

General-major  
mr SIMEON BUNČIĆ

## *Komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite u sistemu rukovođenja odbranom i zaštitom*

Komiteti su nova institucija u sistemu rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Od njih se očekuje da daju značajne impulse jačanju jedinstva sistema opštenarodne odbrane i društvene samozaštite i povećanju ukupne odbrambene i samozaštitne sposobnosti SFRJ. Zbog toga je neophodno analitički sagledavati i teorijski uopštavati dosadašnja iskustva u njihovom radu, bez obzira što su ta iskustva još uvek skromna. U praktičnom delovanju komiteta postoje dileme o nekim pitanjima, kao što su: mesto komiteta u sistemu rukovođenja; njihov položaj u odnosu na druge organe; kako komiteti uspostavljaju odnose među sobom i sa organima s kojima izvršavaju zajedničke zadatke. U ovom prilogu pokušaćemo da damo odgovore na ta pitanja. Međutim, analizirajući bitna obeležja njihovog odnosa prema drugim organima, ne razmatramo odnos komiteta prema organima Saveza komunista, jer ta oblast istraživanja zasluuuje da bude predmet posebne analize.

### *Položaj i uloga komiteta u sistemu rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom*

Izgradnjom i razvojem sistema opštenarodne odbrane i društvene samozaštite ostvaruje se i podrštvljavanje odbrambenih i samozaštitnih poslova, što povećava broj nosilaca prava i obaveza

u tim oblastima i proširuje obim poslova odbrambenih i samozaštitnih snaga, organa i institucija. Ceo sistem se izgrađuje na način koji obezbeđuje skladan, normativno i funkcionalno uređen odnos međuzavisnih elemenata u odbrambenom i samozaštitnom delovanju i organizovanju, a usmeren je ka ostvarivanju jedinstvenog cilja sa jedinstvenom idejno-političkom i koncepcijskom sadržinom.<sup>1</sup> Komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite su deo tog sistema, a po svojoj osnovnoj ulozi i položaju u njemu spadaju u rukovodeću strukturu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.<sup>2</sup> Rukovođenje ili, još preciznije, usmeravanje i koordinacija su osnova njihovog delovanja.

Međutim, komiteti nisu jedini organi rukovođenja. U sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite postoje, izgrađuju se, i razvijaju brojni organi koji rukovode i odlučuju o poslovima u ovim oblastima. Broj organa rukovođenja proširuje se u skladu sa odbrambenim i samozaštitnim organizovanjem.

Razvijanje postojećih i stvaranje novih institucija rukovođenja nose sa sobom dve opasnosti: (1) može doći do izukrštanja funkcija i ispreplitanja nadležnosti, tj. do nefunkcionalnog širenja organa i institucija, koje pod određenim okolnostima mogu da se zatvore u sebe i tako postanu kočnica daljeg razvoja; (2) na takav način mogu se stvoriti objektivne pretpostavke (u složenoj mreži rukovodećih organa) za sužavanje stvaralačke moći i umanjivanje društvenog uticaja ljudi i udruženih proizvođača i da se oni otuđe od neposrednog odlučivanja o odbrambenim i samozaštitnim poslovima. Zbog toga, pre oformljenja novih organa rukovođenja mora se utvrditi šta oni u datim društvenim okolnostima mogu da budu. To je, pored ostalog, važna pretpostavka da se zamišljeno ne proglasi za idealno, a ovo poslednje za večno i nezamenljivo. Na primer, nisu sasvim usamljene pojave da se komiteti proglašavaju vrhovnim arbitrima vlasti u sistemu odbrane i zaštite ili pak, da se njihov položaj i uloga umanjuju i svode na delovanje i aktiviranje samo u »vanrednim situacijama«. U našem socijalističkom samoupravnom društvu i, shodno tome, u opštenarodnoj od-

---

<sup>1</sup> U nauci pojam »sistem« ima nekoliko značenja. U ovom radu se upotrebljava u značenju organizacijske, institucionalne idejno-političke, koncepcijsko-doktrinarne i ciljne povezanosti, međuzavisnosti i uslovljenosti svih odbrambenih i samozaštitnih elemenata u jedinstvenu funkcionalno uređenu celinu.

<sup>2</sup> Pod pojmom »položaj komiteta« podrazumevaju se njihovo mesto, obim nadležnosti, odgovornosti i njihov društveni status u horizontalnoj i vertikalnoj strukturi sistema rukovođenja, a pod »ulogom« — posebna vrsta delatnosti koju obavljaju u okviru podela nadležnosti između organa rukovođenja.



brani i društvenoj samozaštiti odlučivanje i rukovođenje je složen proces. Poslove odbrane i zaštite obavlja više organa, tela i institucija. U odbrambene i samozaštitne aktivnosti oni se uključuju u različitim oblicima, sa različitim intenzitetom, različitim mogućnostima i ovlašćenjima. Zavisno od tih i drugih okolnosti, konstituišu se i afirmišu stvarni položaj i uloga nosilaca određenih funkcija u sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.

Ako se u tom kontekstu posmatraju položaj i uloga komiteta, onda u predmet analize valja uključiti sve aktere rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom i komparativnom metodom doći do osnovnih premisa koje omogućuju izvođenje zaključaka o njihovom stvarnom položaju i ulozi.

