



Zavod za proučavanje kulturnog razvitka

Maša Vukanović i Ana Stojanović

Kultura i zakoni o akterima upravljanja i kulturnom nasleđu

Beograd 2018.

Izdavač
Zavod za proučavanje
kulturnog razvitka
Rige od Fere 4, Beograd

Za izdavača
dr Vuk Vukićević

Urednik
Peđa Pivljanin

Recenzenti
dr Marko Milenković
dr Aleksandar Krel

Lektura i korektura
mr Dragana Martinović

U realizaciji istraživanja, svesrdnu pomoć u razumevanju koliko zakoni (ni)su „mrtvo slovo na papiru“, pružili su nam akteri kulturnog razvitka u Srbiji.

Među njima posebno i neizmerno smo zahvalne:

Slavoljubu Pušici, Vladimiru Krivošejevu, Julki Kuzmanović - Cvetković, Bori Dimitrijeviću, Katarini Grujović – Brković, Mileni Popović – Subić, Dragani Latinčić, Draganu Kiurskom, Katarini Dragin, Željku Anđelkoviću, Sanji Crnobrnji, Esteli Radonjić – Živkov, Zori Bojičić, Sretenu Jovanoviću, Mirjani Đekić, Slavici Stefanović, Mariji Milošević, Ivanu Milunoviću, Miroslavu Matiću, Nemanji Rotaru, Miroslavu Tepiću, Slavici Ćosović, Ljiljani Lazarević – Sarić, Jelki Mitrović, Dušanu Radojeviću i Slavku Spasiću.

Hasta La Victoria Siempre!

SADRŽAJ:

Uvod	9
Upravljanje i kultura	29
Republički nivo uprave	40
Ustanove kulture i delatnosti u kulturi	46
Finansiranje kulture	52
Lokalni nivo uprave	60
Kulturno nasleđe i regulativa	83
Pregled konceptualizacije kulturnog nasleđa u regulativi	83
Zajednička regulativa	90
Posebna regulativa	116
Arhivi	117
Muzeji	122
Zavodi za zaštitu spomenika kulture	131
Završna razmatranja	150
Literatura	158
Summary	163

Uvod

Predmet našeg istraživanja jeste regulatorna dimenzija javnih politika a posebno javne kulturne politike Republike Srbije. Naime, od 17. veka, a posebno otkako su se u Evropi počele formirati nacionalne države (kraja 18. i tokom 19. veka a među kojima je i Srbija), počeo je da raste broj oblasti društvenog života koje su zahtevale posebnu i pomniju regulaciju. Opšta politika počela je da se cepa a značaj javnih politika počeo da raste toliko da su u savremeno doba postale ravnopravne sa ključnim organizacionim konceptima kao što su porodica i društvo (v. Shore and Wright 1997:6). Gotovo svaki segment javnog života, kao i mnoga privatna pitanja (npr. zdravlje pojedinaca, reprodukcija) obuhvaćeni su odgovarajućom javnom politikom. Pod pretpostavkom da se intervencijama u smeru podrške akterima – umetnicima, profesionalcima koji se bave zaštitom i očuvanjem kulturnog nasleđa i drugima koji preduzimaju kreativne napore, bilo da svoju delatnost obavljaju samostalno ili u okviru ustanova i organizacija – može uticati na razvoj kulture u širem (antropološkom) smislu, postoji i javna politika u sferi kulture: kulturna politika.

Javne politike, u bilo kom domenu pa i u sferi (suženoj na resor) kulture, u studijama javnih politika (engl. *policy studies*), percipiraju se kao izravan (engl. *straight forward*) proces koji počinje identifikacijom problema i njihove analize koja govori o potrebi za (državnom) intervencijom, anticipiranjem mogućih opcija koje se analiziraju s obzirom na šta je uloženo, šta su neposredni rezultati, a šta ishodi i (moguće) dugoročni uticaji, odabirom i sprovođenjem opcija te evaluacijom postignuća. U novije vreme uvidelo se da je zarad prevencije neželjenih posledica i ishoda neophodno stalno se konsultovati sa zainteresovanim stranama (engl. *stakeholders*) na koje se intervencije neposredno ili posredno odnose; te konstantno vršiti nadzor (engl. *monitoring*) efikasnosti i efektivnosti odvijanja procesa. Međutim, uprkos prepoznavanju zainteresovanih strana kao bitnih faktora u procesima (jer svojim učešćem daju inpute koji mogu biti značajni za predupređivanje problema u implementaciji), stvaranje i implementiranje javne politike u domenima i dalje teško da sledi linearan proces sa predvidljivijim ishodima.

Štaviše, procesi javne politike se i dalje često susreću sa nepredviđenim okolnostima koje su često povezane sa nepredviđenim putevima i nepredviđenim posledicama (Wedell et al 2005: 34-35) To navodi na pitanja kako javne politike rade i zašto ponekad ne rade kako je zamišljeno?

Uopšteno se može reći da koncipiranje javnih politika i pravaca intervencija jeste segment procesa u kome se učešće zainteresovanih strana i najintenzivnije izčekuje. Sprovođenje javnih politika u bilo kom domenu podrazumeva primenu ekonomskih mera kao i zakonskih smernica, što je segment u kome je ključna uloga organa uprave i ustanova koje u datim resorima deluju s tim da se obično percipira i odgovarajuća uloga organizacija danas pretežno registrovane kao udruženja građana (u koje se udružuju i profesionalci u određenim oblastima kao i sami građani zainteresovani za delovanje u kulturi u širem smislu pojma). Korišćenje finansijskog instrumenta, posebno kada je reč o javnim fondovima, mora imati pravni osnov te se može reći da su zakoni zapravo i osnovni instrument sprovođenja javnih politika. Osim toga, zakoni definišu identitete, poželjno ponašanje ali i sankcije za nepoželjno ponašanje. Oni su pravila u pravilu¹, specifikujući obrasce i procedure delovanja kojih se pojedinci, njihove grupe i zajednice moraju pridržavati.

Kultura je komplikovan pojam. Opet, ona je, kako je Vilijams pisao, obična. „Svako ljudsko društvo ima svoj oblik, svoje svrhe i svoja značenja. Svako ljudsko društvo izražava svoj oblik, svoje svrhe i svoja značenja u institucijama, u umetnosti i kroz učenje. Stvaranje društva je nalaženje zajedničkih značenja i pravaca, a njegov rast je aktivna debata i popravljavanje pod pritiscima iskustva, kontakata i otkrića zapisanih u zemlji. (...) Kultura ima dva aspekta: poznata značenja i pravci kojima se članovi uče; i nova opažanja i značenja koja se nude i testiraju. To su obični procesi ljudskih društava i ljudskih umova a kroz njih vidimo prirodu kulture: da je ona uvek i tradicionalna i kreativna; da je i najordinarnije zajedničko značenje i najfinije individualno značenje. Reč kultura koristimo u dva smisla: misleći na ceo

¹ Jedno od značenja pojma *policy* je i pravilo. Enciklopediski englesko-srpskohrvatski rečnik; Izradili: Svetomir Ristić, Živojin Simić, Vladeta Popović. Prosveta Beograd. Cambridge University Press – London, 1963

način života – zajednička značenja; i misleći na umetnost i učenje – posebni procesi otkrivanja i kreativnih napora.“ (Williams 1958)

U kulturu je utkano pravo – Tejlor je još 1871. godine u svojoj širokoj definiciji kulture, te sveobuhvatne celine, među njenim činiteljima naveo i pravo (Tylor, 1871: 1) Pravni sistem jednog društva reflektuje njegove fundamentalne vrednosti i njegov normativni poredak (Rosen 1989, Geertz 1983). Istovremeno, pravo konstituiše kulturne prakse i definiše bazične identitete kao što su građanin/građanka i kriminalac. Moralna i verska shvatanja sebe i zajednice determinišu kada i kako ljudi koriste zakon (Greenhouse 1986). Razvoj pravne etnografije, etnologije, antropologije je još od 19. veka obezbeđivao ilustracije i dokaze funkcionisanja različitih pravnih sistema na planeti (Bahofen, H. DŽ. Samner Men, L. H. Morgan, itd.). Pri tome, primetno je da u „pojmovnom (pravnom) određenju prava stalno se težilo nametanju evropskog (posebno zapadnog) pravnog evropocentrizma čija je suština u poistovećivanju prava i države.“ (Pavković 2014: 6). Pavković je takođe ukazao na to da je jedan od zadataka kolonijalnih administratora bio „da otkrivaju domorodačke zakone kako bi ih preoblikovali ili zamenili svojim pravom.“ (ibid, 7). Istraživanja tokom 20. veka, a naročito od istraživanja Malinovskog² su uključivala shvatanja da su pravo i red utkani u plemenske običaje kako u svakodnevnom tako i u javnom životu, ali i promišljanja o tome da pravo takođe obezbeđuje bogat rečnik za opisivanje i davanje legitimiteta odnosima nejednake moći. Ono na značajne načine doprinosi hegemoniji političkog sistema tako što proizvodi konsenzus i podspešuje legitimnost svog upražnjavanja moći.

Ako se kultura suzi na rad institucionalizovanih formi (ustanova i organizacija civilnog društva) koje posreduju u procesima učenja zajedničkih značenja te otkrivanja kroz koja se stvaraju nova značenja, odnos prava i kulture ne gubi na složenosti i delikatnosti. Paralelu za delikatnost odnosa prava i kulture, njegovu uzajamnost i reciprocipročnost, pružio je profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu dr Rakić rekavši da je „kultura

² Videti npr: Malinowski, B. *Crime and Custom in Savage Society*.

hirurg a zakonodavac anesteziolog³. On je ovu paralelu izneo na tribini „Kultura izgubljena među zakonima“ čiji je povod bio objavljivanje rezultata istraživanja Zavoda za proučavanje kulturnog razvitka, tačnije ko-autorke i studije sada pred čitaocima, „Pogled na kulturu – zakoni i prakse u Srbiji i pet država članica Evropske unije“ (Vukanović 2011). Neposredno pred početak ovog istraživanja (marta 2010. godine) na snagu je stupio krovni „Zakon o kulturi“ u koji su akteri u kulturi polagali dosta nada jer postavlja načela i ciljeve razvoja kulture te reguliše pitanja od značaja za rad svih ustanova i organizacija u kulturi te samostalnih umetnika i profesionalaca u kulturi.⁴

U istraživanju „Pogled na kulturu“ napored su bili stavljani i pristupi regulisanju zaštite i očuvanja nepokretnog kulturnog nasleđa a za nemačka iskustva u pogledu organizacije zavoda za zaštitu spomenika kulture uočeno je da mogu biti podsticajna za modernizaciju rada ovih ustanova u Srbiji, posebno u kontekstu nastojanja da se dođe do decentralizacije kulture. Međutim, nekoliko godina kasnije, istraživanje sprovedeno među zavodima za zaštitu spomenika kulture (Vukanović i Stojanović 2014) pokazalo je da jedan od bitnijih problema u ostvarivanju integrativne zaštite kulturnog nasleđa jeste zastarelost „Zakona o kulturnim dobrima“ jer je u gotovo 20 godina koje su protekle od donošenja ovog zakona do trenutka kada se istraživanje sprovodilo došlo do značajnih pomaka u diversifikaciji nasleđa (jasnijim poimanjima specifičnosti različitih vrsta nasleđa sa konkretnijim merama zaštite za svaku „novu“ grupu nasleđa) te shvatanju uloge nasleđa

³ Tekst: „Kultura je hirurg a zakonodavac anesteziolog“ <http://www.politika.rs/sr/clanak/212751/Kultura-je-hirurg-a-zakonodavac-anesteziolog> Stranica posećena: 20. 03. 2018. U svom izlaganju prof. Rakić je dalje dodao da je u većini smrtnih slučajeva greška do anesteziologa.

