



др Маша Вукановић и др Ана Стојановић

Култура и закони

О актерима управљања и културном наслеђу

Београд
2018.

Издавач
Завод за проучавање културног развитка
Риге од Фере 4, Београд

За издавача
др Вук Вукићевић

Уредник
Пеђа Пивљанин

Рецензенти
др Марко Миленковић
др Александар Крел

Штампа
Ретро Принт д. о. о.
Душана Вукасовића 74/2, Београд

Тираж: 100

Објављивање ове публикације омогућило је
Министарство културе и информисања
Републике Србије

У реализацији истраживања, свесрдну помоћ у разумевању колико закони (ни)су „мртво слово на папиру“, пружили су нам актери културног развитака у Србији.

Међу њима посебно и неизмерно смо захвалне:

Славољубу Пушици, Владимиру Кривошејеву, Јулки Кузмановић - Цветковић, Бори Димитријевићу, Катарини Грујовић – Брковић, Милени Поповић – Субић, Драгани Латинчић, Драгану Киурском, Катарини Драгин, Жељку Анђелковићу, Сањи Црнобрњи, Естели Радоњић – Живков, Зори Бојичић, Сретену Јовановићу, Мирјани Ђекић, Славици Стефановић, Марији Милошевић, Ивану Милуновићу, Мирославу Матићу, Немањи Ротару, Мирославу Тепићу, Славици Ћосовић, Љиљани Лазаревић – Сарић, Јелки Митровић, Душану Радојевићу и Славку Спасићу.

Hasta La Victoria Siempre!

САДРЖАЈ

УВОД.....	9
УПРАВЉАЊЕ И КУЛТУРА.....	28
РЕПУБЛИЧКИ НИВО УПРАВЕ.....	38
УСТАНОВЕ КУЛТУРЕ И ДЕЛАТНОСТИ	
У ОБЛАСТИ КУЛТУРЕ.....	45
ФИНАНСИРАЊЕ КУЛТУРЕ.....	51
ЛОКАЛНИ НИВО	58
КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ И РЕГУЛАТИВА	78
ПРЕГЛЕД КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈЕ	
КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У РЕГУЛАТИВИ.....	78
ЗАЈЕДНИЧКА РЕГУЛАТИВА.....	85
ПОСЕБНАРЕГУЛАТИВА	109
АРХИВИ.....	110
МУЗЕЈИ	114
ЗАВОДИ ЗА ЗАШТИТУ СПОМЕНИКА КУЛТУРЕ.....	122
ЗАВРШНАРАЗМАТРАЊА	139

Увод

Предмет нашег истраживања јесте регулаторна димензија јавних политика а посебно јавне културне политике Републике Србије. Наиме, од 17. века, а посебно откако су се у Европи почеле формирати националне државе (краја 18. и током 19. века а међу којима је и Србија), почео је да расте број области друштвеног живота које су захтевале посебну и помнију регулацију. Општа политика почела је да се цепа а значај јавних политика почео да расте толико да су у савремено доба постале равноправне са кључним организационим концептима као што су породица и друштво (в: Shore and Wright 1997:6). Готово сваки сегмент јавног живота, као и многа приватна питања (нпр. здравље појединаца, репродукција) обухваћени су одговарајућом јавном политиком. Под претпоставком да се интервенцијама у смеру подршке актерима – уметницима, професионалцима који се баве заштитом и очувањем културног наслеђа и другима који предузимају креативне напоре, било да своју делатност обављају самостално или у оквиру установа и организација – може утицати на развој културе у ширем (антрополошком) смислу, постоји и јавна политика у сфери културе: културна политика.

Јавне политике, у било ком домену па и у сфери (суженој на ресор) културе, у студијама јавних политика (енгл. *policy studies*), перципирају се као израван (енгл. *straight forward*) процес који почиње идентификацијом проблема и њихове анализе која говори о потреби за (државном) интервенцијом, антиципирањем могућих опција које се анализирају с обзиром на шта је уложено, шта су непосредни резултати, а шта исходи и (могуће) дугорочни утицаји, одабиром и спровођењем опција те евалуацијом постигнућа. У новије време увидело се да је зарад превенције нежељених последица и исхода неопходно стално се консултовати са заинтересованим странама (енгл. *stakeholders*) на које се интервенције непосредно или посредно односе; те константно вршити надзор (енгл. *monitoring*) ефикасности и ефектности одвијања процеса. Међутим, упркос препознавању заинтересованих страна као битних фактора у процесима (јер својим учешћем дају инпуте који могу бити значајни за предупредивање проблема у имплементацији), стварање и имплементирање јавне политике у доменима и даље тешко да следи линеаран процес са предвидљивијим исходима. Штавише, процеси јавне политике се и даље често сусрећу са непредвиђеним околностима које су често повезане са неподвижним путевима и неподвижним последи-

цама (Wedell et all 2005: 34-35) То наводи на питања како јавне политике раде и зашто понекад не раде како је замишљено?

Уопштено се може рећи да конципирање јавних политика и праваца интервенција јесте сегмент процеса у коме се учешће заинтересованих страна и најинтензивније изчекује. Спровођење јавних политика у било ком домену подразумева примену економских мера као и законских смерница, што је сегмент у коме је кључна улога органа управе и установа које у датим ресорима делују с тим да се обично перципира и одговарајућа улога организација данас претежно регистроване као удружења грађана (у које се удружују и професионалци у одређеним областима као и сами грађани заинтересовани за деловање у култури у ширем смислу појма). Коришћење финансијског инструмента, посебно када је реч о јавним фондовима, мора имати правни основ те се може рећи да су закони заправо и основни инструмент спровођења јавних политика. Осим тога, закони дефинишу идентитете, пожељно понашање али и санкције за непожељно понашање. Они су правила у правилу¹, спецификујући обрасце и процедуре деловања којих се појединци, њихове групе и заједнице морају придржавати.

Култура је компликован појам. Опет, она је, како је Вилијамс писао, обична. „Свако људско друштво има свој облик, своје сврхе и своја значења. Свако људско друштво изражава свој облик, своје сврхе и своја значења у институцијама, у уметности и кроз учење. Стварање друштва је налажење заједничких значења и праваца, а његов раст је активна дебата и поправљање под притисцима искуства, контаката и открића записаних у земљи. (...) Култура има два аспекта: позната значења и правци којима се чланови уче; и нова опажања и значења која се нуде и тестирају. То су обични процеси људских друштава и људских умова а кроз њих видимо природу културе: да је она увек и традиционална и креативна; да је и најординарније заједничко значење и најфиније индивидуално значење. Реч култура користимо у два смисла: мислећи на цео начин живота – заједничка значења; и мислећи на уметност и учење – посебни процеси откривања и креативних напора.“ (Williams 1958)

У културу је уткано право – Тејлор је још 1871. године у својој широкој дефиницији културе, те свеобухватне целине, међу њеним чиниоцима навео и право (Tylor, 1871: 1) Правни систем једног друштва рефлектује његове фундаменталне вредности и његов нормативни поредак (Rosen 1989, Geertz 1983). Истовремено, право конституише културне праксе и

1 Једно од значења појма *policy* је и правило. Enciklopediski englesko-srpskohrvatski rečnik; Izradili: Svetomir Ristić, Živojin Simić, Vladeta Popović. Prosveta Beograd. Cambridge University Press – London, 1963

дефинише базичне идентитете као што су грађанин/грађанка и криминалац. Морална и верска схватања себе и заједнице детерминишу када и како људи користе закон (Greenhouse 1986). Развој правне етнографије, етнологије, антропологије је још од 19. века обезбеђивао илустрације и доказе функционисања различитих правних система на планети (Бахофен, Х. Џ. Самнер Мен, Л. Х. Морган, итд.). При томе, приметно је да у „појмовном (правном) одређењу права стално се тежило наметању европског (посебно западног) правног европоцентризма чија је суштина у поистовећивању права и државе.“ (Павковић 2014: 6). Павковић је такође указао на то да је један од задатака колонијалних администратора био „да откривају домородачке законе како би их преобликовали или заменили својим правом.“ (ибид, 7). Истраживања током 20. века, а нарочито од истраживања Малиновског² су укључивала схватања да су право и ред utkани у племенске обичаје како у свакодневном тако и у јавном животу, али и промишљања о томе да право такође обезбеђује богат речник за описивање и давање легитимитета односима неједнаке моћи. Оно на значајне начине доприноси хегемонији политичког система тако што производи консензус и подспешује легитимност свог упражњавања моћи.

Ако се култура сузи на рад институционализованих форми (установа и организација цивилног друштва) које посредују у процесима учења заједничких значења те откривања кроз која се стварају нова значења, однос права и културе не губи на сложености и деликатности. Паралелу за деликатност односа права и културе, његову узајамност и реципроципрочност, пружио је професор Правног факултета Универзитета у Београду др Ракић рекавши да је „култура хирург а законодавац анестезиолог“³. Он је ову паралелу изнео на трибини „Култура изгубљена међу законима“ чији је повод био објављивање резултата истраживања Завода за проучавање културног развитка, тачније ко-ауторке и студије сада пред читаоцима, „Поглед на културу – закони и праксе у Србији и пет држава чланица Европске уније“ (Вукановић 2011). Непосредно пред почетак овог истраживања (марта 2010. године) на снагу је ступио кровни „Закон о култури“ у који су актери у култури полагали доста нада јер поставља начела и циљеве развоја културе те регулише питања од

2 Видети нпр: Malinowski, B. *Crime and Custom in Savage Society*.

3 Текст: „Култура је хирург а законодавац анестезиолог“ <http://www.politika.rs/sr/clanak/212751/Kultura-je-hirurg-a-zakonodavac-anestezilog> Страница посећена: 20. 03. 2018. У свом излагању проф. Ракић је даље додао да је у већини смртних случајева грешка до анестезиолога.

значаја за рад свих установа и организација у култури те самосталних уметника и професионалаца у култури.⁴

У истраживању „Поглед на културу“ напоред су били стављени и приступи регулисању заштите и очувања непокретног културног наслеђа а за немачка искуства у погледу организације завода за заштиту споменика културе уочено је да могу бити подстицајна за модернизацију рада ових установа у Србији, посебно у контексту настојања да се дође до децентрализације културе. Међутим, неколико година касније, истраживање спроведено међу заводима за заштиту споменика културе (Вукановић и Стојановић 2014) показало је да један од битнијих проблема у остваривању интегративне заштите културног наслеђа јесте застарелост „Закон о културним добрима“ јер је у готово 20 година које су протекле од доношења овог закона до тренутка када се истраживање спроводило дошло до значајних помака у диверсификацији наслеђа (јаснијим поимањима специфичности различитих врста наслеђа са конкретнијим мерама заштите за сваку „нову“ групу наслеђа) те схватању улоге наслеђа и уопште његове важности за друштво.⁵ Управо у контексту важности наслеђа за друштво ово истраживање је показало да много важнији проблем од осавремењивања техничких процедура које приликом интегративне заштите и очувања наслеђа треба да поштују професионалци у области заштите (нпр. вођење документације, дигитализација и сл.) а у функцији приближавања наслеђа јавности, представља то што се у законима из других домена или уопште не узимају у обзир специфичности

4 Међутим, законске одредбе по појединим питањима као што су социјална сигурност самосталних уметника и професионалаца у култури те установе од националног значаја (као приоритетних у финансирању) изазвале су незадовољство актера. Стога су непуних шест година по ступању на снагу овог закона извршене измене и допуне „Законом о изменама и допунама закона о култури“ (Сл. Гласник РС 13/16) у коме су избрисани чланови који се односе на поменута питања. Опет, укидање статуса установа културе од националног значаја, као и питања признања истакнутим уметницима изазвали су нова незадовољства тек се годину дана од усвајања измена и допуна опет почело говорити о изменама овог кровног акта. Такође, у предлогу „Стратегије развоја културе 2017 – 2027“, тачније у Акционом плану на коме је Министарство културе и информисања радило током 2017. године, међу активностима у погледу регулативе стоје и измене „Закон о култури“. Један од разлога је усаглашавање са новим законима који се тичу националних мањина али су у јавности почеле да се воде дебате и око (избрисаних) питања о признањима за истакнуте уметнике и професионалце у култури, те враћању статуса „установа од националног значаја“.

5 УНЕСКО је 2003. године усвојио „конвенцију о очувању нематеријалног културног наслеђа“ коју је Република Србија потврдила 2010. године (Сл. Гласник РС – Међународни уговори 1/2010). Такође, 2005. године усвојена је „Оквирна конвенција Савета Европе о важности наслеђа за друштво“ (тзв. „Фаро конвенција“). Република Србија је овај документ потврдила 2011. године.

које поставља заштита непокретног културног наслеђа⁶ или упућује на закон који је застарео⁷. Такође, кроз истраживање је утврђен проблем примене закона а анализа резултата је показала да се у пракси приоритизују закони из других домена, понекад и на уштрб бриге о наслеђу. У контексту саме бриге о културном наслеђу, посебно тзв. материјалном наслеђу које обухвата непокретно и покретно културно наслеђе, важно је питање односа надлежности завода (који брину о непокретном) и музеја (који брину о покретном културном наслеђу). Пошто је фокус истраживања био на стању, проблемима и перспективама завода за заштиту споменика културе (у контексту њиховог положаја у културној политици) ово питање је тек овлаш обрађено и то из угла представника завода али нас је навело на (пре)испитивање релативно хармоничне слике коју су, у погледу надлежности, пружали представници завода. Такође, то нас је навело на размишљање о поставкама целокупног система заштите културног наслеђа.

Истраживање спроведено међу заводима за заштиту споменика културе одвело нас је ка покушају да се, 2015. године, оживе напори израде закона који би регулисао заштиту и очување непокретног културног наслеђа посебно имајући у виду велику територију надлежности појединих завода за заштиту споменика, која је перципирана као важан фактор у мањој ефективности напора да се на целој територији државе систем заштите и очувања непокретног културног наслеђа осавремени. Стална конференција градова и општина (СКГО) је добила задатак да истражи однос према очувању непокретног културног наслеђа на локалном нивоу а као припреме за израду новог нацрта закона на овом пољу области културног наслеђа. Томе под руку су ишла и питања усмерена ка изналагању решења за трансформацију рада завода за заштиту споменика културе.⁸ Међутим, ни овај покушај није успео јер до 2018. године није ни сачињен нови нацрт закона (макар не у форми која би би-

6 На пример у „Закону о јавним набавкама“ Службени гласник РС бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015

7 На пример у „Закону о планирању и изградњи“ Службени гласник РС бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014 и 145/2014 Нови „Закон о планирању и изградњи“ кои се сада, до краја 2018. године, очекује такође је донео измене које се тичу рада завода за заштиту споменика културе али о томе опширније у поглављу „Културно наслеђе и регулатива.“

8 Вукановић, Стојановић, Милосављевић и Кнежевић су, 2015. године, припремили студију „Очување непокретног културног наслеђа: стање и перспективе на локалном нивоу“. Ова студија није објављена али је била на располагању Министарству културе и информисања Републике Србије, те су неке од препорука уважене у „Закону о изменама и допунама закона о култури“ (чл. 7а).

ла доступна јавности). С друге стране, 2016. године су усвојене измене и допуне „Закона о култури“⁹ што наводи на питање честих и ретких промена у легислативи – какве исходе то има и међу заинтересованим странама (на пример на деловање установа, организација и професионалаца/појединаца) и у погледу остваривања развоја културе у ширем смислу?

Сумирано, истраживања која смо спровеле а тичу се регулативе у култури настојала су да понуде одговоре потребне за боље разумевање ситуације и процеса у којима право може бити и одговор али и извор могућности, како у другим државама тако и у Србији. Та (са)знања о проблемима у пракси који су везани за регулативу било непосредно из домена културе било из других домена, отворила су и нове низове питања која су и покренула истраживање чији су резултати садржани у студији у коју зараћамо.

Први сет питања осенчен је питањима која поставља антропологија јавних политика – зашто културна политика у Србији не успева да „ради“ на начине на које актери перципирају да би требало да ради обезбеђујући функционалност у (свако)дневном раду и које се корелације на том плану могу извести из правног оквира? Овај сет питања есенцијално се може везати за ширину те свеобухватне целине у којој уметност некада и сада и сва друга, материјална и нематеријална, остварена достигнућа човека као члана друштва, чине тек сегмент система управе који, пак, у многоме зависи од решења у другим ресорима под (у ширем смислу) управом државе. Другим речима, разноврсне области културе, у којима држава (уз мању или већу помоћ других сектора, пре свега цивилног али и приватног сектора) креира и спроводи културну политику, на самом плану спровођења у многоме зависе од праваца који се развијају у другим ресорима као што су економија, државна управа и локална самоуправа, те рад и социјална политика (нпр. питања припадљивости, третмана стручњака из различитих области културе и уметника као државних чиновника), просторно планирање, заштита

⁹ Измене и допуне „Закона о култури“ донекле су биле важне за трансформацију завода за заштиту споменика културе јер је девет од 14 завода имало статус „установа културе од националног значаја“. Ипак, до средине 2015. године када је рад на новом закону који се односи на непокретно културно наслеђе требао да почне да се захуктава већ је било познато шта ће се у „Закону о култури“ мењати и (отприлике) у ком смеру. Другим речима, за рад на закону о непокретном културном наслеђу није се морало чекати на усвајање Закона о изменама и допунама закона о култури јер закон о непокретном културном наслеђу укључује и низ других важних питања осим питања финансирања завода за заштиту споменика културе, што је најважнија импликација укидања статуса „установа културе од националног значаја“ која је озваничена Законом о изменама и допунама закона о култури.

природе, просвета, итд. Сажето, ова питања смо артикулисале у хипотезу да спровођење културне политике и њени ефекти у пракси веома често зависе од кретања у другим ресорима државне управе и локалне самоуправе при чему носиоци разноврсних културних делатности и сами имају потешкоћа у налажењу заједничког језика који би за исход имало ново „лансирање“ културе у смислу ресора у орбите већег друштвеног интересовања.

Други сет питања је нешто конкретнији у погледу питања самог управљања – из позиције доносилаца одлука (који би требали да уваже ставове струка) и из позиције струка (које би заједно и појединачно требали да дају инпуте доносиоцима одлука а на основу повратних реакција у комуникацији са јавношћу везаној за активности и програме). Он полази од питања на које су се начине реформе државне управе рефлектовале на позиционирање културе као скупа лепих активности којима се људи окрећу када остане времена и новца (што у свакодневници најчешће реферира на (уметничко) стваралаштво) те додатног чиниоца у бирократском апарату државне службе (што се у свакодневици често везује за (не)срећу живота у објекту или власништва објеката који се третирају као културно наслеђе). Како су се и установе културе поставиле у погледу своје улоге у подизању културног нивоа народних маса? Сажетије, други сет питања заправо чини оквир сагледавања права као инструмента друштвене промене. Култура је шири оквир у коме је и право уткано. Међутим, законодавство, као правно-политички инструмент културне политике, представља важан фактор у повезивању културе са другим ресора јавних политика¹⁰ –

За само формулисање ових сетова питања, као и хипотеза чије су формулисање ти сетови питања омогућили, суштински важне су нам биле теорије из области антропологије јавних политика и антропологије права превасходно кроз разумевања права као израза моћи. При томе,

10 Међуресорно повезивање је једна од тема у домаћем јавном дискурсу од почетка 21. века а када је реч о ефектности јавних политика. На теоријском плану ова разматрања представљају кључни аспект разматрања у погледу менаџмента у култури (видети нпр. Ђукић - Дојчиновић 2003 и Ђукић 2010). На практичном нивоу, у великом броју формалних и неформалних разговора које смо обавиле са актерима из различитих ресора и сектора током реализације овог пројекта 2017/2018. године, већ почетно питање а *propos* функционисања ресора (чак и формулисано у лежерном тону) буде искра за примере добрих и лоших пракси са људима из других ресора. У већини случајева ти примери су се сажимали у исказивање, мада не ретко тек начелне, потребе за изналажењем заједничког језика са другим ресорима да би сами напори актера да се ангажују имали више смисла. Већим деловима ти ставови су полазили од разумевања појма културе у њеном ширем смислу а коју је и Маркс у „Париским списима“ разумевао као базично важном за успостављање нових односа упроизводњи.

у виду смо имале и „обичајно право“ у пракси актера.¹¹ На присуство обичајног права у садашњим праксама како установа културе тако и државних органа и на локалном и на републичком нивоу и разговорима које смо обавиле су указивали и сами представници установа културе и државних органа. Такође, важне су нам биле и правне теорије нарочито у погледу сагледавања права као инструмента друштвене промене. При томе смо на уму имале и концепт одрживог развоја у коме су, према савременим поставкама, политика, економија, животна средина и култура основни стубови развоја а чије остваривање полази од локалних заједница.

Методолошки, у погледу оба сета питања која смо поставиле у процесу разрада хипотеза, сами прописи (устави, закони и подзаконска акта) су се искристалисали као наративи, језиком примереним епохи артикулисани одговори на питања око чијег је решавања постојала воља (Партије) али и одређени (у мери у којој је Партија практично дозволила) друштвени консензус. Прописи јесу и документа која су актери дужни да примењују у пракси. Документи, уопштеније, већ вековима представљају солидну основу сагледавања друштвених процеса јер говоре о пожељним и непожељним понашањима чланова заједнице са бројним меандрима у погледу ефеката; они су извор у сагледавању како друштво и заједнице у њему функционишу. Документи су у различитим академским дисциплинама третирани као класификациони изуми, реторички алати и дискурзивне формације које ојачавају један дискурс а ућуткују други. У савремено доба документи су посебно важни јер „документ 'хвата' имагинацију и посвећеност. Документ је интензивно важан за све који су укључени у његово стварање. (...) Документи стварају везе и смисао.“ (Riles 1999: 815-816). Те везе су кључне и у имплементацији јавних политика у којој су, како је речено, закони основ деловања. Стога смо правна документа (законе и подзаконска акта) која обликују понашања заинтересованих страна али и грађана (који не морају *per se* да буду заинтересовани за ресор културе) сагледавале као примаран извор знања коме су допуну чинили пре свега групни али и индивидуални интервјуи са актерима у култури и доносиоцима одлука превасходно на локалном нивоу.

11 Обичајно право се може одредити као скуп обичаја, правила, друштвеног понашања „који делују као самосталан извор права при регулисању односа између људи и у људским заједницама; настало је спонтано у ужим или ширим друштвеним заједницама (породица, род, племе, насеље, шира област па и држава). У друштвима са државном организацијом, обичајно право је координирано законском праву и за његово важење и примену није потребно признање од стране законског права (права државе).“ (Павковић и Наумовић 2014: 15)

Правни акти сами чине одређену временску ленту у настојањима да се утврде корени одређених образаца понашања који су успели да се уткају у праксу а као што су догађаји битни за садашња поимања културе као ресора (у коме јавна културна политика (треба да) пружа смернице). Наше полазиште у временској ленти јесте формирање државе Југославије (чији је део Србија била) републиканског типа уређења јер такав приступ државном уређењу није промењен ни у садашњој самосталној (Републици) Србији али јесте чинио промену у односу на предратну Краљевину. Додатно, у условима мањка живих сведока који би могли да пруже извесну потврду временске ленте догађаја али и можда нешто другачија виђења, прописи јесу и та „тврда дескрипција“ која је одредила навике у деловањима актера било у домену државне управе и локалне самоуправе било у домену културе као ресора који спаја уметничко савремено стваралаштво и бригу о културном наслеђу. Стога смо анализом садржаја прописа у области државне управе и локалне самоуправе те области културног наслеђа као једног сегмента ресора културе (који, пак, утиче на савремене уметничке и научне перспективе јер обезбеђује учења о заједничким значењима) настојале да реконструирамо концепције система, његову хоризонталну и вертикалну димензију и како се оне преламају на културу.

Наиме, ради што ефективније законске регулативе, у смислу да она на које ће директно да утиче, омогући адекватно функционисање и различите видове „користи“, неопходна је да постоји вертикална и хоризонтална димензија процеса креирања закона. Вертикална подразумева укључивање различитих нивоа власти у тај процес, свих оних који ће бити у обавези да закон примењују. С друге стране, хоризонтална се односи на сарадњу различитих ресора да би се закон који се креира, ускладио са постојећим законима из других области. У супротном, косо би се са постојећим и онемогућио његову практичну примену (ниједна област управљања није сама за себе, већ функционише у садејству са другима). С тим у вези, најпре смо пажњу посветиле организацији државне управе и њеним органима како бисмо указале на то да је култура у послератном периоду континуирано била један од управљачких области/ресора државе и Републике Србије и да је поготово у 1970-тим годинама хоризонтално и вертикално повезивање актера било омогућено кроз систем друштвеног планирања (сусретно планирање). Истовремено, полазећи од тога да су при органима власти (пре свега народним скупштинама) и управе постојала тела чији су задаци били праћење стања у датим областима што је укључивало праћење прописа, предла-

гање нових и њихово усвајање, те су та тела имала утицај на културну политику и њену имплементацију.

Паралелно са тим пажњу смо посветиле и локалним органима власти као актерима који директно или индиректно утичу на рад како установа културе тако и удружења и локалних стваралаца. Ова пажња проистиче из разумевања, које се у Европи може пратити и од 1990-их, да су локалне заједнице и локалне инстанце власти и управе (као управни представници и заступници (својих) локалних заједница активни доприносиоци остваривању одрживог развоја не само на локалном већ и на националном нивоу (Стојановић 2018). У том смислу, покушале смо да разговарамо са представницима јединица локалних самоуправа као и представницима регионалних развојних агенција као нових актера на плану имплементације јавних политика. Међутим, сам одзив на позиве за учешће у разговору фокус група је био толико мали да се ти разговори могу „свести“ на сетове индивидуалних интервјуа у којима су се учесници једни на друге надовезивали у истицањима добрих и лоших пракси у „својим“ општинама и градовима.¹²

Осим анализе прописа, а имајући у виду да се обрасци понашања „канонизовани“ у прошлости у многоме одржавају у деловањима садашњих актера (како на плану државне управе и локалне самоуправе тако и на плану ресора културе), било је неопходно разговарати са представницима тих актера а посебно онима чији је свакодневни опис посла везан за саме институције. Разлог таквој „селекцији“ лежи у значају који се последњих година у културној политици у Србији даје институционализованим облицима деловања актера. У „Закону о култури“ се као „субјекти у култури“ препознају установе културе и репрезентативна удружења која су институционализована форма за рад самосталних уметника и

12 Одабрани приступ фокус-група разговора подразумевао је праћење „правила“ да је разговор учинковит са релативно мањим бројем учесника (8 до 12) те су и позиви за учешће представника општинске/градске управе задужених за послове културе те представника одељења за друштвене делатности, послати на адресе 40-ак јединица локалне самоуправе и то у два наврата – маја и новембра 2018. године. Критеријуми одабира за слање позива били су да у самим фокус групама однос општина и градова буде уравнотежен те да се, поред рада одељења за друштвене делатности, у самој јединици локалне самоуправе препознају настојања да се ресору културе приђе из угла његовог (потенцијала) за одрживи развој јединице локалне самоуправе. Укупан одзив је осам представника јединица локалне самоуправе и једне представнице регионалних развојних агенција. При томе, треба направити ограду и рећи да су развојне агенције релативна новина у Србији, почела са формирањем од 2007. године, те с обзиром на њихов законски положај као „друштва са ограниченом одговорношћу“ и даље не располажу са одговарајућим бројем кадрова да могу да се одазову на све позиве за учешће у различитим активностима посебно у „сезони“ апликација за различите фондове те финансирања годишњих активности.

професионалаца у култури. При томе, (ре)афирмација рада установа тако да њихова обављања основних делатности дају више резултата према споља представља значајан изазов за културну политику, посебно њено спровођење. То је посебно видљиво у области културног наслеђа јер обављање стручних послова подразумева низ радњи које заправо не морају сасвим, у свим својим стручним детаљима, бити јасни јавности али резултати тих радњи, сасвим јасно морају да омогуће боље разумевање процеса чији су конкретни „резултати“ материјална добра и нематеријални елементи те приступ јавности, уз адекватне презентације прилагођене различитим друштвеним групама а како би се грађанима омогућило да буду у контакту са остварењима својих предака изводећи из њих различите закључке али и различите инспирације за своја деловања у садашњости. У том смислу, иако смо у процесу прегледа регулативе која се директно или индиректно односи на ресор културе идентификовале области савременог стваралаштва у којима се и данас изражава потреба за посебном, савременом, регулативом¹³, ограничиле смо се на област културног наслеђа у којој већ око 15 година настојања да се регулатива осавремени нису плодносна. С обзиром на теме проистекле из досадашње регулативе, „појединачно“ смо спровеле групне разговоре са представницима музеја и завода за заштиту споменика културе, појединачне разговоре са представницима архива, те заједнички разговор са представницима архива, музеја и завода за заштиту споменика културе. Та питања ће бити подробније обрађена у поглављу „Културно наслеђе и регулатива“.

Антрополошкиње права Кутин (Coutin) и Ингвесон (Yngvesson) указивале су на то да су право и етнографија „форме технократског знања“ (видети: Bruce-Jones 2009: 243). Сама наша поставка да прописи представљају на неки начин окамењене изразе друштвеног консензуса, те да изјаве актера датих у различитим поставкама (фокус група) на различите начине рефлектују праксу која произилази из „окамењених“ израза друштва, одредиле су да наш примарни приступ буде правна етнографију, која подразумева „сакупљање и опис чињеница у неком друштву, које се могу означити као правне, а испољавају се као изричите објаве (било писаних или усмених закона, правила, изрека, обичаја), праксе или радње (појединаца и група) и представе или веровања, као и њихови пратећи симболи.“ (Павковић 2014:6). Правна етнографија омо-

¹³ На пример у протеклих готово 25 година се говори о „Закону о позоришту“. На нивоу савезне ФНРЈ је такође постојао „Закон о позоришту“. Даље, иако је 2011. године донет „Закон о кинематографији“ говори се о могућности да се он мења. Ова област је такође била регулисана у доба ФНРЈ. Најзад, и област издаваштва је у више наврата од 1956. године до данас била предмет интересовања законодаваца.

гућила нам је да користимо и приступ који антрополози јавних политика истичу као пробитачан за „хватање“ слика и обриса архитектуре моћи јер разматра језик који се користи(о) изражавајући дискурсе у позадини јавних политика. Овај приступ Раијнхолд (Reinhold) је назвала „проучавање кроз“, а према Шор и Рајт, са собом повлачи мулти – положајне етнографије које прате повезаност различитих организационих и свакодневних светова кроз јавну политику (Shore and Wright 1997:14).

При томе, у виду смо имале да се према једној групи теоретичара права, правни оквир у једној земљи види као огледало друштва, док се према другој групи теоретичара правни оквир види као облик друштвене медијације, односно начин или група начина за посредовање, концептуализовање, дефинисање и евалуирање друштвеног искуства. (Cotterrell 2001:8498-8499). Право је део друштва и развија се у складу са променама које се у друштву одвијају (Gessner 2001). При томе, задржавајући се на простору Србије, у старијем законодавству (нпр. Душанов законик) уочава се настојање да се сви односи у земљи уреде законски, али је у примени, нарочито у погледу увођења нових института као што су поротни судови, долазило до попуштања пред животним приликама у којима су обичаји представљали важна упоришта (Павковић 2014: 16-17). У новим животним приликама људи, њихових заједница и државе (Републике Србије) по завршетку Другог светског рата, писано (државно) законодавство носи реминисценције обичајног права (препознавања навика грађана у међусобним односима а који су у вези са правним системом, као и реторичког алата везаног за обичајно право).¹⁴

Осим тога, закони се усвајају, мењају, допуњују или сасвим престају да важе у одређеном тренутку. Нов закон, па и измењен закон, рефлектује (тадашње, што може бити и садашње) перцепције промене; оно што пише у закону (и у подзаконским актима) *de facto* и *de jure* говори и о ономе шта се десило (па је било потребно донети нови закон или изменити и допунити постојећи) и/или о ономе што се перципира да се може десити (подстицајне и/или казнене одредбе). Антрополошки поглед на право, још од еволуционистичких теорија из 19. века, односио се на правила и процесе који регулишу друштвени живот, било да је реч о формалним правним системима и праву националних држава било да је реч о правном поретку села, дружина и урбаних комшилука – ме-

14 То се уочава нпр. у поставкама права прече куповине материјалног (покретног и непокретног) културног наслеђа с тим да то право има држава а у случају да се власници или њихови наследници не одлуче да задрже покретност или непокретност за коју је утврђено или се претпоставља да има својства историјских, културних или уметничких вредности, прихватајући и обавезе које из власништва проистичу (брига, чување и одржавање) те друга ограничења имовинских права (доступност јавности).

ста у којима обично недостају специјализоване правне институције и кодификована правила. Од 1980-их јача разумевање права као облика моћи, а у новијим истраживањима сагледавања односа између права и културе, права и језика и раскршћа плуралних правних процеса укорењених у заједници, држави и региону. (Merri 2001: 8490 – 8491) Инспирисани марксистичком и фукоовском теоријом као и покретом критичких правних студија (у оквиру којих се тврдило да право пре рефлектује интересе доминантних група него просту логику правног резоновања), антрополози су испитивали начине на које право подржава односе моћи у ширем друштвеном контексту. Пажња према начинима на које правне форме и институције упражњавају моћ, дају легитимитет моћи и одупиру се успостављеним формама моћи води ка интересовању за начине на које се закони стварају и намећу као и за лингвистичке и друштвене размене које се одигравају у судницама, полицијским станицама и адвокатским канцеларијама. Закони имају моћ која обликује правну свест појединаца. То се односи на начине на које људи себе виде дефинисане кроз и унутар права, људска права која могу оценити и своја овлашћења да у споровима траже правне лекове. (ибид) Само сачињавање закона је предмет преговарања група заинтересованих страна у коме оне заступају мишљена о питањима која закони треба да поставе, односно на које закони треба подстицајно или казнено да одговоре. У контексту односа законодаваца / креатора закона¹⁵, инсистирање на термину „субјекти у култури“ указује на схватање да је право надмоћно, да баш оно има моћ да реши све недоумице које шаренолик скуп актера у култури може да има али из различитих разлога не успева да дође до консензуса, али и есенцијално неразумевање да развој културе (и у ужем и у ширем смислу) почива на партнерству а не на субординацији. Осим тога, однос законодавног тела (скупштине) према законима у култури у Србији, тачније долажење на ред у скупштинској агенди показује (не) моћ актера уз домена културе укључујући и само Министарство културе и информисања. Међутим, антрополошка истраживања су показала да иако право често ојачава постојеће аранжмане моћи, кроз своје институције и дискурс права оно ипак може обезбедити и авеније отпора.

Сагледавање права као израза моћи повезано је са (у правним и социолошким теоријама, међу различитим филозофским оријентацијама као и међу правним културама) контраверзним питањем права као инструмента друштвене промене. У модерним друштвима, у која се и друштво

¹⁵ у случају реора културе у Србији кључна је улога Секретаријата Министарства културе и информисања као унутрашње организационе јединице у Министарству надлежне пре свега за административне послове.

у Србији може убројати, тржишне економије настоје да својим структурама дају или да им ојачају правну подршку, покрети одоздо и цивилно друштво теже јачању грађанских права и на пример између осталог регулацији по питањима животне средине, док организовани криминал ради по својој агенди постављајући сталне изазове администрацијама да изнађу софистициранија правна решења. Друштвена промена је производ или фактор уз на пример конфликте, економске притиске, политичке и идеолошке преференције, технолошко или природно окружење. Сваки од ових фактора има тежину која га може учинити јединственим или преовлађујућим 'узроком' друштвене промене. У разумевању права и друштвене промене могу се разлучити схватања према којима коме је право само једна од или независна варијабла у друштву а класне структуре, нивои економског развоја, култура, род, итд. објашњавају специфичне карактеристике правних институција и њихових промена; а насупрот стоји схватање права као алата за надзирање друштва у сваком могућем смеру а с обзиром на то да је људско понашање углавном одређено постојањем правних правила и санкција. (видети: Gessner 2001).

Друштвене промене углавном започињу с идејом да само ако јасно размишљамо и правилно управљамо стварима, постоји могућност континуираних побољшања друштвених услова. Кретање ка бољем стању овоземаљских послова је суштина идеје прогреса (Merryman 1977: 461). Током 1960-их и 1970-их грађански покрети у многоне оријентисани ка питањима људских права су за исходе имале бројне промене на плану легислативе у различитим областима при чему су знања из различитих друштвених наука пружала потпоре за такве промене. Антиципирајући могућност таквих промена, Еуген Ехрилх је још почетком треће деценије 20. века¹⁶, поставио концепт „живећег права“ у смислу да је право живо у друштву, да му ништа људско није страно и сваки човек је његов део, те да су право и друштво у сталном покрету са узајамним интеракцијама. У свом каснијем раду Ехрилх је истицао да друштвени поредак није фиксан и непромењив. „Он је константан ток. Старе институције нестају, нове се стварају и оне ће наставити да стално мењају своје садржаје. Брак данас није што био... Потребе модерних великих градова су донеле велика грађевинска предузећа која се пре пола века нису ни помињала а сада су у процесу трансформисања земљопоседништва у градовима. Све укупно, нове врсте уговора се морају правити... Штавише, нови услови такође значе нове конфликте интереса, нове типове

16 У књизи *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, према Таманахи, „живописном и вишестраном извештају о правној промени у друштву“ (Таманаха 2011:298)

размирица, који захтевају нове одлуке у правним одредбама.“ (Ehrlich 1922: 139-40, наведено из Тамапаћа 2011: 301) Враћајући се за тренутак на 1960-те и 1970-те, осим што је одвела ка препознавању друштвених наука као извора знања на којима се право може позиционирати као важан чинилац друштвених промена истовремено пружајући могућности за боља разумевања процеса макар у неким сегментима друштва, ова ера је одвела ка повезивању правног система са препознавањем и заштитом друштвених интереса – захтева који се постављају у име људи, група и институција у друштву је део социолошке јуриспруденције (енгл. *sociological jurisprudence*) која је, у САД, рефлектовала питања друштвеног инжењеринга кроз право. Социолошка јуриспруденција предвиђа две врсте активности: идентификацију и евалуацију друштвених интереса који су у игри и разјашњење принципа за унапређење тих интереса правним средствима (Merryman 1977: 465).

С обзиром на дебате вођене у социологији права о томе да ли је право резултат промена захтева у друштву или је оно покретач промена¹⁷, може се рећи да постоји консензус да је право кључни инструмент у дешавању промена. Ипак, право и друштво нису подударни. Нормативна очекивања су по дефиницији другачија од друштвеног понашања а у свим друштвима постоје одређене тензије међу њима. Јазеви постоје између виших судова и дневне правне праксе, између законодавне праксе и административних рутина, као и између правно релевантног понашања у различитим стратумима у друштву. И даље је веома дискутабилно колико право може променити укоренење традиције и/или навике као што су однос према странцима или маргинализованим групама, коришћење аутомобила, или, да приближимо теми нашег истраживања, третирању (сектора) културе као дела базе а не надградње, третирању културног наслеђа као ресурса а не декорације која се може користити у различите сврхе, те бољем разумевању важности уметности у когнитивним процесима и деце и одраслих. У друштвеним наукама објашњаван је опсег понашања комфорних са правом. Према Хобсвој линији мишљења, наглашава се рационални избор - право је инструментално ефективно ако је понашање повиновања праву корисније него девијантно понашање (видети: Posner 1992). Под јаким утицајем Диркема и Парсонса, многи савремени социолози су склони објашњавању правног понашања као израза вредносне структуре коју деле сви чланови друштва - правна правила се следе када су подржана таквим

17 Vago S 1997 *Law and Society*, 5th edn. Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ, Macaulay S, Friedman L, Stookey J 1995 *Law & Society - Readings on the Social Study of Law*. Norton, New York, Roach Anleu S 2000 *Law and Social Change*. Sage, London

вредностима а одбацују када нису (видети нпр: Parsons 1951). Антропологија се посветила томе да људске праксе преточи у моделе (Riles 1999:807) а та посвећеност ју је учинила кључном за правне процесе посебно у контекстима концепта правног плурализма и међународног права (v: Bruce-Jones 2009, Jovanović 2011).

Реформе права, суштинске за (про)активан однос права и културе, према мишљењима многих укључују три врсте реформи које се могу сажети у речима „крпљење“ (енгл. *tinkering* што се односи на прихватање постојећег правног система, тежњи да он и даље буде оперативан уз повремена прилагођавања да би се побољшала ефикасност); „слеђење“ (енгл. *following*, што се односи на врсту реформе права са интенцијом да се правни систем прилагоди друштвеној промени); и „вођење“ (енгл. *leading* што се односи на то да право предводи промене у друштву). Ипак, многи и наглашавају то да право предводи промене те, по њима, ако се право користи како треба, оно није само пуки одговор на развој већ је инструмент његовог остваривања. (Merryman 462-463). Ове три врсте реформи нису искључиве и друштво се може определити да их комбинује. При томе, крах комунизма у источној и југоисточној Европи рефлектовали су се на пажњу међународне заједнице према питањима реформи у којима кључна питања јесу управо она везана за људска и грађанска права а којима је сама међународна давала значајне асистенције „са стране“.¹⁸

18 Стране асистенције су се углавном кретале кроз активности Светске банке, регионалних банака, великих невладиних организација и фондација, Америчке агенције за интернационални развој (US Agency of International Development, USAID), итд. Светска банка је на пример у периоду од 1992. до 2012. подржала реформе правних система у великом броју држава широм света. У Европи, према извештају Светске банке „Initiatives in Justice reform 1992 – 2012“ подршка се претежно односила реформе система правосуђа и рада судова. У оживљавању међународне помоћи реформама али и социо-правних студија једна од кључних покретачких сила био је „пројекат демократије“ који се може повезати са обнављањем идеје владавине права те покретима грађанских права из 1960-их и 1970-их. Међународна заједница је направила велике помаке у спецификавању норми људских права и створила машинерију за међународну подршку спровођењу људских права те обезбеђивању да интернационално препозната људска права постану део дискурса домаћих јавних политика у многим државама. Друга важна сила била је оличена у економским реформама некадашњих комунистичких земаља које су започињале транзицију ка тржишној економији што је укључивало питања либерализације тржишта, стандардизације и приватизације. У контекстима социо-правних студија и покрета „право и развој“ за будућа истраживања остају питања као што су: какве су користи друштвени интереси имали од права и правног поретка и како се (друштвени) интереси могу мобилисати да изграде и уткају владавину права обезбеђујући да правни поредак није само у служби јаких и богатих? (Trubek 2001: 8445). У контексту закона и културе у Србији овим питањима се додаје и питање остваривања права на културу, гаранованог у свим уставима донетим од завршетка 2. светског рата.

