

прегледни рад  
достављен: 1. 04. 2024.  
прихваћен за објављивање: 26. 04. 2024.  
УДК 327(497.11)  
351.86(497.11)

Јована УТВИЋ\*

## ЗНАЧАЈ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЗА СПОЉНУ ПОЛИТИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### Апстракт

Кроз рад који се налази испред Вас покушаћемо да објаснимо нужност доношења Стратегије националне безбедности, порекло самих стратегија и њихову ефикасност у спровођењу спољне политике, а конкретно се односећи на Републику Србију. Стратегија националне безбедности је највиши стратешки документ наше земље, те самим тим обухвата најважније државне интересе, вредности, изазове, ризике и претње, како на унутрашњем, тако и на спољашњем плану. Обухватићемо најважнија питања, као што су војна неутралност Републике Србије, њен положај у региону и на међународном плану, као и како сваки од ових аспеката утиче на њену спољну политику. Доношење Стратегије националне безбедности на сваких десет година у нашој земљи значи и промене, унапређивање и осврт на деценијско искуство спровођења саме Стратегије, те увиђање пропуста и постављање приоритета.

**Кључне речи:** Стратегија националне безбедности, национални интереси, војна неутралност, спољна политика.

### 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Стратегија националне безбедности Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија) представља најважнији стратешки документ којим се утврђују основе политике безбедности у заштити националних интереса Републике Србије (Стратегија националне безбедности, 2009, Увод). Документ вишег нивоа у односу на Стратегију је Устав Републике Србије. Нестанак државне заједнице Србије и Црне Горе покренуо је питање израде стратешких докумената за политику националне безбедности наше земље. Међутим, Уставна повеља државне заједнице СЦГ није подразумевала Стратегију. Такође, Устав Републике Србије из 2006. године не садржи ниједну одредбу која се тиче израде таквог документа. Пратећи европске стандарде,

---

\* Мастер студент, Универзитет УНИОН Никола Тесла, Факултет за дипломатију и безбедност, Република Србија, utvicj@yahoo.com.

модернизацију држава, демократизацију и тренд доношења докумената важних за дефинисање изазова, ризика и претњи, циљева, положаја, вредности – одлуком Народне скупштине, 26. октобра 2009. године усвојена је прва стратегија Републике Србије. Носилац израде било је Министарство одбране.

Што се тиче саме стратегије националне безбедности у општем смислу, у науци се говори о елементима теоријске основе: 1. основни теоријски приступи, 2. дефиниција основних појмова, 3. однос стратегије националне безбедности и докумената вишег нивоа општости, 4. однос стратегије националне безбедности и докумената истог нивоа општости, 5. однос стратегије националне безбедности и докумената нижег нивоа општости (Крга, 2017, 22-23). Стратегија се као појам уводи први пут већ у античкој Грчкој, а у првобитном значењу везује се највише за војску, с обзиром на то да су за потребе рата војне структуре и њихова организованост и спремност биле кључне (Крга, 2017, 24). Од почетка 20. века па све до данас, овај појам постаје све значајнији, премда је заштита суверенитета и територијалног интегритета један од основних задатака сваке државе. Стога, бивајући сведоцима савремених промена, кретања међународне заједнице ка формирању нове безбедносне политике, процеса глобализације, демократизације друштва, неопходност доношења стратегије националне безбедности постаје тренд, али првенствено основа која води одређеним циљевима који се у њој иницијално и налазе. Говорећи о стратешким и стратегијским циљевима, важно је раздвојити та два појма: стратешки циљеви су дугорочни, док су стратегијски циљеви управо кораци који су неопходни за доследно испуњење стратешких. Оно о чему говоре научници у оквиру стратегија јесте државна стратегија, тј. „велика стратегија“, чија би сврха била потпунија од постојећих сличних аката, међутим још увек се врше анализе из друштвено-хуманистичких области, зарад бољег разумевања потреба које би иницирале израду оваквог документа. Године 2019., након низа догађаја, као што је светска економска криза, интервенције на Блиском Истоку, криза у Украјини, који су изменили токове и безбедносну политику, како земаља Европе, тако и света, донета је нова Стратегија националне безбедности наше земље. Носилац израде Нацрта Стратегије била је посебна радна група коју су чинили Министарство одбране, представници Генералног секретеријата председника Републике Србије, представници других надлежних министарстава, Безбедносно-информативне агенције, и Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података. Оно што разликује стратегије из 2009. и 2019. јесу поглавља која су након 10 година од израде прве Стратегије прилагођења новим изазовима, ризицима и претњама, безбедносна политика прилагођена је европским стандардима и јасна је европска оријентација, секте више нису једна од одредница угрожавања безбедности, масовне миграције постају претња националној безбедности, док је питање очувања Аутономне покрајине Косово и Метохија у саставу Републике Србије значајно наглашеније (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019). Још једна важна разлика јесте поглавље које се

