

ТОТАЛНА ОДБРАНА: НУЖНА АЛИ СУШТИНСКИ (ЈОШ УВЕК) НЕПОСТОЈЕЋА ОСНОВА СРПСКОГ ОДВРАЋАЊА*

Кључне ријечи

Војна неутралност;
одвраћање; тотална
одбрана; цивилна
одбрана; унутрашње
уравнотежавање;
институције;
друштвена кохезија.

Аутор

Др Милош Јовановић
је доцент на Правном
факултету Универзитета
у Београду, Србија

Кореспонденција

milosjovanovic@ius.bg.ac.rs

Област

Правне науке

Сажетак

Србија је 2007. године усвојила одлуку о војној неутралности, чиме је путем концепта тоталне одбране одредила и модалитет свог стратешког одвраћања. Обухватајући две класичне компоненте – војну и цивилну одбрану, рад наглашава да је тотална одбрана релативно уско схваћена и да је чак у том уском опсегу још увек недовољно остварена. Одређена питања попут свеобухватности одбране и нарочито духовне, односно идеолошке одбране остала су у потпуности ван оквира промишљања, разраде и остварења српског концепта тоталне одбране. Поред наведеног, у раду се поставља питање постојања нужних предуслова за реализацију концепта тоталне одбране попут снажних институција, стабилне политичке ситуације и друштвене кохезије с једне стране, као и разрешења стратегијске дилеме с којом се Србија суочава и која ће одредити судбину како војне неутралности, тако и концепта тоталне одбране, с друге стране.

DOI

10.5937/politeia0-62645

Датум пријема чланка

07.11.2025.

Датум коначног

прихватања чланка
за објављивање
19.05.2026.

* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Проблеми стварања, тумачења и примене права” који се реализује на Правном факултету Универзитета у Београду.

Србија је 2007. године резолуцијом Народне скупштине о *Заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка* прогласила војну неутралност „у односу на постојеће војне савезе”. Ова политичка и суверена одлука, која је тада проузроковала одређен број кон troverзи и расправа како у медијско-политичкој сфери, тако и у академском свету, била је на одређен начин изнуђена. Наиме, она је с једне стране била условљена тадашњим неповољним, а за Србију још увек актуелним геополитичким контекстом у оквиру којег су претње по њене највиталније националне интересе долазиле од држава и сила Запада. С друге стране, много значајнија одлука о војној неутралности била је очигледан плод воље тадашњих политичких елита да се и у тешким условима у којима се Србија (и српски народ у целини) налазила деценијама уназад једноставно не поклекне пред онима који је најнепосредније угрожавају и њиховим војним савезима – Северноатлантском савезу на првом месту (Јовановић, 2022).

Поменута одлука о војној неутралности, која је остала на снази и након две промене власти 2008. и 2012. године и која је нормативно чак ојачана путем релевантних државних стратегија – Стратегије националне безбедности и нарочито Стратегије одбране, у којој је добила свој, до данас најпотпунији садржај – последично је условила и модел одвраћања који стоји на располагању Србији: у недостатку нуклеарног оружја као најефикаснијег вида одвраћања; у немогућности склапања војних савеза и оснаживања сопствене позиције кроз механизме колективне одбране (спољно уравнотежавање / external balancing) – а војна неутралност управо то забрањује, и коначно, у одсу-

ству формалног статуса неутралне државе којим би се суседима ставило до знања да земља нема офанзивних намера – а овде је упркос конфузији код многобројних аутора важно нагласити да војна неутралност апсолутно није исто што и неутралност – концепт тоталне одбране, његова разрада и примена остали су једини могући модалитет српског одвраћања (Јовановић, 2025).

Да *тотална одбрана* представља једину могућност за одвраћање из позиције војно неутралне земље, чињеница је која је препозната и у претходно наведеним стратешким документима Републике Србије. Тако се у Стратегији националне безбедности наводи да ће се радити на „стварању неопходних услова за интегрално ангажовање свих субјеката система одбране. У том смислу, разрадиће се и применити концепт тоталне одбране и значајно повећати број грађана обучених за одбрану земље.” (курзив аут.) (Ministarstvo odbrane Republike Srbije, 2020a: 36). Са своје стране, Стратегија одбране Републике Србије предвиђа да ће посебна пажња бити „посвећена спровођењу непрекидних и свеобухватних припрема за војну одбрану, као и унапређењу координације свих субјеката система одбране. Разрадом и применом концепта тоталне одбране створиће се услови за интегрално и првовремено ангажовање свих субјеката система одбране”, као и да „Стратегијски концепт одбране изражава опредељење Републике Србије за начин ангажовања система одбране ради заштите и остваривања одбрамбених интереса. Заснива се на моделу тоталне одбране, као свеобухватном одговору система одбране на изазове, ризике и претње безбедности значајне за одбрану Републике Србије. Првенствено се изводи ослонцем на сопствене снаге и потенцијале” (курзив аут.) (Ministarstvo

odbrane Republike Srbije, 2020b: 27, 41).

Осим што потврђује да је концепт „тоталне одбране” експлицитно изабрани модалитет одвраћања Републике Србије, начелност наведених прокламација у пуном је складу са упоредном праксом и дефиницијама тоталне одбране које су могу наћи у академској литератури. Тако се, на пример, о овом концепту могу наћи следеће тврдње: „Шведски концепт тоталне одбране укључује све активности које су потребне да се Шведска спреми за рат” (Lindgren, Ödlund, 2017: 37); „Овај концепт [тотална одбрана] први пут је прокламован 1984. године и предвиђао је да обједини све секторе друштва – владу, привреду, народ – у одбрани Сингапура” (Matthews, Zhang Yan, 2007: 380); „Тотална одбрана представља свеобухватни приступ друштва [“whole of society approach”] националној безбедности с намером одвраћања потенцијалног непријатеља” (Wither, 2020: 62); „Тотална одбрана као одвраћање постиже се свеобухватном спремношћу читавог друштва и одлучношћу да се одупре војној агресији и другим безбедносним изазовима” (Милосављевић, 2021: 18)...

Међутим, ови начелни ставови и дефиниције не пружају довољно јасан одговор о томе шта се заправо крије иза тоталне одбране? Каква је конкретна реалност која из овог концепта треба да произађе? Да ли би требало да постоје посебности у њеној разради и примени сходно историјској и геополитичкој ситуацији различитих земаља? У крајњем исходу, једино важно питање за нас јесте како би уопште тре-

бало да изгледа тотална одбрана Србије; докле се стигло у њеној изградњи; које су препреке са којима се држава суочава и коначно, постоје ли уопште здрави темељи и неопходни предуслови да се она оствари?

Иако су поједини аутори успели да пружи конкретнију анализу указавши на изазове са којима се држава суочава у операционализацији концепта тоталне одбране (Golubović i dr. 2025), док су други посредно истакли вероватно најзначајније питање за будућност концепта тоталне одбране говорећи о поделама у српском друштву и српским елитама и „стратегијској дилеми” Србије, *разанете* „у избору између остваривања и заштите њена два витална интереса – економског и одбрамбеног” (Vračar, Stanojević, 2019: 303), мора се признати да досадашња српска академска литература, иако све обимнија о логички везаним питањима војне неутралности Србије, одвраћања и тоталне одбране, још увек није у потпуности допринела разради овог концепта, нити је направила истински критички осврт на све што је до сада постигнуто у овом домену (Đukić, Vuletić, 2023; Milkovski, Božić, 2023; Živanović, Radojević, 2024).¹ И зато, у недостатку дубљих академских и доктринарних темеља, основно полазиште за промишљање, анализу и критички осврт на концепт тоталне одбране остају званична државна документа.

