Quarterly*, An Air Force– Sponsored Strategic Forum on National and International Security, 12 (4): 3–5.
- Milosavljević, Bogoljub. 2018. „Saveti za nacionalnu bezbednost i odbranu prema uporednim ustavnim rešenjima.” *Srpska politička misao* 62 (4): 285–299. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.14>.
- NATO Glossary of terms and definitions. 2021. AAP-06. file:///C:/Users/ljilj/Downloads/AAP-06%202021%20EF.pdf.
- Navy Pentagon. 2020. https://www.secnav.navy.mil/doni/allinstructions.aspx?Paged=TRUE&p_FileLeafRef=4630%2E26C%2Epdf&p_ID=4226&PageFirstRow=20001&&View=%7BCD83A2AC-33E0-4EF2-B888-8820A1D38AC%7D.

- Nikolić, Nebojša. 2018. "Obstacles in Inter-Organizational Cooperation and Hybrid Threats." *Information & Security: An International Journal* 39 (1): 29–41. doi: 10.11610/isij.3903.
- Nikolić, Nebojša. 2018. "Obstacles in Inter-Organizational Cooperation and Hybrid Threats."
- Osburg, Jan. 2016. "Unconventional Options for the Defense of the Baltic States: The Swiss Approach." *RAND Corporation*. Last access: April 20, 2023. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE179.html>.
- Rekasius, Mindaugas. 2005. "Unconventional deterrence strategy." *Calhoun: The NPS Institutional Archive*. Last access: April 19, 2023. <https://core.ac.uk/download/pdf/36695598.pdf>.
- Singapore Ministry of Defense. "MINDEF Singapore: Total Defence." Last access: April 27, 2023. [/web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/total-defence](http://web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/total-defence).
- Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 94.
- Strategija odbrane Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 94.
- Strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma Republike Srbije za period 2020–2024. *Ministarstvo finansija, Uprava za sprečavanje pranja novca*. Poslednji pristup 19. april. 2023. <http://www.apml.gov.rs/latinica/strategija-za-borbu-protiv-pranja-novaca-i-finansiranja-terorizma>.
- Strickler, Ted. 2010. "Interagency cooperation: Quo vadis?" *Interagency Journal* 1 (1): 3–9. doi: <http://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2010/11/IAJ-1-1-pg03-09.pdf>.
- Subotić, Milovan, i Vanja Rokvić 2021. „Vraćanje obaveze služenja vojnog roka prilog odlučivanju.” *Kultura polisa* 18 (45): 247–262. doi: 10.51738/Kpolisa2021.18.2r.4.01.
- Strategija ONO i DSZ SFRJ, SSNO. 1987. Centar oružanih snaga za strategijska istraživanja i studije „Maršal Tito”, Beograd, 1987
- Višnjić, Dušan. 1997. „Izvori otpora novim naučnim saznanjima u polemistici.” *Vojno delo* 3.
- Višnjić, Sanja. 2019. „Nacionalna bezbednost i nacionalni identitet.” *Nacionalni interes* 34 (1): 253–276. doi: <https://doi.org/10.22182/ni.3412019.13>.

- Vračar, Milinko, i Milica Ćurčić. 2022. „Vojna neutralnost Republike Srbije kao strategijska kategorija.” *Srpska politička misao, posebno izdanje*. doi: doi.org/10.22182/spm.specijal2022.2.
- Vračar, Milinko, i Vangel Milkovski. 2022. „Strategijski pristup Republike Srbije u rešavanju Kosovsko-metohijskog problema.” *Nacionalni interes* 43 (3): 51–71. doi: https://doi.org/10.22182/ni.4332022.2
- Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 116/2007 i 72/2012.

Vangel Milkovski*

*School of National Defense "Vojvoda Radomir Putnik",
University of Defense*

Sandra Božić**

Higher Security and Defense Studies, University of Defense

THE CONCEPT OF TOTAL DEFENSE IN THE DETERRENCE STRATEGY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

The subject of this article refers to the examination of the convenience of the concept of total defense as a basis for designing a defense system in the function of strategic deterrence of the Republic of Serbia. The existing defense system was supposed to be based on the concept of total defense, which has not been defined, verified and generally accepted since the Republic of Serbia was founded. In accordance with the above, the question arises: whether the existing way of organizing and functioning of the defense system corresponds to the requirements of strategic deterrence. The starting point in this paper is the position that the defense system, without a previously defined and generally accepted concept of total defense, may not be fully efficient and effective in creating a credible and persuasive threat in the function of strategic deterrence. The results of the research indicate that in order to develop the necessary defense forces capabilities and their use for strategic deterrence, it is necessary to first develop the concept of total defense. Through the development process, it is possible to achieve full agreement of all forces on their tasks, methods of engagement and associated risks. Also, with the concept of total defense, it is possible to determine measures and recommendations on changes in the existing defense

* E-mail address: vmilkovski@gmail.com.

** E-mail address: sandra.bozic@parlament.rs.

* Овај рад је примљен 28. априла 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 30. маја 2023. године.

system that should increase the effectiveness and efficiency of strategic deterrence. The theoretical-methodological approach used a theoretical analysis and comparison of total defense concepts in different historical and geopolitical conditions, as well as a method concept development that can meet the requirements of strategic deterrence in the conditions of a modern multidimensional strategic environment.

Keywords: system, defense, concept, total defense, strategy, deterrence