односи на спровођење саме Стратегије, које је унапредило разумевање документа у јавности, тиме прецизирајући општа места, и смер у којем се креће наша земља, ради остваривања националних интереса и политике. Такође, Савет за националну безбедност одређен је као чинилац управљачког дела система националне безбедности. У закључку актуелне Стратегије наводи се да је она динамичан документ (Стратегија националне безбедности републике Србије, 2019), те је на овај начин „најављен“ процес измена у складу са новим безбедносним изазовима.

У раду ћемо се концентрисати на Стратегију националне безбедности, али је важно напоменути да је Стратегија одбране, као стратешки документ нижег типа, креиран на основу највишег стратешког документа.

## 2. ЗНАЧАЈ ДОНОШЕЊА СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Свака међународно призната држава одликује се основним, најважнијим елементима: територија, становништво, суверена ефикасна власт (Мијалковић, 2015, 39), и у вези са тим заштита и очување управо ова три феномена у пракси захтева одређене ресурсе и планове – како задржати стабилан положај у међународној заједници и како се супротставити потенцијалним претњама. Период од првих година 21. века обликовао је потребу за проширеним дефиницијама одређених појмова, тако појам суверенитета данас слободно можемо да назовемо „клизавим тереном“. Иако прецизно дефинисан, суверенитет у свом изворном облику губи значење полиферацијом оружја за масовно уништење. Жан Жак Русо описао је сувереност епитетима „неограничена, света, неповредива, неотуђива и недељива“ (Русо, 1993, 43-45). Међутим, због све шире мреже међузависности уочи процеса демократизације друштва поставићемо конкретно питање: да ли је правна сувереност и права сувереност? На основу наведеног, данас су „право“ суверене државе управо оне које поседују оружје за масовно уништење. Остатак међународне заједнице остаје у извесним зависничким односима са осталим државама и организацијама. Међународне организације и заједнице као наддржавни ентитети формирају спољну политику земаља широм света, и због тога се претпоставља и постојање стратешких докумената, у циљу индивидуализације државе као субјекта међународног права у свету међузависних односа. Закључујемо, значај доношења стратегија, а посебно Стратегије националне безбедности Републике Србије, као јавног документа, огледа се у изношењу јасних ставова, постављању циљева и дефинисању односа и процеса унутар државе, али и у региону и на међународном плану. Постојање Стратегије као највишег стратешког документа означава и прекурсор за развијање осталих стратегија, као што су за развој здравственог система, школског система, привреде итд.

### 3. ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Неутрална држава је она која не учествује у рату и непристрасно се односи према њеним актерима (Гаћиновић, 2018, 23-38). Такође, неутрална држава не сме да дозволи прелаз оружја, трупа, муниције као подршку некој од зараћених страна, нити да омогући да се на њеној територији поставе радио-телеграфски или неки други уређаји у сврху помоћи зараћеним странама (Гаћиновић, 2018, 23-38). Државе, како наводи Гаћиновић (2018, 23-38) могу да буду привремено и стално неутралне, што значи да могу да буду у одређеном сукобу неутралне (привремено), али и, од Бечког конгреса 1815., када се уводи термин сталне неутралности, стално одређене интересима који захтевају генерално неутралност, са неотуђивим правом на одбрану од агресије, ако до ње дође. Молдавија је прва европска држава која је прогласила неутралност од пада Берлинског зида тако што је донела Устав 1994. године у ком је унилатерално прогласила сталну војну неутралност (Благојевић, 2016, 240-258). У оквиру питања војне неутралности, године 2007. Народна скупштина Републике Србије изгласала је Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка. У оквиру Резолуције наводи се да Народна скупштина проглашава војну неутралност у односу на постојеће војне савезе (Резолуција о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије, 2007). Већ у уводном делу Стратегије (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019) наводи се да су њена полазишта: очување суверености и територијалне целовитости, војна неутралност, брига о српском народу ван граница Републике Србије, европске интеграције и ефикасна правна држава. Одлука о војној неутралности наше земље сматра се политичком одлуком, као и да се идеја о њој родила сецесијом јужне српске покрајине и улоге НАТО, али и сила Запада (Јовановић, 2022, 67-99). Дакле, окидач војне неутралности био је отклон Србије према НАТО пакту. На тај начин се дефинисала спољнополитичка и безбедносна оријентација (Јовановић, 2022, 67-99). Према Стратегији војна неутралност јесте одуство чланства у војно-политичким савезима, али да то не значи да постоји препрека за развој партнерске сарадње кроз програм Партнерство за мир и сарадњом са ОДКБ (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019).