Конверзије права у инструмент друштвених промена као и конверзије питања која се постављају у друштву у акте (који дефинишу положаје и деловања појединаца у друштву, и то не само у државама којима је била потребна међународна подршка да би се правни оквири јавних политика унапредили те да би се реформисао и систем правосуђа, већ и у државама у државама које су одлучиле да учествују у пружању подршке онима којима је помоћ у реформама била потребна) водиле су ка поставкама анализа утицаја регулативе (енгл. Regulation Impact Assessment). Реч је о скупу приступа чије се полазиште налази у захтевима да се уз предлоге регулативе прилажу и пројекције трошкова које носе сама израда предлога као и процес примене нове регулативе (Dunlop and Radelli 2017). Циљ јесте да се јавне политике учине ефективнијим али доношење нове регулативе не мора да буде најисплативија опција. Међутим, велики број реформа које државни органи покрећу базирају се управо на праву а да би остварили циљеве својих јавних политика.¹⁹ На семинарима посвећеним јачању капацитета у органима државне управе за креирање и спровођење ефектних јавних политика које је током друге половине 2017. године организовао Секретаријат за јавне политике Републике Србије, упркос наглашавању предавача да је регулаторна опција тек једна од опција интервенција које се могу извести зарад унапређења јавних политика, на практичним вежбама већина учесника (представника државних органа Републике Србије) прибегавала је управо регулаторној опцији.²⁰

(Не)предвидивост понашања чланова друштва утицало је на разумевање важности комбиновања регулаторног и других инструмената који могу бити комплементарни или чак и кључни за имплементацију јавне политике²¹ јер законодавство понекад може имати мање ефекте него само-регулација. Другим речима друштвена регулација се одвија 'у сенци права' али није монополизована правом. Право се и даље сматра

19 У опису приступа студија јавних политика на које антропологија јавних политика критички реагује Шор и Рајт су експлицитно навели „Тема се „смешта на политичку агенду“, дефинише, *помера кроз легистлативу* и извршне гране владе где се предлажу алтернативна решења која се анализирају и чине легитимним, изабраним и рафинираним, извршна тела и агенције имплементирају решења која заинтересоване стране константно изазивају и ревидирају; и најзад, ако је процес стварања јавне политике у доменима менаџерски софистициран, он обезбеђује средства евалуације и ревизије примењених решења. Shore and Wright, наведено дело, 38. Курзив додат.

20 Непосредно опажање ко-аутора ове студије, Вукановић, која је такође била један од полазника семинара.

21 Видети на пример Daintith T (ed.) 1988 *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*. Walter de Gruyter, Berlin, New York, Gunningham N, Grabosky P 1998 *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Clarendon Press, Oxford.

корисним, чак и кључним елементом у процесима друштвене реформе, али радикалнија друштвена промена не може бити остварена само правним средствима. Економски подстицаји, структурална и институционална подршка као и едукативни програми истичу се неопходним за успешне стратегије имплементације. У новије време се као ефектан приступ истичу тзв. бихејвиорални увиди (енгл. *behavioral insights*) који полазе од разумевања како људи заправо доносе одлуке и на тај начин доприносе усмерености и ефектности решења јавних политика. (ОЕЦД, Европска Комисија).

Ова студија је фокусирана на две основне теме подједнаке важности. Једна је садржана у питањима управљања уопште на савезној, републичкој и локалној инстанци власти (с тим да је обим легислатива условио тек овлашно сагледавање покрајинског нивоа власти), као и питања управљања културом на наведеним инстанцама државне управе. Друга је садржана у питању односа права и културе а нарочито улози права у остваривању друштвене промене тако да ресор културе буде спона којом се јача четврти стуб савремених концепција одрживог развоја – културу.

Акти који су везани за питања управљања рефлектују сам систем функционисања друштва и државе. У том смислу, прва основна тема обрађена је у поглављу „Управљање и култура“. Перцепција да прописи у значајној мери расветљавају сам систем у држави са рефлексима на друштво, је била кључна за то да нас не обесхрабри величина обима и разноврсност самих прописа који се односе на органе власти и органе управе као и питања везаних за културну изградњу и остваривања културних делатности. Међутим, управо стога што овим питањима до сада није поклањана опсежна пажња, акценат у овим поглављима смо ставиле на обезбеђивању тзв. „тврде дескрипције“ тачније пружању етнографије чија анализа даје исходе у формирањима знања (Geertz 1983). Читање аката и слушање актера нас је подстицало на рефлексije али смо се определиле да те рефлексije не елаборирамо превише детаљно јер је и сам подухват формирања етнографије обиман задатак.

У четвртом чину пажња је посвећена питањима културног наслеђа и регулативе. Ово поглавље почива на комбинацији анализе садржаја прописа који се директно односе на област културног наслеђа и анализе ставова актера изнетих претежно кроз разговоре у оквиру фокус група а

с обзиром на настојања да се област културног наслеђа регулише како кроз регулативу појединачно према врстама наслеђа тако и заједно за све врсте наслеђа.

Иако су у овим укратко описаним чиновима питања односа права и културе у многоме тек само начета, ипак је могуће извући одређене поуке и препоруке које чине део петог чина ове студије – завршних разматрања. Те поуке и препоруке, пак, не умањују потребу да се питањима односа права и културе приступа и у будућности. Пошто наше истраживање коинцидира са настојањима да се измени регулатива у ресору културе, потреба за поукама и препорукама се наметала у контексту спровођења нацрта „Стратегије развоја културе 2017-2027“ где је важно знати да је, иако нацрт још увек није усвојен, на њеној изради је било ангажовано Министарство културе и информисања што говори о интенцијама самог Министарства у догледној будућности. Са друге стране, само извлачење поука и препорука које сада стоје на располагању у процесима јавне културне политике, наводило је на додатна питања у контекстима (пр) оцена ефеката регулативе како из угла студија јавних политика и менаџмента тако и из угла питања која се постављају у правним теоријама и антропологији. Стога, и наш пети чин – завршна разматрања сматрамо заправо тек увертиром за будућа истраживања односа права и културе.

Управљање и култура

Према Платону, разлог стварања државе лежи у узајамном потпомагању људи ради задовољавања животних потреба и то на основу поделе рада јер се свако разликује по природним способностима (Платон 2002). Држава је, и некада и данас, сложен систем у коме се управљање базира на поделама и сарадњи. Поделе за циљ имају ефикасност и огледају се у подели на ресурсе у којима је и култура и подели према нивоима власти а у вези са тим је и подела на законодавну и извршну власт при чему правосуђе стоји независно и од интенција законодаваца и од интенција извршиоца власти. Сарадња, хоризонтална међу ресурсима и вертикална међу нивоима власти, је кључна у остваривању ефиката, квалитета у задовољавању различитих животних потреба грађана.

Од 1918. до 2006. године Република Србија је била део ширих држава: Краљевине СХС, Краљевине Југославије, република Југославије те Државне заједнице Србије и Црне Горе. У њеном саставу су и две покрајине – Аутономна покрајина Војводина и Косово и Метохија.²² За савремени систем управљања важно је указати на кључну промену која се одиграла по завршетку 2. светског рата – промену државног уређења: (предратна) Краљевина је постала република. У новој држави наглашавала се својеволјност удруживања а територијални принцип је поштован у контексту остваривања управљања новом и у новој држави.

Полазиште у постављању система управе у послератној Југославији кореспондира са (марксистичким) идејама да они који носе производњу (радници) треба да буду и они који ће управљати државом. Становиште да они на које се власт односи треба да буду активни у вршењу власти, да они који су „вековима стајали на маргинама или ван маргина управљања у држави“ управљају у њој, експлицитно је изнето у преамбулама „Општег закона о народним одборима“ („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 43/46) и „Закону о народним одборима“ („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 49/49).

Сходно примени територијалног принципа у организацији управљања државом, „они који су вековима стајали на маргинама или ван маргина управљања у држави“ су, у случају Србије, вршили власт и управљање на четири инстанце: савезној, републичкој, покрајинској/обласној и ло-

²² До Устава СФРЈ из 1963. године Косово и Метохија је третирано као аутономна област а потом као покрајина. Већа овлашћења покрајинама дата су у Уставу СФРЈ из 1974. године.

калној са тим да се о уставотворним питањима расправљало искључиво на савезном и на републичком нивоу.

Устав(и) и закони који из њих/њега проистичу чине основу функционисања система. Устави, како на савезном тако и на републичком нивоу, су (углавном) били и експлицитни у успостављању повратних спрега у управи. Сва власт је произилазила из и припадала народу²³ односно радном народу²⁴ те су са нижих инстанци долазиле иницијативе, мишљења и предлози које више инстанце власти уважавају у креирању практичних политика и њихове имплементације, док су са виших инстанци власти долазила основна начела власти и смернице управљања утемељене на идеолошкој оријентацији југословенске интерпретације марксизма²⁵. Устави на савезном нивоу су обезбеђивали остваривање заједништва у погледу права и дужности грађана, те јединство система на целокупној територији државе. Притом, у складу са политиколошким одредницама федералне државе према којима чланице имају ограничену сувереност, иако самосталне у разради и операционализацији власти и управе, републике нису смеле одсупати од начела, принципа па ни механизма функционисања система на савезном нивоу. Стога, и уставе које је доносила народна скупштина Србије заправо су својим већим делом пресликавали начела и устројство са савезног нивоа.

Почевши од Устава ФНРЈ (Сл. Лист ФНРЈ 10/46), који је следио Устав НР Србије (Сл. Гласниј НРС 3/47), култура се поима пре свега кроз препознавање слободе грађана да се изражавају, да се баве уметничким и научним стваралаштвом, да користе свој језик. Ова права су зајемчена и савезним и републичким уставима донетим 1963. године, с тим да се у њима у већој мери акцентује јемчење права народности – националних мањина, попут слободе изражавања своје народности и културе и употребе свог језика (члан 41, став 1 Устава СФРЈ из 1963) и у складу са тим, да свака народност – национална мањина има право да слобод-

23 Чл. 6 Устав ФНРЈ; чл. 7 Устава НРС.

24 Чл. 2 Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне народне Републике Југославије и савезним органима управе и органа; „Радни народ“ је израз који се користи и у Уставу СФРЈ из 1963. године (видети чл. 1 и 71) као и у Уставу СФРЈ из 1974. године.

25 Комунистичка партија Југославије, која је практични победник у (2. светском) рату на подручју некадашње Краљевине Југославије је 1948. године ушла у сукоб са Комунистичким информационом бироом (Информбиро) након чега је држава кренула путем несврстаности, односно не припадања ниједном од два доминантна политичка блока у свету – једном под контролом СССР и другом који су формирали западни савезници.

но употребљава свој и језик и развија своју културу (члан 43, став 1). У контексту права на слободно научно и уметничко стварање (члан 45, став 1), ствараоци научних и уметничких дела као и научних открића и техничких изума имају морална и материјална права на своје творевине (став 2). Сва та права су гарантована и у Устав СФРЈ из 1974. године а друштвена заједница је и даље била обавезна да обезбеђује услове за развитак научне, уметничке и других културних делатности. У Уставу СР Србије из 1990. године се гарантују лична политичка, национална, економска, социјална, културна и друга права човека и грађанина (члан 3). Као и у претходним уставима, јемчи се слобода стварања и објављивања научних и уметничких дела, научних открића и техничких изума, а њиховим ствараоцима морална и имовинска права (став 1 члана 33), као и слобода изражавања националне припадности и културе, и слобода употребе свог језика и писма (став 1 члана 47). Према члану 72 Република Србија уређује и обезбеђује систем у области здравства, социјалне заштите инвалидске и борачке заштите, друштвене бриге о деци и омладини, образовања, културе, заштите културних добара, физичке културе, друштвеног и јавног обавештавања.

Најзад, у Уставу СР Србије проглашеном 2006. године култура је поменута у више наврата. Осим гарантовања права на слободу изражавања (чл. 46) и права на слободу научног и уметничког стварања (чл. 73), а која су била гарантована и у ранијим уставима, значајно је што се култура разуме у смислу лепе и узвишене делатности коју треба подстицати (чл. 73, 81, 89, 97, 183, 190). Такође, важно је истаћи и разумевање важности културе за осећај припадности нацији, као целина наслеђених и у тренуцима савременог доба створених дела која се преносе са генерације на генерацију; (културни) идентитет је овде нешто што се сазнаје, негује, чува, наслеђује (чланови 13, 64, 79, 89, 97, 190); култура „припада народу – један народ једна култура“ (чл. 13, 80).²⁶ У Уставу је, дакле, прописан „простор деловања националне културе, прописан је и принцип по коме се треба односити према другим културама. Прописана је чак и мера.“ Брковић 2008: 72).

²⁶ У анализи „културе“ и „идентитета“ у Уставу Републике Србије Брковић је указала на то да се у уставним одредбама култура разуме и као „критеријум разлике између група“ (чл. 48, 79, 81). В: Брковић 2008: 61

За разумевање целокупног система управљања од важности је разликовање органа власти и органа управе, у односу на које независно стоји правосуђе чији је задатак да одржава и развија правни поредак у земљи. Органи власти су давали начела и смернице, преvasходно кроз законе, те су по рангу виши у односу на органе управе.²⁷ Иако је уставни поредак у Југославији релативно често мењан²⁸, овакво устројство у коме основ чине органи власти и органи управе, уз правосудне органе, суштински није мењан већ је целокупан систем рафиниран с обзиром на искуства из праксе. То у ствари кореспондира са приступом реформама који Меримен назива „крпљење“ (енгл. *tinkering*) а односи се на прихватање постојећег правног система, тежњи да он и даље буде оперативан уз повремена прилагођавања да би се побољшала ефикасност (Merryman 1977: 462-463).

Према Уставу ФНРЈ, највиши органи власти на нивоима савезне државе, република и у случају Србије АП Војводине биле су народне скупштине што је и данас случај. У сваком случају, народне скупштине су биле представнички органи што значи да их чине представници које је народ бирао на изборима те је тако народ практично и вршио власт. На савезном и на републичком нивоу народне скупштине су међу искључивим надлежностима имале да врше законодавну власт односно да доносе законе и друге прописе. Највиши орган управе на савезном нивоу је била Влада ФНРЈ са својим министарствима, секретаријатима,

27 Нпр., органи власти су могли укидати акте и одлуке органа управе али не и обрнуто. На инстанци НРС у члану 150 Устава стоји: „Народна скупштина НРС, односно Президијум Народне Скупштине, Народна скупштина АПВ, Обласни народни одбор АКМО и виши народни одбори дају опште смернице, указују помоћ и врше општи надзор над радом свих нижих народних одбора на својој територији. Влада НРС, Главни извршни одбор Народне скупштине АПВ, Обласни извршни одбор Обласног народног одбора АКМО и врши извршни одбори дају правац управне политике, указују помоћ и врше надзор над радом нижих извршних одбора.“ Међусобно односи органа управе су касније регулисани „Законом о државној управи“ (Сл. Лист ФНРЈ 13/56).

28 Нпр. по доношењу Устава ФНРЈ, у складу са опредељењем постављеним 1948. године, 1953. године донет је „Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне народне Републике Југославије и савезним органима власти“ Десет година касније, 1963. године, а пошто је руководство Југославије оценило да су у земљи ојачани материјална основа за њен развитак те социјалистички друштвени односи, донет је Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Даље, 1974. године, а након више уставних амандмана којима се рафинирао систем самоуправљања донет је нови Устав СФРЈ.

комитетима и саветима док је на нивоу републике то била Влада НРС са својим министарствима, секретаријатима, комитетима и саветима.

Даља разрада државне управе може се пратити преко закона о државној управи и о органима и организацијама државе управе донетих на савезном нивоу јер су они кључни за функционисање система, а пратили су их закони о републичкој управи и републичким органима и организацијама.²⁹

Почетком 1950-их на савезном нивоу су укинута многа министарства а уместо њих оснивани секретаријати, савети, комитети и дирекције као савезни органи управе. Ова организација савезних органа управе одржана је све до 90-тих година када се поново оснивају министарства. Другим речима, у периоду до 1990-их у регулативи која се односи на државну управу заправо варирају називи органа управе (комитети, секретаријати, савети) и, донекле њихови делокрузи (нпр. култура уз или изван просвете) али описи конкретних задатака углавном нису мењани (нпр. праћење стања у датој области, претресање прописа, координација рада државних органа посебно на савезном и на републичком нивоу, надзор над радом установа односно организација удруженог рада, прављење предрачуна и израда завршних рачуна, сл.). Међу органима и организацијама управе који су били задужени за поједине области, постојали су и они надлежни за управљање културом.

Област културе је после Другог светског рата формираној Демократској Федеративној Југославији била у окриљу Министарства просвете. После његовог укидања 31.1.1946. године надлежност за област културе преузео је Комитет за културу и уметност при Влади ФНРЈ.³⁰ Задаци овог комитета, прецизирани „Општом уредбом о комитетима Владе ФНРЈ“ (Сл. лист ФНРЈ 32/46) су: „старање о општенародној култури, о општенародним културним вредностима и помагању рада на подизању

29 Први закони и на савезном нивоу, датира из 1956. године – „Закон о државној управи“ („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 13/56). Уз „Закон о органима државне управе“ донет је „Закон о савезним органима управе“ (Сл. Лист ФНРЈ 13/56. На републичком нивоу уз „Закон о органима управе у Народној Републици Србији“ донета „Одлука о престанку са радом укинутих и отпочињања са радом републичких савета и органа управе утврђених Законом о органима управе у Народној Републици Србији“ (Сл. Гласник НРС 21/56).

30 Комитет је основан 8.2.1946. године на основу указа Владе ФНРЈ. Архив Југославије, Президијум Народне скупштине ФНРЈ (АЈ-15) –3-56, Указ о оснивању комитета при Влади ФНРЈ од 8. 2. 1946. Истим указом основани су: Комитет за школе и науку, Комитет за заштиту народног здравља, Комитет за социјално старање и Комитет за законодавство и изградњу народне власти. Комитети су били посебан облик савезних органа управе, осниван у друштвеним делатностима ради ефикаснијег руковођења. Наведено према: Хофман 2001

културе и уметности ... руковођење културним и уметничким установама општедржавног значаја; одржавање и унапређивање културних веза са иностранством; рад на одржавању тесне културне сарадње међу народима Федеративне Народне Републике Југославије“. Припремање и израда нацрта закона, уредаба и других правних аката, који се односе на културу и уметност, такође су били задаци Комитета. Комитетом је руководило председништво, чији су чланови били истакнути уметници и културни радници тога доба.³¹

У овом периоду руководећа улога Комунистичке партије у власти и управи је исходовала и стварањем апарата агитације и пропаганде чији је задатак био „да у рукама Партије и њених пропагандних установа концентрише ‘посредно или непосредно’ целокупан политички, културни, просветни и научни живот којим је требало да се руководи непосредно из партијских центара од централних, покрајинских или нижих партијских форума. Агитпроп апарат је требало да каналише све тежње становништва за културним животом и да спречи сваку тежњу или покушај Партији непријатељских елемената да културни живот потчине својим интересима.“ (Димић, 1988:36). С обзиром на то, Комитет је био надлежан да усмерава и контролише целокупно уметничко стваралаштво у земљи. Републичка министарства просвете (свих) република била су му подређена. Везе југословенских уметника са колегама и установама у иностранству биле су такође под строгим контролом те установе. У надлежности Комитета били су још расподела кадра у земљи и пружање материјалне помоћи уметницима. Стога је Комитет основао фонд намењен откупу уметничких дела, стипендирању талентованих стваралаца, лечење болесних уметника и помагање уметничких удружења. (Хофман 2001: 43-44) Архивска грађа показује да је Комитет поклањао велику пажњу уметничком школству, мајсторским радионицама и музичким школама.³² Организациону структуру Комитета чинило је четири одељења: Одељење за културу и уметност (које је координисало и организовало послове у вези позоришне, музичке и ликовне уметности, књижевности, музеја и галерија, фолклора и плеса); Одељење за културне везе

31 Међу њима су били Мирослав Крлежа, Оскар Данон, Бојан Ступица, Меша Селимовић, Иво Андрић у Радован Зоговић.

32 Сходно томе, нпр. у Србији је била донета „Уредба о школама за примењену уметност“ (Сл. Гласник НРС 20/49), а 1951. године Влада НРС је донела „Решење о стављању државних мајсторских радионица мајстора – вајара Томе Росандића, мајстора – сликара Мила Милуновића и мајстора – сликара Ђорђа Андрејевића – Куна под надзор Савета за просвету, науку и културу Владе НРС“ (Сл. Гласник НРС 21/51).

са иностранством³³; Одељење за правне и поверљиве послове које је углавном обављало административне послове; и Управно – статистичко одељење које је прикупљало и обезбеђивало различите податке од интереса за Комитет. Под окриљем Комитета деловале су и четири подручне установе: Југословенско драмско позориште³⁴, Савезно привредно предузеће „Југословенска књига“, Завод за ауторско-правно поседништво и Пословница за културно-уметничке приредбе.

Међутим, према извештају Комисије државне контроле „постојећа организација установе била је примитивна. Нису постојали савети за поједине уметничке гране, који би усмеравали рад, а није постојао ни дугорочни план рада Комитета и његових организационих јединица. Неке предвиђене организационе јединице (реферати за књижевност, позориште и фолклор нпр.) нису биле попуњене одговарајућим бројем службеника, док неке активности важне за тадашњу културну политику, као што су масовне манифестације и народно просвећивање, нису ни предвиђене постојећом организационом структуром. Као крупан недостатак наведено је непостојање посебне службе која би се бавила евидентирањем, прикупљањем и чувањем културног блага, како би оно било ближе ‘најширим народним масама’. Петогодишњим планом, усвојеним 1947. године, предвиђени су обимни инвестициони радови, као што су: изградња Државне опере, Модерне галерије и зграде „Југословенске књиге“, са штампаријом. Према извештају Комисије државне контроле, Комитет није располагао одговарајућим кадром способним да надзире и изводи радове, те самим тим план није испуњен.“ (Хофман 2001: 45) Стога је јуна 1948. године сачињен предлог нове организационе структуре Комитета са пет одељења али није познато да ли је тај предлог заживео у пракси јер су 11.12.1948. године Комитет за културу и уметност и Комитет за школе и науку обједињени у новоформираном Министарству за науку и културу.

Међутим, ово министарство је било кратког века. Уместо њега, 1950. године, формиран је Савет за науку и културу Владе ФНРЈ. Савети су били замишљени као колегијална тела која су координисала рад савезних и републичких органа управе, те је Савет за науку и културу руководио пословима просвете, науке и културе из надлежности савезне управе и координисао рад републичких органа надлежних за исте послове. Ра-

³³ На његовом челу је био Меша Селимовић. Ово одељење је руководило је радом културних аташеа ФНРЈ при нашим дипломатским представништвима, организовало гостовања наших стваралаца и промоцију њихових дела у иностранству, те страних код нас.

³⁴ Основано „Уредбом о оснивању Југословенског драмског позоришта“ (Сл. Лист ФНРЈ 65/47).

дом савета је руководио његов председник Родољуб Чолаковић који је имао ранг министра у Влади ФНРЈ а поред њега Савет су чинили министри република надлежни за ресоре просвете и културе као и председник Комитета за кинематографију Владе ФНРЈ. На практичном нивоу, Савет је пратио и усмеравао рад републичких установа просвете, науке и културе, затим прикупљао и обрађивао статистичке податке из ових области те руководио подручним установама. Такође, преко Савета су успостављани и одржавани контакти са научним, образовно – васпитним и уметничким установама у иностранству и страним културним и научним радницима. Временом, Савет је преузео и послове укинutih Комитета за фискултуру, Комитета за кинематографију те послове у области радиодифузије које је до марта 1952. године вршила Дирекција за информације. (Хофман 2006).

Доношењем „Уставног закона о основама друштвеног и политичког Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти“ 1953. године Савет за науку и културу је укинут. Његове послове је преузело Савезно извршно веће (чл. 12 ст. 1 алинеја 8 „Закона о спровођењу Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти“ (Сл. лист ФНРЈ 3/53).

У оквиру државне управе, сходно члану 4 „Закона о савезним органима управе“ из 1956. године, међу секретаријатима Савезног извршног већа јесте и Секретаријат за просвету и културу. Његов делокруг је прецизиран у члану 23 овог Закона: „Секретаријат за просвету и културу врши управне послове из надлежности федерације у области школства, просвете и културе, одржава везе са одговарајућим установама и организацијама других земаља и међународним организацијама, учествује у припреми међународних споразума у тој области и стара се о њиховом извршењу, и врши друге послове из надлежности федерације у области школства, просвете и културе, уколико поједини од тих послова нису стављени у надлежност других савезних органа управе. Секретаријат за просвету је вршио послове везане за руковођење Државне архиве ФНРЈ, Библиографског института ФНРЈ, Савезног завода за проучавање школских и просветних питања, Савезног института за заштиту споменика културе и Савезног завода за физичку културу.

Регулацијом рада Савезног извршног већа извршеној „Уредбом о организацији и раду Савезног извршног већа“ (Сл. Лист ФНРЈ 20/58), предвиђено је да у његовом оквиру постоји Одбор за просвету и културу који је претресао питања из ових области те Већу предлагао доношење одговарајућих закључака и мера; затим претресао нацрте закона и других

прописа и аката достављајући већу своје мишљење; предлагао Већу доношење одговарајућих аката и предузимање мера у вези с правом надзора које Веће врши над законитошћу рада самосталних савезних органа управе и самосталних установа и организација. У име Већа одбор је давао сагласност на правилнике и друге акте савезних органа управе и самосталних установа и организација за које је прописана сагласност Већа. Одбор је, у оквиру свог делокруга, могао тражити од савезних органа управе да припреме нацрте појединих прописа и материјале по питањима из делокруга одбора, и тражити од њих извештаје о извршавању савезних закона и других прописа.

Доношењем Устава СФРЈ 1963. године Савезно извршно веће остаје врховни орган управе. Међутим, оно је послове обављало у партнерству са одборима који су вршили послове из надлежности скупштине а у одређеним областима друштвеног и политичког живота. Међу њима је и Просветно-културно веће (чл. 165, ст. 1).³⁵ Ово веће равноправно са Савезним извршним већем претреса „питања од интереса за радне заједнице из области просвете, науке, уметности и других области културе, физичке културе, као и друга питања из тих области, те доносило законе и друге акте у тим областима.“ (чл. 175). За проучавање предлога закона и других аката и за претресање других питања из свог делокруга сва већа, укључујући и Просветно-културно веће, могла су образовати своје одборе (чл. 207)³⁶.

Средином 1960-их година донети су „Закон о савезној управи“ (Сл. лист СФРЈ 7/65) и „Закон о савезним органима управе, савезним саветима и савезним организацијама“ (Сл. лист СФРЈ 21/67, 50/69, 25/70). Међу органима управе убројени су секретаријати и управни савети, међу којима је и Савезни савет за образовање и културу (чл. 35, алинеја 2) који врши послове у области образовања, културе, а затим и физичке културе у школама (чл. 36).

Већ на почетку 1970-тих донет је „Закон о организацији и делокругу савезних органа управе и савезних организација“ (Сл. лист СФРЈ 32/1971). У њему, органи управе су: секретаријати, инспекторати, управе, заводи. Култура је заступљена у оквиру Савезног завода за међународну, науч-

35 Остала већа била су: Привредно веће, Социјално-здравствено веће и Организациони-политичко веће као већа делегата радних људи у радним заједницама. Савезно веће чинили су делегати грађана у општинама и републикама.

36 У складу са чл. 203, ст. 1, за разматрање општих питања политике и подношења предлога Скупштине о тим питањима, за проучавање предлога закона и других аката Скупштине, и за претресање других питања из делокруга Савезног већа образују се стални одбори Савезног већа.

ну, просветно културну и техничку сарадњу (чл. 20). „Законом о изменама и допунама Закона о организацији и делокругу савезних органа управе и савезних организација“ (Сл. лист СФРЈ 21/1974) савезним органима управе додају се савезни комитети са задатком да врше управне, стручне и друге послова у областима у којима треба обезбедити сарадњу, договарање и усклађивање рада са одговарајућим савезним, републичким и покрајинским органима управе и самоуправним и другим организацијама и заједницама по питањима од заједничког интереса. Један од њих је и Савезни комитет за науку и културу³⁷ у чијем су делокругу развој науке, технологије, образовања и културе и примењивање научних и техничких достигнућа у привреди и другим областима, као и на питања сарадње са другим земљама и међународним организацијама у области науке, технологије, образовања и културе, осим послова из наведених области који су стављени у делокруг другог савезног органа управе или савезне организације. За потребе Савезног комитета за науку и културу стручне послове је вршио и Савезни завод за међународну научну, просветно-културну и техничку сарадњу а у оквиру свог делокруга (чл. 12 алинеја ј).

Овај закон је потом у неколико наврата мењан и допуњаван да би 1978. године био донет нови Закон о организацији и делокругу савезних органа управе и савезних организација (Сл. лист СФРЈ 22/1978). У њему савезни органи управе остају: Савезни секретаријати, комитети, управе и инспекторати, док су заводи, дирекције, бирои савезне организације. Међутим, неки савезни комитети су укинута а међу њима је и Савезни комитет за науку и културу (чл. 47). Послове овог Комитета преузео је Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе (чл. 53, тачка 5). У овом закону се међу савезним организацијама налази и Савезни завод за међународну, научну, просветно-културну и техничку сарадњу (чл. 30, тачка 4), који је вршио стручне послове који се односе на припремање и извршавање међународних споразума о сарадњи СФРЈ са другим државама и међународним организацијама у области за које је овај завод надлежан, док је Архив Југославије, према чл. 45, вршио послове који се односе на прикупљање, преузимање, сређи-

³⁷ Чланове комитета постављало је Савезно извршно веће на предлог републичких и покрајинских извршних већа из реда функционера и радника одговарајућих републичких и покрајинских органа, односно организација, као и из реда заинтересованих савезних органа и организација и одговарајућих самоуправних и других организација и заједница и истакнутих друштвених, научних и стручних радника. Генерални директор Савезног завода за друштвено планирање члан је по положају Савезног комитета задруштвено планирање, а директор Савезног завода за међународну научну, просветно-културну и техничку сарадњу – Савезног комитета за науку и културу (чл. 43а).

вање, обраду, изучавање, заштиту и коришћење архивске грађе савезних органа управе и на стручни надзор над радом савезних органа у погледу архивске грађе којом располажу.

До даљих измена овог закона дошло је и током 1980-их година. С обзиром на измене извршене 1988. године, Савезни секретаријат за правосуђе је постао Савезни секретаријат за законодавство, правосуђе и управу (чл. 2, тачка 7). Међутим, у опису његових послова нема културе, нити се култура помиње као делокруг других секретаријата и комитета.

Почетком 1990-их, тачније 1993. године поново се установљавају министарства као савезни органи управе. Међу њима је и Савезно министарство за просвету и културу. Оно је као своје саветодавно тело имало Савет за просвету и културу³⁸ чији је задатак био разматрање свих значајних питања из делокруга овог министарства. После 2000-те године па све до окончања савезне државе 2006. године, култура није била у домену надлежности савезног нивоа власти.

Републички ниво управе

Организација управе на савезном нивоу рефлектовала се на организацију државне управе на републичком нивоу. Развој културе (у ужем смислу појма) је на републичком нивоу представљао значајан аспект рада органа власти и органа управе. Иако је у појединим периодима долазило до раздвајања и спајања културе са другим друштвеним делатностима (пре свега просвете и науке), преглед ових органа говори о континуитету старања о обезбеђивању културног развитка. На нивоу управљања, у НР Србији је 1950. године „Решењем о преносу послова из области културе и уметности из Министарства просвете на Министарство за науку и културу“ („Сл. гласник НРС“, бр. 13/50) култура је (са науком) издвојена из ресора просвете.³⁹

38 Тачка 1 Одлуке о образовању Савета за просвету и културу („Сл. лист СР Југославије“, бр.25/1993), а која је донета на основу Уредбе о образовању савезних министарстава, других савезних органа и савезних организација, 1993. године („Сл. лист СРЈ“, бр. 25/1993)

39 Износ финансијских средстава која се преносе са Министарства просвете на Министарство за науку и културу имала су бити утврђена у споразуму министра финансија са министром за просвету и министром за науку и културу. У оквиру истог споразума је било и питање преноса службеника. Министарство за науку и културу је овим решењем преузело под своје руководство низ установа са целокупним особљем и инвентаром. Реч је о: Академији ликовних уметности у Београду, Академији за примењену уметност у Београду, Школи за примењену уметност у Нишу, Музичкој академији са музичком школом у Београду, Државној музичкој школи „Мокрањец“ у Београду, Државној музич-

Када је реч о органима власти, на нивоу НРС, а како стоји у члану 9 „Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења Народне Републике Србије и републичким органима власти“ (Сл. гласник НРС 5/1953), републички органи власти (Народна скупштина НРС чији је извршни орган Извршно веће) у својим правима и дужностима између осталог су имали да „уређују питања од општег интереса за заједницу из области просвете, науке, културе, народног здравља и социјалне политике; обезбеђују основне услове за развитак просвете, науке и културе и за заштиту народног здравља; старају се о вршењу социјалних служби“ (чл. 9 ст. 1 алинеја 2). Одређене извршне послове врше републички органи управе према смерницама и под надзором Извршног већа.

Тада заправо долази до поновног спајања ресора. Извршно веће, чији је рад био регулисан „Уредбом о организацији и пословању Извршног већа“ (Сл. Гласник НРС 16/54), имао је сталне одборе⁴⁰ међу којима је био и Одбор за просвету и културу који је овлашћења која проистичу из делокруга сталних одбора вршио према Републичком савету за просвету и културу.

Републички савет за просвету и културу, тачније његов рад, био је регулисан „Уредбом о организацији Републичког савета за просвету и културу“ (Сл. гласник НРС 16/54). Према тој Уредби, савет је вршио послове друштвеног управљања од општег интереса из области просвете

кој школи „Станковић“ у Београду, Средњој балетској школи у Београду, Позоришној школи у Нишу, Народном позоришту у Београду, Позоришту лутака у Београду, Уметничком музеју у Београду, Етнографском музеју у Београду, Музеју „Доситеја и Вука“ у Београду, Пословници за културно-уметничке приредбе НРС у Београду, Народној библиотеци у Београду, Ансамблу народних игара у НРС у Београду, Заводу за заштиту и научно проучавање споменика културе у Београду са Одељењем за заштиту споменика културе у Новом Саду; Државном архиву у Београду, Балетској школи у Нишу, Средњој библиотекарској школи у Београду, Историјском музеју у Београду.

40 Према чл. 20 у оквиру свог делокруга стални одбори су: а) проучавали питања из надлежности Већа и износили их са својим предлогом пред Веће на претресање и одлучивање; б) старали се о спровођењу закона и других аката Савезне народне скупштине и Народне скупштине НРС, Савезног извршног већа, прописа и смернице Извршног већа и предлаже Већу мере за његово извршење; в) вршили су надзор над радом републичких управе и предлагали Већу укидање или поништавање прописа тих органа ако су у супротности са законом или другим прописом; г) у оквиру законом утврђених права и дужности Извршног већа предлагали су Већу ништење односно укидање незаконитих аката органа власти аутономних јединица, народних одбора, самоуправних установа и привредних организација, као и предузимање других мера за које је Веће овлашћено; д) предлагали Већу давање сагласности односно потврда на прописе и друге акте које доносе републички државни секретари, савети и руководиоци других самосталних републичких органа управе, установе и народни одбори, у случајевима када је сагласност односно потврда Извршног већа предвиђена прописима.

и културе.“ (чл. 1). У питању су одређени извршни и управни послови из надлежности републичких органа власти „које се односе на школе и друге просветне, васпитне, научне и културне установе, на наставу, општенародно образовање, предшколско образовање, физичку културу и ванармијско образовање и друге гране из области просвете и културе.“⁴¹

У складу са савезним „Законом о државној управи“ у коме је култури пажња посвећена у оквиру одредби које се односе на републичке савете⁴², републички „Закон о државној управи у Народној Републици Србији“ (Сл. гласник НРС 21/56) у чл. 25 међу републичким саветима наводи и Савет за културу. Извршно веће је одређивало број његових чланова а њих су бирале установе и стручне и друштвене организације наведене у члану 29 Закона.⁴³ Области у којима је за вршење одређених извршних и управних послова био надлежан овај савет одређене су у члану 34 Закона - опште просвећивање, физичка култура и спорт, радиодифузне службе, филм, издавачка делатност као и у друге области културе и науке⁴⁴.

41 У чл. 8 ове Уредбе прецизирано да у обављању својих задатака Савет користи иницијативу и сарадњу просветних и културних установа, стручних удружења, научних друштава и друштвених организација. Савет је могао да организује и подстиче јавне дискусије о просветним, културним и научним питањима, да врши анкете, да сарађује у циљу измене искустава са одговарајућим органима, просветних и културних установама и другим републикама ФНРЈ, да одржава у границама одређеним прописима везе са културним и просветним установама у иностранству и међународним просветним и културним организацијама (УНЕСКО) и др. Савет је на својим седницама могао давати препоруке за рад самоуправних установа, стручних и друштвених организација по свим питањима из области просвете и културе.

42 У чл. 63 стоји да су савети „извршно – управни органи који се оснивају у области просвете, културе, народног здравља и социјалне политике као и у другим областима у којима се примењује друштвено управљање. Поред извршних послова који су им одређени законом, савети врше и управне послове из надлежности народне републике у одговарајућој области. У вршењу управних послова савети имају положај, овлашћења и дужности државних секретаријата.“ Према чл. 64 „Извршне и одређене управне послове из надлежности савета врши колегијални орган (савет) а остале управне послове секретаријат савета. Савет одлучује о свим начелним питањима и о пословима друштвеног управљања у области за коју је основан, доноси прописе и врши друге послове који су стављени у његов делокруг. Савет може давати смернице за рад секретаријата.“ (и наставља се после у ставове 4, 5 и 6).

43 Савез културно – просветних друштава Србије, Српска академија наука у Београду, Матица српска у Новом Саду, Удружење универзитетских наставника и вануниверзитетских научних радника, Удружење књижевника Србије, Удружење драмских уметника Србије, Удружење ликовних уметника Србије, Удружење музичких уметника Србије, Удружење филмских уметника Србије и Централни комитет Народне омладине Србије. 44 Савет је, према ст. 2 овог члана, вршио права и дужности одређене чл. 46 „Закона о државној управи“ (што се заправо односи на вршење оснивачких права) према Државној архиви Народне Републике Србије, Заводу за заштиту и проучавање споменика културе и према Заводу за заштиту и проучавање природних реткости.

Савети су се оснивали и на нивоу аутономних јединица АПВ и АКМО (чл. 44). На нивоу општина као органи управе у областима у којима се примењује државно управљање су се такође оснивали савети (чл. 60), док су се на нивоу срезова оснивали секретаријати међу којима је био предвиђен и Секретаријат за просвету и културу (чл. 67).

Пратећи уставне промене из 1963. године, према „Закону о органима управе у Социјалистичкој Републици Србији“ (Сл. гласник СРС 16/65) послове државне управе Републике Србије вршили су републички органи: секретаријати, савети, заводи, управе, дирекције, комисије и инспекторати.⁴⁵ У, са њим усклађеним законом, „Закону о републичким органима управе“ (Сл. гласник СРС 16/65), међу републичким органима управе је и Републички секретаријат за културу (чл. 2, тачка 5). Он врши послове који се односе на: библиотекарство, архивску и музејску службу, заштиту споменика културе и заштиту природе; позоришну, музичку, ликовну и примењену уметност; филм, радио и телевизију; издавачку и новинску делатност; задужбине; културно-просветну и културнозабавну и друге делатности у области културе; прати материјалне услове рада и развој мрежа установа у области (члан 8).

Међутим, према „Закону о републичким органима управе и организацијама које врше послове од интереса за Републику“ (Сл. гласник СРС 18/1967) послове поменутог Републичког секретаријата за културу преузео је Републички секретаријат за образовање и културу (чл. 2, тачка 4). Он је вршио послове државне управе у сфери образовања и васпитања у школама свих ступњева, у предшколским установа, школама за образовање одраслих, центрима за образовање радника, радничким и народним универзитетима и домовима ученика и студената, стручног образовања у радним организацијама, библиотечку, архивску и музејску службу, заштиту споменика културе и заштиту природе, позоришну, музичку и ликовну уметност, физичку културу, филм, радио и телевизију, издавачку и новинску делатност, задужбине, информације (чл. 6). У из-

⁴⁵ Секретаријати су вршили послове у једној или више грана, тј. области управе; савети су вршили стручне, управне и друге послове управе; заводи су вршили послове проучавања и обраде стручних питања из одређене области државне управе, припремали материјале за потребе републичких органа, као и вршили одређене управне и друге послова из те области, а могу да проучавају питања и припремају материјале и за потребе радних и других организација у области државне управе за које су образовани; управе су вршиле оредђене управне послове који захтевају посебно организовану службу и самосталност у раду. За проучавање појединих питања, израду прописа, давање мишљења и предлога могу се у републичким органима управе образовати стручне комисије или стручни савети – чл. 87), дирекције, комисије и инспекторати. Сви ови органи су извештаје подносили Извршном већу (чл. 96) које је и вршило надзор над њиховим радом (чл. 78).

менама и допуна овог закона (Сл. гласник, СРС 52/1969) Секретаријат за образовање и културу добија и надлежност науке, па постаје Секретаријат за образовање, науку и културу, добивши још неке послове у надлежност, као нпр. културну сарадњу са иностранством (чл. 1 ст. 1 и чл. 4).

Почетком 1970-тих година „Законом о изменама и допунама Закона о републичким органима управе и организацијама које врше послове од интереса за Републику“ (Сл. Гласник СРС 51/71), поново се оснива Секретаријат за културу (чл. 1 ст. 2, тачка 5) који је преузео свршене и несвршене предмете у вези с пословима из делокруга Републичког секретаријата за образовање, науку и културу (чл. 14) .⁴⁶

Током 1980-тих у законима који се односе на организацију републичке управе⁴⁷ смењују се називи органа (комитет - секретаријат – комитет – секретаријат) али се делокруг се није суштински мењао: вршење послова управе у домену књижевног, музичког, ликовног и друга уметничка и културна стваралаштва; заштите културних добара; библиотечке, издавачке, сценско-уметничку и кинематографску делатност; задужбине; фондације и фондове; међународну сарадњу у области културе. Измена извршена „Законом о изменама и допунама Закона о организацији републичке управе“ из 1986. године подразумевала је брисање послова међународне сарадње.

