

General-major
mr SIMEON BUNCIC

Mesto i uloga komiteta opštenarodne odbrane i društvene samozaštite u sistemu rukovođenja

Uvod

Konstituisanje novih institucija, njihovo integrisanje u jedinstven sistem, aktiviranje i daljnja organizaciona, kadrovska i akciona izgradnja, kao što je slučaj sa komitetima opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, pretpostavlja sveobuhvatnost istraživanja i naučnoteorijske analize. To, pored ostalog, znači da bi istraživanja mesta i uloge komiteta morala obuhvatiti pitanja o društvenim, pravno-političkim i doktrinarnim osnovama na kojima je utemeljena njihova uloga. Komitete kao »operativno-političke štabove« valja istraživati i sa stanovišta ostvarivanja posebne odgovornosti Saveza komunista u odbrani i zaštiti tekovina revolucije. Razvojni problemi organizovanja komiteta u delegatskom sistemu, njihovo delovanje i teorijsko uopštavanje dosadašnje prakse nezaobilazna je istraživačka tema. Eksplikacija tih, kao i brojnih drugih pitanja, omogućila bi da se bolje objasni i obrazloži mesto i uloga komiteta u sistemu rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom, kao i njihov odnos prema drugim organima i telima rukovođenja.

Međutim, svi ti sadržaji u ovom radu nisu mogli biti obuhvaćeni, pa su pitanja o komitetima u sistemu rukovođenja izdvojena u posebnu, relativno samostalnu celinu.

Mesto i uloga komiteta u sistemu rukovođenja

Podruštvljavanje odbrambenih i zaštitnih poslova dovodi do nastanka i razvoja široko razgranate mreže odbrambenih i samozaštitnih snaga, organa i institucija. Ceo sistem se izgrađuje tako da predstavlja skladan, normativno i funkcionalno uređen odnos međuzavisnosti u delovanju i organizovanju svih organa, usmeren ka ostvarivanju jedinstvenog cilja i izgrađen na jedinstvenoj idejno-političkoj, koncepcijsko-doktrinarnoj i radničko-klasnoj osnovi. Na taj način se uspostavlja celovit odbrambeni i samozaštitni sistem.¹ I komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite deo su tog sistema, a po svojoj osnovnoj ulozi i položaju u njemu, spadaju u rukovodeću strukturu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.² Rukovođenje ili još preciznije usmeravanje i koordinacija u osnovi su njegove delatnosti.

Svako stvaranje novih organa rukovođenja zahteva da se prethodno utvrdi šta oni zaista jesu i šta u određenim društvenim okolnostima mogu da budu. To je, pored ostalog, i važna pretpostavka da se zamišljeno ne proglasi za idealno, a ovo poslednje za večno i nezamenljivo.³ U našem socijalističkom samoupravnom društvu, pa, shodno tome, i u poslovima opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, odvija se složen proces odlučivanja i rukovođenja. Na poslovima odbrane i zaštite istovremeno radi više organa, tela i institucija rukovođenja. U tokove odbrambenih i samozaštitnih aktivnosti oni se uključuju u različitim oblicima, sa različitim intenzitetom, mogućnostima i ovlašćenjima. Zavisno od tih i drugih okolnosti konstituiše se i afirmiše stvarni položaj i uloga nosilaca određenih funkcija u sistemu rukovođenja.

Ako se u tom kontekstu posmatraju mesto i uloga komiteta, onda u predmet analize valja, makar i u najopštijem vidu, uključiti sve

¹ U nauci pojam *sistem* ima nekoliko značenja. U ovom radu se upotrebljava da označi organizacijsku, institucionalnu, idejno-političku, koncepcijsko-doktrinarnu i ciljnu povezanost, međuzavisnost i uslovljenost svih odbrambenih i samozaštitnih delova u jedinstvenu funkcionalno uređenu celinu.

² Pod pojmom *položaj komiteta* podrazumeva se njihovo mesto, obim nadležnosti, odgovornosti i društveni status u horizontalnoj i vertikalnoj strukturi sistema rukovođenja, a pod *ulogom* posebna vrsta delatnosti koju obavljaju u okviru podele nadležnosti između organa rukovođenja.

³ Nisu, na primer, retke pojave da se komiteti proglašavaju vrhovnim arbitrima vlasti u sistemu odbrane i zaštite ili, pak, da se njihov položaj i uloga minimizuju i svode na delovanje i aktiviranje samo u vanrednim situacijama.

aktere rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom i komaprativnom metodom doći do osnovnih premisa koje omogućuju izvođenje zaključaka o njihovom stvarnom položaju i ulozi.

