

Закон о доприносу из дохотка привредних организација, Закон о доприносу на ванредне приходе привредних организација, Закон о уставнољезу камата на фондове у привреди и Закон о доприносима друштвеним инвестиционим фондовима, сви од 1. III 1961. Укидањем земљарине и спајањем камата на основна и камате на обртна средства у камату на пословни фонд, увођењем доприноса на ванредне приходе као и доприноса друштвеним инвестиционим фондовима истовремено се повећава и учешће заједнице у приходу привредне организације. Међутим, слобода располагања оствареним чистим приходом, укључујући и ванредни приход, обезбеђује стимулативност, односно заинтересованост привредне организације за што већи обим прихода. Нови прописи инсистирају више и на утврђивање права погонских и економских јединица у оквиру привредне организације. Све ово показује сазревање једног система.

Може се поставити питање у ком правцу се ићи даљи развој радничког управљања код нас. Овде не би имало сврхе залазити у оваква предвиђања. Са доста сигурности могли би да тврдимо да ће тај развој ићи у правцу проширивања непосредних форми учешћа целог колектива у одлучивању у важнијим питањима (јачању улоге референдума на пример), у даљем осамостаљивању и јачању права економских и погонских јединица у оквиру привредних организација. Можемо да укажемо на питање избора директора предузећа чије решење подлеже критици (уосталом и од самог законодавца обележено као привремено) и на могућност препуштања избора у целини органима управљања. Свакако да и питање радничког управљања у трговини, посебно у мањим јединицама (радњама) онакво како је данас решено подлеже озбиљној критици са гледишта заинтересованости потрошача и да су такође могуће промене. Но, све су то питања усавршавања једног система у развоју и то система који је у пракси, за протеклих десет година, доказао оправданост свог постојања.

Др. Владимир Јовановић

ФОЧАНСКИ ПРОПИСИ И ПРАКСА НОО ДО ИЗДАВАЊА ОВИХ ПРОПИСА

Фочански прописи су први прописи о задацима и устројству НОО које је издао Врховни штаб. Они регулишу врло широку материју; поред прописа о задацима и устројству НОО, они садрже прописе о народноослободилачким фондовима, дају упутства о снабдевању војске, регулишу питање управљања јавним зградама, имањима и др. Фочански прописи као директивни прописи имали су велики значај у постављању и потврђивању основних принципа о устројству и задацима НОО. Као што је познато, основни принципи Фочанских прописа унети су касније у Септембарске прописе о НОО из 1942. Поред тога, Фочански прописи допринели су постизању једнообразности у раду НОО, мада пуна једнообразност у раду НОО није постигнута ни после Фочанских прописа, па чак ни

после Септембарских прописа који су имали много шири значај и већу примену на ширем подручју.

Фочански прописи у нашој историографији нису још увек довољно обрађени; уколико и постоји обрада онда се она најчешће своди на анализу постојећих прописа и објашњавању основних принципа који су постављени Фочанским прописима. Међутим, проучавање Фочанских прописа намеће постављање и решавање низа питања од којих бисмо издвојили три :

I. Однос постојећих прописа о задацима и устројству НОО и Фочанских прописа.

II. Однос праксе НОО пре Фочанских прописа и задатака НОО који су постављени Фочанским прописима, како би се утврдило у којој мери је пракса НОО обухваћена Фочанским прописима, односно да ли пракса НОО у неким нашим крајевима превазилази Фочанске прописе.

III. У којој мери организациона структура и степен развоја НОО одговара или превазилази Фочанске прописе.

I. — У току 1941 и почетком 1942, до Фочанских прописа, издато је неколико упутстава од стране СК КПЈ, покрајинских партијских руководстава као и земаљских НОО, о задацима и устројству НОО, на основу којих је стварана власт на ослобођеној и неослобођеној територији. У упутствима, и поред углавном сличних схватања у погледу садржине и карактера нових органа власти, постоје разлике у формама организовања такве власти. На пример, у Босни и Херцеговини нови органи власти се различито називају као: револуционарни политички одбори, месна политичка власт, комесаријати за поједине секторе, привремене партизанске станице, команданти општина и срезова, власт народног трибунала и др. У Словенији се у почетку НОО називају теренски одбори а у Далмацији акциони одбори. У Србији, Хрватској и Црној Гори органи власти се називају одбори НОФ или НОО.

Међу првим упутствима која су донела покрајинска партиска руководства о устројству и задацима НОО је Упутство од 22 јула 1941 привремене Врховне команде за Црну Гору, Бокү и Санџак о образовању општинске и среске власти и организацији ове власти. Упоређивањем Фочанских прописа, односно поглавља о устројству НОО с одговарајућим прописима у Упутству могу се запазити извесне сличности. Тако је, на пример, опште право гласа гарантовано и по једним и по другим прописима. Избор општинских и среских НОО вршио се посредним путем преко општинских и среских делегата (број бирача који је бирао општинске и среске делегате био је различит). И једни и други прописи предвиђају самоуправност НОО. Фочански прописи отишли су корак даље у увођењу демократских принципа предвиђајући смењивање општинских и среских НОО на зборовима бирача. На основу Упутства општинске и среске НОО могли су сменити изабрани делагати. Сличност Упутства од 22 јула 1941 и Фочанских прописа о устројству НОО указују на могућност извесног утицаја Упутства од 22 јула на Фочанске прописе. У осталим упутствима о НОО који су издати после 22 јула 1941 нема ближих одредаба

о устројству НОО изузев општих констатација о стварању сеоских, општинских, среских а негде и окружних НОО. Треба истаћи да су Фочански прописи, односно део ових прописа о устројству НОО у односу на постојеће прописе који регулишу питање устројства НОО обухватнији и да представљају корак даље у постављању демократских принципа нове народне власти.

