



MONTENEGRIN JOURNAL FOR SOCIAL SCIENCES

Volume 4. 2020. Issue 1.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње
COBISS.CG-ID 32743952

ISSN 2536-5592

Publisher: Center for Geopolitical Studies



Center for Geopolitical Studies

Časopis *Montenegrin Journal for Social Sciences* upisan je u evidenciju
medija, Ministarstva kulture Crne Gore pod rednim brojem **782**.

MJSS
MONTENEGRIN JOURNAL FOR SOCIAL SCIENCES

Volume 4. 2020. Issue 1. Podgorica, June 2020.

Publishing this issue of MJSS was supported by the Ministry of Science of
Montenegro

Editor in Chief: Adnan Prekić

Editors: Živko Andrijašević, Dragutin Papović, Ivan Tepavčević

International editorial board: John K. Cox, North Dakota State University, Fargo, UNITED STATES; Tvrtko Jakovina, University of Zagreb, Zagreb, CROATIA; Lidia Greco, University of Bari, Bari, ITALY; Helena Binti Muhamad Varkkey, University of Malaya, Kuala Lumpur, MALAYSIA; Vít Hloušek, Masaryk University, Brno, CZECH REPUBLIC; Adrian Hatos, Universitatea „Babeş-Bolyai” Cluj, ROMANIA.

Montenegrin Journal for Social Sciences is indexed in: CEOL - Central and Eastern European Online; ERIH PLUS; Google Scholar; Index Copernicus; CiteFactor; Scientific Indexing Services (SIS); ISRA - Journal impact factor; Electronic Journals Library; ROAD; General Impact Factor; OAJI - Open Academic Journals Index.

Proofreading and lecture in English: Danijela Milićević

Proofreading and lecture in Montenegrin: Miodarka Tepavčević

Address: Danila Bojovića bb 81 400 Nikšić, Montenegro;

E-mail: mjss@ucg.ac.me

www.mjss.ac.me

Prepress and print: Pro file – Podgorica

Circulation: 200 copies



Volume 4. 2020. Issue 1. Podgorica, June 2020.

CONTENTS:

IMAGINING YUGOSLAVIA A SOCIAL CONSTRUCT OR/AND AN IDEA WITH THE PURPOSE Vesko GARCEVIC	7
ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT GOVERNMENT IN MONTENEGRO 1945-1963 Dragutin PAPOVIC	35
EXAMINING THE STOCK MARKET INDICES BEHAVIOUR IN HEALTH CRISIS CAUSED BY CORONAVIRUS Siniša KURTES, Nikola VIDOVIC	59
CULTURAL AND EDUCATIONAL ACTIVITIES IN THE LIBERATED TERRITORIES OF MONTENEGRO (1941-1945) Nenad PEROSEVIC	79
REVIEWS:	
THE RIGHT SIDE OF HISTORY - Book review: Tribute to Radoje Pajović Nada TOMOVIC	95
DISSOLVED STATE - Book review: Salih Fočo, Dissolved State Nenad PEROSEVIC	99
DECLARATION: DEFEND HISTORY	103
INSTRUCTIONS FOR AUTHORS	111

Glavni i odgovorni urednik: Adnan Prekić

Urednici: Živko Andrijašević, Dragutin Papović, Ivan Tepavčević

Međunarodni uređivački odbor: John K. Cox, North Dakota State University, Fargo, UNITED STATES; Tvrtko Jakovina, University of Zagreb, Zagreb, CROATIA; Lidia Greco, University of Bari, Bari, ITALY; Helena Binti Muhamad Varkkey, University of Malaya, Kuala Lumpur, MALAYSIA; Vít Hloušek, Masaryk University, Brno, CZECH REPUBLIC; Adrian Hatos, Universitatea „Babeş-Bolyai” Cluj, ROMANIA.

Montenegrin Journal for Social Sciences indeksira se u sljedećim naučnim bazama: CEOL - Central and Eastern European Online; ERIH PLUS; Google Scholar; Index Copernicus; CiteFactor; Scientific Indexing Services (SIS); ISRA - Journal impact factor; Electronic Journals Library; ROAD; General Impact Factor; OAJI - Open Academic Journals Index.

Lektura i korektura na engleskom: Danijela Milićević

Lektura i korektura na crnogorskom: Miodarka Tepavčević

Adresa: Danila Bojovića bb 81 400 Nikšić, Crna Gora;

E-mail: mjss@ucg.ac.me

www.mjss.ac.me

Priprema i štampa: Pro file – Podgorica

Tiraž: 200 primjeraka



Volume 4. 2020. Issue 1. Podgorica, June 2020.

SADRŽAJ:

IMAGINARNA JUGOSLAVIJA, DRUŠTVENA KONSTRUKCIJA
ILI IDEJA SA SVOJOM FUNKCIJOM

Vesko GARČEVIĆ 7

ADMINISTRATIVNO-TERITORIJALNA PODJELA I LOKALNA SAMOUPRAVA
U CRNOJ GORI 1945-1963

Dragutin PAPOVIĆ 35

ISPITIVANJE PONAŠANJA BERZANSKIH INDEKSA
U ZDRAVSTVENOJ KRIZI IZAZVANOJ KORONAVIRUSOM

Siniša KURTEŠ, Nikola VIDOVIĆ 59

KULTURNO-PROSVJETNI ŽIVOT NA OSLOBOĐENIM
TERITORIJAMA CRNE GORE (1941-1945)

Nenad PEROŠEVIĆ 79

PRIKAZI I OSVRTI:

PRAVA STRANA ISTORIJE - Prikaz knjige: Omaž Radoju Pajoviću

Nada TOMOVIĆ 95

RASTURENA DRŽAVA - Prikaz knjige: Salih Fočo, Rasturena država

Nenad Perošević 99

DEKLARACIJA:

ODBRANIMO ISTORIJU 103

UPUTSTVA ZA AUTORE 111

Original scientific article**ADMINISTRATIVNO-TERITORIJALNA PODJELA
I LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI 1945-1963**Dragutin PAPOVIĆ¹

Filozofski fakultet Nikšić,

Adresa: Danila Bojovića bb, 81400 Nikšić, Crna Gora

e-mail: papovicd@t-com.me

ABSTRACT:

The paper presents the administrative division of Montenegro after the Second World War and the organization of local self-government in administrative-territorial units. The paper covers the period from the liberation in 1945 to the adoption of the Constitution of the Socialist Republic of Montenegro in 1963. At the beginning of this period, the main administrative-territorial unit was the district, and at a later stage it became clear that the district was not appropriate and a municipal system was established. The main bodies of the local self-government were people's committees, followed by municipal assemblies. In the first part of this period, smaller administrative units were local people's committees, and in the later phase, local communities were formed.

KEY WORDS:

District, people's committee, municipality, local community

¹ Dragutin Papović završio je osnovnu školu i gimnaziju u Nikšiću. Diplomirao je na Filozofskom fakultetu u Nikšiću, magistrirao na Filozofskom fakultetu u Beogradu na temi „Protivnici vlasti u Crnoj Gori 1945 – 1948”. Doktorirao je na Filozofskom fakultetu u Nikšiću na temi „Intelektualci i vlast u Crnoj Gori 1945-1990”. Tokom 2015. i 2016. godine obavljao je dužnost Generalnog direktora Direktorata za odnose sa vjerskim zajednicama u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava. Od 2016. godine poslanik je u Skupštini Crne Gore.

SAŽETAK:

U radu su prikazani administrativna podjela Crne Gore nakon Drugog svjetskog rata i organizacija lokalne samouprave u administrativno-teritorijalnim jedinicama. Rad obuhvata period od oslobođenja 1945. godine do usvajanja Ustava Socijalističke Republike Crne Gore 1963. godine. Na početku ovog perioda glavna administrativno-teritorijalna jedinica je bio srez, a u kasnijoj fazi se pokazalo da srez nije bio odgovarajući i ustanovljen je opštinski sistem. Glavni organi lokalne samouprave su bili narodni odbori, a potom su to bile opštinske skupštine. U prvom dijelu ovog perioda manje administrativne jedinice su bili mjesni narodni odbori, a u kasnijoj fazi formirane su mjesne zajednice.

Ključne riječi:

Srez, narodni odbor, opština, mjesna zajednica.

