

Neki problemi rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom u velikim gradovima

Dr JAGOŠ DUJOVIĆ

Komparativna analiza normativnopравnih dokumenata kojima je uređen status velikih gradova, kao složenih društveno-političkih zajednica, ukazuje na brojne nedostatke u definisanju njihovih kompetencija u svim oblastima društvenog života, što bitno utiče i na organizovanje odbrambeno-samozaštitnog sistema i rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom u miru i ratu. Organizacija pojedinih organa grada nije usklađena sa njegovim potrebama, a njihove nadležnosti, prava i obaveze često se prepliću, što otežava funkcionisanje sistema opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Takođe, nedovoljno su definisane veze koordinacije između subjekata i snaga opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, a deo normativnopравnih dokumenata koja razmatraju mesto i ulogu komande odbrane grada u sistemu rukovođenja nije usklađen sa usvojenim načelima rukovođenja oružanom borbom i drugim oblicima borbe i otpora u opštenarodnom odbrambenom ratu.

Gradovi se međusobno razlikuju po mnoštvu elemenata (broju žitelja, karakteristikama gradskih centara, prostornim dimenzijama, površini merenoj u ha ili km², razvoju proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa, infrastrukturi, položaju u odnosu na glavne kopnene, rečne, pomorske i vazdušne puteve, prirodna bogatstva, geostrategijski položaj i sl.). To nameće potrebu da se izvrši njihova klasifikacija prema kvantitativnim i kvalitativnim elementima, odnosno kriterijumima.

U jugoslovenskoj literaturi postoji više klasifikacija gradova prema veličini. Tako Miodrag Ivanović ističe: „Iz praktičnih razloga, gradovi se mogu deliti na male, srednje i velike, ili veće, a ovi poslednji i na najveće. Uslovno, manji gradovi bi mogli biti gradovi do 50.000 stanovnika, srednji od 50.000 do 100.000, veliki (odnosno veći) preko 100.000, a najveći – od nekoliko stotina hiljada stanovnika. Pri tome, moguće su i druge komparacije, naročito kod gradova koji su po broju

stanovnika na gornjoj granici podele, ili koji je za nekoliko godina mogu dostići".¹

Doktor Milenko Ćuković prihvata podelu gradova na male, srednje i velike. Mali gradovi su od 10.000 do 50.000 stanovnika, srednji od 50.000 do 200.000 stanovnika, a veliki gradovi, prema analizi ovog autora, jesu Beograd, Zagreb, Skoplje, Sarajevo i Ljubljana.²

Doktor Igor Vrišer smatra da je granica srednje veličine grada, od 100.000 stanovnika, uglavnom mehanički postavljena, a kvalitativno diferenciranje, tj. pravi metropolitenski potezi javljaju se u gradovima tek kada pređu granicu od 200.000 stanovnika.³

Na osnovu ovih primera očito je da ima više pristupa definisanje pojma velikog grada. U ovom radu, pod pojmom velikog grada podrazumeva se složena društveno-politička zajednica koja predstavlja politički, ekonomski, demografski, obrazovni, kulturni, naučni, zdravstveni, prostorni, odbrambeno-samozaštitni, urbanistički, informacioni i saobraćajni centar regije, udruženih opština, pokrajine, republike i federacije a ima najmanje 300.000 stanovnika i nalazi se u zahvatu kopnenih, rečnih, pomorskih i vazdušnih komunikacija.

Identifikacija sadašnjeg sistema organizovanja rukovođenja odbrambeno-samozaštitnim sistemom na nivou velikog grada otvara mogućnosti za svestraniju ocenu njegove funkcionalnosti, a komparativna analiza normativnopravnih rešenja i način njihove praktične realizacije ukazuje na probleme i teškoće u njegovoj organizovanosti i funkcionalnosti. To su temeljna polazišta, na čemu valja tražiti povoljnija rešenja za dovođenje tog sistema u funkciju sa društvenim opredeljenjima.

Svrha ovog rada jeste da se identifikuju problemi u rukovođenju opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom u velikim gradovima i ukaže na moguće pravce njihovog rešavanja. Ocene i stavovi autora zasnivaju se na analizi ustavnopravnog položaja velikih gradova u društveno-političkom sistemu i institucionalne strukture rukovođenja sistemom opštenarodne odbrane i društvene samozaštite u njima.

¹ General-potpukovnik Miodrag Ivanović, *Odbrana gradova*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1981, str. 13.

² Milenko Ćuković, *Gradski centri*, „Svjetlost”, Sarajevo, 1985, str. 85.

³ Dr Igor Vrišer, *Gradovi srednje veličine u urbanom sistemu*, simpozijum „Razvoj i planiranje gradova srednje veličine”, knjiga 1, Beograd, 1974, str. 8.

*

Ustavna i zakonska prava, dužnosti i nadležnosti velikog grada u oblasti ONO i DSZ ostvaruju njegovi organi: skupština grada, predsedništvo skupštine grada (obrazuje se u miru a aktivira u slučaju neposredne ratne opasnosti ili rata kao ratno predsedništvo), savet za narodnu odbranu, izvršni odbor (savet, veće) komitet za ONO i DSZ, gradski organ uprave nadležan za poslove narodne odbrane, gradski organi uprave i gradske upravne organizacije, komanda odbrane grada (KOG) i gradski štab civilne zaštite (šema).