Други део Фочанских прописа којим су одређени задаци НОО прављен је углавном на основу дотадашњих упуства о задацима НОО (1). Но, од свих прописа и директивних упустава треба истаћи Кардељев чланак објављен у *Борби* 19. X 1941 под насловом: „Народноослободилачки одбори морају постати истински, привремени носиоци народне власти” и Окружницу бр. 4 ЦК КПХ чије је поглавље о задацима НОО на ослобођеном подручју с извесним изменама идентично са задацима НОО који су постављени Фочанским прописима. Такође треба истаћи да су основни задаци НОО из Кардељевог чланка касније унети у Окружницу бр. 4 и Фочанске прописе, али су знатно проширени а неки и измењени. Интересантно је упоредити Окружницу и Фочанске прописе да би се могло утврдити шта је ново у Фочанским прописима. Све до тачке 4 нема разлика. Међутим, по тачки 4 Окружнице народне страже су потчињене НОО а по Фочанским прописима војним властима, тј. командама подручја и команда места. У другом ставу тач. 4 Окружнице, борбу против шпијуна, издајца и обавештајну службу воде НОО, док по Фочанским прописима ово спада у делатност војне власти која сарађује с НОО. У тачки 5, ст. 2 Окружнице стоји да се под управом НОО налази сва привреда (производња, трговина, саобраћај); у Фочанским прописима уз овај став додаје се: „Уколико се не ради о радионицама за војне потребе које потпадају под директну управу војске. Целокупни саобраћај и саобраћајна средства стоје под управом војске.” У Окружници се налази један задатак НОО који није обухваћен Фочанским прописима: тач. 6 предвиђа да „НОО организирају и проводе просветни рад преко школа и аналфабетских течајева, народних читаоница и просветних друштава”. — Тачка 10 Фочанских прописа, које нема у Окружници бр. 4, поновљена је из првог дела ових прописа о устројству НОО. Других разлика између задатака НОО по Окружници бр. 4 и Фочанским прописима нема.

Друг Тито је био упознат са садржином Окружнице бр. 4 непосредно после њеног издавања. Почетком јануара 1942, у писму партијском и војном руководству Хрватске он је дао оцену Окружнице. Тито између осталог пише:

„Прочитали смо ваше циркуларно писмо о задацима народноослободилачких одбора. *Сматрамо, да сте ствар поставили добро* [подвукла Љ. К.] једино вам можемо приметити извесну збрканост у погледу компетенција нар. ослободилачких одбора и нејасност у погледу њихових функција. Ви сте на њих свалили све и свашта. Ви сте у

(1) Упореди задатке НОО у Фочанским прописима са задацима НОО који се налазе у Упуству привремене Врховне команде за Црну Гору, Воку и Санџак од 21 јула 1941 (Зборник I, књ. I, бр. 12) у Кардељевом чланку Посавског НОП одреда од августа 1941 (Зборник I, књ. I, бр. 12) у Кардељевом чланку објављеном у „Борби“ 19. X. 1941, у Окружници бр. 4 ЦК КПХ од 6. XI. 1941 (Зборник V, књ. II, бр. 42), као и у распису НОО за Црну Гору и Воку од 11. II. 1942 (Зборник III, књ. 2, бр. 79).

почетку добро казали — то су органи власти, и то народне власти и њихове задатке требало је свести на 5—6 тачака, а не набрајати као што је пр.: организација шпијунаже, итд., јер се тиме ствара забуна, пошто треба да се зна да је у ратно време када се води борба на живот и смрт са непријатељем с вана и изнутра, то ствар војне команде. Пошто сада ми немамо времена, на овај ваш циркулар одговоримо у следећем писму подробије и израдити *правила о дужностима нар. ослободилачких одбора*” [Подвукла Љ.К.] (2).

Титова оцена Окружнице бр. 4 веома је значајна, нарочито његове примедбе у погледу задатака НОО који су касније у Фочанским прописима пренети на војну власт. Нарочито је значајно да је Тито већ почетком јануара 1942 наговестио издавање прописа о дужностима НОО који су фебруара издати као Фочански прописи. Уједно ово потврђује констатацију да је поглавље о задацима НОО у Фочанским прописима углавном прављено на основу поменутих упутстава и праксе НОО и да одражава искуство рада НОО на југословенској територији, мада, по нашем мишљењу, прописи о дужностима НОО у извесној мери заостају у односу на постојећу праксу и организацији НОО. Да бисмо ово доказали анализираћемо праксу НОО до Фочанских прописа.

II. — Практика НОО на ослобођеној територији веома је разноврсна. НОО су решавали многа питања која нису предвиђена упутствима о задацима НОО до Фочанских прописа па ни Фочанским прописима.

На територији Србије, нарочито у западној Србији у току 1941, постојала је широка мрежа НОО од сеоских, преко општинских, среских, окружних (окружни НОО у Ужицу) до Главног НОО за Србију. Један од првих среских НОО у Србији основан је у Крупњу 4. IX 1941. Према сећању секретара тадашњег одбора Миће Јеремића, НОО доносио је одлуке: о прикупљању оружја и муниције; о чувању реда и безбедности, о одлагању плаћања пореза и општинских приреза, изузев за имућне; оснивао је фондове за помоћ избеглицама и сиромашним грађанима; доносио одлуке о ослобађању плаћања кирије и дугова за сиромашно становништво (имућни су и даље плаћали); вршио расподелу станова и бринуо се о снабдевању становништва (дељен је хлеб грађанима); нормирао цене животним намирницама; прикупао податке од свих НОО у срезу о потребама у семену за сетву; организовао болницу и санитетску службу. Наредба СНОО о формирању болнице, садржи упутство о организовању рада у болници, броју болничког особља (радило је 3 лекара, 13 болничара, 4 сестре), предвиђене су компетенције управника болнице и др. (3). СНОО у Крупњу такође је донео одлуку о формирању омладинског друштва, женске секције, одлуку о стварању одбора радничке контроле у топионици антимона у Крупњу, као и низ других одлука о оснивању занатских радионица, о забрани шверцовања дувана, о забрани коцкања, чишћења

(2) Зборник докумената и података о народноослободилачком рату југословенских народа, V, књ. 3, бр. 1.