Nakon oslobođenja 1945. godine Crna Gora je postala jedna od ravnopravnih republika federativne Jugoslavije. Republičke granice su određene krajem marta 1945. godine, a potom je izvršena administrativno-teritorijalna podjela. Kao i u čitavoj Jugoslaviji, odlučeno je da i u Crnoj Gori osnovna administrativno-teritorijalna jedinica bude srez. Srez je u Crnoj Gori postojao od 1922. godine kada je izvršena administrativna podjela Kraljevine SHS na: oblasti, okruge, srezove i opštine (Andrijašević, Rastoder, 2006, 341). Nakon podjele Kraljevine Jugoslavije na banovine 1929. godine, srez je zadržan kao manja administrativna jedinica u okviru banovine. Nakon Drugog svjetskog rata ti srezovi (negdje su se zvali i kotari) su postali najveće administrativne jedinice u jugoslovenskim republikama i pokrajinama, ali je sistem uprave u njima promijenjen. Tokom rata organi vlasti Narodnooslobodilačkog pokreta bili su narodnooslobodilački odbori, koji su 1945. godine promijenili naziv u narodne odbore. Oni su činili osnovu lokalne uprave u srezovima.

U prvoj polovini 1945. godine Crna Gora je podijeljena na 11 srezova: Bokeški, Barski, Cetinjski, Podgorički, Nikšićki, Kolašinski, Šavnički, Pljevaljski, Bjelopoljski, Beranski i Andrijevički. Upravu u srezovima vršili su sreski narodni odbori. Početkom septembra 1945. godine Predsjedništvo Crnogorske narodne skupštine je usvojilo Odluku o novoj administrativnoj podjeli srezova i utvrđivanju teritorija mjesnih narodnih odbora (MNO) koji su bili manje administrativne jedinice (S. l. CG, 3/45). Ovom Odlukom je formirano šest novih srezova: Viluški sa sjedištem u Vilusima (izdvojen iz Nikšićkog sreza), Pivski sa sjedištem u Pivskom manastiru (izdvojen iz Šavničkog sreza), Rožajski sa sjedištem u Rožajama (izdvojen iz Beranskog sreza), Ulcinjski sa sjedištem u Ulcinju (izdvojen iz Barskog sreza), dok je Bokeški srez podijeljen na Kotorski srez sa sjedištem u Kotoru i Hercegnovski srez sa sjedištem u Herceg Novom. U gradovima: Cetinju, Podgorici i Nikšiću opštinski narodni odbori su podignuti na stepen sreskih narodnih odbora, dok su u: Kotoru, Herceg Novom, Tivtu, Budvi, Baru, Ulcinju, Andrijevi, Kolašinu, Bijelom Polju, Danilovgradu, Beranama i Pljevljima opštinski gradski narodni odbori reorganizovani u mjesne gradske odbore. Nakon usvajanja ove Odluke Crna Gora je imala 17 srezova podijeljenih na 294 MNO. Tako su formirani: Kotorski srez sa 19 MNO, Hercegnovski srez sa 19 MNO, Barski srez sa 18 MNO, Ulcinjski srez sa 9 MNO, Cetinjski srez sa 19 MNO, Podgorički srez sa 22 MNO, Danilovgradski srez sa 17 MNO, Nikšićki srez sa 13 MNO, Viluški srez sa 10 MNO, Šavnički srez sa 17 MNO, Pivski srez sa 14 MNO, Kolašinski srez sa 23 MNO, Pljevaljski srez sa 19

MNO, Bjelopoljski srez sa 26 MNO, Beranski srez sa 15 MNO, Rožajski srez sa 11 MNO i Andrijevički srez sa 23 MNO.

Ovo administrativno uređenje se nije dugo održalo, pa je već sredinom aprila 1946. godine usvojen Zakon o izmjeni Odluke o novoj administrativnoj podjeli srezova i utvrđivanju teritorija MNO u NR Crnoj Gori (S. l. NRCG, 9/46). Pokazalo se da je fomiranje novih srezova bilo neodrživo, pa su nakon samo nekoliko mjeseci postojanja ukinuti srezovi: Viluški, Rožajski i Pivski. I broj MNO je značajno smanjen, sa 294 na 180. Očigledno je da ovoliki broj administrativnih jedinica bio previsok za tadašnje crnogorske materijalne prilike i kadrovski potencijal. Crna Gora nije imala adekvatnu administraciju ni materijalna sredstva da izdrži aparat lokalne samouprave. Viluški srez je opet pripojen Nikšićkom, Rožajski je pripojen Beranskom, a Pivski je pripojen Šavničkom srezu. Tako je Crna Gora podijeljena na 14 srezova: HercegNovski (12 MNO), Kotorski (11 MNO), Barski (11 MNO), Ulcinjski (7 MNO), Cetinjski (16 MNO), Podgorički (17 MNO), Danilovgradski (11 MNO), Nikšićki (14 MNO), Šavnički (13 MNO), Kolašinski (13 MNO), Pljevaljski (14 MNO), Bjelopoljski (15 MNO), Beranski (15 MNO) i Andrijevički (11 MNO).

U aprilu 1946. godine usvojen je Zakon o proglašenju varoši Pljevlja gradom i podizanju MNO Pljevlja na stepen sreskog narodnog odbora (S. l. NRCG, 9/46). Zakonom o promjeni imena grada Podgorica u Titograd od 13. jula 1946. godine, Podgorički srez je preimenovan u Titogradski srez (S. l. NRCG, 14/46). Tako su u Crnoj Gori sredinom 1946. godine postojala četiri grada: Cetinje, Titograd, Nikšić i Pljevlja. Početkom jula 1946. godine Vlada NR Crne Gore je usvojila Odluku o službenim nazivima narodnih odobora i određivanju varoši i varošica na području Crne Gore. Ovom Odlukom za varoši su proglašeni: Berane, Kolašin, Andrijevića, Bijelo Polje, Ulcinj, Kotor, Herceg Novi, Stari Bar, Danilovgrad i Tivat, a za varošice: Rožaje, Šavnik, Žabljak, Vilusi, Grahovo, Plav, Gusinje, Virpazar, Petrovac, Rijeka Crnojevića, Budva, Tuzi, Risan, Zelenika i Novi Bar (S. l. NRCG, 15/46).

Ustavom Narodne Republike (NR) Crne Gore, koji je usvojen 31. decembra 1946. godine, preciznije su propisani administrativno-teritorijalna podjela Republike, forma i nadležnost lokalnih organa vlasti. U članu 90 Ustava utvrđeno je da su administrativno-teritorijalne jedinice: mjesta (sela i manji gradovi), gradovi i srezovi. Svakom administrativno-teritorijalnom jedinicom upravljao je, kao lokalni organ vlasti, narodni odbor. U mjestima su formirani mjesni, u gradovima gradski i u srezovima sreski narodni odbori. Narodni odbori su bili predstavnički organi i

birali su se na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava na tajnom glasanju. Narodni odbori mjesta birali su se na dvije, a narodni odbori gradova i srezova na tri godine. Izvršnu i upravnu vlast u narodnim odborima imali su izvršni odbori, osim u manjim selima. Izvršni odbor su činili: predsjednik, po potrebi potpredsjednik, sekretar i članovi (odbornici). Izvršni organ narodnih odbora u manjim selima bili su samo predsjednik i sekretar. Broj članova narodnog odbora utvrđivao se zakonom, na osnovu broja stanovnika, obima i složenosti poslova koje je obavljao. Svaki narodni odbor je imao svoj budžet. Narodni odbor je utvrđivao budžet u okviru budžeta višeg organa državne vlasti. Narodni odbori su o svom unutrašnjem ustrojstvu i poslovanju usvajali statute koje je potvrđivao viši narodni odbor odnosno Prezidijum Narodne skupštine NR Crne Gore. Sreski narodni odbori su se sastajali najmanje jednom u dva mjeseca, a mjesni i gradski narodni odbori najmanje jednom u mjesec dana. Narodni odbori su usvajali odluke i zaključke ako je na sjednicama bila prisutna većina odbornika i ako je za odluku glasala većina prisutnih.

