

OPŠTINE U SISTEMU OPŠTENARODNE ODBRANE

Uloga i mesto opština u sistemu opštenarodne odbrane uslovljeni su u velikoj meri svojim opštim položajem, u ustavnom i društveno-političkom sistemu Jugoslavije. Opštine su po svome karakteru osnovne društveno-političke i samoupravne zajednice radnih ljudi i građana, osnova i integralni deo društveno-političkog sistema. U opštinama kao osnovnim društveno-političkim zajednicama ostvaruju se značajne ustavne funkcije (društveno-ekonomske i koordinirajuće, društveno-političke i regulativno-zaštitne, integrirajuće i humanitarne i dr.). U tim okvirima je i odbrana zemlje jedna od obimnih i vrlo odgovornih društvenih funkcija za sve društveno-političke zajednice, pa i za opštine.¹

S obzirom na mesto i ulogu koje opštine imaju u društveno-političkom sistemu Jugoslavije, ostvarivanje njihove funkcije u sistemu opštenarodne odbrane je od izvanrednog značaja za efikasnost svih priprema i izgradnju jedinstvenog sistema narodne odbrane jugoslovenskog samoupravnog socijalističkog društva. Otuda je razumljivo sve veće interesovanje mnogih društvenih i političkih faktora za stvarno angažovanje opština u izvršavanju mnogih i složenih zadataka u ovoj oblasti. O tome, pored ostalog, svedoče mnoga regionalna i šira savetovanja na kojima su u proteklim godinama bila razmatrana aktuelna pitanja opštenarodne odbrane u opštinama i činjen napor u smislu koordinacije njihovih aktivnosti u toj oblasti.

I

U ovom prilogu ukazaćemo u kraćim crtama na pravnu osnovu pripremanja i organizovanja opštenarodne odbrane u opštinama i na njihovu izvanredno značajnu ulogu i zadatke u toj oblasti kako su koncipirani pre svega u Zakonu o narodnoj odbrani i opštinским statutima.

Pravnu osnovu za pripremanje i organizovanje narodne odbrane u opštinama i njihovo uključivanje u jedinstveni sistem opštenarodne odbrane predstavljaju Ustav SFRJ, ustavi socijalističkih

¹ Vidi član 252. Ustava SFRJ.

republika (a u okviru SR Srbije i ustavni zakoni socijalističkih autonomnih pokrajina) i Zakon o narodnoj odbrani. Sada je u toku i rad na donošenju četrdesetak podzakonskih propisa kojima treba da se obezbedi sprovođenje u život mnogih novih rešenja koja sadrži Zakon o narodnoj odbrani. U vezi s tim izražava se mišljenje o potrebi aktivnijeg odnosa i uticanja zainteresovanih činilaca (pored ostalih i Stalne konferencije gradova Jugoslavije) na organe koji će donositi te i takve podzakonske propise. Neposredno predstoji i donošenje republičkih zakona o narodnoj odbrani, a neke skupštine socijalističkih republika već su ih donele.

Značajnu osnovu za pripremanje i izgradnju odbrambenog sistema u našim opštinama predstavljaju i opštinski statuti, kao i pojedine odluke opštinskih skupština kojima su pravno regulisana neka konkretna pitanja i odnosi u toj oblasti.

Danas je odbrana zemlje već postala (idejno, normativno, pa i stvarno) funkcija celog društva i svih njegovih delova, a u tim okvirima i opština. U tom smislu se, prema osnovnim odredbama Zakona o narodnoj odbrani, narodna odbrana definiše kao jedinstven sistem organizovanja i priprema društveno-političkih zajednica, radnih i drugih samoupravnih organizacija i zajednica i građana za odbranu zemlje u ratnim uslovima, za njihovo učešće u oružanoj borbi i drugim oblicima otpora, u zaštiti i spasavanju stanovništva i materijalnih dobara od ratnih dejstava i za druge zadatke od interesa za odbranu zemlje. Drugim rečima, iz Zakona proizilaze pravo i dužnost i za opštine da organizuju opštenarodnu odbranu, neposredno rukovode borbom i stvaraju sve potrebne materijalne i druge uslove za uspešno suprotstavljanje agresoru. Uklapanjem koncepcije opštenarodne odbrane u samoupravnu strukturu društva, pa i u opštinama kao samoupravnim zajednicama, naša zemlja, iako mala, postaje veoma tvrd orah za potencijalnog agresora.