Поред већ поменутих стратегија, Влада Републике Србије усвојила је септембра 2023. године на предлог Министарства

1 На важно питање „стратегијске дилеме”, које потенцирају Милинко Врачар и Горан Станојевић враћамо се у другом делу рада јер се оно тиче основног предуслова за истинско постојање и примену концепта тоталне одбране, односно одржања опредељења за војну неутралност Србије, из које наведени концепт непосредно проистиче. Истина, поменути аутори у наведеном раду донекле су обрнули секвенцу видећи у опредељењу за војну неутралност начин да се стратегијска дилема о којој је реч разреши или барем ублажи. Иако је таква тврдња делимично тачна, остаје чињеница да је секвенца заправо обрнута и да ће коначни избор у оквиру наведене стратегијске дилеме у крајњем исходу одлучити о судбини, и војне неутралности, и концепта тоталне одбране.

одбране „Концепт тоталне одбране”. Предметни документ представља до сада најобухватнију разраду овог концепта, потврђујући истовремено опредељеност државе и њених политичких елита да истрају на позицији војне неутралности и тоталне одбране која из ње нужно проистиче. Иако није доступан јавности јер је означен степеном тајности, сажетак наведеног документа Министарство одбране објавило је 2024. године, чиме се додатно употпунио нормативни корпус о овом питању и омогућио шири критички осврт на схватање, разраду и примену тоталне одбране у Србији.

Када се у обзир узме све што је до сада у нормативном и практичном смислу постигнуто, намеће се закључак да је, независно од постојања одређеног континуитета у намерама, пут ка остварењу тоталне одбране Србије изузетно дуг, захтеван, комплексан и заправо пун неизвесности. Видећемо тако да је сам концепт тоталне одбране недовољно широко схваћен и да је, чак и у том релативно уском опсегу, још увек недовољно разрађен и примењен (1.). Важније је, међутим, и то што ћемо, имајући у виду политички и институционални контекст у којем се Србија налази, видети и да питања о томе постоје ли уопште темељни предуслови за остварење концепта тоталне одбране остају у пуној мери отворена (2.).

1. (ПРЕ)УСКО СХВАТАЊЕ ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ?

Тотална одбрана се, сходно релевантним документима, схвата на прилично класичан начин и почива на два традиционална сегмента: војној и цивилној

одбрани (1.1.). Такво схватање, међутим, изоставља потребу свеобухватнијег приступа одбрани земље и њених националних интереса (1.2.).

1.1. Класична дихотомија војне и цивилне одбране

Пратећи у томе Стратегију одбране, усвојени Концепт тоталне одбране потврђује да „тотална одбрана обухвата војну и цивилну одбрану” (Ministarstvo odbrane Republike Srbije, 2020b: 41; Stojković i dr., 2024: 6). Проблем, међутим, лежи у чињеници да нити један од два наведена сегмента није у потпуности довршен. Војној одбрани и даље недостаје онај кључни и неизоставни елемент тоталне одбране оличен у постојању обавезе служења војске (1.1.1.), док се за цивилну одбрану мора констатовати да је тек у повоју (1.1.2.).

1.1.1. Од недовршене војне одбране...

Језгро, срце, срж сваке одбране, па и тоталне одбране, сваког одвраћања, па и одвраћања посредством концепта тоталне одбране чини оружана сила. Једноставно речено, што је нека земља војно снажнија, мањи су изгледи да буде нападнута.² У том смислу, први и основни императив у примени концепта тоталне одбране јесте јачање Војске Србије, њене опремљености, обучености, бројности, борбеног морала, статуса њених припадника и њеног угледа у друштву.

Имајући ово у виду, мора се констатовати чињеница да Војска Србије у последњој деценији пролази кроз талас набавке војне технике и средстава какав, у квантитативном и квалитативном смис-

2 Поседовање нуклеарног оружја – као најразорнијег постојећег оружја – из тог разлога и представља најефикасније средство одвраћања и најбољу *полису осигурања* за сваку државу.

лу, није запамћен у новијој историји земље, у којој је 1987. година остала забележена као последња година озбиљније модернизације тадашње Југословенске народне армије преко набавке ескадриле ловаца Миг-29 из Совјетског Савеза. И заиста, од 2017. године и преузимања нешто модернизованих Мигова 29 за потребе ловачке авијације, континуитета тренажног процеса те контроле и заштите неба, бројна средства ушла су у оперативну употребу, попут система противваздухопловне одбране различитог домета (руски „Панцир”, кинески Ха-Ку 22 и Ха-Ку 17, француски „Мистрали”...), различитих артиљеријских средстава укључујући и ракетну артиљерију (самоходне хаубице Нора Б-52, израелски ПУЛС...), нових ваздухоплова у Ратном ваздухопловству (првенствено јуришни, транспортни и вишенаменски хеликоптери, Ми-35, Ми-17, Х-145, транспортни авиони Ц-295...), савремених радарских и комуникационих система (француски Талес), оклопних транспортера за потребе пешадије (Лазар 3...), различитих врста беспилотних летелица, средстава за противоклопну борбу (руски Корнет...) итд. Поред тога, уговорена је набавка и дванаест француских вишенаменских авиона Рафал као и других средстава војне технике како од домаће, тако и од иностране наменске индустрије. Наравно, поред заиста помена вредне модернизације Војске Србије – која је неопходна како би се могао истински примењивати концепт тоталне одбране – мора се урадити још много тога у различитим равнима које се протежу од проблема квалитета обуке до питања угледа у друштву припадника Војске Србије и зато је од највећег значаја наставити са започетим препородом српске војске (Јовановић, Budimir, 2014).

Остаје, међутим, једно важно нерешено питање. Реч је о неопходном поновном увођењу војног рока или обавезног служења војске. Напросто, не може бити речи о одвраћању путем концепта тоталне одбране ако не постоји рочни састав у оружаним снагама, о чему сведочи и Концепт тоталне одбране који наглашава да је „служење војног рока са оружјем најзначајнији и најпотпунији облик припреме грађана за одбрану” (2024: 21). Поновно успостављање обавезе служења војног рока представља тако *conditio sine qua non* тоталне одбране и постојања функције одвраћања. И зато је илузорно, излишно и заправо бесмислено уопште говорити о тоталној одбрани док се у Србији поново не успостави обавезно служење војске које је 2010. године обустављено.

Занимљиво је истаћи и да је сама одлука из 2010. године била проблематична јер се налазила у директној супротности са званичном позицијом Србије, која је и даље почивала на принципу војне неутралности. Истина, наведена одлука била је на трагу тада опште тенденције укидања војног рока у Европи (Француска 1997, Шпанија 2001, Словенија 2004, Италија 2006, Пољска 2008, Шведска 2010, Немачка 2011) (Gauthier, 2020: 4). И тада, међутим, неутралне земље, које су по дефиницији истовремено и војно неутралне, те које могу само да се ослоне на сопствене снаге и капацитете, односно на „унутрашње уравниотежавање” попут Швајцарске, Аустрије или Финске (са изузетком Шведске која је 2010. укинула па потом 2017. године вратила обавезно служење војног рока по нешто измењеном моделу), логично нису пратиле поменути тенденцију.

Одлука тадашњег српског државног врха може се само тумачити као последица и данас постојећих спољнополи-

тичких дилема унутар српских елита и српског друштва, суштинске неодређености српске спољне политике и неупитних противречности стратешких циљева државе Србије. На овај важан проблем, који ће одредити даљу судбину и војне неутралности Србије, те концепта тоталне одбране који из ње извире, вратићемо се у другом делу рада.

У овом тренутку довољно је нагласити да ће вишегодишње најаве највиших државних званичника о поновном увођењу војног рока бити, сва је прилика, спроведене у дело у најскоријој будућности, током 2026. или најкасније 2027. године. Овим ће се коначно отклонити највећи недостатак у спровођењу концепта тоталне одбране у Србији. Подразумева се да ће, уз враћање рочног састава у касарне, бити потребно да се осмисли и одговарајући модел редовног одржавања војних вежби и континуиране обуке свих војних обвезника и након одслужења војног рока како би се на најефикаснији начин решила увек изазовна питања резервног састава (Veljković i dr. 2018). У сваком случају, поновно увођење војног рока представља логичну и неопходну етапу даље примене концепта тоталне одбране, тим пре што је дисконтинуитет дужи од деценије већ направио велику штету у погледу одбрамбене способности земље.