Narodni odbori su rukovodili radom podređenih organa uprave, privrednom i kulturnom izgradnjom u svome djelokrugu. Obezbjedivali su zaštitu javnog poretka ispunjavanjem zakona i čuvanjem prava građana. Utvrđivali su svoj budžet i privredni plan i upravljali su preduzećima i ustanovama lokalnog značaja. Narodni odbori su, u okviru svoje nadležnosti, u lokalnim poslovima vršili državnu vlast samostalno i donosili su opšte propise na osnovu saveznog i republičkog Ustava, zakona i drugih propisa. Odluke i naredbe narodnih odbora su se objavljivale sa potpisom predsjednika i sekretara izvršnog odbora. Izvršni odbori su za svoj rad odgovarali narodnom odboru, ali i izvršnim i upravnim organima više državne vlasti. Za vođenje pojedinih grana uprave izvršni odbor je mogao da formira odjeljenja i odsjeke. Odjeljenja i odsjeci su u svom radu bili potčinjeni izvršnom odboru, kao i odgovarajućem odjeljenju višeg narodnog odbora i nadležnog ministarstva NR Crne Gore. Vlada NR Crne Gore i ministarstva NR Crne Gore su, po pravilu, rukovodili u svim organima državne uprave na području narodnih odbora preko izvršnih odbora narodnih odbora, izuzimajući preduzeća i ustanove republikanskog značaja kojima su neposredno upravljali Vlada i ministarstva NR Crne Gore.

Na osnovu ustavnih odredbi, u aprilu 1947. godine usvojen je Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Crne Gore (S. l. NRCG, 9/47). Teritorija Crne Gore je podijeljena na područja gradova i na područja administrativnih srezova.

Najveća promjene su bile pripajanje Ulcinjskog sreza Barskom i preimenovanje Šavničkog u Durmitorski srez. Tako je formirano 13 administrativnih srezova: Hercegnovski, Kotorski, Barski, Cetinjski, Titogradski, Danilovgradski, Nikšićki, Durmitorski, Kolašinski, Pljevaljski, Bjelopoljski, Beranski i Andrijevički. Sjedišta sreskih narodnih odbora su bila u mjestima po kojima su srezovi nosili naziv, osim u Durmitorskom srezu u kome je sjedište sreskog narodnog odbora bilo u Šavniku. Gradovi: Titograd, Cetinje, Nikšić i Pljevlja su izdvojeni iz sastava administrativnih srezova u zasebna administrativna područja, a njihovi gradski narodni odbori su dobili stepen sreskih narodnih odbora.

Administrativni srezovi su podijeljeni na područja MNO (sela, varošica i varoši). Broj MNO je sa 180 smanjen na 145. MNO su obuhvatali nekoliko sela, varoši i varošica. Andrijevički srez je obuhvatao 9 MNO: Gusinje (status varošice), Plav (status varošice), Velika, Kruševo, Đuliće, Andrijevića (status varoši), Most Bandovića, Šekular i Trepča. Barski srez je obuhvatao 13 MNO: Virpazar (status varošice), Šestani, Sveti Stefan, Petrovac (status varošice), Sutomore, Novi Bar (status varošice), Stari Bar (status varoši), Pečurice, Ulcinj (status varoši), Bratičko-Zogajski, Štoj, Vladimir i Ostros. Beranski srez je imao 13 MNO: Štitari, Donja Ržanica, Polica, Buče, Manastir, Petnjica, Trpezi, Budimlja, Lubnice, Rožaje (status varošice), Biševo, Bać i Berane. Bjelopoljski srez je imao 13 MNO: Bijelo Polje (status varoši), Mojkovac, Ravna Rijeka, Šahovići, Gornji Vraneš, Lješnica, Nedakusi, Kanje, Rasovo, Bistrica, Korita, Lozna i Zaton. Danilovgradski srez je imao 9 MNO: Danilovgrad (status varoši), Petrovač, Kosovi Lug, Spuž, Jelenak, Gorica, Slap, Obradov Brijeg i Vrela. Kolašinski srez je imao 11 MNO: Kolašin (status varoši), Dragovića Polje, Smailagića Polje, Lipovska Bistrica, Polja, Manastir Morača, Liješnje, Međuriječje, Ulica, Mateševo i Trebaljevo. Kotorski srez je imao 7 MNO: Kotor (status varoši), Prčanj, Tivat (status varoši), Krtoli, Grbalj, Lapčići i Budva (status varošice). Nikšićki srez je imao 13 MNO: Krstac, Miolje Polje, Kapino Polje, Trebjesa, Vidrovan, Lukovo, Ozrinići, Bogetići, Trubjela, Velimlje, Vraćenovići, Vilusi i Grahovo. Pljevaljski srez je imao 12 MNO: Boljanići, Bukovica, Kosanica, Gotovuša, Crljenice, Mataruge, Zabrđe, Meljak, Hoćevina, Odžak, Prenčani i Bobovo. Titogradski srez je imao 16 MNO: Lijeva Rijeka, Barutana, Pelev Brijeg, Bioče, Cerovice, Ubli, Doljani, Zatrijebač, Dinoša, Vuksan-Lekić, Mataguži, Golubovci, Cijevna, Tuzi (status varošice), Gornja Gorica i Baloči. Hercegnovski srez je imao 10 MNO: Herceg Novi (status varoši), Bijela, Crkvice, Igalo, Meteriz, Luštica, Morinj, Podi, Risan (status varošice) i Zelenika (status varošice). Cetinjski

srez je imao 11 MNO: Boguti, Vuči Do, Čevo, Đinovići, Gruda, Njeguši, Trešnjevo, Bata, Rvaši, Rijeka Crnojevića (staus varošice) i Dodoši. Durmitorski srez je imao MNO: Šavnik (status varošice), Boan, Žabljak (status varošice), Njegovuđa, Miljkovac, Plužine, Trsa i Nikovići.

Sporove o granicama između područja mjesnih narodnih odbora kao i sporove o granicama između područja MNO i gradova rješavala je Vlada NR Crne Gore. Odluku o obrazovanju novih, spajanju ili ukidanju postojećih MNO usvajala je Narodna skupština NR Crne Gore. Tako je u junu 1948. godine Narodna skupština donijela Ukaz kojim su izvršene administrativno-teritorijalne promjene koje su se odnosili na promjene unutar srezova, kao i na pripajanje djelova jednih u korist drugih srezova (S. l. NRCG, 14/48). Nove izmjene u okviru MNO istog sreza, kao i pripajanje teritorija MNO drugim srezovima izvršene su u oktobru 1949. godine (S. l. NRCG, 30/49). Ove promjene su bile lokalnog karaktera i isključivo su se odnosile na prelazak sela iz jednog u sastav susjednog sreza.

Na predlog Predsjedništva Vlade NR Crne Gore, Prezidijum Narodne skupštine NR Crne Gore je 20. jula 1949. godine donio Ukaz kojim se naziv varoši Berane promijenio u Ivangrad, a naziv Sreza beranski u Srez ivangradski (S. l. NRCG, 22/49). Potom je u oktobru 1949. godine Prezidijum Narodne skupštine NR Crne Gore za gradove u sastavu sreza proglasio sljedeća mjesta: Ivangrad, Bijelo Polje, Herceg Novi, Kotor, Bar, Ulcinj (Srez barski), Kolašin i Danilovgrad (S. l. NRCG, 30/49).

No, ni ove reforme u administrativno-teritorijalnoj organizaciji Crne Gore nijesu potrajale. Već u junu 1951. godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Crne Gore kojim je teritorija Crne Gore podijeljena na administrativno-teritorijalne jedinice: srezove, gradove i područja MNO (S. l. NRCG, 13/51). Andrijevički srez je pripojen Beranskom, Hercegnovski i Kotorski su spojeni u Bokokotorski, a Danilovgradski je pripojen Titogradskom srezu. Tako je umjesto prethodnih 13 postojalo 10 srezova. Glavni grad NR Crne Gore, Titograd je organizovan u posebnu administrativno-teritorijalnu jedinicu kao područje narodnog odbora grada Titograda. Gradovi: Cetinje, Nikšić i Pljevlja su izgubili poseban status i vraćeni su u sastav srezova. Nakon ove promjene, gradovi u sastavu sreza su bili: u Srezu barskom Bar i Ulcinj, u Srezu bjelopoljskom Bijelo Polje, u Srezu danilovgradskom Danilovgrad, u Srezu

ivangradskom Ivangrad, u Srezu kolašinskom Kolašin, u Srezu kotorskom Kotor, u Srezu nikšićkom Nikšić, u Srezu pljevaljskom Pljevlja, u Srezu hercegnovskom Herceg Novi i u Srezu cetinjskom Cetinje. Srez durmitorski nije imao gradove.

