

УПУТСТВА ПОКРАЈИНСКОГ НАРОДНООСЛОБОДИЛАЧКОГ ОДБОРА ЗА ЦРНУ ГОРУ И БОКУ И ФОЧАНСКИ ПРОПИСИ

Упоредна анализа Фочанских прописа и Упутстава Покрајинског народноослободилачког одбора за Црну Гору и Боку има научног оправдања, пошто су ово два важна документа, настала у приближно исто вријеме, иако на различитим географским подручјима и од различитих субјеката јединственог ослободилачког рата и револуције, и пошто су њихови садржаји веома слични, готово индетични. Таква анализа пружа занимљиве податке који се тичу глобалне политике НОП-а и посебно политике у развоју органа народне власти, како се она конституисала и поимала на локалном (регионалном) подручју и како је све то утицало на развитак НОП-а у цјелини. Иако занимљива, ова тема није довољно изучавана у нашој истографији; чак јој ни правни историчари нијесу поклонили дужну пажњу. Готово да није било случаја да се неко бави компаративним анализама сличног садржаја и карактера.

Доносећи одлуку о почетку оружаног устанка народа Југославије, Централни комитет КПЈ је детаљно објаснио начин на који треба извршити припреме и почињати оружане акције, како се организовати на појединим подручјима и у појединим срединама. Посебно је истакнуто да борба има за циљ протјеривање окупатора из земље, али истовремено и рушење старог система власти, јер није било свеједно каква ће бити нова Југославија. Ова мисао је садржана и у ранијим документима највишег партијског руководства у земљи. На Мајском савјетовању 1941. године инсистира се на ставу о истовременој борби противу окупатора и цјелокупне капиталистичке класе. „Данас је влада Симовића у емиграцији“ — каже се у закључцима Савјетовања — „дакле, изван контроле народа, и народи Југославије ће се исто тако борити против ње, као што ће се свом одлучношћу борити против читаве оне капиталистичке клике која је остала у земљи и сада помоћу окупатора настоји да успостави народу омражени фашистички поредак. Противу свих тих клика народ ће се борити, јер је већ данас свјестан тога

да уништење владавине капиталистичких издајника значи спас од ратова и сличних трагедија какву преживљавају данас наши народи“.¹

Изостало је, међутим, конкретно упутство о стварању и облицима нове власти, што говори о веома опрезном ставу КПЈ на почетку ослободилачког рата и револуције, мотивисаном настојањем да се не сужава платформа НОП-а. Тај опрез је присутан и у каснијој политици КПЈ. У Столицама су, септембра 1941. године, разрађена углавном питања војничког аспекта рата; питање власти и даље остаје на нивоу самоиницијативе. Кардељев чланак у ужичкој „Борби“ октобра 1941. године може се, зато, сматрати првим потпунијим општим инструктивним упутством о карактеру и садржају рада народноослободилачких одбора као нових органа власти.²

Извјесно је да је овај опрезан став имао оправдање. Но, чињеница је да је управо због парола о револуцији, због револуционарног програма КПЈ, који је био познат народним масама још у међуратном периоду, углед КПЈ растао, а са тиме и њена масовност, поготово на неким подручјима земље, укључујући ту и Црну Гору.

У условима јако развијеног централизма у партијском комуницирању и партијске дисциплине, која је била поштрена због ратних услова, није се могло очекивати да Покрајински комитет КПЈ за Црну Гору, Боку и Санџак пође даље од Централног комитета. Зато и он, 8. јула 1941. године, доноси одлуку о устанку у Црној Гори, помиње револуционарне промјене, чак и антифашистичку револуцију која треба да сједини ослободилачки рат и револуцију, али не даје, директиву о начину стварања органа нове власти, њиховом облику организовања и садржају рада у првој фази постојања.³ Недостатак таквог упутства утицао је на начин формирања првих органа нове власти на ослобођеној територији, на њихов карактер и функцију коју су обављали, како у Црној Гори тако и у Југославији.

Иако наведени Кардељев чланак садржи важне ставове о изградњи народне власти у земљи, ипак се може рећи да су

¹ *Зборник НОП*, II, књ. 2, Савјетовање Комунистичке партије Југославије, стр. 7.

— Тито, *Војна дјела*, I, Београд 1961, стр. 16.