⁴ Međutim, zakonske odredbe po pojedinim pitanjima kao što su socijalna sigurnost samostalnih umetnika i profesionalaca u kulturi te ustanove od nacionalnog značaja (kao prioriternih u finansiranju) izazvale su nezadovoljstvo aktera. Stoga su nepunih šest godina po stupanju na snagu ovog zakona izvršene izmene i dopune „Zakonom o izmenama i dopunama zakona o kulturi“ (Sl. Glasnik RS 13/16) u kome su izbrisani članovi koji se odnose na pomenuta pitanja. Opet, ukidanje statusa ustanova kulture od nacionalnog značaja, kao i pitanja priznanja istaknutim umetnicima izazvali su nova nezadovoljstva tek se godinu dana od usvajanja izmena i dopuna opet počelo govoriti o izmenama ovog krovnog akta. Takođe, u predlogu „Strategije razvoja kulture 2017 – 2027“, tačnije u Akcionom planu na kome je Ministarstvo kulture i informisanja radilo tokom 2017. godine, među aktivnostima u pogledu regulative stoje i izmene „Zakona o kulturi“. Jedan od razloga je usaglašavanje sa novim zakonima koji se tiču nacionalnih manjina ali su u javnosti počele da se vode debate i oko (izbrisanih) pitanja o priznanjima za istaknute umetnike i profesionalce u kulturi, te vraćanju statusa „ustanova od nacionalnog značaja“.

i uopšte njegove važnosti za društvo.⁵ Upravo u kontekstu važnosti nasleđa za društvo ovo istraživanje je pokazalo da mnogo važniji problem od osavremenjivanja tehničkih procedura koje prilikom integrativne zaštite i očuvanja nasleđa treba da poštuju profesionalci u oblasti zaštite (npr. vođenje dokumentacije, digitalizacija i sl.) a u funkciji približavanja nasleđa javnosti, predstavlja to što se u zakonima iz drugih domena ili uopšte ne uzimaju u obzir specifičnosti koje postavlja zaštita nepokretnog kulturnog nasleđa⁶ ili upućuje na zakon koji je zastareo⁷. Takođe, kroz istraživanje je utvrđen problem primene zakona a analiza rezultata je pokazala da se u praksi prioritizuju zakoni iz drugih domena, ponekad i na uštrb brige o nasleđu. U kontekstu same brige o kulturnom nasleđu, posebno tzv. materijalnom nasleđu koje obuhvata nepokretno i pokretno kulturno nasleđe, važno je pitanje odnosa nadležnosti zavoda (koji brinu o nepokretnom) i muzeja (koji brinu o pokretnom kulturnom nasleđu). Pošto je fokus istraživanja bio na stanju, problemima i perspektivama zavoda za zaštitu spomenika kulture (u kontekstu njihovog položaja u kulturnoj politici) ovo pitanje je tek ovlaš obrađeno i to iz ugla predstavnika zavoda ali nas je navelo na (pre)ispitivanje relativno harmonične slike koju su, u pogledu nadležnosti, pružali predstavnici zavoda. Takođe, to nas je navelo na razmišljanje o postavkama celokupnog sistema zaštite kulturnog nasleđa.

Istraživanje sprovedeno među zavodima za zaštitu spomenika kulture odvelo nas je ka pokušaju da se, 2015. godine, ožive naponi izrade zakona koji bi regulisao zaštitu i očuvanje nepokretnog kulturnog nasleđa posebno imajući u vidu veliku teritoriju nadležnosti pojedinih zavoda za zaštitu spomenika, koja je percipirana kao važan faktor u manjoj efektivnosti napora da se na celoj teritoriji države sistem zaštite i očuvanja nepokretnog

⁵ UNESCO je 2003. godine usvojio „konvenciju o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa“ koju je Republika Srbija potvrdila 2010. godine (Sl. Glasnik RS – Međunarodni ugovori 1/2010). Takođe, 2005. godine usvojena je „Okvirna konvencija Saveta Evrope o važnosti nasleđa za društvo“ (tzv. „Faro konvencija“). Republika Srbija je ovaj dokument potvrdila 2011. godine.

⁶ Na primer u „Zakonu o javnim nabavkama“ Službeni glasnik RS br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015

⁷ Na primer u „Zakonu o planiranju i izgradnji“ Službeni glasnik RS br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014 i 145/2014 Novi „Zakon o planiranju i izgradnji“ koji se sada, do kraja 2018. godine, očekuje takođe je doneo izmene koje se tiču rada zavoda za zaštitu spomenika kulture ali o tome opširnije u poglavlju „Kulturno nasleđe i regulativa.“

kulturnog nasleđa osavremeni. Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) je dobila zadatak da istraži odnos prema očuvanju nepokretnog kulturnog nasleđa na lokalnom nivou a kao pripreme za izradu novog nacrtu zakona na ovom polju oblasti kulturnog nasleđa. Tome pod ruku su išla i pitanja usmerena ka iznalaženju rešenja za transformaciju rada zavoda za zaštitu spomenika kulture.⁸ Međutim, ni ovaj pokušaj nije uspeo jer do 2018. godine nije ni sačinjen novi nacrt zakona (makar ne u formi koja bi bila dostupna javnosti). S druge strane, 2016. godine su usvojene izmene i dopune „Zakona o kulturi“⁹ što navodi na pitanje čestih i retkih promena u legislativi – kakve ishode to ima i među zainteresovanim stranama (na primer na delovanje ustanova, organizacija i profesionalaca/pojedinaca) i u pogledu ostvarivanja razvoja kulture u širem smislu?

Sumirano, istraživanja koja smo sprovele, a tiču se regulative u kulturi, nastojala su da ponude odgovore potrebne za bolje razumevanje situacije i procesa u kojima pravo može biti i odgovor ali i izvor mogućnosti, kako u drugim državama tako i u Srbiji. Ta (sa)znanja o problemima u praksi koji su vezani za regulativu bilo neposredno iz domena kulture bilo iz drugih domena, otvorila su i nove nizove pitanja koja su i pokrenula istraživanje čiji su rezultati sadržani u studiji u koju zaranjamo.

Prvi set pitanja osenčen je pitanjima koja postavlja antropologija javnih politika – zašto kulturna politika u Srbiji ne uspeva da „radi“ na načine na koje akteri percipiraju da bi trebalo da radi obezbeđujući funkcionalnost u (svako)dnevnom radu i koje se korelacije na tom planu mogu izvesti iz pravnog okvira? Ovaj set pitanja esencijalno se može vezati za širinu te

⁸ Vukanović, Stojanović, Milosavljević i Knežević su, 2015. godine, pripremili studiju „Očuvanje nepokretnog kulturnog nasleđa: stanje i perspektive na lokalnom nivou“. Ova studija nije objavljena ali je bila na raspolaganju Ministarstvu kulture i informisanja Republike Srbije, te su neke od preporuka uvažene u „Zakonu o izmenama i dopunama zakona o kulturi“ (čl. 7a).

⁹ Izmene i dopune „Zakona o kulturi“ donekle su bile važne za transformaciju zavoda za zaštitu spomenika kulture jer je devedeset od 14 zavoda imalo status „ustanova kulture od nacionalnog značaja“. Ipak, do sredine 2015. godine kada je rad na novom zakonu koji se odnosi na nepokretno kulturno nasleđe trebao da počne da se zahuktava već je bilo poznato šta će se u „Zakonu o kulturi“ menjati i (otprilike) u kom smeru. Drugim rečima, za rad na zakonu o nepokretnom kulturnom nasleđu nije se moralo čekati na usvajanje Zakona o izmenama i dopunama zakona o kulturi jer zakon o nepokretnom kulturnom nasleđu uključuje i niz drugih važnih pitanja osim pitanja finansiranja zavoda za zaštitu spomenika kulture, što je najvažnija implikacija ukidanja statusa „ustanova kulture od nacionalnog značaja“ koja je ozvaničena Zakonom o izmenama i dopunama zakona o kulturi.

sveobuhvatne celine u kojoj umetnost nekada i sada i sva druga, materijalna i nematerijalna, ostvarena dostignuća čoveka kao člana društva, čine tek segment sistema uprave koji, pak, u mnogome zavisi od rešenja u drugim resorima pod (u širem smislu) upravom države. Drugim rečima, raznovrsne oblasti kulture, u kojima država (uz manju ili veću pomoć drugih sektora, pre svega civilnog ali i privatnog sektora) kreira i sprovodi kulturnu politiku, na samom planu sprovođenja u mnogome zavise od pravaca koji se razvijaju u drugim resorima kao što su ekonomija, državna uprava i lokalna samouprava, te rad i socijalna politika (npr. pitanja prinadležnosti, tretmana stručnjaka iz različitih oblasti kulture i umetnika kao državnih činovnika), prostorno planiranje, zaštita prirode, prosveta, itd. Sažeto, ova pitanja smo artikulisale u hipotezu da sprovođenje kulturne politike i njeni efekti u praksi veoma često zavise od kretanja u drugim resorima državne uprave i lokalne samouprave pri čemu nosioci raznovrsnih kulturnih delatnosti i sami imaju poteškoća u nalaženju zajedničkog jezika koji bi za ishod imalo novo „lansiranje“ kulture u smislu resora u orbite većeg društvenog interesovanja.

Drugi set pitanja je nešto konkretniji u pogledu pitanja samog upravljanja – iz pozicije donosilaca odluka (koji bi trebali da uvažavaju stavove struka) i iz pozicije struka (koje bi zajedno i pojedinačno trebali da daju inpute donosiocima odluka a na osnovu povratnih reakcija u komunikaciji sa javnošću vezanoj za aktivnosti i programe). On polazi od pitanja na koje su se načine reforme državne uprave reflektovale na pozicioniranje kulture kao skupa lepih aktivnosti kojima se ljudi okreću kada ostane vremena i novca (što u svakodnevnici najčešće referira na (umetničko) stvaralaštvo) te dodatnog činioca u birokratskom aparatu državne službe (što se u svakodnevnici često vezuje za (ne)sreću života u objektu ili vlasništva objekata koji se tretiraju kao kulturno nasleđe). Kako su se i ustanove kulture postavile u pogledu svoje uloge u podizanju kulturnog nivoa narodnih masa? Sažetije, drugi set pitanja zapravo čini okvir sagledavanja prava kao instrumenta društvene promene. Kultura je širi okvir u kome je i pravo utkano. Međutim, zakonodavstvo, kao pravno-politički instrument kulturne politike,

predstavlja važan faktor u povezivanju kulture sa drugim resora javnih politika¹⁰

Za samo formulisanje ovih setova pitanja, kao i hipoteza čije su formulisanje ti setovi pitanja omogućili, suštinski važne su nam bile teorije iz oblasti antropologije javnih politika i antropologije prava prevashodno kroz razumevanja prava kao izraza moći. Pri tome, u vidu smo imale i „običajno pravo“ u praksi aktera.¹¹ Na prisustvo običajnog prava u sadašnjim praksama kako ustanova kulture tako i državnih organa i na lokalnom i na republičkom nivou i razgovorima koje smo obavile su ukazivali i sami predstavnici ustanova kulture i državnih organa. Takođe, važne su nam bile i pravne teorije naročito u pogledu sagledavanja prava kao instrumenta društvene promene. Pri tome smo na umu imale i koncept održivog razvoja u kome su, prema savremenim postavkama, politika, ekonomija, životna sredina i kultura osnovni stubovi razvoja a čije ostvarivanje polazi od lokalnih zajednica.

Metodološki, u pogledu oba seta pitanja koja smo postavile u procesu razrada hipoteza, sami propisi (ustavi, zakoni i podzakonska akta) su se iskristalisali kao narativi, jezikom primerenim epohi artikulisani odgovori na pitanja oko čijeg je rešavanja postojala volja (Partije) ali i određeni (u meri u kojoj je Partija praktično dozvolila) društveni konsenzus. Propisi jesu i dokumenta koja su akteri dužni da primenjuju u praksi. Dokumenti, uopštenije, već vekovima predstavljaju solidnu osnovu sagledavanja društvenih procesa jer govore o poželjnim i nepoželjnim ponašanjima članova zajednice sa brojnim meandrima u pogledu efekata; oni su izvor u

¹⁰ Međuresorno povezivanje je jedna od tema u domaćem javnom diskursu od početka 21. veka a kada je reč o efektivnosti javnih politika. Na teorijskom planu ova razmatranja predstavljaju ključni aspekt razmatranja u pogledu menadžmenta u kulturi (videti npr. Čukić - Dojčinović 2003 i Đukić 2010). Na praktičnom nivou, u velikom broju formalnih i neformalnih razgovora koje smo obavile sa akterima iz različitih resora i sektora tokom realizacije ovog projekta 2017/2018. godine, već početno pitanje a *propos* funkcionisanja resora (čak i formulisano u ležernom tonu) bude iskra za primere dobrih i loših praksi sa ljudima iz drugih resora. U većini slučajeva ti primeri su se sažimali u iskazivanje, mada ne retko tek načelne, potrebe za iznalaženjem zajedničkog jezika sa drugim resorima da bi sami napori aktera da se angažuju imali više smisla. Većim delovima ti stavovi su polazili od razumevanja pojma kulture u njenom širem smislu a koju je i Marks u „Pariskim spisima“ razumevao kao bazično važnom za uspostavljanje novih odnosa u proizvodnji.