Polazna tačka u toj analizi sadržana je u činjenici da okosnicu celokupnog sistema rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom čine radni ljudi u udruženom radu i njihova samoupravna prava i odgovornosti. »Radni ljudi i građani — samoupravljači — sami organizuju svoju odbranu i zaštitu u radnim i društveno-političkim zajednicama, a samo neophodne zajedničke poslove prenose na društvene, za to specijalno organizovane institucije, kao što su Jugoslovenska narodna armija i službe bezbjednosti. Na taj način u praksi obezbjeđujemo podrštvljavanje odbrambene funkcije koja je u drugim društvenim sistemima otuđena od radnog čovjeka.«<sup>3</sup> Na takvim temeljima se oformljuje ceo sistem rukovođenja, od osnovne organizacije udruženog rada i mesne zajednice do federacije. Njegovu osnovu čini delegatski sistem. Kroz delegatski sistem radni ljudi i građani upravljaju i odlučuju na svim nivoima društvenog organizovanja i o poslovima koji se odnose na odbrambene i samozaštitne zadatke.<sup>4</sup>

Za utvrđivanje položaja i uloge komiteta u tako utemeljenom sistemu rukovođenja primenjuju se različite klasifikacije, zavisno od naučne discipline i metoda koje se koriste. Izgleda da je najracionalnije da se za osnovni kriterijum klasifikacije svih rukovodećih organa i tela uzmu stepen njihovog normativnog i stvarnog uticaja i stepen društvene moći u donošenju odluka od značaja za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu. Odlučivanje je najvažnija sadržina upravljanja i rukovođenja, a obim ovlašćenja u njemu je osnovna mera za utvrđivanje stvarnog i formalno-prav-

<sup>3</sup> J. B. Tito: Referat na Jedanaestom kongresu SKJ.

<sup>4</sup> Reč je o temeljnom opredeljenju društva i normativno-pravnoj regulativi, a ne i o stvarnim, objektivnim i subjektivnim teškoćama i preprekama na koje se nailazi u praksi. Između zadatog i datog leži širok prostor realizacije, tj. revolucionarni proces koji nose subjektivne snage društva, sa Savezom komunista na čelu.

nog položaja nekog organa u sistemu. Ako se s tog stanovišta posmatraju komiteti i drugi organi rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom, onda bi se oni mogli razvrstati po sledećoj osnovnoj šemi: najviši organi političke vlasti su skupštine i predsedništva; operativno-politički organi su komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite; izvršni, upravni i stručni organi su izvršna veća, sekretarijati, štabovi teritorijalne odbrane i štabovi civilne zaštite; savetodavni organi su saveti, komisije i odbori; organi idejno-političkog uticaja su društveno-političke organizacije i njihova rukovodstva, čiji je položaj u sistemu rukovođenja specifičan i meri se po posebnim kriterijumima.

Kada se u okviru tako uslovno date klasifikacije pokušaju odrediti položaj i mesto komiteta, uočava se sledeće:

*Prvo*, najveću društvenu moć u odlučivanju o svim aspektima odbrambene politike i prakse imaju skupštine društveno-političkih zajednica na svim nivoima političkog organizovanja društva. One su najviši organi vlasti i društvenog samoupravljanja. Glavni su nosioci odlučivanja o poslovima i aktivnostima opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Njihova prava, obaveze i odgovornosti u oblasti odbrane i zaštite precizno su utvrđeni ustavima i statutima. Obim ovlašćenja i obaveze svakog nivoa delegatske skupštine izvedeni su iz ustavne funkcije date društveno-političke zajednice i iz strategijske uloge i mesta odbrambenog i samozaštitnog sistema u društvu. Drugačija su, na primer, ovlašćenja Skupštine SFRJ od opštinske, pokrajinske ili republičke skupštine. Jedino je Skupština SFRJ, kao najviši organ upravljanja i rukovođenja opštenarodnom odbranom, ovlašćena da odlučuje o ratu i miru, da uređuje osnove sistema rukovođenja i komandovanja oružanim snagama, da utvrđuje osnovne obaveze radnih ljudi i građana prema narodnoj odbrani i slično.

*Drugo*, predsedništva društveno-političkih zajednica imaju veoma velika prava i ovlašćenja u rukovođenju opštenarodnom odbranom i u usmeravanju društvene samozaštite.<sup>5</sup> U slučaju rata ona preuzimaju najveći deo prava i obaveza ukoliko skupštine društveno-političkih zajednica, iz bilo kojih razloga, nisu u mogućnosti da se sastaju i da izvršavaju svoje Ustavom utvrđene zadatke.

*Treće*, izvršni, upravni i stručni organi skupština društveno-političkih zajednica, u okviru svoje nadležnosti, staraju se o sprovođenju odbrambene i samozaštitne politike koju su utvrdile skupštine. Preduzimaju mere za efikasno funkcionisanje svih privred-

<sup>5</sup> U opštinama se predsedništva formiraju samo u ratu. Njihova ovlašćenja su tada, po pravilu, slična ovlašćenjima delegatske skupštine.



nih i društvenih delatnosti u oblasti odbrane i zaštite i u tome im pružaju stručnu pomoć. Štabovi teritorijalne odbrane, kao specijalizovani i operativno-stručni organi, rukovode i komanduju jedinicama teritorijalne odbrane, a štabovi civilne zaštite osiguravaju izvršavanje svih zadataka iz te oblasti. Savezni sekretarijat za narodnu odbranu, kao savezni organ uprave, u sistemu upravljanja i rukovođenja opštenarodnom odbranom i u komandovanju oružanim snagama ima specifičan položaj i ulogu. On je, kao organ uprave u federaciji, nadležan za sprovođenje politike Skupštine SFRJ i primenu saveznih zakona i drugih saveznih propisa, a kao organ vrhovnog komandanta vrši štapske i druge stručne poslove rukovođenja i komandovanja oružanim snagama.<sup>6</sup>

