

Delovanje organa rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom u vanrednim prilikama

Potpukovnik mr MILAN MIJALKOVSKI

I skustva iz odbrambeno-samozaštitne prakse pokazuju da specijalni rat protiv SFRJ može eskalirati do takvog stepena kada njegovi nosioci i snage otvorenim nasiljem pokušavaju srušiti Ustavom utvrđeno društveno uređenje. Takva ispoljena stanja na delu teritorije ili zemlje u celini, u Zakonu o opštenarodnoj odbrani kvalifikuju se kao vanredne prilike. Proglašavanje vanrednih prilika i zavođenje vanrednog stanja predstavlja odbrambeno-samozaštitnu meru društva od specijalnog rata u njegovoj najekstremnijoj fazi.

Karakteristike vanrednih prilika, odnosno bezbednost SFRJ zahteva ju da sistem ONO i DSZ radi otklanjanja tih prilika, efikasno funkcioniše. To je moguće ostvariti samo ukoliko organi vlasti i samoupravljanja (ujedno i organi rukovođenja ONO i DSZ) dosledno i beskompromisno ostvaruju svoju ulogu, odnosno ako organi rukovođenja energično, pravovremeno i efikasno ostvaruju sve funkcije rukovođenja. Njihovo delovanje se višestruko reflektuje na sve hijerarhijski niže podsisteme i delove sistema rukovođenja, kao i na sve subjekte i sistem ONO i DSZ u celini.

U osnovnim doktrinarnim dokumentima iz oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite usvojenih posle 1980. godine ugrožavanje bezbednosti SFRJ tretira se na kvalitativno nov način.¹ U njima je istaknuto da »bezbednost Jugoslavije može biti ugrožena *specijalnim ratom* (podvukao M.M.) i oružanom agresijom«. Međutim, u ranijim dokumentima takve vrste, oružana agresija je razmatrana kao jedina vrsta ugrožavanja bezbednosti SFRJ.

Pre zvaničnog usvajanja stava o specijalnom ratu kao mogućem obliku ugrožavanja bezbednosti SFRJ u miru, njegovim pojavnim oblicima su smatrani: obaveštajno-izviđačka, propagandno-psihološka i diverzantsko-teroristička delatnost, kao i politički, ekonomski i vojni pritisci.²

Otvoreni kontrarevolucionarni pokušaji unutrašnjeg neprijatelja 1969. godine u Tetovu i Prištini, 1971. godine

¹ Videti: *Strategija oružane borbe*, 1983, str. 30 i *Strategija opštenarodne odbrane i društvene samozaštite SFRJ*, 1987, str. 34.

² U odnosu na praksu vođenja specijalnog rata u svetu (protiv drugih zemalja), pored navedenih ističani su i sledeći oblici: izazivanje i proširivanje unutrašnjih kriza, pobuna, prevrat, »gerilska i ustanička« dejstva.

u SR Hrvatskoj, a naročito 1981. godine u SAP Kosovo da silom ostvari svoj krajnji cilj, bitno su uticali na promenu ranijeg shvatanja suštine specijalnog rata. Naime, sazrelo je saznanje da se specijalni rat protiv naše zemlje, pored do tada identifikovanih oblika, može ispoljiti i u obliku, vanrednih prilika.

Zato je Zakonom o opštenarodnoj odbrani iz 1982. godine uveden pojam »vanredne prilike« kojim se označava ugrožavanje iznutra Ustavom SFRJ utvrđenog društvenog poretka. Manji ili veći stepen destabilizovanosti političkog sistema socijalističkog samoupravljanja sa tendencijom njegovog potpunog paralisanja i rušenja osnovna je karakteristika stanja vanrednih prilika.

Povećana neposredna ugroženost vrednosti našeg društva u vanrednim prilikama nameće potrebu maksimalnog aktiviranja sistema ONO i DSZ radi njihovog otklanjanja. Stepenn osposobljenosti, kao i odlučnost, nepokolebljivost, inicijativa i samoinicijativa svesnih socijalističkih snaga značajan su preduslov za prevazilaženje nastalog stanja.

Potpuna efikasnost njihovog bezbednosno-samozaštitnog delovanja je u višestrukoj, posrednoj i neposrednoj zavisnosti i uspešnosti delovanja organa rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Odluke organa rukovođenja za otklanjanje nastalog stanja imaće presudan uticaj na obim, intenzitet i način angažovanja kako pojedinih tako i svih društvenih subjekata, ali samo pod uslovom da se proces rukovođenja kroz svih pet međusobno zavisnih funkcija (planiranje, organizovanje, komandovanje, koordinacija i kontrola) ostvaruje.

Kritičkom analizom prakse funkcionisanja sistema ONO i DSZ u vanrednim prilikama može se zapaziti da pojedini organi rukovođenja ONO i DSZ, delimično zanemaruju značaj pojedinih funkcija procesa rukovođenja, posebno funkciju kontrole. Takve pojave, u izvesnom smislu entropično deluje na sistem ONO i DSZ u celini, a istovremeno kod organa rukovođenja nižeg nivoa, kao i društvenih subjekata uošte, stvaraju uverenje da je njihovo odbambeno-samozaštitno postupanje u konkretnoj situaciji optimalno.

U ovom radu obrađuje se delovanje organa rukovođenja ONO i DSZ u vanrednim prilikama. Bez pretenzije da

se njihova delatnost svestrano obuhvati, jer je tako nešto moguće samo u posebnoj studiji, ukazaće se na neke karakteristične probleme iz tog domena.