1.1.2. ...до ембриона цивилне одбране

Док је прва компонента тоталне одбране која се односи на војну одбрану још увек, као што смо видели, недовршена (иако се чине велики и релативно успешни напори да се ствари у погледу опремања и попуње људством доведу у одговарајуће стање), за другу компоненту која се односи на цивилну одбрану може се рећи да је

тек у повоју и то скоро искључиво на нормативном плану.

Као што је већ назначено, нормативни акти и стратешка документа Републике Србије, на првом месту њена Стратегија одбране, разрађују концепт тоталне одбране – самим тим и цивилну одбрану – на крајње начелан начин. Закон о одбрани, тако, дефинише цивилну одбрану као „део одбране Републике Србије који обухвата скуп мера и активности усмерених на: припреме за одбрану Републике Србије невојним средствима; обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању” (Закон о одбрани, 2007: члан 4. став 4.).

Стратегија одбране допуњује скуп мера и активности цивилне одбране наведен у Закону о одбрани са циљем „планирања и спровођења планова обуке грађана за одбрану земље; координације послова заштите и спасавања; *извршавања војне, радне и материјалне обавезе, као и мобилизације*” (Ministarstvo odbrane Republike Srbije, 2020b: 41) (курзив аут.).

Допуна коју смо навели добра је илустрација начина рада приликом елаборације стратешких докумената и нелогичности које могу да настану приликом нормирања и разраде важних елемената за спровођење тоталне одбране. Тако у овој допуни није сасвим јасно зашто би се у оквиру цивилне одбране – која се искључиво односи на припреме за одбрану земље невојним средствима – подразумевале активности које се тичу *извршавања војне, радне и материјалне обавезе, као и мобилизације*, јер се непосредно тичу

одбране земље војним средствима.

Ову нормативну нелогичност која се налази у Стратегији одбране Концепт тоталне одбране (сходно јавно доступном сажетку) само је мањим делом отклонио. Тако је извршавање војне, радне и материјалне обавезе и даље остало наведено у оквиру мера које се предузимају као реализација цивилне одбране, док се *мобилизација* допунила са циљем „вођења неоружане борбе и отпора” (Stojković i dr., 2024: 7), чиме се, ваљда, хтела везати за *неоружану борбу*, иако остаје нејасно шта би та неоружана борба и отпор тачно требало да подразумевају и како се за њих мобилише становништво.

С друге стране, Концепт тоталне одбране заменио је формулацију „координације послова заштите и спасавања” новом формулацијом која гласи „координација послова цивилне заштите”. Овом изменом заправо се потврдило да цивилна заштита – која је према Закону о одбрани првенствено усмерена на *заштиту, спасавање и отклањање последица елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа и других већих опасности које могу угрозити становништво* (Закон о одбрани, 2007: чл. 4, став 4а) – представља важан део цивилне одбране иако је превасходно усмерена на „заштиту и спасавање у условима мирнодопских ванредних ситуација” (Jakovljević, 2022: 76). Цивилна заштита сасвим логично представља *основну компоненту система цивилне одбране због саме своје улоге, места и организације* (Jakovljević, 2022: 73). И зато није чудно што је систем цивил-

не заштите, и поред видљивих напора и постигнућа у постепеном нормирању цивилне одбране, која се могу пронаћи у Концепту тоталне одбране, до сада најдетаљније разрађен систем у оквиру правног поретка земље путем Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама из 2018. године.³ Без могућности да у оквиру овог рада улазимо дубље у детаље, довољно је напоменути да предметни закон дефинише типове јединица цивилне заштите, надлежности приликом њиховог успостављања, питања активне резерве и друга питања од значаја за њихово успостављање и функционисање (ZSRK UVS, 2018: чл. 79–87.). Поред чињенице да је систем цивилне заштите до сада у нормативно-правном смислу најбоље разрађен, донекле је заживео и у пракси па је тако недавно (март 2026. године) Скупштина града Београда усвојила одлуку о формирању батаљона цивилне заштите.

Све претходно наведено не значи, наравно, да је систем цивилне заштите у Србији у пуној мери изграђен и ефикасан, али показује да се на том пољу и у нормативном и у практичном смислу до сада највише одмакло.

1.2. Потреба свеобухватније тоталне одбране

Поред свих помака у изградњи система тоталне одбране, чини се ипак да је он преуско схваћен и да је потребно не само додатно проширити његов опсег (1.2.1.)

3 Пратећи у томе Стратегију одбране која предвиђа да ће се *нормативно-правним уређењем цивилне одбране, у складу са концептом тоталне одбране, прецизирати надлежности, повећати одговорност и унапредити оспособљеност субјеката система одбране у домену цивилне одбране* као и да ће Република Србија *унапредити припреме за цивилну одбрану и посебну пажњу посветити изградњи организационих капацитета за јединствено управљање цивилном одбраном* (Стратегија одбране, 2019: 41, 28), Концепт тоталне одбране дефинисао је управљачки део цивилне одбране преко образовања команди цивилне одбране које су организоване по територијалном принципу (Stojković i dr., 2024: 13–14).

већ отворити и расправу, засад у потпуности одсутну у српској доктрини, о питањима попут оног које се односи на „духовну одбрану” земље (1.2.2.).

1.2.1. „Тотална” или „свеобухватна” одбрана?

Анализа званичних докумената јасно указује на то да је срж концепта тоталне одбране у Србији уоквирена с једне стране, класичном војном одбраном која почива на императиву јачања војних снага, и с друге стране, цивилном одбраном чије је тежиште на мерама којима треба да се осигура континуитет државних органа у ванредној и ратној ситуацији, физички опстанак нације као и очување потребних материјалних ресурса у циљу како физичког опстанка, тако и потреба даље одбране земље. „Свеобухватност” се такође помиње као једно од основних начела тоталне одбране, али носи прилично недефинисано и уопштено, а у суштини, уско схватање тоталне одбране која према наведеном начелу „обухвата све друштвене делатности и укључује све субјекте система одбране” (Stojković i dr., 2024: 8). Другим речима, појам свеобухватности овде се налази на нижем нивоу од самог концепта тоталне одбране и њиме је ограничен.

Супротно томе, *свеобухватна одбрана* као генерички назив термин је који се чешће може срести у нордијским земљама (Финској, Шведској, Норвешкој) и који поред војне одбране, уз коју, наравно, неизоставно постоји обавеза служења војске, покрива читав низ домена и елемената

међу којима се нагласак ставља на идеју *отпорности друштва*.

Како поједини аутори примећују, наведене земље су својом добром праксом помогле дефинисање „политике отпорности” Северноатлантског савеза која се тако састоји од седам основних захтева: континуитет владе; одржавање енергетских ресурса; ефективно руковођење неконтролисаним покретима становништва; сталност у снабдевању водом и храном; способност суочавања са великим бројем жртава; држање у функцији телекомуникација и сајбер мрежа те снажан транспортни систем (Wither, 2020: 64). На истом трагу, у стратегијама свеобухватне/тоталне одбране наведених земаља помиње се и низ класичних елемената попут резерви хране, горива, сточне хране, одржавања склоништа, што је све блиско и концепту тоталне одбране у Србији.