Opštine sve više postaju aktivni činioци, organizatori i izvršioци mera u oblasti narodne odbrane i nosioци prava i dužnosti odbrane slobode i nezavisnosti zemlje.² O tome je na sličan način bio izražen stav i u Rezoluciji Devetog kongresa SKJ „Socijalistički razvoj u Jugoslaviji na osnovama samoupravljanja i zadaci Saveza komunista”, u odeljku XII, tačka 4.³ Odbrana zemlje je, prema tome, izuzetno značajna funkcija celokupne društvene zajednice, pa i opština kao osnovnih društveno-političkih zajednica. U ostvarivanju te značajne funkcije uključuju se građani, radne i druge samoupravne organizacije i društveno-političke zajednice, ali je neophodno istaći da u tom pogledu, opštinama pripada naročito istaknuta uloga.

Zadaci opština u oblasti narodne odbrane u miru i ratu su mnogobrojni, dosta složeni i od velikog značaja za uspešno oživotvorenje celokupne koncepcije opštenarodne odbrane. Tako prema članu 52. Zakona o narodnoj odbrani, opštine — u okviru svojih

² Šire o tome može se videti u Odeljku II Uvodnih načela Zakona o narodnoj odbrani („Službeni list SFRJ” br. 8/69).

³ Deveti kongres SKJ, izdanje Kultura, Beograd, 1969. godine, str. 369 —375.

prava i dužnosti utvrđenih Ustavom i Zakonom, a u skladu sa osnovama planova i pripremnih mera za odbranu zemlje koje utvrđuju šire društveno-političke zajednice — organizuju opštenarodnu odbranu na svom području, usklađuju i usmeravaju pripreme mesnih zajednica i radnih i drugih organizacija, a za vreme rata rukovode opštenarodnim otporom.

U ovoj zakonskoj odredbi je, u stvari, utvrđena globalna funkcija jugoslovenskih opština u oblasti narodne odbrane a u sledeća dva člana (53. i 55) ona je raščlanjena na konkretne zadatke opština u toj oblasti u miru i ratu.

U članu 53. Zakona o narodnoj odbrani, taksativno su nabrojani svi važniji zadaci jugoslovenskih opština u oblasti narodne odbrane.

Opštine utvrđuju organizaciju i rad organa za sprovođenje priprema na svom području i za poslove narodne odbrane u ratu; programiraju i planiraju razvoj priprema na svom području i izgrađuju opštinske planove u oblasti narodne odbrane; obrazuju jedinice i službe teritorijalne odbrane i staraju se o njihovom naoružanju i opremi; organizuju civilnu zaštitu na svojoj teritoriji; organizuju i sprovode obuku stanovništva za odbranu i zaštitu i obuku jedinica i službi teritorijalne odbrane koje one obrazuju, kao i jedinice civilne zaštite mesnih zajednica; određuju, u okviru svoje nadležnosti, zadatke, poslove i mere iz oblasti narodne odbrane mesnim zajednicama, radnim i drugim organizacijama i građanima; usmeravaju i koordiniraju pripreme mesnih zajednica i radnih i drugih organizacija na svom području; vrše poslove vojne obaveze i vojne mobilizacije, određene poslove u vezi s popunom JNA aktivnim vojnim licima, one u vezi s materijalnim i drugim (zakonom određenim) obavezama građana i radnih organizacija za potrebe JNA, kao i poslove teritorijalne odbrane i civilne zaštite i, u vezi s tim, popisuju i vode evidenciju ljudstva i materijalnih dobara; staraju se o sprovođenju obuke za odbranu i zaštitu koja se izvodi u osnovnim i srednjim školama, kao i o sprovođenju programa stručnog osposobljavanja kadrova za rad u ratu; izvršavaju mere pripravnosti koje za slučaj neposredne ratne opasnosti naređuje Predsednik Republike i preduzimaju druge mere za prelazak iz mirnodopskog stanja u ratno.