По доношењу Устава Републике Србије (Сл. Гласник РС 1/1990), већ на самом почетку последње деценије 20. века, уместо некадашњих републичких секретаријата, послове државне управе обављају министарства и органи управе у склопу министарстава.⁴⁸ Сходно томе, Републички секретаријат за културу је наставио са радом као Министарство културе (чл. 30, тачка 11 „Закона о министарствима“). Оно обавља послове који се односе на: развој и унапређивање културе; заштиту културних добара; заштиту ауторских права; задужбине и друге прописане послове (чл. 21). За обављање послова Министарства културе важно је било

46 Овим законом пословима државне управе које врши Републички секретаријат за културу, који се односе на позоришну, музичку и ликовну уметност, филм библиотеку, архивску и музејску службу, заштиту споменика културе, издавачку делатност, додаје се културна сарадња са иностранством (чл. 6)

47 „Закон о организацији републичке управе“ (Сл. Гласник СРС 19/1982); „Законом о изменама и допунама Закона о организацији републичке управе“ (Сл. Гласник СРС 14/1986), „Закон о изменама и допунама Закона о организацији републичке управе“ (Сл. Гласник СРС 16/1988), „Закон о изменама и допунама Закона о организацији републичке управе“ (Сл. Гласник СРС 53/1989)

48 Видети чл. 1 ст. 1 „Закона о министарствима“ (Сл. гласник РС 7/1991)

доношење „Закон о делатностима од општег интереса у области културе“ (Сл. Гласник РС 49/92) као и посебних закона као што су „Закон о самосталном обављању уметничке или друге делатности у области културе“ (Сл. Гласник РС 39/93 и 42/98) и (нови) „Закон о културним добрима“ (Сл. Гласник РС 71/94).

Како је посебно наглашено у уставима (савезном и републичком) из 1963. године, скупштине, као носиоци власти, имале су своје одборе и већа која су непосредно сарађивала са извршним већима, као врховним органима управе. Скупштински одбори разматрају општа питања политике, прате и разматрају извршавање закона и других мера, а могу и сами да припремају предлоге закона и других аката и да их подносе скупштинским већима (чл. 14 - 15 Привременог пословника Републичког већа Скупштине СР Србије, (Сл. Гласник СРС 28/1963). Међу одборима 1963. је Одбор за просветно-културна питања (чл. 17, тачка 8).

У пословнику Скупштине СР Србије из 1964. постоји законодавно-правна комисија која разматра предлоге закона и других аката и подноси своје мишљење надлежном већу пре него што отпочне расправа у већу (члан 166). Одбор за просветно-културна питања остаје и у 1964. години. Пословником из 1974. су то Одбор за културне делатности⁴⁹ и Одбор за издавачку делатност и средства масовних комуникација⁵⁰ (члан 6, тачке 4 и 5 Пословника Просветно-културног већа Скупштине СР Србије, (Сл. Гласник СРС 19/1971). Већ исте године новим Пословником Републичког већа Скупштине СР Србије (Сл. Гласник СРС 24/1971) за културу је надлежан Одбор за образовање, науку и културу (чл. 11, тачка 8) који разматра питања и у области физичке и техничке културе, издавачке делатности (тачка 20).

49 Одбор за културне делатности разматра и проучава стање и проблеме у области културе, а посебно питања самоуправних и друштвено-економских односа у овој области, прати и разматра питања развоја материјалне основе за успешну делатност у области уметности и других области културе, као и друга питања од интереса за радне људе и радне заједнице у овој области (члан 10 Пословника).

50 Одбор за издавачку делатности и средства масовних комуникација прати и проучава стање и проблеме у области издавачке делатности, штампе, радија, телевизије, кинематографије, кинофикације и других средстава информација, као и питања даљег развоја и унапређења ових области, посебно прати развој самоуправних и друштвено-економских односа у овим областима, као и друга питања од друштвеног интереса (члан 11 Пословника).

У Пословнику од 1974. године Веће удруженог рада и Друштвено-политичко веће претресају и одлучују о питањима у различитим доменима укључујући и културу, уметност, заштиту и коришћење споменика културе, историјске грађе и другог културно-историјског наслеђа (члан 150, Пословника Скупштине СР Србије, (Сл. Гласник СРС 42/1974)). Оба ова већа имају одборе који се баве културом - Веће удруженог рада има Одбор за културу и средства јавног информисања (члан 57, тачка 10 Пословника о раду Већа удруженог рада, „Сл. гласник СРС“, бр. 42/1974) који разматра питања из културе, техничке и физичке културе и јавног информисања (члан 67), а Друштвено-политичко веће Одбор за образовање, науку и културу (члан 31, тачка 6), који прати питања из ових области укључујући и информисање и штампу, радио-телевизију (чл. 37 Пословника о раду Друштвено-политичког већа (Сл. Гласник СРС 42/1974)).

Према Пословнику Већа општина из 1980. године (Сл. Гласник СРС 51/1980) постоји Одбор за друштвене делатности (члан 44, тачка 5) у оквиру ког претреса и разматра питања из културе (члан 49), док Друштвено политичко веће има Одбор за образовањем, науку и културу (члан 38, тачка 4 Пословника о раду Друштвено - политичког већа (Сл. Гласник СРС 51/1980) идентичних надлежности као и у претходном пословнику о раду овог већа.

Према пословницима већа (Већа удруженог рада Скупштине СР Србије, Већа општина СР Србије и Друштвено – политичког већа СР Србије, сви објављени у Сл. Гласнику СРС 53/1989), Веће општина Скупштине СР Србије није имало посебан одбор за културу већ Одбор за друштвене делатности, док су Веће удруженог рада Скупштине СР Србије и Друштвено – политичко веће Скупштине СР Србије међу својим радним телима имали Одбор за просветно-културна питања⁵¹, односно Одбор за образовање, науку и културу⁵².

51 Задатак овог Одбора био је да разматра питања васпитања и образовања; науке; техничке и физичке културе; издавачке и филмске делатности.

52 Овај одбор је поред питања у областима које садржи у свом називу, разматрао и начела и опште услове у погледу организовања и рада организација удруженог рада које врше делатности од посебно друштвеног интереса и СИЗ-ова и других облика самоорганизовања у наведеним областима

Установе културе и делатности у области културе

У односу на органе власти који представљају доносиоце одлука, стоје установе културе које су своју делатност обављале са различитом мисијом а у односу на опште друштвене циљеве постављене у различитим периодима развоја социјалистичког друштва. Сходно својој позицији, органи власти су доносили одлуке о њиховом оснивању и укидању, финансирању (редовне делатности установа), запошљавању и усавршавању кадрова.

У послератном периоду њихово оснивање најпре је било регулисано „Уредбом о оснивању и раду установа културно – просветних установа“ из 1949. године (Сл. Лист ФНРЈ 107/49) која је прописивала обавезе оснивача попут: израде правила установе, пријављивања оснивања и престанка установе у повереништву за просвету извршног одбора народног одбора среза или града, као и дужности државних органа попут одобравања решења о оснивању и правила установе, именовања руководећих органа, и сл. После доношења уставних закона којима је самоуправљање учвршћено као основ друштвеног и државног уређења, само оснивање и рад установа, укључујући и установе културе, у прописима је модификовано. „Основном уредбом о установама са самосталним финансирањем“ (Сл. Лист ФНРЈ 18/52) регулисане су процедуре оснивања установа али се за разлику од Уредбе из 1949. године као оснивачи наводе само извршни органи власти мада су колективи, друштвене организације и грађани могли дати предлог за оснивање установе (чл. 11 став 1).

У наведеним уредбама па до доношења „Основног закона о установама“ 1965. године суштински важне измене су се односиле на само управљање установама. Овом првом уредбом, постојала подељена одговорност за управљање установама између органа управе (као оснивача) и непосредних руководилаца (савета, директора/управника које су именовали оснивачи, а у свом раду се руководили и потребама струка које су износили представници стручних односно научних већа и других запослених). Временом и постепено, долази до редефинисања праваи дужности органа управљања како оних које су (у већини чинили представници оснивача – савети и потом управни одбори) тако и оних који су непосредно руководили установама (директор/управник, стручна и научна већа итд.). Уредбом из 1952. године су (ре)дефинисани органи

управљања и то колективни (еквивалент управног одбора) и индивидуални (старешина администрације, управник или директор) са њиховим надлежностима (што се превасходно односи на колективни орган управљања) и дужностима (што се односи на индивидуалне органе управљања, старешину администрације, директора или управника).

На републичком нивоу савезна Уредба је преточена у „Закон о управљању културно-просветним, уметничким и научним установама“ (Сл. гласник НРС 57/1955). Непосредно управљање је било поверено органима који су се образовали у самој установи (руководилац, савет, евентуално (ако делатност налаже) стручно, уметничко или научно, веће) али су одређена права и дужности имали и државни органи. Органи установе су израђивали статут своје установе док су државни органи статуте потврђивали односно давали сагласност на статут и именовали чланове савета установе. У складу са прописима који су се односили на установе са самосталним финансирањем, државни органи су били дужни да учествују у обезбеђивању дела финансијских средстава за рад установа, док су већину средстава обезбеђивале саме установе наплаћујући накнаде за своје услуге. Законодавац је пажњу посветио питању јавности рада, тј. установе су биле дужне да свој рад чине доступним јавности – да, према карактеру своје делатности, обавештавају грађане и организације о свом раду и то како на захтев грађана и организација тако и кроз (макар) годишње извештаје о раду који су се подносили на зборовима бирача, на скуповима заинтересованих грађана и представника заинтересованих организација или на друге погодне начине (чл. 14). Оснивач је био дужан да обезбеди средства за оснивање и почетак рада установе.

Према „Основном закону о установама“ (Сл. Лист ФНРЈ 05/1965) установе са задацима да обављају делатности у области образовања и васпитања, научноистраживачког рада, културе, физичке културе, здравства, социјалног осигурања и социјалне заштите могле су оснивати друштвено – политичке заједнице, месне заједнице, радне или друге самоуправне организације, удружења грађана и грађани, али и две или више друштвено – политичке, радничке или друге организације. Закон је наглашавао учешће чланова радне заједнице у управљању установом а самоуправљање радних људи у установи се вршило на такав начин да они на сваком ступњу и у свим деловима радног процеса одлучују о питањима рада, о уређивању међусобних радних односа, и другим важним питањима за пословање установе. Установе су самостално доносиле своје планове и програме рада и развоја, у складу са нормативима и програмима стручног рада утврђених на основу закона и водећи

рачуна о циљевима ради којих су основане. У складу са овим законом је и републички „Закон о управљању установама у области културе“ (Сл. Гласник СРС 1/1969) који под установама у области културе подразумева: библиотеке, архиве, музеје, галерије, кинотеке, заводе за заштиту споменика, позоришта и друге сценско-уметничке организације, филхармоније, домове културе, радничке универзитете, културно-пропагандне центре, концертне пословнице и агенције, кинематографске и издавачке организације и друге основане за вршење једне или више делатности у култури (фестивали, смотре и др) које су од посебног друштвеног интереса (чл. 2 ст. 2). Установама управљају радна заједница управљања и органи управљања: савет, директор / управник установе и стручно, односно уметничко веће, док су фестивали и смотре могли да као орган управљања имају уметнички савет (чл. 3). Такође, за одлучивање о пословању установе може се формирати и управни одбор (чл. 4 ст. 2). У управљању учествују и заинтересовани грађани и представници заинтересованих организација и друштвене заједнице кроз рад савета (чл. 7 ст. 3). Док савет установе обавља послове који су у домену општег управљања установом, стручни савет се бави делом управљања која се тиче програмске, стручне / уметничке компоненте рада установе (чл. 9 и 11).

Схватање да установе али и културне делатности уопште представљају општи друштвени интерес наглашено је и у самом називу закона донетог 1974. године „Закон о остваривању посебног друштвеног интереса у организацијама удруженог рада које обављају културне делатности“ (Сл. Гласник СРС 19/1974). Доношењем овог закона престао је да важи горе поменути закон из 1969. године а разлика се огледа у томе што установе постају организације удруженог рада (ОУР). Новина у односу на претходни је та што се ради остваривања посебног друштвеног интереса у ОУР-има у култури образује програмски савет (чл. 7) у чији састав улазе чланови радне заједнице / збор радних људи ОУР-а и представници оснивача (члан 8). Програмски савет је био надлежан за доношење плана и програма рада установе, оцењивање њиховог остваривања, те је учествовао у именовању и разрешењу пословодних органа у тим ОУР-има (чл. 10). Као такав, он је заправо направио обједињавања одредби из ранијих закона које су се односиле на само управљање установама, а које и данас представљају окоснице институционалног остваривања културних делатности. Наиме, програмски савет установа је и у потоњем „Закону о изменама и допунама Закона о остваривању посебног друштвеног интереса у организацијама удруженог рада које обављају културне делатности“ (Сл. Гласник СРС 53/1977), као и

у „Закону о остварењу посебног друштвеног интереса у области културе“ (Сл. гласник РС 46/1986) остао кључна инстанца за остваривање општег интереса кроз рад установа културе. Измене из 1977. године односиле су се на то да о условима стицања дохотка и пословању одлучују радни људи у организацијама ОУР-а са радницима и корисницима њихових услуга у СИЗ-овима културе (члан 2). Закон из 1986. године је заправо проширио задатке програмског савета.⁵³ Такође, посебан друштвени интерес се остварује и кроз давање сагласности програмског савета на одређене акте ОУР-а, утврђивањем услова за избор лица одговорног за програм појединих ОУР-а (уредник програма – уметнички руководилац) и обезбеђивањем непосредног утицаја јавности (корисника услуга и заинтересованих органа и организација на утврђивање и остваривање програмске политике ОУР-а у области културе (чл. 4 ст. 2 тачке 1 - 3). Програмски савет чине радници ОУР-а, односно чланови радне заједнице, и представници оснивача, корисника услуга, друштвено-политичких организација и других друштвених организација, као и других заинтересованих самоуправних организација и заједница (чл. 6). Сам рад установа од почетка 1990-тих регулисан је „Законом о јавним службама“ (Сл. Гласник РС 42/1991) а то је настављено и до средине друге деценије 21. века.⁵⁴ Међутим, доношење „Закон о култури“ 2009. године⁵⁵ је у ствари вратило механизме управљања установама из ранијих периода те су у чл. 33 као органи установе одређени директор, надзорни одбор и управни одбор. Њихови конкретни задаци су потом разрађени у чл. 34 – 39 (који се односе на директоре односно вршиоце дужности директора), чл. 41 – 49 (који се односе на управни одбор установа који се дефинише као основни орган управљања устаномом) те чл. 45 – 48а (који се односе на надзорни одбор чији су задаци да врше надзор над пословањем установе. У консултацијама које је Министарство културе и информисања током 2016. године извршило зарад усаглашавања статута установа са „Законом о изменама и допунама

53 Те је он давао мишљење о различитим питањима у домену управљања, од програмске политике и процене њене остварености и предлога планова, намене и рационалног коришћења финансијских средстава, па све до услова пружања услуга корисницима и међународне сарадње (члан 10). Додатно, у организацији заштите културних добара, (про)цењује обрађеност и заштићеност културних добара (конзервације, рестаурације и др), оцену о програмима излагања у иностранству и приказивању страних изложби, као и мишљењу о самоуправним општим актима којима се уређују услови коришћења културних добара (чл. 11, тачка 2).

54 Видети: „Закон о јавним службама“ Сл. Гласник РС 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон

55 Овде су обзир узете одредбе „Закон о изменама и допунама закона о култури“ из 2016. године (Сл. Гласник РС 13/2016)

закон о култури“ наглашена је обавеза да установа има и уметнички односно стручни савет.

Општи интерес у култури дефинисан „Законом о делатностима од општег интереса у области културе“ (Сл. Гласник РС 49/1992) односио се на културно наслеђе (заштита, коришћење и презентацију културних добара уписаних у Листу светске културне баштине и културних добара од изузетног и од великог значаја, као и рад низа републичких и покрајинских установа културе од којих су и оне које се баве заштитом, чувањем и презентацијом културних добара, потом заштита и коришћење дела програма културних добара и библиотечког материјала патријаршијске библиотеке и музеја у Београду, као и манастирских ризница, а затим и на заштита, коришћење и презентација културних добара и културне активности српског народа који живи изван Републике Србије, изградња јединственог информационог система у области заштите културних добара, рад републичких уметничких удружења, научно-истраживачки рад у култури, програми талентованих младих уметника и врхунских стваралаца у области уметности и културе, објављивање капиталних издања, итд.

У „Закону о култури“, донет 2009. године⁵⁶ у чл. 6, дата је опширнија дефиниција општег интереса у култури која је додатно допуњена „Законом о изменама и допунама закона о култури“.⁵⁷ Општи интерес се

56 Доношењу овог закона су претходила јавна саслушања одржана пред Одбором за културу Народне скупштине одржана 28. 05. и 9. 06. 2009. године. О овоме детаљније видети: Вукановић 2013 докторска дисертација.

57 Према чл. 6 „Закон о изменама и допунама закона о култури“ донетим 2016. године тако да обухвата: 1) стварање могућности за интензиван континуиран и усклађен културни развој; 2) стварање услова за развој и подстицање савременог културног и уметничког стваралаштва; 3) откривање, прикупљање, истраживање, документовање, проучавање, вредновање, заштиту, очување, представљање, интерпретацију, коришћење и управљање културним наслеђем; 4) финансирање текућих расхода и издатака и остваривање програма установа културе чији је оснивач Република Србија; 5) програме и пројекте установа културе, удружења у култури и других субјеката у култури који својим квалитетом доприносе развоју културе и уметности; 6) откривање, стварање, проучавање, очување и представљање српске културе и културе националних мањина у Републици Србији; 7) обезбеђивање услова за доступност културног наслеђа јавности; 7а) обезбеђивање услова за доступност културних садржаја; 8) истраживање, очување и коришћење добара од посебног значаја за културу и историју српског народа, која се налазе ван територије Републике Србије; 9) подстицање и помагање културних израза који су резултат креативности појединаца, група и друштва Срба у иностранству; 10) подстицање, унапређење и стварање услова за развој међународне културне сарадње; 10а) стварање услова за слободан проток и размену културних израза и садржаја; 10б) подстицање иновативности и креативности у култури; 11) подстицање стручних и научних истраживања у култури; 12) спровођење и унапређивање едукације у области

остварује из буџета Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. То представља разлику у односу на претходни „Закон о делатностима од општег интереса у области културе“ из 1992. године према коме су се средства за остваривање општег интереса у области културе обезбеђивала (само) из буџета Републике Србије (чл. 3 ст. 1) мада су се могла обезбедити и из буџета општине / града, као и (за посебне потребе) самодоприносом, уступањем ауторских права и од легата и других поклона (чл. 10).⁵⁸

Одредбе које се односе на начине на које се општи интерес у култури остварује (превасходно из буџета / јавних фондова) чине неопходним да се расветле и питања финансирања културе у прошлости.

културе; 13) подстицање примене нових технологија у култури; 13а) подстицање процеса дигитализације и развоја дигиталне истраживачке инфраструктуре у области заштите културног наслеђа и уметности; 14) изградња јединственог библиотечко-информационог система и матичне функције у библиотечкој делатности; 15) изградња и унапређење јединственог информационог система у области заштите културног наслеђа; 15а) изградња и унапређење мреже установа у области заштите културног наслеђа; 16) подстицање младих талената у области културног и уметничког стваралаштва; 17) стварање услова за подстицање самосталног културног и уметничког стваралаштва; 18) подстицање аматерског културног и уметничког стваралаштва; 19) подстицање децијег стваралаштва и стваралаштва за децу и младе у култури; 20) подстицање културног и уметничког стваралаштва особа са инвалидитетом и доступности свих културних садржаја особама са инвалидитетом; 21) регулисање и подстицање тржишта уметничких дела, спонзорисања, меценарства и донаторства у култури; 21а) подстицање развоја креативних индустрија; 21б) подстицање културног и уметничког стваралаштва друштвено осетљивих група; 21в) подстицање међуресорне сарадње институција културе са релевантним чиниоцима из других области (туризам, наука, економија и т.сл.); 22) друга питања утврђена законом као општи интерес у области културе.

58 У чл. 10 су конкретизоване потребе. Реч је о: 1) заштита значајних културних добара; 2) библиотека делатност; 3) уметничко стваралаштво; 4) међународна културна сарадња; изградња, реконструкција и одржавање објеката установа културе у којима се остварују потребе културе у општини, односно граду; 6) обезбеђивање услова за рад самосталних уметника; 7) манифестације и јубилеји у области културе од значаја за општину; 8) развој културно-уметничког аматеризма и 9) рад, одржавање и остваривање програма установа културе од значаја за општину, односно град (музеј, архив, завод, библиотека, позориште, музичко-сценска установа, културно-просветна заједница, дом културе, дом омладине, културни центар, народни и раднички универзитет и друге организације).

Финансирање културе

У периоду после 2. светског рата, тачније 1950. године, финансирање културе се заснивало на фондовима који су се оснивали на свим инстанцама власти као и на нивоу самих установа. Циљ оснивања фондова био је да би се унапређивао квалитет рада актера (рефлектујући се и на квалитет услуга које пружају и на квалитет знања и искустава оних који услуге пружају) и реализовали захтевнији подухвати који су захтевали већа средства од оних предвиђених за редовно обављање делатности установа и удружења.

На савезном нивоу 1950. године донета је „Уредба о фонду за културно – просветни рад“ (Сл. Лист ФНРЈ, бр. 42/50) „у циљу развијања и унапређивања културно - просветног рада, фискултурног рада и народне технике међу радницима и службеницима“. Средства су се остваривала доприносима из остварене добити привредних предузећа која је планирана као добит као и из добити остварене на тржишту (чл. 2 став 1). По доношењу „Уставног закона о основама друштвеног и политичког уређења и савезним органима управе“ Влада ФНРЈ је „Законом о овлашћењу Влади ФНРЈ за оснивање друштвених фондова“ (Сл. Лист ФНРЈ 17/52) имала овлашћење да до доношења закона о фондовима оснива фондове за остваривање задатака у гранама под друштвеном управом (међу којима је и култура) те да у том смеру доноси прописе који се односе на употребу тих средстава.

Фонд за унапређивање културних делатности је основан 1954. године „Законом о порезу на приходе од ауторских права и о Фонду за унапређивање културних делатности“ (Сл. лист ФНРЈ, бр. 31/1954). У структури Фонда грб средстава се обезбеђивао из прихода остварених наплатом пореза на приходе од ауторских права али су у средствима фонда учествовала и средства остварена поклоном, донацијама, као и каматама на средства уложених у банци. По одбитку средстава усмерених за социјално осигурање уметника (прикупљених кроз наплату пореза на доходак од ауторских права), остатак се усмеравао у Фонд за унапређивање културних делатности. Најмање 75% се распоређивало у републички фонд за унапређивање културних делатности а највише 25% у савезни фонд за унапређивање културних делатности. Такође, прецизирани су постоци учешћа покрајине како у савезном тако и у ре-

публичком фонду.⁵⁹ Средства савезног фонда су се могла употребити за међурејубличке и међународне културне и научне манифестације, за унапређивање уметничких делатности свих струка уметности, као и за друге потребе од општег значаја. Нешто касније је управљање овим фондом додатно регулисано „Уредбом о управљању савезним фондом за унапређивање културних делатности“ (Сл. Лист ФНРЈ, бр. 31/1957). Сходно овој Уредби средства фонда су се могла употребљавати за помагање акција од општејугословенског културног значаја, за помагање међурејубличких и међународних културних и научних манифестација и за унапређивање уметничких и других културних делатности као и за друге потребе од општег значаја (чл. 1).

Републички Фонд за унапређивање културних делатности формиран је „Законом о републичком фонду за унапређивање културних делатности“ (Сл. Гласник НРС 16/57). Овај фонд је служио за „помагање већих подухвата или подухвата од посебног значаја у области науке, уметности, народног просвећивања и других културних делатности“. Као и у случају средстава из савезног фонда, средства из републичког фонда се нису могла користити за редовне издатке установа и организација већ само за намене које је Фонд одобрио корисницима. (чл. 1 и 7). Републички фонд за унапређивање културних делатности остваривао је своје задатке давањем новчане помоћи и додељивањем новчаних награда установама, организацијама и појединцима за остваривање наведених циљева. Њиме је управљао (републички) Савет за просвету и културу чији је опис послова кореспондирао са описом послова Управног одбора савезног Фонда за унапређивање културних делатности (чл. 5). Овај закон је престао да важи 1960. године када је донет „Закон о Републичком Фонду за унапређивање културних делатности“ (Сл. гласник НРС, бр. 53/1960). Као и у случају републичког Фонда за унапређивање издавачке делатности, и овде су се новине односиле пре свега на начин управљања Фондом (управни одбор уместо Савета за просвету и културу) док су извори прихода и намене средстава заправо остали непромењени⁶⁰.

Важно је нагласити да се средства из ових фондова нису могла користити за финансирање редовног рада установа већ само за унапређење (програмских) делатности како установа тако и удружења. Такве одредбе су и данас на снази, о чему ће више речи бити касније.

⁵⁹ Опет, реч је о средствима оствареним на име пореза на приходе од ауторских права на територији покрајине односно области.

⁶⁰ „Закон о Републичком Фонду за унапређивање културних делатности“ (Сл. гласник НРС, бр. 18/1967) не доноси суштинске новине

Финансирање културе преко фондова практично је укинато доношењем „Закона о финансирању културе и о заједницама културе“ (Сл. Гласник СРС 53/1968). Овим законом, ради финансирања друштвених потреба у култури, да би се развој културе ускладио са општим друштвеним развојем (чл. 4 ст. 1) основане су Републичка и покрајинске заједнице културе. Њима су пренета средства Републичког фонда за унапређивање културних делатности и Републичког фонда за унапређивање кинематографије (чл. 40). Заједнице културе су самостално располагале средствима која им припадају (чл. 6 ст. 2) а та средства су чинили доприноси из личних доходака, средства остварена наплатом пореза на промет производа и услуга у промету. Законом су дефинисане и стопе доприноса из личних доходака док су стопе доприноса на име пореза на промет производа и услуга у промету утврђене савезним законом.

Током 1970-их у остваривању општег друштвеног интереса, што укључује и интересе у области културе, поред установа важну улогу имају самоуправне интересне заједнице (СИЗ-ови). Њихово оснивања отпочело је доношењем уставних амандмана 1971. године, да би као целовит систем био уведен у праксу свих друштвено-политичких заједница и разрађен 1974. године (исте године када су донети нови Устав и Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду). Године 1975. су и савим утемељени „као даљи степен у развоју самоуправљања“ (према: Ivanišević, 1991:6).

Доношење „Закона о самоуправним интересним заједницама културе“ (Сл. гласник СРС 48/1974) за циљ је, дакле, имало да доведе до „стварања нових облика финансирања заједничких и општих потреба, друштвених делатности, па и културе, да свима обезбеди повољнији материјални положај и створи услове за динамичнији развој (Ivanišević, 1991:1). Законом је утврђена обавеза оснивања СИЗ-ова, начела за њихову организацију, међусобни односи у њима, као и обавеза плаћања доприноса заједницама културе (чл. 1) уз могућност да се заједница културе оснује за територију једне или више општина (чл. 19). Сврха оснивања СИЗ-ова културе јесте задовољавање личних и заједничких потреба и интереса у култури, заједничко одлучивање и усклађивање рада у делатностима којима се задовољавају те потребе и интереси (чл. 2). СИЗ-овима у области образовања, науке, културе, здравства и социјалне заштите, физичке културе је дато право да саодлучују са надлежним већима општинске скупштине што је знатно усложнило постојећи систем. Тиме им је дат „значај трећег базичног облика самоуправљања (поред самоуправљања у предузећима и месним заједницама) како би средствима буџета и фондова, намењеним за сваку делатност, уместо

државе и бирократије, управљали радни људи и грађани” (Милосављевић, 2015:286). СИЗ-ови су представљали облик удруживања и „слободне размене рада“ између давалаца услуга (радници организација које се баве делатностима културе, образовања, здравства итд.) и корисника услуга чије потребе и интересе задовољавају а то су радни људи у другим предузећима и заједницама (чл. 16, ст. 1 и 2). Слободна размена рада се одвијала путем самоуправног интересног договарања у СИЗ-овима и била је посредан облик договарања. Заправо, СИЗ-ови су представљали посредника између запослених у култури и радних људи и грађана из чијег дохотка је требало издвајати средства за финансирање културе (Ђукић Дојчиновић, 1997:57). Важну новину је представљало то што су радни људи плаћали доприносе СИЗ-овима на подручју за које је заједница основана, из својих личних доходака и из дохотка основних организација удруженог рада у складу са наменом односно са циљевима којима ова средства служе од којих су највише СИЗ-ови приходовали (ибид). Закон је предвидео да СИЗ-ови могу да се удружују у шире интересне заједнице и оснивати савезе и друга удружења интересних заједница, као и успостављати друге облике међусобне сарадње (чл. 56 Устава).

Одмах по доношењу овог закона све општинске заједнице културе су приступиле удруживању у Републичку заједницу културе, потписивањем Самоуправног споразума о удруживању која је основана још 1969. године пошто је усвојен Закон о финансирању и о заједницама културе. Састав прве скупштине Заједнице показује постојање јасне свести о потреби не само међуресорне сарадње већ и повезивања актера различитих нивоа власти. Према Статуту Заједнице из 1977. године у Заједници се обезбеђују политика и услови развоја стваралаштва и делатности културе у складу са заједничким потребама и интересима у различитим културним делатностима, укључују и заштиту и коришћење културних добара (чл. 5). У Заједници су доношени програми и планови развоја делатности културе који су усклађивани са друштвеним планом Републике; подстицано је непосредно повезивање и усклађивање делатности културе са потребама општег друштвеног развоја и интереса корисника услуга; помагало се организовање савремених облика културног деловања који доприносе унапређивању културног живота, остваривање културних програма друштвено-политичких и друштвених организација и стручно усавршавање радника, стваралаца и младих талената и друго (чл. 6). Једна од сталних комисија Скупштина заједнице била је Комисија за заштиту културних добара.

„Законом о изменама и допунама Закона о самоуправним интересним заједницама“ (Сл. гласник СРС 53/1975) задаци заједница су остали непромењени, али су престала изузећа радника у организацијама удруженог рада које су обавезници пореза на доходак организација удруженог рада за плаћања доприноса Републичкој заједници културе из личног дохотка (чл. 47 основног закона). Додат је чл. 48а према коме су од плаћања доприноса изузети радни људи удружени у СИЗ-ове културе које су закључиле самоуправни споразум.

Доношење новог „Закона о самоуправним интересним заједницама културе“ (Сл. гласник СРС 50/1980) потврдило је да је делатност заједница културе од посебног друштвеног интереса (чл. 3). Заједнице су обухватале веома широк спектар културних делатности (што се може сажети на уметничко стваралаштво (у разноврсним областима уметности) и бригу о културним добрима). Потоњи закони о изменама и допунама овог закона⁶¹ превасходно се и односе на заштиту културних добара и то како оних које су уписана на УНЕСКО Листу светске културне баштине (чл. 12 ст. 2 тачка 4 Закона из 1984. године) тако и културних добара од изузетног и великог значаја (чл. 12 Закона из 1985. године). При томе, у Закону из 1985. године додат је и нови члан 12а према коме се у општинској заједници културе обезбеђују услови за обављање различите делатности укључујући и заштиту културних добара. Суштински важна измена начињена законом из 1985. године огледа се у томе што обезбеђивање средстава за задовољавање личних и заједничких потреба у области културе у оквиру или преко СИЗ-а културе није тек начин да се потребе и интереси грађана у култури задовољавају већ је обавеза свих радника и грађана.

Међутим, 1990-их долази до разградње система базираног на СИЗ-овима и сусретном планирању (о коме ће бити речи мало касније). На самом почетку ове деценије усвојен је „Закон о друштвеним делатностима“ (Сл. гласник СРС 1/1990) у које се убрајају: образовање, наука, култура, здравство, друштвена брига о деци, социјална заштита и физичка култура. Скупштина СР Србије, те скупштина аутономне покрајине, као органи друштвеног самоуправљања и уједно највиши органи власти у Републици односно покрајини, су креирали политику развоја друштвених делатности и обезбеђивали услове за њено спровођење (чл. 17 ст. 1). Непосредну одговорност за стање у друштвеним делатностима, за спровођење утврђене политике, извршаваће закона и других прописа

61 „Закон о измени Закона о самоуправним интересним заједницама културе“ (Сл. гласник СРС 50/1984) и „Закон о изменама и допунама Закона о самоуправним интересним заједницама културе“ (Сл. гласник СРС 49/1985)

у овим областима, и за усмеравање и усклађивања рада одговарајућих републичких/покрајинских органа управе у извршавању обавеза утврђених законом имали су извршна већа скупштина (чл. 17 ст. 2).

У погледу финансирања, сходно „Закону о фондовима за финансирање културе“ (Сл. гласник СРС 6/1990) кључну улогу имају фондови а у терминологију се враћају установе⁶² које су фондови финансирани. Фонд је био одговоран за спровођење политике у одређеној друштвеној делатности (конкретно култури), доносио је одлуке о коришћењу средстава за потребе друштва у одређеној области те обављао друге послове утврђене законом (чл. 18 ст. 4). Истовремено, Фонд се старао отоме да установе ефикасно и рационално у складу са утврђеном политиком у одређеној области, обављају друштвене делатности и остварују права грађана утврђена законом (чл. 18 ст. 5). Фонд се могао основати као републички, покрајински, градски и општински, као и фонд за једну или више општина (чл. 19 ст. 1). Фонд за територију више општина могле су основати Скупштина СР Србије или покрајине, а по прибављеном мишљењу скупштине општине за чију се територију оснива (чл. 20 ст. 1). Средства фонда су се обезбеђивала из различитих извора: доприноса, прихода друштвено-политичких заједница, средстава по основу добровољног удруживања, прихода по основу ауторских права и патената, легата и поклона и учешћа грађана (чл. 28). За републичке / покрајинске фондове плаћа се допринос издохотка и допринос из личних доходака, односно прихода радника и грађана, док се за све остале фондове плаћају доприноси из личних доходака (чл. 29). У складу с тим, висину стопе доприноса утврђује Скупштина СР Србије за фондове основане за територију Републике и за територију више општина. Средствима из републичког фонда финансирани су се: заштита, коришћење и презентација културних добара уписаних у Листу светске културне баштине и културна добра од изузетног и великог значаја, као и заштита, коришћење и презентација културних добара српског порекла у земљи и иностранству (чл. 12, тачке 1-2), рад и остваривање програма установа културе за које је законом одређено да обављају послове од значаја за Републику и за развој националне културе.⁶³

У регулативи из 1990-их година терминологија сугерише враћање на период када су се држава републиканског уређења и управљање њоме

62 Према чл. 2 ст. 1 „свака радна организација која обавља друштвену делатност, оснива се и ради као установа“. Њих су оснивале скупштине друштвено-политичких заједница (чл. 18 ст. 3).

63 Међу њима су и Народна библиотека Србије, Архив Србије, Етнографски музеј, Историјски музеј, Музеј примењене уметности, Музеј савремене уметности, Природњачки музеј, Републички завод за заштиту споменика културе (чл. 12. тачка 3).

утврђивали. Међутим, осим терминологије, тешко да се могу пронаћи веће сличности. Пре свега, сама структура средстава која се у фондovima остварују је другачија: 1990-тих фондови се базирају на доприносима из личних доходака свих грађана, за разлику од поставки фондова из 1950-их који почивају на наплати пореза на приходе од ауторских права. Тиме се претпоставља увећање масе средстава која улазе у фонд (сви грађани јесте већина у односу на оне који плаћају порез на ауторска права). Међутим, за разлику од 1950-тих када су средства фондова коришћена искључиво за остваривање културних делатности односно програма (како установа тако и удружења) те их ни установе ни удружења нису могла користити за редован рад (плате, материјални и други трошкови), при чему су редован рад установа финансирани оснивачи, у прописима из 1990-их средства фондова се користе преваходно за финансирање (редовног) рада установа као и одржавање културних добара (уписаних на УНЕСКО листу односно културних добара од изузетног односно великог значаја, што су биле обавезе органа на републичком односно локалном нивоу⁶⁴) што говори о повећању обима расхода фондова. Такође, изгубљена је „тековина“ СИЗ-ова да грађани својим доприносом преваходно финансирају културу у свом месту пребивалишта али је појачан акценат на велики и изузетан значај не само културних добара већ и културних делатности уопште; нарочито установе постају ти „храмови културе“ чија је масивна врата понекад захтевало и поприличну и физичку и менталну снагу обичних грађана (в. Гавриловић 2007).

На самом плану финансирања културе, од почетка 21. века дошло је до измена како када је реч о раду установа тако и на плану финансирања програма. Када је реч о установама, Министарство културе је наставило да финансира рад националних установа културе, односно оних којима у оснивачким актима стоји да их је основала Влада Србије, док је финансирање установа на територијама јединица локалних самоуправа које није основала Влада Србије пренето јединицама локалне самоуправе у којима се налазе седишта установа⁶⁵. У погледу (су)финансирања програма донекле је ре-инсталиран модел да се путем конкурса (су)финансирају пројекти које подносе (на републичком нивоу) локалне установе културе и удружења грађана односно на локалном нивоу удружења (јер јединице локалне самоуправе финансирају редован рад установа чије

64 Видети поглавље „Културно наслеђе и регулатива“

65 Међутим, у том преносу није експлицитно обезбеђена (законска) обавеза да у њиховом (су)финансирању учествују јединице локалне управе које су у различитим формама (срезови, међуопштинске заједнице, итд). Више о томе ће бити речи на станицама посвећеним управљању културом на локалном нивоу.

је седиште на њиховој територији). Ни у једном случају ови конкурси не подразумевају трошкове плата и друге материјалне трошкове установе односно удружења.

Локални ниво

С обзиром на схватање истакнуто и у Уставу ФНРЈ (потом и у Уставу НРС)⁶⁶ да власт припада народу, као и да народ треба да управља државом, у зачетку самог процеса формирања система управљања државом кључну улогу је управо имао локални ниво. Потврда томе да се изградња државе заснивала на иницијативама које су долазиле „одоздо“ налази се и у чињеници да су се први закони у области државне управе односили на „претке“ данашњих јединица локалне самоуправе – народне одборе. Они су, почевши од месних одбора као најниже инстанце па навише, имали права да разматрају питања од значаја за доношење одлука од ширег, па и републичког и савезног, значаја (чл. 6 „Општег закона о народним одборима“ (Сл. Лист ФНРЈ 13/46) те чл. 3 „Општег закона о народним одборима“ (Сл. Лист ФНРЈ 49/49)).⁶⁷

Ова два закона показују и схватање важности културе. У „Општем закону о народним одборима“ из 1946. године подизање културног нивоа народних маса био је један од основних задатака народних одбора почевши од месних народних одбора као најниже инстанце, односно инстанце на којој власт долази у контакт са грађанима из села и мањих градова (чл. 25). Одредница задатака народних одбора у контексту „подизања политичког и културног нивоа“ народа – да се поред оснивања установа попут домова културе, подржава и рад школа као и организација и реализација аналфабетских течајева – сугерише да се подизање културног нивоа одвија у спрези са образовањем, односно да је сврха образовања да се подигне културни ниво народа. У пречишћеном тексту „Општег закона о народним одборима“ акценат се ставља на културну изградњу која је и један од *raison d'être* народних одбора на свим нивоима на којима су народни одбори требали да постоје, од месних до обласних, што је експлицитно и речено у чл. 3 ст. 1. Таква изричитост, које дакле није било у претходној верзији овог закона, трасирала је и пут

66 Видети нпр. чланове 6, 7 и 109 Устава ФНРЈ те чланове 7, 8 и 126 Устава НРС

67 Како се из почетка „Општег закона о народним одборима“ из 1949. године може разумети, реч је о пречишћеном тексту Општег закона из 1946. године. Потреба за пречишћавањем текста проистекла је из примене „Упутства о реорганизацији апарата народних одбора“ донетог на савезном нивоу 1948. године а којим су практично укинута окрузи, чије су задатке преузели обласни, срески и градски народни одбори.

надлежности у потоњим процесима (ре)организације рада народних одбора а када је реч и о култури. Општа културна изградња је дефинисана у оквиру описа основних задатака народних одбора и то као „оснивање позоришта, музеја, библиотека, читаоница, домова културе, биоскопа и других културних установа и објеката“ (чл. 25 ст. 1 алинеја 16). Такође, важан задатак је био и „спровођење политике савеза радног народа града и села; рад на привредном и *културном подизању града и села*“ (чл. 25 ст. 1 алинеја 30, курзив додат), те оснивање домова културе, библиотека, читаоница и других културних установа; обезбеђивање услова за рад културних удружења те старање о заштити споменика културе и природних реткости (чл. 31 ст. 1 Одељак IV алинеје 2), 3) и 7).

Сам појам култура се схватао и у његовом ширем смислу те је у опису надлежности месних народних одбора и народних одбора градова који су били у оквиру срезова а у области комуналне изградње и комуналних послова стајало: „стара се о *културном* изгледу насеља, уређивању улица, подизању дрвореда и паркова, зеленила, и сл.“ (чл. 31 став 1 Одељак III алинеја 5, курзив додат).

На нивоу срезова а у области просвете и културе надлежност народних одбора огледала се у оснивању позоришта, биоскопа, установа за забаву и разоноду; помагању делатности културно – просветних удружења; организовању заштите споменика и природних реткости. (чл. 33 став 1 Одељак IV алинеје 3), 4) и 8)

Градски народни одбори (у градовима који су били ван срезова) су међу надлежностима имали и „подизање установа за забаву, разоноду и одмор становништва“; „подизање комуналних објеката и установа за обезбеђење хигијенског и културног живота, одмора и опоравка трудбеника“ као и „подизање средњих и специјалних стручних школа, оснивање позоришта, опера, музеја, уметничких галерија, народних универзитета, библиотека, читаоница, оснивање градских издавачких предузећа, штампарија и других просветно – културних и уметничких установа.“ (члан 34 став 1 алинеје 5), 6) и 9).