Помињу се, међутим, и питања социјалне кохезије или квалитета јавног школства, која ипак премашују садржину српског концепта, чак и када помиње још једно „основно” начело као што је *живавост* које „обухвата отпорност, чврстину и способност људских и особину материјалних ресурса да се у сложеним условима одржи потребан ниво функционисања државе и друштва” (Stojković i dr., 2024: 9).⁴

На сличан, шири начин, концепт тоталне одбране Сингапура из 1984. године, поред војне и цивилне одбране препознаје још три важна домена тог концепта: психолошку одбрану; друштвену одбрану и наравно економску одбрану (Matthews, Zhang Yan, 2007: 380–381). Уз то се велика пажња поклања истраживању и развоју

4 И у овој дефиницији „живавости” провејава у филозофском смислу један материјалистички поглед на свет, како због чињенице да се то начело истовремено односи на људе и на материјалне ресурсе, тако и у изреци циља који се своди на одржање „потребног нивоа функционисања државе и друштва”. Такво виђење, уосталом, сасвим је у складу са укупним концептом тоталне одбране у Србији и његовом досадашњом разрадом.

високих технологија а знање и стручност у том домену схватају се као шеста, неписана компонента концепта тоталне одбране Сингапура (Matthews, Zhang Yan, 2007: 388).

Независно од појединачних разлика у организацији тоталне, односно свеобухватне одбране наведених земаља, заједнички именитељ свих тих концепата лежи управо у свеобухватном приступу одбрани од изазова, ризика и претњи.

На том трагу поједини домаћи аутори с правом инсистирају на увођењу и операционализацији сличног приступа. Полазећи тако од констатације да би Војска Србије „тешко била у стању да самостално реализује додељене мисије без ангажовања и систематске подршке читавог друштва”, Вељко Благојевић инсистира на потреби за организовањем свеобухватних концепата „тоталне одбране, укључујући цивилну, економску, социјалну, сајбер и психолошку одбрану”. При томе, аутор наглашава да у нашој земљи постоје претходна искуства која могу бити од користи приликом разраде и примене свеобухватне одбране:

„Концепт општенародне одбране и друштвене самозаштите који је постојао у СФРЈ представља солидан теоријски и искуствени оквир за ’организовање, припремање и функционисање [...] друштва у одбрани и заштити слободе, независности, суверенитета, територијалне целовитости’ (SSNO1987, 38-39). Када се изузму идеолошке одреднице, наведени модел представља изузетно добру организациону и функционалну основу за изградњу концепта свеобухватне одбране (...) Ипак, реч је о моделу који има традицију у

нашем друштву и постоји могућност да се на његовим организационим и функционалним основама формира савремени систем свеобухватне одбране (...)” (Благојевић, 2022а: 137-138).

Несумњиво је да искуство општенародне одбране и друштвене самозаштите која је постојала у бившој Југославији може у практичном смислу, у много чему, послужити као пример за даљу изградњу тоталне одбране у Србији.⁵ Несумњиво је, такође, да треба изузети тадашње идеолошке одреднице како то сугерише аутор. Остаје, међутим, суштинско питање – може ли у данашњем свету бити тоталне односно свеобухватне одбране без икаквих идеолошких одредница? Да ли је то уопште могуће учинити без директних негативних последица за очување и одбрану националних интереса? Ово питање, које се ни једном речју, нити једним словом, не отвара у корпусу академских радова о проблематици тоталне одбране, вероватно представља највећи изазов и дубински проблем за одбрану и очување националних интереса данас – очување у чијој функцији се тотална одбрана и налази.

1.2.2. Питање „духовне одбране”

Очување постојања и заштита српског народа где год он живи један је од националних интереса који је дефинисан Стратегијом националне безбедности Републике Србије. „Остварењем тог интереса унапређује се демографски потенцијал, јача се национално јединство, култура и родољубље, и развија свест о националном идентитету”, тврди се даље

5 Организација територијалне одбране, руковање ваздушним пушкама у завршним разредима средњих школа, као и изучавање предмета „Општенародна одбрана и друштвена самозаштита СФРЈ” на високошколским институцијама и факултетима само су неки од облика различитог нивоа општости који су били примењивани.

у Стратегији (2020: 32). Оставићемо по страни чињеницу да је и овде погрешно постављена секвенца, те да ствари стоје управо обрнуто: унапређење демографског потенцијала, јачање националног јединства, културе и родољубља, као и развијање свести о националном идентитету обезбеђују опстанак, односно постојање српског народа.

Важније од тога лежи у чињеници да се наспрам овако дефинисаног националног интереса – а неупитно је да су постојање српског народа и опстанак државе Србије по природи ствари први циљ којем све остало мора бити подређено – у српским стратешким документима, иако се наводе како војни тако и невојни ризици, изазови и претње, одвраћање искључиво помиње у контексту војних претњи као „одвраћање од оружаног угрожавања” (Ministarstvo odbrane Republike Srbije, 2020a: 36) (Ministarstvo odbrane Republike Srbije, 2020b: 25, 27, 46). Мора се, међутим, поставити питање да ли невојни изазови, ризици и претње могу имати чак и разорнији утицај на национални интерес постојања српског народа од војних, те да ли следствено томе концепт тоталне одбране мора бити додатно проширен.

Поједини аутори, попут Вељка Благојевића, о наведеној потреби већ су говорили, о чему сведочи следећи пасус:

„Окосницу ефикасног одвраћања недовосмислено чини систем одбране, чије је доктринарно опредељење засновано на свеобухватној одбрани. Ипак, савремене безбедносне претње Републици Србији нису само војне природе, већ све чешће попримају и друге тзв. асиметричне (хибридне) форме, које захтевају ангажовање читавог друштва за њихово одвраћање. Због тога је неопходно да се конципира функционални систем

одвраћања који би требало да обезбеди свеобухватно, поуздано и циљно усмерено одвраћање од савремених безбедносних претњи, које не подразумева само традиционално одвраћање војним и политичким, превасходно дипломатским средствима. Нови концепт одвраћања треба да обухвати широк спектар одговора на угрожавање безбедности од војних, преко политичких, економских, енергетских, до *културних* [курзив аут.] и сајбер претњи”, (2022b: 140).

У цитираном пасусу посебно је занимљив један „моменат” – који је одшкринуо врата важном питању *свеобухватности* претњи. Реч је о „културним” претњама које аутор набраја међу класичнијим војним, политичким, економским, енергетским и сајбер претњама. Шта би тачно требало да представљају те „културне” претње? Ово је питање у данашњем свету вероватно од пресудног значаја за опстанак нације, али је, нажалост, апсолутно запостављено и неотворено у српској доктрини.

Да ли се тако, рецимо, културни образац Запада данас, његове вредности и доминантна идеологија могу означити као изазов, ризик или претња по српске националне интересе? Да ли идеолошка матрица радикалног индивидуализма, којом се растварају сви колективни идентитети и оквири – самим тим и поодавно већ разграђено осећање патриотизма и националног идентитета – представља претњу? Да ли доминантна идеологија Запада која је претходила и која је омогућила националну и етничку метаморфозу друштава Западне Европе представља претњу која се мора узети у обзир када се промишља тотална, односно свеобухватна одбрана? Да ли деконструкција елементарних идентитета, попут родног идентитета, пред-

ставља неку врсту изазова, ризика или претњи? Да ли, рецимо, „цивилизација” Кончите Вурст (Conchita Wurst – мушкарца/жена са брадом који је певао / која је певала и освојила прво место на Евровизији 2014. године да би крајем исте године била позвана да наступа испред Европског парламента) – која није овде тек епифеномен, већ суштински појавни облик – представља претњу за српске националне интересе?

Другим речима, да ли се у оквиру данас доминантне цивилизације „првог лица јединице” уопште може ефикасно градити прво лице множине („ми”), без којег нема ни патриотизма, ни националног идентитета, па самим тим ни потребе за одвраћањем, односно свеобухватном одбраном (Scruton, 2016, 49).

Иако превазилази оквире овог рада, у склопу свеобухватне одбране неминовно се мора поставити питање идеолошке или духовне одбране. Пример Швајцарске „духовне одбране” која је организована пред други светски рат и током хладног рата, као покушај идеолошког отпора ауторитарним режимима и одбране швајцарских вредности може у много чему бити поучан (Mohler, 2018; Privat, 1969; Lusenti, 2025).