(3) Архив за раднички покрет Србије, бр. 1021.

улица, о оправкама зграда и др. (4). Сличне послове радио је и срески НОО у Бајиној Башти (5).

Градски НОО у Чачку према деловодном кротоколу који је вођен од 7. X до 28 XI 1941 доносио је одлуке: о секвестирању имовине и реквирирању зграда, убирао кирију од општинских зграда и локала; исплаћивао дадницима и службеницима плате; решавао стамбена питања и убирао разне пијачне дажбине (6); бринуо се о исхрани сиромашног становништва, отварајући кухиње и додељујући помоћ у дрвима и новцу; решавао ситне спорове између грађана и низ других текућих питања, као издавање уверења грађанима, примао прилоге од грађана као и уплате народног зајма и др. (7).

Градски НОО у Ужицу такође је донео веома значајне одлуке. У одлуци од 18. X 1941 истакнуто је да :

„1. Све дугове радног становништва, тј. оних који живе од свога рада проглашује се мораторијум на неодређено време. 2. Радници, намештеници и чиновници који су упослени у фабрикама, радионицама, саобраћају и установама које данас раде, примаће своје наднице и плате. Услед тешких финансиских прилика. НОО придржава себи право да изврши извесну редукацију плата виших категорија чиновника. Исплати ће се приступити одмах. 3. Необезбеђеним државним и самоуправним чиновницима који нису примили плате за октобар биће плате исплаћене. Заостале плате из ранијих месеци пре ослобођења Ужица, НОО неће бити у стању, ради тешких финансијских прилика, сада да исплаћује. 4. Неупослени радници, намештеници и чиновници, који немају могућности да се сами издржавају добиће одмах извесну новчану помоћ. У најкраћем року биће за све неупослене отворене јавне мензе. 5. У питању помоћи избеглицама поступиће се углавном као у случају помоћи осталом неупосленом чиновништву. 6. За известан број неупослених избеглица створиће се могућност запослења у радovima корисним за обезбеђење фронта и становништва” (8).

О раду главног НОО у Србији нема података. Но, активност главног НОО није ни могла да дође до изражаја због непријатељске офанзиве. Међутим, његово постојање указује на чињеницу да је у Србији већ у току 1941. на ослобођеној територији створена мрежа НОО од најнижих до највиших са врло разноврсном праксом која је по неким питањима превазилазила Фочанске прописе.

У Црној Гори НОО стварају се одмах после јулског устанка. Неколико среских НОО у Беранама, Колашину, Андријевици формирано је у току јула 1941. Касније се мрежа НО још још више шири. У септембру 1941 формиран је срески НОО за шавнички срез, затим општински НОО на приморју, у градовима: Улцињу, Бару, Сутомору, Петровцу у Црмници. Нешто касније образовао је срески одбор НОФ-а у Подгорици (9) који је

(4) Ј. Марјановић: Народноослободилачки покрет у Србији 1941, докторска дисертација (у рукопису) с. 432—437.

(5) АРПС, бр. 10373.

(6) Сачувана је признаница на 55.400 коју је уплатио трговац Чеда Марковић на име државне трошарине за ракију (АРПС, кутија 61).

(7) АРПС, деловодни протокол за 1941, бр. 14305.

(8) „Борба“ од 19. X. 1941.

(9) Зборник III, књ. 1, бр. 127.

био смештен у Бандићима), Цетињу, Никшићу и др. Мрежа општинских и сеоских НОО такође је развијена (10). Даље развијање и организационо учвршћење мреже НО уследило је после формирања главног одбора за Црну Гору и Боку на Острошкој скупштини 8 фебруара 1941.

Пракса НОО била је разноврсна. Одмах после ослобођења, НОО су почели да раде. На пример, скупштина у Беранском срезу на којој је основан први срески НОО на територији Црне Горе, донела је низ важнијих одлука за рад овога одбора.

„1. На ослобођеној територији овога краја — истакнуто је у одлукама ове скупштине — са данашњим престају да постоје сви органи власти, цивилне, судске и војне, како бивше југословенске тако и окупаторске, и целокупну, цивилну, судску и војну власт преузима народ. 2. Формира се Народни одбор ослобођења који је имати целокупну власт у овом крају, а сачињаваће га председник, секретар, и 19 чланова. У општинама да се изабере општински одбори а у селима сеоски. 3. Народни одбор ослобођења преузеће целокупну државну имовину и финансиска средства свих надлештава и банака и све употребити за потребе борбе за народно ослобођење. 4. Гарантује се обезбеђење личне сигурности и имовине свим грађанима овога краја, а који су обавезни да се одазивају свим захтевима и одлукама одбора. 5. На ослобођеној територији истицаће се као застава југословенска тробојка” (11).

Касније се рад одбора углавном обављао преко секција које су формиране на првој седници одбора 26. јула 1941. Међутим, важнија питања расправљана су и решавана на пленуму. Постојало је пет секција: војно-судска, управна, економско финансиска, здравствена, културно-просветна. После конституисања управна секција, почела је да организује власт на ослобођеној територији. На сеоским зборовима изабрани су сеоски одбори у околним селима (12). Управна секција је обављала и друге послове: издавала пропуснице, организовала контролу кретања становништва и др. Економско-финансиска секција извршила је попис установа и надлештава, преузела сва складишта и магацине с храном. У циљу нормализовања ситуације и помоћи народу и војсци отворене су занатске, трговачке радње и пекаре које су пекле хлеб за војску и др. Здравствена секција организовала је болницу и дом народног здравља у којима су лечени рањеници. Културно-просветна секција организовала је информативну службу; инсталирани су у граду радио апарати и издаван информативни билтен (13). И остали сеоски, општински и срески НОО обављали су сличне послове, тј. водили бригу о материјалном обезбеђењу партизан-

(10) У току 1941 формиран су општински НОО за Пиперску општину, Братоножићку, Брскутску, Вражегриначку, Павловићку, Пјешивачку, Граховску, и др. (Батрић Јовановић: Црна Гора у народноослободилачком рату и социјалистичкој револуцији, Бгд., 1960, 732—742).