#### 3.1. Војнополитичка сарадња Републике Србије

Ако бисмо анализирали одређење односа Републике Србије са НАТО-ом у Стратегији (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019), почели бисмо од наведеног, да сарадња са НАТО пактом кроз програм Партнерство за мир има за циљ, како пише, допринос глобалној, регионалној и европској стабилности, те да је учешће у програму оптималан вид сарадње, с обзиром на то да Србија задржава

војну неутралност и нема намеру да се придружи ниједном војно-политичком савезу. Ограђивање од приступања је јасно присутно. Као један од главних разлога сарадње се такође истиче очување српске религијске и културне баштине, али и мира и безбедности у Аутономној покрајини Косово и Метохија.

Што се тиче сарадње са ОДКБ, врло кратко је наведено да се сарадња продубљује ради доприноса глобалној стабилности и безбедности, у складу са политиком војне неутралности (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019).

#### 4. РЕГИОНАЛНИ И МЕЂУНАРОДНИ ПОЛОЖАЈ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ПРЕМА СТРАТЕГИЈИ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Уводу Стратегије наводи се да је Република Србија спремна на сарадњу и заједничко деловање са другим државама и субјектима међународних односа у изградњи и унапређењу националне, регионалне и глобалне безбедности (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019). Погледајмо шта прецизније то подразумева.

Поштујући међународно право, свесност о угрожавању и појединим државама које воде агресивнију спољну политику, Република Србија прати савремене токове, те се прилагођава наднационалном нивоу потенцијалних изазова, ризика и претњи. Сукоби у свету довели су до мигрантске кризе, која је резултирала буђењем свести о могућим проблемима са којима су се земље Европе суочиле. Како Србија заузима изузетно повољан саобраћајно-географски положај, саобраћајнице које пролазе преко ње спајају Западну и Средњу Европу са Блиским и Средњим Истоком (Крстић, 2017, 257-276). Врло је важно поменути мигрантску кризу, с обзиром на то да се наша као један од изазова, ризика и претњи у Стратегији из 2019. године. Сепаратистичке тежње су, такође, наглашене, а у вези су са, како је одређено, највећом безбедносном претњом – стањем безбедности у Аутономној покрајини Косово и Метохија (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019). Узимајући у обзир све то, положај Србије има одређене „слабе тачке“.

Република Србија окружена је чланицама НАТО-а и тежи добрим билатералним односима са сваком од њих. У оквиру политике очувања мира и стабилности, сваки потенцијалан сукоб потребно је решавати мирним путем. Економски, културни и политички проблеми у региону нашу земљу стављају у не тако једноставан положај. Некадашњи сукоби који су оставили траг на колективну свест у региону, оставили су и свој ехо у савременим односима. Невојне претње безбедности у региону Југоисточне Европе, иако релативног карактера, окинуле су виши ниво опреза, а набројане су следеће (неке од претњи у Стратегији): сепаратистичке тежње, етнички, верски и политички екстремизам, миграције,

организовани криминал, елементарне непогоде (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019). Док, ако говоримо о међународном положају Србије, постоји неколико фактора који повољно утичу на њега: напредак у приступању Републике Србије Европској унији, сарадња са НАТО кроз Партнерство за мир, сарадња са ОДКБ и сарадња са стубовима спољне политике наше земље – САД, Русијом, Кином и ЕУ (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019).

С обзиром на то да је сарадња са САД-ом прокламована кроз сарадњу са НАТО пактом, Србија одржава свој стабилан положај тренутно, позивајући се на војну неутралност. Но свакако из угла САД-а питање јужне покрајине значи незавршени пројекат, као и покушај прављења помака у односу Београда и Приштине (Божић, 2023, 187-206). САД снажно су подржале преговоре Косова и Србије које води ЕУ, покушавајући паралелно да ставе јасно до знања да њихова улога у њима није директна (Божић, 2023, 187-206).