² Едвард Кардељ, *Народноослободилачки одбори морају постати истински привремени носиоци народне власти*. — Због касније компаративне анализе Фочанских прописа и Упутстава Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку — важно је констатовати да се за овај Кардељев текст знало у Црној Гори већ новембра 1941. године, да је прорађиван и, најзад, да је објављен у „Народној борби“ у броју од децембра 1941. године.

³ Зоран Лакић и др., *Народноослободилачка борба у Црној Гори 1941—1945* — Хронологија догађаја, Титоград 1963, страна 33.

Фочански прописи прави израз опредјељења руководства НОП-а у земљи — Централног комитета КПЈ и Врховног штаба — за потпуније спровођење револуционалних промјена у Југославији. Сматрајући 1942. као преломну и одлучујућу годину рата — политичко руководство НОП-а је пришло рјешавању проблема организовања позадине и конституисању нове народне власти, власти НОО као основе НОП-а и будућег уређења нове државе.

Наша историографија је углавном објаснила основна питања везана за услове настанка Фочанских прописа, оцијенила њихов садржај и значај за даљу изградњу система народне власти, која се и до тада била политички афирмисала.⁴ У неким радовима је речено да су Фочански прописи „виши развојни степен“ народне власти, да су „корак напријед у изграђивању НОО“ итд. У другим пак радовима се оцјењује да Фочански прописи, прије свега, представљају кодификацију постојеће праксе у раду НОО и уједначавају њихова искуства у циљу што бољег и јединственијег дјеловања нових органа власти на читавој територији Југославије. Досадашња историографија у ствари није третирала ове значајне прописе у мјери коју они заслужују. Заправо, то је урађено у мјери и обиму у којима су питање револуције и свих оних сложених односа који је карактеришу — заступљени у нашој историографији. Конкретније речено, заслуга је правне науке за позитивне анализе и оцјене Фочанских прописа.⁵

Као што се зна, Фочанске прописе чине два основна документа, на којима је, како се вјерује, углавном радио Моша Пијаде⁶. Језичка и стилска анализа докумената доводи до занимљивих сазнања. Терминологија и језик докумената откривају екавшину и ијекавшину. Тамо, наиме, сријећемо и ове изразе: подузимају, устројство, дјелима, обавјештајна служба, такобер, објашњења итд, али и на екавске изразе, као: целокупни, снабдевање, одећа, мере, најуспешније, песме, место итд. Извјесно је да се не ради о штампарским грешкама, јер би их било заиста много. Зато је реална претпоставка да је на припреми ових прописа радио још неко, поред Моше Пијаде⁷. Ина-

⁴ Слободан Милошевић, *Датум настанка Фочанских прописа*, Историјски записи — Титоград, број 2/1963, стр. 307—311.

⁵ Љубица Кандић, *Фочански прописи и пракса НОО до издавања ових прописа*. Анали Правног факултета, Београд, октобар — децембар 1961, стр. 523—537.

⁶ Слободан Нешовић, *Моша Пијаде и његово време*, Београд 1968.

⁷ Ова претпоставка је потврђена у дискусији на научном скупу чији су реферати предмет ове публикације. Тада је, наиме, речено да су на Фочанским прописима радили још: Сретен Жујовић, Веселин Маслеша и Родољуб Чолаковић, а да је увид над њима остварио и Тито, још прије него што су добили коначну форму.

че, иницијатива за припрему ових прописа потекла је од Тита још док се налазио у Рудом — децембра 1941 године⁸.

Но вратимо се документима Фочанских прописа. То су:

1. Објашњења и упутства за рад на НОО у ослобођеним крајевима и
2. Задаци и устројство НОО⁹.

Мало се, међутим, зна да су скоро у исто вријеме и у Црној Гори настали прописи сличног назива, садржине и функције. Ријеч је о прописима Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку, који је изабран на Првој скупштини изабраних представника Црне Горе и Боке у Острогу 8. II 1942. године. У питању су, такође, два значајна документа — номинално и суштински веома слична Фочанским прописима. То су:

1. Улога и задаци НОО — од 11. II 1942.¹⁰ и
2. Упутства за даљи рад средњих, општинских и сеоских НОО од 16. II 1942. године¹¹.

У историографским радовима о НОР-у и револуцији у Црној Гори ово питање је само маргинално обрађено, иако је свим извјесно да су ова регионална упутства о виталним питањима организације и рада народне власти први пут сублимирала искуства до којих се дошло на ширем географском, политичком и националном региону.