¹¹ Običajno pravo se može odrediti kao skup običaja, pravila, društvenog ponašanja „koji deluju kao samostalan izvor prava pri regulisanju odnosa između ljudi i u ljudskim zajednicama; nastalo je spontano u užim ili širim društvenim zajednicama (porodica, rod, pleme, naselje, šira oblast pa i država). U društvima sa državnom organizacijom, običajno pravo je koordinirano zakonskom pravu i za njegovo važenje i primenu nije potrebno priznanje od strane zakonskog prava (prava države).“ (Pavković i Naumović 2014: 15)

sagledavanju kako društvo i zajednice u njemu funkcionišu. Dokumenti su u različitim akademskim disciplinama tretirani kao klasifikacioni izumi, retorički alati i diskurzivne formacije koje ojačavaju jedan diskurs a učutkuju drugi. U savremeno doba dokumenti su posebno važni jer „dokument 'hvata' imaginaciju i posvećenost. Dokument je intenzivno važan za sve koji su uključeni u njegovo stvaranje. (...) Dokumenti stvaraju veze i smisao.“ (Riles 1999: 815-816). Te veze su ključne i u implemenatciji javnih politika u kojoj su, kako je rečeno, zakoni osnov delovanja. Stoga smo pravna dokumenta (zakone i podzakonska akta) koja oblikuju ponašanja zainteresovanih strana ali i građana (koji ne moraju *per se* da budu zainteresovani za resor kulture) sagledavale kao primaran izvor znanja kome su dopunu činili pre svega grupni ali i individualni intervjui sa akterima u kulturi i donosiocima odluka prevashodno na lokalnom nivou.

Pravni akti sami čine određenu vremensku lentu u nastojanjima da se utvrde koreni određenih obrazaca ponašanja koji su uspeali da se utkaju u praksu a kao što su događaji bitni za sadašnja poimanja kulture kao resora (u kome javna kulturna politika (treba da) pruža smernice). Naše polazište u vremenskoj lenti jeste formiranje države Jugoslavije (čiji je deo Srbija bila) republikanskog tipa uređenja jer takav pristup državnom uređenju nije promenjen ni u sadašnjoj samostalnoj (Republici) Srbiji ali jeste činio promenu u odnosu na predratnu Kraljevinu. Dodatno, u uslovima manjka živih svedoka koji bi mogli da pruže izvesnu potvrdu vremenske lente događaja ali i možda nešto drugačija viđenja, propisi jesu i ta „tvrda deskripcija“ koja je odredila navike u delovanjima aktera bilo u domenu državne uprave i lokalne samouprave bilo u domenu kulture kao resora koji spaja umetničko savremeno stvaralaštvo i brigu o kulturnom nasleđu. Stoga smo analizom sadržaja propisa u oblasti državne uprave i lokalne samouprave te oblasti kulturnog nasleđa kao jednog segmenta resora kulture (koji, pak, utiče na savremene umetničke i naučne perspektive jer obezbeđuje učenja o zajedničkim značenjima) nastojale da rekonstruišemo koncepcije sistema, njegovu horizontalnu i vertikalnu dimenziju i kako se one prelamaju na kulturu.

Naime, radi što efektivnije zakonske regulative, u smislu da onima na koje će direktno da utiče, omogući adekvatno funkcionisanje i različite vidove „koristi“, neophodna je da postoji vertikalna i horizontalna dimenzija procesa kreiranja zakona. Vertikalna podrazumeva uključivanje različitih nivoa vlasti u taj proces, svih onih koji će biti u obavezi da zakon primenjuju. S druge strane, horizontalna se odnosi na saradnju različitih resora da bi se zakon koji se kreira, uskladio sa postojećim zakonima iz drugih oblasti. U suprotnom, kosio bi se sa postojećim i onemogućio njegovu praktičnu primenu (nijedna oblast upravljanja nije sama za sebe, već funkcioniše u sadejstvu sa drugima). S tim u vezi, najpre smo pažnju posvetile organizaciji državne uprave i njenim organima kako bismo ukazale na to da je kultura u posleratnom periodu kontinuirano bila jedan od upravljačkih oblasti/resora države i Republike Srbije i da je pogotovo u 1970-tim godinama horizontalno i vertikalno povezivanje aktera bilo omogućeno kroz sistem društvenog planiranja (susretno planiranje). Istovremeno, polazeći od toga da su pri organima vlasti (pre svega narodnim skupštinama) i uprave postojala tela čiji su zadaci bili praćenje stanja u datim oblastima što je uključivalo praćenje propisa, predlaganje novih i njihovo usvajanje, te su ta tela imala uticaj na kulturnu politiku i njenu implementaciju.

Paralelno sa tim pažnju smo posvetile i lokalnim organima vlasti kao akterima koji direktno ili indirektno utiču na rad kako ustanova kulture tako i udruženja i lokalnih stvaralaca. Ova pažnja proističe iz razumevanja, koje se u Evropi može pratiti i od 1990-ih, da su lokalne zajednice i lokalne instance vlasti i uprave (kao upravni predstavnici i zastupnici (svojih) lokalnih zajednica aktivni doprinosioci ostvarivanju održivog razvoja ne samo na lokalnom već i na nacionalnom nivou (Stojanović 2018). U tom smislu, pokušale smo da razgovaramo sa predstavnicima jedinica lokalnih samouprava kao i predstavnicima regionalnih razvojnih agencija kao novih aktera na planu implementacije javnih politika. Međutim, sam odziv na pozive za učešće u razgovoru fokus grupa je bio toliko mali da se ti razgovori mogu „svesti“ na setove individualnih intervjua u kojima su se učesnici jedni na

druge nadovezivali u isticanjima dobrih i loših praksi u „svojim“ opštinama i gradovima.¹²

Osim analize propisa, a imajući u vidu da se obrasci ponašanja „kanonizovani“ u prošlosti u mnogome održavaju u delovanjima sadašnjih aktera (kako na planu državne uprave i lokalne samouprave tako i na planu resora kulture), bilo je neophodno razgovarati sa predstavnicima tih aktera a posebno onima čiji je svakodnevni opis posla vezan za same institucije. Razlog takvoj „selekciji“ leži u značaju koji se poslednjih godina u kulturnoj politici u Srbiji daje institucionalizovanim oblicima delovanja aktera. U „Zakonu o kulturi“ se kao „subjekti u kulturi“ prepoznaju ustanove kulture i reprezentativna udruženja koja su institucionalizovana forma za rad samostalnih umetnika i profesionalaca u kulturi. Pri tome, (re)afirmacija rada ustanova tako da njihova obavljanja osnovnih delatnosti daju više rezultata prema spolja predstavlja značajan izazov za kulturnu politiku, posebno njeno sprovođenje. To je posebno vidljivo u oblasti kulturnog nasleđa jer obavljanje stručnih poslova podrazumeva niz radnji koje zapravo ne moraju sasvim, u svim svojim stručnim detaljima, biti jasni javnosti ali rezultati tih radnji, sasvim jasno moraju da omogućе bolje razumevanje procesa čiji su konkretni „rezultati“ materijalna dobra i nematerijalni elementi te pristup javnosti, uz adekvatne prezentacije prilagođene različitim društvenim grupama a kako bi se građanima omogućilo da budu u kontaktu sa ostvarenjima svojih predaka izvodeći iz njih različite zaključke ali i različite inspiracije za svoja delovanja u sadašnjosti. U tom smislu, iako smo u procesu pregleda regulative koja se direktno ili indirektno odnosi na resor kulture identifikovale oblasti savremenog stvaralaštva u kojima se i danas izražava potreba za posebnom,

¹² Odabrani pristup fokus-grupa razgovora podrazumevao je praćenje „pravila“ da je razgovor učinkovit sa relativno manjim brojem učesnika (8 do 12) te su i pozivi za učešće predstavnika opštinske/gradske uprave zaduženih za poslove kulture te predstavnika odeljenja za društvene delatnosti, poslani na adrese 40-ak jedinica lokalne samouprave i to u dva navrata – maja i novembra 2018. godine. Kriterijumi odabira za slanje poziva bili su da u samim fokus grupama odnos opština i gradova bude uravnotežen te da se, pored rada odeljenja za društvene delatnosti, u samoj jedinici lokalne samouprave prepoznaju nastojanja da se resoru kulture priđe iz ugla njegovog (potencijala) za održivi razvoj jedinice lokalne samouprave. Ukupan odziv je osam predstavnika jedinica lokalne samouprave i jedne predstavnice regionalnih razvojnih agencija. Pri tome, treba napraviti ogradu i reći da su razvojne agencije relativna novina u Srbiji, počela sa formiranjem od 2007. godine, te s obzirom na njihov zakonski položaj kao „društva sa ograničenom odgovornošću“ i dalje ne raspolažu sa odgovarajućim brojem kadrova da mogu da se odazovu na sve pozive za učešće u različitim aktivnostima posebno u „sezoni“ aplikacija za različite fondove te finiširanja godišnjih aktivnosti.

savremenom, regulativom¹³, ograničile smo se na oblast kulturnog nasleđa u kojoj već oko 15 godina nastojanja da se regulativa osavremeni nisu plodonosna. S obzirom na teme proistekle iz dosadašnje regulative, „pojedinačno“ smo sprovele grupne razgovore sa predstavnicima muzeja i zavoda za zaštitu spomenika kulture, pojedinačne razgovore sa predstavnicima arhiva, te zajednički razgovor sa predstavnicima arhiva, muzeja i zavoda za zaštitu spomenika kulture. Ta pitanja će biti podrobnije obrađena u poglavlju „Kulturno nasleđe i regulativa“.

Antropološkinje prava Kutin (Coutin) i Ingveson (Yngvesson) ukazivale su na to da su pravo i etnografija „forme tehnokratskog znanja“ (videti: Bruce-Jones 2009: 243). Sama naša postavka da propisi predstavljaju na neki način okamenjene izraze društvenog konsenzusa, te da izjave aktera datih u različitim postavkama (fokus grupa) na različite načine reflektuju praksu koja proizilazi iz „okamenjenih“ izraza društva, odredile su da naš primarni pristup bude pravna etnografiju, koja podrazumeva „sakupljanje i opis činjenica u nekom društvu, koje se mogu označiti kao pravne, a ispoljavaju se kao izričite objave (bilo pisanih ili usmenih zakona, pravila, izreka, običaja), prakse ili radnje (pojedinaca i grupa) i predstave ili verovanja, kao i njihovi prateći simboli.“ (Pavković 2014:6). Pravna etnografija omogućila nam je da koristimo i pristup koji antropolozi javnih politika ističu kao probitačan za „hvatanje“ slika i obrisa arhitekture moći jer razmatra jezik koji se koristi(o) izražavajući diskurse u pozadini javnih politika. Ovaj pristup Rajnhold (Reinhold) je nazvala „proučavanje kroz“, a prema Šor i Rajt, sa sobom povlači multi – položajne etnografije koje prate povezanost različitih organizacionih i svakodnevnih svetova kroz javnu politiku (Shore and Wright 1997:14).

Pri tome, u vidu smo imale da se prema jednoj grupi teoretičara prava, pravni okvir u jednoj zemlji vidi kao ogledalo društva, dok se prema drugoj grupi teoretičara pravni okvir vidi kao oblik društvene medijacije,

¹³ Na primer u proteklih gotovo 25 godina se govori o „Zakonu o pozorištu“. Na nivou savezne FNRJ je takođe postojao „Zakon o pozorištu“. Dalje, iako je 2011. godine donet „Zakon o kinematografiji“ govori se o mogućnosti da se on menja. Ova oblast je takođe bila regulisana u doba FNRJ. Najzad, i oblast izdavaštva je u više navrata od 1956. godine do danas bila predmet interesovanja zakonodavaca.

odnosno način ili grupa načina za posredovanje, konceptualizovanje, definisanje i evaluiranje društvenog iskustva. (Cotterrell 2001:8498-8499). Pravo je deo društva i razvija se u skladu sa promenama koje se u društvu odvijaju (Gessner 2001). Pri tome, zadržavajući se na prostoru Srbije, u starijem zakonodavstvu (npr. Dušanov zakonik) uočava se nastojanje da se svi odnosi u zemlji uredi zakonski, ali je u primeni, naročito u pogledu uvođenja novih instituta kao što su porotni sudovi, dolazilo do popuštanja pred životnim prilikama u kojima su običaji predstavljali važna uporišta (Pavković 2014: 16-17). U novim životnim prilikama ljudi, njihovih zajednica i države (Republike Srbije) po završetku Drugog svetskog rata, pisano (državno) zakonodavstvo nosi reminiscencije običajnog prava (prepoznavanja navika građana u međusobnim odnosima a koji su u vezi sa pravnim sistemom, kao i retoričkog alata vezanog za običajno pravo).¹⁴