Обласни народни одбор је у оквиру својих надлежности у области просвете и културе вршио и послове оснивања позоришта, опере, музеја, галерија, издавачких предузећа и других културних установа; помагања рада културних удружења; организовања заштите културних споменика и природних реткости (чл. 28 став 1 Одељак IV алинеје 3), 4) и 5).

Међусобни односи, права и дужности народних одбора регулисани су у чл. 41 – 53. Њима је практично оцртана хијерархија народних одбора - месни народни одбори ка општинским односно градским, општински (у

случају да је реч о градској општини) према градским, општински (ако није реч о градској општини) према среском, срески народни одбори према обласном или покрајинском (ако су делови АПВ или АКМО) односно срески народни одбори према републичкој народној скупштини.

Народни одбори су имали своје извршне одборе (чл. 78 – 84). Њихови задаци су били извршавање и примењивање одлука, наредби, упутстава и решења свог народног одбора, као и закона, прописа и других аката виших органа државне власти и државне управе те доношење наредби, упутстава и решења за њихово извршење (чл. 81 став 1). Такође, извршни одбори су имали задатак да претресају сва основна питања локалне управе, одређују смернице за све гране њене делатности, врше опште руководство над радом повереништава, комисија и других органа управног апарата и усклађују њихову делатност (чл. 82 став 2). Управни апарат народних одбора у среским градским, реонским и обласним одборима, чинили су повереништва, планске и контролне комисије (чл. 85). За просвету и културу формирала су се повереништва (чл. 86 став 1).

Најзад, посебна пажња у вези са радом народних одбора посвећена је учешћу народа у вршењу власти и у раду народних одбора (чл. 98 – 104). Грађани су то чинили преко зборова бирача те савета и комисија грађана.

Суштински важне измене „Општег закона о народним одборима“ извршене су 1955. године доношењем „Законом о надлежности народних одбора општина и срезова“ (Сл. Лист ФНРЈ 34/55), који је измењен и допуњен две године касније доношењем „Закона о изменама и допунама закона о надлежности народних одбора општина и срезова“ (Сл. Лист ФНРЈ 52/57).

НР Србија је рад народних одбора на нивоу срезова, градова и градских општина, и општина регулисала 1952. године „Законом о народним одборима срезова“, „Законом о народним одборима градова и градских општина“ те „Законом о народним одборима општина“ (сва три закона су објављена у Сл. Гласнику НРС бр. 29/1952). Од 1955. године НРС у стопу прати савезни ниво те је исте године и на републичком нивоу донет „Закон о надлежности народних одбора општина и срезова у пословима уређеним републичким прописима“ (Сл. Гласник НРС 59/55) који је измењен 1958. године доношењем „Закона о изменама и допунама закона о надлежности народних одбора општина и срезова у пословима уређеним републичким прописима“ (Сл. Гласник НРС 2/58). Најзад, 1959. године донет је „Закон о организацији управе народних одбора“

(Сл. Гласник НРС 29/59). Овим законом заправо су утврђена начела на основу којих су народни одбори прописивали организацију и рад својих органа управе. При томе, на органе управе народних одбора непосредно су се примењивале одредбе „Закона о државној управи“ (Сл. Лист ФНРЈ 13/56 и 44/57). Према чл. 5 ст. 1 и 2 „Под условима одређеним у овом закону могу се у народним одборима као органи управе оснивати и управе, дирекције, управне установе и комисије. У општинским народним одборима се могу оснивати и месне канцеларије, а у среским народним одборима могу се оснивати и инспекторати. Управна установа и месна канцеларија могу се оснивати само као самостални орган управе.“

У контексту управљања културом потребно је указати и на чл. 44 који се односи на задатке секретара народног одбора а у алинеји 10 стоји да „образује стручне комисије за проучавање појединих питања, израду прописа или за давање мишљења или предлога по одређеним питањима, именује чланове тих комисија и даје, по прибављеном мишљењу старешине одговарајућег органа управе, сагласност службеницима народног одбора да могу учествовати у раду таквих комисија које образују други органи уколико за то нису овлашћене старешине органа управе народног одбора.“

Републички органи управе и републички савети могли су у оквиру свог делокруга давати народним одборима стручна упутства у погледу начина организовања и вршења одговарајућих служби, а у складу са прописима надлежних органа о организацији и систематизацији. Ова упутства органи управе односно савети били су дужни достављати Извршном већу Народне скупштине Републике Србије преко Републичког секретаријата за општу управу (чл. 64).

Ни у једном од закона донетим после 1949. године (до 1963. године када су народни одбори практично ишчезли⁶⁸) није се мењала одредница народних одбора: они су дефинисани као органи државне власти који су представљали највише органе на простору територијалне-административне јединице. Њихов задатак је био да обезбеђују привредни, комунални, културни и социјални развитак на својој територији. Међутим, за разлику од закона из 1946. и 1949. године према којима су народни

68 Уставом СФРЈ донетим 1963. године као основне инстанце власти и управе на локалном нивоу истакнуте су општине. Исти је случај и у Уставу СРС из 1963. године.

одбори на нижим инстанцама, почевши од месних народних одбора, имали права да претресају питања од значаја на вишим инстанцама и, ослањајући се на иницијативе ширих народних маса, износе предлоге за решавање појединих питања, временом се то право губило у регулативи. На пример према законима из 1952. године (на републичком нивоу) народни одбори су имали право да доносе своје прописе по питањима од значаја за своју територију, додуше док се не донесу одговарајући републички прописи. Ипак, у потоњим законима улога народних одбора и на савезном и на републичком нивоу се сводила на спровођење прописа (видети нпр. чл. 2 „Закона о организацији управе народних одбора“ из 1959. године).

У том смеру, већ од закона донетих на републичком нивоу 1952. године, а посебно у прописима донетим и на савезном и на републичком нивоу после 1953. године (када су донети уставни закони), надлежности народних одбора су се и одређивале према прописима који су регулисали конкретне гране економског и друштвеног живота. У случају културе, превасходно је реч о „Уредби о оснивању и раду културно – просветних установа“ (Сл. Лист ФНРЈ 107/49) која је потом модификована „Основном уредбом о установама са самосталним финансирањем“ (Сл. Лист ФНРЈ 18/52).

Осим тога на савезном нивоу „Законом о надлежности народних одбора општина и срезова“ (Сл. Лист ФНРЈ 34/55) дефинисане су надлежности народних одбора дакле у односу на одредбе прописа у конкретним областима (нпр. привреда, просвета и култура, народно здравље, итд.) С обзиром на то да се измене и допуне извршене „Законом о изменама и допунама закона о надлежности народних одбора општина и срезова“ (Сл. Лист ФНРЈ 52/57) огледају у навођењу прописа донетих између 1955. и 1957. године, то је практично значило да су народни одбори општина односно срезова били надлежни за спровођење следећих савезних закона: „Закона о државним архивама“ (Сл. Лист ФНРЈ 12/50), „Закона о порезу на приходе од ауторских права и о фонду за унапређење културних делатности“ (Сл. Лист ФНРЈ 31/54), „Општег закона о позориштима“ (Сл. Лист ФНРЈ 16/56), „Општег закона о филму“ (Сл. Лист ФНРЈ 17/56), „Основног закона о издавачким предузећима и издавачким установама“ (Сл. Лист ФНРЈ 11/55), те „Основног закона о новинским предузећима и установама“ (Сл. Лист ФНРЈ 29/56)

У контексту самог управљања важно је указати на то да су у законима јасно наглашаване одговорности органа народних одбора, тј. настојало се да што јасније буде назначено ко је одговоран за спровођење конкретних одредби – нпр. управни орган одбора, већа народних одбора

заједно, орган надлежан за културу, итд. Те назнаке су даване уз навођење конкретних одредби закона и других прописа за чије су спровођење били надлежни народни одбори односно њихови органи (нпр. савети, извршни одбори...).

Конкретније, на републичком нивоу⁶⁹, према „Закону о изменама и допунама Закона о надлежности народних одбора општина и срезова у пословима уређеним републичким прописима“ (Сл. Гласник НРС 2/1958), народни одбори су практично били надлежни за спровођење оних делова посебних закона и то „Закона о заштити споменика културе и природних реткости“ (Сл. Гласник НРС 54/48) - орган управе народног одбора општине надлежан за културу био надлежан за одржавање и старање о споменицима културе и природним реткостима на својој територији; затим, „Закона о државним архивима“ (Сл. гласник НРС 4/51) као и „Закона о музејима“ (Сл. Гласник НРС 4/51) те су народни одбори општина, њихова оба већа равноправно, били надлежни за оснивање градских музеја (чл. 9 ст. 2 „Закона о музејима“) као и одобравање предрачуна прихода и расхода музеја чији је народни одбор оснивач. Такође, (у чл. 39) регулисана је надлежност у погледу примене „Закона о управљању културно – просветним, уметничким и научним установама“ (Сл. Гласник НРС 57/55) а која се односе на вршење оснивачких права (потврђивање статута је вршио савет надлежан за послове културе); именовање чланова савета установе чији је оснивач из реда културних и других јавних радника као и разрешења чланова вршила су оба већа равноправно; распуштање савета установе чији је оснивач и одређивање избора новог ако савет занемарује своју дужност или ако је његов рад противан закону (чл. 8 ст. 3 – врше оба већа равноправно); доношење одлуке обавезне и за савет и за руководиоца установе у случају њиховог неслагања поводом годишњег програма у року од месец дана од изношења на решавање (чл. 15 ст. 3 – врши савет надлежан за послове културе); доношење решења у року од месец дана од дана обуставе закључка савета установе (чл. 15 ст. 2 у вези ст. 1 – врши савет надлежан за послове културе); постављање руководиоца установе (чл. 13 ст. 1 – врше оба већа равноправно); ништење или укидање незаконитих аката органа управљања установа донесених ван управног поступка у вршењу права надзора (чл. 19 ст. 2 и чл. 22 ст. 3 – врши савет надлежан за послове културе); решавање по жалби органа установе чији је акт укинут

⁶⁹ Измене закона из 1952. године извршене 1955. године огледају се у навођењу граничних прописа донетих до јула те године док су измене 1958. године извршене да би се у њима уважиле одредбе прописа донетих после 30. јула 1955. године (чл. 1 „Закона о изменама и допунама Закона о надлежности народних одбора општина и срезова у пословима уређеним републичким прописима“ Сл. Гласник НРС 2/1958).

или поништен ако су у питању прописи које је донео општински народни одбор (чл. 19 ст. 3); давање сагласности за постављење руководиоца установе коју је основала привредна односно друштвена организација (чл. 22 ст. 2 – врши комисија за избор и именовања); именовање савета установе коју је основала привредна односно друштвена организација (чл. 22 ст. 2 – врши савет надлежан за послове културе);

Поред спровођења ових ресорних закона, у погледу културне изградње важан задатак народних одбора био је спровођење закона који су се односили на месне самодоприносе и општинске прирезе, као начина за обезбеђивање средстава потребних за изградњу и обнову објеката који могу имати културну функцију. Месни самодопринос је заправо био „порез који се путем самоопорезивања могао заводити у селима и мањим градовима (варошицама и трговиштима) за извршење одређених задатака унапређивања и подизања материјалног и културног живота грађана тих места као што су: грађење или поправка школе, болнице, пута, моста, *дома културе*, бунара, исушивање мочвара и томе слично, у сврху организовања помагања социјалних, културно – просветних установа, ватрогасних друштава и т. сл.“ (чл. 1 ст. 1 „Уредбе о месном самодоприносу“, Сл. Гласник НРС 57/47, курзив додат) Ова одредница се у потоњој регулативи није мењала осим у смислу наглашавања да се општински прирез и месни самодопринос могу заводити само за потребе изградње и обнове објеката који служе за задовољавање потреба грађана у области комуналних служби, просвете, културе, здравља или социјалног старања⁷⁰ те нису могла бити коришћена за друге сврхе. Такође, и процедуре око завођења и извршавања месног самодоприноса и општинског приреза биле су углавном непромењене: месни самодопринос и општински прирез се могао заводити одлуком народног одбора а на основу иницијативе покренуте на збору бирача. Месни самодопринос могао се заводити за цело подручје општине или града или за поједина места у општини или граду, као и у заједничкој одлуци два или више народних одбора уколико постоје заједничке потребе. Те одлуке су морале садржати циљ (шта ће се изградити или обновити и за које сврхе), укупно потребна средства, начин извршавања обавезе (у новцу или натури), рокове за извршавање обавезе и рокова за завршетак ра-

70 Наведено из члана 1 „Закон о месном самодоприносу“ (Сл. Гласник НРС 25/55) Видети још: „Основни закон о општинском прирезу и месном самодоприносу“ Сл. Лист ФНРЈ 19/55, „Закон о изменама и допунама основног закона о општинском прирезу и месном самодоприносу“ Сл. Лист ФНРЈ 19/57, „Закон о допуни основног закона о општинском прирезу и месном самодоприносу“ Сл. Лист ФНРЈ 52/58, „Закон о месном самодоприносу“ Сл. Гласник НРС 25/55, „Закон о месном самодоприносу“ (Сл. Гласник СРС 51/71).

дова, те начина на које ће се утрошити средства која преостану по завршетку радова. Важно је указати и на обавезу прописану републичким „Законом о месном самодоприносу“ из 1955. године да народни одбори макар сва пута годишње подносе извештаје збору бирача о утрошеним средствима о току радова (чл. 22). Ове одреднице су остале углавном не промењене и у „Закону о месном самодоприносу“ из 1971. године. При томе, иако су одређене стопе разрезавања самодоприноса, у прописима после 1947. године се у обзир није узимала укупна економска снага места односно општине већ само приходи домаћинства.

За међусобно повезивање и сарадњу јединица локалне самоуправе важно је оснивање Сталне конференције градова и градских општина ФНРЈ 1953. године.⁷¹ Конференција градова имала је важну улогу у заступању интереса својих чланица пред надлежним органима, а надлежни, виши органи власти су је конултовали приликом одлучивања о питањима везаним за локалне власти. Ова пракса се одржала и до данашњих дана кроз рад Сталне конференције градова и општина (СКГО).

Уставом СФРЈ донетим 1963. године, општине су постале основне друштвено политичке заједнице. Њихови задаци су прецизирани у чл. 96 при чему се у ставовима 1 и 2 овог члана истиче да су се у њима обезбеђивали материјални и други услови за рад људи и развитак производних снага, „усмерава се и усклађује развитак привреде и друштвених служби, утврђују се и распоређују средства за потребе општине, стварају се услови за задовољавање материјалних, социјалних, културних и других заједничких потреба грађана, усклађују се појединачни и заједнички интереси са општим интересима.“ Као и на вишим инстанцама, права и дужности општине врше грађани на зборовима бирача и путем других облика непосредног одлучивања, општинска скупштина, њени органи и месне заједнице. Права и дужности општине ови органи остварују уз учешће и у сарадњи са другим органима друштвеног самоуправљања у општини. Исте одреднице су дате и у чл. 87 Устава СР Србије из исте године.

⁷¹ Осим доношења Одлуке о оснивању и Статута, као и избора органа, усвојена је и Одлука о ступању у чланство организације Међународног савеза градова (ИУЛА), који је на иницијативу Белгијског националног савеза основан 1913. године, из истих побуда и на истим принципима на којима је основана и Стална конференција. Више о историјату СКГО видети: <http://www.skgo.org/strane/234>. Приступљено 01.12.2018. године.

Устав СФРЈ из 1974. године наставио је да развија концепцију државног и друштвеног уређења пројектовану Уставом од 1963. године и амандманима на тај устав, с тим што је општина доследније него раније постала основица читавог система (Милосављевић, 2015: 285). Као и према уставима од 1963. године, у општини се остварују све функције власти и управљања другим друштвеним пословима, осим оних које су уставима стављене у надлежност федерације, републике и покрајине. Новина у односу на претходни устав је та што су у Уставу из 1974. године месне заједнице постале обавезни облик организовања грађана у сеоским и градским насељима ради остварења одређених потреба и интереса у различитим областима, између осталог и културе (чл. 114, ст. 2). Радни људи и грађани у месној заједници учествују у вршењу друштвених послова и у одлучивању о питањима од заједничког интереса у општини и широм друштвено-политичким заједницама (чл. 114 ст. 4).

Као и у претходном уставу, Устав СФРЈ из 1974. је уредио облике добровољне сарадње општина: оне удружују средства и образују заједничке органе, организације и службе за вршење послова од заједничког интереса и за задовољавање заједничких потреба, али и могућност удруживања у градске или регионалне заједнице као посебне друштвено-политичке заједнице (чл. 119). Иако су, дакле, ове одредбе заправо преузете из претходног устава, њихово истицање је важно због тога што је „после укидања срезова крајем 60-тих година било више неуспешних настојања да се општине подстакну на трајније облике међусобне сарадње, посебно на образовање заједничких органа и служби и предузимање заједничких акција путем удруживања средстава и реализације планова развоја. На те заједнице би се преносили и одређени послови из републичке и општинске надлежности“ (Милосављевић, 2015:288). То је и учињено „Законом о поверавању међуопштинским регионалним заједницама вршење одређених права и дужности Републике“ (Сл. гласник СРС 42/1975), а затим и другим законима према којима су овим заједницама били поверени бројни послови из републичке надлежности, а њихов рад из средстава Републике и удружених општина. Међуопштинска регионална заједница усклађује заједничке интересе општине и друге друштвене интересе који се односе, између осталог и на: стварање и развијање материјалних и других услова за живот и рад и за самоуправно задовољавање материјалних, здравствених, социјалних, васпитно-образовних, културних и других заједничких потреба радних људи и гра-

ђана и на обезбеђивање општих услова за рад и привређивање, за запошљавање, снабдевање и вршење услужних делатности (чл. 2 ст. 2).⁷² Још један од начина не само подстицања сарадње, већ и обавезивања јединица локалне самоуправе на сарадњу био је успостављен кроз систем планирања. Наиме, Устав из 1974. године донео је новине и у погледу начина планирања што су следили републички устав и даље уређивали закони на савезном и републичком нивоу. Новину је представљао механизам самоуправних споразума и друштвених договора (у скромнијем обиму уведен 1971. године) као основни инструмент за удруживање средстава која су потребна за остваривање општинских функција и за одлучивање о коришћењу тих средстава“ (Милосављевић, 2015:285). Према Уставу, носиоци друштвеног планирања су радници у основним и другим организацијама удруженог рада и радни људи у СИЗ-овима, месним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама који имају право и дужност да самостално доносе планове и програме рада и развоја својих организација и заједница и да те планове међусобно усклађују и са друштвеним плановима друштвено-политичких заједница (чл. 69). „Закон о друштвеном планирању“ из 1980. издваја још један ниво планирања - Град Београд. Са Уставом су се потом усклађивали савезни и републички закони који су уређивали питање друштвеног планирања попут „Закон о основама система друштвеног планирања и о друштвеном плану Југославије“ (Сл. лист СФРЈ 6/1978) и доносили друштвени планови општег типа и појединачни, по областима попут „Друштвеног плана СР Србије за развој културе у периоду од 1976. до 1980. године“ (Сл. гласник СРС 14/1978), и закони који су уређивали области управљања понаособ. Тако Закон о самоуправним интересним заједницама културе (1974) каже да радници и други радни људи у заједници културе самостално доносе планове и програме рада и развоја и усклађују их међусобно и са друштвеним плановима друштвено – политичких заједница (чл. 6 ст. 1). Програмима и плановима обезбеђују се и остварују политика и услови развоја стваралаштва и делатности културе, којима се задовољавају заједничке потребе и интереси првенствено у области: заштите и коришћења културних добара; библиотеке делатности; књижевности и издавачке делатности; филмског стваралаштва и кинематографије; сценских уметности и позоришне уметности; музичког стваралаштва и музичке делатности; ликовног стваралаштва и његове доступности јавности, као и других видова кул-

⁷² Међуопштинске заједнице су престале са радом када је ступио на снагу Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи 1991. године, а у складу са Уставом Републике Србије из 1990. године.

турног и уметничког стваралаштва и делатности (чл. 6 ст. 2). Заједница културе се стара и о научном истраживању у култури и остваривању међународне културне сарадње (чл. 6 ст. 3).

Друштвено планирање, по карактеру сусретно планирање, обавезивало је различите актере да „утврђују заједничке интересе и циљеве развоја културе, а истовремено и њихова права, обавезе и одговорности за остваривање заједничких интереса и циљева („Договор о основама друштвеног плана СР Србије за развој културе у периоду од 1976. до 1980. године“ објављен у Сл. Гласник СРС 14/1978).⁷³ Кључне речи се односе и на то да се права и дужности носилаца планирања планирање остварују у односима сарадње и међусобне зависности и узајамне одговорности и солидарности, што је истакнуто у „Закону о систему друштвеног планирања и о друштвеном плану СР Србије“ (Сл. гласник СРС 49/1985).

Додатно, „Закон о друштвеном планирању“ (Сл. гласник СРС 18/1980) ставио је нагласак на два начела на којима се заснива друштвено планирање – истовременост планирања и континуитет планирања. Носиоци друштвеног планирања доносе средњорочне и дугорочне планове и у обавези су да истовремено припремају, међусобно усклађују и доносе планове и у том циљу, у поступку припреме и доношења планова, усклађују програме рада на припреми планова у погледу рокова у којима ће се остваривати поједине фазе планирања и да предузимају мере којима ће обезбедити да се истовремено усклађују њихови заједнички интереси и циљеви, што значи да самоуправни споразуми и договори о основама планова треба да се закључују и планови доносе у предвиђеним роковима и за исти период (чл. 8). У вези с начелом континуитета у планирању, „носиоци друштвеног планирања су у обавези да стално анализирају и сагледавају резултате и могућности свог развоја, да увек имају планове и програме рада и развоја за одговарајућу плански период, предузимају мере и активности за остваривање планова и доносе програме мера и задатака и годишња акта за остваривање текућег средњорочног плана у наредној години и да сагледавају и оцењују дугорочније могућности и правце свог развоја (чл. 9).

Планови доношени на различитим нивоима, од републичких планова општег типа попут друштвених планова, планова друштвено-економ-

⁷³ „Одлуке о потврђивању Договора о основама Друштвеног плана СР Србије за развој културе у периоду од 1976. до 1980. године“ (Сл. гласник СРС 14/1978), који су закључили Извршно веће Скупштине СРС, скупштине међуопштинских регионалних заједница, Скупштина града Београда, Републичка заједница културе, самоуправне интересне заједнице културе општина са територије СРС ван аутономних покрајина и СИЗ културе Београда.

ског развоја Републике са којим су најпре усклађивани планови развоја културе који су пак потврђивали различитих актера у форми одлука, предвиђали су и начине обезбеђивања финансијских средстава ускладу са прописима о којима је већ било речи у одељку посвећеном финансирању културе. На локалним нивоу то је практично значило да су се из локалних буџета обезбеђивала средства за подмиривање друштвених потреба и задатака у области културе (чл. 3 ст. 1 алинеја 3 „Закон о финансирању културе и о заједницама културе“). Саме општине су утврђивале стопе доприноса за културу, као о одлуке о средствима за финансирање делатности у области културе, одлуке о висини општинског доприноса за културу. Такође, доношене су одлуке које дефинишу износ средстава која општинске заједнице културе удружују у Републичку заједницу културе а основ њиховог доношења јесте Самоуправни споразум о основама Плана Републичке заједнице културе који се односе на период од четири године. У Уставу Србије из 1990. године (Сл. гласник РС 1/1990) надлежности локалне самоуправе дефинисане су чл. 113 где се каже да она се стара о задовољавању одређених потреба грађана у различитим областима укључујући и културу (тачка 5). „Закон о делатностима од општег интереса у области културе“ надлежностима општина и градова у култури дефинише у чл. 10⁷⁴, и за њих се средства обезбеђују у буџету општине / града. Такође, средства се могу обезбедити и самодоприносом, уступањем ауторских права и од легата и других поклона (чл. 10 ст. 3), у складу са „Законом о фондовима за финансирање културе“. О висини средстава за остваривање потреба у култури у општини / граду, општина / град одлучују на основу критеријума које утврђују као и програма и предрачуна трошкова потребних за остваривање тих потреба по свим основама финансирања, које установе, друге организације, уметници и њихове групе који обављају послове којима се остварују потребе у култури у општини / граду (чл. 11) и дају сагласност на опште акте усанова културе о начину обављања делатности, броју и структури запослених на остваривању делатности усанова културе које финансирају (члан 12). На захтев Министарства културе, општина /

74 У чл. 10 ст. 1 стоји: 1) заштита значајних културних добара; 2) библиотека делатност; 3) уметничко стваралаштво; 4) међународна културна сарадња; 5) изградња, реконструкција и одржавање објеката усанова културе у којима се остварују потребе културе у општини, односно граду; 6) обезбеђивање услова за рад самосталних уметника; 7) манифестације и јубилеји у области културе од значаја за општину; 8) развој културно-уметничког аматеризма и 9) рад, одржавање и остваривање програма усанова културе од значаја за општину, односно град (музеј, архив, завод, библиотека, позориште, музичко-сценска усанова, културно-просветна заједница, дом културе, дом омладине, културни центар, народни и раднички универзитет и друге организације) (став 1 члана 10).

град су били дужни да поднесу годишњи програм коришћења средстава, као и извештај о остваривању програма и коришћењу тих средстава која се обезбеђују у буџету општине, односно града (чл. 13).

Сходно „Закону о фондовима за финансирање културе“ (Сл. гласник СРС 6/1990) и „Закону о друштвеним делатностима (Сл. гласник СРС 1/1990) предвиђено је оснивање градских и општинских фондова за финансирање културе као облика самоуправног организовања (чл. 3 „Закон о фондовима за финансирање културе“). С обзиром на то да сваки фонд оснива скупштина друштвено-политичке заједнице (чл. 2 ст. 3), Савет фонда, као управљачко тело фонда, има обавезу да свој годишњи извештај о раду подноси скупштини друштвено-политичке заједнице која га је и основала (чл. 17). Средства за административне и стручне послове фондова обезбеђују се у буџету друштвено-политичке заједнице (чл. 6 ст. 2), док установе културе чијим се радом реализује програм фондова добијају средства за свој рад (материјални трошкови, плате, текуће инвестиционо одржавање, амортизација, делом и средства за ауторске хонораре) на основу уговора који закључе с фондом (чл. 8). Установе су биле дужне да подносе годишње извештаје о раду и наменском коришћењу средстава (чл. 8 ст. 3).

Поред тога што су усвајањем „Закон о фондовима за финансирање културе“ 1990. године, укинута СИЗ-ови, прекинута је и традиција самоуправног сусретног планирања и друштвеног договарања, јер овим законом нове процедуре планирања нису успостављене нити су дефинисани њихови (потенцијални) институционални (Ђukić - Dojčinović, 2003:34-36). Изостављањем из закона, планирање развоја културе, фактички је замрло, остављајући дугорочне последице у целокупном систему управљања културом а посебно на локалном нивоу. После политичких промена 2000. године у Србији локални ниво власти поново постаје самоуправна власт. Самосталност у сопственим пословима добила је правни основ у „Закону о локалној самоуправи“ 2002. године (Милосављевић, 2015:15)⁷⁵, потом и у „Закону о финансирању локалне самоуправе“⁷⁶, „Закону о главном граду“⁷⁷, „Закону о локалним из-

75 Милосављевић наводи да су највиши домети у овом моделу остварени у периоду од 1875. године до Првог светског рата (са прекидом у поменутој деценији од 1894. до 1903. године), затим на специфичан начин у оквиру социјалистичке концепције комуналног система, као и поново од 2002. године наовамо.

76 „Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн. и 104/2016 -др. закон.

77 Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон и 101/2016 – др. закон.

борима⁴⁷⁸, „Закону о територијалној организацији Републике Србије“⁴⁷⁹. Положај јединица локалне самоуправе и њихове надлежности на пољу културе су дефинисани и прописани пре свега „Законом о локалној самоуправи“ и „Законом о култури“. Нормативна функција јединица локалне самоуправе је да обавља изворне и поверене послове, а свака од њих одговорна је да своје и поверене надлежности врши квалитетно и ефикасно (чл. 6 „Закон о локалној самоуправи“).

Према „Закону о локалној самоуправи“, „јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом“ (чл. 7). Култура припада изворном делокругу надлежности општина и градова који је дефинисан чл. 20 које се односе на: оснивање установа и организација у области културе (тачка 16), праћење и обезбеђивање њиховог функционисања, организовање вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстицање развоја културног и уметничког стваралаштва, обезбеђивање средстава за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и стварање услова за рад музеја и библиотека и других установа културе чији су оснивачи (тачка 18).

У складу са „Законом о култури“, „јединица локалне самоуправе стара се о задовољавању потреба грађана у култури на својој територији и уређује поједина питања од интереса за своје грађане, као и начин њиховог остваривања, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом“ (чл. 4).

„Закон о локалној самоуправи“ из 2002. године је омогућио локалним самоуправама да доносе програме развоја, али нису конкретизоване области у којима се ти развојни планови/програми доносе. Та експликација изостаје и у наредним законима о локалној самоуправи (2007, 2014, 2016, 2018). Изузетак је тај што у каснијим законима стоји да јединица локалне самоуправе доноси и програме и спроводи пројекте локалног економског развоја, као и програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове. У најновијем из 2018. године се, за разлику од претходних, помињу стратешки планови, мада такође уопштено (чл. 20, тачка 1). Тек „Закон о култури“ прописује стратешко планирање развоја и за општине и градове, али тако што се локални планови доносе у складу са Националном стратегијом развоја културе (чл. 7 ст. 2). Ка-

78 „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 34/2010 – одлука УС и 54/2011.

79 „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007 и 18/2016.

ко Национална стратегија није донета ни 10 од ступања на снагу овог закона, последица је та да само четири јединице локалне самоуправе закључно са 2018. годином имају усвојене и важеће планове развоја културе, до остале чекају да се најпре донесе национални документа како би са њим ускладили своје планове како је предвиђено Законом о култури (Стојановић, 2018).

Најновија истраживања на тему локалних културних политика⁸⁰ говоре у прилог томе да је и даље присутан наслеђени, централизован државни модел културне политике у Србији из периода последње деценије 20. века, тзв. „блокиране транзиције“ (Ђукић Дојчиновић, 2003). Ипак, он је почетком 21. века добио одређене прелазне карактеристике.

Сумирајући ова опажања са нашим опажањима посебно током групних разговора са представницима јединица локалне самоуправе, на нивоу градова и општина, кључни актери за одлучивање су државни органи: скупштине градова, градска већа, градске управе и градоначелници, који могу да имају своје помоћнике.⁸¹ Осим у случају Београда и Новог Сада, где постоје посебне јединице градских управа надлежних искључиво за културу, у свим осталим јединицама локалне самоуправе организационе јединице градских/општинских управа за културу су задужена најчешће одељења за друштвене делатности и друге организационе јединице које у својим називима набрајају области које прате. У оваквој организацији општинских / градских управа се препознаје утицај „Закон о друштвеним делатностима“ из 1980-тих и 1990-тих година. Тако се култура најчешће спаја са образовањем, спортом, информисањем и бригом о младима. Број ангажованих особа на пословима из области културе у оквиру тих организационих јединица (незнатно) варира, и заправо је врло мали, поготову у мањим општинама, најчешће укључује само једну особу која је истовремено прати и друге ресоре. Јединице локалне самоуправе често користе могућност да међу члановима градских већа, који могу бити задужени за једно или више подручја из надлежности општине⁸², буде и члан већа надлежан за културу, с тим што се

80 Видети: др Ђукић и други (2018). *Модели локалних културних политика као основа за повећање културне партиципације*. Београд.

81 Чл. 58 „Закон о локалној самоуправи“ (Сл. гласник РС 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018) даје могућност да се у градској управи постављају помоћници градоначелника за поједине области.

82 Чл. 45 ст. 7 „Закон о локалној самоуправи“

и у овом случају дешава да се тај члан буде надлежан бар за још један ресор, или пак за друштвене делатности, које обухватају културу. Слично је и са помоћницима градоначелника (задужени или само за културу или за више ресора). Постојање функционера задуженог искључиво за културу се, а како показују разговори које смо обавиле са представницима јединица локалне самоуправе, разуме се као израз схватања важности културе у јединици локалне самоуправе. На практичном нивоу, представници јединица локалне самоуправе у којима од недавно (протеклих пар година) постоје било већник за културу било помоћник градоначелника задужен за културу су истицали да су такве одлуке донеле велико олакшање у планирању и спровођењу локалног развоја културе. Могућност да се при скупштинама градова оснивају стална или повремена радна тела⁸³ која разматрају различита питања, дају мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси скупштина града/општине се не користи у довољној мери када је култура у питању.⁸⁴ Један од специфичних примера је да је у 2018. години, у Краљеву је основан Савет за очување културног и историјског наслеђа који би требало претежно да се бави одлукама у вези са споменицима културе и обележавањем важних датума.

Реализација надлежности јединица локалне самоуправе подразумева и обавезу финансирања установа културе чији су оснивачи, у домену плата, програма и текућих трошкова (опремања и одржавања), инвестиционих одржавања и сл, потом културних манифестација и пројеката удружења грађана и самосталних уметника. Углавном се расписује конкурс искључиво за област културе, који су уређени локалним одлукама у складу са чланом 76 Закона о култури и „Уредбом о критеријумима, мерилима и начину избора пројеката у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Републике Србије, Аутономне Покрајине, односно јединица локалне самоуправе“ (Сл. гласник РС 105/16). О избору пројеката одлучују комисије које, по правилу, образују градоначелници односно председници општина.

На плану финансирања, а како је напред у овом поглављу укратко било речи, почетком 21. века, тачније 2003. године, Министарство културе је донело једну од кључних одлука за рад како јединица

83 Чл. 36 „Закона о локалној самоуправи“. Број радних тела, избор, права и дужности председника и чланова радних тела утврђује свака локална самоуправа понаособ и регулише пословником о раду скупштине.

84 Примера ради, ову законску могућност од 15 градова обухваћених истраживањем користе два (Нови Сад и Ниш) који имају савете за културу. Смедерево и Врање имају савете надлежне заједно за културу и други/е ресор/е, док Крушевац има Комисију за друштвене делатности.

локалне самоуправе тако и установа културе: све установе културе у чијим оснивачким актима као оснивач експлицитно није наведена Влада Србије, пребачена су на финансирање од стране јединица локалне самоуправе у којима се налазе седишта установа културе. При доношењу ове одлуке на уму се није имала ни економска снага јединица локалне самоуправе али ни чињеница да је поједине установе основало или више јединица локалне самоуправе или срезови који више не постоје као инстанца у државној администрацији. Претходне, 2002, године донет „Закон о локалној самоуправи“ јесте омогућио међусобну сарадњу јединица локалне самоуправе (чл. 88 и 89) али ако се препознаје заједнички интерес. Међутим, осим ових начелних одредби у којима је култура тек једна од области у којима може постојати заједнички интерес, никаква друга припрема за такав прелаз како међу јединицама локалне самоуправе тако ни међу установама културе није извршена. Поменута одлука је нарочито погодила установе заштите, конкретно архиве и заводе за заштиту споменика културе јер је иницијално, током 1950-их и 1960-их када је већина ових установа основана, перципирано да се оне оснивају с обзиром на значај који су споменици културе и архивска грађа имали за већи број општина (у срезовима). У суштини овог проблема, који је и данас отворен, јесте што је јединица локалне самоуправе у којој је седиште установе и једини финансијер основних трошкова установе (плата запослених, материјални трошкови и неке програмске активности попут изложби и издавања публикација везаних за рад установе) иако су „Решењем о утврђивању територије архива“ (Сл. Гласник РС 7/96) и „Решењем о утврђивању територијалне надлежности завода за заштиту споменика културе“ (Сл. Гласник РС 48/95) они надлежни за већи број јединица локалне самоуправе. У случају завода за заштиту споменика културе, јединице локалне самоуправе у којима није седиште надлежног завода за заштиту споменика културе финансирају пројекте који се реализују на њиховој територији, израду просторних планова и планова детаљне регулација, али изостаје (су)финансирање за редовно обављање делатности завода и дугорочнија финансијска подршка (Стојановић и Вукановић, 2013:34). И чл. 88а „Закон о локалној самоуправи“ и чл. 23 ст. 3 „Закон о култури“ налажу да се у случајевима да је установу основало више јединица локалне самоуправе њихова међусобна права, обавезе и одговорности уређују споразумом односно уговором. Међутим, таквих споразума у случају завода за заштиту споменика културе готово да и нема. Штавише, у једном од разговора са представницима јединица локалне самоуправе у којима су учествовали представници два града под територијалном надлежношћу једног заво-

да за заштиту споменика културе (један град је и град седиште тог завода), представник града под територијалном надлежношћу (није град седиште) је изразио изненађење по питању учешћа у финансирању трошкова завода као што су плате запослених, опрема и одржавање. При томе, како су поједини представници јединица локалне самоуправе указали, и у случајевима да се потпише споразум, нема механизма који би обезбедио да тај споразум не остане „мртво слово на папиру“. Поменути случај није усамљен ни када су у питању заводи за заштиту споменика културе па и архиви, али је илустративан у погледу потребе да се ова питања ближе регулишу, могуће законима који се планирају у области културног наслеђа (видети поглавље: Културно наслеђе и регулатива).

У погледу финансирања, поједини представници јединица локалне самоуправе су указивали и на проблем који проистиче из „Закона о буџетском систему“⁸⁵ а који их ограничава у смислу евентуалних повећања средстава за културу из градских буџета. Наиме, овај закон предвиђа стопе увећања градских буџета али се то односи на све друштвене делатности те расподела новца мора бити пропорционална тј. ако се увећава за културу, мора се увећати и за друге друштвене делатности иако је у некој другој друштвеној делатности пројектовани буџет одговарајући постојећим потребама. При томе, треба указати и на то да су на нивоу јединица локалне самоуправе / градова процентуална издвајања за културу из градског буџета већа (у просеку се крећу око 6,59% од укупног буџета града)⁸⁶ него што је то случај на нивоу Републике (где су издвајања за културу око 0.5% републичког буџета). Представници јединица локалне самоуправе су истицали да је доношење „Закона о култури“ позитивно утицало на развој културе на локалном нивоу. Међутим, осим финансијских потешкоћа које су истицали углавном представници општина, као кључан проблем се истиче то што није донета национална стратегија развоја културе са којом, према „Закону о култури“ морају усклађени и локални стратешки документи. Најаве скоријег доношења националног документа које је у медијима давало Министарство културе и информисања, у неким јединицама локалне самоуправе су водиле и одлагању усвајања локалних докумената чак и када су ти локални стратешки документи припремљени. Међутим, у појединим јединицама локалне самоуправе развој културе је интегрисан у стратегијама одр-

85 Сл. Гласник РС 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017

86 Ђукић, В. и други (2018). Научноистраживачки пројекат: Модели локалних културних политика као основа за повећање културне партиципације. <http://zaprokul.org.rs/wp-content/uploads/2018/09/Perform-Modeli-lokalnih-kulturnih-politika.pdf>

живог развоја у чијој су изради значајни партнери били локалне и/или регионалне развојне агенције. На плану развоја културе, важно питање је везано за сарадњу јединица локалне самоуправе са вишим инстанцама државне управе. То питање је везано са дефинисањем надлежности министарстава датих у „Закону о министарствима“ (Сл. гласник РС 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017). За разлику од неких других министарстава као што је на пример Министарство привреде чији опис делокруга обухвата сарадњу са јединицама локалне самоуправе⁸⁷, опис делокруга Министарства културе и информисања не садржи везу са јединицама локалних самоуправа. Промене министара за културу после 2000. године утицале су на различите приоритете културне политике, па је тако и интересовање Министарства за културу за локалне културне политике било спорадично. На пример, у периоду 2009-2011. године, што је било у складу са приоритетима тадашње Владе (децентрализацијом и равномерним регионалним развојем), Министарство културе је реализовало пројекат „Србија у Србији“ док је 2015. године покренут пројекат „Градови у фокусу“ путем кога Министарство за културу и информисање подржава пројекте локалних самоуправа. У вези са овим пројектом представници јединица локалне самоуправе су као позитивне аспекте истакли могућност консултација за време трајања конкурса, док се замерке односе на селекцију делова предложених пројеката - да је из предложених опсежних пројеката Министарство одлучивало да финансира само одређене сегменте за које саговорници нису били сигурни да обезбеђују исходе који гарантују дугорочну одрживост развоја културе. Другим речима, Министарство културе је практично давало подршку сегментима везаним за материјалну инфраструктуру а саговорници су истицали већу потребу за подршком на плану програмске интеграције кроз коју би сви (локални) актери били јасно и недвосмислено обавезни да континуирано, свако у свом домену, пружају допринос развоју културних делатности и културног живота у граду. Један од наших саговорника је као пластичну илустрацију направио паралелу управо са законима, оним што закони прописују и како се то интерпретира на практичном нивоу, истакнувши да није довољно само изнети нешто као могућност која може бити на слободној вољи јединица локалне самоуправе (као што је на пример општи оквир пројекта „Градови у фокусу“) већ да је изузетно важно да те могућности јасно и недвосмислено прецизирају улоге и одговорности свих актера почевши

87 Конкретно, у случају Министарства привреде, његов делокруг обухвата и анализу развојних потреба и могућности градова и општина, припреме нацрта закона и других прописа у овој области, развојних стратегија и предлагање развојних програма и пројеката, као и планирање и спровођење неопходних обука.

од месних заједница и скупштина општина / градова, до установа културе и удружења грађана (не улазећи у слободе изражавања и уметничког стваралаштва у делатности удружења грађана већ се ограничавајући на то да удружења грађана такође морају да имају одређене одговорности посебно уколико остварују средства из јавних фондова).

У вези са питањем комуникације са министарствима, а посебно са Министарством просвете, науке и технолошког развоја и Министарством културе и информисања, истиче се неажурност (Министарства просвете) и непрецизност (Министарства културе) у погледу одговарања на упите које јединице локалне самоуправе достављају зарад примене прописа. Такође, истиче се да се одговори на упите добијају усмено али готово никада у писаној форми чак и када су на тај начин упућени.

Најзад, представници локалне самоуправе са којима смо разговарале су били једногласни по питању учешћа у процесима креирања закона и давања коментара на предлоге закона – нису били позивани нити да изнесу своја искуства у погледу формулисања предлога законских одредби нити да дају, с обзиром на своја искуства, коментаре на предложене законске одредбе. У том смислу, треба имати на уму да је још од закона који се односе на народне одборе општина из 1950-их година, а који су били претече савремених јединица локалне самоуправе, њихова улога свела на примену закона а на томе је, изгледа, и данас остала макар у очима појединих министарстава. Као начин да се јединице локалне самоуправе више укључе у процесе регулативе у култури види се деловање СКГО која је, на пример, била веома ангажована на изради „Закон о социјалној заштити“ организујући и разговоре са представницима јединица локалне самоуправе у припреми тог акта као и обуке за његову практичну примену.