U članu 55. Zakona o narodnoj odbrani takođe se nabroja nekoliko najkrupnijih zadataka koji stoje pred opštinama u ratu.

U ratu opštine — zavisno od uslova i potreba, a u skladu sa planovima i odlukama republike, odnosno pokrajine — na svom području organizuju rad svojih organa, aktivnost privrede i društvenih službi i njima rukovode; mobilišu ljudstvo i materijalna sredstva za potrebe narodne odbrane; organizuju teritorijalnu odbranu i civilnu zaštitu i rukovode opštenarodnim otporom na svom području. U ovom prilogu ne ulazimo u pitanje stvarnih mogućnosti velikog broja opština za efikasno ostvarivanje obimnih i složenih zadataka u oblasti narodne odbrane, pošto to predstavlja posebnu temu.

Bez ulaženja u pojedinačnu analizu mnogih zadataka opština u oblasti narodne odbrane koji neposredno proizlaze iz citiranih članova Zakona, ipak je moguće i neophodno na osnovu svega toga izneti nekoliko opštih konstatacija o ulozi i mestu opština u sistemu opštenarodne odbrane.

Obimnost i složenost zadataka opština u ovoj oblasti pre svega, dovoljno uverljivo govore o njihovoj veoma istaknutoj ulozi i mestu u sistemu opštenarodne odbrane. Na taj način se nedvosmisleno potvrđuje stav da se i u pogledu vršenja funkcije društvene zajednice u oblasti narodne odbrane, opštine pojavljuju kao osnovne društveno-političke i samoupravne zajednice radnih ljudi i građana. Drugim rečima i u ovoj oblasti potvrđuje se opšti položaj opština koje imaju u društveno-političkom sistemu.

S obzirom na iznete zadatke, opštine se osnovano mogu smatrati jednim od značajnih činilaca u pripremanju i organizovanju opštenarodne odbrane. Svi elementi narodne odbrane koji postoje u opštini, uključuju se u jedinstveni odbrambeni sistem naše zemlje. Sistem narodne odbrane u opštini jeste, u stvari, jedan od bazičnih elemenata globalnog odbrambenog sistema našeg društva. Upravo, zbog toga, izgradnja sistema odbrane u opštinama ne može i ne sme da zavisi samo od njihovih sopstvenih mogućnosti i ekonomske snage, već mora da bude stalna briga cele društvene zajednice. Ne može se dopustiti da u nerazvijenim opštinama postoji „nerazvijena odbrana”. Štaviše, ako je geografski i vojno-politički položaj pojedinih, pa i manje razvijenih, opština takav da se nalaze na važnim pravcima i prostoru, društvena zajednica će učiniti sve da se pitanju priprema i organizovanja svih elemenata narodne odbrane u takvim opštinama posveti posebna pažnja. To, ustalom, zahtevaju i interesi izgradnje globalnog sistema opštenarodne odbrane u našoj zemlji.

Uloga opština u sistemu opštenarodne odbrane ogleda se i u tome što se u njima kao samoupravnim zajednicama omogućava svim građanima, radnim i drugim organizacijama i mesnim zajednicama na njihovom području, ostvarivanje ustavnog prava i dužnosti za odbranu zemlje na način koji odgovara njihovim sposobnostima, ali i interesima društvene zajednice.

Ovakva uloga opština u sistemu opštenarodne odbrane je prirodna i razumljiva ako se ima u vidu da su to takve samoupravne zajednice u kojima se nalaze ljudi, materijalna dobra, proizvodna i druga sredstva za rad i život građana.

Značajno je takođe konstatovati da je obavljanje zadataka opština i u ovoj oblasti u stvari vršenje jedne od njihovih redovnih funkcija za koju je nužno obezbediti odgovarajuću organizaciju, materijalna sredstva, kadrove itd., kao i za vršenje drugih globalnih društvenih funkcija.⁴ To, drugim rečima, znači da izvršavanje zadataka opština u oblasti narodne odbrane koji su utvrđeni Zakonom predstavlja trajnu obavezu sa kojom one moraju računati.

⁴ O tome se šire može videti u članu 96. Ustava SFRJ.