*Četvrto*, savetodavni organi imaju veoma značajnu ulogu u pripremanju odluka i ujednačavanju stavova o svim pitanjima tekuće i dugoročne politike opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Obaveze i nadležnosti tih organa regulisane su Ustavom i drugim pravnim aktima. Njihov dosadašnji rad i delovanje u sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite opravdavaju njihovo postojanje.<sup>7</sup>

*Peto*, položaj i uloga organizovanih snaga idejno-političkog delovanja u sistemu rukovođenja su specifični i ne zasnivaju se na formalnim pravima i ovlašćenjima njihovih rukovodećih organa i organizacija, već, pre svega, na njihovoj sposobnosti da budu unutrašnja pokretačka snaga čitavog sistema i da obezbede odlučujući idejno-politički uticaj na sve organe i institucije sistema rukovođenja i na uspešno postizanje ciljeva naše revolucije.

U izloženom se može uočiti da komiteti zauzimaju središnji položaj između skupština i predsedništava, na jednoj, i drugih organa rukovođenja, na drugoj strani. Njihov normativno-pravni položaj u sistemu rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom utvrđuje se saveznim i republičkim zakonima, direktivama nadležnih organa i drugim podzakonskim aktima, a stvarni položaj zavisi od njihovog ukupnog doprinosa odbrambenom i samozaštitnom organizovanju i osposobljavanju društva za efikasno suprotstavljanje svim oblicima agresije i ugrožavanja nezavisnosti i teritorijalnog integriteta SFRJ.

<sup>6</sup> Više o tome u knjizi *Narodna odbrana u ustavnom sistemu SFRJ*, VIZ, Beograd 1980, str. 152—168. (Vidi, *Zakon o opštenarodnoj odbrani*, glava VIII, član 79—89).

<sup>7</sup> U stvarnosti se često prepliću nadležnosti saveta i komiteta, jer su u mnogim sredinama i dalje zadržane nadležnosti, odgovornosti i delokrug rada saveta, što, prirodno, spada u delokrug rada komiteta. O tome će biti više reči u nekom od narednih tekstova.

Zakon o opštenarodnoj odbrani utvrđuje glavne zadatke komiteta i to: operativno političko usmeravanje i koordinacija mera i aktivnosti u oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite; praćenje i procenjivanje situacije od značaja za odbranu i bezbednost zemlje; podsticanje aktivnosti organa samoupravnih organizacija i zajednica, društveno-političkih organizacija i društveno-političkih zajednica u ostvarivanju opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.

Stavove, smernice i zaključke komiteta sprovode izvršni i upravni organi skupština društveno-političkih zajednica i poslovodni, izvršni i drugi organi osnovnih i drugih organizacija udruženog rada, mesnih zajednica i drugih samoupravnih organizacija i zajednica. U izvršavanju tih zadataka ti organi su samostalni. U slučaju da oni nisu u mogućnosti da izvršavaju svoje zadatke opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, Savez komunista Jugoslavije, neposredno preko komiteta za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu, preuzima mere i aktivnosti da se ti organi osposobe i nastave rad. Ako i pored toga ne budu sposobni da izvršavaju svoje zadatke, onda komiteti za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu aktiviraju raspoložive snage i sredstva i preuzimaju neposredno rukovođenje odbranom i zaštitom na svom području, sve dotle dok nadležni organi ne budu u mogućnosti da sami preuzmu izvršavanje svojih zadataka. U takvim slučajevima odluke komiteta dužni su da izvršavaju svi radni ljudi i građani, osnovne i druge organizacije udruženog rada, mesne zajednice i druge samoupravne organizacije i zajednice, društveno-političke organizacije i organi društveno-političkih zajednica.<sup>8</sup>

Komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite kao kolektivni organi, po pravilu, u redovnim okolnostima ne donose odluke sa zakonskom snagom, ali imaju veliki uticaj u njihovom donošenju i realizaciji, jer poznaju stanje, probleme, mogućnosti i potrebe razvoja svih komponenata opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.<sup>9</sup> Mogu pokrenuti inicijativu za poboljšanje normativnog uređenja sistema i za preduzimanje mera i aktivnosti za dosledno sprovođenje utvrđene politike. Javljaju se i kao koordinatori u sprovođenju odluka skupština i politike SKJ. Njihova ulo-

<sup>8</sup> Zakon o opštenarodnoj odbrani, »Službeni vojni list« br. 12/82, član 72.

<sup>9</sup> Komiteti su operativno-politička tela najviših rukovodstava društveno-političkih zajednica, a ne društveno-političkih zajednica. Tamo gde se ova razlika ne uočava, uloga komiteta se proširuje i na vršenje operativne funkcije rukovođenja, što je u suprotnosti sa njihovim karakterom i namenom.



ga i položaj omogućavaju im da budu informisani o svim aktivnostima odbrambenog i samozaštitnog organizovanja i osposobljavanja. Upravni organi, stručne službe, saveti i štabovi teritorijalne odbrane i civilne zaštite na zahtev komiteta dužni su da svoje materijale, analize, predloge i mišljenja daju na razmatranje komitetima, čije mišljenje i stavovi o tome imaju veliki uticaj na konačno donošenje odluke.

Komiteti imaju veliki stvarni autoritet, koji se temelji na: prirodi i značaju zadataka koje izvršavaju; stvarnom ugledu i autoritetu politike i prakse Saveza komunista koje oni sprovode, i reprezentativnom sastavu komiteta.