Укупно посматрано, закони како из културе тако и из области локалне самоуправе јесу пружили подстицаје за укључивање културе у остваривање општег одрживог локалног развоја. Ипак, одсуство аката које такође доноси Скупштина Србије чиме постају обавезујући а као што је национална стратегија развоја културе чини да напори који се улажу на локалном нивоу остају пре на нивоу „инцидената“, спорадичних и привремених покушаја неких јединица локалне самоуправе, него што су планска дугорочна решења. Управо „Закон о култури“ и „Закон о јединицама локалне самоуправе“ сугеришу да право може али и не мора да буде инструмент промене јер и сасвим разумна законска решења као што је на пример споразум или уговор о правима и дужностима јединица локалне самоуправе у погледу рада установа надлежних за више јединица локалне самоуправе не-применом чине низ практичних про-

блема. Другим речима, да ли ће право заиста бити инструмент промене зависи од питања везаних за примену закона. Не-примена узрокује низ проблема а они се сасвим експлицитно манифестују у области културног наслеђа коме је посвећено наредно поглавље ове студије.

Културно наслеђе и регулатива

Култура у ужем смислу, према Вилијамсу, обухвата позната значења и правце којима се чланови заједица и друштава уче. Културне делатности, као групе активности које охрабрују познавање и практиковање различитих врста уметности, те упознавање са делима предака и учење из њих, јесу и централне у културним политикама јер оне снажно могу утицати на свеукупност деловања појединаца и група у ширим оквирима.

Закони, као основ спровођења јавних политика, могу се читати и као скупови правила којих се сви у друштву морају држати у својим професионалним и приватним деловањима. У тзв. друштвеним делатностима које обухватају и културне делатности (у њиховом широком спектру) правила која прожимају и приватни и професионални живот појединаца, као и деловања правних лица (државних органа, установа, друштвених организација) најизразитија су у (широкој и разноврсној) области културног наслеђа.

Преглед концептуализације културног наслеђа у регулативи

У савременим дефиницијама културног наслеђа оно се разуме као „камен темељац друштвеног памћења“ (Arantes 2007) „састављен“ од материјалних, непокретних и покретних, објеката и нематеријалних елемената насталих и развијених у локалним заједницама, а који су и заједно и појединачно везани за (своје) природно окружење. Културно наслеђе појединцима, њиховим групама и заједницама, и нацијама пружа осећај достојанства и самопоуздања за иновације и унапређивања на различитим плановима личних и колективних живота.

У међународној заједници још током Другог светског рата је почела да се изражава забринутост око уништавања споменика културе те нестанка бројних уметничких дела посебно из приватних колекција. По завршетку рата при Уједињеним нацијама основана је Организација за образова-

ње, науку и културу Уједињених нација⁸⁸ а чином оснивања ове организације је на међународном плану институционализована брига о културном наслеђу. Иницијална фокусираност ка (девастираним) споменицима културе те (украденим или на друге начине несталим) уметничким делима се рефлектовала на то да се развије концепт културних добара, односно да та дела представљају непокретности и покретности које треба штитити. При томе, њихов материјални карактер у виду је задржавао чињеницу да се они могу наћи на тржишту, односно продати и купити. Међутим, од 1970-их година, посебно по усвајању УНЕСКО „Конвенције о заштити светског културног и природног наслеђа“ у међународној заједници све присутнија постаје потреба за преиспитивањем концептуализације културног наслеђа. Томе је допринело препознавање важности неопипљивих елемената за изградњу културних идентитета.⁸⁹ Сам концепт „добра“ (енгл. *property*) се почео показивати неадекватним да обухвати и неопипљиве елементе који су такође важни за културу заједнице и такође се преносе с генерације на генерацију. Концепт наслеђивања, пак, јесте наглашавао чињеницу да су и непокретна и културна добра (материјално наслеђе) и нематеријални елементи заједно важни те да је за њихов опстанак кључно преношење с генерације на генерацију (в: Blake 2000 и Mezey 2007).⁹⁰ Иако препознавање нематеријалног наслеђа „датира“ још из 1970-их, тек је од самог краја 1980-их то препознавање почело да води ка новој концептуализацији културног наслеђа. У томе, трага су имале УНЕСКО „Препоруке о очувању традиционалне културе и фолклора“⁹¹ из 1989. године, које велики број земаља није по-

88 United Nations Education, Science and Culture Organization, UNESCO

89 Напори да се очувају праксе и изрази који не остављају важнијих материјалних трагова везују се за писмо министра спољних послова Боливије од 24. 4. 1973. г. упућеног Генералној скупштини УНЕСКО. У позадини боливијског реаговања употреба (побуњеничке) песме андских староседелца *El Condor pasa* од стране америчких уметника Пол Сајмона и Арта Гартфанкела на њиховом албуму „Bride over Troubled Water“. Хафстаин је указао да случај ове песме „prelazi transnacionalne tјekove kulture. Ova priča objašnjava kako se folklor upisao u међународно polje djelovanja, ali i rasvijetljava upорabu folklorа u hegemonijskim strategijama unutar држава, načine na koje se folklor instrumentalizira u oblikovanju subjekata u uvjetima unutrašnjeg kolonijalizma.“ Hafstein, 2013: 41. Аргументација Боливије је иницирала дискусије о значају неопипљивих елемената као што је песма за достојанство локалних заједница. Такође, она је отворила и пут питањима ауторских права и интелектуалне својине чија спона са концептом (нематеријалног) културног наслеђа и данас веома јака.

90 О овоме видети више у Вукановић М. (2013) „Културна политика Србије – антрополошка перспектива. Докторска дисертација. Универзитет у Београду, Филозофски Факултет.

91 Reccomentadions on Safeguarding Traditional Culture and Folklore. Текст ових препорука доступан је путем линка http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13141&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html Страница (поново) посећена 26. 11. 2018.

тврдио (међу њима је била и Југославија). Међутим, неуспех на плану ратификације и имплементације ових препорука је и у самом УНЕСКО појачао напоре да се изнађу погоднија решења за очување ове врсте наслеђа (Blake 2000). Конкретан исход јесте УНЕСКО „Конвенција о очувању нематеријалног културног наслеђа“ усвојена 2003. године а која, пак, имала изузетан одјек јер ју је до 2010. године потврдило (обавезујући се на њену имплементацију) више од 100 држава света, међу којима је и Република Србија. Такође, током 1980-их су се одвијали и процеси у чијој је сржи било јасније дефинисање архитектонског наслеђа⁹² те археолошког наслеђа⁹³. Укупно посматрано, важност културног наслеђа у међународној заједници, како кроз УНЕСКО на светском нивоу тако и на простору Европског континента, 2005. године је потврђена кроз УНЕСКО „Конвенцију о разноликости културних израза“ те „Оквирну конвенцију Савета Европе о важности културног наслеђа за друштво“.⁹⁴ Исход свих ових напора јесте савремено схватање културног наслеђа у коме се наглашава да се и материјално и нематеријално културно као и природно наслеђе, које је у многоструком одредило деловања људи, преносе са генерације на генерацију, тј. чувају да би и долазећим генерацијама омогућили да стичу знања и добијају подстицаје за нове, али не нужно (сасвим) другачије, кораке у приватном, друштвеном и професионалном животу.

У Југославији после 2. светског рата доносиоци одлука на нивоу Југославије били су свесни важности које наслеђе има за друштво те је доста брзо по формирању нове државе, већ 1945. године, донет први послератни закон који је регулисао заштиту споменика културе („Закон о заштити споменика културе и природњачких реткости Демократске Федеративне Југославије“ Сл. Лист ДФЈ 54/45). Као и у свету, важност културног наслеђа у овом периоду непосредно после рата препознавана је пре свега у вези са чињеницом да је велики број споменика претрпео разарања као и да је велики број уметничких дела и етнологских артефаката током рата опљачкан.

Само чување споменика културе је схваћено као специфичан скуп делатности који је захтевао посебна стручна знања те су на републичком

92 У Гранади је 1985. године донета „Конвенција о заштити архитектонског наслеђа Европе европског архитектонског блага“, а СФР Југославија ју је потврдила законом објављеном у Сл. листу СФРЈ бр. 4/91.

93 У Ла Валети је 1992. године усвојена „Европска конвенција о заштити археолошког наслеђа“, а Република Србија је законом потврдила њену ревидирану верзију „Сл. гласник РС“, бр. 42/09

94 Република Србија је обе ове конвенције потврдила 2011. године законима објављеним у Службеном Гласнику РС – Међународни уговори бр. 10/2011.

нивоу 1947. године донете „Уредба о музејско – конзерваторској струци“ и „Уредба о библиотекарско – архивистичкој струци“ (обе су објављене у Сл. Гласнику НРС 44/47). Иако су превасходно везане за питање припадности службеника (и њихово распоређивања у одговарајуће платне разреде), ове уредбе су јасно истицале неопходност сталног стручног усавршавања а како би се споменици, књиге и архивски материјали на адекватне начине чувале и чиниле га доступним грађанима.

Саме одреднице споменика културе (нпр. да могу бити покретни и непокретни) утицале су на препознавање разноврсности која захтева и посебне поступке у бризи о споменицима културе те је на самом почетку 1950-их дошло до додатне регулације а према врстама установа чија је основна делатност заштита и очување покретног културног наслеђа (музеја и архива пре свега с тим да се у корпусу регулативе која се тиче културног наслеђа од 1960. године издвајају и библиотеке.⁹⁵

СФР Југославија је 1974. године ратификовала УНЕСКО (1972) Конвенцију о заштити светске културне и природне баштине („Закон о ратификацији Конвенције о заштити светске културне и природне баштине“, Сл. Лист СФРЈ 56/74). У Србији, потоњи „Закон о заштити културних добара“ (Сл. Гласник СРС 28/77) био је у складу са тадашњом концептуализацијом (до тада) споменика културе као културних добара. Таква концептуализација наслеђа задржана је и 1990. године када је донет нови „Закон о културним добрима“ (Сл. Гласник СРС 6/90) као и 1994. године када је донет и данас важећи „Закон о културним добрима“ (Сл. Гласник РС 71/94).

Међутим, преоријентација од правног концепта „добра“ ка концепту „наслеђа“ у коме се изразитија пажња посвећује духовним културним добрима, у међународној заједници је процес који је заправо обележио 1990-те (Blake 2000), што је било време када се СФР Југославија дезинтегрисала а Србија, у оквиру СР Југославије, била у изолацији обеле-

95 Библиотеке, односно потреба њиховог оснивања, истакнута је у чл. 25 „Општег закона о народним одборима“ (Сл. Лист ФНРЈ 49/49). Њихов примаран задатак и 1960. године остаје охрабривање читалачке културе која није само везана за дела из прошлости већ и за савремену књижевну продукцију. Чување старијих издања које чине наслеђе задатак је релативно мањег броја библиотека у односу на њихов укупан број. У законима о заштити културних добара из 1977, 1990 и 1994. године је регулисан рад Народне библиотеке Србије као матичне установе а одредбе ових закона су се односиле на матичне библиотеке са фондовима који су важни за прошлост града, општине или округа (тј. имају тзв. „завичајна одељења“), те библиотеке у чијим се фондовима налазе старе и ретке књиге. Године 2011. донети „Закон о библиотечкој и информационој делатности“ (Службени гласник Републике Србије бр. 52/11), „Закон о обавезном примерку публикација“ (Службени гласник Републике Србије бр. 52/11) и „Закон о старој и реткој библиотечкој грађи“ (Службени гласник Републике Србије бр. 52/11)

женој националистичким наративима. У таквом друштвеном контексту и непосредној близини ратишта, концепт културних добара је обезбеђивао лакше маркирање конкретног, објеката који имају велику историјску и културну важност за српски народ те личности које репрезентују српску духовну културу. Ако се присетимо да је једна од првих УНЕСКО конвенција у области културног наслеђа била (тзв. Хашка) „Конвенција о заштити културних добара у случају оружаних сукоба“, долазимо до једног од могућих одговора зашто се и у „Закону о културним добрима“ из 1994. године задржана је концептуализација културног наслеђа као културних добара.

Са друге стране, сажимање очувања наслеђа од релативне разноликости „обезбеђене“ посебним законима (донетим 1951. године и крајем 1960-их година) до концепта заштите културних добара као једне (додуше и у законима препознато као широке) области, за исход је и имало незадовољство актера у областима културног наслеђа.

Преглед прописа који се односио на област културног наслеђа на савезном и на републичком нивоу, као основног и општег оквира који је операционализован на нижим инстанцама управе приказује два концепцијска приступа у регулисању ове области а које донекле кореспондирају са друштвеним тенденцијама свога доба у самој земљи али и у оквиру међународних напора да се развије концепт културног наслеђа, његове заштите и интегративног очувања. Наиме, у првим послератним годинама примењен је приступ заједничке регулације на плану заштите и очувања споменика културе. У то доба и у међународној заједници је концептуализација културног наслеђа тек била у зачетку а уништење споменика и даље у свежем сећању учесника рата. Са друге стране, од почетка 1950-их, уз тенденције да се ојача самоуправљање радног народа, која су имплицирала и децентрализацију управе, иако је у законима о споменицима културе остао низ заједничких одредби, на републичком нивоу се применио и приступ посебне регулације те су као додатна операционализација одредби основног и општег закона донети и посебни закони према врстама, тачније установама чија је основна делатност одређена врстом споменика – музејима и архивима посебно. До поновног наглашавања приступа заједничке регулације долази крајем 1970-их година а пошто је СФРЈ 1974. године потврдила УНЕСКО „Конвенцију о заштити светског културног и природног наслеђа“. Сам назив ове УНЕСКО Конвенције кореспондира и са називом првог домаћег закона у овој области из 1945. године „Закон о заштити споменика културе и природњачких реткости Демократске Федеративне Југосла-

вије“.⁹⁶ Међутим, од средине прве деценије 21. века у самом Министарству културе и информисања као и у стручним заједницама у области културног наслеђа, изразита је тенденција ка томе да се ова област регулише посебно према врстама културног наслеђа (а не врстом установа).

Опет, у међународној заједници с почетка 21. века, услед стварања новог концепта наслеђа, интензивније се развија концепт интегративне заштите и очувања културног наслеђа. Он подразумева јединство материјалног (покретног и непокретног) и нематеријалног културног наслеђа са њиховим природним окружењем у коме су настали и развијали се. При томе, концепту интегративне заштите непокретног културног наслеђа важно место има превентивна конзервација која се дефинише као „*мултидисциплинарно управљање (руковођење и руковање) културним добрима и обухвата ефективне, здраве и економичне мере како би се сачувао интегритет баштине и како би се редуковали њени губици*“. Превентивна конзервација обједињује све методолошке механизме и интердисциплинарне области баштине које морају да доведу до њеног квалитетног очувања и развоја. Методологија превентивне конзервације може се прилагодити и применити на све садржаје и области културних добара и природног наслеђа. Она разрађује *стандарде, основне услове и поступке* који су неопходни за одговарајуће функционисање институција заштите, али и друштвене заједнице и владе. То су стандарди чувања, управљања, руковања, финансирања, презентације, интерпретације, едукације, истраживања, заштите и конзерваторских поступака, понашања друштвене заједнице, органа власти и влада и др.“ (Живанчевић 2009).

У преднацрту закона о непокретном културном наслеђу те у радној верзији закона о музејском наслеђу концепт интегративне заштите и очувања се истиче као основни приступ актера који делују у обе ове гране бриге о материјалном културном наслеђу. Такође, нацрт Закона о архивској грађи и архивској служби иако експлицитно не помиње концепт интегративне заштите и очувања, у самој одредници архивске грађе имплицира корелације са другим врстама наслеђа. Стога, постојање закона који ће овај приступ заправо иногурисати у пракси остаје опција коју актери у различитим стручним заједницама у области културног наслеђа не одбацују иако су примарно усмерени ка решавању проблема

⁹⁶ Одреднице споменика културе с обзиром на њихов историјски, културни и уметнички значај задржана је и у потоњим одредницама културних добара, али и у савременим концепцијама културног наслеђа.

везаних за „своју“ врсту наслеђа, односно врсту наслеђа чија је заштита и очување њихова основна делатност.

Сви актери са којима смо разговарале (представници завода као посебна фокус група; представници музеја као посебне фокус групе и заједничка фокус група коју су чинили представници архива, музеја и завода) су се, дакле, слагали да је важећи „Закон о културним добрима“ заправо добар и може бити полазиште посебно у погледу будућег заједничког закона. Међутим, разликују се мишљења око мањкавости важећег закона. Са једне стране се поставља питање надлежности и управљања посебно у случајевима где очување и заштита имплицира учешће различитих актера (завода, музеја, научних института, туристичке организације, јединице локалне самоуправе при чему ситуацију компликује ако је реч о наслеђу на територијама две или више јединице локалне самоуправе). Са друге стране, мањкавости „Закон о културним добрима“ се виде у питањима својине и сарадње са другим актерима на питањима имовине нарочито непокретности (службе катастра, просторног планирања, итд). Такође, мањкавости се огледају и у недовољно одлучним одредбама о одговорности јединица локалне самоуправе за остваривање заштите културног наслеђа посебно када је у питању рад установа заштите са већом територијалном надлежношћу. Најзад, застарелост се огледа у технолошким решењима у самим поступцима техничке заштите.

Посматрано са тачке истраживача, групни разговор са представницима архива, музеја и завода је показао да је важна мањкавост „Закон о културним добрима“ заправо та што није експлицитну пажњу посветио сарадњи установа заштите без обзира на врсту наслеђа чија је заштита и очување основна делатност.

Имајући у виду да сами прописи осликавају процесе (било као рефлексивне ситуације било као антиципације могућих ситуација), затим да је важно сагледати тенденције ка посебној регулативи у области културног наслеђа али и признања актера да ипак има потребе да заправо цела област буде јединствена у циљу јачања разумевања важности културног наслеђа у друштву у Србији, на наредним страницама ћемо размотрити заједничка питања као и питања која су била обухваћена посебном регулативом.

Заједничка регулатива

Сагледавање приступа заједничке регулације у области културног наслеђа заправо имплицира уочавање онога што се од првог послератног закона у области културног наслеђа до новијих предлога у погледу посебне регулативе заправо није мењало (или није требало да се мења) јер оцртава суштину (заједничких) напора да се културно наслеђе у својој разноврсности заштити и очува за нова поколења.

Министарски савет Демократске Федеративне Југославије је већ 1945. године, дакле, убрзо по завршетку рата, предложио Председништву Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије да се донесе „Закон о заштити споменика културе и природњачких реткости Демократске Федеративне Југославије“ (Сл. Лист ДФЈ 54/45). Народна скупштина ФНРЈ је овај закон потврдила уз измене „Законом о потврди и изменама закона о заштити споменика културе и природњачких вредности“ (Сл. Лист ФНРЈ 81/46).⁹⁷ Државни органи су, поред завода за заштиту споменика културе, оснивали и друге установе попут музеја и галерија, што је било дефинисано прописима који су се односили на надлежности народних одбора.⁹⁸

Сам закон из 1945. године је дао одреднице споменика културе које нису измењене пошто је (услед наредне 1946. године донетог Устава којим је формирана Федеративна Народна Република Југославија) закон имао бити потврђен уз измене већ наредне, 1946, године. У односу на оригинални закон из 1945. године према коме су споменици културе и природњачке реткости могле бити под заштитом државе, у закону из 1946. године, као и у даљим законима, они **јесу** под заштитом државе.

⁹⁷ Савезне земље (према прописима ДФЈ) односно народне републике (од ФНРЈ) су биле обавезне да оснују установе заштите те одреде органе у чијој је надлежности и заштита споменика културе. Сходно томе, НР Србија је основала Републички завод за заштиту и научно проучавање споменика културе Народне Републике Србије а који се налазио под руководством Министарства просвете НРС и то „Решењем Владе Народне Републике Србије о оснивању Завода за заштиту и народно проучавање споменика културе Народне Републике Србије“ (Сл. Гласник НРС 34/47). У овом акту су и прецизирани задаци Завода: изналажење, испитивање, заштита и научно проучавање културно – историјских споменика Народне Републике Србије. Овај Завод је уз друге установе културе које су биле под руководством Министарства просвете 1950. године пренет у надлежност Министарства за науку и културу. Видети „Решење о преносу послова из Министарства просвете на Министарство науке и културе НРС“ (Сл. гласник НРС, бр. 13/50)

⁹⁸ Видети нпр. чл. 25 „Општег закона о народним одборима“ (Сл. Лист ФНРЈ 49/49)

И у овим као и у каснијим законима који се односе на споменике културе је истицано да су споменици културе вредност свих грађана: општена-родно добро (чл. 1 закона из 1946. године) односно вредност за читаву заједницу (чл. 1 Општег закона из 1959. године). Одреднице споменика културе односно, касније, културних добара суштински се нису мењале – реч је и даље о непокретним и покретним споменицима / културним добрима - осим што су временом оне разрађиване⁹⁹ а у „Закону о културним добрима“ из 1990. године се (начелно) препознају и (творевине) духовне културе од општег интереса (чл. 2 ст. 1) али оне, пак, нису спецификоване у детаљнијој одредници културних добара извршеној на основу физичких, уметничких, културних и историјских својстава културних добара (чл. 2 ст. 2) а такве одреднице су остале и у важећем „Закону о културним добрима“ из 1994. године.

С обзиром на одреднице су и јасно истакнуте сврхе заштите: „очување споменика културе у неокрњеном и изворном стању; стварање што повољнијих услова за опстанак споменика и предузимање мера потребних за редовно одржавање споменика; спречавање свих радњи које би непосредно или посредно промениле својство, облик, значај или изглед споменика а тиме и његову вредност као споменика културе; те обезбеђивање услова да споменици културе према својој намени и значају служе задовољавању културних потреба заједнице.“ (чл. 2 Општег закона о заштити споменика културе; чл. 4 републичког закона из 1959. године односно чл. 3 пречишћеног текста овог закона из 1966. године). У „Закону о заштити културних добара“ (Сл. Гласник СРС 28/77), конкретније његовом чл. 13, истиче се да су заштита и коришћење културних добара од посебног друштвеног интереса, што актери у области културног наслеђа и данас наглашавају. Делатности заштите су вршиле за то основане организације удруженог рада (организације заштите) и друге организације удруженог рада којима се поверавало вршење делатности заштите за одређену врсту културних добара. Реч је о заводима за заштиту споменика културе, архивима, музејима и кинотеци.

⁹⁹ На пример, у односу на савезни закон из 1946. године у републичком Закону из 1948. године споменици културе су: покретни и непокретни предмети или збирке од историјског, археолошког, културно – историјског, уметничког, етнографског или социолошког значаја. У Закону из 1977. године Културна добра су одређена као „непокретности и друге ствари од посебног културног и историјског значаја“ (у чл. 2) а према њиховим својствима су одређене врсте културних добара: непокретна културна добра (споменици културе, просторне културно – историјске целине, археолошка налазишта, знаменита места) и покретна културна добра (уметничка дела и историјски предмети, архивска грађа, филмска грађа и стара и ретка књига). Детаљније одреднице сваке од ових врсти културних добара као и културних добара под претходном заштитом су дате у II Глави Закона чл. 35 - 43

Њих су могли основати организације удруженог рада, самоуправне интересне заједнице, месне заједнице, друштвено-политичке заједнице и друга друштвена правна лица (чл. 103). Организације заштите су се могле основати ако су испуњени сви услови за оснивање организације удруженог рада, а са радом су могле почети ако су испуњени посебни услови у погледу просторија, техничке опреме и стручних кадрова (чл. 104). Уколико надлежни орган утврди да су сви услови испуњени, организација заштите се уписивала у регистар организација заштите који је водио републички орган за послове културе.¹⁰⁰ Такође, с обзиром на то да и књиге представљају културна добра од општенародног значаја пажња је посвећена и Народној библиотеци Србије чији је задатак био да усмерава рад библиотека које у својим фондовима чувају старе и ретке књиге. Ове установе и у „Закону о културним добрима“ из 1994. године представљају стожере заштите.

У вези са третманом наслеђа као општенародног добра, у законима од 1945. године на овамо забрањивано је оштећивање и уништавање свих културних добара (укључујући и добра под претходном заштитом), као и изношење и извожење културних добара из земље без дозволе коју је давао републички орган управе надлежан за послове културе по претходно прибављеном мишљењу одговарајуће организације заштите (што су одреднице из републичког закона из 1977. године, чл. 24 и 98). Забране и ограничења су се односила и на археолошка истраживања и ископавања при чему је по овом питању предвиђана и морална подобност самосталних предлагача истраживања и ископавања, као и одговорност институција које су спроводиле оваква истраживања у погледу пријављивања и регистровања налаза.¹⁰¹ У данас важећем „Закону о

100 У тај регистар су се уписивале и друге организације удруженог рада које су обављале делатност заштите појединих врста културних добара.

101 Нпр. према Закону из 1977. године, дозволу, коју је издавао орган надлежан за послове заштите, односно, ако је у питању налазиште од изузетног значаја, републички орган за послове културе су могле добити научне организације и организације заштите ако су имале сачињен пројекат о истраживањима, одговарајуће стручне кадрове и обезбеђена средства за извођење радова и спровођење мера заштите налазишта и налаза. Такође, дозволу су могла добити и стручна лица уколико су имала одговарајућу стручну спрему, сачињен пројекат о истраживању археолошког налазишта, обезбеђена средства за истраживање и спровођење мера заштите, **као и ако су била морално подобна за вршење ових радова**. Прописан је био и садржај дозволе (чл. 93). Такође, предвиђена је била и могућност обуставе радова ако се не обављају у складу са дозволом. Током радова, организација или лице које их је вршило, били су обавезни да воде дневник радова и документацију о тим радовима, те да поднесу извештаје о извршеним радовима. Прописано је било и шта извештај треба да садржи (чл. 96). Организација или стручно лице које је вршило археолошка истраживања и ископавања је могло договорити са одговарајућом организацијом заштите да до годину дана задржи налазе

културним добрима“ дозволу за археолошка истраживања и ископавања могу имати само правна лица а заводи за заштиту споменика културе имају овлашћење да прекину археолошка истраживања и ископавања уколико се утврде неправилности или одступања од пројекта и документације на коју је дата сагласност. Такође, заједничка нит у законима од 1945. године на овамо јесте наглашавање да су сви случајни налази (из земље или воде) власништво државе са тим да је јачање самоуправљања наглашавало друштвену својину али су у управљању њоме кључну улогу имали државни органи власти и органи управе. Случајни проналасци су се морали пријављивати одмах по проналаску а сви случајни проналасци су били у власништву државе, односно, касније, у друштвеној својини. Случајни проналазачи су имали право на награду чија је висина утврђивана „према значају предмета, показаној пажњи и залагању да се предмет сачувао неоштећен“ (чл. 11 Закона НРС из 1948. г.) док у чл. 13 ст. 2 Закона НРС из 1959. године стоји да висину новчане награде утврђује установа којој се предмет даје на чување по претходно прибављеном мишљењу надлежног завода за заштиту споменика културе.¹⁰² Награђивање случајних налазака а према проценама надлежне установе задржано је и у Закону из 1977. године као и актуелном „Закону о културним добрима“ из 1994. године при чему су и процене установа заштите биле одређене њиховим буџетима те иако је препознавана могућност да је тржишна вредност већа, понуда установе је диктирана расположивим средствима.

У целокупном систему наглашавана је важност сопственика / ималаца / носиоца права коришћења.¹⁰³ Обавезе и одговорности су подразумевале забрану коришћења културног добра на начин који није у складу са законом или на начин који води оштећењу или уништавању културног добра, затим забрану раскопавања, рушења, преправљања, презиђивања, преграђивања и било којих других радова без дозволе, те распарчавање збирки, колекција и фондова. Сопственици или носиоци права су били дужни да добро пријаве надлежним органима, да истима обезбеде све потребне податке о том добру омогућавајући научна прегледања зарад његове документације, да га са „изузетном пажњом“ чувају и

ради научне обраде, са тим да су имали рок од две године да документацију вођену на прописаним обрасцима предају органу који им је издао дозволу (чл. 97 ст. 1 и 2).

102 Ова одредба је донекле модификована у пречишћеном тексту закона СРС из 1966. године и то у смислу да је примарна инстанца у утврђивању вредности била општина па тек потом установа али је остало да је претходно било потребно прибавити мишљење надлежног завода.

103 Ти називи су се у регулативи мењали али се није мењала суштина њихових права и обавеза.

одржавају културно добро примењујући одговарајуће мере заштите; да неодложно обавештавају организацију заштите о свим правним и физичким променама у вези са културним добром; да дозволе научна и стручна истраживања, техничка и друга снимања, као и извођење мера техничке заштите на културном добру. Такође су били дужни да обезбеде доступност културног добра јавности. Ограничења права огледала су се у уступању културног добра ради излагања на изложбама организованим на основу уговора о међународној и међурејубличкој сарадњи; поверавању културног добра стараоцу уколико сопственик или носилац права не примењује прописане мере заштите, немарно се односи према културном добру или га напусти¹⁰⁴; те враћању средстава друштвеној заједници у случају да се културно добро прода а у њега су уложена средства друштвене заједнице која су омогућила повећање вредности културног добра. У случају да сопственик трпи штету тиме што обезбеђује доступност јавности, како је већ речено, имао је право на накнаду чији се износ утврђивао према пореским пријавама које се односе на сам споменик односно културно добро.¹⁰⁵

Такође, закључно са Законом из 1977. године сопственици (евидентираних) споменика културе имали су права и на пореске олакшице везане за опорезивање имовине а с обзиром на улагања сопственика на плану правилног чувања и заштите имовине регистроване као споменик културе односно културно добро. Степен пореских олакшица је утврђиван према пореским пријавама које се односе на споменике културе. У ранијим законима о споменицима културе истицано и да се поред самих улагања у одржавање споменика културе у обзир узимају и укупни приходи домаћинства, те су према чл. 14 Закона из 1945. године пореске олакшице могле да буду и 50% од трошкова одржавања споменика па чак и потпуно ослобођење. Међутим, већ од ревидиране верзије овог закона ове одредбе се ублажавају у корист државе са тим да пореске пријаве остају основ. Временом, што је уочљиво од „Општег закона“ из 1959. године, опције пореских олакшица а *propos* културних добара се премештају у домен фискалне политике.¹⁰⁶ С обзиром на чл. 12 ст. 5 и чл. 61 „Закона о доприносима и порезима грађана“ (Сл. Гласник СРС

104 Одлуку о поверавању културног добра стараоцу је доносила скупштина општине на предлог одговарајуће организације заштите. Старалац је имао право на накнаду за рад и трошкове спровођења утврђених мера заштите. – чл. 48

105 Та могућност постојала и у Закону из 1977. године.

106 Према чл. 27 Закона из 1977. године, сопственици, односно носиоци права, обавеза и одговорности у погледу коришћења, управљања и располагања културним добрима у вези са тим добром су уживали пореске олакшице прецизиране посебним прописима као што је „Закон о порезима грађана“.

8/65) Републички секретаријат за културу је донео „Правилник о начину коришћења средстава за чување и одржавање споменика културе и објеката природе“ (Сл. Гласник СРС 6/66). Наиме, према поменутиим члановима „Закона о доприносима и порезима грађана“ обвезници доприноса од пољопривреде и обвезници пореза на приход од зграда а који су имаоци споменика културе или објеката природе су на своје посебне рачуне код банака уплаћивали доприносе и порезе. Та средства су се користила за чување и одржавање заштићених споменика културе односно објеката природе чији је ималац уплатио средства. Основ за коришћење средстава био је предрачун који се сачињавао ималац споменика односно објекта природе а на тај предрачун је сагласност давао надлежни завод за заштиту споменика културе.¹⁰⁷ Неутрошена средства су се могла пренети на наредну годину. Међутим, од „Закона о културним добрима“ из 1990. године као и у актуелном закону донетом 1994. године се не помињу могућност накнаде за штету која може бити начињена сопственицима приликом обезбеђивања приступа јавности културном добру, као ни могућност пореских олакшица у вези са одржавањем културног добра. Ипак, 2002. године тадашњи Министар културе, г. Лечић, је потписао „Правилник о улагањима у области културе која се признају као расход“ (Службени гласник РС бр. 9/2002) којим је ближе уређено шта се у смислу члана 15. став 3. „Закона о порезу на добит предузећа“ (Службени гласник РС бр. 25/2001) сматра улагањем у области културе које се признаје као расход.¹⁰⁸

107 Предрачун се утврђивао за једну годину и то у року од 60 дана од дана пријема решења финансијског органа о висини износа који се уплаћује на посебан рачун. Предрачун је садржао: назив и врсту заштићеног споменика културе односно објекта природе и место где се он налази; врсту и опис мера и радова који ће се финансирати средствима на посебном рачуну; износ средстава за поједине намене; назив односно име извођача радова и време у коме ће се они извршити, као и назив односно име и адресу корисника средстава.

108 У том тренутку био је прецизиран износ од највише до 1,5% од укупног прихода. Да би се, дакле, признала као расход улагања у културу треба да се врше у установе културе, уметничка удружења, факултете, академије, уметничке школе и друга домаћа правна лица која су регистрована за обављање делатности у области културе, укључујући и бригу о природном наслеђу и то тако да омогуће 1) стварање, проучавање и очување културних вредности; 2) неговање, очување и обогађивање културно-историјског наслеђа; 3) стварање услова за обављање и развој културних делатности; 4) подстицање међународне културне делатности и сарадње; 5) подстицање едукације у области културе; 6) подстицање научних истраживања у области културе; 7) стимулисање младих талената у области културног стваралаштва. Такође, као расход се признају и улагања која се односе на реконструкцију постојећих и изградњу нових објеката културе, програмске активности, продукцију и опрему која служи за обављање делатности културе и уметности. До измена је дошло када је 2010. године ступио на снагу „Закон о порезу на добит правних лица“ (Службени гласник РС бр. 18/10). Члан 15 став 3 овог закона

У вези са питањима својине, заједничка нит је давање овлашћења држави, тачније општинама као (нај)нижим инстанцама власти и управе али опет најдиректнијим, непосредним, каналом саобраћања грађана и државе, да извршава право прече куповине у случају да се имаоци/сопственици одлуче да продају непокретност или покретност за коју је утврђено да има или може имати својства која га одређују као историјску, културну или уметничку вредност како за саму заједницу тако и за друштво у целини. У погледу права прече куповине, ималац односно сопственик споменика културе је давао понуду са ценом и условима куповине а тек ако општина, други државни орган или установа одлучи да не искористи своје право прече куповине или одлуку не донесе у прописаном року (према Закону из 1946. године 30 дана и када су у питању непокретности и када су у питању покретности (чл. 12) док је у чл. 9 Закона НРС из 1948. године стајало 30 дана од добијања понуде за непокретности, односно 10 дана од добијања понуде за покретне споменике културе) ималац је имао право да споменик културе понуди неком другом. При томе, није смео продати по нижој цени или лошијим условима од оних датих у понуди општини а ако би то учинио, општина, други државни орган или установа је имао право да судски захтева поништај купопродајног уговора. О продаји неком другом ималац је био обавезан да обавести општину као и да достави податке о купцу (име и адресу). И према одредбама Закона из 1977. године право прече куповине је имала општина али је то право могла делегирати установама заштите

предвиђа да се издаци за улагања у области културе признају као расход највише до 3,5% укупног прихода. У ставу 9 се каже да ближе прописе о томе шта се у смислу овог закона сматра улагањем у области културе доноси министар надлежан за послове културе, по прибављеном мишљењу министра финансија. И даље важећи пропис који је издало Министарство културе је поменути Правилник. Међутим, „Закон о порезу на добит правних лица“ не обухвата и порез на примљена средства што доводи до тога да што више новца установа културе добија – већи порез треба да плати. Када је 2010. године усвојен „Закон о порезу на добит правних лица“, реакције су укључивале мишљења да је овај закон дошао прекасно јер је услед економске кризе смањен број правних лица која у културу могу да улажу (видети текст: „Закон дошао касно“, Вечерње новости 01. 04. 2010. <http://www.novosti.rs/vesti/kultura.71.html:269430-Zakon-dosao-kasno> Страница је (поново) посећена 28. 11. 2018. године) што говори да раније ове одредбе заправо нису биле познате. Даља увећања извршена „Законом о порезу на добит“ која данас износе 5% (видети: чл. 15 „Закон о порезу на добит правних лица“ (Сл. Гласник РС 25/2001, 80/2002, 80/2002 – др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 – др. закон, 142/2014, 91/201 – аутентично тумачење, 112/2015 и 113/2017)) опет нису умањила задовољство актера јер, како су нпр. 2014. године указивали представници завода за заштиту споменика културе, процедуре повраћаја новца су веома компликоване а улагања довољно мала да муке хватања у коштац са пореском администрацијом превазилазе вољу да се права пореских олакшица користе.

(чл. 99). Право прече куповине препознато је и у „Закону о културним добрима“ из 1994. године а имала га је одговарајућа установа заштите (за разлику од претходних закона у којима је то право имала општина а могла га је пренети на установу заштите). Такође, за разлику од ранијих закона у којима је био ограничен временски период за коришћење права прече куповине, у Закону из 1994. године таквих ограничења нема с тим да се у пракси у случајевима отезања примењују одредбе Закона о облигационим односима. Овај Закон је такође регулисао и питања преноса власништва.

Осим права прече куповине које сугерише и ограничења на плану преноса својине, ограничења својинских права у свим законима који се односе на културно наслеђе од 1945. године на овамо су укључивала могућност експропријације (у складу са општим законима о експропријацији) са тим да је та могућност временом спецификована на ситуације да нема друге могућности да се културно добро (научно) проучи те на одговарајуће начине чува, штити и да буде доступно јавности¹⁰⁹ Доступност јавности није дакле нужно захтевала експропријацију али јесте представљала вид ограничења права својине. До 1959. године реч је пре свега о доступности ради проучавања¹¹⁰ док се у законима од 1959. године поред проучавања споменика изразитије истиче и доступност зарад задовољавања културних потреба свих грађана (чл. 21 Основног закона из 1959. и чл. 26 републичког закона из 1959. године). Приступ ради истраживања и проучавања споменика у научне и уметничке сврхе предвиђао је и чл. 21 „Закон о заштити споменика културе“ (пречишћен

109 Према чл. 29 „Општег закона“ из 1959. године експропријација непокретности у грађанској својини била је могућа само у сврхе археолошких истраживања и ископавања. Када је реч о непокретностима у друштвеној својини (чл. 30), омогућен је пренос права коришћења с једног корисника на други и то уколико постоји општи интерес тј. када споменик културе с обзиром на свој историјски, научни и уметнички значај може потпуно одговорити својој намени у циљу задовољавања културних потреба заједнице. Уколико је била реч о стамбеним или пословним зградама предлагач промене права коришћења био је обавезан да обезбеди накнаду у другој згради Према чл. 100 „Закон о заштити културних добара“ из 1977. године пренос културног добра са једног на друго правно лице као и експропријација културног добра су могли да се изврше само ако друштвено правно лице, односно сопственик, нема могућности или интереса да обезбеди спровођење мера заштите па прети могућност да културно добро буде уништено; ако се на други начин не могу вршити археолошка ископавања и истраживања или спровођење мера техничке заштите на културном добру; или (трећа могућност) ако се на други начин не може обезбедити доступност јавности културног добра од великог и од изузетног значаја.

110 Видети нпр. чл. 9 Закона из 1946, као и чл. 16 „Закон о заштити споменика културе и природњачких реткости Народне Републике Србије“ из 1948. године. При томе, став 2 овог члана, пак, говори и о доступности споменика неовисно од научних истраживања и испитивања.

текст из 1966. године) с тим да је чл. 22 овог закона предвиђао обавезу да споменици културе буду доступни и широј јавности. Обавеза доступности јавности и то у контексту обезбеђивања приступа за научна истраживања и испитивања предвиђена је и у Закону из 1994. године. Међутим, овим законом је могућност експропријације предвиђена само у изузетним случајевима (непримењивање мера техничке заштите од стране сопственика или носиоца права, озбиљна угложеност културног добра и сл).

У односу на претходне законе у којима се препознавала могућност да предмет или објекат може имати споменичка својства чак и када није евидентиран као споменик културе, односно обрађен у одговарајућем регистру, новину Закона из 1977. године представља увођење термина „претходна заштита“, а којим се заправо врши поистовећивање важности заштите добара за која се претпоставља да имају културни значај (чл. 5) са заштитом добара која јесу евидентирана и класификована као културна добраса различитим степенима значаја (културно добро, културно добро од великог значаја и културно добро од изузетног значаја). У било ком случају (регистрована и класификована културна добра и добра која уживају претходну заштиту), њихово коришћење се вршило у складу са њиховом природом, наменом и значајем, „првенствено за задовољавање образовних, васпитних, научних и естетских (даље: културних) потреба радних људи, грађана и друштвене заједнице.“ (чл. 6). Такође, није измењена дужност свих да чувају и да се са посебном пажњом односе према културним добрима (чл. 9 ст. 1). Међутим, експлицитније је истакнуто да васпитно – образовне и културно – просветне и друге самоуправне организације и заједнице као „трајан задатак“ имају да развијају свест грађана о значају културних добара и неопходности њихове заштите“ (чл. 9 ст. 2), што имплицира споне културе и образовања.

Такође, законом је наглашен и начин на који се обезбеђивала заштита и коришћење културних добара – путем друштвених планова и планова самоуправних организација. То је подразумевало и истицање конекција са другим областима те се на пример заштита културних добара остваривала и у оквиру мера које су се програмирале, планирале и предузимале у циљу заштите и унапређивања природе и човекове средине. (чл. 11 Закона из 1977.) док се заштита непокретних културних добара обезбеђивала и планирањем и уређивањем простора¹¹¹. Закон из 1977.