Polazna tačka analize nalazi se u činjenici da okosnicu celokupnog sistema rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom čini radni čovek u udruženom radu i njegova samoupravna prava i odgovornosti. Takvo opredeljenje najbolje ilustruju sledeće Titove reči: »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 specijalizovane institucije, kao što su Jugoslovenska narodna armija i službe bezbjednosti. Na taj način u praksi obezbeđujemo podruštvljavanje odbrambene funkcije, koja je u drugim društvenim sistemima otuđena od radnog čovjeka. To je praktično ostvarivanje marksističke koncepcije naoružanog naroda.«⁴

Na tim temeljima izrasta čitav sistem rukovođenja, od osnovne organizacije udruženog rada i mesne zajednice, pa do Federacije. Njegovu kičmu predstavlja delegatski sistem. Naš ustav je utvrdio da putem delegatskog sistema radnici upravljaju i odlučuju i o poslovima koji se odnose i na izvršavanje odbrambenih i samozaštitnih zadataka, na svim nivoima društvenog organizovanja.⁵

U dosadašnjim istraživanjima tako utemeljenog sistema rukovođenja i njegovih nosilaca primenjuju se različite klasifikacije, zavisno od naučne discipline kojoj istraživanje pripada i od metoda koji se koriste.

Da bi se pouzdano moglo zaključiti o mestu komiteta u sistemu rukovođenja, u ovom radu se za osnovni kriterijum klasifikacije svih rukovodećih organa i tela uzima stepen njihovog normativnog i stvarnog uticaja i društvene moći u donošenju odluka značajnih za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu. Odlučivanje je najvažnija funkcija rukovođenja, a obim ovlašćenja koji ima organ rukovođenja osnovno je merilo za utvrđivanje formalno-pravnog položaja tog organa u sistemu rukovođenja. Ako se sa tog stanovišta posmatraju

⁴ Josip Broz Tito, *Referat na Jedanaestom kongresu SKJ*, »Vojna djela«, VIZ, Beograd 1981, knj. VI, str. 171.

⁵ 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 široki je prostor realizacije, tj. revolucionarni proces koji moraju da nose subjektivne snage društva sa Savezom komunista na čelu. Bez toga, ceo sistem, po pravilu, ne može da bude efikasan, da se razvija i da otvara nove savremenije tokove razvoja.

komiteti i drugi organi rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom, onda bi se oni, u krajnjem, mogli razvrstati prema sledećoj osnovnoj shemi:

1. Najviši organi političke vlasti — skupštine, predsedništva;
2. Operativno-politički organi — komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite;
3. Izvršni, upravni i stručni organi — izvršna veća, sekretarijati, štabovi Teritorijalne odbrane i štabovi civilne zaštite;⁶
4. Savetodavni organi — saveti, komisije, odbori;
5. Organi idejno-političkog uticaja — društveno-političke organizacije i njihova rukovodstva (čiji je položaj u sistemu rukovođenja specifičan i meri se prema posebnim kriterijumima).

Kada se u okviru ovako uslovno date klasifikacije pokuša odrediti mesto i uloga komiteta, uočava se sledeće:

Prvo, na svim nivoima političke organizacije društva nalaze se skupštine društveno-političkih zajednica. One su najviši organi vlasti i društvenog samoupravljanja. Glavni su nosioci odlučivanja o poslovima i aktivnostima iz oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Njihova prava, obaveze i odgovornosti u tim oblastima precizno su utvrđeni ustavima i statutima. Obim ovlašćenja i obaveza svakog nivoa delegatske skupštine izveden je iz ustavne funkcije određene društveno-političke zajednice i, takođe, iz strategijskog mesta i uloge određenih elemenata odbrambenog i samozaštitnog sistema. Drugačija su, na primer, ovlašćenja Skupštine SFRJ od republičke, pokrajinske ili opštinske skupštine. Jedino je Skupština SFRJ, kao najviši organ u sistemu rukovođenja, 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 značajna prava i ovlašćenja u rukovođenju opštenarodnom odbranom i u usmeravanju društvene samozaštite.⁷ U slučaju rata ona preuzimaju najveći deo prava i obaveza skupština društveno-političkih zajednica, ako ove iz bilo kojih razloga nisu u mogućnosti da se sastaju i obavljaju svoje Ustavom utvrđene obaveze. Predsedništvo SFRJ, kao kolektivni organ države, komanduje oružanim snagama.

⁶ U ovom radu se ne razmatra komandovanje jer se ono primenjuje samo u okviru oružanih snaga, a ne i u celom odbrambeno-zaštitnom sistemu.

⁷ U opštinama se predsedništva formiraju samo u ratu. Njihova ovlašćenja su tada, po pravilu, slična ovlašćenjima delegatske skupštine.