Složenost i obimnost zadataka u oblasti narodne odbrane pred kojima se nalaze danas sve opštine, isto tako, neodložno nameću potrebu za razvijenom i svestrano organizovanom saradnjom u nekoliko pravaca: najpre, između društvenih i političkih činilaca unutar samih opština; zatim, između opština u okviru određenih regiona; i najzad, između opština i širih društveno-političkih zajednica, u prvom redu republika. Dakle, radi se o potrebi za saradnjom u ovoj oblasti kako po horizontali tako i po vertikali. Pri tome, samoinicijativnost, međusobno dogovaranje, razmena mišljenja i iskustava, kao i koordinacija i povezivanje zajedničkih akcija i npora opština u oblasti narodne odbrane naročito će dolaziti do izražaja u prva dva vida saradnje — unutar sebe samih i međusobno.

Unutar samih opština, složenost zadataka u ovoj oblasti upućuje njihove organe (skupštine, savete, organe uprave i druge) da što potpunije usklađuju i sinhronizuju sve svoje aktivnosti, jer samo tako mogu obezbediti dosledno i efikasno izvršavanje obimnih i odgovornih poslova. To još više važi za saradnju između opština u oblasti narodne odbrane na regionalnoj osnovi u uslovima jednostepene organizacije komunalnog sistema. Jednostavno, mnoge složene zadatke koji neposredno proizlaze iz Zakona nije moguće uspešno obaviti u okviru pojedinih opština, već jedino međusobnim udruživanjem raspoloživih snaga i sredstava više opština u određenom regionu. Može se očekivati da će u tom pogledu veoma mnogo doprineti ustanovljavanje međuopštinskih veća, kao vida dobrovoljne i ravnopravne saradnje između opština u određenom regionu (SR Srbija, SR Bosna i Hercegovina itd.).

Veza između opština i republika u ovoj oblasti dovoljno je naglašena i u samom Zakonu o narodnoj odbrani. U tim odnosima između opština i republike dolaziće sve više do izražaja tzv. načelo o utvrđenoj i relativno podeljenoj nadležnosti i odgovornosti.

Najkraće rečeno, tako koncipirani zadaci i uloga opština u sistemu opštenarodne odbrane predstavljaju dovoljno širok okvir i pravnu osnovu za pripremanje i organizovanje narodne odbrane. Već dosadašnje iskustvo pokazuje da se u svim opštinama sa punom odgovornošću prišlo izvršavanju zadataka u ovoj sferi i da su u tom pogledu postignuti vidljivi rezultati. Međutim, ono ukazuje i na izvesna aktuelna pitanja i probleme organizacione, materijalno-finansijske i kadrovske prirode koji se moraju imati u vidu i sistematski rešavati, kako bi se opštine mogle u većoj meri osposobiti za uspešno ostvarivanje svoje funkcije u oblasti narodne odbrane, a na koje ćemo ukazati u jednom od narednih priloga.

Očigledno je, isto tako, da se svi ti zadaci opština sadržani u citiranim članovima 52, 53. i 55. Zakona o narodnoj odbrani ne mogu odjednom i u isto vreme rešiti. Zato opštine treba sasvim određeno da utvrde prioritete zadatke u zadovoljavanju elementarnih potreba, kao i dinamiku njihovog izvršavanja.

Zakonom utvrđeni obimni i složeni zadaci opština u ovoj oblasti zahtevaju, prema tome, znatnija finansijska sredstva, nova organizaciona i kadrovska rešenja i, s obzirom na sadašnje potrebe, drugačiji odnos prema kvalifikacionoj strukturi i stručnoj osposob-

ljenosti kadrova koji se angažuju u toj oblasti, a posebno onih koji su zaposleni u opštinskim organima uprave nadležnim za poslove narodne odbrane.

Prve diskusije o ostvarivanju Zakona o narodnoj odbrani u odgovarajućim skupštinskim telima pokazale su da je u proteklih nekoliko godina mnogo učinjeno na pripremama i organizovanju narodne odbrane u opštinama i njihovom uklapanju u jedinstveni odbrambeni sistem. Međutim, te diskusije su istakle i izvesne teškoće i probleme koji su iskrslili u dosadašnjoj praksi ostvarivanja uloge i zadataka opština u sistemu opštenarodne odbrane koji samo dalje aktueliziraju potrebu bržeg donošenja nekih podzakonskih propisa.