(11) Записник са скупштине одржане 21 јула 1941 налази се у Иванградском музеју.

(12) Сеоски одбори су формиран: у Лушцу, Доцу, Пешцима, Лубницама, Драгосави, Будимљи, Петњику, Дапсићима, Лугама, Доњој Ржаници, Штитарима, Бубањима и др. (Радивоје Боричић: Прво ослобођење Берана и формирање првог народног одбора, 1959, с. 48).

(13) Исто, с. 50.

ских јединица и болница (14), о исхрани и снабдевању народа (15). Да би се народ што успешније снабдевао, НОО су организовали пазаришта за једну или више општина на којима је народ продавао и размењивао робу (16). Да би спречили шпекулацију и набијање цена неки НОО су максимирали цене. На пример, НОО за срез Шавнички децембра 1941. донео је одлуку о максимирању цена месу (један кг. меса могао се продавати од 25—30 динара), као и препоруку трговцима да робу продају по умереним ценама, у противном трговци би били кажњавани новчаном казном (17). НОО до Фочанских прописа радили су и многе друге послове: расписивали зајам за потребе војске и народа (18), водили рачуна о максималној обради земље (19); водили бригу о безбедности становништва, организујући сеоске страже по селима; имали су и судску делатност која је нарочито била одређена упутством главног одбора за Црну Гору и Боку, као и низ других делатности.

Као што је већ истакнуто пракса НОО, постаје богатија после формирања НОО за Црну Гору и Боку. Међу првим одлукама које је донео НОО за Црну Гору и Боку је Упутство за рад среским, општинским и сеоским НОО. У Упутству су постављени задаци и дата објашњења за рад НОО. Најважнији задаци који су постављени пред НОО били су: 1. реквизиција животних намирница и стоке. Проблем исхране становништва нарочито сиромашног и избеглица постављао се као врло акутан у читавој Црној Гори. У више махова НОО су покушавали да ово делимично реше уписивањем народног зајма и добровољним прилозима. Међутим, то није било довољно, зато се приступило реквизицији (20). 2. У Упутству је предвиђено да се сви млинови ставе под контролу општинских НОО. 3. Стављено је у задатак НОО да настоје да уписују зајам за потребе народноослободилачке војске. 4. Нарочито је значајна одлука да „општински народноослободилачки одбори узимају сва манастирска, црквена и задужбинска имања под своју управу”. Уколико су дата под закуп, онда општински НОО преузима приходе. 5. Забрањено је било уношење животних намирница, стоке и алкохолних пића у окупиране градове. 6. Срески и општински НОО имали су да организују пазаришта за промет робе у размену добара путем трампе. 7. НОО су добили задатак да воде рачуна да се обради што више земљишта. 8. Општински НОО имали су да утврде број породица и њихових чланова којима је потребна помоћ; такође су водили рачуна о смешатју погорелаца. 9. У Упутству је предвиђено да се НОО старају о одржавању реда и јавне сигурности, одборима у овоме помажу сеоске и градске страже а по потреби и партизанске јединице. 10. Детаљно је разрађена судска делатност НОО. Они су добили право да

(14) Војно-историјски институт (ВИИ), стенографске белешке К, 2003 рег. 11—1/2.; К—2002, рег. 10—1/4.

(15) Пиперски НОО прикупили су од септембра до децембра 1941 око 5.000 кг. кукуруза, 900 кг. пшенице, 18.000 кг. кромпира, 26.000 кг. меса, 5.000 кг. вуне, и 100 кг. кајмака (Б. Јовановић: н. д., с. 751).

(16) Зборник III, књ. I, бр. 203.

(17) Исто, бр. 130.

(18) Б. Јовановић: н. д., с. 751.

(19) Исто, с. 751.

(20) У Упутству су дата детаљна објашњења о начину прикупљања хране и расподела реквириране хране сиромашном становништву (Зборник III, књ. 2, бр. 79).

суде у свим кривичним делима осим за дела „шпијунаже, издаје народне борбе, дезертерства, пљачке и убиства, ометање војних јединица при извршењу њихових задатака“, за која су судили војни судови. НОО су решавали грађанске спорове који су настали после јулског устанка. Међутим, у неким грађанскоправним споровима (издржавање, као и споровима чије решење захтевају разлози социјалне правде) НОО су били надлежни без обзира на време кад су спорови настали (21). Треба истаћи да су НОО већ у току фебруара 1942 почели да раде по упутствима које је дао НОО ца Црну Гору и Боку (22). Ако се има у виду да је упутство НОО за Црну Гору и Боку о задацима НОО издато пре Фочанских прописа и да је примењивано одмах после издавања, неће бити тешко да констатујемо да су неке компетенције НОО биле шире него у Фочанским прописима. Према томе и пракса која се стварала на основу ових упутстава била је разноврснија.

Мрежа НОО у Хрватској у току 1941 била је такође развијена. НОО се стварају у Кордуну, Лици, Банији, Славонији, Далмацији, као и у другим крајевима. На ослобођеној територији они се формирају као борбени органи власти, а на неослобођеној територији где још не постоје услови за стварање НОО као акциони одбори. Оснивани су сеоски, општински и окружни НОО (23). Потребно је истаћи да је организација и делатност НОО у Хрватској углавном усмерена упутствима која су издавала партиска и војна руководства, као и НОО. Међу првим директивним документима који су одредили основну линију КП у Хрватској је Окружница бр. 3 од 30. X. 1941. Истина, Окружница бр. 3 није ближе одредила организацију и задатке НОО али је поставила као основни задатак формирање НОО. Међутим, већ почетком новембра 1941. ОК КПХ за Карловац издао је кратко упутство о дужностима одбора. Одбори су по овом упутству организовали сеоску стражу, чији је задатак био да чувају ред и спречавају крађе, пљачке, тучњаве и др. НОО су имали задатак да у поплавеним и опљачканим селима организују смештај и снабдевање становништва у споразуму с осталим одборима. Затим, да организују склањање хране и стоке, да се брину о размени међу селима, и да спречавају извоз животних намирница у окупиране градове, као и да организују заостале пољске радове (24). Почетком децембра 1941 ЦК КПХ у Окружници бр. 4 између осталог поставио је и основне задатке НОО на територији Хрватске које је, као што је већ истакнуто, друг Тито с извесним мањим примедбама оценио као правилне. Задаци и НОО изнети у Окружници бр. 4 представљали су, по нашем мишљењу, корак даље у односу на основне задатке НОО који су постављени у Кардељевом гланку. Окружница бр. 4 поставила је НОО много шире и одговорније задатке, што је и разумљиво јер је у Хрватској у то време постојала у неким крајевима већ прилично устаљена ослобођена територија на којој су НОО функционисали у пуној мери. Искуство стечено у раду НОО унето је у одређивању