Када се анализира српски Концепт тоталне одбране, јасно је колико се у овом аспекту проблеми напосто не поимају. У том погледу крајње је карактеристичан осврт на улогу „образовно-васпитних установа” и „научноистраживачких организација”, које би морале имати водећу улогу у дефинисању и остварењу духовне, односно идеолошке одбране (уз медије и садржаје масовне културе као и, врло вероватно, Српску православну цркву). У Концепту тоталне одбране, пак, наведене институције искључиво се спремају за

успешно (материјално) функционисање у ванредном и ратном стању.

Видели смо, дакле, да се концепт тоталне одбране у Србији постепено разрађује и нормира. И колико год се чинило да ствари у том погледу не иду довољно ефикасно и брзо; колико год се чинило да је сам концепт преуско схваћен те да је чак и у том ужем опсегу недовољно остварен; колико год је један неизмерно важан аспект свеобухватне одбране, као што је духовна, односно идеолошка одбрана и за доктрину и за практичаре ван граница појмљивог, остаје чињеница да се ради о невероватно комплексном подухвату који се, наравно, може и мора критички посматрати, али за који се мора признати да су одређени кораци направљени те да је сваки од њих изискивао извесан труд и количину људских, материјалних и временских ресурса. Ипак, мимо недостатка на које смо указали у првом делу рада, поставља се још једно суштинско питање: постоје ли у Србији темељни предуслови за разраду и примену концепта тоталне, односно, свеобухватне одбране?

2. НЕПОСТОЈАЊЕ ТЕМЕЉНИХ ПРЕДУСЛОВА ЗА ОСТВАРЕЊЕ ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ?

Као војно неутрална држава, Србија је приморана на унутрашње уравнотежавање (*Internal balancing*). Оно подразумева, у одсуству могућности склапања одбрамбених савеза, јачање и увећавање сопствених војних капацитета. Поред наведеног, међутим, у теорији је нашироко прихваћен став да унутрашње уравнотежавање, поред јачања војних капацитета, подразумева и широк спектар активности усмерених на јачање невојних капацитета – од управних капацитета и јачања

државних институција па све до, рецимо, заштите економски и привредно важних субјеката од спајања и преузимања чији би носиоци били страни актери (Lenihan, 2018).

Утолико снага и ефикасност институција несумњиво представљају један од важних предуслова како за успешну разраду, тако и за спровођење концепта тоталне одбране. Видећемо да је испуњење наведеног предуслова у Србији крајње проблематично и да представља значајан изазов, чак и препреку, за успешно остварење тоталне, односно свеобухватне одбране (2.1.). Постоји, међутим, и један дубљи проблем када је у питању Србија. Он се односи на стратегијску дилему са којом се земља суочава и од чијег ће решења непосредно зависити судбина и војне неутралности, и концепта тоталне одбране који из ње проистиче (2.2.).

2.1. Значај институција у унутрашњем уравнотежавању

Постојање снажних и кредибилних државних институција вишеструко је важно за спровођење јавних политика, нарочито овако комплексних као што је политика одбране земље (2.1.1.). У Србији, међутим, постоје контекстуални проблеми који сваки покушај унутрашњег уравниотеживања чине тешко остваривим (2.1.2.).

2.1.1. Ефикасност, стабилност и друштвена кохезија

Кренимо овде са два цитата:

„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” (Милковски и Божић, 2023. стр. 25);

„Кључни услов за веродостојност стратешког одвраћања јесте политичка стабилност и функционисање институција (...) Изградња поверења у њих, кроз борбу против корупције, њихову деполитизацију и професионализацију, услов су њиховог правилног функционисања без којег нема ни стратешког одвраћања. То је, наравно у тесној вези са изградњом политичке културе која негује толеранцију и културу дијалога, посебно у домену јавне комуникације” (Миленковић, Суботић, 2022: 60–61).

У оба наведена цитата међусобно су повезане категорије правне државе („једнак третман према закону”), функционисања институција и следствено поверења у њих, борбе против корупције и друштвене кохезије, које се с правом везују за тоталну одбрану и стратешко одвраћање.

Наиме, значај снажних и ефикасних институција огледа се у барем две равни. Прво, нашироко је прихваћен став да је способност државе која почива на ефикасним институцијама предуслов за унутрашње балансирање јер су „државе са већим капацитетом да убирају приходе, мобилишу ресурсе и регрутују војно особље у одговарајућем временском року спремније да одлучујуће реагују на системске притиске” за разлику од држава са „слабијом мобилизацијом, екстракцијом ресурса и управним капацитетима” (Borges et al. 2025: 2, 3). У историјском смислу, неколико последњих деценија 19. века у Србији пружају добру илустрацију неопходности изградње државних институција које су позване да спроведу и одговарајуће – и у овом случају успешне – реформе система одбране (Blagojević, 2022b: 84–104).

Друго, потреба снажних и ефикасних државних институција потврђује се и у негативном смислу, дакле, онда када оне недостају. У таквим ситуацијама не само што је осетно смањен капацитет државне управе – а самим тим и способност за елаборацију и спорвођење јавних политика – већ је доведен у питање и један значајнији елемент као што је друштвена кохезија. Ова последња категорија, која представља „неку врсту друштвеног цемента који повезује чланове групе” и чију суштину, како тврди Владан Станковић „део социолога своди на значење сила које држе чланове групе на окупу услед: узајамног афективног привлачења, заједничких интереса, норми и привржености заједници чланова групе”, или чак изједначава са „друштвеном солидарношћу” (2018: 63), представља угаони камен свих колективних подухвата. Када друштвена кохезија није довољно чврста, политичка нестабилност је присутнија, баш као и друштвене поделе и немогућност постизања консензуса, што све скупа представља озбиљан хендикеп за разраду и примену концепта тоталне, односно свеобухватне одбране. Уосталом, довољно је у светлу реченог подсетити на хитну потребу поновног увођења војног рока, које, како примећују поједини аутори, „захтева пажљиву политичку и друштвену расправу” (Golubović i dr., 2025: 99). Такву расправу је по природи ствари лакше водити и доћи до позитивног исхода у друштву са јаком кохезијом и политичком стабилношћу него у друштву које је подељено и у којем не постоји поверење у институције. Професор Данило Вуковић не каже другачије када наглашава да „поверење у институције представља предуслов функционисања и легитимности демократског поретка и око тога постоји широка

сагласност у савременој друштвеној науци. Што је поверење у институције веће, то је већа подршка демократском политичком поретку, а он сам је стабилнији (...) Коначно, поверење у институције олакшава политичарима да управљају државом, дајући им више маневарског простора за доношење одлука, некада тешких” (Vuković, 2022: 195).

2.1.2. Контекстуални проблеми савремене Србије

И овде долазимо до проблема у којем се Србија налази данас. Наиме, сва релевантна истраживања показују да је степен перцепције корупције као и неповерења у институције прилично висок. У таквим околностима – дакле околностима присуства корупције или перцепције о њој, неједнакости пред законом и следствено томе, неповерења у институције – ниво друштвене кохезије неминовно доживљава брзу ерозију.

На то да се Србија управо налази у једном таквом стању указује и чињеница да је уназад неколико година политичка нестабилност у земљи постала правило. О овоме можда понајбоље сведоче редовни и прилично масовни протести те нарастајуће тензије у подељеном српском друштву (протест „Стоп крвавим кошуљама” из 2018. године био је тако један од првих масовнијих протеста који су се касније периодично јављали, између осталог и након неколико страшних трагедија попут масовног убиства у Огледној основној школи „Владислав Рибникар” 2023, те пада надстрешнице на Железничкој станици у Новом Саду 2024. године).