*Prvo*, komiteti deluju u oblasti odbrane i zaštite, dakle u onoj sferi društvenog života koja je od najveće važnosti za opstanak i razvoj socijalističke, samoupravne i nesvrstane Jugoslavije. Njima je društvo poverilo dužnost da, u okviru normativno utvrđenih ovlašćenja i odgovornosti, brinu o zaštiti vitalnih vrednosti naše revolucije i da usklađuju i usmeravaju aktivnosti nosilaca odbrambenih i samozaštitnih poslova. Takva funkcija im omogućuje uvid u stanje i aktivnosti odbrambenih i samozaštitnih priprema i preduzimanje mera i akcija za aktiviranje dela sistema i za njegovo usavršavanje i dogradnju u skladu sa utvrđenom politikom i programom razvoja.

*Drugo*, delovanje komiteta je usmereno na sprovođenje politike i postizanje ciljeva Saveza komunista u oblasti odbrane i zaštite. Oni su sredstvo i oblik ostvarivanja vodeće uloge Saveza komunista u tim oblastima. Svoje delovanje, organizovanje i metode rada povezuju sa zahtevima onih rukovodećih organa Saveza komunista čije konkretne odluke i stavove izvršavaju. Njihov stvarni moralni i politički autoritet proističe i iz autoriteta revolucionarne avangarde radničke klase koji je stvoren u oružanom delu revolucije, a dograđuje se i afirmiše kroz jačanje veza Partije i naroda na relaciji programa borbe za razvoj socijalističkog samoupravljanja.

*Treće*, položaj komiteta u sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite je specifičan u odnosu na druge organe rukovođenja, jer su sastavljeni od najuticajnijih ličnosti u okviru društveno-političkih zajednica. To su, po pravilu, ličnosti koje imaju visok ugled i mogućnosti da dobiju podršku svih drugih rukovodećih organa i društveno-političkih subjekata. Takav položaj im omogućava da u praksi budu pokretači inicijativa za donošenje odgovarajućih programa akcije, da svojim autoritetom i formalno-prav-

nim ovlašćenjima znatno utiču na rad i donošenje odluka i da lično pokreću ceo izvršni i upravni mehanizam u pripremanju analiza, predloga i mera.

Komiteti su mali kolektivni organi, sastavljeni od 3 do 5 ljudi u mesnim zajednicama i osnovnim organizacijama udruženog rada, ili najviše do 20 u pokrajinama i republikama. To omogućava da se o problemima iscrpno raspravlja i da svi aktivno učestvuju u pripremanju ocena i donošenju zaključaka i odluka. Osim toga, u mogućnosti su da se češće sastaju i brzo, efikasno i homogeno deluju.<sup>10</sup>

Prema tome, može se sa dosta sigurnosti tvrditi da komiteti, u odnosu na ostale organe rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom, imaju značajnu ulogu i položaj. Ali, njihov stvarni položaj i uloga u sistemu rukovođenja su objektivno veći od formalno-pravnih određenja.

### *Međusobni odnosi komiteta i drugih organa rukovođenja*

U svom spoljašnjem obliku, rukovođenje se pokazuje kao niz besprekorno struktuiranih, vertikalno i horizontalno ustrojenih organa i uređenih funkcija, koji se međusobno dopunjavaju i čine jedinstvenu celinu. Svaki organ rukovođenja na osoben način doprinosi postizanju jedinstvenih ciljeva opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Na taj način se između organa rukovođenja uspostavlja interakcija, uzajamnost delovanja, međuzavisnost i međuticaj.<sup>11</sup>

Organi rukovođenja nužno stupaju u određene odnose, pre svega, da bi zajednički, na najbolji mogući način, izvršili zadatke i postigli ciljeve koji stoje pred svim strukturama opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Odnosi se, dakle, uspostavljaju po osnovu vršenja zajedničke delatnosti. Međutim, delatnost odbrane i zaštite u našem društvu je veoma razgranata, široka, višedimenzionalna. U sebi sadrži oružanu borbu i druge oblike borbe i otpora u ratu, a u miru različite aktivnosti u sprečavanju agresije i u organizovanju i osposobljavanju čitavog društva za odbranu i za-

<sup>10</sup> Jedinstvo misli i akcija u ostvarivanju politike SKJ je osnova delovanja komiteta. To je polazna i odlučujuća pretpostavka njihovog postojanja i delovanja.

<sup>11</sup> Uzajamni uticaj postoji kako u uspostavljanju horizontalnih, tako i vertikalnih veza i odnosa, bez obzira na činjenicu što su njihov obim i karakter različiti i zavisni od vrste odnosa koji se uspostavljaju.



štitu. Zbog toga se unutar jedinstvene odbrambeno-zaštitne delatnosti vrši diferenciranje na niz međuzavisnih radnih aktivnosti, počev od kulturnih i idejno-političkih i psiholoških aktivnosti, privrednih i društvenih delatnosti, pa do organizovanja, opremanja i osposobljavanja svih subjekata društva, a posebno oružanih snaga. Celovito osposobljavanje za odbranu i zaštitu ostvaruje se aktivnim i organizovanim učešćem federacije, republika i pokrajina, opština, udruženog rada, mesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, društveno-političkih i društvenih organizacija i radnih ljudi i građana. To diferenciranje međuzavisnih radnih aktivnosti unutar jedinstvene odbrambeno-zaštitne delatnosti i razvoj sistema opštenarodne odbrane i društvene samozaštite zahtevaju jedinstveno delovanje svih organa rukovođenja, kako bi se ostvarili optimalni rezultati. Povezanost je nužna, jer je diktirana zakonitostima oružane borbe i drugih oblika otpora i činjenicom da se Jugoslavija može uspešno braniti i odbraniti samo zajedničkim, jedinstvenim naporima svih naših naroda i narodnosti i svih radnih ljudi i građana. Zbog toga »napad na bilo koji deo SFRJ znači napad na njen teritorijalni integritet, socijalistički samoupravni sistem, slobodu i nezavisnost«.<sup>12</sup>