¹¹¹ У чл. 87 Закона из 1977. године заправо је незнатно модификована и у ранијим законима постојећа обавеза организација надлежних за израду просторних и урбанистичких планова да од надлежног завода прибаве податке о заштићеним културним добрима

године је веома детаљно прецизирао задатке организација на плану спровођења мера заштите а према врстама, тачније према томе које установе су надлежне за коју врсту културних добара. Такође, закон је предвидео повезивање организација заштите у савезе према врстама културних добара а ти савези су функционисали по принципу мрежа. Међутим, за разлику од ранијих закона према којима су установе заштите и управљале споменицима културе у друштвеном власништву, у овом закону задаци организација заштите су везани превасходно за саму заштиту културних добара, односно обављање делатности заштите културних добара дефинисаних у чл. 102¹¹² док су сопственици и носиоци права коришћења имали и право управљања и располагања са културним добрима.

Такође важне одредбе су биле оне према којима је чување и одржавање једног или више непокретних културних добара скупштине општина су могле поверити месним заједницама, друштвеним организацијама, организацијама удруженог рада, као и другим самоуправним организацијама и заједницама на предлог тих заједница и организација односно уз њихову сагласност а по претходно прибављеном мишљењу одговарајуће организације заштите (чл. 32). Скупштине општина могле су да старање о једном или више непокретних културних добара повере посебном одбору сачињеном од заинтересованих културних и јавних радника и представника заинтересованих организација удруженог рада. Скупштина СР Србије је такав одбор могла да образује за непокретна културна добра од изузетног значаја.

Законом су биле прописане обавезе органа и организација у току чијег рада настаје регистраторски материјал и архивска грађа (означавање, датирање, вођење евиденције, чување, класификовање и архивирање регистраторског материјала те вршење одабира архивске грађе и излучивање безвредног регистраторског материјала, чл. 52 – 57), доста-

на подручју за који се план израђује као и мишљење завода о предлогу плана које је било обавезан прилог уз план пре његовог усвајања.

112 Према чл. 102, делатност заштите чинили су послови: истраживања и евидентирања добара која уживају претходну заштиту; предлагање проглашавања односно утврђивања културних добара; вођење регистара и документације о културним добрима; пружање стручне помоћи на чувању и одржавању културних добара сопственицима и корисницима тих добара; старање о коришћењу културних добара у сврхе утврђене овим законом; праћење спровођења мера заштите и предлагање мера заштите културних добара; прикупљање, сређивање, чување, одржавање и коришћење покретних културних добара; спровођење мера техничке заштите културних добара; издавање публикација о културним добрима и о резултатима рада на њиховој заштити као и информативних средстава; излагање културних добара, организовање предавања и других погодних облика културно – просветне делатности, итд.

вљање обавезних примерака публикација Народној библиотеци Србије (чл. 58 – 61), као и достављање филмова кинотеци (чл. 62). Непокретна културна добра су се проглашавала, док су се покретна културна добра утврђивала (чл. 3). Закон је прописао процедуре. Непокретна културна добра је на (чињеницама образложен) предлог одговарајуће организације заштите проглашавала скупштина општине. Скупштина СР Србије је на предлог Републичког савета (за заштиту културних добара) такође могла да прогласи непокретно културно добро. Одлука о проглашењу је садржала опис културног добра, границе непосредне околине која је под заштитом као и основне услове чувања, одржавања и коришћења културног добра. (чл. 63 – 65). Покретна културна добра је утврђивао општински орган управе надлежан за послове културе, односно организација заштите којој то повери скупштина општине. Предлог за утврђивање културног добра је могла дати само организација заштите која врши заштиту те врсте културних добара. У поступку утврђивања културног добра су се примењивале и одредбе „Закона о општем управном поступку“. Решење о утврђивању културног добра је, поред осталог, садржало опис и време настанка културног добра; врсту; место где се налази; име односно назив сопственика или носиоца права управљања и коришћења, као и правни основ према које држи културно добро.

Закон је утврђивао и посебне мере заштите које је у случајевима непокретних културних добара одређивао надлежни завод за заштиту споменика културе док су мере техничке заштите на покретним културним добрима (услове и начин предузимања таквих мера) општим актом су утврђивале заједнице организација заштите које су вршиле делатност заштите покретних културних добара.

На основу правоснажних решења о проглашењу односно утврђивању културног добра, културна добра су се уписивала у одговарајуће регистре. Регистри су се водили према врсти културних добара а водиле су их одговарајуће организације заштите. На културна добра уписана у одговарајући регистар су се стављале ознаке да су под посебном заштитом (чл. 74 ст. 2). За културна добра, осим филмске грађе, су се водили и централни регистри према врсти културних добара. Њих су водиле организације које су у потоњим законима одређене као централне установе а све организације заштите су имале обавезу достављања података за централни регистар.

Посебна пажња је посвећена заштити и коришћењу културних добара од интереса за Републику.¹¹³ Република се старала о заштити и кори-

¹¹³ Послови од интереса за Републику у области заштите и коришћења културних добара били су: остваривање увида у заштиту и коришћење културних добара од великог

шћењу културних добара од великог и од изузетног значаја. Такође, Република је обезбеђивала делатност заштите регистратурског материјала и архивске грађе која је настајала у раду републичких и других државних органа, организација удруженог рада и других организација према којима је Република вршила оснивачка права, као и друштвено – политичких организација и удружења основаних за територију Републике, грађанских правних лица и истакнутих појединца као и ранијих државних органа који су постојали на територији Републике. Република се такође старала о очувању непокретности и других ствари од значаја за историју и културу СР Србије у иностранству.

Послове од значаја за Републику су вршиле оно што је раније а и од 1990/1994 звале централне установе – Републички завод за заштиту споменика културе, Архив Србије, Народна библиотека Србије, док су међу музејима то били Народни музеј у Београду, Историјски музеј, Етнографски музеј, Музеј примењене уметности и Природњачки музеј. Музеји, архиви, кинотека и одређене библиотеке су биле дужне да покретна културна добра у друштвеној својини прикупљају, преузимају, чувају, стручно обрађују и обезбеђују њихово коришћење. У складу са одредницама организација заштите културних добара према врстама културних добара у члановима 114 – 116 овог закона, кореспондирајући са ранијим (појединачним) прописима, ове установе су водиле централне регистре према врстама културних добара те координисале рад других организација заштите (опет према врстама културних добара).

Законом је било предвиђено да организације удруженог рада, друштвено – политичке организације и друге друштвене организације могу обављати послове чувања и излагања уметничко – историјских дела везаних за вршење делатности те организације само ако за то имају посебну организациону јединицу (музеј у саставу). Под истим условима могла су се оснивати и архивска одељења чији су задаци били да врше послове заштите архивске грађе настале у њиховом раду. Такође, законом су биле дефинисане и музејске збирке односно скупови истородних и разнородних уметничко-историјских дела. Музејске збирке су могле дачувају организације удруженог рада или друге самоуправне организације и појединци а могле су се изложити само ако је музејска збирка претходно сређен а њено излагање на струлан начин припремљено.

и од изузетног значаја; пружање стручне помоћи и унапређења на заштити културних добара нарочито у погледу савремених метода стручног рада; старање о стручном усавршавању радника који раде на пословима заштите културних добара; те вођење централних регистара за културна добра по врстама и документацији о тим културним добрима.

Како би се обезбедио јединствени систем заштите и коришћења културних добара; усклађивање програма и планова заштите културних добара; организовање и спровођење одређених мера техничке заштите на основама рационалног коришћења опреме и избора за то посебно обучених кадрова; јединство начина обраде података за информисање јавности; као и вршење других послова утврђених овим законом, прописана је обавеза удруживања организација заштите и то према врстама културних добара. У такве заједнице заштите су се могле укључивати и организације удруженог рада којима је било поверено вршења заштите тих културних добара.

У циљу праћења и унапређивања заштите културних добара овим законом је образован Републички савет за заштиту културних добара (чл. 31) који су чинили председник и 20 чланова које је из реда научних, стручних и других јавних радника на период од четири године именовала Скупштина СРС. Задаци овог тела су били праћење делатности заштите културних добара и старање о унапређивању ове делатности; разматрање програма и планова организација и давање предлога за усклађивање; праћење и разматрање спровођења мера заштите културних добара; давање предлога мера заштите Скупштини СРС, Скупштини Републичке заједнице културе и организацијама заштите; давање мишљења у спорним случајевима у чију делатност спада заштита одређеног културног добра; сарадња са органима и организацијама из области образовања, науке, културе, привреде, туризма и других области. Савет је доносио пословник о свом раду а рад је могао организовати и по комисијама за посебне врсте културних добара. (чл. 138–140). Четири године касније, 1981. г., донет је „Закон о изменама и допунама закона о заштити културних добара“ (Сл. Гласник СРС 34/81). Допуне се огледају у на првом месту у проширењу „списка“ добара која уживају претходну заштиту¹¹⁴ те обавезних примерака¹¹⁵. Важну допуну представља и јачање спона са „Законом о заштити природе“ у погледу проглашавања непокретних културних добара изван насељених места.¹¹⁶ У вези са чл. 71 основног закона који се додато је да је Скуп-

114 Поређење чл. 43 Закона из 1977. године и чл. 3 Закона о његовим изменама из 1981. године показује да су на листи културних добара која уживају претходну заштиту додати: некрополе и локалитети са археолошким, историјским или етнолошким садржајем, стара језгра градова и насеља, градитељски објекти, целине или делови градитељских објеката са историјским или архитектонским вредностима настали до краја Првог светског рата.

115 Поред књига, укључене су и грамофонске плоче уз књиге, географске карте, дијапозитиви и сл.

116 Уз предлог за проглашење непокретног културног добра ван насељеног места морало се приложити и мишљење завода за заштиту природе (републичког или покрајинског).

штина друштвено – политичке заједнице могла да забрани коришћење односно наложи измештање грађевинског објекта чије коришћење или постојање згрожава заштиту или коришћење културног добра. Уколико тиме сопственик тог грађевинског објекта трпи штету, имао је право на накнаду. Поред додатака ставова који се односе на казнене мере¹¹⁷, суштински важна измена се огледа у томе што је уместо Републичког савета (који се назива само Савет) културна добра проглашавало односно утврђивало Извршно веће Скупштине СРС на предлог Савета.

Закон је поново измењен и допуњен 1987. године. Када су у питању све организације заштите, измене и допуне извршене „Законом о изменама и допунама закона о заштити културних добара“ (Сл. Гласник СРС 47/87) огледају се у постављању рока за достављање података о културним добрима која су уписана у регистре које воде организације заштите у централне регистре, и тај рок је био 60 дана од уписа културног добра у регистар.

Нешто мањи број измена и допуна основног закона односио се на покретна културна добра и то у вези њиховог утврђивања и регистравања.¹¹⁸ Важна измена се огледа у томе што је организацијама које обављају послове заштите и коришћења покретних културних добара од значаја за Републику поверено да саме доносе упутства о условима и начину чувања, коришћења и одржавања одговарајуће врсте покретних културних добара (раније су то чиниле заједнице ових организација. Став који се односи на примену упутстава од стране музеја, архива и кинотеке је остао непромењен.) Значајне измене су се односиле на чување непокретних културних добара, што је задатак завода за заштиту споменика културе, те ће о њима више бити речи на страницама посвећеним овим установама.

Најзад, измене закона су обухватиле и мере оличене у износима новчаних казни за кршење законских одредби.

117 Члану 153 основног закона су додати нови ставови који прецизирају дела која повлаче казне.

118 У вези са класификацијом добара на културна добра од великог и од изузетног значаја члану 7 основног закона су додата два става према којима културна добра од великог или од изузетног значаја могу бити и збирке и фондови покретних културних добара а критеријуме је одређивала одговарајућа заједница организација удруженог рада за заштиту културних добара по врстама културних добара. У вези са проглашењем непокретних културних добара, додата је одредба према којој се у одлуци о проглашењу (чл. 65 основног закона) морао навести и списак покретних добара која се налазе у заштићеном непокретном културном добру. Скупштина општине је била дужна да у року од 30 дана од доношења одлуке о проглашењу исту достави одговарајућој организацији заштите. У вези са излучивањем непотребног регистраторског материјала, он се могао уништити само на основу писменог мишљења надлежног архива.

Међутим, чињеница да је у року од 10 година два пута мењан односно допуњиван основни закон, посебно ако се има на уму да су изменама и допунама суштински заправо измењене одредбе основног закона, подвлачи потребу за доношењем новог закона који синтетички и систематички сагледује основне категорије и интенције у датој области. У том смеру, Скупштина СРС је 1990. године донела нови „Закон о културним добрима“ (Сл. Гласник СРС 6/90). Његов циљ је био да уреди систем заштите и коришћења културних добара те да утврди опште услове организовања и рада установа које обављају делатност заштите културних добара. Он је и конкретнији у погледу критеријума вредновања културних добара од изузетног значаја¹¹⁹, од великог значаја¹²⁰ и културних добара¹²¹. Налик претходним законима, проглашена односно утврђена културна добра, као и културна добра која уживају претходну заштиту (односно за која су евидентиране претпоставке да имају одређена својства од посебног значаја за културу, уметност и историју), нису се смела уништавати или оштећивати, нити се могао мењати њихов изглед без претходне дозволе надлежне установе заштите. Заштиту и коришћење културних добара су обезбеђивали радни људи и грађани у друштвено – политичким заједницама и фондовима за финансирање културе. Заштита непокретних културних добара и заштићене околине се обезбеђивала и планирањем и уређењем простора. Делатност заштите и коришћења културних добара, као делатност од посебног друштвеног интереса, као и према одредбама ранијих закона, обављале су за то основане установе заштите као и друштвене организације којима се повери вршење делатности заштите за одређену врсту културних добара. Управљање културним добрима су вршили радници у установама и другим друштвеним правним лицима. У случајевима да поменити радници не управљају одређеним културним добром зато што има сопственика односно носиоца права коришћења или зато што не постоји утврђено право својине, тим култур-

119 Да има посебан значај за друштвени, историјски и културни развој народа и народности; сведочи о пресудним историјским догађајима и личностима и о њиховом деловању на развој народа и народности „у њиховој борби та револуционарни преображај друштва“; представља јединствене (раритетне) примерке стваралаштва свог времена или јединствене примерке из историје природе; врши или је вршило велики утицај на развој друштва, културе, науке и технике; имао изузетну уметничку или естетску вредност. (чл. 6 ст. 1)

120 Да има карактеристике својства одређеног подручја или раздобља; да представља сведочанство од значаја за проучавање друштвених појава, односно услова друштвено – економског и културно – историјског развоја у одређеним раздобљима; да има значај за развој радничког покрета и револуције или је повезано са значајним догађајима и истакнутим личностима из историје народа и народности.(чл. 6 ст. 2)

121 Ако има карактеристике од значаја за културу, уметност, историју, природу, науку и технологију (чл. 6 ст. 3)

ним добрима је управљала општина на чијој се територији налазе. У закону углавном нису промењене одредбе које се односе на утврђивање својине (при чему су сви случајни налази у друштвеној својини), одреднице врста културних добара и добара која уживају претходну заштиту; права, обавезе и одговорности сопственика и носиоца права у погледу коришћења, управљања и располагања културним добрима и добрима која уживају претходну заштиту (укључујући и ограничавања права); обавеза достављања публикација; проглашавања односно утврђивања културних добара; утврђивања културних добара од великог и од изузетног значаја; мере техничке заштите и друге радове на културним добрима (укључујући и дозволе за археолошка истраживања и ископавања); вођење регистара према врстама културних добара, остваривање делатности заштите те оснивања и рада установа заштите. У погледу вођења регистара културних добара према врстама културних добара прописани су одговарајући задаци покрајинских установа заштите¹²², док је у погледу заштите покретних културних добара предвиђено да установе заштите ових добара пропишу техничка средства за обезбеђивање тих културних добара од пожара, влаге и неовлашћеног отуђења. У вези са делатношћу завода за заштиту споменика културе, истакнуто је и да су се старали о томе да у оквиру планирања и уређења простора непокретним културним добрима обезбеде одговарајуће место и улогу у одређеној средини (чл. 112 ст. 1 тачка 2)

Новину, пак, представљају одредбе које се односе на инспекцијски надзор. Он се односио на вођење регистара и документације о културним добрима; извођење мера техничке заштите и других радова на културним добрима односно њиховој околини; археолошка ископавања и истраживања; и обезбеђивање услова за чување, одржавање и коришћење ових добара. Инспекцијски надзор је вршио републички односно покрајински орган управе надлежан за послове културе. Републички орган надлежан за послове културе је вршио инспекцијски надзор у погледу културних добара од изузетног значаја. Непосредно (на терену) овлашћена лица за вршење инспекцијског надзора били су инспектори при републичком односно покрајинском органу управе надлежном за послове културе. Инспектори су морали имати положен стручан испит и најмање пет година искуства у делатности заштите културних

¹²² Покрајински завод за заштиту споменика културе у Новом Саду и Покрајински завод за заштиту споменика културе у Приштини, Војвођански музеј у Новом Саду и Музеј Косова у Приштини. Архив Војводине и Архив Косова, Библиотека Матице Српске у Новом Саду и Народна и универзитетска библиотека у Приштини, кинотека војводине у Новом Саду и Кинотека Косова у Приштини су били овлашћени да воде одговарајуће регистре и документацију на својим територијама.

добара. Републички односно покрајински орган надлежан за послове културе је инспекторима издавао лиценце. Законом су била прецизирана овлашћења органа односно лица која врше инспекцијски надзор.¹²³ Сопственици односно корисници културних добара, установе заштите и друге установе и органи код којих се врши преглед били су дужни да овлашћеном лицу које врши надзор омогуће да врше своја овлашћења, пруже потребна обавештења и податке и дају на увид документацију.

Орган управе који је имао овлашћења да врши надзор је имао обавезу да писмено констатује неправилности и недостатке те одреди мере које се морају предузети у јасно дефинисаним роком. Овлашћено лице, које је приликом вршења инспекцијског надзора установило да пропис није примењен или да је неправилно примењен, доносило је решење којим се налагало уклањање утврђених неправилности и недостатака. Уколико установа заштите не изврши наложене мере, надлежни републички односно покрајински орган управе надлежан за послове културе јој је могао забранити вршење делатности.

У погледу казних одредби, као и у претходном закону, предвиђена су и кривична дела и прекршаји. Када је реч о кривичним делима, казне су пооштрене те су могле ићи и до 10 година затвора (нпр. за кривична дела уништавања културног добра, крађу, тешку крађу, утају или фалсификовање културног добра) док су за било какве радове на културним добрима укључујући археолошка истраживања и ископавања без дозволе казне биле до пет година затвора. Прекршаји су се новчано кажњавали и то за неодговарајућу заштиту или неодговарајућу организацију радова на заштити, не уступање културног добра ради излагања, не допуштање прегледа културног добра, не достављање обавезних

123 Да прегледа сва културна добра и радове који се врше на њима и у њиховој околини; да контролише испуњеност прописаних услова за чување, одржавање и коришћење културних добара односно радова који се на њима изводе; да обуставе извршавање мера техничке заштите и других радова који се не изводе у складу са пројектом на који је дата сагласност односно у складу са општим актом који се односи на те радове; да наређује привремене мере у случају да прети опасност да се културно добро уништи, оштети или изнесе у иностранство; да обавештава надлежне установе заштите и органе о запаженим неправилностима на заштити и коришћењу културних добара и тражи њихову интервенцију ако сам није овлашћен да непосредно поступи; да предузима и друге мере и радње за које је овлашћен посебним прописима. У оквиру привремених мера републички односно покрајински орган управе надлежан за послове културе је могао да покрене поступак за пренос културног добра на друго друштвено правно лице односно поступак за експропријацију непокретног културног добра на коме постоји право својине, уколико друштвено правно лице односно сопственик нема могућности или интереса да обезбеди мере заштите па прети опасност да културно добро буде уништено.

примерака, не достављање података, извођење радова без дозволе на заштићеном подручју око непокретних културних добара и сл.

Након проглашавања Устава Савезне Републике Југославије са његовим одредбама су усклађене и одредбе закона који је регулисао области културних добара те је донет и данас важећи „Закон о културним добрима“ (Сл. Гласник РС 71/94). Као и у претходним законима, очување културних добара почива на дужностима сопственика односно корисника културних добара. Опис тих дужности је готово непромењен од првог послератног „Закон о заштити споменика културе и природних реткости“. Међутим, за разлику од одредби према којима сопственик односно носилац права коришћења о „свом“ културном добру брине улажући сопствена средства (па на konto тога добија правичну надолнаду из друштвених фондова) с тим да се за веће радове на заштити укључују и средства из друштвених фондова, могућност накнада за уложена средства није предвиђена нити је сугерисана могућност пореских олакшица, што је донекле кориговано доношењем „Правлиника о улагањима у области културе која се признају као расход“ (Службени гласник РС бр. 9/2002).¹²⁴ Министарство културе је одређено као орган који је одговоран и надлежан за свако културно добро над којим сопственик не спроводи прописане мере заштите и постоји опасност од њиховог уништења или оштећивања културног добра те у том смислу, налик одредбама Закона из 1977. и Закона из 1990. године може одредити стараоца.

Такође, као и у претходном закону предвиђена је категоризација на културна добра, културна добра од великог као и на од изузетног значаја а посебна пажња је била посвећена проглашавању односно утврђивању културних добара од изузетног значаја. У Закону из 1994. године уз питање утврђивања културних добара од изузетног значаја додато је питање утврђивања културних добара од великог значаја. Чланом 56 прописано је да Народна скупштина Републике Србије доноси акт о утврђивању културног добра од изузетног значаја, Влада РС доноси акт о утврђивању непокретних културних добара, док покретна културна добра од великог значаја својим актом утврђују централне установе – Народни музеј у Београду, Архив Србије, Југословенска кинотека и Народна библиотека Србије. Међу кључним новинама „Закон о културним добрима“ из 1994. године јесте пажња посвећена стручности запослених у установама заштите. Наиме, послове у делатности заштите дефинисане у чл. 65 Закона могле су обаљати само особе са одговарајућом стручном спремом те је и дефинисана минимална стручна спрема потребна за одговарајуће послове. Такође, дефинисана је обавеза пола-

124 Видети фусноту 108

гања стручних испита као и сталног стручног усавршавања запослених (као основе за напредовање у звањима тј. служби). Овим одредбама су заправо у област заштите интегрисане одредбе које су постојале у прописима који су се односили на примања запослених (закони и уредбе о припадностима државних службеника, уредбе о струкама, итд.)

На основу става 2 чл. 71 (да установа може бити основана само ако су испуњени основни предуслови у погледу просторија, техничке опреме и стручног кадра, што је одредба и из претходног закона) донет је „Правилник о ближим условима за почетак рада и обављања делатности установа заштите“ (Сл. Гласник РС 21/95).

У контексту мера које су установе у циљу заштите културних добара могле предузети, значајно је да су установе добиле право и обавезу да пред судом покрећу (прекршајне и кривичне) спорове против лица која угрожавају културна добра или не спроводе прописане мере заштите. Право активне легитимације установа заштите, дато у чл. 72, представља допунску меру заштите која установе заштите ставља у положај потпуне одговорности за покретање поступака против лица за које поступак већ није покренуо одговарајући државни тужилац односно правобранилац.

Задачи установа заштите (завода за заштиту споменика културе, музеја, архива, Кинотеке, библиотекама које имају фонд старе и ретке књиге, као и завод за заштиту природе као надлежан за знаменита места и природне околине у заштићеној околини непокретних културних добара), углавном су непромењени. Републички завод за заштиту споменика културе, Народни музеј у Београду, Архив Србије, Југословенска кинотека и Народна библиотека Србије су одређене као централне установе. Њихови задаци у односу на задатке из претходних закона, углавном остали непромењени.¹²⁵ С обзиром на пажњу посвећену стручном усавршавању радника на пословима заштите културних добара, централне установе су добиле задатак да се старају о остваривању стручног оспособљавања и усавршавања, те су оне и спроводиле полагање стручних испита. У вези са препознавањем развоја технологије, централне установе су за задатак добиле и да образују и воде компјутерски информациони центар културних добара према врстама културних добара.

Разлика у односу нарочито у односу на Закон из 1977. године огледа се и у томе што није сугерисана чак ни сарадња установа које за заједнич-

¹²⁵ Остваривање увида у стање културних добара и предузимања мера њихове заштите; пружање стручне помоћи и унапређивање рада на заштити културних добара а нарочито у погледу примене савремених метода стручног рада; вођење централних регистара према врсти културних добара као и документације о њима.

ко имају бригу о једној врсти наслеђа. Претпоставка је да би ту сарадњу требале да подстичу централне установе али, за разлику од архива и библиотека где су мреже биле предвиђене и законима донетим током 1960-их година, што је омогућило неку врсту „обичаја“, то није био случај када је реч о музејима и заводима за заштиту споменика културе.¹²⁶ Саме установе заштите су могле да обављају послове заштите културних добара на одређеном подручју или, када је реч о музејима, делатност заштите према врстама уметничко – историјских дела за Републику Србију у целини. Територијална подела је извршена у случајевима завода за заштиту споменика културе („Решење о утврђивању територије завода за заштиту споменика културе“ Сл. Гласник РС 48/95) и архива („Решење о утврђивању територије архива“ Сл. Гласник РС 7/96) док је на основу ове одредбе донето и „Решење о утврђивању надлежности музеја према врстама уметничко – историјских дела и према територији“ Сл. Гласник РС 28/95).

Чување и коришћење културних добара у музејима, архивима, библиотекама и кинотеци је такође, у односу на претходне законе нешто детаљније обрађено. С тим у вези, закон из 1994. године звучи нешто експлицитније у односу на претходне законе а када је реч о музејима у саставу, архивским одељењима и музејским збиркама.¹²⁷

Мере техничке заштите, као и у случајевима готово свих закона донетих од 1946. године, представљају значајан сегмент закона. Одредбе закона које се односе на мере техничке заштите на непокретним културним добрима (и у њиховој заштићеној околини) попитањима појмова реконструкција и реновирања упућују и на одредбе „Закона о планирању и уређењу простора и насеља“ и „Закон о изградњи објеката“. Значајну улогу заводи за заштиту споменика културе имају у погледу услова за предузимање мера техничке заштите. Оне се углавном свODE на претходно утврђивање услова за предузимања мера техничке заштите и сагласност на пројекат и документацију о извођењу радова.

¹²⁶ Тако је већ крајем 1990-ух дошло до готово потпуног урушавања мрежа музеја и завода за заштиту споменика културе донекле створених одредбама Закона из 1977. године. Професионална удружења попут Музејског друштва Србије и Националног комитета ИКОМ-а биле су успешне у обнављању спона међу музејалцима. С друге стране, асоцијације професионалаца ка којима гравитирају запослени у заводима за заштиту споменика културе превасходно су фокусиране на аспекте стручног рада и није им ни циљ ни задатак да повезују установе. Сходно томе, у препорукама датим у погледу новог закона о непокретном културном наслеђу на којима смо 2015. године у сарадњи са СКГО радиле истакнута је потреба да се у овом закону нађе и питање умрежавања завода.

¹²⁷ Ове организационе јединице су препознате као хипотетичке и у посебним „Закону о музејима“ из 1951, „Закону о музејима“ из 1968, „Закону о архивама“ из 1951. године као и претходним законима о културним добрима. Законодавци из 1994. године (тако делује) децидираније препознају да ове организационе јединице заправо постоје.

Смисао утврђивања услова за предузимање мера техничке заштите је да се обезбеди очување физичких особина и свих других својстава који чине разлоге за постојање одређеног културног добра.

Радове на непокретном културном добру могле су, према пројекту и документацији на коју је дата сагласност, да изводе установе заштите и друге установе и предузећа, друга правна лица и предузетници који имају стручан кадар и одговарајућу опрему. Будући да се у (актуелном) закону пажња посвећује стручности запослених у делатности заштите културних добара, министар је овлашћен да пропише ближе услове (видети и већ поменути „Правилник о утврђивању услова за рад и оснивање усанова заштите“). Заводи за заштиту споменика културе су имали овлашћење да прекину радове на непокретном културном добру уколико се утврде неправилности и одступања од пројекта и документације на које је дата сагласност. Инвеститори су били дужни да (о свом трошку) објекат врате у пређашње стање.

У оквиру мера техничке заштите на покретним културним добрима, законодавци су препознали разноврсност и разновродност материјала од којих су сачињена покретна културна добра те је прописана обавеза истраживања и испитивања хемијских, физичких и других својстава културног добра. Управо с обзиром на разноврсност и разновродност материјала, централне установе (Народни музеј у Београду, Архив Србије, Народна библиотека Србије и Југословенска кинотека) су добиле овлашћење да саме пропишу услове и начин предузимања мера техничке заштите на покретним културним добрима.

Трајно изношење културних добара у иностранство је било могуће само у одређеним случајевима које је утврђивала и о чему је решења доносила Влада Републике Србије. У томе се руководи(ла) „Законом о управном поступку“, што је било решење и у претходним законима (нпр. у Закону из 1990. године). У вези са одредбама закона о управном поступку установе заштите су користиле могућност размене културних добара. Међутим, новина у Закону из 1994. године је та што су за коришћење те могућности морале имати дозволу централне установе, а то се може тумачити и као начин на који централне установе заправо подспешују сарадњу усанова. Овим су заправо у закон интегрисане одредбе претходног „Закон о гаранцији за експонате одређених иностраних изложби које имају посебну културну и уметничку вредност“ (“Службени гласник СРС”, број 6/77).

Суштински важно је то што „Закон о културним добрима“ из 1994. године у поделама надлежности усанова (архива за архивску грађу, библиоте-

ка за старе и ретке књиге и „завичајне“ књиге, Кинотеке за филмску грађу, музеја за покретна културна добра и завода за заштиту споменика културе за непокретна културна добра) недовољно јасно дефинише ко управља добрима у којима се стиче више врсти културних добара, што је питање које се поставило и у разговорима са представницима установа заштите те ће о њему више речи бити нешто касније (за пар страна). Такође, важно је имати на уму и измену у односу на претходни закон (из 1990. године) – у новом, и данас важећем закону се не помиње инспекцијски надзор већ надзор над применом закона обавља министарство надлежно за послове културе. С обзиром на одредбе закона које се одnose на задатке централних установа, овим је заправо опцртана сарадња републичког органа управе и установа које представљају друге установе а према „својој“ врсти културних добара (Народна библиотека Србије – библиотеке, Архив Србије – архиве, Републички завод – заводе; Народни музеј у Београду – музеје, Југословенска кинотека – кинотеке). Најзад, у актуелном закону у казним одредбама нема поделе на кривична дела и прекршаје већ је непоштовање одредби класификовано као прекршај који повлачи новчане казне. Казна затвора (до 30 дана) предвиђена је једино за физичка лица која ван овлашћених радова из земље ископају или из воде изваде културно добро под претходном заштитом и то не пријаве у року од 24 сата.

Поновно прилажење регулативи с обзиром на заједничке теме у свим пољима области културног наслеђа 1977. године подразумевало је да се у заједничком закону синтетишу до тада важећи појединачни закони у овој области. Другим речима, доношењем „Закона о заштити културних добара“ 1977. године су престали да важе: „Закон о музејима“ (Сл. Гласник СРС 30/68), „Закон о архивској грађи и архивској служби“ (Сл. Гласник СРС 12/67) и „Закон о достављању штампаних ствари одређеним установама“ (Сл. Гласник СРС 51/71) као и одредбе (чл. 14 – 17) „Закона о библиотекама“ (Сл. Гласник СРС 15/65 и 19/66) те одредбе (чл. 45-52) „Закона о кинематографији“ (Сл. Гласник СРС 5/73).

На сајту Министарства културе од (макар) 2009. до (макар почетка) 2011. године јавности су били доступни „Преднацрт закона о непокретном културном наслеђу“ датиран на 05. 04. 2008. годину и „Радна верзија Закона о музејском наслеђу“ датирана на април 2008. године. У овим верзијама заједничко је позивање на концепт интегративне за-

штите и очувања културног наслеђа (како непокретног тако и музејског) као и понављање одредби из важећег закона које се односе на право активне легитимације које установама заштите омогућава да покрећу прекршајне и кривичне спорове пред судовима а у случајевима оштећивања или уништавања културног наслеђа. Саме казнене одредбе, њихова девалвираност у протеклих 20 и више година, јесу површински ниво сагледавања проблематике везане за регулацију културног наслеђа мада је управо такав предлог 2017. године процесуриран у Народној скупштини¹²⁸.

Акцентоване рада на посебној регулативи јесте, пак, указатељ много дубље раздвојености која пре сугерише неопходност изналажења заједничког језика међу актерима у области наслеђа него прављење инстант решења у појединачним областима. Илустрације можемо наћи и у самим (групним) разговорима које смо обавиле. У посебним разговорима представници музеја и завода за заштиту споменика културе су (понаособ) давали изјаве у којима су износили примедбе на рад завода односно музеја. При томе, представници архива су изражавали непознавање рада музеја и завода, што говори ка превасходној окренутости себи у којој није остало много места за сагледавање шире слике области културног наслеђа. Заједнички разговор који смо уприличиле 13. 11. 2018. године је заправо био прва прилика после дужег времена¹²⁹ да су представници три кључне врсте установа (чија је основна делатност везана за материјално наслеђе¹³⁰) заједно разменили искуства на самом плану њихових основних делатности. Тек пошто смо указале на заједничке одредбе у преднацрту закона о непокретном културном наслеђу, радној верзији закона о музејском наслеђу те решења која су постојала нпр. у „Закону о архивској грађи и архивској служби“ из 1968. године је дошло до извесног отварања према опцији заједничког закона. При томе, почетно слагање учесника фокус групе јесте да свака област треба да буде посебно регулисана посебним законом јер би се на тај начин јасно истакли спектри одговорности, процедуре и јавност рада а према

128 Предлог је 3. 05. 2017. године поднела народна посланица Александра Чабраја.

129 Ако се изузме неколико састанака које је организовало током 2015. и 2016. године организовало Министарство културе и информисања на тему каталога радних места, промене статута и организације послова и систематизације радних места

130 Питања нематеријалног културног наслеђа донекле се везују за музеје јер је у сврхе имплементације УНЕСКО 2003 Конвенције о очувању нематеријалног културног наслеђа при Етнографском музеју у Београду формиран Центар за нематеријално културно наслеђе са задацима да прикупља, обрађује податке и проглашава елементе нематеријалног културног наслеђа који се уписују у Национални регистар; те елементе који се предлажу за упис у УНЕСКО листе нематеријалног културног наслеђа као и листе угроженог културног наслеђа.

врстама наслеђа. Заједнички закон би имао функцију обезбеђивања система функционалне сарадње установа заштите, успостављања комуникације и координације на плану (интегративне заштите и) очувања свих врсти културног наслеђа, те јасног дефинисања обавеза и одговорности свих актера у процесима заштите и очувања културног наслеђа – од самих установа имајући у виду њихове основне делатности, преко локалних, покрајинских и републичких органа власти и управе до самих грађана. Као посебне теме (а с обзиром на искуства у пракси) истакнута су питања сарадње на плану садашњости и будућности локација културног наслеђа (нпр. археолошких локалитета као што су Сирмиум, Феликс Ромулиана, Виминациум, те тврђаве Плочник, Козник, итд) где заштита и коришћење подразумевају бригу о непокретним остацима (надлежност завода с тим да овлашћења за вршење археолошких ископавања и истраживања може имати и конкретан научни институт), покретним налазима (надлежност музеја) и интерпретацији (где се у контексту културног туризма као важни актери јављају и туристичке организације), а све то у многоме зависи од јединица локалне самоуправе при чему и „Закон о култури“ и „Закон о јединицама локалне самоуправе“ дозвољава уговорну сагласност јединица локалне самоуправе у погледу финансирања како рада установа заштите које су надлежне на датој територији тако и пројеката усмерених ка ревитализацији културног наслеђа и његовог коришћења у образовне и туристичке сврхе. Међутим, такви уговори су у пракси реткост.

Такође, као посебна тема за коју постоји мишљење да би заједнички закон могао да буде од помоћи, истиче се сарадња са Националним саветима националних мањина. При томе се (ни из угла завода ни из угла музеја као ни из угла архива) не умањује потреба да се наслеђе националних мањина професионално чува и штити али се истиче потреба да се законом успостави дугорочни оквир сарадње у коме Национални савети националних мањина дају инпуте на које установе заштите реагују стручним поступцима и предлозима.

Посебна регулатива

Од првог закона у области културног наслеђа донетог 1945. па до данас важећег закона донетог 1994. године законодавци су, како смо већ видели, значајну пажњу посвећивали заједничким темама, приступима и заштити културног наслеђа (односно културних добара односно споменика културе) без обзира на то да ли су они покретни или непокретни. Споменички карактер добара сугерисао је пре свега питања имовине и власништва, са тим да су *a propos* мера заштите кључну улогу имали заводи за заштиту споменика културе. Као што им и име сугерише, ове установе су већ од првих закона 1945. и 1946. године, перципирание као оне које заправо обједињују систем заштите културног наслеђа. Поред тога, примењивање или не примењивање техничких мера заштите (а чије је одређивање иницијално био један од кључних задатака завода) најочигледније је било у случајевима непокретног културног наслеђа. Сам рад завода за заштиту споменика културе ни у једном тренутку од 1945. године до данас није био издвојен из заједничке регулативе с' тим да су по доношењу закона из 1994. године поједина питања попут територијалне надлежности завода регулисана подзаконским актима.

С обзиром на комплексност заштите и очувања културног наслеђа у целини, од закона из 1946. године у систем заштите културног наслеђа се укључују и музеји, архиви и друге установе и организације. Управо музеји и архиви се већ почетком 1950-их издвајају као установе са задатком да штите и чувају покретности, што су задаци у којима долази до проширивања опсега у односу на заједничку регулативу. То проширивање опсега укључивало је и посебну законску регулативу те су 1951. године донети „Закон о музејима“ и „Закон о архивима“ (оба објављена у Сл. Гласнику НРС 4/51).¹³¹ У вези са општим нивоом бриге о споменицима културе, архиви и музеји су, попут завода за заштиту споменика културе, означени као установе које могу да проучавају и стручно одржавају споменике културе као и да стварају услове да споменици служе задовољавању културних потреба заједнице (чл. 11 „Општег закона о заштити споменика културе“ из 1959. године). При томе, током 1960-их

131 Тек 1960. године је донет први републички „Закон о библиотекама“ (Сл. Гласник НРС Ц/60). Међутим, иако је у чл. 2 „Закона о библиотекама“ (Сл. Гласник СРС 15/65) експлицитно речено да библиотечки материјал представља културно добро од општег интереса, књига као део покретног културног наслеђа не подразумева обавезе свих постојећих библиотека у Србији те ни у даљем разматрању посебне регулативе библиотеке нису узете у обзир..

година није негирана потреба да рад архива и музеја буде посебно односно додатно регулисана те су, са стварањем материјалне базе и успостављањем самоуправних друштвених односа, који су заједно створили основу за даљи развој друштва.¹³² У складу са тим, 1967. године донет је „Закон о архивској грађи и архивској служби“ (Сл. Гласник СРС 12/67) а наредне, 1968. године, и нови „Закон о музејима“ (Сл. Гласник СРС 30/68). Како је већ речено, ови закони су престали да важе поновним примењивањем приступа заједничке регулативе 1977. године.

У светлу настојања из прве деценије 21. века да се рад установа заштите регулише у односу на специфичности посебних врста културног наслеђа, на наредним странама ћемо издвојено, према врстама установа, приказати законска решења која су претходила обједињавању у „Закону о заштити културних добара“ из 1977. године, као и ставове представника установа заштите у погледу проблема у раду због којих сматрају важним да постоји посебна регулатива према врстама наслеђа. При томе, а пре него што кренемо даље, треба указати да се сви актери из поменуте три групе установа слажу да посебна регулатива (превасходно закони) треба да постоји/е јер се тиме обезбеђује да специфичности заштите и очувања посебних врста културног наслеђа не остану довољно разрађене, носећи „рупе“ које отежавају ефективну примену интегративног очувања наслеђа.

Архиви

Основ архивске делатности, као специфичне у односу на заштиту других врста споменика културе, постављен је доношењем „Закон о државним архивама“ (Сл. Гласник НРС 4/51). Законодавац је предвидео да држава врши заштиту, чување и обраду историјско – архивског материјала преко државних архива: републичког (са седиштем у Београду чији је оснивач Влада НРС и који је био централна архива НРС), покрајинског (са седиштем у Новом Саду чији је оснивач била Народна скупштина АП Војводине и који је био централна архива на територији АПВ), обласног (са седиштем у Приштини чији је оснивач био Обласни народни одбор Аутономне Косовско-метохијске области а који је био централна архива на територији АКМО); и градских архива које су у великим или историјски значајним градовима оснивали народни одбори градова. Делокруг рада градских архива је, поред подручја града, могао обухватати

¹³² Ово образложење стоји у преамбули Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије донетог 1963. године.

и читав крај са којим је град повезан с тим да је за то морала постојати сагласност Министра за науку и културу. Подручје и делокруг рада су се одређивали у решењу о оснивању архива. Предвиђени су и специјални архиви које су могле имати поједина надлештва, установе и друштвене организације, САНУ и Универзитет у Београду, велике школе, музеји, научни институти и друге научне и културне установе су могли имати збирке историјско – архивског материјала.

Радам државних архива непосредно је руководио управник који је морао имати одговарајућу стручну спрему и искуство у архивском раду. Помоћ у управљању пружао је стручни савет као саветодавно тело.

Оснивачи су вршили опште руководство и надзор над радом архива. Министар за науку и културу је усклађивао рад архива као и рад свих других органа који руководе архивама. Он се такође старао о планском развоју архивске мреже и о подизању стручних кадрова архивистичке струке, те указивао организациону и стручну помоћ градским државним архивама и специјалним архивима државних установа и друштвених организација. Министар за науку и културу је Влади НРС предлагао мере за унапређење архива и архивске делатности, те давао смернице за јединствено остваривање задатака свих архива у земљи. У обављању ових дужности Министру је помагао стручни савет основан при Министарству за науку и културу. Задаци овог савета, дефинисани у чл. 8, били су да министру предлажу мере за унапређење и правилан развој државних архива, њихово уређење у циљу пружања могућности научног рада и међусобно усклађивање њиховог рада; да даје мишљења о оснивању и укидању појединих државних архива и о другим питањима која су са овим законом или другим правним прописима стављена у надлежност или по којима Министар за науку и културу затражи мишљење; да припрема односно претреса предлоге правних прописа којима се регулишу питања из области архивске делатности; да по потреби преко својих чланова врши инспекцију рада државних архива и архивске службе.