SPECIJALNI RAT I VANREDNE PRILIKE

U osnovnim doktrinarnim i normativnim dokumentima srećemo pojmove »specijalni rat« i »vanredne prilike«. Nesumnjivo, oni se odnose na isti oblik ugrožavanja SFRJ, iako formalno označavaju različite sadržaje. U stvari, prvi pojam u sebi sadrži drugi, što se može potkrepiti brojnim činjenicama.

U osnovnim doktrinarnim dokumentima, specijalni rat protiv SFRJ definiše se kao »oblik agresije i agresivnih pritisa u miru... Cilj specijalnog rata je politička i ekonomska destabilizacija, slabljenje odbrambene i zaštitne sposobnosti Jugoslavije i izvođenje, manjih ili većih, promena u njenom unutrašnjem razvoju i spoljnoj politici u skladu sa interesima reakcionarnih snaga koje taj rat vode. On može eskalirati do razmera koje poprimaju sva obeležja kontrarevolucije».³

Saznanje, odnosno zaključak da specijalni rat može eskalirati do stanja koja imaju sva obeležja kontrarevolucije u Zakonu o opštenarodnoj odbrani kvalifikovana su kao »vanredne prilike».⁴ Nosioci specijalnog rata⁵ protiv SFRJ planskim i koordiniranim angažovanjem snaga za vođenje specijalnog rata i primenom subverzivnih metoda delovanja (proces koji sa manjim ili većim intenzitetom neprekidno traje), pokušavaju da podriju politički sistem socijalističkog samoupravljanja do takvog stepena koji će im omogućiti da ga preusmere ili radikalno promene u korist svojih ciljeva i interesa. Dok se ovakav cilj u oružanoj agresiji postiže svestranim i neposrednim angažovanjem oružanih

³ *Strategija opštenarodne odbrane i društvene samozaštite SFRJ*, 1987, str. 34.

⁴ »Pod drugim vanrednim prilikama, u smislu ovog zakona, podrazumeva se oružana ili druga aktivnost kojom se neposredno ugrožava nezavisnost zemlje, njen suverenitet i teritorijalna celokupnost i Ustavom SFRJ utvrđeno društveno uređenje« (*Zakon o opštenarodnoj odbrani*, »Službeni list SFRJ«, br. 21. od 23. aprila 1982. godine, član 6).

⁵ Nosioci specijalnog rata su najčešće države čija je spoljna politika agresivno-osvajачka, hegemonistička i sl. u odnosu na jednu ili više zemalja, regiona, kontinenta ili u svetskim okvirima. Osim što za ostvarenje svojih ciljeva koriste celokupnu moć zemlje (političku, ekonomsku itd.), raspolazu i posebnim snagama za vođenje specijalnog rata. Istovetnost ciljeva unutrašnjeg neprijatelja i nosioca specijalnog rata stvara njihovo povremeno ili stalno, selektivno ili svestrano savezništvo.

snaga, u specijalnom ratu krajnje rešenje ne traži se direktno, već indirektno i to u dužem vremenskom periodu.

Intenzivnom primenom subverzije prema svim vrednostima i u svim oblastima političkog sistema socijalističkog samoupravljanja nosioci specijalnog rata protiv SFRJ, posebno namenske snage za tu vrstu agresije, teže da ostvare čvrstu spregu sa unutrašnjim neprijateljem. Nakon toga, čine potrebne napore radi njegovog omasovljenja i organizovanja, kao i usmeravanja njegove delatnosti u funkciji rušenja samoupravnog socijalizma i razbijanja Jugoslavije. Oni ne skrivaju svoj krajnji cilj. Stoga su i trenutak otpočinjanja njegovog otvorenog ostvarivanja označili kao »dan X«. U stvari, za njih je »dan X«, momenat kada unutrašnji neprijatelj (najčešće podstican i podržan od spoljnog) otpočinje sa masovnim, javnim nasiljem radi rušenja socijalističkog samoupravljanja. Takva društvena stanja u osnovnom doktrinarnom dokumentu su označena kao vanredne prilike.⁶

Od načina delovanja organa rukovođenja ONO i DSZ u takvoj situaciji bitno će zavisiti da li će neprijatelj otvoreni kontrarevolucionarni pokušaj biti brzo i energično onemogućen ili će eskalirati u oružanu pobunu, sinhronizovanu sa oružanom agresijom spolja. Polazeći od činjenice da su subjekti i snage ONO i DSZ osposobljeni i odlučni da svaki oblik kontrarevolucije suzbiju, dakle i onaj koji karakteriše otvoreno nasilje, jasno je da nakon toga specijalni rat protiv SFRJ ne prestaje, već se nastavlja metodima koje je neprijatelj primenjivao i pre nastajanja vanrednih prilika.

Na osnovu iznetog može se zaključiti da su vanredne prilike faza (i to kulminaciona) specijalnog rata protiv SFRJ. Njihovim otklanjanjem specijalni rat se i dalje nastavlja. Stoga, svako razdvajanje ova dva oblika ugrožavanja bezbednosti SFRJ je pogrešno i neprihvatljivo, jer oni predstavljaju jedinstven proces.

⁶ »Vanredne prilike su društvena stanja koja nastaju na manjem ili većem delu ili na celokupnoj teritoriji SFRJ kada unutrašnji neprijatelj, samostalno ili udružen sa snagama spoljnog neprijatelja, koristeći protivurečnost našeg društvenog razvoja, objektivne teškoće, subjektivne slabosti i međunarodne prilike, intenzivira subverzivne aktivnosti u okviru specijalnog rata, preduzima ograničene aktivnosti ili planira preduzimanje opsežnijih oružanih i drugih aktivnosti, kojima se destabilizuje društveni sistem i teži njegovom potpunom parisanju, čime se neposredno ugrožava nezavisnost zemlje, njen suverenitet, teritorijalna celokupnost i Ustavom SFRJ utvrđeno društveno uređenje« (*Strategija opštenarodne odbrane i društvene samozaštite SFRJ*, 1987, str. 132).