Подударност Фочанских прописа са прописима Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку — по самом називу документа, по њиховој структури, садржају и, најзад, времену настанка — наводи на упоредну анализу која пружа веома занимљиве податке.

Тачно се зна да су Фочански прописи настали 2. II 1942. године. Реалне су претпоставке да су допремљени у Црну Гору, или још прецизније у сједиште политичког руководства НОП-а Црне Горе уочи већ поменутог Острошке скупштине 8. II 1942. године, и то у веома ограниченом тиражу¹².

У вријеме њихова приспјећа — документа Острошке скупштине су била готова у форми пројекта. Ово истичем стога што су на Скупштини усвојена документа програмског карактера, која су била основа каснијим прописима Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку — насталим, како смо већ истакли, 11. и 16.

⁸ Види саопштење др Слободана Милошевића.

⁹ Др Леон Гершковић, *Документи о развоју народне власти*, Београд 1946, стр. 13—20.

¹⁰ Архив Војноисторијског института — Београд, К — 1958; ф-1, док. број 7.

¹¹ Архив Историјског института — Титоград VI 1—7 (42).

¹² Слободан Милошевић, наведени чланак.

фебруара 1942. године. При томе се мисли на Проглас који је 8. II 1942. године упућен народу Црне Горе и Боке.¹³ У композицијском погледу овај проглас има карактер програмског документа. Садржински — у њему је дата оцјена тек завршене Скупштине црногорских и бокељских родољуба, истакнуте су основне карактеристике сложене политичке ситуације у Црној Гори и означени задаци НОП-а у датим условима. Другим ријечима, овај проглас је потврда неопходности даљег дјеловања НОО у политичком смислу. То је у ствари апел народу Црне Горе и Боке да настави борбу против фашизма, а за праведније друштвене односе. Истакнута је и повезаност борбе народа Црне Горе са борбом народа Југославије, савезника и посебно Совјетског Савеза. Проглас је на најбољи могући начин третирао сву актуелну проблематику развика НОП-а у Црној Гори, па се може рећи да је представљао његову политичку платформу у том тренутку. То је било тим значајније што је дата јасна перспектива развика НОП-а и улоге маса које су требале да народноослободилачку борбу схвате у првом реду као борбу против окупатора, која ће резултирати и праведнијим друштвеним системом.

Из сачуване документације се не види да су Фочански прописи препоручивани народноослободилачким одборима у Црној Гори. Касније анализе ће показати како је и зашто до тога долазило.

Овом приликом ваља рећи да пракса из рада НОО у Црној Гори познаје још у јулу 1941 године једна општа упутства, која се не би смјела занемарити. То су Упутства за избор представника народне власти и политичких органа у војним јединицама на ослобођеној територији Црне Горе, Боке и Санџака, која је 22. јула 1941. године издала Привремена врховна команда, као највиши орган НОП-а у Црној Гори.¹⁴ Неспорно је да су искуства из рада НОО у Црној Гори до овога датума корисно послужила у припремању ових општих упутстава о изградњи народне власти. Исто тако се са сигурношћу може тврдити да су НОО, који су хронолошки настајали послје ових Упутстава, оснивани управо на основу њих.¹⁵

У нашој историографији су често помињана ова Упутства Привремене врховне команде. Извјесно је међутим, да је њихов значај умањиван самим тим што су потенциране њихове негативне посљедице. Објективна оцјена овог документа мора полазити од чињенице да он представља прво теоретско уобличавање и санкционисање једног искуства из рада НОО на ширем географском подручју, које се не може потцјењивати.

¹³ *Зборник НОР*, III, 2. док. број 65.

¹⁴ *Зборник НОР*, III, 4. док. број 1.

¹⁵ Др Зоран Лакић, *Јулски органи народне власти у Црној Гори 1941. године*, Југословенски историјски часопис бр. 1—2, 1973.

Таква оцјена мора поћи и од сазнања о функцији коју су Упутства изршила у формирању и раду народноослободилачких одбора на једном подручју Црне Горе. Утолико прије, и више, што је било наређено свим војним лицима и цивилним властима „да у року од 24 сата упознају са овим наредбама све војнике и цјелокупно становништво (подвукао З. Л.) путем збора, конференција, плаката, изашиљањем у села специјалних делегата“ и другим погодним путем.