(21) Зборник III, књ. 2, бр. 79.

(22) Види упутство средског НОО у Цетињу о раду и задацима општинских НОО (Зборник III, књ. 2 бр. 109).

(23) Зборник V, књ. 1, бр. 69.

(24) ВИИ, К—1952, ф. 13, док. 7.

задатака НОО на читавој територији. Од значаја је да су у Окружници први пут одређени задаци НОО на неослобођеној територији (25). Касније су руководства у неким крајевима на територији Хрватске на основу Окружнице бр. 3 и 4 издавала упутства о организацији и функцијама НОО. Одборници Киринско-сјеничарске општине на заједничкој скупштини 14. XII 1941 донели су правилник о организацији и задацима НОО у срезу Киринско-сјеничарском (26). Среска скупштина се позива на Окружницу бр. 3 ЦК КПХ на основу које је створена власт на територији овога среза. Правилник скупштине о задацима НОО је веома значајан јер је одредио делатност НОО на овој територији. НОО су добили неке компетенције које нису имали по Окружници бр. 4. Пре свега, одређен је хијерархиски однос између НОО (27). Срески НОО је добио право да доноси, мења, или допуњује норме мањег значаја, норме већег значаја могао је мењати и допуњавати пленум среског НОО. Скупштина је донела одлуку да сва јавна добра тзв. НДХ на територији среза потпадно под управу среза, као и да „сви уреди, закони, норме тзв. НДХ од данас престају важити“. Среска скупштина је одредила и компетенције појединих одбора (28); предвидела судску делатност НОО и поступак приликом суђења. Одређене су и остале делатности НОО: на пример, они су водили контролу да се сувишак хране не крије и не продаје ван територије среза. Уколико би се открио вишак хране, онда се храна продавала сиротињи по одређеној цени. НОО су водили бригу о сиротињи додељивајући јој помоћ из фонда НОО. Водили су рачуна о штедњи хране и контролисали штедњу; одређивали пазаришта и нормирали цене животним намирницама; забрањивали уништавање шума а дрва за огрев и грађу додељивали бесплатно народу. Лихварство, зеленаштво и камата строго је забрањена. Извоз хране из среза био је дозвољен само заменом за робу и др.

У првој половини јануара 1942, основан је одбор народноослободилачког фронта за Кордун који је у Окружници бр. 1 дао упутство за рад НОО на поменутој територији (29). Окружница је издата да би рад НОО постао „усклађен, једнообразан и правилан“ (30). Окружница је одредила

(25) Зборник V, књ. 2, бр. 42.

(26) Исто, бр. 58.

(27) Срески одбор, слично као и у Фочанским прописима, одлучивао је на територији среза, општински на територији општине, а месни на територији места, односно села. Месни НОО подређени су општинским, општински среским, а срески окружном (покрајинском) одбору.

(28) Месни одбор изрицао је пресуде у вредности до 2.000.— динара, до 5 дана затвора, или присилног рада у корист заједнице и глобе до 500.— динара. Он је одређивао сеоске страже, пописивао становништво, храну и стоку, купио прилоге за фонд, бринуо се о сиротињи, популарисао НОП, решавао ситне кућне спорове, вршио попис становништва, и др. Општински НОО решавао је спорове до 10.000 дин. вредности, изрицао пресуде до 10 дана затвора или присилног рада, и глобе до 1.000.— динара; регрутовао је војску, решавао кућне спорове, водио књигу рођених, ожењених и умрлих и вршио надзор над сеоским одбором. Срески одбор решавао је спорове преко 10.000 динара, изрицао најтеже пресуде и контролисао општинске одборе (Зборник V, књ. 2, бр. 58).

(29) ВИИ, К—1950, ф. 5, док. 1.

(30) ЦК КПХ је сматрао да је преурањено стварати Извршни одбор за Кордун и Банију јер тај одбор не би могао дјеловати „висио би у зраку“ (Зборник V, књ. II, бр. 120). Исти став по овом питању имао је Вакарић који је у то време био комесар Главног штаба НОП одреда Хрватска. Он је сматрао да би стварање НОО за Кордун било на линији осамостаљивања и стварања „Кордунашке републике“, у којој би НОО за Кордун био нека врста владе (Зборник V, књ. III, бр. 23 и 105).

задатке и дужности појединих одбора (31), усмеравајући рад одбора на питања исхране становништва и смештаја избеглица (32). Уосталом, проблем исхране избеглог становништва и њихов смештај по срезовима, као и изградња цивилне болнице, условили су стварање одбора НОФ за Кордун. Смештај избеглог становништва овај одбор је успешно решио, мада је по неким другим питањима правио грешке (бирократизиран је однос између позадине и народа) (33). На територији Кордуна НОО су радили и друге послове: организовали прикупљање новца за потребе НОВ (34); вршили конфискацију имовине такође за потребе војске (35) и др.

Ако упоредимо задатке НОО на основу упутстава која су издата до Фочанских прописа, па према томе и праксу НОО која се стварала на основу упутстава можемо констатовати да су задаци и пракса НОО у Хрватској с развојем устанка и учвршћењем ослобођене територије постајали шири и разноврснији и да су нека питања решавали радикалније него у Фочанским прописима.