DELOVANJE ORGANA RUKOVOĐENJA U VANREDNIM PRILIKAMA IZAZVANIM SUBVERZIVNIM DELOVANJEM UNUTRAŠNJEG I SPOLJNJEG NEPRIJATELJA

Uspešna odbrana i zaštita zemlje i svih njenih vrednosti od mogućih oblika ugrožavanja u miru, vanrednim prilikama⁷ i u ratu, moguća je samo pod uslovom jedinstvenog, organizovanog, koordiniranog, neprekidnog i efikasnog delovanja svih subjekata i snaga opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Radi ostvarivanja tih ciljeva stvoren je jedinstven odbrambeno-zaštitni sistem ONO i DSZ čije su osnovne funkcije »odvraćanje, borba protiv snaga specijalnog rata i vođenje opštenarodnog odbrambenog rata«.⁸ Koja će od navedenih funkcija u određenom trenutku (periodu) imati prioritet, zavisi od procenjenog stepena ugroženosti i načina ugrožavanja bezbednosti SFRJ. Iako se svi subjekti i snage ONO i DSZ osposobljavaju da u okviru svojih nadležnosti i procenjuju stepen ugroženosti i način ugrožavanja vrednosti našeg društva, ipak, tim odgovornim zadatkom se prvenstveno bave organi rukovođenja ONO i DSZ na svim nivoima, od mesne zajednice i organizacije udruženog rada do Federacije. Organi rukovođenja na osnovu svoje procene situacije donose odluke (u skladu sa zakonom i Ustavom), koje se zatim materijalizuju u obliku naređenja, uputstva, instrukcija i koje snage i subjekti ONO i DSZ moraju sprovesti.

Rukovođenje ONO u vanrednim prilikama je planska i organizovana delatnost organa rukovođenja društvenim poslovima u okviru sistema vlasti i samoupravljanja na svim nivoima društvenog organizovanja koja se ostvaruje iniciranjem, usmeravanjem, usklađivanjem i ostvarivanjem uvida u sprovođenju odbrambeno-samozaštitnih mera i aktivnosti subjekata ONO i DSZ radi brzog, energičnog i efikasnog otklanjanja nastalog stanja, čime se postiže zaštita svih vrednosti našeg socijalističkog samoupravnog društva.

Delovanje organa rukovođenja opštenarodnom odbrambenom i društvenom samozaštitom u vanrednim prili-

⁷ »S obzirom na ciljeve, sredstva i metode delovanja neprijatelja, razlikujemo dve osnovne vrste vanrednih prilika: vanredne prilike izazvane subverzivnim delovanjem unutrašnjeg i spoljnog neprijatelja na SFRJ i vanredne prilike izazvane neposrednom opasnošću od oružane agresije na SFRJ« (*Isto*, str. 132).

⁸ *Isto*, str. 41-42.

kama mora biti energično, pravovremeno i efikasno. Njihovo će se delovanje neprekidno i višestruko reflektovati na sve hijerarhijski niže podsisteme i delove sistema rukovođenja, kao i subjekte ONO i DSZ i sistem u celini. Stoga se organi rukovođenja ONO i DSZ obučavaju i osposobljavanju da efikasno deluju, odnosno uspešno rukovode sistemom ONO i DSZ u vanrednim prilikama. Njihove se pripreme, između ostalog, temelje i na iskustvima iz prakse delovanja u takvim uslovima. Podrazumeva se da bi sadržaj priprema, tj. obuka i osposobljavanje bili mnogo kvalitetniji kada bi se realno uzimale u obzir sve činjenice i okolnosti koje direktno i indirektno, u manjem ili većem obimu, dugoročno i trenutno utiču na efikasno delovanje organa rukovođenja ONO i DSZ u vanrednim prilikama. S tim u vezi ukazujemo na neke bitne elemente koji se često previđaju, a nesumnjivo negativno utiču na efikasno delovanje organa rukovođenja ONO i DSZ u vanrednim prilikama.

Radi se o tome da vanredne prilike usled koordiniranog delovanja unutrašnjeg i spoljnog neprijatelja ne mogu nastati iznenada. Sistem ONO i DSZ mora preventivno da deluje i pravovremeno da otkrije i onemogućiti namere neprijatelja. Nastanak vanrednih prilika na teritoriji neke društveno-političke zajednice pouzdan je pokazatelj da je sistem ONO i DSZ u izvesnoj meri zatajio. Uvažavajući objektivne uslove (nagomilane društvene protivrečnosti na datom stepenu društvenog razvoja i nesposobnosti svesnih socijalističkih snaga da ih uspešno razreše, što neprijatelj vešto koristi), ne može se zaobići konkretna odgovornost organa rukovođenja ONO i DSZ za nastanak vanrednih prilika.

Njihov je trajan zadatak da redovno (periodično), po potrebi i vanredno, u okviru svojih nadležnosti, procenjuju političko-bezbednosnu situaciju u miru. Usvojeni zaključci iz procene osnova su za donošenje odluka, koje se operacionalizuju planiranjem i preduzimanjem odbrambeno zaštitnih i drugih mera i aktivnosti. U tom procesu organi rukovođenja pokreću i usmeravaju čitav odbrambeno-zaštitni sistem, radi neutralisanja ili potpunog onemogućavanja delovanja neprijatelja. Najzad, organi rukovođenja ONO i DSZ ovlašćeni su da sagledaju način sprovođenja usvojenih zaključaka, donetih odluka, kao i postavljenih zadataka i zahteva u praksi. Kada kod hijerarhijski nižih delova siste-

ma rukovođenja⁹ ustanove razlike između postavljenih i realno ostvarenih zadataka, moraju da stručno, autoritativno i pravovremeno intervenišu. Ako najviši organ rukovođenja određene društveno-političke zajednice tako deluje, teško je prihvatljiva teza o iznenađenju u pogledu nastajanja vanrednih prilika.