To su temeljna i trajna opredeljenja jugoslovenskih naroda i narodnosti koja ni u praksi ni u teoriji nikada nisu bila sporna. Radni ljudi i građani su duboko uvereni da je jedinstvo naše socijalističke samoupravne zajednice i jedinstvo njene odbrane i zaštite nezamenljiva osnova i bitna pretpostavka slobode i nezavisnosti SFRJ. Međutim, idejno-politička i doktrinarna opredeljenja su samo jedan od važnih uslova jedinstvenog funkcionisanja sistema. Drugi uslov sadržan je u iznalaženju i primeni takvih metoda, oblika i formi organizovanja i delovanja svih institucija, organa i tela, kojima će se u mirnodopskoj i ratnoj praksi obezbediti skladno, besprekorno i jedinstveno funkcionisanje svih organizovanih snaga odbrane i zaštite.

Načini uspostavljanja veza i odnosa između organa rukovođenja moraju se odabirati u zavisnosti od sadržaja delatnosti i utvrđenih prava i odgovornosti tih organa. Priroda i sadržaj delatnosti, kao i položaj i uloga organa rukovođenja u odbrambeno-zaštitnom sistemu, utiču na način uspostavljanja njihovih međusobnih veza i odnosa. Polazeći od toga, odnosi između organa rukovođenja mogu biti: odnosi rukovođenja i komandovanja; odnosi usmeravanja i koordinacije, i odnosi međusobne saradnje.

<sup>12</sup> Rezolucija Jedanaestog kongresa SKJ.

Odnosi rukovođenja i komandovanja uspostavljaju se potčinjavanjem nižih organa višim. Niži organ rukovođenja je obavezan da besprekorno i dosledno sprovodi odluke rukovodećih organa i tela koji u strukturi rukovođenja zauzimaju viši položaj. Postoje strogo utvrđeni, stalni odnosi po sistemu jednoobrazne organizacije i načinu funkcionisanja.<sup>13</sup> Glavno obeležje sistema rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom i komandovanja u oružanim snagama izraženo je u njegovom jedinstvu, koje je opredeljeno jedinstvenim društveno-političkim sistemom, jedinstvenim ciljem, jedinstvenom doktrinom opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, jedinstvenom organizacijom i upotrebom oružanih snaga i nedeljivošću odbrane i zaštite SFRJ.<sup>14</sup> Rukovođenje opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom ostvaruju delegatske skupštine i predsedništva društveno-političkih zajednica u okviru Ustavom i zakonima utvrđene nadležnosti i odgovornosti, a komandovanje u oružanim snagama ostvaruju komande jedinica na svim nivoima organizovanja.

Komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, s obzirom na sadržaj svoje delatnosti koju obavljaju i na položaj koji imaju u sistemu rukovođenja, stupaju u određene odnose sa delegatskim skupštinama, predsedništvima i drugim organima rukovođenja u organizacijama udruženog rada i u oružanim snagama. Konkretan način uspostavljanja odnosa komiteta sa drugim organima zavisi od: sadržaja zadataka koji se u datoj situaciji realizuju;<sup>15</sup> opštih društveno-političkih uslova i okolnosti u kojima komiteti izvršavaju svoje zadatke;<sup>16</sup> vrste organa sa kojima stupaju

---

<sup>13</sup> »Jednobrazan rad sistema rukovođenja i komandovanja proističe iz zahteva da se osigurava neprekidno i uspešno komandovanje u svim uslovima i na celom jugoslovenskom ratištu — u zahvatu fronta, u pozadini aresorovih snaga i u sopstvenoj pozadini — za sve vreme rata«. N. Ljubičić: *Opštenarodna odbrana — strategija mira*, VIZ, Beograd 1976, str. 305.

<sup>14</sup> »Rukovođenje opštenarodnom odbranom je u stvari sastavni deo jugoslovenskog sistema samoupravljanja i vlasti radničke klase i svih radnih ljudi i građana na području odbrane...« N. Ljubičić: *isto*, str. 289—299.

<sup>15</sup> Komiteti se, na primer, prema delegatskim skupštinama i predsedništvima nalaze u odnosima saradnje, međusobnog konsultovanja, dogovaranja i usaglašavanja stavova i mišljenja kad vrše političko-bezbednosne procene. Međutim, kada na osnovu ovlašćenja Predsedništva SFRJ donose odluku o upotrebi snaga teritorijalne odbrane, nalaze se u odnosima izvršioca.