Мрежа НОО у Босни и Херцеговини до Фочанских прописа није се развила у оној мери као у Србији, Црној Гори и Хрватској. Органи власти настали у специфичним условима имали су и одговарајуће форме. У септембру 1941. у Босанској Крајини на ослобођеној територији се стварају револуционарни одбори (36). У августу 1941. такође је формирана месна политичка област у Оштрељу (37) а у Прекаји су у септембру исте године изабрани комесари за поједине секторе: за комуналну политику, јавну безбедност и исхрану (38). У Дрвару су 1941 формиран одбори за комуналну политику, индустрију и комесаријат за исхрану и јавну сигурност (39). У неким крајевима Босне и Херцеговине привремене партизанске станице су били органи политичке власти (40). У сарајевској области као органи власти постављају се команданти општина и срезова који заједно с народноослободилачким одборима претстављају власт у општини, односно срезу. Командант општине и среза могао је да именује НОО уколико не постоје услови за избор НОО, али то су били привремени одбори који су замењивани изборним чим су створени услови за такав избор. Потребно је истаћи да на територији Босне и Херцеговине у току 1941 нема општих упутстава о задацима и организацији НОО већ су упутства о НОО издавала војна руководства за територију на којој су

(31) Сеоски одбори су водили рачуна о смештају и прехрани пострадалих људи као и прехрани стоке: додељивали огрев; бринули се о здрављу становништва и решавали мање спорове. Општински одбори су вршили попис рањених и умрлих као и попис нових бракова; организовали народну стражу; руководили и надзирали рад сеоских одбора. Срески одбори обављали су све послове на територији среза, бринули се о избору НОО у селима и попуњавању упражњених места.

(32) Окружница предвиђа слободну трговину на ослобођеној територији свих артикала, изузев људске и сточне хране, као и неуочињених кожа који би се продавали преко НОО. Забрањује се и строго кажњава печење ракије од кукуруза. НОО на својим подручјима морају водити рачуна о склањању и скривању хране од непријатеља. НОО би извршили смештај и исхрану избеглица према плану који је направљен од стране НОО у Кордуну (Зборник V, књ. III, бр. 34).

(33) Зборник V, књ. III, бр. 133.

(34) Исто, књ. II, бр. 71.

(35) ВИИ, К—1945, ф. 5, док. 1.

(36) Зборник IV, књ. I, бр. 162.

(37) Исто, бр. 16.

(38) Исто, бр. 16.

(39) Исто, бр. 6.

(40) Исто, бр. 203.

се налазили (41). Колико се осећала потреба за једнообразним упутством о организацији и рада НОО види се из једног дописа Штаба батаљона герилских одреда Гламоч штабу бригаде Дрвар:

„Прије извесног времена молио сам Штаб Бригаде да изволи израдити Правилник о раду извршних одбора, које сам у споразуму с овим штабом постављао у селима на територији наше позадине. Још до данас исти правилник нисам добио, па молим да исти једнообразни правилник за све наше територије изволите израдити и послати за све штабове батаљона, како би отпочео темељити рад у нашој позадини јер по моме утврђењу, приметио сам да се на нашој територији Гламочког сектора напр. Прекаја ради друкче, а горе код нас сасвим друкче, па да не би људи радили на своју руку апсолутно би био потребан овакав једнообразни правилник (42). [Подвукла Ј.К.]

До Фочанских прописа, на слободној територији Босне и Херцеговине углавном су стварани бројни сеоски и општински НО (43), средских НОО било је мало а окружни нису постојали. Међутим, рад сеоских и општинских одбора није био задовољавајући. У извештају који је ОК КПЈ за округ Јајце упутио ПК КПЈ за Босну и Херцеговину дата је оцена рада ових одбора.

„Политички рад са овим одборима — истакнуто је у извештају — био је незнатан. Са њима се је врло мало политички радило, тако да многи од ових одбора нијесу правилно схватили своје дужности и не знају сами шта треба да раде. Са друге стране, у већини случајева ови су одбори бирани из економске потребе наше војске, тако да се је више водило рачуна да у одборе уђу имућнији сељаци него о политичкој важности ових одбора са идеолошког становишта, тако да данас у одборима има и таквих елемената на које се врло мало може наша војска политички ослонити” (44).

Мада о делатности НОО нема много података као ни довољно упутстава о задацима НОО ипак и поред тога, на основу постојеће грађе може се уочити да су НОО и поред различитих организационих форми обављали сличне послове, на пример: револуционарни одбори на територији Босанске Крајине организовали су исхрану војске и шпијунажу против непријатеља; склањали жито и стоку; прикупљали оружје и добровољне прилоге; водили рачуна о регрутовању војске за партизанске одреде и др (45). Комесаријати за поједине секторе у Босанској Крајини 1941 доносили су одлуке из својих сектора. На пример, одбор за индустрију у Дрвару водио је рачуна о положају радника и исплати надница и плата

(41) Прво упутство о раду НОО на територији Босанске Крајине, објављено је у „Герилцу“, бр. 2 од 7. VIII. 1941. Затим Упутство Штаба сарајевске области од 15. IX. 1941 (Зборник IV, књ. I, бр. 142). Јануара 1942 Штаб Првог батаљона Другог крајишког НОП одреда издао је упутство о задацима НОО на подручју батаљона (Зборник IV, књ. 3, бр. 40).

(42) ВИИ, К—1701, ф. 2/1, док. 1.

(43) На пример, на територији Трећег крајишког НОП одреда који је захватао секторе: Јајце, Мркоњић, Кључ, Гламоч, Ливно, Купрес, Доњи Вакуф, Скендер Вакуф, Котор Варош, Теслић и Прњавор, налазило се 243 сеоска, и 15 општинских НОО (Зборник IV, књ. III, бр. 76).

(44) Исто.

(45) Зборник IV, књ. I, бр. 162.