За предметни рад није, наравно, од пресудног значаја ући у разлоге оваквог стања ствари иако је потпуно јасно да партијско

овладавање државом, њеном привредом и друштвом, из ког су проистекли клијентелизам и корупција, партијска патронажа и неједнакост пред законом, а самим тим и перцепција корупције код грађана као и неповерење у институције, представља основни узрок садашње ситуације.⁶

Важније је нагласити да не може бити говора о свеобухватној одбрани без постојања вере у општи интерес и јавно добро, а последично и солидарности те спремности на жртву. У том смислу су постојање правне државе, поштовање принципа уставности и законитости као и демократских процедура, деловање независног правосуђа и владавина меритократије, нужни елементи легитимности сваког поретка. Они су услов поверења грађана и народа у институције, те један од значајних услова стварања осећаја солидарности и припадности заједници.

Остаје, ипак, чињеница да је реч о контекстуалним изазовима са којима се Србија суочава и да су они, као такви, решиви. Наравно, несумњиво је да представљају препреке за спровођење српског стратешког одвраћања преко реализације концепта тоталне одбране. Уосталом то се види и из врло спорог спровођења наведене одбрамбене политике. Чак и ако би се узело у обзир да државна власт од 2008. до 2012. године можда није била искрена у намерама да начелу војне неутралности омогући неопходну разраду у виду оства-

рења тоталне одбране (уосталом, управо је у том периоду обустављена обавеза slu-жења војске), период од 2012. године до данас био је довољно дуг (14 година) да се на том пољу ствари кудикамо прецизније нормативно уреде и спроведу. Чињеница да се није пуно постигло у односу на временски период који је био на располагању свакако говори у прилог тези о недо-вољном капацитету српских институција. Али, као што смо рекли, наведени изазови и контекстуални проблеми данашње Србије нису, сами по себи, непремостиви. Чини се, међутим, да постоји један дубљи разлог који истински угрожава разраду и примену концепта тоталне одбране. Овде долазимо до већ помињане „стратедијске дилеме” с којом се Србија суочава.

2.2. Нужно решавање „стратедијске дилеме”?

Војна неутралност Србије је 2007. године проглашена последицом неповољног стратедијског окружења с једне, и воље Србије с друге стране да се и даље бори за своје националне интересе – на првом месту за своју територијалну целовитост. Другим речима, војна неутралност Србије као и концепт тоталне одбране који из ње проистиче, у функцији су борбе за очување виталних националних интереса Републике Србије. Ако се од наведене одбране одустане, и одлука о војној неут-

6 Данило Вуковић је у књизи „Правна држава и поредак у сенци” оголио велики број механизма који су на делу у данашњој Србији и дао прилично прецизан пресек стања разоткривајући постојање једног паралелног „поретка у сенци”: „У Србији, међутим, постоји и други „свет” и тај други „свет” чине припадници политичке и економске елите и у њему не важе сва правила која важе у првом (...). Грађани те „друге” привилеговане Србије могу прекршити законе о јавним набавкама или буџетска правила и остати некажњени. Могу преусмерити јавна средства приватним фирмама без конкурса и остати некажњени. Могу склапати уговоре којима се јавна својина уступа приватним фирмама и остати некажњени. Могу узимати провизије за јавне радове и остати некажњени (...) Српска политичка елита је, у принципу, некажњива за кршење закона и злоупотребу јавних ресурса и положаја. То се види на основу чврстих индикатора као што је број оптужених и осуђених – у последње две деценије сасвим мали број државних и партијских функционера одговарао је пред судовима и био осуђен за своје поступке” (Vuković, 2022: 80, 91).

тралности и тотална одбрана у највећем делу губе смисао свог постојања. До данас није у потпуности јасно шта Србија заиста жели, о чему сведочи некохерентност њене спољне политике (2.2.1.). Јасно је, међутим, да ће од (гео)политичког избора Србије директно зависити даља судбина војне неутралности и тоталне одбране (2.2.2.)

2.2.1. Некохерентност српске спољне политике

Дипломатија сама по себи представља важан инструмент у рукама државе и подједнако значајан елемент стратегије одвраћања и свеобухватне одбране, те зато њена некохерентност увек има само штетне последице. Овде, међутим, говоримо о некохерентности која умногоме превазилази питање ефикасности спољно-политичких инструмената јер непосредно задира у само постојање одбрамбене оријентације Србије и њеног стратешког одвраћања.

Наиме, опредељујућа спољнополитичка оријентација која је идентификована као један од седам националних интереса у Стратегији националне безбедности – а реч је о *европским интеграцијама и чланству Србије у Европској унији* – налази се у директној супротности са *очувањем суверености, независности и територијалне целовитости* који се наводи као први национални интерес.

Ова чињеница навела је поједине ауторе да с правом нагласе *стратегијску дилему* у којој се Србија данас налази и „која јој отежава формулисање и имплементацију делотворних стратегија ради остваривања и заштите њених националних интереса”: „У политичкој и најширој српској јавности, стратегијска дилема присутна је у форми општег утиска да је

Србија стављена у незавидну позицију да бира између остваривања и заштите њена два витална национална интереса – територијалне целовитости и економског развоја земље”, настављајући нешто даље речима да српски национални интерес који се односи на очување суверености, независности и територијалне целовитости „и даље знатно угрожавају оне западноевропске земље, чланице ЕУ, које су у оквиру НАТО агресије на СР Југославију 1999. године директно допринеле губитку [ефективног – прим. аут.] суверенитета Србије на територији Косова и Метохије. Те исте земље, које и даље пружају политичку подршку независности тзв. Косова, данас представљају највеће инвеститоре и трговинске партнере Србије” (Vračar, Stanojević, 2019: 295, 303).

Другим речима, потпуно је јасно да се борба за Косово и Метохију, односно територијалну целовитост државе и европске интеграције напосто међусобно искључују. Уосталом, више пута је јавно и јасно назначено да признање сецесије Косова и Метохије представља један од кључних услова за пријем Србије у чланство. О томе сведочи и чињеница да су обавезе проистекле из тзв. Француско-немачког споразума (Споразум о путу ка нормализацији односа од 27. фебруара 2023. године), као и његовог анекса из Охрида (Имплементациони анекс Споразума о путу нормализације односа између Косова и Србије од 18. марта 2023. године) постале саставни део преговарачког поглавља 35.

Пре него што се вратимо на поменуте споразуме, важно је још једном нагласити да наведена стратегијска дилема директно утиче на концепт тоталне одбране и његову примену, те да он према начину решавања дилеме може бити у потпуности обесмишљен.

Наиме, видели смо да је концепт тоталне одбране директна последица политичке одлуке о војној неутралности из 2007. године. Сама одлука о војној неутралности опет, директна је последица политичке воље да се направи отклон од НАТО-а због његове „укупне улоге, од противправног бомбардовања Србије без одлуке СБ до Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО „коначан орган власти у независном Косову” (Rezolucija NSRS o Zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, 2007). Из претходно реченог потпуно јасно произлази да политичка одлука о војној неутралности – а самим тим и концепт тоталне одбране који из ње нужно проистиче – представља инструмент у борби за територијалну целовитост земље и неприхватање сецесије Косова и Метохије. Ако би се поменута сецесија ипак прихватила зарад чланства у Европској унији, сама одлука о војној неутралности у највећем делу изгубила би смисао постојања (што због нестанка основног разлога њеног успостављања, што због правне обавезе усаглашавања српске спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ). Стога је од највећег значаја да се Србија коначно јасно определи и реши „стратегијску дилему” пред којом се налази. У супротном, и у одсуству јасног стратешког правца, једноставно не постоји могућност темељне изградње било каквих одбрамбених или спољнополитичких механизма.