Treće, izvršni, upravni i stručni organi skupština društveno-političkih zajednica, u okviru svoje nadležnosti, staraju se o izvršavanju odbrambene i samozaštitne politike koju su utvrdile skupštine. Preduzimaju mere za efikasno funkcionisanje svih privrednih i društvenih delatnosti u toj oblasti 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 poslova iz te oblasti.

Savezni sekretarijat za narodnu odbranu, kao savezni organ uprave, u sistemu rukovođenja opštenarodnom odbranom i rukovođenja i komandovanja oružanim snagama ima specifično mesto i ulogu. On je, kao organ uprave na nivou Federacije, nadležan za sprovođenje politike Skupštine i izvršavanje saveznih zakona i drugih saveznih propisa, a kao organ vrhovne komande vrši štapske i druge stručne poslove rukovođenja i komandovanja oružanim snagama.⁸

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. Praksa je opravdala njihovo postojanje i delovanje u sistemu rukovođenja.⁹

Peto, mesto i uloga organizovanih snaga idejno-političkog delovanja u sistemu rukovođenja specifični su 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 celokupno ostvarivanje ciljeva naše revolucije.

Ovaj kraći osvrt na mesto organa rukovođenja u društveno-političkom sistemu bio je potreban samo radi toga da omogući da se u predmet analize uključe i komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite i da se posmatraju sa stanovišta njihovog mesta i uloge u rukovođenju. Valja uočiti da komiteti u okviru određene političke

⁸ Više o tome u knjizi *Narodna odbrana u ustavnom sistemu SFRJ*, VIZ, Beograd 1980, str. 152—168.

⁹ U stvarnosti ima međusobnog ispreplitanja nadležnosti saveta i komiteta, zbog toga jer su u mnogim sredinama i dalje zadržane nadležnosti, odgovornosti i delokrug rada saveta, koje prirodno spadaju u delokrug rada komiteta.

zajednice zauzimaju središnji položaj između skupština i predsjedništava, na jednoj, i svih drugih organa rukovođenja, na drugoj strani.

Normativno-pravni položaj komiteta u sistemu rukovođenja utvrđuje se saveznim i republičkim zakonima, direktivama 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 na našu zemlju.

Zakon o opštenarodnoj odbrani, pored ostalog, utvrđuje da u glavne zadatke komiteta spadaju: operativno-političko usmeravanje i koordinacija mera i aktivnosti u oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite; praćenje i procenjivanje situacije značajne 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 ostvaruju izvršni i upravni organi skupština društveno-političkih zajednica i poslovodni, izvršni i organi drugih organizacija udruženog rada, mesnih zajednica i samoupravnih organizacija i zajednica. U izvršavanju tih zadataka ovi organi su samostalni.

U slučaju da nadležni organi nisu u mogućnosti da izvršavaju svoje poslove i zadatke opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, Savez komunista Jugoslavije, preko komiteta za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu, preuzima aktivnosti i mere da se ti organi osposobe i nastave rad. Ako i pored preduzetih mera ne budu za to osposobljeni, komiteti za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu aktiviraju snage i sredstva opštenarodne odbrane i društvene samozaštite i preduzimaju neposredno rukovođenje odbranom i zaštitom na svom području, dok nadležni organi ne budu u mogućnosti da izvršavaju svoje poslove i zadatke. U tim slučajevima odluke komiteta za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu 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.

Komiteti kao kolektivni organi, po pravilu, ne donose odluke sa zakonskom snagom, ali imaju veliku ulogu u njihovom donošenju i

ostvarivanju.¹⁰ Imaju uvid u stanje, probleme, mogućnosti i potrebe razvoja svih komponenti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Mogu pokrenuti inicijativu i predloge za normativno uređivanje sistema i preduzimanje mera i aktivnosti za dosledno sprovođenje utvrđene politike. Javljaju se i kao koordinatori u sprovođenju odluka skupština i politike SKJ. Mogu da budu informisani o svim aktivnostima odbrambenog i samozaštitnog organizovanja i osposobljavanja. To ih obavezuje da budu u direktnom kontaktu sa društvenom bazom, sa praksom, u središtu zbivanja, i da, na drugoj strani, utiču na rešavanje odbrambene i samozaštitne problematike, bilo neposredno ili preko organa odlučivanja. Upravni organi, stručne službe i saveti, štabovi Teritorijalne odbrane i civilne zaštite na traženje i zahtev komiteta dužni su da svoje materijale, analize, predloge i mišljenja daju na razmatranje komitetima, čija mišljenja i stavovi o tome imaju veliki uticaj na konačno donošenje odluka.