радницима; организовао је с одбором за комуналну политику и комесаријатом за исхрану јавне кухиње за незапослене раднике, избеглице и њихове породице. Комесаријат за исхрану имао је да обезбеди минимум исхране за радно становништво на територији Дрвара; да осигура размену између града и села и да организује тржиште; да спречи шпекулацију и набијање цена и др. Комесаријат за јавну сигурност водио је рачуна о обезбеђењу јавног мира и реда (46). Упутством Штаба Сарајевске области од 15. IX. 1941 одређени су задаци НОО. Команданти општина или срезова преко извршних општинских већа и сеоских НОО бринули су се о безбедности, реду и миру на територији среза односно општине и села; били су дужни да обезбеде храну за потребе партизанских одреда, као и да прикупљају храну и обезбеде залихе (храну су НОО прибављали путем добровољних прилога, куповином и реквизицијом). Затим су водили рачуна о убирању летине на време; мештају незбринутих породица, прикривању хране од непријатеља; организовању културно-просветног рада по селима и варошима и водили су борбу против шпијуна и отворених непријатеља (47). НОО су водили рачуна о понашању партизана, како оних који се налазе на службеној дужности (партизанске патроле), тако и партизана који су долазили на одсуство или боловање по селима. Ове мере предузете су да би се спречиле злоупотребе неодговорних људи или усташа који су се увукли у партизанске редове (48). Преко НОО на територији Фочанског и Чајничког среза спроводила се мобилизација свих бораца од 18 до 45 година (49).

Из досадашњег материјала да се закључити да пракса и степен развоја НОО на територији Босне и Херцеговине до Фочанских прописа заостаје како у односу на развој и праксу НОО у осталим нашим крајевима, тако и у односу на Фочанске прописе.

У Словенији се 1941 на ослобођеној и неослобођеној територији ствара широка мрежа теренских одбора, сеоских, реонских, среских и окружних. У почетку су ови одбори претежно политички органи али су се убрзо афирмисали и као органи власти. Одлука Врховног пленума ослободилне фронте словеначког народа од септембра 1941 о конституисању у Словеначки народноослободилачки одбор (50) је потврда већ насталих елемената народне власти, с друге стране, то је била значајна одлука о даљој афирмацији ових добора као органа власти. Одмах после конституисања СНОО, донео је низ важнијих одлука од значаја за даље јачање НОП у Словенији и учвршћење народне власти. Међу одлукама које је донео СНОО нарочито треба истаћи одлуке: о укључивању словеначких партизанских одреда у народноослободилачке партизанске одреде Југославије (51); затим одлуке о увођењу и убирању пореза за потребе НОП (сви Словенци су били дужни да плаћају порез према имовном стању); о заштити словеначког народа и његовог покрета за ослобођење

(46) Зборник IV, књ. I, бр. 6.

(47) Зборник IV, књ. I, бр. 142.

(48) Исто, књ. III, бр. 40.

(49) Исто, бр. 49.

(50) Зборник VI, књ. I, бр. 27.

(51) „Словенски поречовацац“, бр. 18, од 20. IX. 1941.

и уједињење (52); о расписивању зајма слободе (53); октобра 1941 СНОО је донео одлуку којом су одређени задаци теренских одбора. Најважнији задаци теренских одбора по овој одлуци су: прикупљање пореза и прилога за народноослободилачки фонд; агитовање и уписивање зајма слободе; скупљање јединица за словеначке партизанске одреде; прикупљање намирница за партизане; организовање јединица народне заштите; организовање саботажа по фабрикама, надлештвима и установама, и давање из своје средине бораца за саботажне групе. Теренски одбори су имали и низ политичких задатака, у првом реду: разголићавање пред масама издајника и непријатеља словеначког народа; борба против групашког сепаратизма а за јединство словеначког народа. Теренски одбори имали су да сузбијају малодушност и воде борбу против капитулантских теорија и истовремено да подижу ауторитет ОФ и СНОО и др. Осим тога, одбори су били дужни да пружају помоћ обавештајној служби ОФ; да би се што успешније организовала обавештајна служба предвиђено је постојање посебног органа при теренским одборима који би руководили овом службом (54). Мада не располажемо аутентичним одлукама теренских одбора до издавања Фочанских прописа, ипак се на основу одлука које је донео СНОО као и одлуке о задацима теренских одбора од октобра 1941 може констатовати да је активност теренских одбора била разноврсна. Такође треба имати у виду да је рад теренских одбора усмераван и координиран од СНОО што је допринело стварању једнообразних организационих форми и јединствених задатака које су обављали теренски одбори, а који се по својој садржини у основи не разликују од задатака НОО у осталим крајевима до издавања Фочанских прописа.

У Македонији у 1941 и првој половини 1942, до широке мреже народноослободилачких одбора није дошло због изузетне политичке ситуације, непријатељске делатности неких руководећих чланова партије и погрешног става Бугарске радничке партије. Тек од септембра 1942 почиње се интензивније радити на стварању мреже НОО и македонских народних комитета (55).

III. — Фочански прописи предвиђају три степена НОО: сеоске, општинске и среске. Окружни и обласни НОО нису обухваћени Фочанским прописима. До Фочанских прописа Окружни и обласни НОО такође нису постојали у свим нашим крајевима. Они су створени у крајевима у којима су се НОО довољно развили и афирмисали као органи власти. Окружни НОО постојали су у току 1941 у Србији, Хрватској, Словенији (теренски одбори). Међу првим окружним НОО који су формиран на слободној територији до Фочанских прописа јесу окружни НОО у Ужицу, Кордуну и Лици. У Словенији су стварани окружни теренски одбори који се по организационој структури разликују од поменутих окружних НОО. За-

(52) Израђен је правилник у којем су предвиђене казне и издиференцирана кривична дела против словеначког народа и његовог покрета (Зборник IV, књ. I бр. 40).

(53) Зајам је расписан у износу од 20 милиона динара, са годишњом каматом од 3% (Исто, бр. 41).

(54) Зборник VI, књ. I, бр. 74.