У првом дијелу овог документа прецизирана су општа правила о праву гласа и начину избора нове власти, па ћемо тај дио цитирати:

„Образовање привремених општинских и среских власти — извршиће се на основу слиједећих правила и принципа:

а) досадашња административна подјела на општине и срезове остаје и даље у важности.

б) право бирати и бити биран имају сви грађани који су напунили осамнаест година, мушкарци и жене, без обзира на вјероисповијест, националност и расу. Право гласа имају, разумије се, и војници. Немају право гласа лица која су се била ставила у службу непријатеља.

в) грађани по градовима и селима, а војници у својим јединицама, бирају своје делегате и то тако да сваких 100 (сто) становника бира једног делегата, а сваким двадесет пет (војника) такође једног делегата. Свака започета стотина преко пуних стотина даје право на једног делегата, а исто тако сваки број војника преко пуних 25 бира још једног делегата (на примјер, 560 становника бирају 6 делегата, а 80 војника 4 делегата). Војници бирају своје делегате за своје општине по мјесту свога становања. Изабрани делегати одмах се саставе у сједницу и бирају:

а) општинску управу, која не мора бити изабрана од самих делегата, а имаће онолико чланова колико то потреба захтијева;

б) делегате за избор среских власти, и то тако да на сваких десет општинских делегата долази један срески... Сви срески делегати на заједничкој сједници бирају среску управу, која не мора бити из редова самих делегата, а имаће онолико чланова колико потреба захтијева;

в) скуп општинских делегата је врховна власт у општини. Он именује старјешине појединих села, засеока и насеља, а може у свако доба замијенити и општинску управу ако она ради против интереса народа;

г) скуп среских делегата је врховна власт у срезу. Он може смијенити среску управу кад год увиди да она не ради у

интересу народа: састаје се по потреби, али најмање једанпут у петнаест дана“.¹⁶

И у Фочанским прописима, као и у овим Упутствима, народноослободилачки одбори се третирају као привремени органи власти. У Упутствима одборници се третирају, као делегати — сеоски, општински и срески, као што се то чини и у Фочанским прописима. Говори се и о праву жене, што је, такође, санкционисано Фочанским прописима. Истина, у Црногорским ју-лским прописима дато је право гласа и војним лицима.¹⁷

Фочански прописи и Упутства Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку имају доста заједничког, али има и примјетних разлика.

¹⁶ *Зборник НОР*, III, 4. док. број 1.

¹⁷ Исто. — У Упутству се даље говори о основним задацима среских и општинских власти: „Дужности свих поменутих власти јесу да организују ред и поредак на својој територији; да по захтјевима народне војне власти обезбиједи исхрану, да мобилишу радну снагу од жена, дјеце, омладине, избјеглица, небораца и ратних заробљеника ради успостављања привредног живота, свршавања пољских послова, организовања саобраћаја и других служби; да по потреби организују народну милицију ради борбе против криминалних елемената, шпијуна и непријатељских агената; да предузимају уопште све што ће помоћи привредној и националној обнови земље“.

Сједнице општинских и среских делегата сазивају њихова предсједништва. Рад општинских власти је добровољан и бесплатан; среским властима, пак, обезбијеђени су стан и храна.

Затим се у Упутству говори да се свакоме гарантују лична слобода, неповредивост стана и имовине, слобода вјерских обреда и религиозних убјеђења, слобода исказивања мисли било којим путем, слобода удруживања, збора и договора. „Док је земља у ратном стању зборове одобравају ратне власти“.

Забрањен је рад политичких странака које су проповиједале анти-демократска и фашистичка убјеђења, а дозвољен је рад свим политичким странкама које стоје на принципима демократије и националне равноправности, и својим дјеловањем помажу народноослободилачку борбу. „Пријаву нових странака могу учинити три лица која имају право гласа“, уз обавезу да Привременој врховној команди упуते на одобрење свој програм и статут. Предвиђене су и мјере за увођење реда и законитости на ослобођеној територији: „За мање иступе и ситна кривична дјела среска власт изриче мање казне затвором до мјесец дана“. Судови формиран при штабовима одреда могли су да изричу смртну казну „за дјела пљачке приватне и јавне имовине, ратног материјала и ратних заробљеника, убиства, шпекулисања предметима животне потребе, шпијунажу и ширење лажних и паничарских вијести, издају и служе непријатељу у ма ком облику“. Упутства, даље предвиђају оснивање Врховног народног суда при Врховној команди, пред којим би одговарали: војне старјешине, чланови народних судова и органа власти за сва горе наведена дјела, као и за злоупотребу функције коју обављају. Ухапшени су морали бити саслушани у року од шест сати, а у року од 48 сати морали су бити предати Народном суду. Исто тако је било предвиђено да сваки оптуженик обавезно има свога браниоца.