Komiteti imaju veliki stvarni autoritet i ugled. To im omogućuje da efikasno izvršavaju svoju ulogu, obaveze i odgovornosti. Glavna izvorišta njihovog autoriteta nalaze se: 1) u prirodi i značaju delatnosti koju obavljaju; 2) u ugledu i autoritetu politike i prakse Saveza komunista koju oni sprovode; 3) u 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 dalji razvoj socijalističke, samoupravne, nesvrstane i nezavisne Jugoslavije. Njima je društvo poverilo i 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. Funkcija koordinatora omogućuje im da stiču uvid u stanje i aktivnosti o odbrambenim i samozaštitnim pripremama i da daju inicijative ili da, u posebnim uslovima, sami preduzimaju mere i akcije za aktiviranje dela sistema i za njegovo usavršavanje i dogradnju u skladu sa utvrđenom politikom i programom razvoja.

Drugo, komiteti realizuju ciljeve i politiku Saveza komunista u oblasti odbrane i zaštite, preko kojih oni ostvaruju vodeću ulogu u tim oblastima. Komiteti svoje delovanje, organizovanje i metod

¹⁰ Komiteti su operativno-politička tela najviših rukovodstava društveno-političkih zajednica, a ne društveno-političkih zajednica. Kada se ova razlika ne uoči, onda se u praksi događa da se uloga komiteta proširuje i na vršenje operativne funkcije rukovođenja, što je u suprotnosti sa njihovim karakterom i namenom.

rada povezuju sa zahtevima onih rukovodećih organa Saveza komunističke čije konkretne odluke i stavove izvršavaju. Njihov stvarni moralni i politički autoritet crpi se iz autoriteta revolucionarne avangarde, koji je stvoren u oružanom delu revolucije, a dograđuje se i afirmiše jačanjem veza Partije i naroda na relaciji programa borbe za razvoj socijalističkog samoupravljanja i nezavisnosti SFRJ.

Treće, pozicija komiteta u odnosu na druge organe rukovođenja veoma je povoljna. Komiteti su sastavljeni od najuticajnijih ličnosti u okviru društveno-političkih zajednica. To su, po pravilu, nosioci važnih funkcija u sistemu rukovođenja. Njihove realne uloge u odlučivanju su velike, ne samo kada je reč o pitanjima iz sfere odbrane i zaštite nego i šire. U okviru svojih redovnih funkcija javljaju se u svojstvu koordinatora i organizatora najvećeg broja aktivnosti. Takva pozicija im omogućava da u praksi budu pokretači inicijativa za donošenje odgovarajućih programa akcije, da svojim autoritetom i formalno-pravnim ovlašćenjima znatno utiču na donošenje odluka, da lično pokreću ceo izvršni i upravni mehanizam u pripremanju analiza, predloga i mera. U položaju su da mogu da ubrzaju ili usporavaju rad na sprovođenju usvojenih odluka. Reč je, po pravilu, o ličnostima koje imaju visok ugled i mogućnosti da dobiju podršku svih drugih rukovodećih organa i društveno-političkih činilaca.

Prema tome, može se dosta pouzdano tvrditi da komiteti, u odnosu na ostale organe rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom, zauzimaju značajnu poziciju. Njihov stvarni položaj u sistemu rukovođenja objektivno je veći od formalno-pravnih ovlašćenja. Mogu uspešno da izvršavaju ulogu koordinatora i da u svim situacijama usmeravaju aktivnosti u oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.

Međusobni odnosi komiteta i drugih organa rukovođenja

Organi rukovođenja nužno stupaju u određene odnose, pre svega, da bi zajednički, na najbolji mogući način, izvršili ciljeve i zadatke koji su pred svim snagama opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Odnosi se, dakle, uspostavljaju na osnovu obavljanja zajedničke delatnosti. Međutim, delatnost odbrane i zaštite u našem društvu je veoma razgranata, široka i višedimenzionalna. U sebi sadrži oružanu borbu i mnoge druge oblike borbe i otpora u ratu, a u miru mnoge aktivnosti u sprečavanju agresije i u organizovanju

i osposobljavanju čitavog društva za odbranu i zaštitu. Tako se unutar jedinstvene odbrambeno-zaštitne delatnosti vrši diferenciranje na više međuzavisnih radnih aktivnosti, počev od kulturnih i idejno-političkih i psiholoških uticaja, privrednih delatnosti, aktivnosti društvenih službi, pa do organizovanja, opremanja i osposobljavanja svih činilaca društva i, posebno, oružanih snaga. Osposobljavanje za odbranu i zaštitu ostvaruje se aktivnim i organizovanim učešćem Federacije, republika, pokrajina, opština, udruženog rada, mesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, društveno-političkih i drugih društvenih organizacija, radnih ljudi i građana.