U maju 1952. godine usvojen je novi Zakon o podjeli NR Crne Gore na srezove, gradove i opštine (S. l. NRCG, 12/52). Usvajanjem ovog Zakona prestao je da važi Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Crne Gore iz 1947. sa izmjenama i dopunama. Najveća promjena je bila ukidanje MNO i formiranje opština. Srezovi su bili: Barski, Bjelopoljski, Bokokotorski, Durmitorski, Ivangradski, Kolašinski, Nikšićki, Pljevaljski, Titogradski i Cetinjski. Sjedište narodnog odbora sreza Bokokotorskog bilo je u Kotoru, a sjedište narodnog odbora sreza Durmitorskog premješteno je iz Šavnika u Žabljak. Sjedišta ostalih narodnih odbora su bila u mjestu po kome je srez nosio naziv. Jedini grad na teritoriji NR Crne Gore bio je Titograd koji je, pored užeg područja grada, obuhvatao sela i naselja: Zabjelo, Troglavica, Zagorič i Momišići.

Na osnovu ovog zakona 10 srezova je podijeljeno na 84 opštine (od toga 9 gradskih) umjesto prethodnih 145 MNO. Opštine su bile najviši predstavnički lokalni organi (Marović, 1987, 298). Srez Barski je imao 8 opština: gradske opštine Bar i Ulcinj, paštrovska (sjedište u Petrovcu), spičanska (sjedište u Sutomoru), vladimirska (sjedište u Vladimiru), crmnička (sjedište u Virpazaru), mrkojevička (sjedište u Pečuricama) i krajinska (sjedište u Ostrosu). Srez Bjelopoljski je imao 9 opština: gradska opština Bijelo Polje, ravnorečka (sjedište u Ravnoj Rijeci), koritska (sjedište u Sipanjima), bistrička (sjedište u Bistrici), limska (sjedište u Potkrajcima), pavinopoljska (sjedište u Lekovini), lozansko-zatonska (sjedište u Zatonu), tomaševska (sjedište u Tomaševu) i mojkovačka (sjedište u Mojkovcu). Srez Bokokotorski je imao 6 opština: gradske opštine Kotor i Hereceg Novi, tivatska (sjedište u Tivtu), budvanska (sjedište u Budvi), grbaljska (sjedište u Radanovićima) i risanska (sjedište u Risnu). Srez Durmitorski je imao 6 opština: jezerska (sjedište u Žabljaku), šaranska (sjedište u Njegovuđi), uskočka (sjedište u Boanu), drobnjačka (sjedište u Šavniku), planinopivska (sjedište u Trsi) i župopivska (sjedište u Goranskom). Srez Ivangradski je imao 12 opština: gradska opština Ivangrad, andrijevička (sjedište u Andrijevici), gusinjska (sjedište u Gusinju), plavska (sjedište u Plavu), murinska (sjedište u Murini), šekularsko-trepačka (sjedište u Trepči), budimska (sjedište u Budimlji), biševska (sjedište u Biševu), manastirska (sjedište Dolac), rožajska (sjedište u Rožaju), petnjička (sjedište u Petnjici) i gornjoselska

(sjedište u Lubnici). Srez Kolašinski je imao 6 opština: gradska opština Kolašin, rovačka (sjedište u Međurječju), donjomoračka (sjedište u selu Manastira Morača), gornjomoračka (sjedište u Dragovića Polju), mateševska (sjedište u Mateševu) i poljska (sjedište u Poljima). Srez Nikšićki je imao 9 opština: gradska opština Nikšić, lukovska (sjedište u Gračanici), župska (sjedište u Mioľjem Polju), gornjepoljska (sjedište na Vidrovanu), moštanička (sjedište u Poljicama), golijska (sjedište na Krscu), banjsko-vučedolska (sjedište u Velimľju), grahovska (sjedište na Grahovu) i pješivačka (sjedište u Bogetićima). Srez pljevaljski je imao 9 opština: gradska opština Pljevlja, bobovska (sjedište u Bobovu), boljanička (sjedište u Boljanićima), bukovička (sjedište u Kovačevićima), breznička (sjedište u Čitluku), zabrdka (sjedište u Zabrdju), kosanička (sjedište u Kosanici), maočka (sjedište u Vrulji) i meljačka (sjedište u Gradcu). Srez Titogradski je imao 13 opština: danilovgradska (sjedište u Danilovgradu), slapska (sjedište u Slapu), spuška (sjedište u Spužu), zagaračko-komanska (sjedište u Petrovcu), ljevorečka (sjedište u Lijevoj Rijeci), biočka (sjedište u Bioču), tuška (sjedište u Tuzima), zetska (sjedište u Golubovcima), lješkopoljska (sjedište u Donjoj Gorici), lješanska (sjedište u Barutani), kučka (sjedište na Medunu), piperska (sjedište u Cerovici) i zatrijebačka (sjedište u Stjepovu). Srez Cetinjski je imao 6 opština: gradska opština Cetinje, cucka (sjedište u Bati), riječka (sjedište u Rijeci Crnojevića), čevska (sjedište na Čevu), njeguško-čeklička (sjedište na Njegušima) i sokolska (sjedište u Đinovićima). U gradovima i sjedištima opština nalazili su se gradski i opštinski narodni odbori, a u centrima srezova sreski narodni odbori.

Paralelno sa administrativnom reformom izvršene su i izmjene u organizaciji lokalne samouprave. U aprilu 1952. godine usvojen je Zakon o sprovođenju reorganizacije narodnih odbora (S. l. NRCG, 12/52). Formiran je narodni odbor grada Titograda. Dotadašnji sreski narodni odbori postali su narodni odbori srezova, a dotadašnji narodni odbori gradova u sastavu sreza (Bar, Bijelo Polje, Kotor, Ivangrad, Nikšić, Pljevlja, Cetinje, Herceg Novi i Ulcinj) postali su narodni odbori gradskih opština sa posebnim pravima. Narodni odbori ostalih gradova postali su narodni odbori gradskih opština, a dotadašnji MNO postali su narodni odbori opština. Narodni odbor opštine je imao od 11 do 35 odbornika, narodni odbor gradske opštine od 25 do 50 odbornika, a narodni odbor sreza od 30 do 70 odbornika. Narodni odbor grada Titograda i narodni odbori srezova su imali stalne komisije, dok su narodni odbori gradskih opština sa posebnim pravima, narodni odbori gradskih opština i opština mogli da imaju stalne komisije.

U narodnom odboru grada Titograda i narodnim odborima srezova formirani su savjeti kao novi organi lokalne uprave. To su bili: Savjet za privredu, Savjet za komunalne poslove, Savjet za prosvjetu i kulturu, Savjet za narodno zdravlje i socijalnu politiku i Savjet za unutrašnje poslove. Narodni odbori gradskih opština sa posebnim pravima, narodni odbori gradskih opština i narodni odbori opština mogli su obrazovati savjet kome se povjeravalo izvršenje određenih upravnih poslova, a u razvijenijim opštinama mogli su se obrazovati savjeti za vršenje upravnih poslova pojedinih oblasti srodnih djelatnosti narodnog odbora gradske opštine sa posebnim pravima odnosno narodnog odbora opštine.

Savjeti su bili kolegijalna tijela. Imali su predsjednika i između 4 i 8 članova, s tim što je Savjet za privredu mogao imati do 12 članova. Predsjednika Savjeta birao je narodni odbor iz reda odbornika, a članovi Savjeta birali su se iz reda odbornika, predstavnika privrednih i društvenih organizacija, ustanova i građana koji su mogli da ličnim i stručnim sposobnostima doprinesu ostvarenju zadataka Savjeta. Savjet je za pojedina pitanja iz svog djelokruga mogao da osniva i odbore koji su imali od 3 do 5 članova.

Svaki narodni odbor je iz reda odbornika birao predsjednika narodnog odbora. Predsjednik je predstavljao narodni odbor i zastupao opštinu, srez odnosno grad kao pravno lice. Narodni odbor grada Titograda i narodni odbori srezova su mogli imati i potpredsjednika narodnog odbora. Da bi se uspješnije sprovodili poslovi iz nadležnosti narodnog odbora opštine, u selima i naseljima su se, radi olakšanja građanima u ostvarivanju njihovih prava, mogli osnivati i seoski odbori. Njihove nadležnosti su se određivale odlukom narodnog odbora opštine i uz saglasnost narodnog odbora sreza.

Narodni odbori su imali svoju administraciju kojom je rukovodio sekretar narodnog odbora pod nadzorom predsjednika narodnog odbora. Sekretara narodnog odbora je postavljao i razrješavao narodni odbor. Za sekretara narodnog odbora grada Titograda i sekretara narodnog odbora sreza moglo se postaviti samo lice koje je imalo višu stručnu spremu, a lice koje nije imalo takvu spremu moglo se postaviti za sekretara samo uz saglasnost Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NR Crne Gore.