Osim toga, zakoni se usvajaju, menjaju, dopunjuju ili sasvim prestaju da važe u određenom trenutku. Nov zakon, pa i izmenjen zakon, reflektuje (tadašnje, što može biti i sadašnje) percepcije promene; ono što piše u zakonu (i u podzakonskim aktima) *de facto* i *de jure* govori i o onome šta se desilo (pa je bilo potrebno doneti novi zakon ili izmeniti i dopuniti postojeći) i/ili o onome što se percipira da se može desiti (podsticajne i/ili kaznene odredbe). Antropološki pogled na pravo, još od evolucionističkih teorija iz 19. veka, odnosio se na pravila i procese koji regulišu društveni život, bilo da je reč o formalnim pravnim sistemima i pravu nacionalnih država bilo da je reč o pravnom poretku sela, družina i urbanih komšiluka – mesta u kojima obično nedostaju specijalizovane pravne institucije i kodifikovana pravila. Od 1980-ih jača razumevanje prava kao oblika moći, a u novijim istraživanjima sagledavanja odnosa između prava i kulture, prava i jezika i raskršća pluralnih pravnih procesa ukorenjenih u zajednici, državi i regionu. (Merry 2001: 8490 – 8491) Inspirisani marksističkom i fukoovskom teorijom kao i pokretom kritičkih pravnih studija (u okviru kojih se tvrdilo da pravo pre

¹⁴ To se uočava npr. u postavkama prava preče kupovine materijalnog (pokretnog i nepokretnog) kulturnog nasleđa s tim da to pravo ima država a u slučaju da se vlasnici ili njihovi naslednici ne odluče da zadrže pokretnost ili nepokretnost za koju je utvrđeno ili se pretpostavlja da ima svojstva istorijskih, kulturnih ili umetničkih vrednosti, prihvatajući i obaveze koje iz vlasništva proističu (briga, čuvanje i održavanje) te druga ograničenja imovinskih prava (dostupnost javnosti).

reflektuje interese dominantnih grupa nego prostu logiku pravnog rezonovanja), antropolozi su ispitivali načine na koje pravo podržava odnose moći u širem društvenom kontekstu. Pažnja prema načinima na koje pravne forme i institucije upražnjavaju moć, daju legitimitet moći i odupiru se uspostavljenim formama moći vodi ka interesovanju za načine na koje se zakoni stvaraju i nameću kao i za lingvističke i društvene razmene koje se odigravaju u sudnicama, policijskim stanicama i advokatskim kancelarijama. Zakoni imaju moć koja oblikuje pravnu svest pojedinaca. To se odnosi na načine na koje ljudi sebe vide definisane kroz i unutar prava, ljudska prava koja mogu oceniti i svoja ovlašćenja da u sporovima traže pravne lekove. (ibid) Samo sačinjavanje zakona je predmet pregovaranja grupa zainteresovanih strana u kome one zastupaju mišljenja o pitanjima koja zakoni treba da postave, odnosno na koje zakoni treba podsticajno ili kazneno da odgovore. U kontekstu odnosa zakonodavaca / kreatora zakona¹⁵, insistiranje na terminu „subjekti u kulturi“ ukazuje na shvatanje da je pravo nadmoćno, da baš ono ima moć da reši sve nedoumice koje šarenolik skup aktera u kulturi može da ima ali iz različitih razloga ne uspeva da dođe do konsenzusa, ali i esencijalno nerazumevanje da razvoj kulture (i u užem i u širem smislu) počiva na partnerstvu a ne na subordinaciji. Osim toga, odnos zakonodavnog tela (skupštine) prema zakonima u kulturi u Srbiji, tačnije dolaženje na red u skupštinskoj agendi pokazuje (ne)moć aktera uz domena kulture uključujući i samo Ministarstvo kulture i informisanja. Međutim, antropološka istraživanja su pokazala da iako pravo često ojačava postojeće aranžmane moći, kroz svoje institucije i diskurs prava ono ipak može obezbediti i avenije otpora.

Sagledavanje prava kao izraza moći povezano je sa (u pravnim i sociološkim teorijama, među različitim filozofskim orijentacijama kao i među pravnim kulturama) kontraverznim pitanjem prava kao instrumenta društvene promene. U modernim društvima, u koja se i društvo u Srbiji može ubrojati, tržišne ekonomije nastoje da svojim strukturama daju ili da im ojačaju pravnu podršku, pokreti odozdo i civilno društvo teže jačanju građanskih prava i na

¹⁵ u slučaju resora kulture u Srbiji ključna je uloga Sekretarijata Ministarstva kulture i informisanja kao unutrašnje organizacione jedinice u Ministarstvu nadležne pre svega za administrativne poslove.

primer između ostalog regulaciji po pitanjima životne sredine, dok organizovani kriminal radi po svojoj agendi postavljajući stalne izazove administracijama da iznađu softisticiranija pravna rešenja. Društvena promena je proizvod ili faktor uz na primer konflikte, ekonomske pritiske, političke i ideološke preferencije, tehnološko ili prirodno okruženje. Svaki od ovih faktora ima težinu koja ga može učiniti jedinstvenim ili preovlađujućim 'uzrokom' društvene promene. U razumevanju prava i društvene promene mogu se razlučiti shvatanja prema kojima kome je pravo samo jedna od ili nezavisna varijabla u društvu a klasne strukture, nivoi ekonomskog razvoja, kultura, rod, itd. objašnjavaju specifične karakteristike pravnih institucija i njihovih promena; a nasuprot stoji shvatanje prava kao alata za nadziranje društva u svakom mogućem smeru a s obzirom na to da je ljudsko ponašanje uglavnom određeno postojanjem pravnih pravila i sankcija. (videti: Gessner 2001).

Društvene promene uglavnom započinju s idejom da samo ako jasno razmišljamo i pravilno upravljamo stvarima, postoji mogućnost kontinuiranih poboljšanja društvenih uslova. Kretanje ka boljem stanju ovozemaljskih poslova je suština ideje progressa (Merryman 1977: 461). Tokom 1960-ih i 1970-ih građanski pokreti u mnogome orijentisani ka pitanjima ljudskih prava su za ishode imale brojne promene na planu legislative u različitim oblastima pri čemu su znanja iz različitih društvenih nauka pružala potpore za takve promene. Anticipirajući mogućnost takvih promena, Eugen Ehrlich je još početkom treće decenije 20. veka¹⁶, postavio koncept „živećeg prava“ u smislu da je pravo živo u društvu, da mu ništa ljudsko nije strano i svaki čovek je njegov deo, te da su pravo i društvo u stalnom pokretu sa uzajamnim interakcijama. U svom kasnijem radu Ehrlich je isticao da društveni poredak nije fiksni i nepromenljiv. „On je konstantan tok. Stare institucije nestaju, nove se stvaraju i one će nastaviti da stalno menjaju svoje sadržaje. Brak danas nije što bio... Potrebe modernih velikih gradova su donele velika građevinska preduzeća koja se pre pola veka nisu ni pominjala a sada su u procesu transformisanja zemljoposedištva u

¹⁶ U knjizi *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, prema Tamanahi, „životnom i višestranom izveštaju o pravnoj promeni u društvu“ (Tamanaha 2011: 298)

gradovima. Sve ukupno, nove vrste ugovora se moraju praviti... Štaviše, novi uslovi takođe znače nove konflikte interesa, nove tipove razmirica, koji zahtevaju nove odluke u pravnim odredbama.“ (Ehrlich 1922: 139-40, navedeno iz Tamanaha 2011: 301) Vraćajući se za trenutak na 1960-te i 1970-te, osim što je odvela ka prepoznavanju društvenih nauka kao izvora znanja na kojima se pravo može pozicionirati kao važan činilac društvenih promena istovremeno pružajući mogućnosti za bolja razumevanja procesa makar u nekim segmentima društva, ova era je odvela ka povezivanju pravnog sistema sa prepoznavanjem i zaštitom društvenih interesa – zahteva koji se postavljaju u ime ljudi, grupa i institucija u društvu je deo sociološke jurisprudencije (engl. *sociological judicaprudence*) koja je, u SAD, reflektovala pitanja društvenog inženjeringa kroz pravo. Sociološka jurisprudencija predviđa dve vrste aktivnosti: identifikaciju i evaluaciju društvenih interesa koji su u igri i razjašnjenje principa za unapređenje tih interesa pravnim sredstvima (Merryman 1977: 465).

S obzirom na debate vođene u sociologiji prava o tome da li je pravo rezultat promena zahteva u društvu ili je ono pokretač promena¹⁷, može se reći da postoji konsenzus da je pravo ključni instrument u dešavanju promena. Ipak, pravo i društvo nisu podudarni. Normativna očekivanja su po definiciji drugačija od društvenog ponašanja a u svim društvima postoje određene tenzije među njima. Jazevi postoje između viših sudova i dnevne pravne prakse, između zakonodavne prakse i administrativnih rutina, kao i između pravno relevantnog ponašanja u različitim stratumima u društvu. I dalje je veoma diskutabilno koliko pravo može promeniti ukorenjene tradicije i/ili navike kao što su odnos prema strancima ili marginalizovanim grupama, korišćenje automobila, ili, da približimo temi našeg istraživanja, tretiranju (sektora) kulture kao dela baze a ne nadgradnje, tretiranju kulturnog nasleđa kao resursa a ne dekoracije koja se može koristiti u različite svrhe, te boljem razumevanju važnosti umetnosti u kognitivnim procesima i dece i odraslih. U društvenim naukama objašnjavan je opseg ponašanja komfornih sa pravom.

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

Prema Hobsovoj liniji mišljenja, naglašava se racionalni izbor - pravo je instrumentalno efektivno ako je ponašanje povinovanja pravu korisnije nego devijantno ponašanje (videti: Posner 1992). Pod jakim uticajem Dirkema i Parsonsa, mnogi savremeni sociolozi su skloni objašnjavanju pravnog ponašanja kao izraza vrednosne strukture koju dele svi članovi društva - pravna pravila se slede kada su podržana takvim vrednostima a odbacuju kada nisu (videti npr: Parsons 1951). Antropologija se posvetila tome da ljudske prakse pretoči u modele (Riles 1999:807) a ta posvećenost ju je učinila ključnom za pravne procese posebno u kontekstima koncepta pravnog pluralizma i međunarodnog prava (v: Bruce-Jones 2009, Jovanović 2011).

Reforme prava, suštinske za (pro)aktivan odnos prava i kulture, prema mišljenjima mnogih uključuju tri vrste reformi koje se mogu sažeti u rečima „krljenje“ (engl. *tinkering* što se odnosi na prihvatanje postojećeg pravnog sistema, težnji da on i dalje bude operativan uz povremena prilagođavanja da bi se poboljšala efikasnost); „sleđenje“ (engl. *following*, što se odnosi na vrstu reforme prava sa intencijom da se pravni sistem prilagodi društvenoj promeni); i „vođenje“ (engl. *leading* što se odnosi na to da pravo predvodi promene u društvu). Ipak, mnogi i naglašavaju to da pravo predvodi promene te, po njima, ako se pravo koristi kako treba, ono nije samo puki odgovor na razvoj već je instrument njegovog ostvarivanja. (Merryman 1977: 462 - 463). Ove tri vrste reformi nisu isključive i društvo se može opredeliti da ih kombinuje. Pri tome, krah komunizma u istočnoj i jugoistočnoj Evropi reflektovali su se na pažnju međunarodne zajednice prema pitanjima reformi u kojima ključna pitanja jesu upravo ona vezana za ljudska i građanska prava a kojima je sama međunarodna davala značajne asistencije „sa strane“.¹⁸

¹⁸ Strane asistencije su se uglavnom kretale kroz aktivnosti Svetske banke, regionalnih banaka, velikih nevladinih organizacija i fondacija, Američke agencije za internacionalni razvoj (US Agency of International Development, USAID), itd. Svetska banka je na primer u periodu od 1992. do 2012. podržala reforme pravnih sistema u velikom broju država širom sveta. U Evropi, prema izveštaju Svetske banke „Initiatives in Justice reform 1992 – 2012“ podrška se pretežno odnosila reforme sistema pravosuđa i rada sudova. U oživljavanju međunarodne pomoći reformama ali i socio-pravnih studija jedna od ključnih pokretačkih sila bio je „projekat demokratije“ koji se može povezati sa obnavljanjem ideje vladavine prava te pokretima građanskih prava iz 1960-ih i 1970-ih. Međunarodna zajednica je napravila velike pomake u specifikovanju normi ljudskih prava i stvorila mašineriju za međunarodnu podršku sprovođenju ljudskih prava te obezbeđivanju da internacionalno prepoznata ljudska prava postanu deo diskursa domaćih javnih politika u mnogim državama. Druga važna