Sve to, kao i brzi razvoj našeg odbrambenog sistema, stalno aktuelizuje pitanje obezbeđivanja jedinstva delovanja svih organa rukovođenja, kako bi se ostvarili optimalni rezultati u funkcionisanju sistema kao celine. Njihova povezanost je nužna. Diktirana je zakonitostima oružane borbe i 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. »Napad na bilo koji deo SFRJ znači napad na njen teritorijalni integritet, socijalistički samoupravni sistem, slobodu i nezavisnost.«¹¹

To su trajna i temeljna opredeljenja koja ni u praksi ni u teoriji nikada nisu bila sporna. U svest naših ljudi je duboko usađeno uverenje da je jedinstvo naše socijalističke samoupravne zajednice i jedinstvo njene odbrane i zaštite nezamenljiva osnova i odlučujuća pretpostavka slobode i nezavisnosti SFRJ.

Iz iskustva je, međutim, poznato da su idejno-politička i doktrinarna opredeljenja samo jedan od važnih uslova jedinstvenog funkcionisanja sistema. Drugi uslov nalazi se u iznalaženju i izgrađivanju 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.

Priroda i sadržaj delatnosti, kao i mesto i uloga organa rukovođenja u društveno-političkom sistemu, utiču na vrstu i način uspostavljanja njihovih međusobnih veza i odnosa.

Komiteti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, s obzirom na sadržaj društvene delatnosti koju obavljaju i na položaj koji zauzimaju u sistemu rukovođenja, stupaju u određene odnose sa delegatskim skupštinama, predsedništvima i, takođe, sa drugim orga-

¹¹ Rezolucija Jedanaestog kongresa SKJ.

nima rukovođenja u organizacijama udruženog rada i u oružanim snagama. Konkretni oblici i način uspostavljanja odnosa komiteta sa pomenutim organima zavise: a) od sadržaja delatnosti koja se u određenoj situaciji sprovodi;¹² b) od opštih uslova i okolnosti u kojima komiteti izvršavaju svoju ulogu i odgovornosti;¹³ c) od vrste organa sa kojima uspostavljaju odnose;¹⁴ d) od nivoa organizovanja organa koji stupaju u međusobne odnose.¹⁵

Komiteti su, prema odlukama Jedanaestog kongresa SKJ, uspostavljeni da bi svojim angažovanjem, ulogom i mestom u sistemu rukovođenja doprineli efikasnom povezivanju i jedinstvu akcije svih organa rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. U Rezoluciji Jedanaestog kongresa u vezi s tim definisan je 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.«¹⁶

Funkcija koordinacije i usmeravanja u našem sistemu utemeljena je i izvedena iz celine političkog organizovanja. Ona je usmerena na usaglašavanje delatnosti između više subjekata, tj. organa i institucija rukovođenja, koji relativno samostalno i izvorno ostvaruju svoja utvrđena prava i odgovornosti u oblasti odbrane i zaštite.

¹² Komiteti, na primer, sa delegatskim skupštinama i predsedništvima sarađuju, međusobno se konsultuju, dogovaraju i usaglašavaju stavove i mišljenja kada vrše političko-bezbednosne procene. Međutim, kada na osnovu ovlašćenja Predsedništva SFRJ donose odluku o upotrebi snaga Teritorijalne odbrane, imaju ulogu izvršioca.

¹³ U redovnim mirnodopskim uslovima komiteti, po pravilu, za svoj rad odgovaraju delegatskim skupštinama društveno-političkih zajednica i komiteta 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 odbranbenog rata preuzimaju sve potrebne mere za produženje borbe i otpora i ponovno uspostavljanje narušenog sistema.

¹⁴ Komiteti, po pravilu, imaju stalne i 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 ustanova JNA uspostavljaju saradnju. Komande jedinica Teritorijalne odbrane mogu neposredno da izvršavaju odluke komiteta i tada su im potčinjene.

¹⁵ Odnos komiteta mesne zajednice prema skupštini mesne zajednice nije identičan sa odnosom komiteta u republici prema zakonodavnim organima na tom nivou društveno-političkog organizovanja.

¹⁶ Referat i završna reč predsednika Tita, Rezolucija i Statut SKJ, »Komunist«, Beograd 1978, str. 188.

Komiteti u procesu ostvarivanja koordinacije i usmeravanja nemaju »vlast«, pravo naređivanja ovlašćenim nosiocima funkcija čija se delatnost usklađuje. Organi rukovođenja su samostalni u obavljanju određene delatnosti. Komiteti utiču na njihove poslove tako što u fazi priprema odluka i donošenja planova i, takođe, u toku njihovog izvršavanja, pokreću inicijative, ukazuju na mogućnosti boljeg i efikasnijeg delovanja i na metode i oblike ostvarivanja međusobne saradnje sa sadržajem poslova koji se obavljaju. Usklađivanje se vrši po vremenu izvršenja, sadržaju delatnosti, metodu rada i nosiocima zadataka.