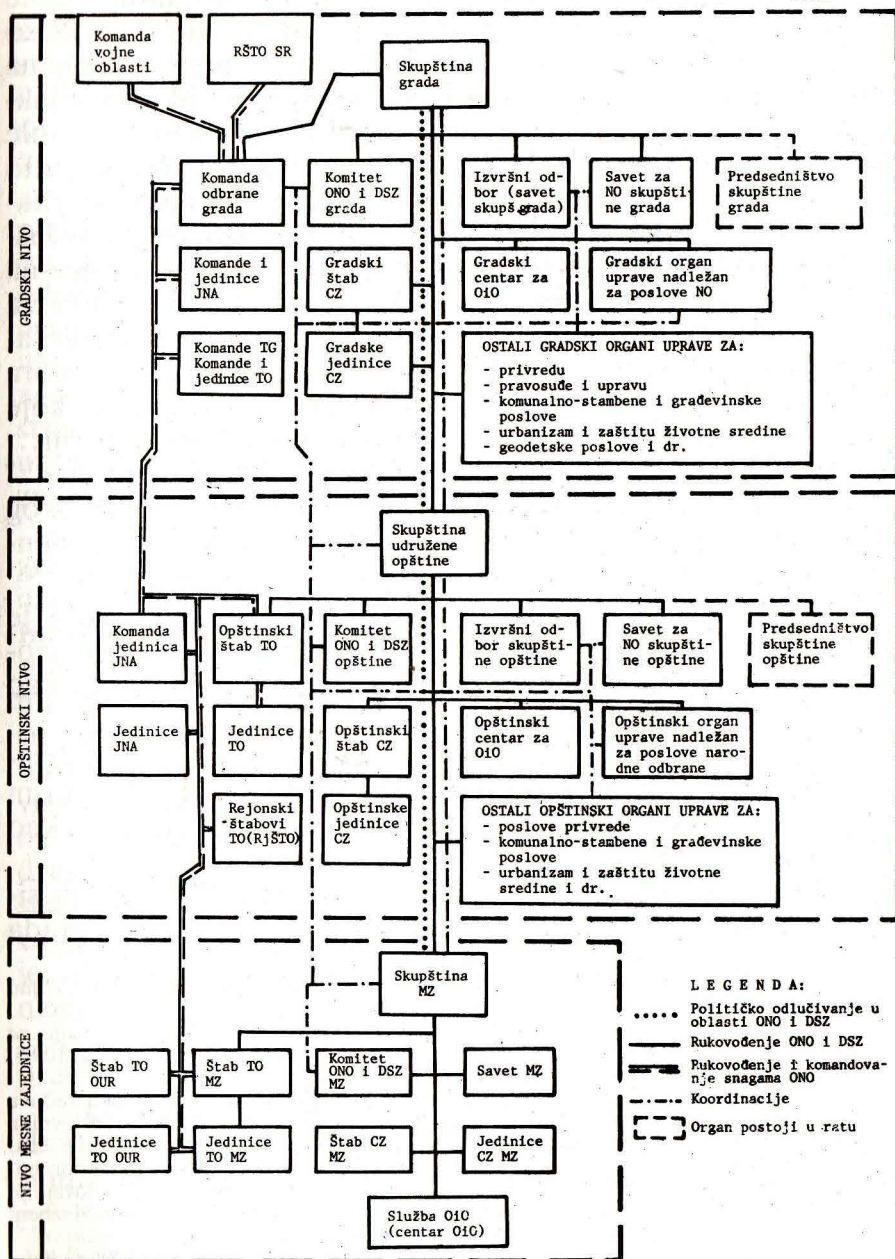
Delegatska *skupština*, kao najviši organ društvenog samoupravljanja i vlasti na području grada u oblasti ONO i DSZ, *utvrđuje* jedinstvenu politiku njenog razvoja i *obezbeđuje* ostvarivanje jedinstvenog sistema rukovođenja odbrambeno-samozaštitnim sistemom u gradu, *donosi* propise iz oblasti ONO i DSZ; plan odbrane grada, plan skupštine i predsedništva skupštine grada, i plan za vanredne prilike skupštine grada. *Preduzima* organizacione, materijalne i druge potrebne mere za celovito funkcionisanje odbrambeno-samozaštitnog sistema u gradu i *organizuje* opštenarodni otpor u gradu u svim uslovima vođenja oružane borbe usklađujući ga sa merama socijalističke republike i drugim DPZ i rukovodi njime. U ratnim uslovima, a posebno ako se grad nađe na privremeno zauzetoj teritoriji (PZT), skupština grada će se retko sastajati, njenu funkciju će obavljati predsedništvo skupštine grada, ali ono je dužno da na prvoj narednoj sednici skupštine donesene odluke podnese na verifikaciju skupštini grada.

Međutim, svestranijom uporednom analizom normativno-pravnih dokumenata koja uređuju sistem rukovođenja ONO i DSZ u velikim gradovima uočava se problematičnost stava da skupština grada organizuje opštenarodni otpor, usklađuje ga sa merama socijalističke republike odnosno drugih društveno-političkih zajednica, i *rukovodi njime*.⁴ Očito da je pravo skupštine te društveno-političke zajednice da rukovodi borbom i opštenarodnim otporom u gradu u suprotnosti sa ustavnim i zakonskim rešenjima. Naime, ne mogu se skupština

⁴ Odluka o opštenarodnoj odbrani grada Beograda, Službeni list grada Beograda br. 17/86, čl. 8, tačka 11; Odluka o opštenarodnoj odbrani grada Zagreba, Službeni glasnik grada Zagreba br. 25/85, čl. 7, tačka 5. Odlukama o opštenarodnoj odbrani Skupštine gradova Sarajeva i Skoplja nisu se izjasnili o tome.

INSTITUCIONALNA STRUKTURA SISTEMA RUKOVOĐENJA ONO I DSZ I KOMANDOVANJA
 ORUŽANIM SNAGAMA U VELIKOM GRADU

Shema



I z v o r: Shema je urađena na osnovu odluka o opštenarodnoj odbrani skupština gradova: Beograda, Zagreba, Skoplja, Sarajeva i Ljubljane

društveno-političke zajednice ili druga samoupravna tela tretirati kao organi rukovođenja opštenarodnom odbranom⁵, čime se upravljanje i rukovođenje tim poslovima izjednačuju. Razlozi za to su u ustavnim i zakonskim rešenjima po kojima Skupština SFRJ i skupštine socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina to ne čine, već su za to ovlastile određene organe koji obavljaju te poslove u miru i ratu. Zato nema razloga da i skupština velikog grada odlukom o opštenarodnoj odbrani (koju donosi skupština ove DPZ) bude ovlašćena da „organizuje i rukovodi opštenarodnim otporom na svojoj teritoriji”, već ona to pravo može preneti i prenosi na određene organe (u miru to bi mogao biti gradski sekretarijat za narodnu odbranu, s tim što njegova sadašnja struktura mora pretrpeti izmene), u ratu to čini ratno predsedništvo koje „organizuje i rukovodi opštenarodnim otporom na teritoriji... grada i usklađuje ga sa ... društveno-političkim zajednicama”.⁶ Rečju, bilo bi korisno odluku o opštenarodnoj odbrani velikog grada uskladiti sa postojećim normativnopravnim dokumentima.

Savet za narodnu odbranu skupštine velikog grada je savetodavno telo koje je formirano po statutu grada i funkcioniše u sistemu rukovođenja ONO od formiranja grada kao društveno-političke zajednice.

Sastav saveta za narodnu odbranu skupštine grada⁷ izražava njegov značaj u sistemu rukovođenja ONO i DSZ u tim društvenim sredinama u kojima obavlja sledeće poslove⁸ kao savetodavni organ.