II

Regulisanje pitanja narodne odbrane u opštinskim statutima značajno je iz više razloga. Pre svega, opštinski statut je osnovni pravni dokumenat u kome se regulišu najvažniji društveno-ekonomski, socijalni, politički i drugi odnosi u opštini. On predstavlja na izvestan način „ustav u malome” i dobrim delom je elemenat ustavnog sistema. Otuda potreba da se najvažnija pitanja i u ovoj oblasti, bar ona koja imaju sistematski karakter, obuhvate i uredi u samom opštinskom statutu. Zato je za sagledavanje stvarnog odnosa opština u oblasti narodne odbrane značajno, pored ostalog, videti kako je celo to pitanje bilo regulisano u opštinskim statutima i kakvi se zadaci, s obzirom na sadašnji Zakon o narodnoj odbrani, postavljaju pred sve opštine, odnosno njihove skupštine danas.

U pogledu načina regulisanja pitanja narodne odbrane u opštinskim statutima mogu se postaviti mnoga pitanja. Na primer, kako su opštine u svojim statutima izrazile svoju ulogu i zadatke u toj oblasti? Da li ima opštinskih statuta u kojima uopšte nije obuhvaćena problematika narodne odbrane? Da li ima opštinskih statuta u kojima odredbe o narodnoj odbrani nisu usklađene sa Ustavom i Zakonom o narodnoj odbrani i na šta u tom pogledu upućuje samo letemičan pregled nekoliko desetina opštinskih statuta? Kakve obaveze danas u tom pogledu proizilaze za opštine neposredno iz samog Zakona o narodnoj odbrani? Da li je u pitanju samo potreba usklađivanja opštinskih statuta sa Zakonom o narodnoj odbrani ili to isto važi i za druge statutarne odluke i ostale opšte i pojedinačne akte iz te oblasti koje su ranije donosile opštinske skupštine i njihovi organi? itd.

U vreme donošenja sadašnjih opštinskih statuta bilo je organizovano više sastanaka na regionalnoj i široj osnovi, pre svega, radi razmene mišljenja i iskustava. I pored angažovanja velikog broja stručnih ljudi i iscrpnih diskusija i rasprava o karakteru, obimu, strukturi i sadržini opštinskih statuta, tako reći ni u jednoj prilici (vreme njihovog donošenja, pa ni kasnije) nije bilo tretirano pitanje uloge i zadataka opština u oblasti narodne odbrane i njihovog statutarne regulisanja. Opštine nisu to učinile iz prostog

razloga što na to ranije nisu ni bile obavezne, kao što je to slučaj u sadašnjem Zakonu o narodnoj odbrani.

U nekim opštinskim statutima pitanja narodne odbrane uopšte nisu bila pominjana. Na drugoj strani, u velikom broju statuta nedovoljno se govorilo o narodnoj odbrani, a u manjem broju da su se na neadekvatan način iskazivali uloga i zadaci opština u toj oblasti. Za neke opštinske statute bile su karakteristične dosta uopštene formulacije slične Ustavu i Zakonu, kao i veoma velika šarolikost u načinu regulisanja pitanja narodne odbrane.

Kao po nekom nepisanom pravilu male i manje razvijene opštine su u svojim statutima relativno šire regulisale pitanje iz ove oblasti nego što su to učinile veće i razvijenije. Naravno, iz toga se još ne može zaključivati o stvarnom odnosu opština prema zadacima u oblasti narodne odbrane.

U nekim opštinskim statutima uloga i zadaci opština u oblasti narodne odbrane bili su regulisani ne samo uopšteno nego i na način koji nije bio uvek u duhu i skladu sa Ustavom. U prvobitnim verzijama statuta nekih opština, na primer, stajalo je kako skupština opštine i njeni organi preduzimaju potrebne mere i radnje za slučaj pripravnog, mobilnog i ratnog stanja, iako je jasno da Ustav SFRJ ne predviđa takva prelazna stanja i međustepenice. Međutim, zadatak ovog priloga i nije da iscrpno analizira pitanje statutarnog regulisanja uloge i zadataka opština u oblasti narodne odbrane, već samo da ukaže na neodložnu potrebu usklađivanja statuta sa odredbama sadašnjeg Zakona o narodnoj odbrani.