Funkcija usmeravanja i koordinacije, po pravilu je ispred donošenja odluka i usvajanja odgovarajućih planova i programa razvoja. To znači da se komiteti u obavljanju ove funkcije javljaju kao kolektivni organ koji učestvuje u konstituisanju odluka sa političkim značenjem. Političko-koordinativne funkcije koje vrše komiteti razlikuju se, prema tome, od poslova stručne koordinacije i usmeravanja koje imaju tehnički i savetodavni karakter i spadaju u nadležnosti specijalizovanih stručnih organa. Politička koordinacija, po svom sadržaju i obimu, nije i ne može biti sasvim jasno i bez ostatka 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 kazuje da pozicija komiteta u poslovima usmeravanja i koordinacije, u praksi, može biti i veća od one koja je utvrđena pravnim normama.

Komiteti, objektivno, mogu, u određenim situacijama, odlučujuće da utiču na programe i sadržaje odluka rukovodećih organa i tela čije aktivnosti usklađuju.¹⁷ To im omogućuje visoki politički autoritet koji imaju u sredinama gde žive i rade i činjenica da su, kao nosioci političko-bezbednosnih procena, u mogućnosti da više i bolje od mnogih drugih sagledaju celinu razvoja, aktuelne probleme, potrebe i stvarne mogućnosti.

Komiteti mogu uspešno da obavljaju svoju ulogu u sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite jedino ako su čvrsto povezani sa svim drugim organima i telima rukovođenja i ako sa njima

¹⁷ Ako, na primer, komitet opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, u opštini, pokrajini ili republici, na osnovu svestrane procene političko-bezbednosne situacije na području svog delovanja utvrdi da bi program razvoja i opremanje jedinica civilne zaštite i bezbednosnih mera na određenom području valjalo menjati, usavršiti i usaglasiti sa stavovima, potrebama i mogućnostima, onda je gotovo sasvim izvesno da će odgovarajući nosioci tih programa učiniti sve što je potrebno da bi se aktivnosti dovele u skladu sa stavovima i zahtevima komiteta.

stalno razvijaju svestranu saradnju. Ta saradnja komiteta i drugih organa rukovođenja, pored toga, proizilazi i iz karaktera i uloge sistema rukovođenja. Saradnja, u našem sistemu rukovođenja, u stvari je sinonim za zajedničko svesno i aktivno delovanje svakog nosioca prava, odgovornosti i obaveza na izvršavanju zadataka iz delokruga utvrđenih ovlašćenja. Odnosi saradnje su nužni i proizilaze iz zakonitosti zajedničkog rada, ciljeva i sadržaja odbrambene i samozaštitne delatnosti. Otuda i nastojanja da se zajednički rad svih organa rukovođenja postavi na čvrste i trajne osnove. Reč je o pronalaženju i izgradnji odbrambeno-zaštitnog mehanizma koji će u svim uslovima obezbediti da svaki organ rukovođenja u ostvarivanju svojih obaveza i odgovornosti uvek deluje u okvirima društveno-verifikovane politike. U skladu sa tim neprekidno valja raditi na izgrađivanju normativno-pravnih, političkih, materijalnih i drugih pretpostavki. Ne može se u ime »samostalnosti« i »autonomije« u ostvarivanju ustavno-pravnih ovlašćenja odstupati od realizacije utvrđenih programa aktivnosti. »Autonomija« koja je u koliziji sa ostvarivanjem ciljeva koji imaju primarnu važnost za interese čitavog društva, za odbranu njegove slobode i nezavisnosti, nije prihvatljiva. Jer, »kako je moguće društvo koje se sastoji samo od dva čoveka, a da svako od njih ne žrtvuje što od svoje autonomije«. ¹⁸

Ovo Marksovo upozorenje ima ne samo naučno već i aktuelno značenje. Ono, pored ostalog, 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.

U praksi je, međutim, teško odrediti preciznu granicu između onog što je opravdano sa stanovišta opštih i zajedničkih zahteva i potreba i onog što znači nastojanje da se u ime specifičnih uslova i interesa svake pojedine (uže) društvene sredine, postigne neka prednost nad drugim. Dve opasnosti u vezi s tim stalno postoje. Jedna je da se samostalnost i autonomija delovanja organa rukovođenja pretvori u svrhu za sebe, u kojoj se gube opštedruštveni interesi i negiraju zakonitosti savremenog rata, a druga da se, u ime opšteg i zajedničkog, sužavaju stvarna prava i samostalnost određenih organa i tela.