Овај закон је системски у сваком смислу појма системски: дефинисао је установе, њихову надлежност, оквире рада, начин управљања, историјско – архивски материјал¹³³ са релативно равноправним третманом архивско – регистратурског материјала, делатност државних архива и коришћење историјско – архивског материјала, сарадњу са народним одборима и другим друштвеним организацијама¹³⁴, вођење евиденције,

133 Касније архивска грађа

134 То је, према чл. 31, укључивало и организацију мреже повереника и сарадника у свом седишту и ван њега, те одржавање веза са другим државним архивама и другим кул-

доступност јавности те развој кадрова кроз стално стручно усавршавање.

Дуговечност овог закона¹³⁵, посебно имајући у виду одредбе које се односе на задатке архива дате у чл. 30¹³⁶ као и умрежавање сугерисано у чл. 31, обезбедило је иницијалну чврстину и данас постојеће мреже архива. Њеном ојачавању допринео је и „Закон о архивској грађи и архивској служби“ (Сл. Гласник СРС 12/67).

У новом закону, како и сам назив указује, законодавац пажњу најпре посвећује архивској грађи. Она је заштићена и има својство споменика културе. Интенција законодавца била је да обезбеди јавност и доступност ради коришћења архивске грађе под којим се сматрају: „сав изворни и репродуковани (писани, цртани, штампани, фотографисани, филмовани, фонографисани или на други начин забележени) документарни материјал од значаја за историју и друге научне области, за културу уопште и остале друштвене потребе, који је настао у раду ранијих државних органа и организација, друштвено-политичких заједница, радних и других организација, грађанских правних лица и појединаца, без обзира кад и где је настао.“ (чл. 1 ст. 2).

Заштита архивске грађе је конципирана као обавеза на свим нивоима власти у Србији (од Републике до општина). Међутим, општине нису биле дужне да оснују своје архиве уколико Република, поред Архива Србије, односно покрајина, поред покрајинског архива, оснују неки други архив чија надлежност обухвата дату општину (тј. ако република или покрајина оснују регионални архив). Уколико то није био случај, општине су биле дужне да до 31. 12. 1967. године организују службу заштите архивске грађе на својој територији.

У контексту централних установа као чворишта мрежа: у члану 50 (који се односи на послове матичних архива тј. Архива Србије и покрајинског архива) стоји да ове установе: прате и проучавају потребе и услове рада архива; припремају програм развоја службе заштите архивске грађе и предлажу предузимање мера за унапређивање стручног рада архива; воде евиденцију о архивима и архивским одељењима, усклађују њи-

турно – просветним и научним установама у земљи и иностранству.

135 Престао је да важи 1967. године када је донет „Закон о архивској грађи и архивској служби“ (Сл. Гласник СРС 12/67). Другим речима, био је на снази пуних 16 година с тим да је 1952. године донет „Правилник о оснивању и задацима стручних савета при државним архивама“ (Сл. Гласник НРС 1/52) те „Решење о подручју рада градских државних архива“ (Сл. Гласник НРС 17/52 и 64/54).

136 Међу њима је и „да излагањем историјско – архивског материјала непосредно и прегледно прикажу поједине епохе и догађаје из прошлости и омогуће грађанима стварање правилног суда о њима“ (чл. 30 ст. 1 тачка 7).

хов стручни рад и пружају им стручну подршку у раду; организују погодне облике стручног усавршавања архивских радника; врше надзор над стручним радом архива и архивских одељења сходно одредбама овог закона.

При Архиву Србије је образовано Архивско веће које су чинила три члана које је одређивало Друштво архивских радника Србије и по један представник матичних архива, Републичког завода за заштиту споменика културе, САНУ, Института за историју радничког покрета Србије и Друштво историчара Србије. Мандат чланова био је три године. Чланом 53 одређени су задаци Архивског већа.¹³⁷

Архиви су, дакле, били стубови архивске службе а закон прецизира њихово оснивање¹³⁸ као и послове које обављају укључујући у аквизицију архивске грађе.

Што се тиче обављања архивске службе, дефинисана је надлежност Архива Србије, покрајинског архива те регионалних и општинских архива. Надзор над законитошћу рада Архива Србије вршио је републички орган надлежан за послове културе, док је надзор над законитошћу рада покрајинског архива вршио одговарајући покрајински орган. Надзор над стручним радом архива вршио је надлежни матични архив док је надзор над стручним радом покрајинског архива вршио Архив Србије.

Законом је било предвиђено да органи и организације могу у свом саставу образовати архивско одељење као посебну јединицу за вршење задатака заштите архивске грађе настале у њиховом раду, те прецизирани услови њиховог рада.

Обавезе ималаца архивске грађе и регистраторског материјала биле су пажљиво старање и чување, обезбеђивање приступа за вршење прегледа грађе и регистраторског материјала ради утврђивања грађе и евентуалног излучивања непотребног регистраторског материјала. Државни органи и друштвене организације у чијем раду настаје регистра-

137 Архивско веће разматра питања од значаја за јединствено вршење стручних послова у области заштите архивске грађе и даје по сопственој иницијативи или на захтев државних органа и архива предлоге и мишљења о тим питањима: даје сагласност на план и програм рада матичних архива у делу који се односи на вршење послова матичне службе; решава о приговорима архива против налога матичног архива; доноси обавезна стручна упутства за вршење стручних послова заштите архивске грађе у архивима, архивским одељењима и другим установама којима је поверено вршење послова дефинисаних у чл. 36“. Члан 36 се односи на овлашћење општинама које нису основале архив да послове одабирања архивске грађе, преузимање и чување архивске грађе може да повери надлежном архиву или другој установи културе чији је оснивач општина.

138 Ако су обезбеђена средства за оснивање и почетак рада архива, стручно особље, одговарајуће просторије и уређаје та смештај и коришћење архивске грађе.

торски материјал и архивска грађа су били дужни да у одређеним временским интервалима предају грађу и материјал надлежном архиву.¹³⁹ У погледу рада архива на територији АП Војводине значајно је било то што је Народна скупштина АП Војводине 1985. године донела и покрајински „Закон о архивској грађи и архивима“ (Сл. Лист САПВ 1/85). У њему нема одступања од начела и основних одредница датих у републичком закону, а суштински значај овог покрајинског акта лежи у операционализацији службе архивске делатности и система на територији покрајине.

Осим одредница Закона из 1967. године које се односе на обавезе ималаца, које су интегрисане у опште, заједничке, одредбе о правима и обавезама ималаца / сопственика / носилаца права коришћења без обзира на врсту културног добра у питању, казних и прелазних одредби, готово све друге одредбе овог закона су готово непромењене интегрисане у „Закон о заштити културних добара“ који је донет 1977. године а који је корен и данас важећег „Закон о културним добрима“ донетог 1994. године.

У случају архива, у процесу стварања посебне регулативе почетком друге деценије 21. века сачињен је нацрт закона о архивској грађи и архивској служби. Министарство културе и информисања је крајем 2014. и почетком 2015. године спровело јавну расправу о овом нацрту након чега је он ушао у скупштинску процедуру. Међутим, 2016. године он је повучен из процедуре а према информацијама добијеним од представника архива као важан проблем се поставило питање електронских докумената. С обзиром на утврђене недостатке (пре свега одређене оријентацијом Владе Републике Србије ка дигитализацији) се и крајем 2018. године радило на исправкама овог нацрта.

Музеји

У складу са разумевањем да музеји својим радом активно доприносе образовању и подизању културног нивоа грађана, основање музеја је предвиђено у „Општем закону о народним одборима“ (Сл. Лист ФНРЈ 49/49). С обзиром на специфичности у делатности музеја, на самом почетку 1950-их је у Србији донет „Закон о музејима“ (Сл. Гласник НРС 4/51) који је омогућио и први „музејски бум“ (Кривошејев 2008). Овај закон је истицан и у одредницама надлежности народних одбора у зако-

¹³⁹ Тај временски интервал није смео да буде краћи од 10 година нити дужи од 30 година од настанка регистраторског материјала из кога је архивска грађа одабрана.

нима донетим од 1952. до 1958. године. С обзиром на напредак материјалне базе за развој друштва као и социјалистичких односа, како је већ речено, 1968. године је донет други „Закон о музејима“ (Сл. Гласник СРС 30/68).

Саме одреднице музеја и у једном и у другом закону нису значајно другачије – они су установе које служе просвећивању (образовању) грађана (народних маса), подизању културе па и унапређивању привреде односно других друштвених потреба. Њихов рад је морао бити „приступачан народу“ (чл. 30 ст. 1 Закона из 1951. г.)¹⁴⁰ односно „организован на начин који, под једнаким условима, обезбеђује доступност музејског материјала грађанима и другим корисницима“ (чл. 4 Закона из 1968. г.). У оба закона је наглашено и да у циљу темељније и свестраније обраде музејске грађе, односно вршења музејске делатности, музеји сарађују са заводима за заштиту споменика културе, заводима за заштиту природе, институтима САНУ, Универзитетом и другим културно-просветним установама и организацијама, стручним удружењима музејских радника и конзерватора. У оба закона се, према делокругу односно тематским задацима и врстама материјала у збиркама, разликују општи и специјални музеји. Општи музеји су у закону из 1951. године одређени као они који „сакупљају, чувају, изучавају и излажу предмете и грађу која свестрано приказује природу, историју, културу, народно стваралаштво и привреду првенствено са одређеног географског подручја.“ (чл. 3 ст. 2), док су у закону из 1968. г. одређени као оне установе које „прикупљају више врста музејског материјала (чл. 3 ст. 2 Закона из 1968. г.). Према Закону из 1951. г. специјални музеји су одређени као они који „сакупљају, чувају, изучавају и излажу предмете и грађу која се односи на поједине гране науке, уметности, технике, привреде и на народно здравље, на одређене историјске епохе, као и на живот и рад појединих организација или историјских личности“ (чл. 3 ст. 3) док су у Закону из 1968. г. одређени као музеји који „прикупљају музејски материјал одређене врсте“ (чл. 3 ст. 2). С обзиром на то да је „Закони о музејима“ из 1951. године заправо покренуо масовније оснивање музеја¹⁴¹ у је пажња у многоме посвећена поставкама музејског система док је у закону из 1968. године пажња законодаваца посвећена разради имајући у виду разноврсност музејског материјала те специфичнијим потреба која та разноврсност изискује.

140 Управник музеја, по саслушању стручног савета и уз одобрење органа под чијим руководством музеј стоји, прописује правила о унутрашњем реду у музеју, о посећивању музеја и разгледању предмета. Сваки грађанин у границама ових прописа, има право да посећује музеје и разгледа музејске предмете и збирке. (чл. 30)

141 Поједини музеји основани су и пре Другог светског рата.

У Закону из 1951. године, према значају својих збирки и подручју свога рада државни музеји су могли бити централни (њихове збирке су се односиле на целу територију Републике), покрајински (збирке су се односиле на територију АПВ), обласни (територија АКМО) и градски (чије су се збирке односиле на одређени град или крај). Централни музеји су у случају потребе и могућности могли имати одељке и у местима ван свог седишта. (све заједно – чл. 4). Централни и покрајински музеји су по правилу били специјални док су обласни и градски музеји по правилу били општи музеји. Обласни и градски музеји, као и специјални покрајински музеји, су могли бити у саставу других културно-просветних установа (библиотека, позоришта, архива и сл.) а и у том случају на њих су се односиле одредбе овог закона.

У закону су прецизно дефинисани оснивачи музеја: централне музеје је оснивала Влада¹⁴²; Покрајинске музеје оснива Народна скупштина Аутономне покрајине Војводине, музеје аутономне области Обласни народни одбор Аутономне Косовско - метохијске области, а градске музеје народни одбори односних градова. Музеје друштвених организација оснивају надлежни друштвени органи према правилима (статуту) односне друштвене организације.

Оснивачи су вршили надзор над радом музеја, именовали управнике и чланове управних одбора. Непосредно руковођење је било поверено управнику музеја који је морао имати одговарајућу стручну спрему и искуство у музејском раду. Такође, у музејима су се оснивали стручни савети као саветодавни и помоћни органи управљања.

Опште руководство и надзор над радом свих музеја у земљи вршио је Министар за науку и културу а у случају музеја са територија АПВ и АКМО Министар је руководство и надзор вршио преко Главног извршног одбора Народне скупштине АПВ односно Обласног извршног одбора Обласног народног одбора АКМО.

Важно је указати и на то да је Закон предвидео образовање Савета за музеје при Министарству науке и културе као стручни саветодавни орган за давање смера и усклађивање рада свих музеја. Задачи Савета за музеје су нарочито да даје мишљење о оснивању, спајању и укидању појединих музеја, да претреса предлоге општих прописа којима се регулишу питања из области музејске делатности и да даје о њима своје мишљење, да предлаже Министру за науку и културу потребне мере за унапређење и правилан развој музеја, да усклађује међусобни рад појединих музеја и врши остале послове одређене овим законом. Чла-

142 На предлог ресорног министра односно одговарајућег органа Владе, према природи музеја.

нове Савета за музеје именује Министар за науку и културу из редова музејских стручњака, јавних радника, представника министарстава која под својим руководством имају поједине музеје и других грађана који се баве питањима из области просвете, науке и културе.

У погледу управљања музејским предметима и грађом Закон је упућивао на „Закон о заштити споменика културе и природних реткости“. Пошто су музејски предмети и грађа сматрани општенародном имовином, примењивале су се и одредбе прописа у области управљања општенародном имовином.

Дефинисани су и начини на које су музеји прибављали предмете и грађу за своје збирке: а) проналажењем и прикупљањем материјала на терену (истраживањем, ископавањем, вађењем и сл. а за то је била потребна дозвола надлежног завода за заштиту споменика културе); б) куповином, разменом и примањем поклона које чине разна лица, установе, друштвене организације и др.; в) пријемом на управљање разних музејских предмета и грађе које им додељује надлежни државни орган односно друштвена организација која их је основала. Музеји су управљали овако набављеним предметима и грађом.

Музеји су имали и овлашћење да купују све музејске предмете и грађу а према претходном одобрењу надлежног органа Владе. У циљу употпуњавања збирки, музеји су могли вршити размену са свим музејима у ФНРЈ. У случају да предмет или грађа која припадне музеју не треба да буде смештена у музеју, замена се могла вршити са другим сродним установама попут архива и библиотека.

Основни задаци музеја, према чл. 27, били су: да систематски прикупљају музејске предмете и грађу и увећавају своје збирке; да сређују прикупљени материјал по упутствима руководећег органа; да омогуће разгледање и коришћење музејских збирки и грађе свим лицима која имају интереса за то; да научно обрађују и објављују радове о предметима и збиркама које се чувају у музеју; да врше планско излагање музејских збирки и непосредно, прегледно приказују поједине епохе и догађаје из прошлости; да доприносе подизању научног и техничког кадра у музејског струци; те да у циљу остварења својих задатака организују међусобну сарадњу. Централни музеји су били дужни да указују помоћ свим осталим музејима, а покрајински и обласни музеји градским (чл. 28).

Такође, музеји су дужни да раде на подизању музејско-научног и музејско-техничког кадра, путем организовања стручних курсева са практичним вежбама и демонстрацијама, учествовањем у раду стручних

школа и сродних установа, разменом свога особља, слањем особа на допунске студије и специјализацију у веће музејске центре, додељивањем стипендија за школовање у земљи и иностранству, учествовањем на међународним састанцима музеолога и издавањем стручних списа, часописа и других публикација. Ближе прописе о оснивању и држању стручних музејских курсева доноси Министар за науку и културу. (чл. 35)

У свом саставу музеји су могли да имају стручне радионице за оправку, конзервирање и рестаурирање музејских предмета, грађе и збирки као и друге помоћне радионице и лабораторије. Ове радионице и лабораторије могу вршити радове како за потребе музеја у чијем су саставу, тако и за потребе других музеја и сродних научних установа и приватних лица. (чл. 36)

Обавеза музеја била је да воде инвентар и картотеку свих својих предмета и грађе. Једнообразно вођење инвентара и картотеке музејских предмета и грађе за све музеје, према њиховој природи и значају, прописивао је Министар за науку и културу. Централну картотеку свих важнијих музејских предмета и грађе у земљи водиће Завод за заштиту и научно проучавање споменика културе НРС. (чл. 37)

У „Закону о музејима“ из 1968. године детаљнија пажња је посвећена музејском материјалу који се прибављао археолошким истраживањима и ископавањима, стицањем права коришћења предмета ископаних или нађених приликом археолошких и других ископавања и истраживања, куповином, разменом, примањем поклона, завештањем, прикупљањем биљног и животињског свега и предмета неорганског порекла у природи, као и преузимањем музејског материјала по одредбама овог закона (чл. 11). Тако прикупљени материјал музеји су били дужни да обезбеђују од оштећења, уништавања и нестајања предузимањем техничко-заштитних и других мера за правилно чување и стручно одржавање музејског материјала.

Према чл. 13 музејски материјал се евидентирао, пописивао, сређивао и обрађивао на начин одређен прописом који доноси републички орган управе надлежан за послове културе, по прибављеном мишљењу матичних музеја. Музеји су били дужни да воде књиге инвентара музејских предмета и картотеке музејског материјала. Музеји су могли водити и другу стручну документацију о музејском материјалу (инвентар копија, фототека и др.).

Као што се из овог члана види, у закону је предвиђена значајна улога матичних музеја. Музеји и музејске збирке су били дужни да о свом музејском материјалу достављају надлежном матичном музеју потреб-

не податке за вођење централне документације музејског материјала. Сами матични музеји су имали задатак да, у погледу одређене врсте музејског материјала, врше стручне послове од значаја за рад музеја: прате и проучавају потребе и услове рада музеја и музејских збирки и предлажу предузимање мера за унапређивање њиховог стручног рада; воде евиденцију о музејима и музејским збиркама, пружају им стручну помоћ у раду нарочито у погледу примене савремених метода стручног рада; воде централну документацију музејског материјала у музејима и музејским збиркама и врши друге послове одређене овим законом (чл. 40). Према чл. 41, стручном надзору су подлежали стручни послови музеја и музејских збирки у вези са вођењем књиге инвентара, картотеке и друге стручне документације о музејском материјалу, као и чувањем и одржавањем музејског материјала. Матични музеји су имали право да од музеја односно музејске збирке над којом врши стручни надзор траже обавештења и друге податке потребне за вршење стручног надзора. У случају да је матични музеј утврдио да се стручни рад музеја односно музејске збирке који подлеже стручном надзору не обавља правилно, доставља се извештај о извршеном прегледу са предлогом мера за отклањање утврђених недостатака највишем органу управљања музеја односно организације или радне заједнице органа у чијем је саставу музејска збирка оснивачу музеја, органу управе који врши надзор над законитошћу рада музеја, републичком односно покрајинском органу управе надлежном за послове културе и надлежном заводу за заштиту споменика културе односно заводу за заштиту природе.

У односу на претходни закон, прецизно су наведени услови за оснивање музеја (чл. 20)¹⁴³ Такође су прописани и услови за вршење основне делатности музеја.¹⁴⁴

У вршењу делатности музеји издају каталогe и друге публикације о музејском материјалу, да израђују репродукције музејског материјала, да организују предавања, течајеве и друге облике деловања који доприно-

143 Ти услови су били: да постоји друштвена потреба за оснивањем музеја; да су утврђени тематски задаци музеја; да постоји основни фонд музејског материјала који по обиму и значају може задовољити потребе ради којих се оснива; да су обезбеђене изложбене просторије и просторије за смештај музејског материјала који није изложен; да је обезбеђено неопходно стручно особље које врши основну делатност музеја са одговарајућом високом школском спремом зависно од тематских задатака музеја; те да су обезбеђена финансијска средства за оснивање и почетак рада музеја (чл. 20).

144 Да постоји фонд музејског материјала који одговара тематским задацима одређеним у акту о оснивању музеја; да су обезбеђене изложбене просторије и просторије за смештај материјала који није изложен; да је обезбеђено стручно особље; те да је обезбеђено спровођење техничко-заштитних мера за правилно и стручно одржавање музејског материјала (чл. 22).

се коришћењу музејског материјала у сврхе културе и образовања и за употпуњавање наставе у школама и другим организацијама за васпитање и образовање.

Као и у случају архива, одредбе „Закона о музејима“ из 1968. године у многоме су интегрисане у „Закон о заштити културних добара“ донет 1977. године, задржавши се и у „Закону о културним добрима“ донетом 1994. године.

Радна верзија закона о музејском наслеђу која је била доступна јавности од априла 2008. године полази од „Закона о културним добрима“ из 1994. године, те задржава многе одредбе које су се односиле и на друге установе заштите (нпр. право активне легитимације, питања вршења археолошких истраживања, итд). Међутим, у даљем процесу ова радна верзија је заправо одбачена. Министар културе и јавног информисања, г. Марковић, је 2011. године у свом обраћању поводом оснивања Центра за нематеријално културно наслеђе при Етнографском музеју у Београду указао да потврђивање међународних конвенција – УНЕСКО 2003 и 2005, те Фаро 2005 – захтева да се принципи изнети у овим документима интегришу у национално законодавство због чега је Министарство културе и јавног информисања одлучило да у сарадњи са Правним факултетом Универзитета у Београду прионе на израду целог сета закона у области културног наслеђа у коме је и закон о музејском наслеђу.

У данашње време, међутим, како у међународној заједници тако и код нас, све више јача разумевање музеја као својеврсних медијатора знања. Опипљиви¹⁴⁵ репрезенти тих знања јесу музејски предмети а контекстуализације се врше кроз интерпретацију на сталним изложбеним поставкама као и на повременим изложбама. У том смислу, музеји представљају једне од кључних установа у процесима образовања посебно деце и младих, као и у процесима развоја културног туризма као међуресорне области у којој се прожимају култура, туризам и образовање (свих генерација).

Имајући у виду улогу музеја у повезивању ресурса културе са образовањем и туризмом, децембра 2017. године у Заводу за проучавање културног развитка одржани су разговори са две фокус групе. Обе су чинили представници музеја: једну представници музеја чији је рад везан за питања публице те позиционирање музеја на културно туристичкој мапи Србије; док су другу групу чинили кустоси – педагози односно музејски едукатори.

145 Условно речено јер су у витринама или депоима

Кроз разговор са првом поменутом групом музеалаца на површину је испливао кључни проблем који се рефлектовао у неуспеху радне верзије закона о музејском наслеђу, односно како је то формулисао један од учесника „Ми сами музеалци се нисмо успели договорити око тога шта су нам примарни задаци.“ У суштини овог неспоразума јесу нешто другачија схватања музеологије – са једне стране истраживања, заштита и обрада предмета се виде као централни део музејске делатности те сами музеји не морају да се баве привлачењем публике; док се са друге стране не умањује значај „класичне“ музеолошке делатности али се такође важан акценат ставља на интерпретацију и „причање прича“ (енгл. *storytelling*) који привлаче публику.¹⁴⁶

Питање задатака музеалаца поставило се и у разговору са кустосима педагозима. Они се слажу да едукативна димензија музејске делатности јесте суштински важна и за саме музеје и њихово место у друштву као и за (опште) образовање и васпитање нарочито млађих нараштаја којима се наслеђе преноси (чиме се ради и на стварању нове музејске публике а с обзиром на чињенице да се људи чешће одлучују да учествују у културним активностима укључујући и посете музејима уколико су у детињству макар повремено имали занимљива искуства у музејима¹⁴⁷). Према мишљењима кустоса – педагога и музејских едукатора, кључан проблем у томе везан је управо за „Закон о културним добрима“ у коме није нарочита пажња посвећена едукативној димензији музејског рада (тј. она је само...) те ни кустоси – педагози нису посебно поменути имајући у виду да у свом раду они практично обједињују збирке у активности кроз које се наслеђе преноси свим генерацијама а нарочито деци. Такав заправо не постојећи статус кустоса – педагога је утицао на то да су у процесу рационализације броја запослених у јавном сектору од 2015. године из музеја најчешће одлазили управо кустоси – педагози.

Обе групе су проблеме везане за регулативу образлагали управо кроз питања сарадње са другим актерима. Кустоси – педагози су указали на то да сарадња са предшколским установама и школама превасходно почива на ентузијазму кустоса-педагога и васпитача и професора.

146 Фокус музеолошког рада се од краја 20. века померио „са парадигме збирке и кустоса на парадигму изложбеног медија“ (Šola 2002: 51), излазећи истовремено из тесних оквира музејске збирке/зграде у шире друштвено окружење.“ (Гавриловић, 2007: 8.

147 Везе конзумирања културних садржаја у детињству и културних навика као и развијања културних потреба у одраслом добу су утврђене у низу истраживања који се односе на културну партиципацију. Потврду томе међу грађанима Србије уочена је и у опсежном истраживању „Културне потребе, навике и укуси грађана Србије и Македоније“ Цветичанин 2007: 171-172

Од тога и расположености директора (како музеја тако и школа и предшколских установа) зависи и ефектност сарадње односно начин на које ће се музејски садржаји приближити деци и колико ће бити усвојени.

Представници музеја са којима смо разговарале о темама везаним за музејски туризам су као кључни проблем везан за регулативу поставили питања „Ко управља наслеђем а ко цепа карте?“ Ово, обичним језиком поједностављено питање сугерише проблематику дефинисања одговорности (музеја, завода за заштиту споменика културе, јединица локалне самоуправе, туристичких организација) а и сам будући закон о музејима (или музејском наслеђу) треба да пружи смернице.

Заводи за заштиту споменика културе

Како је већ речено, рад завода за заштиту споменика културе од 1945. до 1994. године када је донет и данас важећи закон није издвајан у посебан законски акт већ је регулисан у оквиру закона који су се односили на све врсте споменика културе односно културних добара. Сходно томе, у овом одељку су заправо из општих закона издвојене одредбе које се недвосмислено односе на рад завода за заштиту споменика културе. Том приказу следе ставови представника завода за заштиту споменика културе изнети у групном разговору само са представницима ових установа, донекле стављени напоред са ставовима изнетим у оквиру релативно скорашњих истраживања „Културна политика и заводи за заштиту споменика културе“ (Стојановић и Вукановић 2014) те „Очување непокретног културног наслеђа“ у чијој су реализацији ауторке (Стојановић и Вукановић) такође учествовале.

Оснивање завода за заштиту споменика културе као установа које проучавају и чувају споменике културе предвиђено је још у првом закону који је регулисао област наслеђа донетом 1945. године. Овај закон је предвиђао оснивање савезног Државног института за проучавање и чување споменика културе с тим да су савезне земље оснивале и своје институције са задатком проучавања и чувања споменика културе. Савезни институт за заштиту споменика културе је основан Уредбом (Сл. Лист ФНРЈ 54/50) и то при Савету за науку и културу Владе ФНРЈ.¹⁴⁸ Народне републике су такође биле обавезне да оснивају заводе за заштиту споменика културе и то према потребама (тј. народне републике су на сво-

148 Он је и 1960-их наставио са радом под називом Југословенски институт за заштиту споменика културе о коме је донета посебна „Уредба о Југословенском институту за заштиту споменика културе“ (Сл. Лист ФНРЈ 12/53)

јим територијама могле да оснују и више завода). Народна република Србија је, сходно томе, већ 1947. године „Решењем Владе Народне Републике Србије о оснивању Завода за заштиту и народно проучавање споменика културе Народне Републике Србије“ (Сл. Гласник НРС 34/47) основала Завод за заштиту и научно проучавање споменика културе Народне Републике Србије односно, данас, Републички завод за заштиту споменика културе. Недуго по оснивању централне установе, развија се и мрежа установа заштите на територији Србије, које преузимају бригу о споменицима према подручјима. Ова мрежа, која развој отпочиње 60-их година 20. века, с временом је мењала своје обресе, а данашњу мрежу завода за заштиту споменика културе на територији Републике Србије чини 14 установа:

1. Републички завод за заштиту споменика културе у Београду (оснивач: Влада Републике Србије, 1947);
2. Покрајински завод за заштиту споменика културе у Новом Саду (оснивач: АП Војводина, 1985);
3. Покрајински завод за заштиту споменика културе - Приштина са измештеним седиштем у Лепосавићу (оснивач: Скупштина АП Косова и Метохије, 1954);
4. Регионални завод за заштиту споменика културе у Смедереву (оснивач: Општине подунавског и браничевског округа, 1975);
5. Међуопштински завод за заштиту споменика културе Суботица (оснивачи: СО Суботица, Сомбор, Сента, 1980);
6. Завод за заштиту споменика културе Крагујевац (оснивач: Влада Републике Србије, 1966);
7. Завод за заштиту споменика културе у Панчеву (оснивач: СО Панчево, 1993);
8. Завод за заштиту споменика културе у Краљеву (оснивач: Скупштина среза Краљево, 1965);
9. Завод за заштиту споменика културе Ниш (оснивачи: срез Ниш и срез Лесковац, 1966);
10. Завод за заштиту споменика културе града Новог Сада (оснивач: Скупштина града Новог Сада, 1983);

11. Завод за заштиту споменика културе града Београда (оснивач: Скупштина града Београда, 1960);
12. Завод за заштиту споменика културе Зрењанин (оснивач: СО Зрењанин, 2003);
13. Завод за заштиту споменика културе Ваљево (оснивач: СО Ваљево, 1986);
14. Завод за заштиту споменика културе Сремска Митровица (оснивач: Скупштина среза региона за део Срема и Мачве, 1961).¹⁴⁹

Још од закона из 1945. године заводи за заштиту споменика су одређени као примарне установе заштите са задацима да проучавају споменике културе, штите их предузимањем одговарајућих мера, да се старају о њиховом правилном одржавању те да дају потребне дозволе за истраживања и ископавања, фотографисања, филмска снимања, мерења и цртања, радове на споменицима културе и у њиховом окружењу, премештање споменика, и сл. Они су такође управљали споменицима пронађеним од 1945. године, с тим да су управљачка права могли пренети и на друге установе и друштвене организације. Одреднице задатака завода за заштиту споменика културе дате у чл. 29 „Општег закона“ из 1959. године детаљније су разрађене у чл. 48 и то тако да су обухватили: разматрање питања заштите споменика културе, предлагање доношење прописа и предузимање мера у вези са заштитом споменика културе и у том циљу предузимају мере заштите; проучавање и научним методама обрађивање питања из области заштите споменика културе, вршење истраживања у циљу изналажења предмета који имају својство споменика културе и старање о примени савремених метода и средстава за заштиту споменика културе; вођење регистара споменика културе и стручне документације о споменицима; пружању помоћи и сарадње имаоцима споменика културе у чувању и одржавању споменика, нарочито давањем стручних савета и мишљења, указивање на потребе конзервирања споменика и вршење експертиза у циљу одређивања мера за одржавање споменика културе; израду пројеката за вршење радова на конзервирању и рестаурирању споменика културе и у случају потребе непосредно изводе такве радове; вршење непосредног стручног надзора над извођењем радова на конзервирању и рестаурирању споменика културе и спровођењем других техничко-заштитних мера на споменицима културе и над извођењем археолошких ископавања и истраживања од стране устано-

149 Преузето из: Стојановић и Вукановић 2014: 10 - 11

ва, организација и појединаца; објављивање резултата својих радова у сталним или повременим издањима и стручним часописима као и путем штампе и другим средствима; вршење других стручних и управних послова у области заштите споменика културе, ако поједини од тих послова нису стављени у надлежност других органа или установа.¹⁵⁰ У Закону из 1977. године, заводи су, сходно чл. 113 вршили делатност заштите споменика културе, просторних културно-историјских целина, археолошких налазишта и знаменитих места. Детаљније, према чл. 114, они су проучавали непокретна културна добра и израђивали студије, елаборате и пројекте са одговарајућом документацијом ради најцелисходније заштите и коришћења непокретног културног добра; старали се да у оквиру планирања и уређења простора непокретним културним добрима обезбеди одговарајуће место и улогу у одређеној средини; утврђивали услове за предузимање мера техничке заштите и извођење других радова на непокретном културном добру и његовој заштићеној околини; израђивали пројекте за извођење радова на непокретним културним добрима и изводили те радове; као и остваривали увид у спровођење мера заштите и коришћења непокретних културних добара.

У републичком закону из 1959. године (чл. 50 и 51) су одређени и послове које су поред послова које врше сви заводи, вршили и републички и покрајински заводи¹⁵¹: Републички завод, поред послова одређених овим законом, врши и следеће послове: указује стручну помоћ и врши стручни надзор над радом свих завода у Републици, стара се о унапређивању службе заштите споменика културе и о образовању и усавршавању стручних кадрова. Републички завод може издавати и обавезна упутства за вршење стручних послова у вези са спровођењем заштите споменика културе. Искључиво републички орган управе за културу може одлучити да републички односно покрајински завод преузима потпуно или делимично непосредну заштиту споменика културе особито значаја. Ако се споменик културе из претходног става налази на територији аутономне покрајине претходно ће се прибавити мишљење покрајинског органа управе надлежног за културу.

Покрајински заводи су послове који су овим законом стављени у дело круг републичког завода вршили на територији аутономне покрајине. У томе били су дужни да поступају по обавезним упутствима републичког завода која се односе на начин вршења стручних послова, као и да до-

150 Ове одреднице су поновљене у чл. 44 (пречишћеног текста) „Закона о заштити споменика културе“ Републике Србије из 1966. године.

151 Ови чланови су поновљени и у пречишћеном тексту републичког закона из 1966. године – чл. 46 и 47

стављају републичком заводу извештаје и податке о стању послова на заштити споменика културе на територији аутономне покрајине.

Према чл. 48 Закона из 1966. г., срески заводи, су, поред послова одређених овим законом, пружали и стручну помоћ и вршили стручни надзор над радом општинских завода. У републичким законима из 1959. и 1966. године су дефинисана овлашћења службених лица (завода) која су вршила преглед споменика културе и свих просторија у којима су они смештени као и радионица и атељеа у којима се изводе радови на конзервирању и рестаурирању споменика културе; затим преглед грађевинских, археолошких и других радова који се предузимају ради спровођења техничко-заштитних мера или ради научног истраживања споменика културе; да врше преглед инвентарских и регистарских књига, картотека, каталога и других одговарајућих докумената у установама које прикупљају, одржавају и проучавају споменике културе, као и установама, радионицама и атељеима који обављају радове на конзервирању и рестаурирању споменика културе. Ова лица су могла издавати писмене налоге за извршавање прописаних мера за заштиту споменика културе, а у хитним случајевима и налоге о привременој обустави радова из члана 17, 34. и 41, овог закона до доношења решења од стране завода који је надлежан да обустави радове. Против издатих налога и наређених мера из претходног става може се уложити приговор заводу по чијем се налогу врше послови стручног надзора. Приговор није задржавао извршење налога односно мере. Решење по приговору сматрало се првостепеним решењем. (чл. 50 пречишћеног текста закона из 1966. године).

Управне мере прописане у законима од 1945. закључно са републичким законом из 1966. године (који је престао да важи 1977. године) подразумевале су процедуре пријављивања споменика културе или непокретности и покретности за које се претпоставља да имају својства споменика културе, као и стручно проучавање, чување и одржавање споменика културе а те задатке су поред завода за заштиту споменика културе могле да обављају и друге установе попут музеја и галерија¹⁵² али и института, Универзитета и других организација и удружења које су у својој делатности имале бригу о споменицима културе.

152 Архиви и библиотеке су прикупљале и одржавале архивски односно библиотечки материјал. Преча чл. 35 ст. 1 републичког закона из 1959. године односно чл. 31 пречишћеног текста овог закона из 1966. године, Републички Савет за културу је имао задатак да одреди које се врсте ових материјала сматрају споменицима културе те да пропише начин на које су ове установе биле дужне да такве материјале пријављују ради регистравања.

Сви споменици су морали бити уписани у одговарајуће картотеке које су према чл. 28 Закона НРС из 1948. године водили надлежни заводи према правоснажним решењима о стављању споменика под заштиту а те картотеке су биле јавне. Према Општем закону из 1959. г. (чл. 33) надлежни заводи за заштиту споменика културе су водили регистре споменика културе и утврђивали да ли један предмет има својства споменика културе. У регистре су се уносили подаци о трошковима издржавања, оправке или конзервирања споменика културе у грађанској својини а који су подмирени из друштвених средстава. Републички закон из 1959. године је био специфичнији у погледу података који се уносе у регистар.¹⁵³ Вођење регистара био је и задатак музеја, архива и библиотека (са фондом од значаја за историју места као и старих и ретких књига), а ти регистри су вођени с обзиром на прописе који су детаљније регулисали рад ових установа.

Усклађивање рада завода је вршио Савет за заводе за заштиту споменика културе при Министарству културе.

У каснијим законима (од 1959. године) поред завода за заштиту споменика културе, као и даље примарним установама заштите, управљање се могло поверити и другим установама (нпр. музејима и галеријама), као и друштвеним организацијама.

Законом из 1977. године су прописане и мере техничке заштите као и други радови на културним добрима. Пре свега су се морала извршити претходна истраживања, затим су се, на основу резултата претходних истраживања, морали утврдити услови за извођење мера техничке заштите и других радова. На основу тако утврђених услова су се израђивали пројекти и техничка документација те прибављала сагласност на пројекат и документацију. Заводи за заштиту споменика културе су давали одобрења за претходна истраживања и сагласност на пројекте и документацију. Уколико је пројекат и документацију израђивао Републички завод за заштиту споменика културе, сагласност је давала Заједница завода за заштиту споменика културе.

Према важећем „Закону о културним добрима“, заводи за заштиту споменика културе утврђују услове и мере техничке заштите за непокрет-

153 „У регистар споменика културе уносе се основни подаци о споменицима културе, а нарочито: врста споменика, опис и време постанка споменика, место у коме се споменик налази и име односно назив његовог имаоца, начин на који је споменик прибављен, промене на споменику, подаци о радовима на конзервирању и рестаурирању споменика, као и подаци о трошковима одржавања, оправки или конзервирања односно рестаурирања споменика у грађанској својини подмиреним из друштвених средстава.“ чл. 28 републичког закона из 1959. године, прекопиран у чл. 29 пречишћеног текста из 1966. године.

на културна добра с тим да је Републички завод за заштиту споменика културе био овлашћен да ове услове утврђује за непокретна културна добра од изузетног значаја али и за пројекте и документацију које раде надлежни заводи за заштиту споменика културе. Када Републички завод ради пројекте и документацију сагласност даје Министарство. Дакле, ниједан завод није сасвим самосталан у одлучивању / утврдивању услова за предузимање мера техничке заштите и других радова на непокретном културном добру. Из тога произилази да законодавац сматра да је претходно утврђивање услова за предузимање мера техничке заштите и других радова на непокретним културним добрима најодговорнији и пресудан услов за приступање извођењу било каквих радова на непокретним културним добрима. Сходно томе су прописане казне.

Надлежни заводи су давали мишљења о програмима и плановима као и о техничкој документацији за радове на подручју на коме се налазе заштићена културна добра тј. мишљење о односу намераване изградње и заштите културних добара на том подручју.

Важну улогу су имали и државни органи односно њихови савети надлежни за заштиту споменика културе. Основни задатак државних органа на свим инстанцама власти, а како је регулисано законима о надлежности народних одбора из 1952. године, био је да се старају о очувању споменика културе на својој територији, затим да обезбеђују све материјалне услове за рад установа заштите као и остваривања задатака заштите споменика културе. Такође, они су били прва инстанца са правом прече куповине. Дозволе за изношење споменика у иностранство давали су савезни органи управе.

Према чл. 44 „Општег закона“ из 1959. године Савети народних одбора и републички савети надлежни за послове заштите споменика културе врше у области заштите споменика културе нарочито ове послове: претресају општа питања из области заштите споменика културе; старају се о обезбеђењу материјалних средстава потребних за вршење службе заштите споменика културе и у том циљу дају предлоге народним одборима односно републичким извршним већима; предлажу доношење прописа и доносе прописа и прописују мере за које су овлашћени и старају се о извршењу прописа о заштити споменика културе, дају опште смернице за рад завода за заштиту споменика културе, врше надзор над радом завода за заштиту споменика културе које је основао народни одбор односно републичко извршно веће, разматрају годишње извештаје о раду завода за заштиту споменика културе и доносе закључке у вези са тим радом. Републички савети надлежни за послове заштите споменика културе врше и друге послове у области заштите спомени-

ка културе који су овим и републичким законима стављени у њихову надлежност.

Према чл. 46 Органи управе општинског и среског народног одбора надлежни за послове заштите споменика културе врше у области заштите споменика културе ове послове: врше надзор над законитошћу рада општинског односно среског завода за заштиту споменика културе и указују савету народног одбора надлежном за послове заштите споменика културе на њихове опште акте који су у супротности са законом и другим прописима; упозоравају надлежни завод за заштиту споменика културе на мере које треба предузети у циљу заштите споменика културе; врше надзор над извршавањем прописа и мера за заштиту споменика културе у оквиру делокруга одређеног републичким прописима; предузимају у хитним случајевима сагласно прописима мере за заштиту споменика културе, врше друге управне послове у области заштите споменика културе који су републичким прописима стављени у њихову надлежност.“ Такође, према чл. 49 пречишћеног текста републичког закона из 1966. године „Републички, покрајински и срески органи управе надлежни за заштиту споменика културе овлашћени су да сами изврше поједине управне и стручне послове које су покрајински, срески и општински органи управе надлежни за заштиту споменика културе дужни да извршавају, док ови органи те послове не извршавају. Трошкове извршења сноси орган чији су послови преузети.“ Даље, према истом акту, надзор над законитошћу рада завода врши орган управе надлежан за културу друштвено-политичке заједнице која је основала завод. Надзор над стручним радом завода уже друштвено-политичке заједнице врши завод шире друштвено-политичке заједнице.

Према чл. 53, Општински и срески органи управе надлежни за културу воде евиденцију о стању споменика културе и указују надлежном заводу на мере које треба предузети за одржаваше споменика културе.

Пошто су споменици културе општеном добро, и у управљању споменицима била је предвиђена могућност учешћа свих заинтересованих страна и грађана. Према чл. 10 Општег закона из 1959. године вршење одређених послова у вези са управљањем, чувањем и заштитом једног или више споменика културе могло се поверити саветима (одборима и сл.) које су образовале заинтересоване стране и грађани. Та могућност је предвиђена и чл. 54 републичког закона (пречишћен текст) из 1966. године с тим да су те одборе образовали савети општинске односно среске скупштине надлежни за послове културе по претходно прибављеном мишљењу надлежног завода. Ти одбори су се нарочито старали о благовременом и правилном извршавању прописаних и наређених

мера за чување, одржавање и коришћење споменика културе и сарађују са имаоцима споменика и надлежним органима на извршавању тих мера; указивали надлежном заводу на техничко-заштитне и друге мере које треба предузети ради заштите споменика културе и у том циљу давали заводу предлоге о висини средстава потребних за спровођење тих мера; вршили послове у вези са популарисањем историјске, уметничке односно научне вредности споменика културе; давали на захтев надлежних органа или по сопственој иницијативи мишљења о свим питањима у вези са заштитом споменика културе.