Obezbeđuje jedinstvo organizovanja i funkcionisanja sistema ONO i DSZ u gradu; *utvrđuje* plan odbrane grada

⁵ Admiral Branko Mamula, *Neki aktuelni problemi rukovođenja i komandovanja*, „Vojno delo” br. 3/81, str. 9.

⁶ *Odluka o opštenarodnoj odbrani grada Beograda*, čl. 21, i *Odluka o obrazovanju na Predsedatelstvo na Sobranieto na grad Skopje*, Služben glasnik na grad Skopje, br. 10/85, čl. 3.

⁷ Članove Saveta za narodnu odbranu skupštine grada imenuje skupština grada iz redova delegata svih veća, gradskih funkcionera, društveno-političkih radnika, predstavnika oružanih snaga i predstavnika samoupravnih organizacija i zajednica i drugih lica. Predsednik skupštine grada je po položaju predsednik saveta za narodnu odbranu. Funkcioner koji rukovodi gradskim sekretarijatom za narodnu odbranu po položaju je član saveta i njegovog sekretara. Videti: Službeni list grada Beograda br. 17/86, Službeni list grada Zagreba br. 25/85, Službene novine grada Sarajeva br. 11/85.

⁸ *Odluka o opštenarodnoj odbrani*, čl. 10, Službeni list grada Beograda br. 17/86; *Odluka o opštenarodnoj odbrani*, čl. 20, Službeni glasnik grada Zagreba br. 25/85, i *Odluka o opštenarodnoj odbrani*, čl. 17, Službene novine grada Sarajeva br. 11/85.

i *obrazuje* jedinice i ustanove teritorijalne odbrane i obezbeđuje njihovu jedinstvenu organizaciju u skladu sa planovima odbrane socijalističke republike; *usklađuje* ostvarivanje jedinstvenog sistema civilne zaštite i sistema osmatranja i obaveštavanja i usklađuje organizaciju *priprema* za ONO i DSZ i druge mere za opštenarodnu odbranu grada; *procenjuje i određuje* koje su osnovne i druge organizacije udruženog rada značajne za ONO u gradu; *razmatra*, usmerava i usklađuje vršenje poslova vojne obaveze i mobilizacije i ostvarivanje drugih prava i dužnosti radnih ljudi i građana u oblasti opštenarodne odbrane; daje *mišljenje* izvršnom odboru skupštine grada za utvrđene predloge ratnih propisa; daje *saglasnost*⁹ za postavljanje rukovodećih radnika u gradskom organu uprave nadležnom za poslove narodne odbrane¹⁰, štabu TO i za rad na stručnim poslovima ONO i DSZ u drugim gradskim organima uprave i samoupravnim organizacijama i zajednicama od značaja za ONO i DSZ grada i sl.

Stručne poslove za savet za narodnu odbranu obavlja gradski sekretarijat za narodnu odbranu grada, a savet za narodnu odbranu grada za svoj rad odgovara skupštini grada. Indikativno je da funkcioner koji rukovodi gradskim sekretarijatom za narodnu odbranu i u isto vreme sekretar saveta, a nije član predsedništva skupštine grada. Međutim, istraživanja su potvrdila opravdanost zahteva da sekretar gradskog sekretarijata za narodnu odbranu uđe u sastav ovog organa i to iz više razloga. Naime, taj organ je danas u miru skupština grada ovlastila da se brine o celokupnom sistemu osposobljavanja društvenih struktura za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu, da usklađuje planove odbrane nosilaca priprema za opštenarodnu odbranu, da koordinira izvršenje mobilizacije, da vrši inspekcijski nadzor, i sl., što mu omogućuje da najcelovitije poznaje stanje odbrambenih priprema grada. Ti i drugi razlozi čine neophodnim njegov ulazak u sastav predsedništva skupštine grada u ratu.

U slučaju neposredne ratne opasnosti ili rata ulogu saveta skupštine grada za narodnu odbranu preuzima *predsedništvo* skupštine grada, a savet prestaje sa radom.

⁹ To pravo je dala Skupština grada Beograda Savetu za narodnu odbranu, dok skupštine grada Sarajeva i Zagreba to pitanje nisu regulisale.

¹⁰ *Zakonom o ONO SR BiH*, čl. 71. regulisano je da Republički sekretarijat za narodnu odbranu daje samo mišljenje, a ne i saglasnost.

Predsedništvo skupštine grada obrazuje se i priprema u miru, a aktivira u slučaju neposredne ratne opasnosti ili rata. Skupštine velikih gradova različito su regulisale način funkcionisanja tog organa.¹¹ Međutim, zajedničko je u svim odlukama da predsedništvo skupštine grada u navedenim situacijama i pod uslovom da se ne mogu sastati nadležna veća skupštine grada, donosi odluke iz njihove nadležnosti, s tim što ih podnosi na uvid skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane.

Predsedništvo skupštine grada u slučaju neposredne ratne opasnosti ili rata, pored poslova iz nadležnosti skupštine grada, načelno vrši sledeće poslove: *obezbeđuje* i preduzima sprovođenje naredenih mera pripravnosti i punu mobilizaciju ukupnih potencijala grada za potrebe odbrane zemlje; *organizuje i rukovodi* opštenarodnim otporom na teritoriji grada i usklađuje ga sa drugim društveno-političkim zajednicama; *donosi* odluke i druge akte iz nadležnosti skupštine grada u slučaju neposredne ratne opasnosti ili rata i sl.

Da bi predsedništvo moglo uspešno obavljati te obimne i odgovorne zadatke, za to ga treba osposobiti u miru. Međutim, znatan broj članova predsedništva od vojnog obrazovanja ima samo odslužen vojni rok, a izborom na ovu dužnost nisu osposobljeni za rukovođenje tako odgovornom i složenom društvenom delatnošću kao što su borba i opštenarodni otpor.

Iskustva sa nekih vežbi organa grada, a i rezultati istraživanja potvrdili su potrebu promene sastava predsedništva. Pre svega ono treba biti brojno manje, čime će se poboljšati operativnost u radu, moraju se odvojiti državni organi od društveno-političkih organizacija, a uvođenjem stručno-operativnog tela (štaba) koje bi obavljalo štapske poslove za ovaj organ rukovođenja povećala bi se njegova funkcionalnost.

*Izvršni odbor*¹², kao izvršni organ skupštine grada, odgovara skupštini za sprovođenje utvrđene politike i za usmerava-

¹¹ Skupština grada Beograda *Odlukom o opštenarodnoj odbrani*, čl. 21. dala je načelne dužnosti i nadležnosti ovog organa, a posebnim aktom o obrazovanju predsedništva skupštine grada utvrdila njegov sastav i način rada. Skupština grada Sarajeva, *Odlukom o opštenarodnoj odbrani* čl. 16. precizirala je članove predsedništva skupštine grada, a Skupština grada Zagreba u *Odluci o opštenarodnoj odbrani* ovo pitanje uopšte ne razmatra, već je to uredila posebnom odlukom kao i Skupština grada Skoplja.