1) Најзначајнију подударност Фочанских прописа и црногорских упутстава ваља видјети у оцјени да се дотадашња искуства нормирају у форми прописа који би били путоказ за рад НОО. Та важна оцјена донесена је потпуно независно на различитим географским подручјима и политичким руководством. Фочански прописи су иницирани — тако да кажем — одозго, од Врховног штаба, док је за црногорске прописе иницијатива потекла одоздо. Још почетком октобра 1941. године локални органи народне власти у Црној Гори истичу „потребу да се НОО-ма ставе на расположење извјесна писмено формулисана упутства у виду правила, гдје би се оцртали њихови задаци и надлежност у раду“.¹⁸

Процес нормирања тих првих искустава из рада НОО ишао је, дакле, у оба смјера, што на особен начин изражава континитет општих ставова о револуционарном опредјељењу. Та опредјељења су изворна и као таква условљена унутрашњим подстицајима, и стварношћу сваког региона посебно. Она су истовремено и израз реалне процјене о револуционарним могућностима конкретне ситуације. На тај начин су се, на правом мјесту, сусријетале политика највишег руководства НОП-а у земљи и иницијатива регионалних партијских организација — у питању изградње народне власти.

2) Начин третирања основних садржаја докумената одражава степен развика НОО на сваком подручју, али исто тако означава и актуелне задатке НОП-а у том тренутку. И на једном и на другом подручју основна питања са којима су се суочавали НОО у своме раду била су: борба за јединство народа, борба противу „гладне смрти“, организација позадине, унапређивање привредног живота на њој, обезбјеђивање свих потреба за војску итд. Све се то обавља на принципима хуманизма и демократичности и у условима објективно реалне законитости. Ти основни садржаји који се подударaju у оба документа — различито се рангирају, што је зависило од степена развика НОО и НОП-а у цјелини. Отуда у првом документу Фочанских прописа има означених десет најглавнијих задатака, а у црногорским упутствима наводи се само пет. И даље, оно што је задатак под број два у Фочанским прописима — то је у црногорским упутствима под бројем један; оно што је у Фочанским прописима под четири и шест — то је у црногорским упутствима под два и три итд.

Исти је случај и са другим документом. И ту су задаци различито рангирани, што је зависило од реалног стања и актуелне ситуације. Под задатком број два Фочанских прописа инсистира се на јединству читавог народа, јединству свих родо-

¹⁸ Др Зоран Лакић, *Народна власт у Црној Гори 1941—1945* (докторска дисертација — у рукопису), стр. 138.

љубивих снага. У црногорским упутствима пак — то је први задатак, итд. итд.

Закључујући овај дио анализе о подударностима наведених прописа, желимо нагласити да они на јединствен начин изражавају идеју о изградњи нове државе — савезне и федералне, на принципу изградње НОО од најнижих до највиших органа. И у једном и у другом случају афирмише се принцип законитости, који обавезује све органе народне власти и све субјекте НОП-а. Тако Фочански прописи предвиђају обавезу НОО, на примјер, да наведу „на основу каквих доказа је утврђено да је неко народни непријатељ”, а црногорска упутства прописују да се судска „рјешења доносе на основу постојећих народних обичаја, а у духу социјалне правде и у складу са интересима НОБ-а“. И један и други докуменат се одликују хуманизмом и демократичношћу, што су основни и трајни постулати НОР-а и револуције од њихових првих зачетака до савремених дана. Отуда се санкционише хуман однос и поступак чак и према најљубљенијим непријатељима народа из редова његове националности. Залажући се за принцип индивидуалне одговорности, оба документа одричу свако начело колективне одговорности и одмазде — породичне, браственичке или племенске кривице.

Због свега реченог, они на најбољи начин утемељују и афирмишу највеће вриједности НОР-а и револуције, и то су у првом реду хуманизам и демократичност и, посебно, братство и јединство — начело којим је изражена синтеза нашег заједништва и у даљим револуционарним токовима.