<sup>16</sup> U redovnim, mirnodopskim uslovima komiteti, po pravilu, za svoj rad odgovaraju delegatskim skupštinama društveno-političkih zajednica i komitetima SK, u kriznim i vanrednim situacijama obim njihovih poslova i odgovornosti se povećava, a u slučaju rata i u okolnostima u kojima je rad drugih organa rukovođenja privremeno paralisan ili onemogućen imaju posebna ovlašćenja i na osnovu politike Saveza komunista, i doktrine opštenarodnog odbrambenog rata preuzimaju sve potrebne mere za produženje borbe i otpora i ponovno uspostavljanje narušenog sistema.



u odnos,<sup>17</sup> i nivoa organizovanja organa koji stupaju u međusobne odnose.<sup>18</sup>

Prema tome, opšte načelo da su komiteti *operativno-politički organi* najviših rukovodećih tela društveno-političkih zajednica i odgovarajućih organa Saveza komunista i da se u odnosima prema njima pojavljuju kao izvršni kolektivni organi za delovanje u oblasti odbrane i zaštite, ima svoje višedimenzionalno značenje i ne ispoljava se u svim situacijama i u svim uslovima kao odnos naređivanja i izvršavanja, od višeg prema nižem, već i kao odnos uzajamnog međuzavisnog angažovanja na izvršavanju zajedničkih zadataka. Komiteti su, prema odlukama Jedanaestog kongresa SKJ, oformljeni da bi svojim angažovanjem, ulogom i položajem u sistemu rukovođenja doprineli efikasnom povezivanju i jedinstvu akcije svih organa rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. U Rezoluciji Kongresa je, s tim u vezi, definisan sledeći stav: »Savez komunista se zalaže da se u okviru političkog sistema stvore jedinstvena tela za rukovođenje, usmeravanje i koordinaciju društvene samozaštite i opštenarodne odbrane u osnovnim organizacijama udruženog rada, mesnim i svim društveno-političkim zajednicama u kojima će na svim nivoima biti obezbeđena vodeća uloga Saveza komunista.«<sup>19</sup>

Odnosi koordinacije i usmeravanja u sistemu rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom koji su izvedeni iz celine političkog organizovanja socijalističkog samoupravnog društva, imaju sve veći značaj. Takvim odnosima se usaglašavaju aktivnosti između više subjekata, tj. organa i institucija rukovođenja, koji relativno samostalno i izvorno ostvaruju svoja utvrđena prava i odgovornosti u oblasti odbrane i zaštite. U ostvarivanju koordinacije i usmeravanja, komiteti, u principu, nemaju »vlast«, odnosno pravo naređivanja drugim organima rukovođenja čija se aktivnost usklađuje. Oni su samostalni u izvršenju svojih zadataka. Komiteti utiču na njihov rad time što u fazi priprema i donošenja planova i odluka, u toku njihovog izvršavanja i sprovođenja, pokreću ini-

<sup>17</sup> Komiteti, po pravilu, imaju neprekidne veze i odnose sa skupštinama i predsedništvima društveno-političkih zajednica, komitetima Saveza komunista i organima upravljanja u radnim organizacijama i zajednicama. Sa delegatskim skupštinama odnose mogu uspostavljati neposredno ili preko predsedništva, a sa komandama jedinica i utanova JNA uspostavljaju odnose saradnje. Komande jedinica teritorijalne odbrane mogu se naći u položaju da neposredno izvršavaju odluke komiteta i tada su im potčinjene.

<sup>18</sup> Odnos komiteta mesne zajednice prema skupštini mesne zajednice nije identičan sa odnosom komiteta u republici prema zakonodavnim organima na tom nivou društveno-političkog organizovanja.

<sup>19</sup> Referat i završna reč predsednika Tita, *Rezolucija i Statut SKJ, »Komunist«*, Beograd 1978, str. 188.

eljavite, ukazuju na mogućnosti boljeg i efikasnijeg delovanja i na bolje metode i oblike ostvarivanja međusobne saradnje. Usklađivanje se vrši po vremenu, sadržaju i nosiocima zadataka i metodu rada.

Politička koordinirajuća funkcija koju vrše komiteti razlikuje se od stručne koordinacije i usmeravanja koja ima više tehnički i čisto savetodavni karakter i spada u nadležnost specijalizovanih stručnih organa. Politička koordinacija, po svom sadržaju i obimu, nije i ne može biti sasvim jasno definisana u pravnim normama i formalnim ovlašćenjima. Stvarni odnosi koji se uspostavljaju u praksi su, po pravilu, neuporedivo širi i sveobuhvatniji od njihovog formalno-pravnog regulisanja. To ukazuje na veću stvarnu ulogu komiteta u usmeravanju i koordinaciji od one koja je utvrđena pravnim normama. Komiteti objektivno imaju takav položaj da mogu, u određenim situacijama, odlučujuće da utiču na programe i sadržaje odluka rukovodećih organa i tela čije aktivnosti usklađuju. Takav uticaj je omogućen visokim političkim autoritetom komiteta i činjenicom da su, kao nosioci političko-bezbednosnih procena, u mogućnosti da više i bolje od mnogih drugih sagledaju i utvrde celinu razvoja, aktuelne probleme, potrebe i stvarne mogućnosti.

Komiteti mogu uspešno da ostvaruju svoju ulogu u sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite jedino ako su čvrsto povezani sa svim drugim organima i telima rukovođenja i ako s njima razvijaju svestranu saradnju. Odnosi saradnje komiteta i drugih organa rukovođenja proizlaze iz same funkcije rukovođenja. Saradnja, u našem sistemu rukovođenja, u stvari je sinonim za zajedničko, svesno i aktivno angažovanje svakog organa u izvršavanju zadataka iz delokruga utvrđenih ovlašćenja. To znači da su odnosi saradnje nužni i da proizlaze iz zajedničkog rada, ciljeva i sadržaja odbrambene i samozaštitne delatnosti. Otuda i nastojanja društva da se zajednički rad svih organa rukovođenja postavi na čvrste i trajne osnove. Smisao je u tome da se pronalaze i izgrađuju takvi odbrambeno-zaštitni mehanizmi koji će u svim uslovima obezbediti da svaki organ rukovođenja pri izvršavanju svojih zadataka uvek deluje u okvirima društveno verifikovane politike i koji će obezbediti normativno-pravne, političke, materijalne i druge pretpostavke za sprečavanje olakog menjanja i odstupanja od realizacije utvrđenog programa zajedničke aktivnosti, u ime trenutnih parcijalnih interesa, »samostalnosti« i »autonomije« u ostvarivanju svojih ustavno-pravnih ovlašćenja. Autonomija koja stoji u koliziji sa postizanjem prioriternih društvenih ciljeva nije prihvatljiva. Jer, »kako je moguće društvo koje se sastoji samo od dva