¹² Status grada Sarajeva opredelio se da ovaj organ skupštine grada bude izvršni odbor, Beograda – izvršni savet, Zagreba – izvršno veće, a Skoplja – izvršni sovet.

nje rada gradskih upravnih organa i gradskih upravnih organizacija. Saglasno takvoj ulozi izvršni odbor brine i o sprovođenju utvrđene politike iz oblasti opštenarodne odbrane, a preko gradskog sekretarijata za narodnu odbranu ostvaruje uvid u sprovođenje priprema društvenih struktura za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu.

Načelno, mogle bi se istaći sledeće nadležnosti izvršnog odbora u oblasti opštenarodne odbrane.¹³

Utvrđivanje predloga plana odbrane grada, a izvršni odbor grada Sarajeva utvrđuje i predlog plana razvoja, Teritorijalne odbrane, civilne zaštite, službe osmatranja i obaveštavanja i veza rukovođenja i kriptozastite (KZ) i predlaže njihovu organizaciju i funkcionisanje u miru i ratu; *predlaže* način obrazovanja robnih rezervi za potrebe grada u ratu; *odlučuje* o pripremi i izvođenju mobilizacijskih vežbi gradskih upravnih organa; u saradnji sa izvršnim odborima skupština udruženih opština koordinira i organizuje zajedničke vežbe tih organa i organa uprave i pravosudnih organa¹⁴; *obezbeđuje* planski i organizovan prelazak gradskih organa uprave na ratnu organizaciju i *daje* mišljenje na materijale iz oblasti opštenarodne odbrane koje razmatra savet za narodnu odbranu skupštine grada i skupština grada.

Očito da ovaj organ skupštine grada ima široku kompetenciju iz oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, ali nijedan dokument mu ne daje pravo da rukovodi ONO i DSZ grada u miru, što je ispravno. Međutim, prema rezultatima empirijskoj istraživanja, oko 9 odsto rukovodnih organa velikih gradova iz neznanja ima suprotno mišljenje. To upućuje na zaključak da zbog preteranog normativizma i sami članovi tog organa nisu u stanju da spoznaju svoje pravo mesto u odbrambeno-samozaštitnom sistemu, te bi normativne dokumente trebalo primeriti stvarnim potrebama.

Komitet za ONO i DSZ grada obrazuje se kao koordinaciono i operativno-političko telo radi uspešnog funkcionisanja ONO i DSZ i ostvarivanja idejno-političke uloge Saveza komunista grada na zaštiti tekovina socijalističke revolucije i

¹³ Odluka o opštenarodnoj odbrani Beograda, čl. 32; Odluka o opštenarodnoj odbrani Sarajeva, čl. 19; Odluka o opštenarodnoj odbrani Zagreba, čl. 19. i 20.

¹⁴ Odluka o organizovanju ONO grada Beograda posebno ne ističe ovo pravo izvršnom odboru skupštine grada.

socijalističkih samoupravnih odnosa u toj složenoj društveno-političkoj zajednici.

Kao koordinaciono telo komiteta za ONO i DSZ *neposredno usmerava i koordinira*¹⁵ delatnosti u oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.¹⁶ *Razmatra* realizaciju usvojene politike u toj oblasti, *predlaže* i preduzima potrebne mere za njenu celovitiju realizaciju. Operativno-politički *prati* i procenjuje situaciju u gradu i predlaže nadležnim organima grada mera za celovitu realizaciju usvojene politike u oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Svojim ukupnim radom *obezbeđuje* pravovremeno i efikasno delovanje jedinstvenog odbrambeno-samozaštitnog sistema na nivou grada.

U slučaju da nadležni organi grada nisu u mogućnosti da izvršavaju svoje zakonom određene obaveze i u skladu sa usvojenom politikom Saveza komunista, komitet za ONO i DSZ grada preduzima mere da se ti organi osposobe za obavljanje svoje funkcije u sistemu socijalističkog samoupravljanja.¹⁷ Ako preduzetim merama nije uspeo neki organ osposobiti da nastavi svoju funkciju, komitet za ONO i DSZ je ovlašćen da aktivira snage i sredstva ONO i DSZ u gradu, *rukovodi* njima i preduzima druge mere, dok nadležni organ ne bude u stanju da izvršava svoje obaveze.¹⁸

Očito da takvu ulogu komiteta za ONO i DSZ u društveno-političkom sistemu, a posebno u sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, znatan deo rukovodećih organa grada nedovoljno poznaje. Naime, podaci empirijskog istraživanja ukazuju da preko 40 odsto rukovodećih organa svih nivoa organizovanja velikih gradova misle da komitet za ONO i DSZ rukovodi ONO i DSZ u miru. Verovatno da uzroka takvog mišljenja ima više, a ovde se ukazuje na samo neke.

Prvo, normativnim dokumentima ni jednom organu grada nije dato pravo jedinstvenog rukovođenja ONO i DSZ u miru.

¹⁵ Odluka o opštenarodnoj odbrani Beograda, čl. 41; Odluka o opštenarodnoj odbrani Sarajevo, čl. 24; Odluka o obrazovanju Komiteta za ONO i DSZ Skopja, Služb. glasnik 18/85; Odluka o opštenarodnoj obrani Zagreba, čl. 9-12.

¹⁶ Skupština grada Zagreba u odluci o ONO takvo pravo nije naglasila Komitetu za ONO i DSZ grada.

¹⁷ Takvo pravo, skupštine gradova Zagreba i Skoplja nisu posebno precizirale u odluci o ONO, odnosno u odluci o obrazovanju komiteta za ONO i DSZ grada Skoplja.

¹⁸ Ovakvo pravo Komitetu za ONO i DSZ grada Beograda nije posebno precizirano Odlukom o opštenarodnoj odbrani Skupštine grada Beograda.