2.2.2. Неопходност избора

Неопходност решавања стратегијске дилеме отвара још једно крупно питање за остварење концепта тоталне одбране. Реч је о постојању кохезије друштва на јед-

ном дубљем нивоу од претходно поменутог. Не говоримо, дакле, овде о поверењу у институције и свим могућим негативним последицама партијске државе, нити је уопште реч о контекстуалним друштвеним и политичким кризама, колико год оне дубоке биле. Овде је реч о одсуству друштвене кохезије и консензуса када је реч о конститутивним питањима једне нације (мада је сасвим извесно да одсуство консензуса о конститутивним питањима утиче и на појаву различитих контекстуалних политичких и друштвених криза). Реч је о чврстости идентитетско-идеолошког утемељења једне нације које једино може представљати и онај главни, дубински ослонац тоталне, односно свеобухватне одбране.

У случају српског народа, извесно је да су велики историјски дисконтинуитети – нарочито током XX века (биолошки дисконтинуитет балканских и Првог светског рата / државноправни и политички дисконтинуитет југословенства / идеолошки дисконтинуитет комунизма) – прилично размагнетисали српски национални компас и учинили да ни данас не постоји, унутар српских елита, консензус о низу конститутивних питања – од питања националног писма до питања територијалне целовитости земље. Вероватно су наведени дисконтинуитети (као и историјско и цивилизацијско бивствовање на линијама разграничења царстава и вера) учинили да су се развили и различити начини размишљања, односно различита виђења судбине и будућности српског народа. Тако су, пратећи у томе Филипа Ејдуса (Ejdus, 2008), Врачар и Станојевић, нагласили постојање две стратешке културе: *национално-слободарске* и *грађанско-демократске*, као основ подељености српских елита. Та подељеност када

„би се са нивоа политичке елите спустила на ниво интелектуалне елите, а посебно на ниво грађана (...) сасвим [би се] јасно указала у свом правом облику. Њени индикатори несумњиво су често присутна питања у свакодневном друштвенополитичком животу Србије, попут 'Косово или Европска унија', 'ОДКБ или НАТО', 'Русија или Америка', 'достојанство или материјална сигурност' и слично томе" (2019: 305).⁷

На средње и дуже стазе потпуно је јасно да ова подвојеност мора у најмању руку бити ублажена, те да идентитетско-идеолошко утемељење, које подразумева и национално помирење, синтезу националне историје и стварање у потпуности доминантног наратива (може се рећи и стратешке културе), представља можда најважније питање које српски народ мора да реши а које се такође налази у директној вези са успешном разрадом и применом концепта тоталне одбране.⁸

Краткорочно, међутим, одлука о спољнополитичкој оријентацији земље, однос-

но европским интеграцијама Србије одредиће у потпуности и даљу судбину тоталне одбране. У случају чланства Србије у ЕУ, које неминовно подразумева прихватање сецесије Косова и Метохије, нема сумње да ће се временом одустати и од војне неутралности те од потребе за организовањем тоталне одбране.

На самом крају ипак се мора констатovati чињеница да, након прихватања тзв. Француско-немачког споразума којим се јасно изједначавају права Србије и „Косова“, те имплицитно признаје тзв. независност јужне српске покрајине (споразума који је иначе директно рађен по моделу Темељног споразума потписаног између две Немачке из 1972. године), све упућује на закључак како Србија постепено решава стратедијску дилему пред којом се налази. Начин на који изгледа да је сада решава, представља, по свему судећи, апсолутно највећи изазов за опстанак идеје и одлуке о војној неутралности Србије и примену концепта тоталне одбране.

7 „Национално-слободарска стратешка култура Србије има дубље историјске, симболичне, па чак и психолошке корене. Она је производ вишевековне борбе српског народа за еманципацију од страних освајача, те се упоришни историјски моменти у стварању и испољавању ове културе углавном налазе у војним победама и поразима, од немањихке Србије до данас. Кључне вредности на којима је ова култура утемељена јесу слобода, независност, колективизам, православље, част, хероизам итд., а њен концепт заснован је претежно на етничком, духовном и цивилизацијском српском националном идентитету. Снажно уверење ове стратешке културе јесте да је Русија цивилизацијско упориште Србије, док се, услед негативног историјског искуства, Турска, Немачка, Аустрија, САД, као и многе западноевропске земље, условно, сматрају противницима српским националним интересима. У погледу одбрамбене политике став о евентуалном учлањењу Србије у НАТО апсолутно је негативан, док се, с друге стране, снажно подржава повезивање са ОДКБ. Грађанско-демократска стратешка култура може се посматрати као резултат историјски релативно кратког демократског периода Србије, током којег је њено друштво било претежно оријентисано ка еманципацији од унутрашње, а не спољне политичке доминације. Вредности на којима се ова култура заснива јесу европска политичка баштина, затим индивидуализам, демократија, либерализам, владавина закона, људска права, невољност употребе оружане силе итд. Њен концепт заснован је, претежно, на грађанском и световном српском националном идентитету. Кључно уверење ове стратешке културе јесте да су Европа и Запад недвосмислено културно, политичко и цивилизацијско одредиште Србије. Иако њени представници не баштине изразиту русофобију, они су више склони партнерским, али не и блиским савезничким односима са Русијом. У погледу одбрамбене политике, према мишљењу представника ове културе, НАТО је најбоља одбрамбена опција Србије" (2019: 304–305).

8 Повратно, добра разрада и примена концепта тоталне одбране, која би, између осталог, предвидела много амбициознију улогу за образовно-васпитне институције, као што би морала предвидети и снажну компоненту која се односи на духовно-идеолошку одбрану, утуцала би на жељено смањење, а у перспективи и нестајање наведене идејне подвојености српских елита, грађана и народа.

ЗАКЉУЧАК

Од 2007. године и проглашења војне неутралности Србије уложен је одређен напор у циљу разрада и примене концепта тоталне одбране као јединог могућег модалитета одвраћања који, у недостатку нуклеарног оружја, стоји на располагању војно неутралној држави. Као што смо видели, на том путу Србија се суочила са великим бројем изазова. Најважније препреке, међутим, не налазе се у недовољно широко схваћеном појму тоталне одбране који, овако како је тренутно дефинисан, превиђа низ невојних претњи које долазе из равни културе и идеологије. Не налазе се ни у чињеници да Србија пролази кроз период политичке нестабилности и слабљења друштвене кохезије. Све су то, наравно, отежавајући фактори када је реч о примени једне тако захтевне и надамце комплексне јавне политике као што је политика одбране која се заснива на тоталној, односно свеобухватној одбрани.

Највећи изазов заправо лежи у стратегијском окружењу – оном истом окружењу које је 2007. године и изнедрило политику војне неутралности и тоталну одбрану као нужност тог избора. Тада је Србија одлучила, након врло тешке транзиције и ратова с краја 20. века, да се настави борити за своје националне интересе. Данас се и даље суочава са, скоро па непромењеним параметрима унутар стратегијског окружења. Велики део држава Запада и Европске уније од Србије захтева да се одрекне дела своје територије. Србија је, и поред тог захтева, и даље на тзв. европском путу. Наведена противречност чини да ниједна основа српске политике, а нарочито не спољне и одбрамбене, не може бити јасна и кохерентна. Више од тога, наведена противречност, чије се решавање, барем при-

видно, избегава, показатељ је и одређене слабости српских елита као и саме државе. Остаје, међутим, чињеница да истинска разрада и примена концепта тоталне одбране захтева да се наведена противречност реши, и то на начин који би био доследан разлозима због којих је на првом месту наведени концепт и дефинисан као циљ и модалитет стратешког одвраћања Републике Србије.

REFERENCE

Blagojević, V. (2022a). Strateško promišljanje vojne neutralnosti Srbije: Mogućnosti, izazovi i rizici. *Srpska politička misao, posebno izdanje*, 123–146.

Blagojević, V. (2022b). *Moć i sila*. Medija centar „Odbrana“.

Borges, L., Ross Smith, N., & Eslami, M. (2025). State capacity, military modernisation, and balancing: A conditional model of state capacity neoclassical realism. *Review of International Studies*, 1–20. <https://doi.org/10.1017/S0260210525000051>

Đukić, A., & Vuletić, D. (2023). Organizacija sistema odbrane prema konceptu totalne odbrane na primeru Švajcarske, Švedske i Srbije. *Međunarodni problemi*, 75(4), 621–647.