Administrativnu podjelu i organizaciju lokalne vlasti koja je formirana 1952. godine potvrdio je Ustav, odnosno Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog

uređenja NR Crne Gore i republičkim organima vlasti, koji je usvojen 4. februara 1953. godine. Ustavnim zakonom propisana je podjela Crne Gore na: opštine, gradove i srezove. Organi vlasti u ovim administrativno-teritorijalnim jedinicama bili su narodni odbori. Oni su definisani kao organi narodnog samoupravljanja, osnovni organi vlasti radnog naroda Republike i najviši organi vlasti opštine, grada i sreza.

U skladu sa ustavnim organizovanjem Narodne skupštine NR Crne Gore kao dvodomne, odnosno sastavljene od Republičkog vijeća i Vijeća proizvođača, određeno je da se i narodni odbori grada i sreza organizuju na dvodomnom principu. Tako su ovi narodni odbori imali sresko, odnosno gradsko vijeće i vijeće proizvođača. Odbornike narodnog odbora opštine, gradskog i sreskog vijeća birali su neposredno kao svoje predstavnike i opozivali ih građani opštine, grada, odnosno sreza, a odbornike vijeća proizvođača narodnog odbora grada odnosno sreza birali su proizvođači u gradu i srezu. Odbornici sreskog odnosno gradskog vijeća birali su se na 4 godine, odbornici narodnog odbora gradske opštine na 3 godine, a odbornici vijeća proizvođača na 2 godine (Marović, 1987, 298).

Ovim promjenama date su veće nadležnosti administrativnim jedinicama i lokalnim organima vlasti. To je bilo u skladu sa decentralizacijom koju je donio sistem socijalističkog samoupravljanja. Radni narod u opštini, gradu i srezu neposredno je učestvovao u vršenju vlasti kroz: referendum i zborove birača, savjete narodnih odbora, savjete i komisije građana, seoske odbore, učešće građana u organima samoupravnih ustanova u opštini, gradu i srezu i kroz druge oblike neposrednog upravljanja. Narodni odbor je imao pravo da bira i razrješava sudije i sudije porotnike okružnog i sreskog suda. Narodni odbori su statutom uređivali svoju organizaciju i poslovanje. Izvan prava koja su Ustavom utvrđena za savezne i republičke organe vlasti, narodni odbori su samostalno vršili sve poslove od interesa za zajednicu u oblasti privrednog, komunalnog, socijalnog, kulturnog života i razvitka opštine, grada i sreza. Narodni odbori su, na osnovu i u okviru ovlašćenja koja su im data zakonom i opštim propisima viših državnih organa, donosili dopunske propise radi uređenja poslova iz svoje nadležnosti. U poslovima od opšteg interesa za privredni, komunalni, kulturni i socijalni razvitak opštine, grada i sreza koji nijesu bili uređeni zakonom, samostalno su donosili propise i druge akte.

Narodni odbori su neposredno izvršavali savezne i republičke zakone

donoseći upravne akte i preduzimajući druge upravne radnje, ukoliko to ustavima i zakonima nije stavljeno u nadležnost saveznih i republičkih organa vlasti. Narodni odbori su vršili sve poslove od neposrednog značaja za privredni, komunalni, kulturni i socijalni razvitak opštine, ukoliko za pojedine poslove nije određena nadležnost narodnog odbora sreza. Narodni odbor je, saglasno saveznom i republičkom društvenom planu, samostalno raspolagao svojim dijelom dohotka koji su privredne organizacije odvajale za opštinu, grad i srez. Narodni odbor je imao pravo na zakonom utvrđeni postotak poreza i na uvođenje lokalnog prireza, a narodni odbor opštine i grada imao je pravo da uvede mjesni samodoprinos. Narodni odbor opštine je samostalno donosio budžet, a narodni odbor sreza i grada samostalno su donosili i društveni plan grada i sreza. Narodni odbor je vršio nadzor nad upravljanjem opštenarodnom imovinom, a opština i grad su imali i pravo upravljanja svim zemljištima i zgradama koji su bili opštenarodna imovina, ukoliko to pravo nije pripadalo drugim državnim organima, privrednim organizacijama, ustanovama i zajednicama. Republički organi vlasti su imali pravo vršenja nadzora u pogledu zakonitosti rada narodnih odbora, a narodni odbor sreza je imao, u granicama zakona, pravo nadzora u pogledu zakonitosti rada narodnog odbora opštine. Narodni odbor je imao pravo da Izvršnom vijeću (Vladi) odnosno Skupštini podnosi prigovor za zaštitu samoupravnih prava, ako je smatrao da mu je propisom ili drugim aktom viših državnih organa povrijeđeno neko pravo utvrđeno zakonom.

U septembru 1953. godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o podjeli NR Crne Gore na srezove, gradove i opštine, kojim je određeno da, pored Titograda, i Nikšić dobije status grada u NR Crnoj Gori (S. l. NRCG, 17/53). U sastav grada Nikšića su, pored užeg gradskog područja, ušla i sela: Dragova Luka, Rubeža, Glibavac, Straševina, Kličevo, Grebice, Mokra Njiva i Studenci.

No, samo nakon par godina funkcionisanja ovog sistema postalo je jasno da je broj srezova i opština prevelik i da većina srezova i opština nemaju materijalnih i kadrovskih uslova za funkcionisanje na osnovu značajnih ovlašćenja koje su im data u sistemu državne uprave i socijalističkog samoupravljanja. Zato je Narodna skupština Crne Gore 8. jula 1955. godine usvojila Zakon o području srezova i opština u NR Crnoj Gori, kojim je značajno smanjen broj srezova i opština (Stenografske bilješke, 1955, 48). Umjesto dotadašnjih 10 formirano je 5 srezova: Ivangrad, Nikšić, Pljevlja, Titograd i Cetinje. Broj opština je smanjen sa 84 na 36 (Stenografske

bilješke, 1957, 205). Titogradu i Nikšiću je ukinut poseban gradski status.

Ovim Zakonom je određen broj i naziv opština u okviru srezova. Srez Ivangrad je imao 9 opština: Andrijevića, Bijelo Polje, Ivangrad, Lozna, Mojkovac, Petnjica, Plav, Rožaj i Tomaševo (S. l. NRCG, 16/55). Srez Nikšić je imao 6 opština: Velimlje, Grahovo, Krstac, Nikšić, Plužine i Šavnik. Srez Pljevlja je imao 4 opštine: Maoče, Gradac, Žabljak i Pljevlja. Srez Titograd je imao 7 opština: Golubovci, Danilovgrad, Kolašin, Lijeva Rijeka, Manastir Morača, Titograd i Tuzi. Srez Cetinje je imao 10 opština: Bar, Budva, Virpazar, Kotor, Ostros, Rijeka Crnojevića, Tivat, Ulcinj, Herceg Novi i Cetinje. Sjedišta narodnih odbora opština su bila u mjestima po kojima je opština nosila naziv.

Istovremeno je usvojen Zakon o sprovođenju novog uređenja opština i srezova (S. l. NRCG, 16/55). Broj odbornika narodnog odbora opštine i sreza birao se prema broju stanovnika, razvijenosti privrednih i drugih odnosa u opštini odnosno srezu. Tako se u opštinama koje su imale do 10.000 stanovnika biralo između 15 i 25 odbornika, u opštinama koje su imale između 10.000 i 30.000 stanovnika biralo se od 26 do 40 odbornika, a u opštinama sa preko 30.000 stanovnika biralo se od 41 do 50 odbornika. Narodni odbori sreza su imali sresko vijeće i vijeće proizvođača. U sresko vijeće narodnog odbora sreza koji je imao do 60.000 stanovnika biralo se od 50 do 60 odbornika, u srezu koji je imao od 60.000 do 100.000 stanovnika u sresko vijeće narodnog odbora biralo se između 61 i 70 odbornika i u srezovima koji su imali preko 100.000 stanovnika u sresko vijeće narodnog odbora biralo se od 71 do 100 odbornika. U vijeće proizvođača narodnog odbora sreza biralo se najmanje tri četvrtine od ukupnog broja odbornika sreskog vijeća narodnog odbora tog sreza. Ovim zakonom su ukinuti seoski narodni odbori.

Ovim zakonima iz 1955. godine počelo je uvođenje komunalnog (opštinskog) sistema, a opština je postala osnovna društveno-politička zajednica (Stenografske bilješke, 1963, 265).