Istinsko, tj. stvarno jedinstvo delovanja svih institucija rukovođenja u uslovima podruštvljavanja poslova odbrane i zaštite, nalazi

¹⁸ K. Marks, F. Engels: *Izabrana dela*, tom II, »Kultura«, Beograd 1950, str. 460.

se u samoj osnovi političkog sistema socijalističkog samoupravljanja i, takođe, u traženju i iznalaženju takvih oblika i metoda zajedničkog svesnog učešća, u izvršavanju odbrambene i samozaštitne delatnosti, koji će sa svoje strane doprinositi da se u svim situacijama, mirnodopskim i ratnim, uspostavlja međusobna saradnja i zajedničke aktivnosti kojima se obezbeđuje uspešno ostvarivanje strategijskih ciljeva odbrane i zaštite, jedinstvo volje i akcije i takođe, puna inicijativa, stvaralaštvo.

Komiteti neprekidno moraju da sarađuju sa drugim organima i telima rukovođenja. To spada u važne sadržaje njihove ukupne aktivnosti. Oni samostalno i nezavisno od drugih organa objektivno i ne mogu izvršavati svoju društvenu ulogu. Za ostvarivanje stvarne i efikasne saradnje potrebni su određeni uslovi, među kojima su tri naročito važna: 1) idejno-političko jedinstvo svih nosilaca aktivnosti; 2) komplementarni sadržaji delatnosti; 3) samostalnost i relativna autonomnost organa koji izvršavaju zajedničke obaveze i odgovornosti.

Prvo. Ceo sistem rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom u našem društvu je utemeljen na idejno-političkom jedinstvu i izgrađuje se kao koherentan sistem odnosa i usmerenih međusobnih veza organa i tela rukovođenja.

Rezultati izgradnje, razvoja i modernizacije celokupnog sistema opštenarodne odbrane u miru i efikasnost oružane borbe i otpora u ratu ne zavise samo od unutarne 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 ciljeva odbrambene i samozaštitne politike.

Uloga komiteta u tome je višedimenzionalna. Oni podstiču i iniciraju saradnju, 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.

Drugo. Aktivnosti u oblasti odbrane i zaštite su komplementarne, zavise jedna od druge, međusobno se prepliću i nadopunjuju i predstavljaju jedinstvenu specifičnu vrstu društvene delatnosti. Razvoj teče u dva osnovna toka: prvi je sadržan u širenju obima odbrambenih i samozaštitnih poslova, u povećavanju broja specijalizovanih, relativno samostalnih delatnosti 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, takođe, u odbrambeno-zaštitnom sistemu imaju rukovođe, koordinatorske i usmeravajuće funkcije. Prvi proces je uslovljen razvojem proizvodnih snaga, a drugi podružljavanjem odbrambeno-zaštitnih poslova. Oba ova procesa su u dijalektičkom jedinstvu, jedan drugog podstiču i uslovljavaju. Zajednički deluju na udruživanje i integraciju napora svih društvenih snaga i potencijala po meri koja je određena snagom zakona prirodne nužnosti i uslovljena jedinstvom ciljeva i zadataka u odbrani slobode, teritorijalnog integriteta i nezavisnosti SFRJ.

Aktuelni tokovi tehničko-tehnološkog 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 u kojim 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 u uslovima totalnog rata stavljeni u pokret protiv agresora samo ako se planski, na osnovu temeljite procene svih okolnosti i precizno uspostavljenih odnosa i obaveza, osigura da svaki deo društvene celine, svaka karika u lancu odbrambenog i samozaštitnog organizovanja i delovanja, besprekorno funkcioniše i doprinosi ostvarivanju jedinstvenog cilja. Zbog toga naše društvo stvara određene zaštitne mehanizme pomoću kojih obezbeđuje jedinstvo sistema. Tako, na primer, Ustav SFRJ predviđa mogućnost da se zakonom može propisati obavezno udruživanje u opštem interesu obezbeđenja jedinstva sistema rada u odgovarajućim oblastima.¹⁹ To što važi za oblast materijalne proizvodnje u celini, važi i za sferu odbrane i zaštite. Povezanost organa i institucija na ovom području po pravilu je još čvršća i detaljnije normativno utvrđena.

Treće. 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 koje učestvuju u izvršavanju zajedničkog zadatka.

Saradnja je moguća među ravnopravnim partnerima.²⁰ Rešenja se ne nameću, već se traže i iznalaze dogovaranjem i usaglašavanjem. Svi učesnici u ostvarivanju zajedničkog zadatka, po pravilu, zadržavaju

¹⁹ Ustav SFRJ 1974. godina, član 38.

²⁰ Saradnju mogu ostvarivati organi, tela i institucije koje zauzimaju isti, sličan ili različit položaj u vertikalnoj strukturi sistema.

vaju samostalnost i relativnu autonomnost u radu. Obim, vrsta i intenzitet saradnje izvode se iz konkretnih okolnosti i podređuju potrebama efikasnog ostvarivanja jedinstvenog cilja i zadataka.