Organi rukovođenja ONO i DSZ doslednim ostvarivanjem funkcija rukovođenja u miru, u mogućnosti su da realno procene i pravovremeno otkriju planove i namere pogotovu unutrašnjeg neprijatelja (glavnog izazivača) vanrednih prilika. Samim tim što su vanredne prilike nastale, jasno je da su organi rukovođenja ONO i DSZ neefikasno delovali. Logično, nameću se pitanja: ako su u redovnim uslovima zatajili kakva će efikasnost njihovog delovanja biti u vanrednim prilikama; u kojoj će meri njihov subjektivizam u proceni nastalog stanja biti izražen, budući da su svesni svoje odgovornosti; da li će odluke koje će donositi radi otklanjanja vanrednih prilika biti objektivne; neće li se kod radnih ljudi i građana pojaviti sumnja u sposobnost organa rukovođenja ONO i DSZ, itd. Dakle, da li će isti ljudi u organima rukovođenja ONO i DSZ pre nastanka vanrednih prilika znati, umeti, moći i hteti da odgovore zadacima u složenim uslovima koji su pred njima – da donose odluke radi brzog, energičnog i potpunog otklanjanja nastalih vanrednih prilika.

Navedena pitanja zahtevaju detaljnije i sveobuhvatnije sagledavanje i razmatranje: (1) uzroka nedovoljno efikasnog (na pojedinim nivoima rukovođenja i potpuno neefikasnog) delovanja organa rukovođenja ONO i DSZ u miru na teritoriji zahvaćenom vanrednim prilikama pre njihovog nastajanja; (2) pojma otklonjenosti (šta se i kada smatra da su vanredne prilike otkonjene) vanrednih prilika i (3) uticaja i ovlašćenja organa Federacije i to, prvo u odnosu na neposredno organizovanje ili obavljanje određenih poslova zaštite Ustavom SFRJ utvrđenog poretka na teritoriji zahvaćenom vanrednim prilikama i drugo, u odnosu na organe rukovođenja ONO i DSZ (sistema vlasti i samoupravljanja) društveno-političke zajednice zahvaćene vanrednim prilikama.

⁹ »Postupanje prema zahtevima viših organa, kao princip funkcionisanja svakog hijerarhijski uređenog sistema, osnovni je princip funkcionisanja i sistema rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom« (*Isto*, str. 72-73).

Nedovoljna stručna osposobljenost pojedinih članova ili organa rukovođenja u celini, da uspešno procenjuju političko-bezbednosnu situaciju, misaoni proces iz kojeg proizilaze pogrešni zaključci i neadekvatne odluke, mere i aktivnosti radi zaštite svih vrednosti našeg društva prvi je uzrok nedovoljno efikasnog delovanja organa rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Oportunizam, odnosno nespremnost pojedinih organa rukovođenja da se pravovremeno suoče sa neprijatnom stvarnošću (istinom) drugi je značajni uzrok neefikasnog delovanja organa rukovođenja ONO i DSZ u miru. Pogrešno shvaćena decentrilizovanost i podruštvljenost poslova ONO i DSZ kao i rukovođenje tim delatnostima od najodgovornijih organa rukovođenja određene društveno-političke zajednice, odnosno shvatanje podruštvljenosti ONO i DSZ kao nekakvo separatno pravo da autonomno odlučuju o sudbinskim pitanjima odbrane i bezbednosti SFRJ, takođe je jedan od bitnih uzroka nedovoljno efikasnog delovanja organa rukovođenja ONO i DSZ pre nastajanja vanrednih prilika. Nedovoljan uticaj, kao i nepotpuno i nepravovremeno ostvarivanje uvida Federacije u rad nižih organa rukovođenja ONO i DSZ, nesumnjivo pogoduje pojavama samouverenosti, samozadovoljstva, oportunizma itd. Bitan uzrok nedovoljno efikasnog delovanja organa rukovođenja ONO i DSZ pre nastajanja vanrednih prilika jeste i kompromitovanost (moralna, materijalna, itd.) nekih rukovodstava ili njihovih članova. Propusti nekih rukovodstava ili njihovih članova išli su u prilog akcijama unutrašnjeg neprijatelja. To je činjeno kroz razne vrste podrške, zaštite, sprečavanja preduzimanja zakonskih mera, itd. Neprijatelj je uspevao da ostvari uticaj, oslonce i pozicije u institucijama političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, te da preko njih legalno propagira i ostvaruje svoje ciljeve. Time je blokirao (čak i onemogućavao) delovanje pojedinih organa rukovođenja ONO i DSZ, a istovremeno je indoktrinirao delove stanovništva (zadatak koji nikada ne bi mogao ostvariti da je delovao van institucija samoupravnog sistema).

Ne preuveličavajući niti umanjujući pojedinačnu razornost navedenih uzroka, činjenica je da su svi oni negativno uticali na efikasno delovanje organa rukovođenja ONO i DSZ u vanrednim prilikama. Bez obzira šta je uzrok neefikasnog delovanja organa rukovođenja ONO i DSZ pos-

ledice po bezbednost zemlje u krajnjem slučaju su iste, jer se onemogućava brzo, energično i potpuno otklanjanje vanrednih prilika.