Испољене сличности и подударности у третирању основних питања из рада НОО произлазе, углавном, из степена развитка народне власти, информисаности о општим ставовима у третману НОО, при чему се у првом реду мисли на Кардељев чланак. Народноослободилачки одбори морају постати истински привремени носиоци народне власти, који је донијела и црногорска „Народна борба“. И, најзад, оне су резултат познавања, схватања и прихватања стратегије КПЈ, односно њене глобалне политике у третману НОО као органа нове народне власти.

И код упоредне анализе евидентних разлика ових два документа пошао сам детаљно: од питања структуралне природе до суштинских питања. Издвојићемо само најкарактеристичнија:

1) Када говоримо о структуралним разликама докумената, онда се то питање не своди на формалноправни аспект (анализа структуре докумената пружа индикативне податке). Структуралне разлике које су евидентне одражавају различит степен у развоју власти — баш зато што испољене сличности упућују на објективан третман свих проблема.

2) Фочански прописи нијесу улазили у детаљна одређења судске функције НОО. Тамо се иаводе само два става: „Кривиче по овим дјелима суде војни судови“ и „они (НОО) рјешавају све спорове између појединих грађана“.

У једном ставу каже се да се имовина народних непријатеља „конфискује на основу рјешења војних власти и судови“.¹⁹ И то је све.

У црногорским Упутствима то је надлежност НОО. По овим прописима, НОО преузимају прерогативе суда и рјешавају све грађанске спорове на начин који детаљно и прецизно означава компетенције свих инстанци органа народне власти. Одвајање војног од цивилног судства и степеновање цивилних судова представљају највећи домет у развоју партизанског судства у земљи тога времена. Судови су били вишестепени, па је постојала и институција правног лијека; рјешења су доносили на основу обичајног права. Судови су били јединствени и чврсто међусобно повезани. Овакву организацију цивилног судства у Црној Гори треба гледати и цијенити и кроз чињеницу да још у јулу 1941. године имамо прва упутства о стварању народних судова и њиховом раду у Црној Гори. Најзад, у већ цитираним Упутствима Привремене врховне команде у Црној Гори, опет из јула 1941. године, такође је детаљније разрађен систем судства, објашњен начин његовог рада и осмишљени његови задаци.²⁰

3) У структури органа власти Фочански прописи предвиђају као највишу инстанцу — срески народноослободилачки одбор. У црногорским фебруарским упутствима то је Покрајински народноослободилачки одбор за Црну Гору и Боку, што је и најзначајнија разлика између ових двају прописа, која упућује и на друге оцјене и закључке.

Покрајински НОО за Црну Гору и Боку је највиши орган власти. То је колективни орган који има пленум и Извршни одбор. У пленуму су заступљени сви крајеви у Црној Гори, укључујући и до тада неослобођење, што јасно говори о претензијама овог органа да представља и народ на окупираној територији, а самим тим — да окупацију те територије сматра привременим чином. Другим ријечима, то је значило одлучно опредјељење да се бране територијални интегритет, јединство народа и јединство борбе са свим народима Југославије. У својој унутрашњој организацији Покрајински НОО за Црну Гору и Боку није имао одсјеке или секције као своје помоћне органе, какав ће касније бити случај са ЗАВНО-ом Црне Горе и Боке, који у ствари продужава рад Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку. То је свакако отежавало ефикасност његова рада.

¹⁹ Др Леон Гершковић, н. дј.

²⁰ *Зборник НОР*, III, 4 доказ бр. 1.

Међутим, он је неоспорно допринио да се при нижим органима власти формирају управо таква радна тијела. У изграђеној структури и организацији народне власти сеоски НОО су били база на којој су почивали политика и рад органа власти; Покрајински НОО, пак, био је највиши орган власти, чије су одлуке обавезивале све ниже органе власти у Црној Гори. Од базе до врха органи народне власти имају пленуме и извршне одборе. У процесу рада они се изграђују и зависно од тога рјешавају обична свакодневна питања до сложених проблема перспективе НОП-а. Кроз праксу су стварали правила која се кодификују да би била богатство и обавеза свих субјеката.

Иначе, активност овог највишег органа власти у Црној Гори била је интензивна и константна за сво вријеме његовог дјеловања. Таквим радом он је стимулисао рад НОО тамо гдје су постојали и допринио оснивању и јачању НОО тамо гдје су тек почињали да раде. Његов позитиван утицај одразио се и на рад илегалних НОО, који су дјеловали на неослобођеној територији.