Drugo, mesto, uloga, prava i dužnosti i nadležnosti komiteta za ONO i DSZ u celini, a time i u velikim gradovima, nisu regulisani Ustavom SFRJ, niti ustavima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina. Ustavna uloga komiteta u društveno-političkom sistemu Jugoslavije može se izvesti jedino na posredan način preko odredbi koje se u opštim ustavnim načelima odnose na poziciju Saveza komunista Jugoslavije. Verovatno je to uticalo na to da su komititeti u dosadašnjim i sadašnjim normativnopravnim rešenjima sastavni deo sistema političke vlasti, a po mestu i ulozi koju imaju u tom sistemu organi rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Do sada su se komiteti za ONO i DSZ u jednoj situaciji pojavljivali kao organi samoupravljanja, drugi put kao organi SKJ, treći put kao organi rukovođenja opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Dakle, nalazimo ih u društveno-političkom sistemu grada, kao organe samoupravnih tela (radničkih saveta svih oblika udruživanja) i skupština velikih gradova, zatim kao savetodavna ili koordinaciona tela, i najzad kao štabove Saveza komunista grada za operativno praćenje situacije na području grada, odnosno udružene opštine, samoupravne organizacije ili zajednice, mesne zajednice i sl. Odluke komiteta su obavezujuće za radne ljude i građane, izvršne, upravne, poslovodne i druge organe (skupštine grada), drugi put te odluke imaju ingerencije usmeravanja, treći put poprimaju ulogu usmeravanja (koordinacije) među institucijama sistema grada bez prava da utiču na njihov rad i sl.

Treće, iz systemske analize normativnopravnih dokumenata je očito da skupština velikog rada nije regulisala mesto i ulogu komiteta za ONO i DSZ u vanrednim prilikama i u opštenarodnom odbrambenom ratu. Takođe, nema relevantnih iskustava sa vežbi u velikim gradovima koje se odnose na ulogu komiteta u opštenarodnom odbrambenom ratu posebno na privremeno zaposednutoj teritoriji. Međutim, analize izvođenja zajedničkih taktičkih vežbi u zahvatu nekih srednjih gradova u različitim periodima rata, uključujući i uslove PZT, nedvosmisleno su ukazale na neke slabosti u radu komiteta za ONO i DSZ, od kojih ističemo: većina komiteta za ONO i DSZ u mesnim zajednicama i organizacijama udruženog rada su suočeni sa kadrovskim problemima zbog

dvojnog ratnog rasporeda njihovih članova; u toku vežbe bilo je veoma teško povući razliku u nadležnostima između komiteta i predsedništva (grada, opštine) u rukovođenju borbom i opštenarodnim otporom u ratu, a posebno na privremeno zauzetoj teritoriji; u toku vežbe često je komitet preuzimao ingerencije predsedništva, a bilo je nejasnoća u vezi sa verikalnom povezanosti i načinom povezivanja komiteta za ONO i DSZ i komiteta Saveza komunista različitih nivoa.

Četvrto, ceo koncept normativnopravnih rešenja koja su rađena sa namerom da se SKJ integriše u odbrambeno-samozaštitni sistem Jugoslavije, i ne samo u njega, danas je podvrgnut svestranoj kritičkoj analizi uz decidan stav da se partijske funkcije odvoje od državnih. Na osnovu toga postavlja se i pitanje da li komiteti za ONO i DSZ u celini, pa time i u velikim gradovima, kao operativni organi koji su ugrađeni u politički sistem vlasti, mogu i dalje opstati? Odgovor je – ne mogu, jer bi to bilo u suprotnosti sa usvojenim stavovima o pravcima preobražaja Saveza komunista Jugoslavije. To tim pre što i sada neka praktična rešenja na nivou velikih gradova, i ne samo njih, ukazuju na to da komitet samo kao organ Saveza komunista nije bio neka solidna garancija ostvarivanja vodeće uloge i političke odgovornosti Saveza komunista u oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Istina, praksa je korigovala neka normativnopravna rešenja koja se odnose na organizaciju, sastav, forme i sadržaj rada komiteta za ONO i DSZ, kao na primer nastojanje da se institucijom komiteta izrazi funkcionalno i organizaciono jedinstvo odbrambeno samozaštitnog sistema Jugoslavije. Međutim, društvena samozaštita se nije afirmisala kao samodelatnost radnih ljudi i građana niti kao integralna delatnost samozaštite društva. Društvena praksa potvrđuje da DSZ još uvek u većem delu naših sredina egzistira kao ideja, a manje kao praksa. Otuda i zaključak da se i komiteti za ONO i DSZ nisu uspeli afirmisati kao koodinirajući organi u oblasti društvene samozaštite, a nešto više uspeha su imali u oblasti institucionalno uređenog sistema opštenarodne odbrane. S obzirom na složenost i širinu koordinacije u sferi ONO i DSZ komiteti za ONO i DSZ često su imali isprepletene nadležnosti sa drugim organima skupštine, zatim mešali su se u nadležnosti tih organa, jer su preuzimali njihove uloge, a u delu sredina su i

ometali njihov rad, na osnovu čega ima mišljenja da su usporili proces podružtvljanja opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.

Prema tome, komiteti za ONO i DSZ su se u svom jedanaestogodišnjem postojanju susreli sa mnogim problemima i poteškoćama u radu. Deo tih problema je posledica nedostatka pravih sistemskih rešenja, a drugi deo je proizašao iz njihove proste kopije sličnih organa u društveno-političkom sistemu. Stoga bi bilo neophodno, u skladu sa predstojećom društvenom reformom, uz primenu nauke, celovito sagledati njihovu dosadašnju funkciju i potrebu njihovog daljeg postojanja.

Komanda odbrane grada (KOG) je operativno (taktička) teritorijalna komanda koja rukovodi određenim komandama, jedinicama i ustanovama JNA, štabovima, jedinicama i ustanovama TO na području grada.

Ona je komandna struktura JNA i operativno je potčinjena komandi vojne oblasti, a zadatke iz okvira TO izvršava na osnovu odluke skupštine grada i štaba TO socijalističke republike. Dakle, komanda odbrane velikog grada u sadašnjem sistemu ONO i DSZ za svoj rad odgovara komandi vojne oblasti, štabu TO socijalističke republike i skupštine grada. Dužnosti, prava i obaveze ovako složenoj komandi određene su Pravilnikom o nadležnosti komande odbrane grada koji propisuje SSNO, a neka pitanja rukovođenja ONO i DSZ na teritoriji grada regulisana su odlukom o ONO koju donosi skupština grada. Analizom sadržaja ovih dokumenata zapaža se da: komandant odbrane grada neposredno *rukovodi i komanduje* svim jedinicama i ustanovama JNA na teritoriji grada, štabovima, jedinicama i ustanovama TO opština, osnovnih i drugih organizacija udruženog rada i mesnih zajednica na njihovoj teritoriji *preko* komandanta TO opština.¹⁹

Iz oblasti rukovođenja ONO komanda odbrane grada obavlja sledeće poslove: *stara se o organizovanju i priprema-*