OTKLANJANJE VANREDNIH PRILIKA

Rasprostranjeno je shvatanje da su vanredne prilike otklonjene onog trenutka kada neprijateljev »borbeni ešelon« bude onemogućen u svom rušilaštvu. Taj zadatak prvenstveno izvršavaju organi i službe bezbednosti (policijsko-represivnim i drugim merama i aktivnostima), a deo zadataka (obezbeđenje objekata, demonstracija sile, odvrćanje itd.) mogu obavljati delovi naših oružanih snaga.

Organi rukovođenja ONO i DSZ, pre svega, Predsedništvo SFRJ, za otklanjanje nastalog stanja prvenstveno angažuju snage društvene samozaštite¹⁰ i snage opštenarodne odbrane,¹¹ odnosno državne institucije. U tom pogledu, praktično i ne postoje neke posebne poteškoće, dileme i nejasnoće, jer Predsedništvo SFRJ kao najviši organ rukovođenja državnim poslovima u određenim slučajevima može neposredno organizovati i obavljati poslove državne bezbednosti na celoj teritoriji zemlje. U Zakonu o osnovama sistema državne bezbednosti, u članu 8. kaže se: »Kad Predsedništvo SFRJ po svojoj inicijativi ili na predlog Saveznog izvršnog veća utvrdi da posebni razlozi bezbednosti to zahtevaju, nadležni savezni organi će neposredno organizovati vršenje ili vršiti određene poslove zaštite Ustavom SFRJ utvrđenog poretka (državna bezbednost) na celoj teritoriji SFRJ, radi razbijanja aktivnosti usmerenih na podiranje ili rušenje Ustavom SFRJ utvrđenog poretka«. Dakle, Predsedništvo SFRJ je ovlašćeno da i u vanrednim prilikama može veoma brzo da reaguje angažovanjem specijalnih jedinica Saveznog sekretarijata za unutrašnje poslove i drugih snaga društvene samozaštite, a u slučaju potrebe i naših oružanih snaga.

U tom kontekstu bitno je istaći činjenicu da na relaciji Predsedništvo SFRJ – snage ONO i DSZ, funkcioniše pri-

¹⁰ »Državna i javna bezbednost, organi pravosuđa, inspekcijски i kontrolni organi, carina, služba društvenog knjigovodstva, organi fizičko-tehničke zaštite i unutarnja kontrola, i drugo« (*Isto*, str. 70).

¹¹ »Snagu opštenarodne odbrane SFRJ čini njena ukupna moć... Za zadatke oružane borbe, zaštite ljudi i materijalnih dobara i osmatranja i obaveštavanja organizuju se i posebne snage opštenarodne odbrane – oružane snage, civilna zaštita i služba osmatranja i obaveštavanja« (*Strategija oružane borbe*, 1983, str. 53).

ncip subordinacije,¹² odnosno jednostarešinstvo¹³ i subordinacija u odnosu na oružane snage SFRJ. Time je obezbeđeno bezuslovno izvršavanje postavljenih zadataka u precizno utvrđenim vremenskim rokovima. U slučaju da angažovane snage ne mogu izvršiti postavljeni zadatak, nadležni organ rukovođenja i komandovanja pravovremeno interveniše angažovanjem dodatnih snaga ili primenom novih postupaka i metoda.

Po istom principu deluju republička (pokrajinska) predsedništva u pogledu angažovanja svojih organa i službi bezbednosti radi razbijanja i onemogućavanja neprijateljevog militantnog ešelona.

U slučaju da se na teritoriji zahvaćenoj vanrednim prilikama pojave diverzantsko-terorističke grupe (ubačene spolja ili iz redova unutrašnjeg neprijatelja), organi rukovođenja ONO i DSZ, angažovanjem namenskih jedinica za takve zadatke, preduzimaju sve mere radi njihovog otkrivanja, razbijanja, uništenja ili zarobljavanja.

Međutim, takvim (brzim, energičnim i efikasnim) delovanjem Predsedništva SFRJ, odnosno predsedništava socijalističkih republika (autonomnih pokrajina) dobijena je samo prva bitka. Time su vanredne prilike samo delimično otklonjene, jer je neprijatelj militantni ešelon samo privremeno neutralisan. U stvari, usled fizičkog prisustva, osposobljenosti i spremnosti snaga društvene samozaštite, a po potrebi i snaga opštenarodne odbrane, neprijatelj odustaje od metoda nasilnog, javnog nastupa, odnosno radikalno menja način svoga delovanja.

Potpuno otklanjanje nastalih vanrednih prilika treba da ostvare svesne socijalističke snage, organizovanom političkom akcijom, kombinovanom sa raznovrsnim bezbednosno-samozaštitnim merama i aktivnostima. Ključnu ulogu u toj akciji imaće organi vlasti i samoupravljanja društveno-političke zajednice zahvaćene vanrednim prilikama, koji u okviru svojih redovnih delatnosti rukovode i opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Dosled-

¹² »Naređenja pretpostavljenih starešina obavezuju potčinjene. To znači da potčinjeni mora da izvrši naređenje pretpostavljenog starešine ukoliko ne želi da snosi sankcije... Subordinacija je karakteristika komandovanja, gde se izražava odnos pretpostavljeni-potčinjeni u dodeli i izvršavanju zadataka« (Dr Branislav Jovanović, *Uvod u teoriju vojnog rukovođenja*, VIZ, Beograd, 1984, str. 203).