Konverzije prava u instrument društvenih promena kao i konverzije pitanja koja se postavljaju u društvu u akte (koji definišu položaje i delovanja pojedinaca u društvu, i to ne samo u državama kojima je bila potrebna međunarodna podrška da bi se pravni okviri javnih politika unapredili te da bi se reformisao i sistem pravosuđa, već i u državama u kojima je pomoć u reformama bila potrebna) vodile su ka postavkama analiza uticaja regulative (engl. Regulation Impact Assessment). Reč je o skupu pristupa čije se polazište nalazi u zahtevima da se uz predloge regulative prilažu i projekcije troškova koje nose sama izrada predloga kao i proces primene nove regulative (Dunlop and Radelli 2017). Cilj jeste da se javne politike učine efektivnijim ali donošenje nove regulative ne mora da bude najisplativija opcija. Međutim, veliki broj reforma koje državni organi pokreću baziraju se upravo na pravu a da bi ostvarili ciljeve svojih javnih politika.¹⁹ Na seminarima posvećenim jačanju kapaciteta u organima državne uprave za kreiranje i sprovođenje efektivnih javnih politika koje je tokom druge polovine 2017. godine organizovao Sekretarijat za javne politike Republike Srbije, uprkos naglašavanju predavača da je regulatorna opcija tek jedna od opcija intervencija koje se mogu izvesti zarad unapređenja javnih politika, na praktičnim vežbama većina učesnika (predstavnika državnih organa Republike Srbije) pribegavala je upravo regulatornoj opciji.²⁰

(Ne)predvidivost ponašanja članova društva uticalo je na razumevanje važnosti kombinovanja regulatornog i drugih instrumenata koji

sila bila je oličena u ekonomskim reformama nekadašnjih komunističkih zemalja koje su započinjale tranziciju ka tržišnoj ekonomiji što je uključivalo pitanja liberalizacije tržišta, standardizacije i privatizacije. U kontekstima socio-pravnih studija i pokreta „pravo i razvoj“ za buduća istraživanja ostaju pitanja kao što su: kakve su koristi društveni interesi imali od prava i pravnog poretka i kako se (društveni) interesi mogu mobilisati da izgrade i utkaju vladavinu prava obezbeđujući da pravni poredak nije samo u službi jakih i bogatih? (Trubek 2001: 8445). U kontekstu zakona i kulture u Srbiji ovim pitanjima se dodaje i pitanje ostvarivanja prava na kulturu, garantovanog u svim ustavima donetim od završetka 2. svetskog rata.

¹⁹ U opisu pristupa studija javnih politika na koje antropologija javnih politika kritički reaguje Šor i Rajt su eksplicitno naveli „Tema se „smešta na političku agendu“, definiše, *pomera kroz legislativu* i izvršne grane vlade gde se predlažu alternativna rešenja koja se analiziraju i čine legitimnim, izabranim i rafiniranim, izvršna tela i agencije implementiraju rešenja koja zainteresovane strane konstantno izazivaju i revidiraju; i najzad, ako je proces stvaranja javne politike u domenima menadžerski sofisticiran, on obezbeđuje sredstva evaluacije i revizije primenjenih rešenja. Shore and Wright, navedeno delo, 38. Kurziv dodat.

²⁰ Neposredno opažanje ko-autora ove studije, Vukanović, koja je takođe bila jedan od polaznika seminara.

moгу biti komplementarni ili čak i ključni za implementaciju javne politike²¹ jer zakonodavstvo ponekad može imati manje efekte nego samo-regulacija. Drugim rečima društvena regulacija se odvija 'u senci prava' ali nije monopolizovana pravom. Pravo se i dalje smatra korisnim, čak i ključnim elementom u procesima društvene reforme, ali radikalnija društvena promena ne može biti ostvarena samo pravnim sredstvima. Ekonomski podsticaji, strukturalna i institucionalna podrška kao i edukativni programi ističu se neophodnim za uspešne strategije implementacije. U novije vreme se kao efektan pristup ističu tzv. bihejvioralni uvidi (engl. *behavioral insights*) koji polaze od razumevanja kako ljudi zapravo donose odluke i na taj način doprinose usmerenosti i efektnosti rešenja javnih politika. (OECD, Evropska Komisija).

Ova studija je fokusirana na dve osnovne teme podjednake važnosti. Jedna je sadržana u pitanjima upravljanja uopšte na saveznoj, republičkoj i lokalnoj instanci vlasti (s tim da je obim legislativa uslovio tek ovlašno sagledavanje pokrajinskog nivoa vlasti), kao i pitanja upravljanja kulturom na navedenim instancama državne uprave. Druga je sadržana u pitanju odnosa prava i kulture a naročito ulozi prava u ostvarivanju društvene promene tako da resor kulture bude spona kojom se jača četvrti stub savremenih koncepcija održivog razvoja – kulturu.

Akti koji su vezani za pitanja upravljanja reflektuju sam sistem funkcionisanja društva i države. U tom smislu, prva osnovna tema obrađena je u poglavlju „Upravljanje i kultura“. Percepcija da propisi u značajnoj meri rasvetljavaju sam sistem u državi sa refleksijama na društvo, je bila ključna za to da nas ne obeshrabri veličina obima i raznovrsnost samih propisa koji se odnose na organe vlasti i organe uprave kao i pitanja vezanih za kulturnu izgradnju i ostvarivanja kulturnih delatnosti. Međutim, upravo stoga što ovim pitanjima do sada nije poklanjana opsežna pažnja, akcenat u ovim

²¹ Videti na primer 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.

poglavljima smo stavile na obezbeđivanju tzv. „tvrde deskripcije“ tačnije pružanju etnografije čija analiza daje ishode u formiranjima znanja (Geertz 1983). Čitanje akata i slušanje aktera nas je podsticalo na refleksije ali smo se opredelile da te refleksije ne elaboriramo previše detaljno jer je i sam poduhvat formiranja etnografije obiman zadatak.

U četvrtom činu pažnja je posvećena pitanjima kulturnog nasleđa i regulative. Ovo poglavlje počiva na kombinaciji analize sadržaja propisa koji se direktno odnose na oblast kulturnog nasleđa i analize stavova aktera iznetih pretežno kroz razgovore u okviru fokus grupa a s obzirom na nastojanja da se oblast kulturnog nasleđa reguliše kako kroz regulativu pojedinačno prema vrstama nasleđa tako i zajedno za sve vrste nasleđa.

Iako su u ovim ukratko opisanim činovima pitanja odnosa prava i kulture u mnogome tek samo načeta, ipak je moguće izvući određene pouke i preporuke koje čine deo petog čina ove studije – završnih razmatranja. Te pouke i preporuke, pak, ne umanjuju potrebu da se pitanjima odnosa prava i kulture pristupa i u budućnosti. Pošto naše istraživanje koincidira sa nastojanjima da se izmeni regulativa u resoru kulture, potreba za poukama i preporukama se nametala u kontekstu sprovođenja nacrta „Strategije razvoja kulture 2017-2027“ gde je važno znati da je, iako nacrt još uvek nije usvojen, na njenoj izradi je bilo angažovano Ministarstvo kulture i informisanja što govori o intencijama samog Ministarstva u doglednoj budućnosti. Sa druge strane, samo izvlačenje pouka i preporuka koje sada stoje na raspolaganju u procesima javne kulturne politike, navodilo je na dodatna pitanja u kontekstima (pr)ocena efekata regulative kako iz ugla studija javnih politika i menadžmenta tako i iz ugla pitanja koja se postavljaju u pravnim teorijama i antropologiji. Stoga, i naš peti čin – završna razmatranja smatramo zapravo tek uvertirom za buduća istraživanja odnosa prava i kulture.

Upravljanje i kultura

Prema Platonu, razlog stvaranja države leži u uzajamnom potpomaganju ljudi radi zadovoljavanja životnih potreba i to na osnovu podele rada jer se svako razlikuje po prirodnim sposobnostima (Platon 2002). Država je, i nekada i danas, složen sistem u kome se upravljanje bazira na podelama i saradnji. Podele za cilj imaju efikasnost i ogledaju se u podeli na resore u kojima je i kultura i podeli prema nivoima vlasti a u vezi sa tim je i podela na zakonodavnu i izvršnu vlast pri čemu pravosuđe stoji nezavisno i od intencija zakonodavaca i od intencija izvršioca vlasti. Saradnja, horizontalna među resorima i vertikalna među nivoima vlasti, je ključna u ostvarivanju efekata, kvaliteta u zadovoljavanju različitih životnih potreba građana.

Od 1918. do 2006. godine Republika Srbija je bila deo širih država: Kraljevine SHS, Kraljevine Jugoslavije, republika Jugoslavije te Državne zajednice Srbije i Crne Gore. U njenom sastavu su i dve pokrajine – Autonomna pokrajina Vojvodina i Kosovo i Metohija.²² Za savremeni sistem upravljanja važno je ukazati na ključnu promenu koja se odigrala po završetku 2. svetskog rata – promenu državnog uređenja: (predratna) Kraljevina je postala republika. U novoj državi naglašavala se svojevolsnost udruživanja a teritorijalni princip je poštovan u kontekstu ostvarivanja upravljanja novom i u novoj državi.

Polazište u postavljanju sistema uprave u posleratnoj Jugoslaviji korespondira sa (marksističkim) idejama da oni koji nose proizvodnju (radnici) treba da budu i oni koji će upravljati državom. Stanovište da oni na koje se vlast odnosi treba da budu aktivni u vršenju vlasti, da oni koji su „vekovima stajali na marginama ili van margina upravljanja u državi“ upravljaju u njoj, eksplicitno je izneto u preambulama „Opšteg zakona o

²² Do Ustava SFRJ iz 1963. godine Kosovo i Metohija je tretirano kao autonomna oblast a potom kao pokrajina. Veća ovlašćenja pokrajinama data su u Ustavu SFRJ iz 1974. godine.

narodnim odborima“ („Sl. list FNRJ“, br. 43/46) i „Zakonu o narodnim odborima“ („Sl. list FNRJ“, br. 49/49).

Shodno primeni teritorijalnog principa u organizaciji upravljanja državom, „oni koji su vekovima stajali na marginama ili van margina upravljanja u državi“ su, u slučaju Srbije, vršili vlast i upravljanje na četiri instance: saveznoj, republičkoj, pokrajinskoj/oblasnoj i lokalnoj sa tim da se o ustavotvornim pitanjima raspravljalo isključivo na saveznom i na republičkom nivou.

Ustav(i) i zakoni koji iz njih/njega proističu čine osnovu funkcionisanja sistema.–Ustavi, kako na saveznom tako i na republičkom nivou, su (uglavnom) bili i eksplicitni u uspostavljanju povratnih sprega u upravi. Sva vlast je proizlazila iz i pripadala narodu²³ odnosno radnom narodu²⁴ te su sa nižih instanci dolazile inicijative, mišljenja i predlozi koje više instance vlasti uvažavaju u kreiranju praktičnih politika i njihove implementacije, dok su sa viših instanci vlasti dolazila osnovna načela vlasti i smernice upravljanja utemeljene na ideološkoj orijentaciji jugoslovenske interpretacije marksizma²⁵. Ustavi na saveznom nivou su obezbeđivali ostvarivanje zajedništva u pogledu prava i dužnosti građana, te jedinstvo sistema na celokupnoj teritoriji države. Pritom, u skladu sa politikološkim odrednicama federalne države prema kojima članice imaju ograničenu suverenost, iako samostalne u razradi i operacionalizaciji vlasti i uprave, republike nisu smele odsupati od načela, principa pa ni mehanizama funkcionisanja sistema na saveznom nivou. Stoga, i ustavi koje je donosila narodna skupština Srbije zapravo su svojim većim delom preslikavali načela i ustrojstvo sa savezno nivoa.

²³ Čl. 6 Ustav FNRJ; čl. 7 Ustava NRS.

²⁴ Čl. 2 Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima uprave i organa; „Radni narod“ je izraz koji se koristi i u Ustavu SFRJ iz 1963. godine (videti čl. 1 i 71) kao i u Ustavu SFRJ iz 1974. godine.

²⁵ Komunistička partija Jugoslavije, koja je praktični pobednik u (2. svetskom) ratu na području nekadašnje Kraljevine Jugoslavije je 1948. godine ušla u sukob sa Komunističkim informacionim biroom (Informbiro) nakon čega je država krenula putem nesvrstanosti, odnosno ne pripadanja nijednom od dva dominantna politička bloka u svetu – jednom pod kontrolom SSSR i drugom koji su formirali zapadni saveznici.