Ejdus, F. (2008). Security, culture and identity in Serbia. *Western Balkans Security Observer*, (7–8), 38–64.

Gauthier, C. (2020). *Le service militaire en Europe : Idée dépassée ou renouveau ?* Les publications des jeunes IHEDN. <https://jeunes-ihedn.org/wp-content/uploads/2020/06/Jeunes-IHEDN-Gauthier-Service-militaire.pdf>

- Golubović, M., Žnidaršič, V., & Stojković, D. (2025). Challenges of implementing the total defence concept in the defence system of the Republic of Serbia. *International Conference Knowledge-Based Organization*, 31(1), 96–103.
- Jakovljević, V. (2022). Teorijsko i normativno-pravno određenje civilne odbrane i civilne zaštite. U V. Cvetković (Ur.), *Pravni i bezbednosni aspekti upravljanja rizicima od prirodnih i antropogenih katastrofa* (str. 61–80). Naučno-stručno društvo za upravljanje rizicima u vanrednim situacijama; Pravni fakultet u Novom Sadu; Međunarodni institut za istraživanje katastrofa.
- Jovanović, M., & Budimir, Ž. (2014). Ka neophodnom preporodu srpske vojske. U S. Kurćubić Ružić (Ur.), *Ka srpskom stanovištu* (str. 127–152). Evro-Đunti.
- Jovanović, M. (2021). Pojam „evropskih vrednosti“: Između snažne proklamacije i suštinske neodređenosti. *Evropsko zakonodavstvo*, (76), 5–30.
- Jovanović, M. (2022). Značenja vojne neutralnosti Srbije. *Srpska politička misao, posebno izdanje*, 67–98.
- Jovanović, M. (2025). Protivrečnosti vojne neutralnosti i koncepta odvracanja: Primer Srbije. *Nacionalni interes*, 50(1), 63–87.
- Lindgren, F., & Ödlund, A. (2017). Total defence at the crossroads. In C. Hull Wiklund et al. (Eds.), *Strategic Outlook 7* (pp. 37–44). Swedish Defence Research Agency (FOI).
- Lusenti, A. (2025). Politique de sécurité de la Suisse : Vers un nouveau réarmement moral. *Stratos Digital – Revue scientifique militaire de l'Armée suisse*, 1–17. https://www.vtg.admin.ch/dam/de/sd-web/bos64ws-C1aA/stratos_digital_113_Lusenti.pdf
- Matthews, R., & Zhang Yan, N. (2007). Small country 'total defence': A case study of Singapore. *Defence Studies*, 7(3), 376–395.
- Milenković, M., & Subotić, M. (2022). Nevojni aspekti strateškog odvracanja. *Vojno delo*, (4), 52–63.
- Milkovski, V., & Božić, S. (2023). Koncept totalne odbrane u strategiji odvracanja Republike Srbije. *Srpska politička misao*, 80(2), 7–32.
- Milosavljević, B. (2021). Totalna odbrana: Koncept odvracanja odbijanjem neprijatelja. *Odbrana*, 18–24.
- Mohler, M. (2018). La défense spirituelle : La contre-propagande en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, (47), 109–119.
- Privat, E. (1969). À propos de la défense spirituelle. *Revue Militaire Suisse*, 114, 469–472.
- Scruton, R. (2016). *De l'urgence d'être conservateur*. L'Artilleur–Éditions du Toucan.
- Stanković, V. (2018). Društvena kohezija i njene institucije. *Srpska politička misao*, 62(4), 59–76.

- Stojković, D., & Radović, B. (Prir.). (2024). *Koncept totalne odbrane – sažetak*. Ministarstvo odbrane, Sektor za politiku odbrane, Uprava za stratejsko planiranje; Medija centar „Odbrana“.
- Lenihan, A. T. (2018). *Balancing power without weapons: State intervention into cross-border mergers and acquisitions*. Cambridge University Press.
- Vejl, L. (1991). *Civilna odbrana*. Vojnoizdavački i novinski centar.
- Veljković, S., Ostojić, M., & Žnidaršič, V. (2018). Izazovi popune Vojske Srbije aktivnom i pasivnom rezervom. *Vojno delo*, (7), 221–238.
- Vračar, M., & Stanojević, G. (2019). Strateška kultura i koncept totalne odbrane. *Vojno delo*, (8), 294–315.
- Vuković, D. (2022). *Pravna država i poredak u senci*. Mediterran Publishing.
- Wither, J. K. (2020). Back to the future? Nordic total defence concepts. *Defence Studies*, 20(1), 61–81.
- Živanović, V., & Radojević, S. (2024). Politika odbrane zasnovana na konceptu totalne odbrane. *Politika nacionalne bezbednosti*, 26(1), 165–188.
- Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2020a). *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*. Sektor za politiku odbrane, Uprava za stratejsko planiranje.
- Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2020b). *Strategija odbrane Republike Srbije*. Sektor za politiku odbrane, Uprava za stratejsko planiranje.
- Zakon o odbrani*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 116/2007. (2007).
- Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 87/2018. (2018).

TOTAL DEFENCE: A NECESSARY BUT STILL NONEXISTENT GROUND OF THE SERBIAN DETERRENCE STRATEGY

Keywords

*Military neutrality;
deterrence; total defence; civil
defence; internal balancing;
institutions; social cohesion.*

Author

*Dr. Miloš Jovanović is an
Assistant Professor at the
Faculty of Law, University
of Belgrade, Serbia.*

Correspondence

milosjovanovic@ius.bg.ac.rs

Field

Legal Sciences

Summary

As a militarily neutral state, Serbia has to rely on internal balancing in order to attain an effective deterrence strategy. Therefore, all the strategic documents of the Republic of Serbia – the National Security Strategy and the Defence Strategy – have defined the concept of total defence as a goal to achieve. Although significant steps have been realized in that complex undertaking – and notably the effort of the theoretical and normative elaboration of the concept – Serbia still faces many challenges of various kind in order to transform the concept of total defence into a set of practical and concrete measures that will constitute the foundation of the Serbian deterrence and help the country in the preservation and defence of its national interests. One of the problems resides in the fact that the understanding of the concept of total defence seems to be excessively narrow. By limiting the scope of total defence to its two classical components – the military defence on one hand and the civil defence on the other – a wide palette of measures and actions has been put aside and possible threats ignored. The question of possible cultural or ideological threats remained untackled and the idea of overall or comprehensive defence that would, for example, include spiritual defence, stayed completely out of range of the policy makers. But even with regard to the narrow understanding of the concept of total defence, some key elements are still missing, such as the mandatory military service or a full normative elaboration of the civil defence, let alone its practical implementation. Besides these problems, there is a more fundamental issue concerning the existence of necessary requirements for a successful total defence policy since internal balancing cannot be solely seen as the need for increasing military capacities. Moreover, it is a widely accepted theoretical concept today that internal balancing implies elements such as the strength and efficiency of state institutions, political stability, and social cohesion. Having this in mind, the particular context of Serbia – with a deficient democratic regime, political instability, institutional ineffectiveness, and a weakened social cohesion – is not a fertile ground for developing the concept of total defence. Finally, the most important challenge that Serbia is facing and that will determine the faith of both the military neutrality and the total defence that derives from it is the need of making a choice and of having a coherent foreign policy, which is, for the moment, still marked by contradictory goals of preserving the territorial integrity of the country and joining the European Union. If the final choice is made in favour of the EU accession – which necessarily means the acceptance of the secession of Kosovo and Metohija, it is more than likely that the strategic decision of the military neutrality will cease to exist since it will lose its main sense of purpose.

DOI

10.5937/politeia0-62645

Paper received on

07.11.2025.

Paper accepted for publishing on

19.05.2026.