¹³ Članom 328. *Ustava SFRJ* izdvaja se funkcija komandovanja. »Predsednik Predsedništva SFRJ, u ime predsedništva SFRJ, ostvaruje komandovanje oružanim snagama SFRJ u skladu sa ovim Ustavom i saveznim zakonom«. Time je obezbeđeno jednostarešinstvo (pretpostavljeni može biti samo jedno fizičko lice).

nim uvažavanjem principa i svih funkcija rukovođenja od strane ograna rukovođenja ONO i DSZ kako na teritoriji zahvaćenoj vanrednim prilikama tako i na relaciji Predsedništvo SFRJ – predsedništva socijalističkih republika (autonomnih pokrajina), moguće je potpuno otklanjanje vanrednih prilika u realnom vremenskom roku.

Činjenica je da je upravo nedovoljno uvažavanje principa rukovođenja ONO i DSZ, posebno pojedinih funkcija procesa rukovođenja od strane organa rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom, jedan od značajnih uzroka nastanka vanrednih prilika i zato je važno sagledati ovlašćenja i uticaj Predsedništva SFRJ u odnosu na najviše organe rukovođenja ONO i DSZ u socijalističkim republikama ili autonomnim pokrajinama, u fazi otklanjanja vanrednih prilika. Iskustva pokazuju da ti organi i nakon nastanka vanrednih prilika, u nepromenjenom sastavu nastavljaju da deluju, što svakako treba imati u vidu, jer: (1) ako su bili nedovoljno osposobljeni, nastankom vanrednih prilika taj nedostatak nisu mogli otkloniti; (2) ako su oportuno delovali pre nastajanja vanrednih prilika, njihovim nastankom oni će se i dalje tako ponašati; (3) ako su neki njihovi članovi polulegalno ili otvoreno paktirali sa neprijateljem, nastaviće se takvom delatnošću i u vanrednim prilikama itd.

U tom kontekstu treba sagledati i činjenicu da se mesto, uloga i nadležnosti, kao i način rukovođenja Predsedništva SFRJ sa predsedništvima socijalističkih republika (autonomnih pokrajina) po mnogo čemu razlikuje od njegovog mesta, uloge i nadležnosti u odnosu na naše oružane snage. Postupanje prema zahtevima viših organa, osnovni princip funkcionisanja sistema rukovođenja ONO i DSZ (u ovom slučaju postupanje predsedništava socijalističkih republika i autonomnih pokrajina prema zahtevima Predsedništva SFRJ), bitno se razlikuje od funkcionisanja ovog principa na relaciji oružane snage SFRJ – Predsedništvo SFRJ, a to svakako utiče na potpuno otklanjanje nastalih vanrednih prilika.

Predsedništvo SFRJ prema predsedništvima socijalističkih republika (autonomnih pokrajina) ne pojavljuje se kao Vrhovna komanda, odnosno kao najviši organ rukovođenja i komandovanja, već kao organ rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Reč je o specifičnom obliku subordinacije među kolektivnim

organima rukovođenja u kojima predsednici predstavništava nemaju istu ulogu, kakvu imaju komandanti na čelu komandi-štabova jedinica naših oružanih snaga. Jasno je da subordinaciju na relaciji Predsedništvo SFRJ – predsedništva socijalističkih republika (autonomnih pokrajina) ne karakteriše jednostarešinstvo, što je normalno jer nisu u pitanju oružane snage.

Subordinacija na toj relaciji funkcioniše po liniji vlasti i samoupravljanja, a njena osnovna karakteristika je u tome što Predsedništvo SFRJ u vanrednim prilikama ima zakonska ovlašćenja da donosi odluke koje su obavezujuće za sve organe rukovođenja ONO i DSZ, dakle, i za predsedništva socijalističkih republika (autonomnih pokrajina).

Kritičkim sagledavanjem takvog odnosa mogu se uočiti neke činjenice, koje zaslužuju pažnju.

U Ustavu SFRJ (od člana 313. do 345) u kojima se reguliše mesto, uloga, obaveze i nadležnosti Predsedništva SFRJ, pitanje odnosa i nadležnosti sa predsedništvima socijalističkih republika (autonomnih pokrajina) uopšte se ne razmatra. To značajno pitanje nije obuhvaćeno ni u delokrugu rada Skupštine SFRJ, najvišeg organa vlasti u okviru prava i dužnosti Federacije. S druge strane, predsedništva socijalističkih republika (autonomnih pokrajina) izvršni su organi skupština socijalističkih republika (autonomnih pokrajina), te za svoj rad uopšte, dakle i u pogledu rukovođenja ONO i DSZ, njima odgovaraju.

Takav status predsedništava socijalističkih republika i autonomnih pokrajina u rukovođenju ONO i DSZ u vanrednim prilikama ne omogućava da se principi, kao i proces rukovođenja u potpunosti ostvaruju onako kako je te delatnosti nauka i teorija definisala a interesi bezbednosti SFRJ u takvim uslovima zahtevaju.

Delovanje organa rukovođenja ONO i DSZ opština u vanrednim prilikama, pre svega, treba posmatrati kroz sprovođenje zakonitosti, zato što je težište izvršenja zakona u opštini. Značajno je istaći da opštine imaju neotuđivo pravo da postavljaju sve organe koji treba da sprovode i kontrolišu zakonitost i rad – sudije, javne tužioce, načelnike Službe javne bezbednosti, funkcionere Službe društvenog knjigovodstva itd.