Počevši od Ustava FNRJ (Sl. list FNRJ 10/46), koji je sledio Ustav NR Srbije (Sl. glasnik NRS 3/47), kultura se poima pre svega kroz prepoznavanje slobode građana da se izražavaju, da se bave umetničkim i naučnim stvaralaštvom, da koriste svoj jezik. Ova prava su zajemčena i saveznim i republičkim ustavima donetim 1963. godine, s tim da se u njima u većoj meri akcentuje jemčenje prava narodnosti – nacionalnih manjina, poput slobode izražavanja svoje narodnosti i kulture i upotrebe svog jezika (član 41, stav 1 Ustava SFRJ iz 1963) i u skladu sa tim, da svaka narodnost – nacionalna manjina ima pravo da slobodno upotrebljava svoj jezik i razvija svoju kulturu (član 43, stav 1). U kontekstu prava na slobodno naučno i umetničko stvaranje (član 45, stav 1), stvaraoci naučnih i umetničkih dela kao i naučnih otkrića i tehničkih izuma imaju moralna i materijalna prava na svoje tvorevine (stav 2). Sva ta prava su garantovana i u Ustav SFRJ iz 1974. godine a društvena zajednica je i dalje bila obavezna da obezbeđuje uslove za razvitak naučne, umetničke i drugih kulturnih delatnosti. U Ustavu SR Srbije iz 1990. godine se garantuju lična politička, nacionalna, ekonomska, socijalna, kulturna i druga prava čoveka i građanina (član 3). Kao i u prethodnim ustavima, jemči se sloboda stvaranja i objavljivanja naučnih i umetničkih dela, naučnih otkrića i tehničkih izuma, a njihovim stvaraocima moralna i imovinska prava (stav 1 člana 33), kao i sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i kulture, i sloboda upotrebe svog jezika i pisma (stav 1 člana 47). Prema članu 72 Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti zdravstva, socijalne zaštite invalidske i boračke zaštite, društvene brige o deci i omladini, obrazovanja, kulture, zaštite kulturnih dobara, fizičke kulture, društvenog i javnog obaveštavanja.

Najzad, u Ustavu SR Srbije proglašenom 2006. godine kultura je pomenuta u više navrata. Osim garantovanja prava na slobodu izražavanja (čl. 46) i prava na slobodu naučnog i umetničkog stvaranja (čl. 73), a koja su bila garantovana i u ranijim ustavima, značajno je što se kultura razume u smislu lepe i uzvišene delatnosti koju treba podsticati (čl. 73, 81, 89, 97, 183, 190). Takođe, važno je istaći i razumevanje važnosti kulture za osećaj pripadnosti naciji, kao celina nasleđenih i u trenucima savremenog doba stvorenih dela koja se prenose sa generacije na generaciju; (kulturni)

identitet je ovde nešto što se saznaje, neguje, čuva, nasleđuje (članovi 13, 64, 79, 89, 97, 190); kultura „pripada narodu – jedan narod jedna kultura“ (čl. 13, 80).²⁶ U Ustavu je, dakle, propisan „*prostor* delovanja nacionalne kulture, propisan je i *princip* po kome se treba odnositi prema drugim kulturama. Propisana je čak i *mera*.“ Brković 2008: 72).

Za razumevanje celokupnog sistema upravljanja od važnosti je razlikovanje organa vlasti i organa uprave, u odnosu na koje nezavisno stoji pravosuđe čiji je zadatak da održava i razvija pravni poredak u zemlji. Organi vlasti su davali načela i smernice, prevashodno kroz zakone, te su po rangu viši u odnosu na organe uprave.²⁷ Iako je ustavni poredak u Jugoslaviji relativno često menjan²⁸, ovakvo ustrojstvo u kome osnov čine organi vlasti i organi uprave, uz pravosudne organe, suštinski nije menjan već je celokupan sistem rafiniran s obzirom na iskustva iz prakse. To u stvari korespondira sa pristupom reformama koji Merimen naziva „krljenje“ (engl. *tinkering*) a odnosi se na prihvatanje postojećeg pravnog sistema, težnji da on i dalje bude operativan uz povremena prilagođavanja da bi se poboljšala efikasnost (Merryman 1977: 462-463).

²⁶ U analizi „kulture“ i „identiteta“ u Ustavu Republike Srbije Brković je ukazala na to da se u ustavnim odredbama kultura razume i kao „kriterijum razlike između grupa“ (čl. 48, 79, 81). V: Brković 2008: 61

²⁷ Na primer, organi vlasti su mogli ukidati akte i odluke organa uprave ali ne i obrnuto. Na instanci NRS u članu 150 Ustava stoji: „Narodna skupština NRS, odnosno Prezidijum Narodne Skupštine, Narodna skupština APV, Oblasni narodni odbor AKMO i viši narodni odbori daju opšte smernice, ukazuju pomoć i vrše opšti nadzor nad radom svih nižih narodnih odbora na svojoj teritoriji. Vlada NRS, Glavni izvršni odbor Narodne skupštine APV, Oblasni izvršni odbor Oblasnog narodnog odbora AKMO i vrši izvršni odbori daju pravac upravne politike, ukazuju pomoć i vrše nadzor nad radom nižih izvršnih odbora.“ Međusobno odnosi organa uprave su kasnije regulisani „Zakonom o državnoj upravi“ (Sl. list FNRJ 13/56).

²⁸ Npr. po donošenju Ustava FNRJ, u skladu sa opredeljenjem postavljenim 1948. godine, 1953. godine donet je „Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti“ Deset godina kasnije, 1963. godine, a pošto je rukovodstvo Jugoslavije ocenilo da su u zemlji ojačani materijalna osnova za njen razvitak te socijalistički društveni odnosi, donet je Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Dalje, 1974. godine, a nakon više ustavnih amandmana kojima se rafinirao sistem samoupravljanja donet je novi Ustav SFRJ.

Prema Ustavu FNRJ, najviši organi vlasti na nivoima savezne države, republika i u slučaju Srbije AP Vojvodine bile su narodne skupštine što je i danas slučaj. U svakom slučaju, narodne skupštine su bile predstavnički organi što znači da ih čine predstavnici koje je narod birao na izborima te je tako narod praktično i vršio vlast. Na saveznom i na republičkom nivou narodne skupštine su među isključivim nadležnostima imale da vrše zakonodavnu vlast odnosno da donose zakone i druge propise. Najviši organ uprave na saveznom nivou je bila Vlada FNRJ sa svojim ministarstvima, sekretarijatima, komitetima i savetima dok je na nivou republike to bila Vlada NRS sa svojim ministarstvima, sekretarijatima, komitetima i savetima.

Dalja razrada državne uprave može se pratiti preko zakona o državnoj upravi i o organima i organizacijama države uprave donetih na saveznom nivou jer su oni ključni za funkcionisanje sistema, a pratili su ih zakoni o republičkoj upravi i republičkim organima i organizacijama.²⁹

Početak 1950-ih na saveznom nivou su ukinuta mnoga ministarstva a umesto njih osnivani sekretarijati, saveti, komiteti i direkcije kao savezni organi uprave. Ova organizacija saveznih organa uprave održana je sve do 90-tih godina kada se ponovo osnivaju ministarstva. Drugim rečima, u periodu do 1990-ih u regulativi koja se odnosi na državnu upravu zapravo variraju nazivi organa uprave (komiteti, sekretarijati, saveti) i, donekle, njihovi delokruzi (npr. kultura uz ili izvan prosvete) ali opisi konkretnih zadataka uglavnom nisu menjani (npr. praćenje stanja u datoj oblasti, pretresanje propisa, koordinacija rada državnih organa posebno na saveznom i na republičkom nivou, nadzor nad radom ustanova odnosno organizacija udruženog rada, pravljenje predračuna i izrada završnih računa, sl.). Među organima i organizacijama uprave koji su bili zaduženi za pojedine oblasti, postojali su i oni nadležni za upravljanje kulturom.

²⁹ Prvi zakoni i na saveznom nivou, datira iz 1956. godine – „Zakon o državnoj upravi“ („Sl. list FNRJ“, br. 13/56). Uz „Zakon o organima državne uprave“ donet je „Zakon o savezним organima uprave“ (Sl. list FNRJ 13/56. Na republičkom nivou uz „Zakon o organima uprave u Narodnoj Republici Srbiji“ doneta „Odluka o prestanku sa radom ukinutih i otpočinjanja sa radom republičkih saveta i organa uprave utvrđenih Zakonom o organima uprave u Narodnoj Republici Srbiji“ (Sl. glasnik NRS 21/56).

Oblast kulture je posle Drugog svetskog rata formiranoj Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji bila u okrilju Ministarstva prosvete. Posle njegovog ukidanja 31.1.1946. godine nadležnost za oblast kulture preuzeo je Komitet za kulturu i umetnost pri Vladi FNRJ.³⁰ Zadaci ovog komiteta, precizirani „Opštom uredbom o komitetima Vlade FNRJ“ (Sl. list FNRJ 32/46) su: „staranje o opštenarodnoj kulturi, o opštenarodnim kulturnim vrednostima i pomaganju rada na podizanju kulture i umetnosti (...) rukovođenje kulturnim i umetničkim ustanovama opštedržavnog značaja; održavanje i unapređivanje kulturnih veza sa inostranstvom; rad na održavanju tesne kulturne saradnje među narodima Federativne Narodne Republike Jugoslavije“. Pripremanje i izrada nacrtu zakona, uredba i drugih pravnih akata, koji se odnose na kulturu i umetnost, takođe su bili zadaci Komiteta. Komitetom je rukovodilo predsedništvo, čiji su članovi bili istaknuti umetnici i kulturni radnici toga doba.³¹

U ovom periodu rukovodeća uloga Komunističke partije u vlasti i upravi je ishodovala i stvaranjem aparata agitacije i propagande čiji je zadatak bio „da u rukama Partije i njenih propagandnih ustanova koncentriše 'posredno ili neposredno' celokupan politički, kulturni, prosvetni i naučni život kojim je trebalo da se rukovodi neposredno iz partijskih centara od centralnih, pokrajinskih ili nižih partijskih foruma. Agitprop aparat je trebalo da kanališe sve težnje stanovništva za kulturnim životom i da spreči svaku težnju ili pokušaj Partiji neprijateljskih elemenata da kulturni život potčine svojim interesima.“ (Dimić, 1988:36). S obzirom na to, Komitet je bio nadležan da usmerava i kontroliše celokupno umetničko stvaralaštvo u zemlji. Republička ministarstva prosvete (svih) republika bila su mu podređena. Veze jugoslovenskih umetnika sa kolegama i ustanovama u inostranstvu bile su takođe pod strogom kontrolom te ustanove. U nadležnosti Komiteta bili su još raspodela kadra u zemlji i pružanje materijalne pomoći umetnicima. Stoga

³⁰ Komitet je osnovan 8.2.1946. godine na osnovu ukaza Vlade FNRJ. Arhiv Jugoslavije, Prezidijum Narodne skupštine FNRJ (AJ-15) –3-56, Ukaz o osnivanju komiteta pri Vladi FNRJ od 8. 2. 1946. Istim ukazom osnovani su: Komitet za škole i nauku, Komitet za zaštitu narodnog zdravlja, Komitet za socijalno staranje i Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti. Komiteti su bili poseban oblik saveznih organa uprave, osnovan u društvenim delatnostima radi efikasnijeg rukovođenja. Navedeno prema: Hofman 2001

³¹ Među njima su bili Miroslav Krleža, Oskar Danon, Bojan Stupica, Meša Selimović, Ivo Andrić u Radovan Zogović.

je Komitet osnovao fond namenjen otkupu umetničkih dela, stipendiranju talentovanih stvaralaca, lečenje bolesnih umetnika i pomaganje umetničkih udruženja. (Hofman 2001: 43-44) Arhivska građa pokazuje da je Komitet poklanjao veliku pažnju umetničkom školstvu, majstorskim radionicama i muzičkim školama.³² Organizacionu strukturu Komiteta činilo je četiri odeljenja: Odeljenje za kulturu i umetnost (koje je koordinisalo i organizovalo poslove u vezi pozorišne, muzičke i likovne umetnosti, književnosti, muzeja i galerija, folkloru i plesa); Odeljenje za kulturne veze sa inostranstvom³³; Odeljenje za pravne i poverljive poslove koje je uglavnom obavljalo administrativne poslove; i Upravno – statističko odeljenje koje je prikupljalo i obezbeđivalo različite podatke od interesa za Komitet. Pod okriljem Komiteta delovale su i četiri područne ustanove: Jugoslovensko dramsko pozorište³⁴, Savezno privredno preduzeće „Jugoslovenska knjiga“, Zavod za autorsko-pravno posredništvo i Poslovnica za kulturno-umetničke priredbe.