Danas se opštine nalaze pred zadatkom usklađivanja svojih statuta sa odredbama Zakona o narodnoj odbrani. Polazeći od sadašnjeg stanja, od naročitog je značaja za sve opštine da na osnovu Zakona o narodnoj odbrani usklade svoje statute i tako na adekvatan način izraze svoju ulogu i mesto u opštenarodnoj odbrani. Pri tome je neophodno izbeći opasnost od moguće uniformnosti i klišeja u izvršavanju tog zadatka.

S obzirom na obaveze koje proizilaze iz Zakona o narodnoj odbrani, opštine treba da u statutima šire i konkretnije utvrde svoja prava i obaveze, kao i osnove za propisivanje nadležnosti opštinskih organa u mirnodopskim i ratnim uslovima.⁵

U raspravama i diskusijama o aktuelnim pitanjima narodne odbrane u opštini bila su izražavana mišljenja o potrebi da se u opštinskom statutu predvidi ratna organizacija — postojanje izvršnog tela znatno užeg od opštinske skupštine u sadašnjem sastavu, formirane opštinskog štaba narodne odbrane itd. Danas u tom pogledu postoje sasvim određene sugestije prema kojima bi opštinskim statutom ili posebnom odlukom opštinske skupštine trebalo predvideti mogućnost da u ratu ili u slučaju neposredne ratne opasnosti, poslove iz nadležnosti opštinske skupštine i političko-izvršne obavlja iz-

⁵ U članku Marka Markovića *Narodna odbrana u statutu opštine*, objavljenom u časopisu „Odbrana i zaštita”, br. 4/69, str. 26—28, dosta detaljno se govori o obimu i načinu regulisanja narodne odbrane u opštinskim statutima.

vršni odbor koji bi bio dužan da svoje odluke podnosi na potvrdu opštinskoj skupštini čim ova bude u mogućnosti da se sastane.⁶

Ima, naravno, i mišljenja prema kojima bi najlogičnije bilo da savet za narodnu odbranu u opštini, uz neophodno proširivanje njihovog sastava, u slučaju rata preraste u takav organ. Ovo je, međutim, širi problem nego što na prvi pogled izgleda. Najmanje je to problem organizaciono-tehničke prirode. Idealno bi u tom pogledu bilo da se u postojećoj političkoj i samoupravnoj organizaciji opština ne vrše zbog toga nikakve organizacijske promene ili da se to samo izuzetno čini. Ipak, u svemu tome je najbitnije, ako se već vrše neophodna prilagođavanja, da se prihvate ona rešenja (analogno onima u federaciji i republici) koja će u najvećem stepenu pružati garanciju za uspešno i efikasno izvršavanje uloge i zadataka opština u sistemu opštenarodne odbrane u svim uslovima u kojima se mogu naći.

Opštine se nalaze i pred obavezom usklađivanja svih ostalih opštih i pojedinačnih akata iz ove oblasti koje su donosile pre sadašnjeg Zakona o narodnoj odbrani sa propisima organa širih društveno-političkih zajednica. Organi opštine (u prvom redu skupštine) su u proteklom periodu doneli veći broj odluka, uputstava, zaključaka i drugih mera koje su se odnosile na pripremanje i organizovanje narodne odbrane i na taj način obavili znatan deo posla u oblasti normiranja pitanja narodne odbrane.⁷ Ovde se misli pre svega na odluke o obrazovanju jedinica i službi teritorijalne odbrane, jedinica i službi civilne zaštite i samozaštite, na odluke o izgradnji skloništa, na zaključke i smernice o pripremanju organa i organizacija, o fondovima za narodnu odbranu, evakuaciju itd.

Opštine su sada dužne da svoju celokupnu organizaciju i normativnu delatnost u ovoj oblasti usklade sa Zakonom i podzakonskim propisima organa širih društveno-političkih zajednica. Sada je prilika da sve eventualne nedoslednosti, nerealnosti, polovična rešenja itd. u ovoj oblasti otklone.