čoveka, a da svaki od njih ne žrtvuje što od svoje autonomije«. <sup>20</sup> To Marksovo upozorenje ima ne samo naučno već i aktuelno značenje, jer ukazuje na to da se u društvu sa veoma razućenom mrežom organa rukovođenja ne može uspešno ostvarivati jedinstvo delovanja i akcije bez čvrsto utemeljenih odnosa, saradnje i zajedničkog rada svih subjekata odbrane i zaštite.

Međutim, u praksi je teško odrediti preciznu granicu između onog što je opravdano sa stanovišta opštih i zajedničkih interesa i onog što se nastoji da se, u ime specifičnih uslova i interesa svake pojedine društvene sredine, postigne kao prednost nad drugim. Dve opasnosti su prisutne u vezi s tim: jedna je da se samostalnost i autonomija delovanja organa rukovođenja pretvore u svrhu za sebe, gde se gube opštedruštveni interesi i negiraju zakonitosti savremenog rata, a druga je da se, u ime opšteg i zajedničkog, sužavaju stvarna prava i samostalnost određenih organa i tela.

Istinsko, odnosno stvarno jedinstvo delovanja svih organa i institucija rukovođenja u uslovima podruštvljavanja odbrane i zaštite nalazi se u samoj osnovi političkog sistema socijalističkog samoupravljanja i u uspešnom iznalaženju oblika i metoda zajedničkog svesnog učešća u izvršavanju odbrambenih i samozaštitnih zadataka. Ti oblici i metode doprinosiće da se u svim situacijama, mirnodopskim i ratnim, uspostavljaju međusobni odnosi saradnje organa rukovođenja kojima se obezbećuje uspešno postizanje strategijskih ciljeva odbrane i zaštite, jedinstvo volje i akcije i puna inicijativa i stvaralaštvo.

Komiteti moraju neprekidno sarađivati sa drugim organima i telima rukovođenja. To je važan sadržaj njihove ukupne aktivnosti. Oni samostalno i nezavisno od drugih organa opštenarodne odbrane i društvene samozaštite ne mogu uspešno ostvarivati svoju društvenu ulogu. Za ostvarivanje stvarne i efikasne saradnje komiteta sa drugim organima opštenarodne odbrane i društvene samozaštite potrebni su određeni uslovi, među kojima su tri naročito važna: idejno-političko jedinstvo svih nosilaca aktivnosti; komplementarni sadržaji aktivnosti; samostalnost i relativna autonomnost organa koji izvršavaju zajedničke zadatke.

Rukovođenje opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom u našem društvu je zasnovano na idejno-političkom jedinstvu i izgrađuje se kao koherentan sistem odnosa i usmerenih međusobnih veza organa i tela rukovođenja. Izgradnja, razvoj i modernizacija celokupnog sistema opštenarodne odbrane u miru i efi-

<sup>20</sup> K. Marks, F. Engels: *Izabrana dela*, tom II, »Kultura«, Beograd 1950, str. 460.

kasnost oružane borbe i drugih oblika otpora u ratu ne zavise samo od unutrašnje idejno-političke kohezije nosilaca odbrambenih i samozaštitnih aktivnosti i od njihove funkcionalne integrisanosti nego i od sposobnosti rukovodećih snaga da u praksi neprekidno rade na sprovođenju zahteva odbrambene i samozaštitne politike. Uloga komiteta u tome je višedimenzionalna. Oni podstiču na saradnju i pomažu u iznalaženju njenih konkretnih sadržaja i oblika, doprinose usaglašavanju stavova u koncipiranju planova i mera bezbednosti i samozaštite i usklađuju mere odbrambene aktivnosti između organizacija udruženog rada, mesnih zajednica, opština i drugih organa i tela rukovođenja.

Aktivnosti u oblasti odbrane i zaštite su komplementarne, zavise jedna od druge i predstavljaju specifičnu društvenu delatnost. One se razvijaju u dva osnovna pravca: prvi je sadržan u širenju obima odbrambenih i samozaštitnih poslova, u povećavanju broja specijalizovanih relativno samostalnih aktivnosti i razvijanju podele rada između autonomnih nosilaca obaveza i odgovornosti, a drugi — u masovnom i neposrednom učešću radnih ljudi i građana u odlučivanju o odbrani i zaštiti i u izgrađivanju razgranate mreže društvenih organa i tela, koji u odbrambeno-zaštitnom sistemu imaju rukovodeće, koordinatorske i usmeravajuće funkcije. Prvi pravac razvoja je uslovljen razvojem proizvodnih snaga, a drugi podružljavanjem odbrane i zaštite. Oba stoje u dijalektičkom jedinstvu, jedan drugog podstiču i uslovljavaju. Zajednički deluju na udruživanje i integraciju napora svih društvenih snaga i potencijala u obimu koji je određen snagom zakona nužnosti i uslovljen jedinstvom ciljeva i zadataka u odbrani slobode, teritorijalnog integriteta i nezavisnosti SFRJ.