Međutim, prema izveštaju Komisije državne kontrole „postojeća organizacija ustanove bila je primitivna. Nisu postojali saveti za pojedine umetničke grane, koji bi usmeravali rad, a nije postojao ni dugoročni plan rada Komiteta i njegovih organizacionih jedinica. Neke predviđene organizacione jedinice (referati za književnost, pozorište i folklor npr.) nisu bile popunjene odgovarajućim brojem službenika, dok neke aktivnosti važne za tadašnju kulturnu politiku, kao što su masovne manifestacije i narodno prosvetavanje, nisu ni predviđene postojećom organizacionom strukturom. Kao krupan nedostatak navedeno je nepostojanje posebne službe koja bi se bavila evidentiranjem, prikupljanjem i čuvanjem kulturnog blaga, kako bi ono bilo bliže 'najširim narodnim masama'. Petogodišnjim planom, usvojenim 1947. godine, predviđeni su obimni investicioni radovi, kao što su: izgradnja Državne opere, Moderne galerije i zgrade „Jugoslovenske knjige“, sa

³² Shodno tome, npr. u Srbiji je bila doneta „Uredba o školama za primenjenu umetnost“ (Sl. Glasnik NRS 20/49), a 1951. godine Vlada NRS je donela „Rešenje o stavljanju državnih majstorskih radionica majstora – vajara Tome Rosandića, majstora – slikara Mila Milunovića i majstora – slikara Đorđa Andrejevića – Kuna pod nadzor Saveta za prosvetu, nauku i kulturu Vlade NRS“ (Sl. Glasnik NRS 21/51).

³³ Na njegovom čelu je bio Meša Selimović. Ovo odeljenje je rukovodilo je radom kulturnih atašea FNRJ pri našim diplomatskim predstavništvima, organizovalo gostovanja naših stvaralaca i promociju njihovih dela u inostranstvu, te stranih kod nas.

³⁴ Osnovano „Uredbom o osnivanju Jugoslovenskog dramskog pozorišta“ (Sl. List FNRJ 65/47).

štamparijom. Prema izveštaju Komisije državne kontrole, Komitet nije raspolagao odgovarajućim kadrom sposobnim da nadzire i izvodi radove, te samim tim plan nije ispunjen.“ (Hofman 2001: 45) Stoga je juna 1948. godine sačinjen predlog nove organizacione strukture Komiteta sa pet odeljenja ali nije poznato da li je taj predlog zaživeo u praksi jer su 11.12.1948. godine Komitet za kulturu i umetnost i Komitet za škole i nauku objedinjeni u novoformiranom Ministarstvu za nauku i kulturu.

Međutim, ovo ministarstvo je bilo kratkog veka. Umesto njega, 1950. godine, formiran je Savet za nauku i kulturu Vlade FNRJ. Saveti su bili zamišljeni kao kolegijalna tela koja su koordinisala rad saveznih i republičkih organa uprave, te je Savet za nauku i kulturu rukovodio poslovima prosvete, nauke i kulture iz nadležnosti savezne uprave i koordinisao rad republičkih organa nadležnih za iste poslove. Radom saveta je rukovodio njegov predsednik Rodoljub Čolaković koji je imao rang ministra u Vladi FNRJ a pored njega Savet su činili ministri republika nadležni za resore prosvete i kulture kao i predsednik Komiteta za kinematografiju Vlade FNRJ. Na praktičnom nivou, Savet je pratio i usmeravao rad republičkih ustanova prosvete, nauke i kulture, zatim prikupljao i obrađivao statističke podatke iz ovih oblasti te rukovodio područnim ustanovama. Takođe, preko Saveta su uspostavljeni i održavani kontakti sa naučnim, obrazovno – vaspitnim i umetničkim ustanovama u inostranstvu i stranim kulturnim i naučnim radnicima. Vremenom, Savet je preuzeo i poslove ukinutih Komiteta za fiskulturu, Komiteta za kinematografiju te poslove u oblasti radiodifuzije koje je do marta 1952. godine vršila Direkcija za informacije. (Hofman 2006).

Donošenjem „Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti“ 1953. godine Savet za nauku i kulturu je ukinut. Njegove poslove je preuzelo Savezno izvršno veće (čl. 12 st. 1 alineja 8 „Zakona o sprovođenju Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti“ (Sl. list FNRJ 3/53). .

U okviru državne uprave, shodno članu 4 „Zakona o saveznom organima uprave“ iz 1956. godine, među sekretarijatima Saveznog izvršnog veća jeste i Sekretarijat za prosvetu i kulturu. Njegov delokrug je preciziran u članu 23 ovog Zakona: „Sekretarijat za prosvetu i kulturu vrši upravne poslove iz nadležnosti federacije u oblasti školstva, prosvete i kulture, održava veze sa odgovarajućim ustanovama i organizacijama drugih zemalja i međunarodnim organizacijama, učestvuje u pripremi međunarodnih sporazuma u toj oblasti i stara se o njihovom izvršenju, i vrši druge poslove iz nadležnosti federacije u oblasti školstva, prosvete i kulture, ukoliko pojedini od tih poslova nisu stavljeni u nadležnost drugih saveznih organa uprave. Sekretarijat za prosvetu je vršio poslove vezane za rukovođenje Državne arhive FNRJ, Bibliografskog instituta FNRJ, Saveznog zavoda za proučavanje školskih i prosvetnih pitanja, Saveznog instituta za zaštitu spomenika kulture i Saveznog zavoda za fizičku kulturu.

Regulacijom rada Saveznog izvršnog veća izvršenoj „Uredbom o organizaciji i radu Saveznog izvršnog veća“ (Sl. list FNRJ 20/58), predviđeno je da u njegovom okviru postoji Odbor za prosvetu i kulturu koji je pretresao pitanja iz ovih oblasti te Veću predlagao donošenje odgovarajućih zaključaka i mera; zatim pretresao nacрте zakona i drugih propisa i akata dostavljajući veću svoje mišljenje; predlagao Veću donošenje odgovarajućih akata i preduzimanje mera u vezi s pravom nadzora koje Veće vrši nad zakonitošću rada samostalnih saveznih organa uprave i samostalnih ustanova i organizacija. U ime Veća odbor je davao saglasnost na pravilnike i druge akte saveznih organa uprave i samostalnih ustanova i organizacija za koje je propisana saglasnost Veća. Odbor je, u okviru svog delokruga, mogao tražiti od saveznih organa uprave da pripreme nacрте pojedinih propisa i materijale po pitanjima iz delokruga odbora, i tražiti od njih izveštaje o izvršavanju saveznih zakona i drugih propisa.

Donošenjem Ustava SFRJ 1963. godine Savezno izvršno veće ostaje vrhovni organ uprave. Međutim, ono je poslove obavljalo u partnerstvu sa odborima koji su vršili poslove iz nadležnosti skupštine a u određenim oblastima društvenog i političkog života. Među njima je i Prosvetno-kulturno

veće (čl. 165, st. 1).³⁵ Ovo veće ravnopravno sa Saveznim izvršnim većem pretresa „pitanja od interesa za radne zajednice iz oblasti prosvete, nauke, umetnosti i drugih oblasti kulture, fizičke kulture, kao i druga pitanja iz tih oblasti, te donosilo zakone i druge akte u tim oblastima.“ (čl. 175). Za proučavanje predloga zakona i drugih akata i za pretresanje drugih pitanja iz svog delokruga sva veća, uključujući i Prosvetno-kulturno veće, mogla su obrazovati svoje odbore (čl. 207)³⁶.

Sredinom 1960-ih godina doneti su „Zakon o saveznoj upravi“ (Sl. list SFRJ 7/65) i „Zakon o saveznim organima uprave, saveznim savetima i saveznim organizacijama“ (Sl. list SFRJ 21/67, 50/69, 25/70). Među organima uprave ubrojani su sekretarijati i upravni saveti, među kojima je i Savezni savet za obrazovanje i kulturu (čl. 35, alineja 2) koji vrši poslove u oblasti obrazovanja, kulture, a zatim i fizičke kulture u školama (čl. 36).

Već na početku 1970-tih donet je „Zakon o organizaciji i delokrugu saveznih organa uprave i saveznih organizacija“ (Sl. list SFRJ 32/1971). U njemu, organi uprave su: sekretarijati, inspektorati, uprave, zavodi. Kultura je zastupljena u okviru Saveznog zavoda za međunarodnu, naučnu, prosvetno kulturnu i tehičku saradnju (čl. 20). „Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji i delokrugu saveznih organa uprave i saveznih organizacija“ (Sl. list SFRJ 21/1974) saveznim organima uprave dodaju se savezni komiteti sa zadatkom da vrše upravne, stručne i druge poslove u oblastima u kojima treba obezbediti saradnju, dogovaranje i usklađivanje rada sa odgovarajućim saveznim, republičkim i pokrajinskim organima uprave i samoupravnim i drugim organizacijama i zajednicama po pitanjima od zajedničkog interesa. Jedan od njih je i Savezni komitet za nauku i kulturu³⁷ u čijem su delokrugu razvoj nauke, tehnologije, obrazovanja i

³⁵ Ostala veća bila su: Privredno veće, Socijalno-zdravstveno veće i Organizacioni-političko veće kao veća delegata radnih ljudi u radnim zajednicama. Savezno veće činili su delegati građana u opštinama i republikama.

³⁶ U skladu sa čl. 203, st. 1, za razmatranje opštih pitanja politike i podnošenja predloga Skupštini o tim pitanjima, za proučavanje predloga zakona i drugih akata Skupštine, i za pretresanje drugih pitanja iz delokruga Saveznog veća obrazuju se stalni odbori Saveznog veća.

³⁷ Članove komiteta postavljalo je Savezno izvršno veće na predlog republičkih i pokrajinskih izvršnih veća iz reda funkcionera i radnika odgovarajućih republičkih i pokrajinskih organa, odnosno organizacija, kao i iz reda zainteresovanih saveznih organa i organizacija i odgovarajućih samoupravnih i drugih organizacija i zajednica i istaknutih društvenih, naučnih i stručnih radnika. Generalni direktor Saveznog zavoda za društveno planiranje

kulture i primenjivanje naučnih i tehničkih dostignuća u privredi i drugim oblastima, kao i na pitanja saradnje sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama u oblasti nauke, tehnologije, obrazovanja i kulture, osim poslova iz navedenih oblasti koji su stavljeni u delokrug drugog saveznog organa uprave ili savezne organizacije. Za potrebe Saveznog komiteta za nauku i kulturu stručne poslove je vršio i Savezni zavod za međunarodnu naučnu, prosvetno-kulturnu i tehničku saradnju a u okviru svog delokruga (čl. 12 alineja j).

Ovaj zakon je potom u nekoliko navrata menjan i dopunjavan da bi 1978. godine bio donet novi „Zakon o organizaciji i delokrugu saveznih organa uprave i saveznih organizacija“ (Sl. list SFRJ 22/1978). U njemu savezni organi uprave ostaju: Savezni sekretarijati, komiteti, uprave i inspektorati, dok su zavodi, direkcije, biro i savezne organizacije. Međutim, neki savezni komiteti su ukinuti a među njima je i Savezni komitet za nauku i kulturu (čl. 47). Poslove ovog Komiteta preuzeo je Savezni sekretarijat za pravosuđe i organizaciju savezne uprave (čl. 53, tačka 5). U ovom zakonu se među saveznim organizacijama nalazi i Savezni zavod za međunarodnu, naučnu, prosvetno-kulturnu i tehničku saradnju (čl. 30, tačka 4), koji je vršio stručne poslove koji se odnose na pripremanje i izvršavanje međunarodnih sporazuma o saradnji SFRJ sa drugim državama i međunarodnim organizacijama u oblastima za koje je ovaj zavod nadležan, dok je Arhiv Jugoslavije, prema čl. 45, vršio poslove koji se odnose na prikupljanje, preuzimanje, sređivanje, obradu, izučavanje, zaštitu i korišćenje arhivske građe saveznih organa uprave i na stručni nadzor nad radom saveznih organa u pogledu arhivske građe kojom raspolažu.

Do daljih izmena ovog zakona došlo je i tokom 1980-ih godina. S obzirom na izmene izvršene 1988. godine, Savezni sekretarijat za pravosuđe je postao Savezni sekretarijat za zakonodavstvo, pravosuđe i upravu (čl. 2, tačka 7). Međutim, u opisu njegovih poslova nema kulture, niti se kultura pominje kao delokrug drugih sekretarijata i komiteta.

član je po položaju Saveznog komiteta za društveno planiranje, a direktor Saveznog zavoda za međunarodnu naučnu, prosvetno-kulturnu i tehničku saradnju – Saveznog komiteta za nauku i kulturu (čl. 43 a).

Početak 1990-ih, tačnije 1993. godine ponovo se ustanovljavaju ministarstva kao savezni organi uprave. Među njima je i Savezno ministarstvo za prosvetu i kulturu. Ono je kao svoje savetodavno telo imalo Savet za prosvetu i kulturu³⁸ čiji je zadatak bio razmatranje svih značajnih pitanja iz delokruga ovog ministarstva. Posle 2000-te godine pa sve do okončanja savezne države 2006. godine, kultura nije bila u domenu nadležnosti saveznog nivoa vlasti.