¹⁹ Odluka o opštenarodnoj odbrani Beograda, čl. 65. Međutim, Odluka o ONO grada Sarajeva takvo pravo nije dala komandantu GŠTO iako je Zakonom o ONO SR BiH čl. 116. stav dva regulisano: „Komandanti TO odgovorni su za borbenu gotovost, upotrebu jedinica i ustanova i *komandovanje* TO na celoj teritoriji društveno-političke zajednice za koju su obrazovani...” Odlukom o ONO Skupštine grada Zagreba, čl. 37. regulisano je da „Teritorijalnom odbranom grada Zagreba rukovodi i komandira komandant odbrane grada Zagreba, te starešine jedinica i ustanova teritorijalne odbrane Grada, u skladu sa Zakonom...”

nju jedinica, komandi i ustanova JNA i TO u duhu pravila, propisa i utvrđene politike razvoja oružanih snaga. Na osnovu toga predlaže mere i planove kojima se reguliše organizacija, razvoj i opremanje JNA i TO i odgovara nadležnim organima da se nakon usvajanja ti planovi u celosti realizuju.

Radi bližeg određenja zadataka koji se odnose na organizovanje, pripremanje i upotrebu JNA i TO, kao i unutrašnjih odnosa u štabovima, i KOG *priprema* naredbe i druga odgovarajuća akta koja *donosi* komandant odbrane grada.

U skladu sa organizovanjem, pripremanjem i upotrebom JNA i TO razrađuje: planove pripravnosti, mobilizacijskog razvoja i upotrebe oružanih snaga grada i plan opremanja JNA i Teritorijalne odbrane grada i obezbeđuje njihovu realizaciju. Te planske dokumente usklađuje sa planovima i pripremnim merama ostalih subjekata i snaga ONO grada, a i sa planovima dejstva susednih jedinica JNA i Teritorijalne odbrane susednih DPZ i socijalističke republike.

Planira, organizuje i neposredno realizuje obuku i osposobljavanje jedinica oružanih snaga i obezbeđuje učešće društvenih struktura u zajedničkoj obuci pripadnika Jugoslovenske narodne armije i Teritorijalne odbrane.

Vrši inspekcijski nadzor u oblasti teritorijalne odbrane u pogledu sprovođenja saveznih i republičkih zakona i planova i mera organa grada koji se odnosi na ostvarivanje sistema opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.

Sprovodi smernice skupštine grada i *koordinira* i usklađuje rad štabova TO udruženih opština na izvršavanju zadataka u oblasti opštenarodne odbrane. *Prati stanje* priprema TO grada. Podnosi skupštini, savetu za narodnu odbranu, komitetu za ONO i DSZ izveštaje, analize, informacije i sl., o dostignutom stepenu pripremljenosti teritorijalne odbrane grada.

Ostvaruje jedinstvo rukovođenja i komandovanja oružanim snagama grada u miru, u slučaju neposredne ratne opasnosti, u drugim vanrednim prilikama i u ratu. Jedinstvo se ostvaruje jedinstvenom organizacijom i stalnim usklađivanjem planova odbrane na svim nivoima, a naročito svestranim planiranjem borbenih dejstava Teritorijalne odbrane sa borbenim dejstvima Jugoslovenske narodne armije.

Obezbeđuje sprovođenje i sprovodi naređene mere pripravnosti i mobilizacije oružanih snaga.

Preduzima mere za pripremu i uređenje teritorije za potrebe odbrane grada. U okviru tog zadatka poseban značaj ima izgradnja i uređenje objekata namenjenih za smeštaj organa za rukovođenje i komandovanje i sistema veza, za zaštitu ljudi i smeštaj materijalno-tehničkih sredstava i pozadinskog obezbeđenja jedinica i za vođenje oružane borbe.

Komparativna analiza normativnopravnih dokumenata i rezultati empirijskih istraživanja ukazuju na to da postoji više nerešenih problema u vezi sa mestom i ulogom, organizacijom i rukovođenjem komandom odbrane grada u celovitom sistemu rukovođenja ONO i DSZ Jugoslavije.

Prvo, sadašnji način subordinacije jedno je od najslabijih rešenja u lancu efikasnosti i funkcionalnosti rukovođenja sistemom ONO i DSZ u velikom gradu. Naime, od formiranja KOG do danas postoji dilema da li je to vojnoteritorijalna komanda operativnog (taktičkog) nivoa ili je intervidovska komanda JNA operativnog nivoa. Zvanični dokumenti kazuju da je to vojnoteritorijalna komanda operativnog (taktičkog) nivoa potčinjena komandi vojne oblasti, RŠTO socijalističke republike, a za TO odgovara i skupštini grada. Takav način odgovornosti jednog subjekta rukovođenja danas u miru većem broju subjekata, bez obzira na to što TO finansira DPZ (grad), dovodi u pitanje neka načela rukovođenja u sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Međutim, u *Strategiji oružane borbe* nedvosmisleno stoji: „Rukovođenje i komandovanje na strategijsko-operativnom i operativnom nivou u zonama operacija objedinjava komanda Jugoslovenske narodne armije ili štab teritorijalne odbrane (podvukao J. D.) čije su jedinice osnovni nosioci izvršenja zadataka.²⁰ Dakle, Predsedništvo SFRJ u ratu to precizira odgovarajućim dokumentima, ali u miru nekako se teže nalazi rešenje za to da KOG kao subjekat rukovođenja i komandovanja odgovara za celokupno stanje oružanih snaga grada jednom subjektu. To tim pre što je jasno društveno opredeljenje da u svim uslovima treba obezbediti racionalnost upotreba ljudstva i materijalno-tehničkih sredstava i efikasnost borbenih dejstava, bitnih parametara uspeha u oružanoj borbi. U skladu s tim *Strategija oružane borbe* ističe: „Jedinice teritorijalne odbrane biće, najčešće, prepotčinjene komandama jedinica Jugoslovenske

²⁰ *Strategija oružane borbe*, 1983, str. 149.

narodne armije u odbrani gradova... Za odbranu velikih gradova.. Predsedništvo SFRJ – Vrhovna komanda može svojom odlukom obrazovati *jedinstvene komande za jedinice i ustanove Jugoslovenske narodne armije i Teritorijalne odbrane*... Ove komande mogu biti potčinjene komandantu strategijsko-operativne jedinice ili grupe *Jugoslovenske narodne armije ili Republičkom, odnosno Pokrajinskom štabu teritorijalne odbrane*".²¹ (podvukao J. D.). Očigledno, komanda odbrane grada u ratu za svoj rad odgovara samo jednoj strategijskoj ili operativnoj komandi (subjektu rukovođenja), odnosno štabu, i tu nema dilema ni alternativa. Međutim, do takvog rešenja danas u miru čini se da nismo u celini došli.