У верификованој оцјени да су Фочански прописи израз оствареног степена развитка народне власти и да представљају кодификацију праксе из рада НОО налазимо разлоге за испољене разлике између ових прописа и црногорских упутстава. Народна власт у Црној Гори тога времена остварила је висок степен развитка, који није био достигнут на другим подручјима у земљи. Она је била богатија за праксу и искуство до које се долазило и дошло управо за оно вријеме од када је Моша Пијаде напустио Црну Гору на путу за Фочу, гдје је радио на Фочанским прописима. У ратним приликама то је значајна предност која је резултирала новим искуствима. О томе говоре подаци о степену развитка НОП-а у Црној Гори и посебно народне власти. Поново је, наиме, створена широка слободна територија, која је захватила готово сву Црну Гору осим неколико већих и добро утврђених градова, гдје су се налазили италијански гарнизони. Неки од њих, као онај у Никшићу, налазили су се у чврстом обручу партизанских јединица. Партизанске јединице у Црној Гори броје око 20.000 бораца. Око 2.000 црногорских партизана управо је тих дана, на захтјев Врховног штаба, било упућено у друге крајеве Југославије на извршавање борбених задатака²¹. На тако пространој слободној територији функционисала је широко разграната мрежа НОО: 10 средњих, 60 општинских, 1 међуопштински и више стотина сеоских НОО, који су развили веома интензиван политички, економски, социјално-здравствени и културно-просвјетни рад. У ту мрежу укључено је преко 3.000 одборника, што чини 1/2 укупног броја одборника на читавом подручју земље, изузимајући подру-

²¹ Владимир Дедијер, *Дневник*, стр. 73.

чје Далмације.²² У новим условима народна власт је показала способност и умјешност у организовању цјелокупног живота, али исто тако и нови начин у рјешавању разноврсних питања која је наметала свакидашњица. Она је испољила стваралачку активност која се огледа и у чињеници да су многа искуства из рада НОО овога периода санкционисана у Фочанским прописима. Слично ће бити и са Упутствима ЗАВНО Црне Горе и Боке о раду НОО из 1943. године, која су једним својим дијелом представљала кодификацију онога што се радило на већем дијелу слободне територије у Црној Гори.²³

Ту се крију разлози да Фочанске прописе не налазимо сепаратно у архивима НОО у Црној Гори, односно у њиховој пракси тога времена. Тамо се, дакле, препоручују начин и устројство, политика и задаци НОО који су већ од раније успјешно заживјели у њиховој пракси у Црној Гори. Уосталом, и нека упутства Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку била су превазиђена праксом локалних НОО, као у Пиви, на примјер. Управо зато Покрајински НОО за Црну Гору и Боку нешто касније издаје *нова Упутства у проширеној функцији и новим* (подрукао — З. А.) задацима народноослободилачких одбора 23. II 1942²⁴, као и Упутство о провођењу реквизиције 15. V 1942.²⁵

Закључујући ово излагање, хтио бих да нагласим да се Фочанским прописима и Упутствима Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку завршава једна етапа у развоју народне власти у Југославији и Црној Гори, и да почиње нови период у коме ће све видљивији бити процес унифицираног рада НОО. У овој првој етапи свога развоја НОО су могли испољити све специфичности подручја на коме су дјеловали и поимања револуције од људи који су их организовали. И они, наравно, то користе. То се тако богато манифестује у панорами имена тих првих органа народне власти: Одбор народног ослобођења, Народноослободилачки одбор, Народни одбор, Народна управа, Мјесни одбор, Радничко сељачки совјет, Национални одбор, Револуционерно вијеће, Национално ослободилачки одбор, Среска власт, Среска управа итд.²⁶

²² Др Зоран Лакић, н. дј., стр. 138—214.

²³ Зоран Лакић, *ЗАВНО Црне Горе и Боке*, Титоград 1963, стр. 109. — Ријеч је о Упутствима за организацију и рад НОО, која је 26. 11. 1943. године издао Извршни одбор Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Црне Горе и Боке.

²⁴ АИИТ, IV, 3а — 136 (42). Ово Упутство је парафразирано у документу Среског НОО Цетиње из почетка марта 1942. године (АИИТ — VI 1—10 (42)).