S obzirom na to da su sloboda i prava, lična i materijalna sigurnost građana nastankom vanrednih prilika u najvećoj meri ugroženi, uloga opštinskih organa uprave u

zaštiti tih prava građana je najznačajnija. Slično kao i na relaciji Predsedništvo SFRJ – predsedništva socijalističkih republika (autonomnih pokrajina), i na relaciji predsedništva socijalističkih republika (autonomnih pokrajina) – opštinski organi rukovođenja ONO i DSZ postoji izražena autonomnost. Ukoliko opštinski organ nezakonito postupa, republički organ nije ovlašćen da trenutno suspenduje ili obustavi nezakonitu radnju, što će u uslovima vanrednih prilika često biti neophodno.

Nezakoniti rad i postupci pojedinih opštinskih organa upereni protiv građana idu na ruku neprijatelju, odnosno dovode do pojava da ljudi gube poverenje u institucije političkog sistema socijalističkog samoupravljanja. Ako se takvi postupci sukcesivno ponavljaju, bez obzira što su vanredne prilike »otklonjene«, evidentno je da organi rukovođenja ONO i DSZ u opštini neefikasno deluju. Međutim, oni nisu jedini krivci. Republički i pokrajinski organi, kao i savezni organi rukovođenja ONO i DSZ snose svoj deo odgovornosti jer neefikasnost nižih organa rukovođenja ONO i DSZ istovremeno je i njihova neefikasnost.

Zaključno razmatranje

Na osnovu iznetog može se zaključiti da se specijalni rat protiv SFRJ kontinuirano odvijao, ali ne kako se obično smatra samo pravolinijski. Evidentno je da unutrašnji neprijatelj uz svestranu podršku spolja teži destabilizovanju političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, ne prezajući ni od pokušaja njegovog nasilnog rušenja. Vanredne prilike izazvane koordiniranim subverzivnim delovanjem unutrašeg i spoljnog neprijatelja predstavljaju tipičan pokušaj neprijatelja da nasilnim i nelegalnim načinom ostvari svoj krajnji cilj.

Iskustva iz suprotstavljanja snagama specijalnog rata u vanrednim prilikama pokazuju da: (1) organi rukovođenja ONO i DSZ na teritoriji zahvaćenom takvim stanjem zbog više okolnosti (objektivne i subjektivne prirode) nisu efikasno delovali pre njihovog nastajanja; (2) da organi istih funkcija i namene u Federaciji nisu ispoljili potreban uticaj na niže organe rukovođenja ONO i DSZ u smislu njihovog iniciranja, kao i ostvarivanja potpunog uvida u njihov rad; (3) da se slabosti organa rukovođenja ONO i DSZ na teritoriji zahvaćenom vanrednim prilikama višestruko negativ-

no reflektuju na uspešno vođenje političke akcije svesnih socijalističkih snaga sa SKJ na čelu radi otklanjanja nastalog stanja, i (4) da je brzo energično i potpuno otklanjanje vanrednih prilika moguće svestranim uvažavanjem principa rukovođenja ONO i DSZ, kao i svih funkcija rukovođenja od strane organa rukovođenja ONO i DSZ svih nivoa (od mesnih zajednica i organizacija udruženog rada do Federacije).

Karakteristike vanrednih prilika, odnosno bezbednost SFRJ zahtevaju da funkcionisanje sistema ONO i DSZ u takvim uslovima bude efikasno i neprekidno. To je moguće ostvariti samo ukoliko organi vlasti i samoupravljanja (ujedno i organi rukovođenja ONO i DSZ) dosledno i beskompromisno ostvaruju svoju ulogu.

Viši organi rukovođenja ONO i DSZ imaju realnu mogućnost da kod nižih organa pravovremeno ustanove eventualna odstupanja, i to: (1) od Programa i politike SKJ; (2) od Ustava SFRJ i pozitivnih zakonskih propisa i (3) od odluka, zaključaka, postavljenih zadataka itd. Međutim, ovlašćenja viših u odnosu na niže organe rukovođenja ONO i DSZ, čak i kada ustanove da njihovo delovanje nije u funkciji brzog, energičnog i potpunog otklanjanja nastalih vanrednih prilika najčešće se svode na konstatovanje nađenog stanja. Pokretanje inicijativa za njihov opoziv ili smenjivanje, često i ostavku, po pravilu, dugo traje. Takav metod rada je prihvatljiv i primenjiv u redovnim (mirnodopskim) uslovima. U vanrednim prilikama, kada vreme predstavlja bitan faktor, svako tolerisanje neprihvatljivog ponašanja (delovanja) organa rukovođenja ONO i DSZ bilo kog nivoa ide u prilog neprijatelju.

Zato se nameće zaključak da bi nadležnosti i ovlašćenja Predsedništva SFRJ u odnosu na istovetne organe socijalističkih republika (autonomnih pokrajina) trebalo Ustavom SFRJ preciznije regulisati.

U celini može se zaključiti da pitanju delovanja organa rukovođenja ONO i DSZ u vanrednim prilikama treba pokloniti znatno veću pažnju nego što sadašnja doktrinarna, normativna, teorijska i praktična saznanja omogućavaju.

LITERATURA:

1. *Ustav SFRJ*, »Službeni list SFRJ, Beograd, 1974.
2. *Zakon o opštenrodnoj odbrani*, »Narodna armija«, Beograd, 1979.