(55) У Окружници бр. 5 КПЈ за Македонију од 25. IX. 1942 констатоване су грешке у војно револуционарном раду и предвиђено оснивање НОО и МНК.

што није дошло до стварања шире мреже окружних НОО, чак ни у крајевима где су постојали ови одбори, објашњење треба тражити у неповезаности ширег подручја. Наиме, у току 1941., ослобађана су подручја која се нису могла одмах повезати у једну целину, зато су првенствено стварани срески НОО као одбори највишег степена. С друге стране, још увек је ослобођена територија била нестабилна, зато се и није могло прићи стварању оваквих одбора на ширем плану. Не треба изгубити из вида чињеницу да је то била прва година револуције са још недовољним искуством у изградњи народне власти. Но чињеница да су окружни НОО постојали пре Фочанских прописа сведочи о постојању праксе организовања НОО, од најнижих до највиших органа власти, у крајевима где су услови за стварање таквих органа власти постојали.

Неколико земаљских НОО формирано је до Фочанских прописа. Први земаљски НОО формиран је у Словенији септембра 1941 као СНОО. У Србији је новембра 1941 створен Главни НОО за Србију, а у Црној Гори 8 фебруара 1942 НОО за Црну Гору и Боку. Стварање земаљских НОО условљено је већ насталим потребама усмеравања рада НОО на ширем подручју из једног центра. Нису случајно први земаљски НОО настали на територији Словеније, Србије и Црне Горе јер је у време формирања ових одбора на ослобођеној и неослобођеној територији постојала већ прилично густа мрежа НОО. Непосредно после формирања земаљски НОО донели су низ важнијих одлука од значаја за даљи рад нижих НОО. У упутствима о задацима и устројству НОО које су доносили земаљски НОО дате су смернице за једнообразан рад на територији земаљских НОО. На основу тих упутстава касније су радили НОО, подносећи извештаје о свом раду овим одборима (нарочито у Црној Гори). Може се и овде поставити питање, као и раније у вези окружних НОО, зашто Фочански прописи не предвиђају земаљске НОО као највише органе власти у нашим републикама када су они већ постојали. Мада је, по нашем мишљењу, постојање земаљских НОО било потребно и веома корисно, ипак се није могло приступити формирању земаљских НОО на ширем плану због веома деликатне политичке ситуације у којој се нарочито прве године устанка нашла КПЈ као организатор и руководилац устанка. КПЈ је морала у почетку да води политику тактизирања с грађанским партијама да би привукла што већи број грађанских партија у заједнички фронт против окупатора. Стварање највиших органа власти такорећи на почетку борбе било је врло осетљиво. Тито и Кардељ новембра 1941 пишу између осталог, покрајинском комитету КПЈ за Црну Гору: „Уколико ће се ослобођена територија ширити, ви изабирајте и среске народне одборе, итд. У случају брзе ваше победе немојте да проглашавате никакве републике или уставе. Успоставите само црногорску народну власт, а све друго доћи ће касније” (56). Из тих разлога НОО су, до септембарских прописа 1942, третирани као привремени органи власти. Постојање земаљских НОО до Фочанских прописа такође потврђује констатацију да је степен развоја НОО у неким крајевима развијенији од Фочанских

прописа. Међутим, друго је питање да ли се објективно могла озаконити постојећа пракса НОО у Фочанским прописима с обзиром на тешку политичку и војну ситуацију. Мора се имати у виду и чињеница да су Фочански прописи као први законски прописи издати с намером да се примењују на читавој територији где су услови за стварање НОО били различити и где није било свуда могуће стварање окружних и земаљских НОО.

Др. Љубица Кандић

УСТАВ ФНРЈ И ЗАКОН О НЕВАЖНОСТИ ПРАВНИХ ПРОПИСА ДОНЕТИХ ПРЕ 6 АПРИЛА 1941, И РАЗВОД БРАКА ИЗРЕЧЕН ОД ДУХОВНОГ СУДА СТАРОКАТОЛИЧКЕ ЦРКВЕ

1. — Судови и други органи појединих вероисповести немају код нас данас никакву јавну функцију. Акти које они предузимају, и одлуке које они доносе важе само интерно, за подручје вере и савести; они немају никаквих грађанскоправних дејстава. То важи, између осталог, и за склапање брака и за изрицање развода брака. У том погледу нема данас никакве разлике између појединих вероисповести.

Начело равноправности вероисповести није ново код нас. По Уставу од 28 јуна 1921 (чл. 12, ст. 1), а тако је било и према октроисаном Уставу од 3 септембра 1931 (чл. 11, ст. 1), „Усвојене вероисповести равноправне су пред законом“. Усвојеним вероисповестима називане су оне вероисповести које су у време доношења Устава већ биле добиле законско признање. Друге су се могле признати само законом. Равноправност усвојених и признатих вероисповести састојала се у томе што ниједна вероисповест није смела бити привилегована на штету других.

Али су до рата неке цркве имале јурисдикцију у брачним споровима, а неке је нису имале. Тиме није било повређено начело равноправности вероисповести. Брачни спорови, као и цела материја брака и породице спадали су несумњиво у надлежноост државе. Устав од 1921 прописивао је: „Брак стоји под заштитом државе“ (чл. 28), а онај од 1931 имао је ширу формулу: „Брак, породица и деца стоје под заштитом државе“. Тако је било и пре тих прописа у Србији. Целокупна материја брака, породице и деце била је регулисана Грађанским закоником од 1844 и доцнијим државним законима.

Ако су неке цркве учествовале у склапању бракова и имале јурисдикцију у брачним споровима, то није била нека њихова привилегија, нити је то било по њиховом сопственом праву, ма шта оне саме о томе мислиле; оне су те функције вршиле за државу. Држава им је могла одузети те функције а да не повреди њихова права. И после тог одузимања оне би могле вршити верске обреде склапања брака и изрицати разводе брака својих чланова, али дејства тих аката не би прелазила границе вере и савести; они не би имали никаквих грађанскоправних