Zakonom o organima uprave u NR Crnoj Gori iz 1956. godine uvedeno je novo uređenje narodnih odbora kao upravnih organa u srezovima i opštinama (S. l. NRCG, 9/56). Prije svega, u narodnim odborima srezova su formirani savjeti za vršenje izvršnih i određenih upravnih poslova iz nadležnosti narodnog odbora u oblastima: unutrašnjih poslova i opšte uprave, društvenog plana i finansija, poljoprivrede i šumarstva, komunalnih poslova i urbanizma, rada i radnih odnosa,

škولstva, prosvjete i kulture, narodnog zdravlja i socijalne zaštite. U narodnim odborima opština savjeti su formirani za vršenje izvršnih i određenih upravnih poslova iz nadležnosti narodnog odbora u oblasti: opšte uprave i unutrašnjih poslova, privrede, komunalnih poslova, stambenih pitanja, rada i radnih odnosa, školstva i prosvjete, zaštite majke i djeteta i u drugim oblastima socijalne zaštite. Savjeti su se mogli formirati za dvije ili više oblasti. Savjeti su se, prije svega, starali o sprovođenju zakona i drugih saveznih i republičkih propisa kao i propisa narodnog odbora. Pratili su stanje i potrebe u oblastima u kojima su osnovani i predlagali su narodnom odboru donošenje propisa i preduzimanje mjera za koje je narodni odbor ovlašćen. Utvrđivali su nacрте propisa i mjera koje je donosio narodni odbor. Vršili su nadzor nad radom organa uprave narodnog odbora u svojoj oblasti. Pretresali su pitanja od opšteg interesa za ustanove i organizacije u odgovarajućoj oblasti i predlagali narodnom odboru donošenje preporuka i preduzimanje mjera. Donosili su propise i akte o raspolaganju opštenarodnom imovinom za koje su ovlašćeni.

Pored savjeta, u okviru narodnog odbora sreza mogli su da se formiraju: sekretarijati, uprave, inspektorati, direkcije, upravne ustanove i komisije. Svaki narodni odbor sreza je imao: Sekretarijat za unutrašnje poslove, Sekretarijat za finansije, Sekretarijat za privredu, Sekretarijat za rad, Sekretarijat za prosvjetu i kulturu i Sekretarijat za narodno zdravlje i socijalnu zaštitu. U narodnim odborima opštine formirani su samo jedinstveni sekretarijati čijim je radom rukovodio neposredno sekretar narodnog odbora opštine.

Samo par godina od smanjena broja srezova i opština, pokazalo se da je i takvo administrativno-teritorijalno uređenje neadekvatno. Postalo je jasno da Crnoj Gori ne odgovara sresko uređenje. Srez je, kao prelazna administrativna forma između opština i Republike, bio neisplativ i nefunkcionalan. No, kako je postojanje sreza bilo propisano saveznim i republičkim ustavima morale su se promijeniti odgovarajuće ustavne odredbe. Zato je u julu 1957. godine Narodna skupština NR Crne Gore usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja NR Crne Gore i republičkim organima vlasti kojim je predviđeno ukidanje srezova (S. l. NRCG, 15/57). Potom je za ukidanje srezova dobijena i saglasnost Federacije (Stenografske bilješke, 1962, 263).

Prije konačnog ukidanja sreza trebalo je urediti opštinski sistem. Narodna skupština NR Crne Gore je 22. jula 1957. godine usvojila Zakon o podjeli NR Crne Gore na opštine (S. l. NRCG, 15/57). Umjesto na dotadašnjih 36 Crna Gora

je podijeljena na 28 opština: Andrijevića, Bijelo Polje, Ivangrad, Mojkovac, Plav, Rožaje, Tomaševo, Velimlje, Grahovo, Nikšić, Plužine, Šavnik, Žabljak, Gradac, Pljevlja, Danilovgrad, Kolašin, Manastir Morača, Titograd, Bar, Budva, Virpazar, Kotor, Rijeka Crnojevića, Tivat, Ulcinj, Herceg Novi i Cetinje. Sjedišta narodnih odbora opština bila su u mjestima po kojima su opštine nosile naziv. Postojeći srezovi: Ivangrad, Cetinje, Nikšić, Titograd i Pljevlja, koji su formirani 1955. godine, ostali su kao političko-teritorijalne jedinice da njihovog ukidanja 1. januara 1958. godine. Srez Ivangrad je obuhvatao područje opština: Andrijevića, Bijelo Polje, Ivangrad, Mojkovac, Plav, Tomaševo i Rožaje. Srez Nikšić je obuhvatio područje opština: Nikšić, Plužine, Šavnik, Grahovo i Velimlje. Srez Pljevlja je obuhvatio područje opština: Pljevlja, Gradac i Žabljak. Srez Titograd je obuhvatio područja opština: Titograd, Danilovgrad, Kolašin i Manastir Morača, dok je Srez Cetinje obuhvatio područja opština: Cetinje, Virpazar, Rijeka Crnojevića, Ulcinj, Bar, Budva, Tivat, Kotor i Herceg Novi.

Prilikom ove reorganizacije opština, Izvršno vijeće (Vlada) je istaklo da se pri određivanju opština i njihove teritorije rukovodilo time da se stvori takva opština koja je kao komuna mogla da nesmetano vrši zakonom određene funkcije i koja je imala ekonomske, društvene i druge uslove za postojanje, život i razvoj (Stenografske bilješke, 1960, 140). Izvršno vijeće je nastojalo da komune (opštine) budu teritorijalno veće i, pogotovo, ekonomski jače. Takođe, svjesno su formirane i opštine koje u tom periodu nijesu imale uslove za to, ali su imale realnu razvojnu perspektivu. Zato je Izvršno vijeće nagovijestilo da je ova reforma podložna promjenama jer je bilo jasno da će razvoj neminovno dovesti do korekcija, i da će praksa najbolje pokazati dalju mogućnost i potrebu spajanja pojedinih komuna.

U julu 1957. godine usvojen je Zakon o narodnim odborima opština (S. l. NRCG, 15/57). Opština je definisana kao osnovna političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i osnovna društveno-ekonomska zajednica stanovnika na svom području. Opština je obuhvatala jedno ili više mjesta i naselja koja su činila jedinstvenu geografsku i ekonomsku cjelinu. Opština je bila pravno lice. Prava i dužnosti opštine vršili su narodni odbori i drugi organi opštinske samouprave. Narodni odbor opštine je definisan kao predstavnički organ državne vlasti radnog naroda opštine, i kao organ narodnog samoupravljanja u opštini. Narodni odbor opštine je usvajao svoj statut koji je stupao na snagu kada ga potvrdi Narodna skupština NR Crne Gore. U narodni odbor opštine koja je imala

do 15.000 stanovnika biralo se između 15 do 30 odbornika, u opštini koja je imala između 15.000 i 40.000 stanovnika biralo se od 31 do 50 odbornika, i opštini koja je imala preko 40.000 stanovnika biralo od 51 do 60 odbornika.

Narodna skupština NR Crne Gore je 27. decembra 1957. godine usvojila Zakon o ukidanju srezova u NR Crnoj Gori (S. l. NRCG, 27/57). Zakonom je određeno da se od 1. januara 1958. godine ukidaju srezovi kao političko-teritorijalne jedinice. Vršenje poslova iz nadležnosti narodnih odbora srezova preuzeli su narodni odbori opština i republički organi, u skladu sa saveznim i republičkim zakonima.

Reformom iz 1957. godine izvršena je racionalizacija u administrativno-teritorijalnom uređenju i funkcionisanju organa lokalne samouprave, ali je i opštinski sistem već na početku pokazao materijalne i kadrovske nedostatke. Prema Odluci o određivanju najrazvijenijih opština u NR Crnoj Gori iz 1958. godine, za najrazvijenije opštine su se smatrale samo: Titograd, Cetinje, Nikšić i Pljevlja (S. l. NRCG, 14/58). Po razvijenosti iza njih su bile opštine: Ulcinj, Danilovgrad, Bar, Kotor, Herceg Novi, Bijelo Polje i Ivangrad. U trećoj, odnosno u grupi najslabije razvijenih bile su opštine: Plužine, Grahovo, Šavnik, Žabljak, Tomaševo, Manastir Morača, Plav, Rožaje, Andrijevića, Velimlje, Kolašin, Virpazar, Rijeka Crnojevića, Tivat, Budva, Mojkovac i Gradac. Iz ove klasifikacije, koja je izvedena na osnovu stepena razvijenosti, bilo je jasno da je većina opština imala skromne mogućnosti za obavljanje značajnih nadležnosti. Grupi najrazvijenijih opština Crne Gore 1960. godine pridruženi su Bar i Bijelo Polje (S. l. NRCG, 20/60). Odlukom Izvršnog vijeća (Vlade) Crne Gore 16. marta 1959. godine određeno je da su gradovi i naselja gradskog karaktera u Crnoj Gori: Bar, Stari Bar, Ulcinj, Sutomore, Petrovac, Sveti Stefan sa Miločerom, Budva, Herceg Novi, Bijela, Igalo, Zelenika, Kotor, Dobrota, Prčanj, Perast, Risan, Tivat, Donja Lastva, Virpazar, Cetinje, Rijeka Crnojevića, Titograd, Danilovgrad, Nikšić, Šavnik, Žabljak, Pljevlja, Gradac, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin, Ivangrad, Andrijevića, Plav, Gusinje i Rožaje (S. l. NRCG, 8/59).