Zakonom o narodnoj odbrani, opštinskim statutima i drugim posebnim odlukama opštinskih skupština predviđen je i već ustanovljen razvijen sistem organa i tela koja su angažovana na pripremanju i organizovanju opštenarodne odbrane u opštinama. Danas se pitanjima narodne odbrane u svim našim opštinama bave neposredno ili posredno opštinska skupština, savet za narodnu odbranu, organ opštinske uprave nadležan za poslove narodne odbrane, štab civilne zaštite u opštini i mesnim zajednicama, komisija opštinskog rukovodstva Saveza komunista, zajednički fond narodne odbrane itd. Institucionalno, evidentna je razgranatost organa i institucija u opštinama koje funkcionalno treba da se bave pitanjima opštenarodne odbrane. Što se toga tiče, moglo bi se reći da problema nema. Međutim, nužno je naglasiti da se ustanovljavanjem mnogih organa i institucija u sistemu opštenarodne odbrane u opštini, uloga sub-

⁶ Aleksandar Petković *Narodna odbrana u normativnim aktima opštine*, „Obrana i zaštita” br. 5/69, str. 21—24.

⁷ O tome se može videti u „Opštinskom službenom glasniku” koji izdaje Republički zavod za javnu upravu SR Srbije, „Službenom listu opštine Niš”, „Službenom listu grada Beograda” itd.

jektivnih činilaca ne iscrpljuje. Naprotiv, stvarni posao tek nastaje „stavljanjem u pokret” tog celokupnog mehanizma i njegovim uklapanjem u jedinstveni sistem opštenarodne odbrane. Samo funkcionisanje tog složenog opštinskog mehanizma u oblasti narodne odbrane predstavlja takođe posebnu temu i zato će biti sadržaj jednog od narednih priloga.

III

U okviru ovog priloga i samo u kraćim crtama, zaslužuje pažnju da bude istaknuta i aktivnost nekih vanopštinskih činilaca (skupština širih društveno-političkih zajednica, Saveza komunista, Socijalističkog saveza, Stalne konferencije gradova Jugoslavije itd.) koja je usmerena na što potpunije i efikasnije ostvarivanje uloge i zadataka opština u sistemu opštenarodne odbrane.

Razmatrajući kompleksnije mnoga aktuelna pitanja materijalnog i opšteg položaja opština, Savezna skupština je u Rezoluciji o društveno-ekonomskom i političkom položaju opština i o daljem razvoju samoupravnih odnosa u opštini od decembra 1968. godine, šire obuhvatila i pitanja koja se odnose na njihovu ulogu i zadatke u sistemu opštenarodne odbrane.⁸

Dva meseca kasnije, februara 1969. godine, Savezna skupština je donela Zakon o narodnoj odbrani koji danas predstavlja značajnu pravnu osnovu za pripremanje i izgradnju jedinstvenog sistema opštenarodne odbrane uopšte, pa i u opštinama. Upravo zato istakli smo ulogu i zadatke opština koji neposredno proizilaze iz Zakona o narodnoj odbrani.

Savezna skupština u sadašnjem sastavu tako se i organizovala da njena dva doma (Veće naroda i Društveno-političko veće) imaju i posebne odbore za narodnu odbranu. Ovogodišnji programi oba ova odbora, kao i njihovih veća i dosadašnja aktivnost pokazuju da će se centralno predstavničko telo socijalističke Jugoslavije kontinuirano brinuti, pored ostalog, i u pogledu ostvarivanja uloge i zadataka opština u sistemu opštenarodne odbrane.

U proteklim godinama bilo je zapaženo i angažovanje republičkih skupština u pogledu ostvarivanja ustavnih funkcija opština u oblasti narodne odbrane. U svim republikama sada je u toku donošenje republičkih zakona (neke republičke skupštine su ih već donele) u kojima se dalje preciziraju uloga i zadaci opština u oblasti narodne odbrane.