Aktuelni tokovi tehničko-tehnološkog i društvenog razvoja i, posebno, karakteristike agresije na relativno male i nesvrstane zemlje u uslovima opšte blokovske konfrontacije i borbe za novu podelu sfera uticaja i dominacije uvek iznova postavljaju pitanje do koje mere, na koji način i s kakvim sadržajima se u praksi ostvaruje zajedničko, sinhronizovano i usklađeno delovanje svih nosilaca odbrambenih i samozaštitnih aktivnosti. Stvaralačka snaga društva i svi njegovi potencijali mogu da budu stavljeni u pokret protiv agresora samo ako se planski, na osnovu temeljite procene svih uslova i precizno uspostavljenih odnosa, osigura da svaki deo društvene celine i svaki deo odbrambenog i samozaštitnog organizovanja i delovanja besprekorno funkcionišu i doprinose postizanju jedinstvenog cilja. Zbog toga naše društvo stvara, i mora da stvara, određene zaštitne mehanizme pomoću kojih obezbeđuje jedinstvo



sistema. Tako, na primer, Ustav SFRJ predviđa mogućnost da se zakonom može propisati obavezno udruživanje određenih vrsta organizacija udruženog rada u zajednice u kojima se, u opštem interesu, obezbeđuje jedinstvo sistema rada u odgovarajućim oblastima.<sup>21</sup> To što važi za oblast materijalne proizvodnje u celini, važi i za sferu odbrane i zaštite. Povezanost organa i institucija na tom području po pravilu je još čvršća i detaljnije normativno uređena.

Odbrambeno-zaštitne aktivnosti društva u našim uslovima integrišu se, pored ostalog, i putem različitih oblika saradnje, koja se zasniva na ravnopravnim međusobnim odnosima organa i institucija koji učestvuju u izvršavanju zajedničkog zadatka. Saradnja je moguća među ravnopravnim partnerima.<sup>22</sup> Rešenja se ne nameću, već se traže i iznalaze dogovaranjem i usaglašavanjem. Svi učesnici u izvršavanju zajedničkog zadatka, po pravilu, zadržavaju samostalnost i relativnu autonomnost u radu. Obim, vrsta i intenzitet saradnje izvode se iz konkretnih uslova i podređuju zahtevima efikasnog postizanja jedinstvenog cilja. Samostalnost organa rukovođenja, u okviru Ustava i zakona, valja shvatiti relativno. Stepen i karakter samostalnosti najviše zavise od vrste odbrambeno-zaštitnih poslova koje određeni organi obavljaju i od konkretnih uslova u kojima se izvršavaju odbrambeni i zaštitni zadaci.<sup>23</sup> Učesnici u ostvarivanju saradnje ne sužavaju prostor svog delovanja, već samo pojedinačno delovanje čine zavisnim od celine.

Dosadašnja saradnja komiteta s drugim organima rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom upućuje na zaključak da u praksi može doći do izukrštanja i ispreplitanja nadležnosti i odgovornosti između organa i tela čiji položaj u sistemu rukovođenja, bar po svom spoljašnjem izgledu, ima dosta sličnosti. Takve pojave najčešće su moguće u odnosima između saveta narodne odbrane i komiteta. Za to postoji više razloga. Jedan od njih je sadržan i u tome što je »sudbina potpuno novih istorijskih tvorovina da ih pogrešno smatraju kopijom starih«.<sup>24</sup> Komiteti, izgleda, imaju sličnu sudbinu, naročito u onim sredinama gde se njihov rad poistovećuje sa delovanjem saveta, iako su to dve insti-

<sup>21</sup> Ustav SFRJ 1974, član 38.

<sup>22</sup> Saradnju mogu ostvarivati organi, tela i institucije koji zauzimaju isti, sličan ili različit položaj u vertikalnoj strukturi sistema.

<sup>23</sup> Stepen samostalnosti organa rukovođenja u okviru društveno-političkih zajednica je, po pravilu, najveći u miru, manji u ratu i u borbi na privremeno zaposednutoj teritoriji, a najmanji pri frontalnom obliku oružane borbe u zahvatu fronta. Komiteti su izuzetak od ovog opšteg pravila: njihova samostalnost je najveća u najtežim i najsloženijim uslovima, a manja u miru.

<sup>24</sup> K. Marks, *Građanski rat u Francuskoj*, Izabrana dela u dva toma, »Kultura«, Beograd 1949, str. 498.

tucije. Drugi razlog je sadržan u nedograđenosti oblika, metoda i sadržaja rada komiteta i u relativno sporom prevladavanju starog načina delovanja saveta.

Oformljenje komiteta i afirmacija njihove uloge i položaja u sistemu rukovođenja doprinose produbljivanju uverenja i saznanja o neophodnosti da se položaj i uloga saveta mora usmeravati tako da oni, po svom sastavu, metodu i sadržaju rada, u praksi postanu jedan od oblika radnog povezivanja i »pružanja društvene pomoći organima uprave, odnosno izvršnim organima, kako u federaciji, republici, pokrajinama i opštinama, tako i u udruženom radu«. <sup>25</sup> Treba razmišljati i o mogućnosti vezivanja saveta za delegatske skupštine. Iako tako, personalni sastav saveta treba prilagođavati ulozi koju on ima u pripremanju predloga i mišljenja i pri donošenju odluka. <sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> E. Kardelj: *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja*, »Komunist«, 1977, str. 168.

<sup>26</sup> Takva orijentacija i praksa u mnogim republikama već daje pozitivne rezultate, naročito kada je reč o razgraničenju položaja i uloge saveta i komiteta.