Zbog nemogućnosti obavljanja nadležnosti koje su opštine imale, Narodna skupština NR Crne Gore je 15. aprila 1960. godine usvojila Zakon o podjeli Narodne Republike Crne Gore na opštine, kojim je ukinuto 8 opština, odnosno one su pripojene odgovarajućim opštinama (S. l. NRCG, 10/60). Spojene su opštine: Bar i Virpazar sa sjedištem u Baru, Cetinje i Rijeka Crnojevića sa sjedištem na Cetinju, Kolašin i Manastir Morača sa sjedištem u Kolašinu, Nikšić, Velimlje i Grahovo sa sjedištem u Nikšiću, Pljevlja i Gradac sa sjedištem u Pljevljima, Bijelo Polje i

Tomaševo sa sjedištem u Bijelom Polju i Ivangrad i Andrijevića sa sjedištem u Ivangradu. Tako je Crna Gora podijeljena na 20 opština: Bar, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Žabljak, Ivangrad, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Tivat, Titograd, Ulcinj, Herceg Novi, Cetinje i Šavnik.

Prilikom obrazlaganja ovog zakona u Narodnoj skupštini, predstavnik Izvršnog vijeća Nikola Đakonović je naveo da je Izvršno vijeće, prateći život i razvoj komuna u Republici, došlo do zaključka da opštine: Rijeka Crnojevića, Virpazar, Manastir Morača, Grahovo, Velimlje, Tomaševo, Gradac i Andrijevića nemaju uslova za život i razvoj kao komune i da ih je potrebno sjediniti sa opštinama i područjima sa kojima su činile jednu privrednu i društvenu cjelinu (Stenografske bilješke, 1960, 140-142). Ukinute opštine su bile nerazvijene, a njihovo stanovništvo se uglavnom bavilo zaostalim načinom poljoprivredne proizvodnje. One nijesu imale ni potencijal za razvoj urbanih centara. Poljoprivredno stanovništvo je iznosilo u: opštini Tomaševo 82,1%, opštini Manastir Morača 85,5%, opštini Grahovo 68,2%, opštini Velimlje 74,7%, opštini Virpazar 70,5%, opštini Gradac 76,3% i opštini Rijeka Crnojevića 63,8%. Od ukupnog broja zaposlenog stanovništva u društvenom sektoru privrede nije bilo zaposlenih u oblasti industrije u opštinama: Velimlje, Grahovo, Virpazar, Manastir Morača i Tomaševo, dok je u opštini Andrijevića u industriji radilo samo 61 lice. Kod ovih opština bila je izražena pojava odlaženja i seljenja u druga područja i centre.

Đakonović je istakao i da je među preostalim 20 opština bilo takvih koje nijesu imale uslove za brz i nesmetan razvoj. Takve su bile opštine: Žabljak, Šavnik i Plužine. Izvršno vijeće je pri odlučivanju u njihovom slučaju prednost dalo neprivrednim faktorima. Opštine Šavnik, Žabljak i Plužine su imale slabe saobraćajne veze, a zimi su često mjesecima bile odsječene od drugih krajeva Crne Gore. S druge strane, ove opštine su imale veliku teritoriju. Zato bi ukidanje tih opština i njihovo spajanje sa drugim, odnosno njihovo međusobno spajanje na cijelom području ili samo dijelom, proizvelo značajnu štetu njihovom stanovništvu. Takođe, Izvršno vijeće je odlučilo da Tivat i Budva koje, po površini teritorije i broju stanovnika, nijesu imale uslove za posebne opštine, ipak zadrže opštinski status jer su imale povoljne uslove za razvoj, a naročito turizma i ugostiteljstva. Procijenjeno je da bi njihovo ukidanje i spajanje sa drugim opštinama, u tadašnjim uslovima, moglo da se negativno odrazi na njihov dalji razvoj. Time je, konačno, nakon 15 godina od završetka Drugog svjetskog rata u Crnoj Gori sprovedena održiva administrativno-teritorijalna podjela. Formiran je

opštinski sistem sa lokalnom samoupravom.

Par godina nakon toga predstavnici crnogorske vlasti su bili uvjereni da je ovaj sistem funkcionalan. Dugogodišnji predsjednik Vlade i Narodne skupštine Crne Gore Blažo Jovanović je u novembru 1962. godine istakao da je dotadašnje iskustvo funkcionisanja komunalnog sistema bez srezova za uslove u Crnoj Gori pokazalo da je srez suvišna i nepotrebna međustepenica između republičkih i opštinskih organa (Stenografske bilješke, 1962, 263). Iako je osnivanje srezova bila mogućnost koju je ostavio savezni Ustav, crnogorska vlast je procijenila da nema potrebe za ponovnim uspostavljanjem srezova u Crnoj Gori. SR Crna Gora je odlučila da za vršenje pojedinih poslova koje su prema saveznim propisima vršili sreski organi, te poslove obavljaju republički ili drugi organi, zavisno od prirode i značaja posla.

Ovaj administrativno-teritorijalni (opštinski) sistem je prihvaćen i u Ustavu Socijalističke Republike (SR) Crne Gore iz 1963. godine (S. l. SRCG, 14/63). U članu 44 Ustava propisano je da su društveno-političke zajednice u Crnoj Gori opština i Republika. Istim članom je propisano da u Crnoj Gori ne postoje srezovi. Opština je postala osnovni oblik administrativno-teritorijalnih jedinica. Ustav je propisao i novu organizaciju lokane uprave. Ukinuti su narodni odbori, a umjesto njih je kao najviši organ vlasti i društvenog samoupravljanja u opštini formirana skupština opštine koja je imala dva vijeća – opštinsko vijeće i vijeće radnih zajednica. Opštinska skupština je na svojim sjednicama vršila sljedeće poslove: određivala politiku i odlučivala o osnovnim pitanjima od značaja za politički, privredni i kulturni život i razvitak; donosila statut opštine, propise i druge opšte akte, društveni plan, budžet i završni račun opštine; osnivala radne i druge organizacije; osnivala opštinske fondove; utvrđivala osnove organizacije i ovlašćenja svojih organa; birala i razrješavala predsjednika opštinske skupštine, predsjednike i članove komisija i savjeta opštinske skupštine za koje je to određeno statutom opštine, kao i predsjednika, sudije i sudije – porotnike opštinskog suda; birala poslanike savezne Skupštine i republičke Skupštine; postavljala sekretara opštinske skupštine i starješine organa uprave; birala članove organa samoupravljanja za koje je to određeno zakonom, statutom opštine ili odlukom opštinske skupštine; vršila budžetsku kontrolu, kontrolu nad radom savjeta i organa uprave, kao i nadzor nad radom radnih i drugih samoupravnih organizacija; raspisivala opštinski referendum; vršila i druge poslove za koje je to određeno ustavom, zakonom ili statutom opštine.

Članom 106 Ustava određeno je da se formiraju mjesne zajednice kao

samoupravne zajednice građana seoskih i gradskih naselja. Područje mjesne zajednice određivalo se statutom opštine, a o obrazovanju mjesne zajednice odlučivali su građani nastanjeni na njenom području. U okviru opšteg plana razvoja opštine, građani su samostalno odlučivali o zadacima i poslovima mjesne zajednice. Organizacija, zadaci i način rada mjesne zajednice utvrđivali su se statutom mjesne zajednice koji je potvrđivala opštinska skupština. Mjesna zajednica je samostalno raspolagala svojim sredstvima za izvršavanje svojih zadataka. Ova sredstva su se obezbjeđivala iz samodoprinosu građana, iz naknada za usluge, iz sredstava koje je obezbjeđivala opština iz svojih prihoda i iz sredstava koje su izdvajale radne organizacije. Mjesne zajednice su definisane kao institucije društveno-političkog sistema koje građanima omogućavaju neposredno samoupravljanje u djelatnostima koje služe zadovoljavanju njihovih potreba, kao i njihov neposredan uticaj na stvaranje i razvijanje socijalističkih društvenih odnosa.