Još krajem 1968. godine, Sabor SR Hrvatske je organizovao više regionalnih savetovanja, odnosno sastanaka, na kojima se raspravljalo, pored ostalog, i o aktuelnim pitanjima narodne odbrane u opštinama i Republici. Početkom 1969. godine, u Skoplju je takođe održano dvodnevno savetovanje sa predsednicima opštinskih skupština na kome je bilo ukazano na aktuelna pitanja ostvarivanja uloge i zadataka opština u oblasti narodne odbrane. Sredinom 1969. godine, i u Skupštini SR Srbije razmatrani su stanje i problemi narodne odbrane i tom prilikom su usvojeni zaključci o preduzimanju niza mera u ovoj oblasti u narednom periodu koje su se dobrim delom odnosile i na efikasno ostvarivanje uloge samih opština. Neko-

⁸ Vidi „Službeni list SFRJ”, br. 53/68, str. 1163.

liko meseci kasnije, u jesen 1969. godine, na dvodnevnom savetovanju sa predsednicima svih opštinskih skupština u Skupštini SR Srbije, jedna od osnovnih tema odnosila se neposredno na ulogu i zadatke opština u sistemu opštenarodne odbrane.

Sličnu aktivnost u pogledu ostvarivanja uloge opština u oblasti narodne odbrane ispoljile su i ostale republičke skupštine. Pitanja opštenarodne odbrane koja se najneposrednije tiču i samih opština našla su sada mesto i u programima rada skupština republika i autonomnih pokrajina za 1970. godinu.

Problemi i teškoće sa kojima se danas tako reći sve opštine susreću u ostvarivanju uloge i zadataka u sistemu opštenarodne odbrane nužno zahtevaju, u prvom redu od organa republika, da brže rešavaju izvesna sistematska pitanja i da neposrednije (ponekad i „na licu mesta“) pruže pomoć opštinama o sasvim konkretnim pitanjima u ovoj oblasti.

Poslednjih nekoliko godina bila je izražena i aktivnost Saveza komunista u oblasti opštenarodne odbrane uopšte, pa i u pogledu uloge i mesta opština u tom jedinstvenom odbrambenom sistemu. Poslednji kongresi Saveza komunista po republikama i konferencije u okviru autonomnih pokrajina, kao i Deveti kongres SKJ, jesu samo potvrda takvog aktivnog odnosa Saveza komunista i u ovoj oblasti. O toj temi je, pored organizovanih razgovora, u Vojnom delu pisano u nekoliko navrata iscrpno i dokumentovano.⁹

Među aktivne faktore koji su pomogli opštinama u priprema- ma i organizovanju opštenarodne odbrane ubraja se i Stalna konferencija gradova Jugoslavije. Na svojoj XVII skupštini (održanoj krajem septembra 1968. godine), Stalna konferencija gradova Jugoslavije je u konstatacijama i predlozima, kao završnom dokumentu, prvi put šire iznela stav i o ulozi i zadacima opština u oblasti narodne odbrane.¹⁰

Sinhronizovanje aktivnosti Stalne konferencije gradova Jugoslavije o pitanjima u oblasti narodne odbrane u opštinama sa delatnošću odgovarajućih organa Državnog sekretarijata za narodnu odbranu i drugih zainteresovanih društveno-političkih faktora je od izuzetnog značaja za pravilno kanalsanje, otvaranje šire perspektive, pa i neposredno osposobljavanje subjektivnih društvenih snaga u opštinama u smislu efikasnijeg ostvarivanja njihove uloge i zadataka u oblasti narodne odbrane.

Dosadašnje angažovanje skupština širih društveno-političkih zajednica, kao i veoma izraženo interesovanje i aktivnost Saveza komunista, Socijalističkog saveza i drugih društveno-političkih organizacija i udruženja građana u smislu podrške i neposredne pomoći opštinama je jedna od garancija da će jugoslovenske opštine sa uspehom ostvariti svoju ulogu i zadatke i u oblasti narodne odbrane.

Potpukovnik
Lazar ĐUROVSKI

⁹ Pukovnik Drago Nikolić, *Idejno-politički stavovi Devetog kongresa SKJ o opštenarodnoj odbrani*, „časopis „Vojno delo“, br. 5. i 6/69, itd.

¹⁰ „Opština i samoupravna integracija društva“, materijal sa XVII skupštine Stalne konferencije gradova Jugoslavije, održane u Prištini od 26. do 28. IX 1968. godine. Izdanje Stalne konferencije gradova Jugoslavije, Beograd, oktobra 1968. godine.