Drugo, neke analize obavljene u KOG, a i rezultati empirijskog istraživanja, ukazuju na ovo: da bi se poboljšala efikasnost i funkcionalnost sistema rukovođenja ONO i DSZ na nivou velikog grada, potrebna je veća povezanost oružanih snaga i društvenih struktura grada naročito u pogledu obuke, izrade ratnog plana i sl. Radi toga potrebno je, u sastavu KOG obrazovati organ za koordinaciju odbrambenih priprema društvenih struktura sa oružanim snagama, kao integralni deo KOG (potčinjen komandantu KOG). Međutim, u slučaju neposredne ratne opasnosti i rata to koordinaciono telo izlazi iz sastava KOG i prerasta u štapski organ predsedništva grada. Njegovom obukom u KOG i angažovanjem u toj ulozi na vežbama društvenih struktura i na ratnim vežbama DPZ treba ga osposobiti da može predviđati razvoj događaja, za reagovanje i iznalaženje valjanih rešenja u svakoj situaciji koja se može nametnuti predsedništvu grada. Time bi se poboljšala efikasnost predsedništva grada u rukovođenju neoružanim oblicima borbe i opštenarodnog otpora. Međutim, ako se usvoji rešenje da u velikom gradu, pored KOG, bude Gradski štab teritorijalne odbrane tada bi on mogao preuzeti tu funkciju.

Treće, organizacijsko-formacijsku strukturu komande odbrane grada, kao operativnu (taktičku) komandu JNA, treba usaglasiti sa ambijentom izvođenja borbenih dejstava i sastavom oružanih snaga kojima će ta komanda rukovoditi i komandovati u miru i u borbenim dejstvima u odbrani grada. Osnovno opredeljenje, pri tome, je da to bude intervidovska

²¹ Isto, str. 150 i 151.

komanda, te da u sastav štaba KOG-a treba uključiti pomoćnike načelnika štaba za vidove, teritorijalnu odbranu i civilnu zaštitu. Razlozi za predložena rešenja su u saznanju da će se u odbrani velikog grada, načelno, angažovati sva tri vida oružanih snaga i jedinice teritorijalne odbrane. Zato predloženo rešenja sastava štaba KOG pruža veće mogućnosti za celovito praćenje svestranog pripremanja subjekata i snaga za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu, a posebno civilnih struktura, čime se povećava efikasnost rukovođenja oružanom borbom u ratu. Organizovanost i funkcionalnost civilne zaštite neposredno se odražava na efikasnost oružane borbe i obratno. Zbog toga se način pripreme stanovništva, jedinica, organa i štabova civilne zaštite za delovanje u uslovima rata ili drugih elementarnih nepogoda, odražava na pripremu oružanih snaga. Uvođenjem organa civilne zaštite u sastav štaba KOG pružaju se realne mogućnosti za čvršće povezivanje (koordinaciju) ta dva dela jedinstvenog odbrambeno-samozaštitnog sistema. Međutim, to ne treba shvatiti tako da će KOG rukovoditi i komandovati civilnom zaštitom u miru i ratu. Naprotiv, civilna zaštita ima svoje organe za rukovođenje i komandovanje i čini deo ukupnog odbrambeno-samozaštitnog sistema velikog grada.

Četvrto, radi smanjenja neposrednih veza prema potčinjenim jedinicama, na teritoriji grada treba obrazovati *komande taktičkih grupa*, kojima bi se potčinile jedinice i sastavi koji se nalaze ili se u ratu razvijaju u tom delu grada. Takvom organizacijom smanjio bi se broj veza prema KOG, povećala efikasnost obučavanja i osposobljavanja jedinica, komandi i štabova, ubrzao protok informacija (po vertikali i po horizontali), a sistem rukovođenja i komandovanja snagama odbrane grada učinio efikasnijim i funkcionalnijim.

To znači, nema dilema da li je potrebna komanda odbrane grada ili ne. Ona je opravdala svoje postojanje i sve više dobija na značaju u skladu sa demografskim, ekonomskim, političkim i kulturnim jačanjem velikog grada, kao složene društveno-političke zajednice. U tom smislu valja tražiti mesto i ulogu KOG, pre svega na planu organizacije, pripreme i vođenja oružane borbe. Da bi mogla odgovoriti ovom zahtevu, KOG treba imati adekvatan status u sistemu ONO i DSZ i organi-

zacijsko-formacijsku strukturu. Logično je da njen sastav treba da čini visokostručan kadar opremljen modernim sredstvima za rukovođenje i komandovanje koji će uz primenu nauke i naučnih metoda u oblasti vođenja ratovodstva i sticanja novih znanja afirmisati taj rukovodeći organ kao intervidovsku komandu operativnog značaja rasterećenu svih dilema kome treba odgovarati za svoj rad i u miru i u ratu.

Delokrug rada, prava, dužnosti i nadležnosti *gradskog organa uprave za poslove narodne odbrane* u oblasti opštenarodne odbrane regulisani su statutom grada i odlukom o opštenarodnoj odbrani.²² Prema odredbama tih dokumenata gradski sekretarijat za narodnu odbranu u vezi sa organizovanjem i pripremanjem društvenih struktura za ONO i DSZ vrši određene upravne i stručne poslove.

Prati i usklađuje delatnosti u gradskim organima uprave, pravosudnim organima i samoupravnim organizacijama i zajednicama grada, a koji se odnose na realizaciju utvrđene politike u oblasti opštenarodne odbrane. *Priprema i predlaže* mere kojima se obezbeđuje jedinstvo rukovođenja ONO i opštenarodnim otporom u gradu. *Učestvuje* u izradi plana odbrane grada i obezbeđuje aktivnosti drugih organa grada na izradi pomenutog plana, čuva ga i predlaže mere za njegovu izradu, ažuriranje i praktičnu proveru njegovih postavki. *Izrađuje svoj plan* odbrane i plan za druge vanredne prilike i objedinjava aktivnosti na izradi i usklađivanju planova odbrane gradskih organa uprave i gradskih upravnih organizacija. *Analizira* stanje odbrambenih priprema i predlaže mere za poboljšanje funkcionalnosti sistema ONO na nivou grada. *Planira, prati i usklađuje* pripremanje, osposobljavanje i obučavanje radnih ljudi i građana za opštenarodnu odbranu i društvenu samozaštitu. *Koordinira* pripreme za vršenje mobilizacije, prati pripremanje i vrši stručne poslove prenošenja, organizovanja i provođenja naredenih mera pripravnosti i drugih potrebnih mera i sprovodi ove mere u slučaju neposredne ratne opasnosti, rata i u drugim vanrednim prilikama. *Organizuje* i vrši inspeksijski nadzor u oblasti ONO u gradskim organima, u udruženim opštinama i njihovim organima, u preduzećima značajnim za ONO grada, u mesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i dru-

²² Videti odluke o opštenarodnoj odbrani gradova Beograda, Sarajeva i Zagreba.