²⁵ *Зборник НОР*, III, 3. док. бр. 130. — О овим Упутствима Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку сазнајемо индиректно преко једног извјештаја Среског НОО од 24. V 1942. године.

²⁶ Др Душан Живковић, *Постанак и развојак народне власти у Југославији 1941—1942*, Београд 1969.

Ова панорама имена одражава и специфичну структуру, као и садржај рада. Све је то дијелом посљедица недостатка општег упутства вишег органа НОП-а, што је могло представљати и опасност да се побе погрешним путем, да буржоаска реакција искористи непостојање конкретних рјешења у глобалној оријентацији КПЈ на револуцију. На другој страни, оваква ситуација је наметала потребу да се ствара власт у форми како је поимана на локалном подручју. На тај начин су испољене различите форме организовања НОО као и означавање њихових задатака. То се позитивно одразило на богатство форми и организације, што је у основи ударило темеље богатству идеја које су на крају родиле специфичан карактер народне власти и револуције у земљи. Најзад, то је био узрок што се нијесу довољно користила позитивна искуства до којих се долазило, на разним подручјима земље. Одлуке Среског НОО у Беранама, на примјер, из јула 1941. године више личе на оне које је усвојио НОО у Крупњу или Војно револуционарно вијеће У Арвару, од оних које су донесене у сусједним мјестима: Колашину, Бијелом Пољу и Андријевици. Исто тако, Срески НОО у Колашину јула 1941. године доноси одлуку о народном зајму, као што се то чини у Словенији; овим позитивним искуством, опет, не користе се други НОО у Црној Гори. И даље; у припремама за изборе општинских НОО, срески НОО Колашин је одлучио да и жене учествују, чиме је практично ријешено питање права гласа жене.²⁷

То су неоспорно значајне револуционарне новине. Али важност овог рјешења ограничена је на мало подручје, чиме је и његов значај био умањен. То су и биле слабости самоуправе: позитивна искуства једних мало се користе у пракси других. Касније — у вријеме Фочанских прописа, дакле — кодификују се позитивна искуства из рада НОО. Тако ова многострука иницијатива изражена кроз самоуправну организацију даје праве резултате. Све локалне специфичности до тада испољене сливају се у јединствену политику развоја народне власти, која ће се још дорађивати — до Септембарских прописа 1942. године²⁸, односно до Првог засједања АВНОЈ-а, када настаје други, квалитетно нови и виши период у изградњи НОО као клице органа нове државне власти.

Ако је у првом дијелу недостајало усмјеравајуће иницијативе, па чак и сарадње са централним руководством власти, у овом другом наилазимо на чињеницу да се ништа не препушта случају, стихији, па чак ни локалној иницијативи. Ако и има локалних иницијатива, оне су безначајне и јављају се као по-

²⁷ Др Зоран Лакић, *Јулски органи народне власти у Црној Гори 1941. г.*, ЈИЧ бр. 1—2/1973.

²⁸ Мисли се на Наредбу о изборима народноослободилачких одбора, коју је издао Врховни штаб у септембру 1942. године.

сљедица недовољне сарадње с АВНОЈ-ем. Ако више нема специфичности у питању оснивања ЗАВНО, његовог прерастања у законодавне органе и прерастања НОО у органе државне власти, затим у одвајању политичке функције НОО од функције власти, оснивању органа правосуђа и др. — ипак се може говорити о неким специфичностима које ову тему у ствари заокругују.

Упоредна анализа Фочанских прописа и Фебруарских упутстава Покрајинског НОО за Црну Гору и Боку открива управо те скривене специфичности које значе богатство наше револуције.

Временска и друга подударност настанка ових прописа на различитим географским подручјима, иницирана од различитих субјеката — само је још једна потврда сазријевања општих услова — војних и политичких, и рефлексације опште политике КПЈ кроз конкретна рјешења у организацији народне власти.

И сличност и разлике ових прописа треба видјети у чињеницама: да је Моша Пијаде био у Црној Гори до почетка зиме 1941, односно да је скоро пуна два мјесеца био ван Црне Горе када је радио на Фочанским прописима; да је остварен различит степен у развоју НОП-а и, посебно, у развоју власти на различитим географским подручјима и, најзад и највише — испољена подударност је резултат познавања, схватања и прихватања стратегије КПЈ, односно њене глобалне политике у третману НОО као органа нове народне власти.

Др Зоран Лакић