Сарадња са Руском Федерацијом у пракси заснована је не само на политичком нивоу, већ на изузетно дугом традиционалном пријатељству. У савременом свету Руска Федерација фокус држи на сукобу са Украјином, који утиче на равнотежу снага у међународној заједници и представља критичну зону. Руска спољна политика тренутно није усмерена на територију Балкана, а самим тим ни на Србију, али неколико разлога који су кључни за наш однос са Русијом и даље представљају тачку ослонца, а ти разлози су следећи: Русија је стална чланица Савета безбедности УН која јој даје могућност вета, те самим тим може да утиче на очување територијалне целовитости наше државе, затим снажна улога Русије у пољу енергетике, и напослетку већ поменута традиционална, историјска веза (Божић, 2023, 187-206).

Односи Републике Србије и Народне Републике Кине датирају од 1955. године, успостављањем дипломатских односа тадашње Југославије са НРК, а нова фаза сарадње покренута је 2009. године, док је накнадно формално пријатељство проглашено 2016. године (Божић, 2023, 187-206). Сарадња у области инфраструктуре, економије, технолошког развоја допринели су и допринесе билатералним односима.

Међународни положај надовезује се на безбедносно окружење – односи се одржавају првенствено двама основним инструментима, а то су дипломатија и безбедносно-обавештајне службе. У Републици Србији постоје три службе безбедности, једна цивилна и две војне (Стајић & Лазић, 2015, 307). Рад служби безбедности је под цивилном и демократском контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност и других државних органа, као и грађана (Стајић & Лазић, 2015, 308). Иако су дипломатија и службе безбедности у нераскидивој вези, те је репрезентативна улога дипломатских мисија наше државе често кључна за положај у региону и на

међународном плану, а улога обавештајног система у прикупљању информација на нивоу сарадње са другим службама држава света, посебно је важно обратити пажњу на суздржавање од шпијунаже, која је према Бечкој конвенцији о дипломатским односима (1961) и Бечкој конвенцији о конзуларним односима (1963) одређена као кривично дело. У вези с тим, Република Србија је дужна да поштује међународне постулате, и у оквиру Стратегије, обавезује се на то.

## 5. НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И СПОЉНА ПОЛИТИКА

Национални интереси наше државе су следећи: очување суверености, независности и територијалне целовитости; очување унутрашње стабилности и безбедности; очување постојања и заштита српског народа где год он живи, као и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета; очување мира и стабилности у региону и свету; европске интеграције и чланство у Европској унији; економски развој и укупни просперитет и очување животне средине и ресурса Републике Србије (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019).

Сви набројани (и облашћени у Стратегији) национални интереси значајни су за спољну политику државе, али издвојићемо најважније.

Ако говоримо о очувању суверености, независности и територијалне целовитости, стање на југу Србије јесте епицентар дешавања управо да би се очувала првенствено територијална целовитост, а потом и спољна политика уједначила са регионом, јер је нарушавање мира и стабилности на самом југу земље нарушавање виталног интереса. Научници наводе да је Балкан често демонизована реч, јер је историја на том простору исписана крвљу, да су конфликти чести, да стандард живота заостаје за европским, и да нас Запад сматра „трулим ткивом Европе“ (Ђорић, 2024, 73-90). У историјским примерима јасно је да је очување суверености, независности и територијалне целовитости врло исцрпно и захтева много труда.

Очување унутрашње стабилности и безбедности зависи од много фактора, с обзиром на то да су два најважнија елемента Стратегије унутрашња безбедност и спољна политика. Оне су у нераскидивој вези, полазећи од тачке да на унутрашњем плану објективна заштићеност друштва и субјективан осећај сигурности сваког појединца представљају одређени критеријум степена унутрашње стабилности и безбедности.

Очување мира и стабилности у региону и свету чува демократско полазиште. Пошто је остваривање националних интереса међусобно условљено (Божић, 2023, 187-206), мир и стабилност у региону и свету свакако зависе највише од утицаја великих сила. Надовезујући се на европске интеграције, Србија настоји да испуни све критеријуме ради приступања Европској унији, те је вођење

европске спољне политике и изградња што бољих пријатељских односа са државама чланицама на билатералном и мултилатералном плану основа за мир и стабилност којима наша земља тежи.

Очување животне средине постало је важно питање на светској сцени. Стандард који налажу земље које активно учествују у спречавању загађења и уништавања околине није лако достићи, с обзиром на то да је шумовитост Србије од 29,1% блиска светској, која износи 30%, али не и европској, која достиже чак 46% (преузето са сајта Србија шуме).