štveno-političkim organizacijama grada i sl. To znači da se gradski sekretarijat za narodnu odbranu, kao stručni organ skupštine grada za oblast ONO i DSZ, bavi planskim organizacijskim i inspeksijskim poslovima u toj oblasti, ali da mu nije dato pravo da rukovodi ONO i DSZ na nivou grada. Međutim, sve analize upućuju na zaključak da bi to bio najpogodniji organ kome bi skupština grada mogla poveriti tu dužnost u miru, za šta bi ga trebalo kadrovski ojačati.

*

Prethodno izvršena sistematska analiza normativnopravnih dokumenata kojima su uređena prava, dužnosti i nadležnosti organa rukovođenja ONO i DSZ na nivou velikih gradova nedvosmisleno ukazuje da su ona brojna i složena. Prema aproksimativnoj oceni taj sistem je analiziran kroz 2.740 indikatora svrstanih u osam osnovnih grupa sa 56 podgrupa. Očito, zakonodavac je nastojao razraditi sve, čak i ono što nije u njegovoj nadležnosti, pa je taj preterani normativizam zagušio značajne elemente uređenja sistema rukovođenja odbrambeno-samozaštitnim delatnostima u ovim složenim društveno-političkim zajednicama. Na primer, iz analize prava, dužnosti i nadležnosti organa rukovođenja u velikom gradu ne vidi se kome je skupština grada, danas u miru, poverila da rukovodi opštenarodnom odbranom i društvenom samozaštitom. Naime, jasno je opredeljenje da svi organi imaju prava da se bave problematikom ONO i DSZ, da stiču uvid u njegovu funkcionalnost, ali nije određeno ko je taj ko će koordinirati, usmeravati, birnuti se o njegovoj efikasnosti na nivou grada. Takođe je evidentno da ima više organa čije se nadležnosti preklapaju, što se takođe negativno odražava na funkcionalnost sistema rukovođenja.

Nedovoljno su definisane veze koordinacije između civilne i vojne komponente rukovođenja, kao i između subjekata i snaga sistema ONO i DSZ na svim nivoima organizovanja velikih gradova.

Deo normativnopravnih dokumenata koja razmatraju mesto i ulogu komande odbrane grada u sistemu rukovođenja nije usklađen sa usvojenim načelima rukovođenja i komandovanja, što značajno utiče na jedinstvo rukovođenja opštenarod-

nom odbranom i društvenom samozaštitom, a posebno na rukovođenje oružanom borbom.

Uvažavajući naznačene i druge probleme organizovanosti i funkcionalnosti sistema rukovođenja ONO i DSZ u velikim gradovima, korisno bi bilo pokrenuti inicijativu da se ustavima i zakonima celovitije uredi organizacija i rukovođenje sistemom ONO i DSZ u ovim složenim DPZ, na šta nas upozoravaju naznačeni i drugi problemi.

S U M M A R Y

SOME PROBLEMS OF DIRECTING THE TOTAL NATIONAL DEFENCE AND SOCIAL SELF-PROTECTION IN LARGE TOWNS

A comparative analysis of normative legal documents regulating the status of large towns, as complex socio-political communities, reveals numerous deficiencies in definition of their competences in all domains of social life, which has a vital impact also on the manner of organization of the defence and self-protection system and on the direction of total national defence and social self-protection in the time of peace and in war. The organization of certain organs of the town is not coordinated with its needs, while their competences, rights and obligations or duties often intertwine, thus impeding the functioning of the overall system of total national defence and social self-protection. In a similar manner, coordination linkages between subjects and forces of total national defence and social self-protection are not sufficiently defined or fixed, while a portion of normative legal documents considering the place and role of the town defence command in the overall command and control system are not coordinated with the adopted principles of directing the armed struggle and other forms of the struggle and resistance in a total national defence war.

R É S U M É

QUELQUES PROBLEMES DE LA DIRECTION DE LA DEFENSE POPULAIRE GENERALISEE ET D'AUTOPROTECTION SOCIALE DANS LES GRANDES VILLES

L'analyse comparative des documents juridiques normatifs régissant le statut des grandes villes en tant que communautés sociopolitiques complexes laisse voir de nombreuses lacunes dans le domaine de la définition de leurs compétences dans tous les domaines de la vie sociale ce qui influe considérablement sur l'organisation du système d'autoprotection et de défense et sur la direction de la défense populaire généralisée et de l'autoprotection sociale en paix et en guerre. L'organisation de certains organismes de la ville n'est pas

en conformité avec les besoins de cette dernière et leurs compétences, droits et devoirs se confondent souvent et entravent ainsi le fonctionnement du système de défense populaire généralisée et d'autoprotection sociale. De même il y a un manque de définition des liaisons de coordination entre les sujets et les forces de la défense populaire généralisée et d'autoprotection sociale, et une partie des documents juridiques normatifs relatifs à la place et au rôle du commandement de la défense de la ville dans le système de direction n'est pas en conformité avec les principes retenus en matière de la direction de la lutte armée et d'autres formes de lutte et de résistance dans la guerre défensive populaire généralisée.

Р Е З Ю М Е

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РУКОВОДСТВА ВСЕНАРОДНОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ САМОЗАЩИТОЙ В БОЛЬШИХ ГОРОДАХ

Сопоставительный анализ нормативно-правовых документов, которыми регулируется статус больших городов, како сложных общественно-политических содружеств, указывает на многочисленные недостатки в определении их компетенций во всех областях общественной жизни, что существенно влияет и на организацию оборонительно-самозащитной системы и руководства всенародной обороной и общественной самозащитой в мирное и военное время. Организация отдельных органов города не согласована с его потребностями, а их компетенции, права и обязанности часто переплетаются, что усложняет функционирование системы всенародной обороны и общественной самозащиты. Также недостаточно определены связи координации между субъектами и силами всенародной обороны и общественной самозащиты, а часть нормативно-правовых документов, рассматривающих место и роль командования обороны города в системе руководства, не согласована с принятыми началами управления вооруженной борьбой и другими формами борьбы и сопротивления во всенародной оборонительной войне.