U skladu sa ustavnim odredbama, opštine su statutima odredile područja mjesnih zajednica koja su obuhvatila sva naseljena mjesta, ali je proces njihovog formiranja bio spor. Tako je sredinom 60-ih, od predviđenih 168, bila obrazovana svega 31 mjesna zajednica, i to uglavnom u gradskim naseljima (S. l. SRCG, 12/66). Neke opštine nijesu vodile računa o teritorijalnim uslovima, pa su u okviru jedne mjesne zajednice bila međusobno udaljena naselja. Kod formiranih mjesnih zajednica aktivnost je bila slaba i usmjerena uglavnom na obrazovanje organa i pripremu statuta. Od 31 formirane mjesne zajednice samo su 4 imale usvojen statut. Ova oblast je dugo bila uređena na podzakonskom nivou jer je prvi Zakon o mjesnim zajednicama u Crnoj Gori usvojen tek 1982. godine (S. l. SRCG, 8/1982).

ZAKLJUČAK

Nakon oslobođenja 1945. godine, Crna Gora je podijeljena na 11, a potom na 17 srezova. Srezovi su bili osnovne administrativno-teritorijalne jedinice. Oni su 1945. godine podijeljeni na 294 mjesna narodna odbora, koji su bili najmanje administrativne jedinice. To je bio ustinjen i neracionalan sistem lokalne samouprave, pa je već 1946. godine broj srezova smanjen na 14, a broj mjesnih narodnih odbora na 180. Ustav Crne Gore iz 1946. godine je propisao administrativno-teritorijalnu podjelu Crne Gore na: srezove, gradove i mjesta. Lokalni organi vlasti u ovim jedinicama su bili narodni odbori. Narodni odbori su bili predstavnički organi, čiji

su se članovi birali na opštim, neposrednim i tajnim izborima. Narodni odbori su imali izvršni odbor, koji su činili: predsjednik, sekretar i određeni broj odbornika.

Resornim zakonom iz 1947. godine Crna Gora je podijeljena na 13 srezova, a gradovi: Titograd, Cetinje, Nikšić i Pljevlja su dobili poseban administrativni status. Broj mjesnih narodnih odbora je smanjen sa 180 na 145. Ovo administrativno-teritorijalno uređenje se zadržalo do 1951. godine kada je broj srezova smanjen sa 13 na 10. Poseban gradski status je zadržao samo Titograd. Već 1952. godine usvojen je novi Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Crne Gore kojim su, kao dio srezova, uvedene opštine. Tako je u Crnoj Gori bilo 10 srezova koji su podijeljeni na 84 opštine, a jedini grad sa posebnim statusom bio je Titograd. Te godine je usvojen i zakon kojim su reorganizovani narodni odbori. Narodni odbori su dobili veća ovlašćenja. Tako su lokalne samouprave dobile više mogućnosti za autonoman razvoj. Istovremeno, to je bio i veći izazov za lokalnu administraciju. Ovaj administrativno-teritorijalni sistem i organizacija lokalne samouprave su potvrđeni Ustavom iz 1953. godine. Ovaj Ustav je, u skladu sa sistemom socijalističkog samoupravljanja, uveo novi način organizacije narodnih odbora. Narodni odbori su podijeljeni na dva vijeća. Narodni odbori su imali savjete koji su se bavili svim oblastima lokalne uprave. Veća ovlašćenja su pokazala da značajan broj srezova i opština nije mogao da formira potrebnu administraciju i obezbijedi dovoljno prihoda za funkcionalnu lokalnu samoupravu. Zato je 1955. godine usvojen novi zakon kojim je broj srezova sa 10 smanjen na 5, a broj opština sa 84 na 36.

Česte reforme administrativno-teritorijalne organizacije su pokazale da je neodrživ sistem zasnovan na srezu kao osnovnoj administrativno-teritorijalnoj jedinici. Zato je 1957. godine usvojen zakon o ukidanju srezova, a broj opština je sa 36 smanjen na 28. Od 1. januara 1958. godine u Crnoj Gori nijesu postojali srezovi, već samo opštine. Poslije par godina pokazalo se i da je broj opština prevelik, jer neke od njih nijesu opravdale društvene i ekonomske razloge postojanja. Zato je 1960. godine broj opština smanjen sa 28 na 20. Opštinski administrativno-teritorijalni sistem je prihvaćen i u Ustavu Crne Gore iz 1963. godine. Ovaj Ustav je izmijenio organizaciju lokalne samouprave. Umjesto narodnih odbora formirane su opštinske skupštine, kao glavni organi lokalne vlasti u opštinama. Takođe, Ustav iz 1963. godine je propisao podjelu opština na mjesne zajednice.

Administrativno-teritorijalni (opštinski) sistem koji je formiran 1960. godine u Crnoj Gori, u osnovi, funkcioniše već 60 godina. I broj opština je dugo

iznosio 20, odnosno sve do 1991. godine kada je formirana (obnovljena) opština Andrijevića. Ustavom iz 1963. godine određeno je da se opštinska samouprava sprovodi kroz skupštinu opštine, što je i danas osnova lokalne samouprave. I podjela opština na mjesne zajednice se, takođe, održala do danas. To su dokazi o opravdanosti i racionalnosti ove administrativno-teritorijalne podjele i opštinskog samoupravnog sistema.

REFERENCES:

Andrijašević M. Ž., & Rastoder, Š. (2006). *Istorija Crne Gore od najstarijih vremena do 2003. Godine*. Podgorica, Centar za iseljenike.

Marović, B. (1987). *Društveno-ekonomski razvoj Crne Gore 1945-1953*. Titograd, Istorijski institut SR Crne Gore.

Službeni list Crne Gore, 3/1945, 5. 9. 1945.

Službeni list NR Crne Gore, 9/1946, 15. 5. 1946.

Službeni list NR Crne Gore, 14/1946, 1. 8. 1946.

Službeni list NR Crne Gore, 15/1946, 15. 8. 1946.

Službeni list NR Crne Gore, 9/1947, 1. 5. 1947.

Službeni list NR Crne Gore, 14/1948, 1. 7. 1948.

Službeni list NR Crne Gore, 30/1949, 27. 10. 1949.

Službeni list NR Crne Gore, 22/1949, 10. 8. 1949.

Službeni list NR Crne Gore, 30/1949, 27. 10. 1949.

Službeni list NR Crne Gore, 13/1951, 20. 6. 1951.

Službeni list NR Crne Gore, 12/1952, 24. 5. 1952.

Službeni list NR Crne Gore, 17/1953, 21. 9. 1953.

Službeni list NR Crne Gore, 16/1955, 9. 7. 1955.

Službeni list NR Crne Gore, 9/1956, 10. 5. 1956.

Službeni list NR Crne Gore, 15/1957, 31. 7. 1957.

Službeni list NR Crne Gore, 27/1957, 28. 12. 1957.

Službeni list NR Crne Gore, 14/1958, 30. 5. 1958.

Službeni list NR Crne Gore, 8/1959, 31. 3. 1959.

Službeni list NR Crne Gore, 10/1960, 16. 4. 1960.

Službeni list NR Crne Gore, 20/1960, 23. 7. 1960.

Službeni list SR Crne Gore, 14/1963, 11. 4. 1963.

Službeni list SR Crne Gore, 12/1966, 22. 6. 1966.

Službeni list SR Crne Gore, 8/1982, 31. 3. 1982.

Stenografske bilješke Narodne skupštine NR Crne Gore, sveska II, knjiga II, Titograd, 1955.

Stenografske bilješke Narodne skupštine NR Crne Gore, knjiga četvrta, sveske 1-4, Titograd, 1957.

Stenografske bilješke Narodne skupštine NR Crne Gore, knjiga treća, sveske 1-4 (četvrti saziv), Titograd, 1960.

Stenografske bilješke Narodne skupštine NR Crne Gore, knjiga peta, sveska 1-3, četvrti saziv, Titograd, 1962.

Stenografske bilješke Narodne skupštine NR Crne Gore, knjiga šesta, četvrti saziv, Titograd, 1963.