## 6. ЗАКЉУЧАК

Стратегија Републике Србије значајно доприноси функционисању земље, како на унутрашњем, тако и на спољашњем плану. Прецизније формирање спољне политике омогућава продорнију улогу у међународној заједници, суочавање са изазовима, ризицима и претњама, као и заштити националних интереса и очување есенцијалних вредности. Доношење Стратегије послало је поруку да је наша земља спремна да прати савремене трендове. Владавина права, демократија, суверена власт бивају епитетима нашег највишег стратешког документа. Иако смо тренутно на пола пута ка новој стратегији, која ће бити прилагођена изменама унутар земље, а тако и окружењу, несумњиво је да ће нови ниво развоја и стабилности бити уврштен у документ.

У раду су обрађени одређени аспекти Стратегије, који највише утичу на спољну политику, према мишљењу ауторке. Изузетно је сложено обухватити читав безбедносни, политички и геополитички аспект.

Како наводе проф. др Стајић и проф. др Лазић (2015, 427), делујући у складу са Повељом УН, Србија ће наставити да штити свој суверенитет и територијални интегритет користећи сва расположива дипломатска и правна средства. Такође, заједно са међународном заједницом, како наводе аутори, државни органи Републике Србије наставиће да доприносе стварању претпоставки за мирно решавање кризе на Косову у складу са Резолуцијом 1244 (Стајић & Лазић, 2015, 427).

Основни циљеви су изражени у обе стратегије (2009, 2019), и упркос променама, статус Косова и Метохије остаје полазна тачка за безбедност у региону, јер су „тектонске плоче“ на овим просторима, уколико се „помере“ потенцијално – дефинитиван извор нестабилности. Неопходно је континуирано, како власт и настоји, функционисати на основу међународног права.

## ЛИТЕРАТУРА

Благојевић, В. 2016. Потенцијал политике неутралности Републике Србије у савременим међународним односима. Институт за међународну политику и привреду. Зборник радова са научне конференције: Утицај војне неутралности Србије на безбедност и стабилност у Европи. Београд. стр. 240-258;

Божић, С. 2023. Утицај великих сила на националне интересе Републике Србије. Српска политичка мисао, број 3/2023, година XXX, вол. 81, стр. 187-206;

Гађиновић, Р. 2018. Војна неутралност и будућност Србије. Институт за политичке студије, Политика националне безбедности, број 1/2018, година IX, вол. 14, стр. 23-38;

Ђорић, М. 2024. Балкан (и Западни Балкан) као негативни политички појмови, Национални интерес, број 1/2023, година XX, вол. 47, стр. 73-90;

Јовановић, М. 2022. Значења војне неутралности Србије. Српска политичка мисао: посебно издање, 2022.3, стр. 67-99;

Крга, Б. 2017. Стратегија националне безбедности у теорији и пракси. Београд: Медија центар „ОДБРАНА“;

Крстић, М. 2017. Геополитички оквир Републике Србије. Годишњак Факултета безбедности 2017, стр. 257-276;

Мијалковић, С. 2015. Национална безбедност. Треће измењено и допуњено изд. Београд: Криминалистичко-полицијска академија;

Русо, Ж. Ж. 1993. Друштвени уговор: књига II. Београд: Филип Вишњић ;

Стајић, Љ., Лазић, Р. 2015. Увод у националну безбедност. Београд: Академија за националну безбедност, Јавно предузеће „Службени гласник“;

Сајт „Србија шуме“, доступно на: <https://srbijasume.rs>;

Резолуција о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 125/2007;

Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2009;

Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 94/2019.

Jovana UTVIĆ

Master Student, University UNION Nikola Tesla in Belgrade, Faculty of Diplomacy and Security, Republic of Serbia

## THE SIGNIFICANCE OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY FOR THE FOREIGN POLICY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

### Summary

The significance of the National Security Strategy of the Republic of Serbia for foreign policy is reflected in the precise formulation of challenges, risks, and threats, both at the internal and external levels, as well as the highest national values and objectives. The criterion for adopting the Strategy and its determinants are the constant changes in the international community, making this document of a dynamic nature. Therefore, this strategic document relates to the complete policy of our country. Serbia's foreign policy is crucial for its position both in the region and in the world, and the government seeks to implement it on a legal basis, in accordance with international law, charters, agreements, as well as national laws.

**Key words:** National Security Strategy of the Republic of Serbia, national interests, armed neutrality, foreign policy.