У односу на права и обавезе ималаца односно (касније) сопственика непокретности проглашених за споменике културе односно културна добра, заводи за заштиту споменика културе су, почевши од закона из 1945. године, били надлежни за издавање дозвола у погледу раскопавања, премештања, преправљања, рестаурирања, дозиђивања и рушења споменика културе, те извођења грађевинских радова и промена терена унутар граница непокретности (чл. 4 и 5 Закона из 1945. године, чл. 6 Закона из 1946, чл. 5 и 6 Закона НРС из 1948. г., чл. 21 Општег (савезног) закона из 1959. г., чл. 17 пречишћеног текста закона НРС из 1966. г.). Такође, заводи за заштиту споменика културе су били надлежни и за издавање дозвола у погледу отуђивања те изношења из земље заштићених покретних споменика (чл. 6 Закона из 1945, чл. 7 Закона из 1946., чл. 7-8 Закона НРС из 1948, чл. 25 Општег (савезног) закона из 1959. године, чл. 30 Закона НРС из 1959. године чл. 11 Закона СФРЈ из 1965. године чл. 26 у пречишћеном тексту закона НРС из 1966. г.). Без дозволе надлежног завода се није могло вршити ни фотографисање, филмско снимање, мерење и цртање споменика културе (чл. 13 Закона из 1945, чл. 14 Закона из 1946. године).

Улога завода је била значајна и у приликама доношења регулационих планова места те су месни народни одбори (према републичком закону из 1948. године, а што је задржано и у каснијим законима с тим да су од Устава из 1963. године функције ових народних одбора преузеле општине као најнижа инстанца) били дужни да приликом доношења регулационих планова у обзир узму предлоге завода за заштиту споменика културе у погледу рушења или мењања тргова, појединих блокова зграда, делова улица или улица а у циљу очувања урбанистичког или историјског карактера или архитектонске целине подигнутих грађевина (чл. 13 Закона НРС из 1948, чл. 36 Општег закона ФНРЈ из 1959. године, чл. 46 Закона НРС из 1959. године, чл. 42 Закона НРС из 1966. године).

У складу са одредбама које се односе на обавезе ималаца споменика културе, у случају непоштовања прописаних мера заштите, споменици

су могли бити одузети у корист државе. Према законима из 1945 (чл. 15) и 1946. године (чл. 16) управљање експроприсаним и одузетим споменицима културе било је поверено надлежним заводима за заштиту споменика културе.

У законима, почевши од „Закон о заштити културних добара“ из 1977. године задаци завода за заштиту споменика културе, укључујући и њихову надлежност у погледу издавања одговарајућих дозвола, нису значајније измењени с тим да је њихова улога у погледу регулационих планова тешње везана за прописе у области планирања и изградње, што је и данас случај.

Међутим, „Закон о заштити споменика културе“ из 1977. године је донео новину у погледу издвајања културних добара од значаја за Републику. Измене и допуне овог закона из 1987. године су се у својој већој мери односиле управо на рад завода за заштиту споменика културе као установа чија је основна делатност везана за непокретно културно наслеђе. Измене и допуне Закона из 1977. године извршене Законом донетим десет година касније, 1987. године, односи се на непокретна културна добра почевши од непокретности које су заводи за заштиту споменика културе евидентирали као културна добра под претходном заштитом¹⁵⁴. (Територијални) заводи за заштиту споменика културе су постали овлашћени да утврђују услове за предузимање техничких мера заштите на заштићеним непокретним културним добрима на својој територији осим непокретних културних добара од великог или од изузетног значаја, за које је, пак, услове прописивао Републички завод за заштиту споменика културе. Организације заштите непокретних културних добара на одређеној територији су услове заштите утврђивале и у складу са „Законом о планирању и уређивању простора“. Сагласност на услове које је, а *propos* непокретних културних добара од великог и од изузетног значаја, давала је Заједница завода за заштиту споменика културе. Функционер који руководи републичким органом за послове културе је могао и да формира посебну комисију састављену од истакнутих научних и стручних радника ради увида у одобрења, утврђење услове и дате сагласности у вези са радовима и њиховим извођењем на непокретним културним добрима од великог односно изузетног значаја. Важне измене су се тичале и рада Републичког завода за заштиту споменика културе. Његови задаци су конкретизовани и то у три тачке: старање о једин-

154 Допуна члана 43 основног закона додавањем новог члана 43а према коме је завод који је евидентирао непокретност која треба да ужива претходну заштиту имао рок од 30 дана од дана евидентирања да о томе обавести општинске органе управе за послове културе, урбанизма и грађевинарства, као и носиоце права, обавеза и одговорности у погледу управљања и располагања тим непокретностима као и у погледу њиховог коришћења. Мере заштите су се могле примењивати тек откако се сопственици односно носиоци права обавесте.

ственој примени критеријума у погледу предлагања за проглашавање непокретних културних добара од великог и од изузетног значаја; сарадњу са заводима за заштиту споменика културе у припреми планова и програма рада на непокретним културним добрима од великог и од изузетног значаја; вођење евиденције и документације о непокретностима од посебног значаја за историју и културу СР Србије која се налазе у иностранству и старање о њиховом очувању.

У „Закону о културним добрима“ из 1990. године разрађена је класификација културних добара на културна добра од изузетног значаја, културна добра од великог значаја и културна добра. На плану организације рада завода то је практично значило да је Републички завод за заштиту споменика културе примарно надлежан за непокретна културна добра од изузетног значаја, покрајински заводи су бринули о непокретним културним добрима од великог значаја на територији покрајине, док су остали заводи били надлежни за културна добра од великог значаја као и друга културна добра на својој територији. У односу на ова питања надлежности самих завода, учесници у разговору одржаном 2018. године су давали референце ка „обичајном праву“ односно истицали да нпр. у важећем „Закону о културним добрима“ не стоји да је Републички завод надлежан за споменике културе од изузетног значаја а да су други заводи надлежни за друге споменике културе (што јесте донекле било експлицитно у „Закону о заштити споменика културе“ из 1977. године). Током (практично) деценија створене су навике поступања у широком спектру могућих ситуација у којима се решења налазе с обзиром на прописе који се тичу управног поступка (тј. у случајевима у које је укључено непокретно културно наслеђе, територијални заводи представљају првостепену управну органе док је Републички завод практично другостепени управни орган чије мишљење Министарство најчешће потврђује ако дође до размимоилажења у мишљењу територијалног завода и Републичког завода). О томе да та размимоилажења у мишљењима завода нису реткост говорили су и представници музеја у разговору везаном за законске оквире за развој музејског туризма а *propos* античких и средњовековних локалитета где је могуће да музеј осмишљава и реализује различите (пригодне) активности. При томе, музеалци су указивали и на неажурност конзерватора у заводима с тим да су ипак изражавали и разумевање за обим посла који носи надлежност за већи број јединица локалне самоуправе. У корелацији територијалне надлежности и укупног броја стручних кадрова у заводима за заштиту споменика културе пре рационализације броја запослених у јавном сектору¹⁵⁵

155 Стојановић и Вукановић 2014, разговор са представницима фокус групе у СКГО 2015

очигледан је недостатак кадрова а представници завода са којима смо разговарале новембра 2018. године посебно су указали на недостатак правника (специјализованих за област културног наслеђа), историчара и других стручњака. Проблем стручних кадрова је посебно очигледан када се има у виду старосна структура запослених на стручним пословима у заводима за заштиту споменика културе.

Међутим, пошто у законима који се односе како на културна добра тако и на рад органа управе на нижим инстанцама нису експлицитно наглашене обавеза сарадње установа заштите без обзира на врсту наслеђа, односно обавезе јединица локалне самоуправе у погледу одржавања непокретних културних добара јер су те обавезе везане за саме власнике (који могу бити и приватна/физичка лица), направљен је вакуум у коме је највећа штета начињена самим објектима непокретног културног наслеђа јер су многи запуштени у мери која доводи у питање оправданост њихове даље заштите.

Представници завода за заштиту споменика културе са којима смо од 2013. до 2018. године разговарале у три наврата (иако нису у питању исти људи, јесу исти заводи) из различитих углова су расветљавали ову проблематику. Суштина јесте та да сами заводи с обзиром на територијалну надлежност, чињеницу да их финансирају градови у којима им је седиште уз повремену финансијску подршку Министарства културе а углавном када је реч о наслеђу од великог значаја, те недостатак стручних кадрова, нису у могућности да изнесу пројекте заштите објеката на својој територији као ни да у елаборате укључе димензије јавности. Закон се перципира као кључно решење у дефинисању одговорности како самих завода тако и јединица локалне самоуправе за чију су територију надлежни па и самог Министарства културе као репрезента републичке инстанце власти и управе. При томе, улога Министарства културе огледа се и у томе да обезбеди да закони из ресора културе не остану на маргинама погледа законодаваца у другим ресорима као што су економија, просторно планирање итд. Другим речима, према мишљењу представника завода, последњих година закони из других ресора (нарочито економије и просторног планирања) практично су „прегазили“ и „Закон о културним добрима“ али и „Закон о култури“ и то у смислу да је њихова примена уместо равноправна са применом закона из других ресора постала другоразредна у односу на примену на пример „Закон о планирању и изградњи“, „Закон о јавним набавкама“ и „Закон о буџетском систему“.

У контексту сарадње са актерима из других домена као проблеми у пракси се на првом месту истиче проблематичност сарадње са служба-

ма катастра јер у већини решења која су заводи протеклих деценија доносили нису наведене катастарске парцеле при чему су и у самим службама катастра ретки тачни подаци о катастарским парцелама на којима се налазе објекти непокретног културног наслеђа с обзиром на старије и новије катастарске премере. Заводи приступају електронској катастарској бази као и сви грађани а не као службе које су надлежне и за доношење решења и издавање дозвола потребних да би грађани изводили радове на објектима који уживају све степене заштите, при чему им се захтеви за посебним подацима наплаћују као да није реч о државној служби а износи нису ни мало занемарљиви.

У односима са одељењима за урбанизам при јединицама локалне самоуправе, степен сарадње варира од јединице локалне самоуправе до јединице локалне самоуправе те се стога укупно оцењује као релативно задовољавајућа.

Имајући у виду случајеве девастације наслеђа, у односима са органима унутрашњих послова (полиције), истиче се проблем валоризације која се потом „претаче“ и у одлуке које доносе правосудни органи. Конкретну илустрацију пружају споменци од бронзе који су протеклих 15-20 година и најчешће били мета крадљиваца. Стручњаци из завода праве процену штете имајући у виду и културне и уметничке вредности, док полиција прави процену у односу на килограме бронзе. Такође, истичу се и случајеви уласка багера на античке локалитете који су у судским процесима класификовани као упад на државни посед а у обзир није узета укупна учињена материјална и нематеријална штета тако да саме казне немају обесхрабрујуће дејство на починитеље. С овим у вези треба указати да су доношењем „Закона о културним добрима“ из 1994. године укинуте одредбе из „Закона о валоризовању новчаних казни за прекршаје из републичких закона“ (Сл. Гласника РС 53/93 и 67/93) те „Закона о изменама закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје“ (Сл. Гласник РС 48/94).

О томе да је културно наслеђе важно за друштво говори и чињеница да је већ 1945. године, тек пар месеци пошто је Други светски рат завршен а нова држава републиканског уређења основана, донет закон који се односи на споменике културе након чије су ревизије (услед етаблирања нове државе Уставом ФНРЈ) и саме републике донеле своје законе у овој области. У случају Србије то је учињено 1948. године, а ова област је и данас законски регулисана. Од почетка 1950-их корпус регулативе је (привремено) увећан посебним законима којима је превасходно регулисан рад установа (музеја и архива) да би у потоњој посебној регулативи са краја 1960-их акценат ставио на грађу (музејску и архивску) као есенцију рада установа, односно основне делатности музеја и архива су одређене врстом грађе коју сакупљају, проучавају, штите и чине доступном јавности. Непокретно културно наслеђе, о чијој заштити и очувању брину заводи за заштиту споменика културе, у регулативи од 1945. године до данас важећег закона из 1994. године, у многоме је перципирано као стуб области културног наслеђа јер је (макар) иницијално перципирано да су покретности најчешће везане за непокретности, те да примена мера заштите представља најочитији индикатор у погледу заштите и очувања културног наслеђа.

Целокупан систем заштите и чувања споменика културе односно културних добара односно културног наслеђа грађен је на бази установа (формално другачије називаних с обзиром на трендове у развоју социјалистичког друштва на простору Југославије) којима подршку пружају органи управе. Иако је већ током 1960-их година дошло до померања акцента од установа ка посебним врстама наслеђа (чему је на руку ишла и чињеница да је СФР Југославија 1974. године и званично потврдила УНЕСКО Конвенцију о заштити културне и природне баштине усвојену 1972. године), у поставкама целокупног система, на републичком нивоу од „Закона о заштити културних добара“ из 1977. године установе заправо остају централни актери. Ипак, за разлику од међународних тенденција и померања фокуса од концепта културних добара у чијој су сржи имовинска питања ка концепту наслеђа који сугерише процесе преношења са генерације на генерацију, у домаћем законодавству је задржан концепт културних добара, што је у многоме утицало на одржавање поретка у области културног наслеђа базираног на раду установа чија је обавеза да културно наслеђе чине доступним јавности.

Релативна дуговечност закона у области културног наслеђа¹⁵⁶ допринела је стварању својеврсних обичаја у понашању актера. Обичајно право, укратко схваћено ка скуп уврежених правила и обичаја у деловању, „добило“ је нову димензију кроз сегментацију рада установа заштите. Наиме, законска решења према којима се организације заштите удружују у савезе према врсти културних добара чија заштита и чување представљају основну делатност, створила су својеврсне обичаје у саобраћању/комуникацији истоврсних установа. Међутим, ти „обичаји“, због необавезности комуникације са другим установама које проучавају и чувају културно наслеђе али других врста, су уместо да ојачају целокупан систем заштите, водили ка његовом распарчавању. О томе сведоче настојања да се заштита и очување културног наслеђа регулише посебно, према врстама наслеђа, чему је на руку ишла већа диверсификација наслеђа у међународној заједници. Сам „Закон о културном наслеђу“ донет 1994. године је заправо инкорпорирао принципе дате у до тада донетим међународним конвенцијама које је Југославија потврдила¹⁵⁷ те га и актери у области културног наслеђа данас и даље сматрају суштински добрим законом. Међутим, генерално постоји сложеност да треба донети нову регулативу и то ургентно јер постојећи закон не кореспондира са изазовима које су донеле измене у другим ресорима нарочито економије, просторног планирања али и образовања.

Читајући кроз законе од 1945. до 1994. године који се директно односе на област културног наслеђа упадљиве су промене које се односе на обавезе власника – временом су остајале обавезе одржавања, чувања, примене прописаних мера заштите и омогућавања доступности јавности, али су се подстицајне мере за такво деловање било кроз пореске олакшице за одржавање и спровођење других мера заштите било кроз накнаду штете коју власник може да трпи тиме што пружа доступност јавности, постепено умањивале до њиховог потпуног нестанка у закону из 1994. године. Затим, третирања доступности наслеђа јавности - од јасног истицања у чему се огледа важност споменика културе за широке народне масе (образовање, подизање културног нивоа, репрезентовања достигнућа заједница) до по природи ствари обавезног али (ипак) овлашног истицања да су културна добра (покретна и непокретна, уз апстрактније поимање духовног наслеђа) репрезенти историје, култу-

156 Сам општи закон из 1946. године важио је до 1959. године да би на републичком нивоу био ревидиран 1966. године важећи до 1977. године са нешто мањим изменама 1981. и нешто крупнијим изменама 1987. године исходујући у закону из 1990. године који је свој коначни облик добио 1994. године.

157 Поред поменуте УНЕСКО Конвенције из 1972. године потврђене су и Ла Валета и Гранада.

ре и уметности. Најзад, и саме казнене одредбе говоре о маргинализацији бриге о наслеђу јер су у законима донетим до 1994. године дела оштећења, угрожавања или уништавања културних добара као и њихове илегалне трговине третирана и као прекршаји (који повлаче новчане казне) и као кривична дела (која су поред новчаних казни укључивале и затворске казне које, у појединим периодима, уопште нису биле кратке крећући се и до 10 година затвора, да би потом биле преточене у прекршаје чији су новчани износи сасвим девалвирани, при чему су и изостале активности кроз које би се органи реда (полиција) и правосуђа едуковали у смислу укупне, материјалне и нематеријалне, вредности споменика а не само оцене килограма бронзе. Посматрано у корелацији са другим законима, као што су на пример закони којима су дефинисане надлежности народних одбора, сама улога јединица локалне самоуправе (општина, градова и срезова) била је да се старају како о условима за рад установа (вршећи оснивачка права) тако и о одржавању споменика културе на својој територији. У погледу рада установа, централизација управе извршена 1990-их је разводнила улогу општина у систему заштите културних добара јер је Република преузела на себе да већински финансира рад установа културе (укључујући заштиту културних добара) усмеравајући саме општине ка централној (републичкој) инстанци власти а не ка јачању хоризонталних веза са суседним општинама (са којима могу да поделе бригу о раду установа заштите). Пребацивање установа којима као оснивач није експлицитно наведена Република Србија на бригу јединицама локалне самоуправе спроведено дописом/ меморандумом Министарства културе 2003. године представљало је незграпан покушај децентрализације у коме у обзир нису узете чак ни формално-правне разлике да је на пример установу основао срез или скуп општина али ни разлике у економској развијености на простору целе Србије. Важнија консеквенца ове „транзиције“ је та што није извршена никаква припрема ни установа (тада је и даље на снази био „Закон делантностима од општег интереса у области културе“) ни јединица локалне самоуправе нити је учињен напор да се ова одлука синхронизује са активностима на плану регулативе која се односи на јединице локалне самоуправе и буџетски систем. Са друге стране, у погледу регулативе у другим ресорима а која је од значаја за област културног наслеђа уочава се извесна неактивност актера из области културног наслеђа.¹⁵⁸

158 Индикативан је следећи податак: први разговор у форми фокус групе са представницима завода за заштиту споменика културе одржане крајем новембра / почетком децембра 2013. године када се и завршавала јавна расправа о нацрту „Закон о планирању и изградњи“ који је и усвојен 2014. године. Према исказима учесника, представника седам од 14 завода за заштиту споменика културе, ни један од тих завода

Интертност се уочава и у погледу остваривања основних делатности нарочито када је реч о заводима за заштиту споменика културе с тим да не треба заборавити несразмеру територијалне надлежности и броја запослених стручњака при чему посебну опасност представља старосна структура запослених стручњака. На плану рада музеја, протеклих година је дошло до значајних помака а услед препознавања да нова музеологија наглашава комуникацију са посетиоцима и јавношћу (в: Шола 2002, Гавриловић 2007, Кривошејев 2009). Иако су у тим помацима масивна врата музеја постала лакша да их посетиоци отворе, они и даље нису у довољној мери блиски доносиоцима одлука на локалном нивоу. При томе, несугласице међу самим музеалцима нису ишле на руку доношењу закона о музејском наслеђу који би, према мишљењима музеалаца, олакшао разумевање локалних доносиоца одлука о томе шта музеји у ствари раде и зашто су сви аспекти музејског рада важни.

Укупно посматрано, регулатива у области културног наслеђа и процеси усмерени ка њеном осавремењивању, показују перцепцију да је право кључно за остваривање промена у друштву, али да разједињеност актера те подухвате чини неуспешним.

на тој јавној расправи није учествовао нити је у писаној форми доставио своје мишљење. Када су 2018. године одржане расправе и о новом закону о планирању и изградњи али и о стратегији урбаног развоја која у многеме садржи питања из делокруга завода за заштиту споменика културе, тек је пар завода узело учешћа и то претежно писаним путем достављајући своја мишљења.

Завршна разматрања

Почетна идеја нашег истраживања везана је за питање односа права и културе. Како су етнологзи и антрополози (Тејлор, Малиновски, Павковић и др.) указивали, право је уткано у културу; свака људска заједница и кроз право изражава своја веровања и вредности, пожељно и непожељно понашање својих чланова. Широки појам култура смо сузиле на ресор културе који обухвата настојања да се подрже креативни изрази људи у различитим врстама уметности те напори да се за будућност очувају дела настала у прошлости, дела предака која омогућавају учење о појавама у друштвеном и природном окружењу пружајући грађу за конструисање идентитета, осећаје достојанства и самопоуздања да се развијају нови правци и углови изражавања појединца, група и заједница. Мези каже да је „закон и произвођач културе и објект културе. Уопштено речено, закон обликује индивидуални и групни идентитет, друштвене праксе и значења културних симбола, али све те ствари [култура у свом мноштву манифестација] такође обликују закон јер мењају оно што је друштвено пожељно, политички изводиво, правно легитимно.“ (Mezey 2007: 46)

Условно речено ограничујући се на период откако је Србија (у оквиру Југославије) постала републикански уређена, односно од 1945. године на овамо, закони као документи стварности и тежњи представљали су основни извор (са)знања у нашем истраживању. Новија настојања да се легислатива у ресору културе измени и доведе у склад са променама које су се одиграле у друштву од почетка 21. века захтевала су да наставимо разговоре са актерима који данас делују у оквирима установа и државних органа. Формални и неформални разговори са представницима установа и државних органа, које смо водиле током претходних истраживања, утицали су на формулисање истраживачких тема (управљање у култури, улога закона у томе, проблеми у области културног наслеђа). Разговори које смо водиле са представницима установа заштите и јединица локалне самоуправе за потребе овог истраживања, конципирани су с обзиром на антрополошке теорије права и јавних политика као и правне теорије, те некадашње и садашње законске одредбе. У настојањима да се расветле питања односа права и културе те односа права и друштвене промене, тако стечена (са)знања су заправо били допуна анализи садржаја прописа. Обим легислативе која се директно или индиректно односи на ресор културе ограничио нас је на две компоненте система: државну управу

а нарочито локалну самоуправу и област културног наслеђа.¹⁶⁰ Такво ограничење заправо највише говори о томе да је читање кроз саме законе отворило „Пандорину кутију“ у погледу „троугла“ култура – право – друштвена промена те су и закључци које ћемо сада изнети тек прелиминарни, наглашавајући потребу за даљим истраживањима.

У развијеним државама широм света од 1990-их година јачају тенденције усмерене ка децентрализацији јавних политика и тиме значаја локалних нивоа власти. Стога локалне власти представљају суштински важну копчу и у културном развитку. Одредбе закона донетих у Србији (следећи савезни ниво) показују како је својевремено перципирана улога локалног нивоа (основни у остваривању замисли да они на које се власт односи треба да буду и они који власт врше) али и како је та улога заправо сведена на пре свега испуњавање надлежности у домену културе из Закона о локалној самоуправи, Закона о култури и поштовања важећих прописа без (нарочитих) очекивања да са локалног нивоа долазе инпути за унапређење легислативе у култури. У претходном излагању настојале смо да пре свега дамо својеврсну временску ленту са минималним референцама ка историјским контекстима током 20. века и идеолошким конотацијама. Циљ „временске ленте“ био је реконструисање следа који исходе налази у данашњим проблемима са којима се суочавају актери у ресору културе (на институционалном нивоу). Из такве „временске ленте“ може се читати разумевање да је право кључно у остваривању друштвене промене. Међутим, бројност закона о изменама и допунама закона, уредби о изменама и допунама уредби, говори о томе да је право заправо пратилац друштвених промена. Потврде томе се налазе и у уставима нарочито оним донетим и на савезном и на републичком нивоу 1963. и 1974. године: Устав СФРЈ (који је следио Устав СРС) из 1963. године у преамбули истиче да разлог његовог доношења лежи у томе да се уставни поредак доведе у склад са оствареним развојем материјалне основе у друштву и социјалистичких друштвених односа. Исто образложење стоји и у преамбулама устава донетих и на савезном и на републичком нивоу 1974. године. Из устава су следила усклађивања посебних закона (нпр. током 1960-тих „Закона о архивској грађи и архивској служби“ и „Закона о музејима“ те 1994. године „Закона о културним добрима“) али и изналагања нових решења на плану целокупног система државне управе и унутар ње управљања у ресору

159 У претрази смо се базирале на Правно – информационом систему Службеног Гласника Републике Србије као јединствене државне базе прописа (<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/fp/news>). Претрага, чак и сужена на државну управу и културно наслеђе (споменике културе / културна добра) је резултирала стотинама савезних и републичких прописа.

културе („Закон о Републичком фонду за унапређивање културних делатности“, „Закон о самоуправним интересним заједницама“, „Закон о фондовима за финансирање културе“ из 1990-тих). Други речени говоре о настојањима да се заправо поврати поредак за који се перципирао да је водио прогресу.¹⁶¹ Међутим, промењене околности (дезинтеграција Југославије коју је чинило шест република) нису ишле на руку иновацијама на плану културног развитака. Додатно, националистички наративи који су обележили крај 1980-их и почетак 1990-тих друштво су одвели у изолацију. У њој су концепције рада установа културе, уљугљаних у стабилност финансирања из републичког буџета, репрезентовале пре монотоност псалми социјалистичке државе него интерактивност уметничког стваралаштва и културног наслеђа.

Почетком 21. века враћање на поредак у коме су јединице локалне самоуправе кључне у остваривању локалног културног развитака (као (пред) услова националног културног развитака) није пратило синхронизовање активности у свим ресорима друштвено – економског и политичког живота нити чињеницу да су јединице локалне самоуправе депривирани у периоду економске изолације земље током 1990-тих, а после 2000. године им се додељују нове надлежности у склопу процеса децентралације у Србији.

У контексту закона као фактора у дефинисању права, дужности и одговорности појединаца и њихових група, као и установа и органа државне управе и локалне самоуправе, значајно је указати на примедбу једног од наших саговорника у групним интервјуима са којом су се остали учесници разговора сложили: „Не заборавите да је у нашем народу развијен менталитет да се траже рупе у закону и да се закон изигра!“ У ранијим законима у погледу бриге о споменицима културе општине су биле одговорне за њихово одржавање без обзира на то да ли су они важни само за општину или за републику. Дуговечност ових закона је довела до формирања одређених образаца понашања на које данашњи актери реферирају као на „обичајно право“ у комуникацији установа заштите. У новијим законским одредбама о културним добрима, то обичајно право није адекватно уважено због чега долази до дифузије одговорности. Дифузија одговорности заправо значи да постоји претпоставка одговорности али је надјачава претпоставка да ће задатке обавити неко други. У пракси то најчешће значи да су и споменици културе и друге врсте наслеђа и свачије и ничије. Управо стога су као кључно питање у новој регулативи у ресору културе сви наши саговорници истакли јасно дефи-

¹⁶⁰ Меримен је указао да се у суштини идеје прогреса налази стално кретање ка бољем стању овоземаљских послова (Merquhan 1977: 461)

нисање одговорности, права и дужности свих актера – државних органа, установа културе, туристичких организација итд.

Управо у односу на проблем дифузије одговорности, представници јединица локалне самоуправе у којима је у скорије време, а сходно могућностима које је дао Закон о локалној самоуправи, установљена позиција већника или помоћника градоначелника за културу истицали су да је тиме у многоме побољшан положај културе у граду у односу на период када је култура била тек једна од друштвених делатности. Као значајан подстицај томе наводи се доношење „Закона о култури“. Представници установа заштите такође истичу да је доношење „Закона о култури“ донекле поправило опште стање, али, с обзиром на проблем дифузије одговорности, наглашавају потребу како за општим законом у области културног наслеђа у коме би се редефинисао укупан систем заштите и очувања културног наслеђа с обзиром на савремене концепције интегративне заштите, тако и за појединачним законима у којима би се спецификовале мере заштите и интеграције дате врсте културног наслеђа у ширим друштвеним процесима.

У том смислу се истицало да је управо закон „тај“ који обезбеђује друштвену промену. Међутим, с обзиром на то да је регулатива у области културног наслеђа заправо непромењена од 1994. године, те да је у међувремену дошло до значајних помака у међународној заједници а *propos* важности културног наслеђа за друштво. Истиче се ургентност доношења нових закона „какви – такви, право је жива материја а закон се може мењати и допуњавати. Само да се крене са мртве тачке.“ То кореспондира са приступом који је Меримен назвао „крпљење“ односно прилагођавања без крупнијих захвата у правном систему. У новијим тенденцијама јавних политика наглашава се важност (пр)оцена утицаја јавних политика (енгл. *policy impact assessment, PIA*) са којима су комплементарне (пр)оцене утицаја регулативе (енгл. *regulation impact assessment, RIA*).¹⁶² Те (пр)оцене за циљ имају да доносиоцима одлука олакшају сагледавање опција за поспешивање учинака јавних политика како у фази дизајнирања тако и у фази имплементације. Регулаторна опција, односно измене постојећих и/или доношење нових прописа је тек једна од опција поред примене економских мера (порески подстицаји, заједнички програми министарстава, подстицање јавно-приватног

¹⁶¹ Потреба за (пр)оценама утицаја регулативе се јавила најпре у САД и Канади а с обзиром на то да и израда и имплементација прописа кошта те је те трошкове потребно упоредити са трошковима других опција (Dunlop and Radaelli 2017). У овим државама је (пр)оцена утицаја регулативе најпре била везана за тзв. „секундарну регулативу“ односно акте који су по рангу нижи од устава и закона али такође обавезујући за све актере (ибид).

партнерства), тзв. „бихејвиорални увиди“ (енгл. *behavioral insights*), итд. Ове нове тенденције у јавним политикама одјекују и у другој „струји“ актера у области културног наслеђа односно постоји и схватање да се законима треба извршити коренита промена а да се њихова примена ојача у комбинацији са другим опцијама као што су на пример тзв. „бихејвиорални увиди“ који полазе од препознавања образаца понашања и психолошког деловања на појединце да своје понашање промене имајући у виду бенефите и друштвене норме. Предлог „Стратегије развоја културе у Републици Србији 2017 – 2027“) је предлог једног таквог акта.¹⁶³ Како „Акциони план за спровођење стратегије развоја културе у Републици Србији 2017 – 2027“ показује, измене регулативе су кључне за остваривање даљег културног развитака. Међутим, и представници установа заштите, нарочито представници музеја, и представници јединица локалне самоуправе су указали на економске аспекте предложених мера. Представници музеја су поставили питање „да ли доносиоци одлука на републичком нивоу заиста знају колико кошта један музеј и да то не подразумева само да се обезбеди зграда и изложе предмети већ су ту и одржавање, плате запослених и други дугорочни трошкови јер се музеји не отварају за једну годину и прилику?“¹⁶⁴ Представници јединица локалне самоуправе су акценовали очекивања да више финансијски учествују у развијању програма јер им грб буџета за културу иде за финансирање плата и материјалних трошкова установа.

Међутим, како и област културног наслеђа показује, ресорни закони су тек део правног оквира у држави те је на пример и ефективност у спровођењу мера заштите у многоне условљена законима из других ресора. Упркос начелним залагањима за међусекторском и међуресорном димензијом јавних политика у Србији, исказаним кроз национална и локална стратешка документа у различитим доменима, у пракси суштински не постоји веза тих домена са културом. Отуда и проблеми у области културног наслеђа у погледу примене појединих нових закона, који се нужно дотичу културе и културног наслеђа – или се косе са неким основним принципима заштите (нпр. „Закон о планирању и изградњи“),

162 Предлог Стратегије развоја културе у Републици Србији 2017 – 2027 доступан је путем линка са странице Министарства културе и информисања <http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027--predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027-.pdf> Такође, на Интернет страници министарства културе и информисања доступан је и Акциони план за спровођење стратегије развоја културе Републике Србије 2017 – 2027: <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027--akcioni-plan-za-sprovođenje--strategije-razvoja-kulture-republike-srbije--od-2017--do-2027--godine>

163 У Акционом плану стратегије предложено је оснивање пет нових музеја.

или успоравају рад установа културе и у колизији су са њиховим функционисањем уопште („Закон о јавним набавкама“). Када је реч о недо-вољно развијеној међуресорној сарадњи, један од примера је сарадња установа културе са службом катастра. Одвијање сарадње установа културе и јединица локалне самоуправе са Министарством за културу кроз конкурсе Министарства на које могу да конкуришу и путем консултација, када су им потребна тумачења појединих прописа углавном правне природе и њихове примене на локалном нивоу, не може да указује на то да је реч о планској, дефинисаној и континуираној сарадњи. Више се ради о једносмерној комуникацији, које претежно иницирају јединице локалне самоуправе. Очекивања представника јединица локалне самоуправе од виших инстанци усмерена су ка томе да боље буду упознати са ситуацијом „на локалу“, и боље познају и разумеју потребе различитих актера са локалног нивоа, те да на њих брже и адекватније могу да одговоре. У тој сарадњи као кључну, посредничку улогу виде СКГО као референтну организацију, која је у досадашњем току транзиције била, и још увек јесте, партнер држави у процесима реформи. СКГО би, према мишљењу саговорника из јединица локалне самоуправе, у складу са својом основном мисијом, заступање интереса јединица локалне самоуправе, повезивала различита ресорна министарства са јединицама локалне самоуправе у свим фазама процеса креирања закона који се тичу културе, организовањем јавних расправа, округлих столова, у циљу омогућавања повратних информација са терена. Представници јединица локалне самоуправе додатно наглашавају важност сарадње међу различитим министарствима, чвршће међусобне сарадње јединица локалне самоуправе, као и сарадње министарстава са јединицама локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе настоје да подједнаку пажњу посвете и очувању наслеђа и подстицању савременог уметничког стваралаштва при чему подаци прикупљени у оквиру истраживања локалних културних политика показују да се више издваја за савремено стваралаштво него за очување културног наслеђа (Ђукић и др. 2018).

Сами закони у ресору културе од 1945. године на овамо у многе су се односили и на савремено стваралаштво а у појединим областима као што су позоришно стваралаштво, кинематографија и издаваштво и данас постоје тенденције да се законски регулишу.¹⁶⁵ Сагледавање приступа у овим областима јесте једна од тема за наредна истраживања.

164 У случају кинематографије 2011. године је донет „Закон о кинематографији“ (Сл. Гласник РС 99/2011, 2/2012 – испр. и 46/2014 – одлука УС) али се истиче потреба да се донесе нови закон.

Ако се на уму има да је савезни Фонд за унапређење културних делатности 1954. године основан „Законом о ауторским правима и Фонду за унапређење културних делатности“ те да област ауторских права представља и данас важну тему за развој културе и то како уметничког стваралаштва тако и очувања нематеријалног културног наслеђа, види се и потреба за додатним сагледавањима регулативе у овој области.

Најзад, у вези са данашњим настојањима да се уреди систем јавних служби што подразумева и разврставање у платне разреде, треба рећи да је тај приступ био примењен и у другој половини 1940-их и почетком 1950-их година. Искуства и паралеле по тим питањима такође представљају једну од могућих тема за разумевање односа закона и културе.

Литература

- Arantes, A. 2007. „Diversity, Heritage and Cultural Politics“, *Theory Culture Society* 24, p.p. 290 - 296
- Blake, J. 2000. “On defining cultural heritage”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, No. 1, p.p. 65-66
- Brković, Č 2008. „Upravljanje osećanjima pripadanja: Antropološka analiza „kulture“ i „identiteta“ u Ustavu Republike Srbije“, *Etnoantropološki problemi* n.s. god. 3. sv. 2 str. 59 - 76
- Bruce-Jones Eddie 2009. “Anthropology as Critical Legal Intervention – Instrumentalization, Co-Construction and Critical Reformulation in the Relationship between Anthropology and International Law” *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* Vol. 14, pp. 331-366
- Gavrilović, LJ. 2007. *Kultura u izlogu: ka novoj muzeologiji*, Beograd: Posebna izdanja Etnografskog instituta SANU knjiga 60
- Geertz C. 1983 *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. Basic Books, New York
- Gessner V. 2001. „Law as an Instrument of Social Change“ In: Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* Elsevier p.p 8492 - 8496
- Greenhouse C. J. 1986. *Praying for Justice*. Cornell University Press, Ithaca, NY
- Dimić, Ljubodrag. 1988. *Agitprop kultura. Agitpropovska faza kulturne politike u Srbiji 1945 – 1952*. Beograd: Izdavačka tadna organizacija „Rad“
- Dunlop C.A. and Radelli C.M. 2017. „The politics and economics of regulatory impact assessment“. In: Claire A. Dunlop and Claudio M. Radelli (eds) *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Edward Elgar Publishing Limited UK and Edward Elgar Publishing Inc. USA
- Dojčinović-Đukić, V. 1997. *Pravo na razlike: selo – grad*. Beograd: Zadužbina Andrejević.

Dojčinović-Đukić, V. 2003. *Tranzicione kulturne politike - konfuzije i dileme*. Beograd: Zadužbina Andrejević.

Ђукић, В. 2012. *Држава и култура: студије савремене културне политике*. Београд: Факултет драмских уметности – Институт за позориште, филм, радио и телевизију.

Živančević – Popović, Mila 2009. „Integrativni koncept zaštite i metodologija preventivne konzervacije u Dijana centru“ Zbornik Druge i Treće Konferencije o integrativnoj zaštiti. Banjaluka: Republički zavod za zaštitu kulturno – istorijskog i prirodnog nasleđa, str. 36-54

Hafstein, V. 2013. „Pravo na kulturu: nematerijalna baština d.o.o., folklor©, tradicijsko znanje™“ U: Hameršak M, Pleše I. i Vukušić A.M. (ur) *Proizvodnja baštine: Kritičke studije o nematerijalnoj kulturi*. Zagreb: Institut za etnologiju i folkloristiku, str. 37 – 63

Хофман, И. 2001. „Комитет за културу и уметност при Влади ФНРЈ (Установа и њена архивска грађа)“ *Архив - Часопис Архива Југославије* 2 стр. 42 – 48

Хофман, И. 2006. „Савет за науку и културу Владе ФНРЈ (Установа и њена архивска грађа)“ *Архив - Часопис Архива Србије и Црне Горе* 1-2 стр. 21 – 28

Ivanišević, M. 1991. *Nevolje kulture: Društveno-ekonomski položaj kulture u Jugoslaviji*. Beograd. Zavod za proučavanje kulturnog razvitka.

Jovanović M. 2011. „Pravna teorija i antropologija – o nekim disciplinarnim tačkama dodira“ *Antropologija* 11 (sv. 3) str. 33 - 50

Кривошејев, В. 2008

Кривошејев, В. 2009. *Музеји, публика, маркетинг. Сталне музејске поставке и Његова Висост Посетилац*. Ваљево: Народни музеј

Malinowsky B. 1926 *Crime and custom in savage society*. Preuzeto sa: <https://wolnelektury.pl/media/book/pdf/crime-and-custom-in-savage-society.pdf>

Merry, S. E. 2001 „Law: Anthropological Aspects“ In: Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* Elsevier p.p. 8489 – 8492

Merryman J. H. 1977 „Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline & Revival of the Law and Development Movement” *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 25, No. 3 pp. 457-491

Mezey, N. “The Paradoxes of Cultural Property”, *Columbia Law Review*, Vol. 107, No. 8 (Dec., 2007), pp. 2004 – 2046

Милосављевић, Б. 2015. *Два века локалне самоуправе у Србији - Развој законодавства (1804–2014)*. Београд. Стална конференција градова и општина Србије

Mucica, D. D. 2003. Cultural Legislation Why? How? What? Stage Project DGIV/CULT/STAGE(2003)4 Cultural Policy and Action Department Directorate General IV – Education, Culture and Heritage, Youth and Sport

Павковић Н. Ф. 2014. *Студије и огледи из правне етнологије*. Београд: Српски генеолошки центар

Parsons T. 1951 *The Social System*. Free Press, New York

Platon 2002. *Država*. Peto izdanje (preveli: dr Albin Vilhar i dr Branko Pavlović) Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod

Posner R A 1992 *Economic Analysis of Law*. Little, Brown & Co., Boston

Riles, Annelisa. 1999. “Models and documents: Artefacts of International Legal Knowledge”. *International and Comparative Law Quarterly* Vol. 48, pp. 805-825

Rosen L 1989 *The Anthropology of Justice: Law as Culture in Islamic Society*. Cambridge University Press, Cambridge, UK,

Shore C. and Wright S. „Policy. A new field of anthropology“, u Shore C. and Wright S. (eds.) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*, London and New York: Routledge, 1997

Стојановић, А. 2018. „Иницијативе локалног планирања у култури у Србији за време транзиције (2000-2018)“. *Култура* 160. Београд. Завод за проучавање културног развика, стр. 149-176.

Tamanaha, Brian Z. 2011. “A Vision of Social-Legal Change; Rescuing Ehrlich from Living Law” *Law & Social Inquiry* Volume 36, Issue 1, 297-

318, Winter 2011

Trubek, D. M. 2001. „Law and Development“. In: Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* Elsevier p.p 8443 – 8446

Tylor, E. 1871. *Primitive Culture*. Volume 1 London: John Murray

Цветичанин П. 2007. *Културне потребе, навике и укуси грађана Србије и Македоније*. Ниш: Одбор за грађанске иницијативе

Vukanović, M. 2011 *Pogled na kulturu – zakoni i prakse u Srbiji i pet država članica Evropske unije*.

Vukanović M. (2013) „Kulturna politika Srbije – antropološka perspektiva. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu, Filozofski Fakultet

Vukanović M. i Stojanović A. 2014. *Kulturna politika i zavodi za zaštitu spomenika kulture*. Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka http://zaprokul.org.rs/wp-content/uploads/2015/10/Kulturna-politika-i-zavodi-za-zastitu-spomenika_Masha-Vukanovic_i_Ana_Stojamovic.pdf

Šola, T. 2002. *Marketing u muzejima ili o vrlini i kako je obznaniti*. Beograd: CLIO

Wedel, J, Shore C, Feldman, G. and Lathorp, S. 2005. „Toward an Anthropology of Public Policy“, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Sciences*

Williams, R. 1958. “Moving from High Culture to Ordinary Culture” In: *Convictions*, (ed.) N. McKenzie

World Bank 2012. *Initiatives in Justice reform 1992 – 2012* dostupno na <http://documents.worldbank.org/curated/en/575811468175154113/pdf/707290WP0Full000Box370050B00PUBLIC0.pdf> Stranica posećena: 19. 03. 2018.