3. Program SKJ, IC »Komunist«, Beograd, 1980.
4. Strategija opštenarodne odbrane i društvene samozaštite SFRJ, 1987.
5. Admiral flote Branko Mamula, *Savremeni svijet i naša odbrana*, VIZ, Beograd, 1985.
6. Prof. dr Branislav Jovanović, *Rukovođenje opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom u mesnim zajednicama, organizacijama udruženog rada i društveno-političkim zajednicama*, »Zavod za organizaciju poslovanja i obrazovanja kadrova – Beograd«, Beograd, 1987.
7. Prof. dr Jovan R. Marjanović, *Opoziv i ostavka u našem političkom sistemu*, »Vojno-politički informator«, broj 8/88.
8. Statut SKJ i Statutarna odluka Organizacije SKJ u JNA, Beograd, 1987.
9. Admiral flote Branko Mamula, *Neka aktuelna pitanja rukovođenja i komandovanja*, »Vojno delo« broj 3/81.
10. Admiral flote Branko Mamula, *O funkcijama rukovođenja i komandovanja na stratejskom nivou*, »Vojno delo«, broj 6/82.
11. Nikola Trbović, *Osnovi bezbednosti i društvene samozaštite*, NIO »Poslovna politika«, Beograd, 1983.
12. Nenad Đorđević, *Bezbednost i Jugoslavija*, »Jugokarta«, Zagreb, 1985.
13. Specijalni rat protiv SFRJ i mere suprotstavljanja, »Kosmos«, Beograd, 1983.
14. Kontrarevolucija na Kosovu, ŠIRO »Srbija«, Beograd, 1984.
15. Ciljevi i metode delovanja kontrarevolucionarnih snaga na Kosovu, VIZ, Beograd, 1984.

S U M M A R Y

ACTIVITIES OF TOTAL NATIONAL DEFENCE AND SOCIAL SELF-PROTECTION COMMAND AND CONTROL ORGANS IN EXTRAORDINARY SITUATIONS

Experience from the defence-self-protection practice shows that special warfare waged against SFRY can escalate to such level where its protagonists and forces make attempts to pull down by force the constitutional social system. Such situations, should they develop either in a part of the country or in the entire country, are by the Law on total national defence characterized as extraordinary conditions. Announcement of existence of extraordinary conditions and imposition of extraordinary regime are a defence-self-protection action of society faced with an extreme stage of special warfare.

Characteristics of extraordinary conditions, i.e. security of SFRY, demand that the TND and SSP system functions efficiently in elimination of such conditions. This can be accomplished only if organs of authorities and self-management (being also the TND and SSP command and control organs) play their role consistently and without compromises, i.e. if they discharge vigorously, ti-

mely and efficiently all their command and control functions. Their activity is in many ways reflected on the hierarchically lower sub-systems and elements of the command and control system, as well as on all elements of the TND and SSP system, and the entire system.

R É S U M É

LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE DIRECTION DE LA DPG ET DE L'AS DANS LES CIRCONSTANCES EXTRAORDINAIRES

L'expérience de la pratique du domaine de la défense et de la protection démontrent que la guerre spéciale contre la RSFY peut atteindre les niveaux où ses tenants et forces par violence ouverte tentent de renverser le système d'organisation sociale établi par la Constitution. Les situations ainsi manifestées dans une partie du territoire ou sur le territoire pris dans son ensemble sont qualifiées, en vertu de la Loi sur la Défense populaire généralisée, de circonstances extraordinaires. Les circonstances exceptionnelles et l'état de siège sont décrétés en tant que mesures de défense et de protection contre la guerre spéciale lorsque celle-ci atteint sa phase extrême.

Pour faire face aux circonstances extraordinaires et faire régner la sécurité de la RSFY, le système de DPG et d'AS doit fonctionner avec efficacité. Cela n'est réalisable que lorsque les organes du pouvoir et d'autogestion (de même, les organes de direction de la DPG et de l'AS) exercent leurs fonctions d'une façon conséquente et sans compromis, c'est-à-dire lorsque les organes de direction remplissent toutes leurs fonctions d'une façon énergique, en temps utile et efficace. Sous des aspects multiples, leur action se reflète hiérarchiquement sur les sous-systèmes subalternes de direction ainsi que sur tous les sujets du système de DPG et d'AS pris dans son ensemble.

Р Е З Ю М Е

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ВСЕНАРОДНОЙ ОБОРОНОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ САМОЗАЩИТОЙ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

Опыт оборонно-самозащитной практики показывает, что специальная война против СФРЮ может эскалировать до такой степени, когда ее носители и силы пытаются открытым насилием разрушить Конституцией утвержденный строй. Возникновение таких состояний на части территории или в стране в целом в Законе о всенародной обороне квалифицируется как чрезвычайное обстоятельство. Объявление чрезвычайных обстоятельств и введение чрезвычайного положения представляет собой оборонно-защитную меру общества от специальной войны в ее самой экстремальной фазе.

Характеристики чрезвычайных обстоятельств, т.е. безопасность СФРЮ, требуют, чтобы система ВНО и ОСЗ, с целью преодоления этих обст-

оательств, эффективно функционировала. Это можно осуществить только в том случае, если органы власти и самоуправление (одновременно и органы управления ВНО и ОСЗ) последовательно и бескомпромиссно выполняют свою роль, т.е. если органы управления энергично, своевременно и действенно осуществляют все функции управления. Их деятельность многократно отражается на все в иерархическом отношении подчиненные подсистемы и части системы управления, а также на все субъекты и системы ВНО и ОСЗ в целом.

U »Vojnom delu« br. 2/1989. na kraju članka »Mirovne snage i mirovne operacije Ujedinjenih nacija« omaškom je izostavljeno navođenje literature, koja je korišćena uz taj članak, pa se daje sledeća dopuna:

Literatura:

Međunarodne oružane snage, obradio dr Vuko Gozze Gučetić, šapirografisano izdanje Komisije za kodifikaciju međunarodnog ratnog prava, DSIP i DSNO, Beograd 1965, i *The blue Helmets*, izdanje UN, Department of Publik Information, New York, 1985.