Samostalnost organa rukovođenja, u okviru Ustava i zakona, uvek valja shvatiti relativno. Njen stepen i karakter najviše zavise od vrste odbrambeno-zaštitnih poslova koju određeni organ obavlja,²¹ kao i od konkretnih okolnosti u kojima se izvršavaju odbrambene i zaštitne aktivnosti.²² Učesnici u ostvarivanju programa saradnje i zajedničke aktivnosti ne sužavaju prostor svog delovanja, već ga samo čine zavisnim od celine. Njihova delatnost postaje društveno priznata i verifikovana, a odgovornost za sopstvene i zajedničke rezultate povećana.

Dosadašnja aktivnost komiteta u ostvarivanju saradnje i odnosa sa drugim organima rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom upućuje na mogućnost da u praksi može dolaziti do ukrštanja i preplitanja nadležnosti i odgovornosti između organa i tela čiji položaj u sistemu rukovođenja, bar po svom spoljašnjem izgledu, ima dosta sličnosti.

Najviše dilema, u vezi s tim, koncentriše se na odnose između saveta narodne odbrane i komiteta. Za to postoji više razloga. Jedan od njih je, svakako, i u činjenici na koju je, sredinom prošlog veka, upozoravao K. Marks ističući da je »sudbina potpuno novih istorijskih tvorevina da ih pogrešno smatraju kopijom starih.«²³ I komiteti izgleda dele sličnu sudbinu, naročito u onim sredinama gde se njihov rad poistovećuje sa delovanjem saveta, iako su to dve institucije. Drugi razlog je u nedograđenosti oblika, metoda i sadržaja rada komiteta i, takođe, u relativno sporom prevladavanju onog načina delovanja saveta koji nose svoje korene iz prošlosti.

Ustanovljavanje komiteta i afirmacija njihove uloge i pozicije u sistemu rukovođenja doprinosi produbljivanju uverenja i saznanja o neophodnosti da se položaj i uloga saveta mora usmeravati tako da oni, po svom sastavu, metodi i sadržaju rada, u praksi postanu

²¹ Delegatske skupštine imaju, po pravilu, najveću samostalnost, a stručni i savetodavni organi manju. Komande i štabovi svoju samostalnost izvode iz ovlašćenja svih nadležnih komandi i štabova.

²² Stepem samostalnosti organa rukovođenja u okviru društveno-političkih zajednica je, po pravilu, najveći u mirnodopskim okolnostima, manji u uslovima rada i borbe na privremeno zaposednutoj teritoriji, a najmanja pri frontalnom obliku oružane borbe u zahtevu fronta. Komiteti su izuzetak od ovog opšteg pravila; njihova samostalnost je najveća u najtežim i najsloženijim uslovima, a manja u redovnim mirnodopskim okolnostima.

²³ K. Marks, *Građanski rat u Francuskoj*, »Izabrana dela« u dva toma, »Kulutra«, Beograd 1949, str. 498.

jedan od oblika radnog povezivanja i »pružanja društvene pomoći organima uprave, odnosno izvršnim organima, kako u federaciji, republici, pokrajinama i opštinama, tako i u sistemu udruženog rada«. ²⁴ Izgleda da je u vezi s tim potrebno da se razmišlja i o mogućnosti vezivanja saveta za delegatske skupštine. Isto tako, i personalni sastav saveta valja prilagođavati ulozi koju on ima u pripremanju predloga i mišljenja za donošenje odluka. ²⁵

*

Umesto zaključka moguće je utvrditi da je konstituisanje komiteta opštenarodne odbrane i društvene samozaštite označilo nov napredak u razvoju i usavršavanju odbrambeno-zaštitnog sistema jugoslovenskog socijalističkog samoupravnog društva.

Komiteti su integrisani u jedinstveni sistem rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Njegov su sastavni deo i nose sva njegova klasno-socijalna, politička i doktrinarna obeležja. U sistemu rukovođenja zauzimaju značajno mesto. Izvršavaju odluke delegatskih skupština i organa Saveza komunista. Njihova su operativno-politička tela za oblast odbrane i zaštite. Zajedno sa svim organima rukovođenja i uz oslonac na odbrambeno-zaštitne snage društva obezbeđuju efikasno i neprekidno funkcionisanje sistema u svim uslovima u miru i ratu. U posebnim i izuzetno složenim situacijama, kada je rad organa i tela rukovođenja privremeno paralisan, ili onemogućen, preduzimaju direktno rukovođenje da bi se ponovo uspostavio narušeni sistem.

²⁴ E. Kardelj, *Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja*, »Komunist«, Beograd 1977, str. 168.

²⁵ Takva orijentacija i praksa u mnogim republikama već daje pozitivne rezultate, naročito kada je reč o razgraničenju položaja i uloge saveta i komiteta.