Republički nivo uprave

Organizacija uprave na saveznom nivou reflektovala se na organizaciju državne uprave na republičkom nivou. Razvoj kulture (u užem smislu pojma) je na republičkom nivou predstavljao značajan aspekt rada organa vlasti i organa uprave. Iako je u pojedinim periodima dolazilo do razdvajanja i spajanja kulture sa drugim društvenim delatnostima (pre svega prosvete i nauke), pregled ovih organa govori o kontinuitetu staranja o obezbeđivanju kulturnog razvitka. Na nivou upravljanja, u NR Srbiji je 1950. godine „Rešenjem o prenosu poslova iz oblasti kulture i umetnosti iz Ministarstva prosvete na Ministarstvo za nauku i kulturu“ (Sl. glasnik NRS, br. 13/50) kultura je (sa naukom) izdvojena iz resora prosvete.³⁹

Kada je reč o organima vlasti, na nivou NRS, a kako stoji u članu 9 „Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Narodne Republike Srbije i republičkim organima vlasti“ (Sl. glasnik NRS 5/1953),

³⁸ Tačka 1 Odluke o obrazovanju Saveta za prosvetu i kulturu („SL. list SR Jugoslavije“, br.25/1993), a koja je doneta na osnovu Uredbe o obrazovanju saveznih ministarstava, drugih saveznih organa i saveznih organizacija, 1993. godine („Sl. list SRJ“, br. 25/1993)

³⁹ Iznos finansijskih sredstava koja se prenose sa Ministarstva prosvete na Ministarstvo za nauku i kulturu imala su biti utvrđena u sporazumu ministra finansija sa ministrom za prosvetu i ministrom za nauku i kulturu. U okviru istog sporazuma je bilo i pitanje prenosa službenika. Ministarstvo za nauku i kulturu je ovim rešenjem preuzelo pod svoje rukovodstvo niz ustanova sa celokupnim osobljem i inventarom. Reč je o: Akademiji likovnih umetnosti u Beogradu, Akademiji za primenjenu umetnost u Beogradu, Školi za primenjenu umetnost u Nišu, Muzičkoj akademiji sa muzičkom školom u Beogradu, Državnoj muzičkoj školi „Mokranjac“ u Beogradu, Državnoj muzičkoj školi „Stanković“ u Beogradu, Srednjoj baletskoj školi u Beogradu, Pozorišnoj školi u Nišu, Narodnom pozorištu u Beogradu, Pozorištu lutaka u Beogradu, Umetničkom muzeju u Beogradu, Etnografskom muzeju u Beogradu, Muzeju „Dositeja i Vuka“ u Beogradu, Poslovnici za kulturno-umetničke priredbe NRS u Beogradu, Narodnoj biblioteci u Beogradu, Ansambli narodnih igara u NRS u Beogradu, Zavodu za zaštitu i naučno proučavanje spomenika kulture u Beogradu sa Odeljenjem za zaštitu spomenika kulture u Novom Sadu; Državnom arhivu u Beogradu, Baletskoj školi u Nišu, Srednjoj bibliotekarskoj školi u Beogradu, Istorijskom muzeju u Beogradu.

republički organi vlasti (Narodna skupština NRS čiji je izvršni organ Izvršno veće) u svojim pravima i dužnostima između ostalog su imali da „uređuju pitanja od opšteg interesa za zajednicu iz oblasti prosvete, nauke, kulture, narodnog zdravlja i socijalne politike; obezbeđuju osnovne uslove za razvitak prosvete, nauke i kulture i za zaštitu narodnog zdravlja; staraju se o vršenju socijalnih službi“ (čl. 9 st. 1 alineja 2). Određene izvršne poslove vrše republički organi uprave prema smernicama i pod nadzorom Izvršnog veća.

Tada zapravo dolazi do ponovnog spajanja resora. Izvršno veće, čiji je rad bio regulisan „Uredbom o organizaciji i poslovanju Izvršnog veća“ (Sl. Glasnik NRS 16/54), imao je stalne odbore⁴⁰ među kojima je bio i Odbor za prosvetu i kulturu koji je ovlašćenja koja proističu iz delokruga stalnih odbora vršio prema Republičkom savetu za prosvetu i kulturu.

Republički savet za prosvetu i kulturu, tačnije njegov rad, bio je regulisan „Uredbom o organizaciji Republičkog saveta za prosvetu i kulturu“ (Sl. glasnik NRS 16/54). Prema toj Uredbi, savet je vršio poslove društvenog upravljanja od opšteg interesa iz oblasti prosvete i kulture.“ (čl. 1). U pitanju su određeni izvršni i upravni poslovi iz nadležnosti republičkih organa vlasti „koje se odnose na škole i druge prosvetne, vaspitne, naučne i kulturne ustanove, na nastavu, opštenarodno obrazovanje, predškolsko obrazovanje, fizičku kulturu i vanarmijsko obrazovanje i druge grane iz oblasti prosvete i kulture.“⁴¹

⁴⁰ Prema čl. 20 u okviru svog delokruga stalni odbori su: a) proučavali pitanja iz nadležnosti Veća i iznosili ih sa svojim predlogom pred Veće na pretresanje i odlučivanje; b) starali se o sprovođenju zakona i drugih akata Savezne narodne skupštine i Narodne skupštine NRS, Saveznog izvršnog veća, propisa i smernice Izvršnog veća i predlaže Veću mere za njegovo izvršenje; v) vršili su nadzor nad radom republičkih uprave i predlagali Veću ukidanje ili poništavanje propisa tih organa ako su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom; g) u okviru zakonom utvrdjenih prava i dužnosti Izvršnog veća predlagali su Veću ništenje odnosno ukidanje nezakonitih akata organa vlasti autonomnih jedinica, narodnih odbora, samoupravnih ustanova i privrednih organizacija, kao i preduzimanje drugih mera za koje je Veće ovlašćeno; d) predlagali Veću davanje saglasnosti odnosno potvrda na propise i druge akte koje donose republički državni sekretari, saveti i rukovodioci drugih samostalnih republičkih organa uprave, ustanove i narodni odbori, u slučajevima kada je saglasnost odnosno potvrda Izvršnog veća predviđena propisima.

⁴¹ U čl. 8 ove Uredbe precizirano da u obavljanju svojih zadataka Savet koristi inicijativu i saradnju prosvetnih i kulturnih ustanova, stručnih udruženja, naučnih društava i društvenih organizacija. Savet je mogao da organizuje i podstiče javne diskusije o prosvetnim, kulturnim i naučnim pitanjima, da vrši ankete, da saraduje u cilju izmene iskustava sa odgovarajućim organima, prosvetnih i kulturnim ustanovama i drugim republikama FNRJ, da održava u granicama određenim propisima veze sa kulturnim i prosvetnim ustanovama u inostranstvu i međunarodnim prosvetnim i kulturnim organizacijama (UNESKO) i dr. Savet je na svojim

U skladu sa saveznim „Zakonom o državnoj upravi“ u kome je kulturi pažnja posvećena u okviru odredbi koje se odnose na republičke savete⁴², republički „Zakon o državnoj upravi u Narodnoj Republici Srbiji“ (Sl. glasnik NRS 21/56) u čl. 25 među republičkim savetima navodi i Savet za kulturu. Izvršno veće je određivalo broj njegovih članova a njih su birale ustanove i stručne i društvene organizacije navedene u članu 29 Zakona.⁴³ Oblasti u kojima je za vršenje određenih izvršnih i upravnih poslova bio nadležan ovaj savet određene su u članu 34 Zakona - opšte prosvetivanje, fizička kultura i sport, radiodifuzne službe, film, izdavačka delatnost kao i u druge oblasti kulture i nauke⁴⁴.

Saveti su se osnivali i na nivou autonomnih jedinica APV i AKMO (čl. 44). Na nivou opština kao organi uprave u oblastima u kojima se primenjuje državno upravljanje su se takođe osnivali saveti (čl. 60), dok su se na nivou srezova osnivali sekretarijati među kojima je bio predviđen i Sekretarijat za prosvetu i kulturu (čl. 67).

Prateći ustavne promene iz 1963. godine, prema „Zakonu o organima uprave u Socijalističkoj Republici Srbiji“ (Sl. glasnik SRS 16/65) poslove državne uprave Republike Srbije vršili su republički organi: sekretarijati, saveti, zavodi, uprave, direkcije, komisije i inspektorati.⁴⁵ U, sa

sednicama mogao davati preporuke za rad samoupravnih ustanova, stručnih i društvenih organizacija po svim pitanjima iz oblasti prosvete i kulture.

⁴² U čl. 63 stoji da su saveti „izvršno – upravni organi koji se osnivaju u oblasti prosvete, kulture, narodnog zdravlja i socijalne politike kao i u drugim oblastima u kojima se primenjuje društveno upravljanje. Pored izvršnih poslova koji su im određeni zakonom, saveti vrše i upravne poslove iz nadležnosti narodne republike u odgovarajućoj oblasti. U vršenju upravnih poslova saveti imaju položaj, ovlašćenja i dužnosti državnih sekretarijata.“ Prema čl. 64 „Izvršne i određene upravne poslove iz nadležnosti saveta vrši kolegijalni organ (savet) a ostale upravne poslove sekretarijat saveta. Savet odlučuje o svim načelnim pitanjima i o poslovima društvenog upravljanja u oblasti za koju je osnovan, donosi propise i vrši druge poslove koji su stavljeni u njegov delokrug. Savet može davati smernice za rad sekretarijata.“ (i nastavlja se podle stavove 4, 5 i 6).

⁴³ Savez kulturno – prosvetnih društava Srbije, Srpska akademija nauka u Beogradu, Matica srpska u Novom Sadu, Udruženje univerzitetskih nastavnika i vanuniverzitetskih naučnih radnika, Udruženje književnika Srbije, Udruženje dramskih umetnika Srbije, Udruženje likovnih umetnika Srbije, Udruženje muzičkih umetnika Srbije, Udruženje filmskih umetnika Srbije i Centralni komitet Narodne omladine Srbije.

⁴⁴ Savet je, prema st. 2 ovog člana, vršio prava i dužnosti određene čl. 46 „Zakona o državnoj upravi“ (što se zapravo odnosi na vršenje osnivačkih prava) prema Državnoj arhivi Narodne Republike Srbije, Zavodu za zaštitu i proučavanje spomenika kulture i prema Zavodu za zaštitu i proučavanje prirodnih retkosti.

⁴⁵ Sekretarijati su vršili poslove u jednoj ili više grana, tj. oblasti uprave; saveti su vršili stručne, upravne i druge poslove uprave; zavodi su vršili poslove proučavanja i obrade stručnih pitanja iz određene oblasti državne uprave, pripremali materijale za potrebe republičkih organa, kao i vršili određene upravne i druge poslove iz te oblasti, a mogu da proučavaju pitanja i pripremaju materijale i za potrebe radnih i drugih organizacija u oblasti državne uprave za koje su obrazovani; uprave su vršile određene upravne poslove koji zahtevaju

njim usklađenim zakonom, „Zakonu o republičkim organima uprave“ (Sl. glasnik SRS 16/65), među republičkim organima uprave je i Republički sekretarijat za kulturu (čl. 2, tačka 5). On vrši poslove koji se odnose na: bibliotekarstvo, arhivsku i muzejsku službu, zaštitu spomenika kulture i zaštitu prirode; pozorišnu, muzičku, likovnu i primenjenu umetnost; film, radio i televiziju; izdavačku i novinsku delatnost; zadužbine; kulturno-prosvetnu i kulturnozabavnu i druge delatnosti u oblasti kulture; prati materijalne uslove rada i razvoj mreža ustanova u oblasti (član 8).

Međutim, prema „Zakonu o republičkim organima uprave i organizacijama koje vrše poslove od interesa za Republiku“ (Sl. glasnik SRS 18/1967) poslove pomenutog Republičkog sekretarijata za kulturu preuzeo je Republički sekretarijat za obrazovanje i kulturu (čl. 2, tačka 4). On je vršio poslove državne uprave u sferi obrazovanja i vaspitanja u školama svih stupnjeva, u predškolskim ustanova, školama za obrazovanje odraslih, centrima za obrazovanje radnika, radničkim i narodnim univerzitetima i domovima učenika i studenata, stručnog obrazovanja u radnim organizacijama, bibliotečku, arhivsku i muzejsku službu, zaštitu spomenika kulture i zaštitu prirode, pozorišnu, muzičku i likovnu umetnost, fizičku kulturu, film, radio i televiziju, izdavačku i novinsku delatnost, zadužbine, informacije (čl. 6). U izmenama i dopuna ovog zakona (Sl. glasnik, SRS 52/1969) Sekretarijat za obrazovanje i kulturu dobija i nadležnost nauke, pa postaje Sekretarijat za obrazovanje, nauku i kulturu, dobivši još neke poslove u nadležnost, kao npr. kulturnu saradnju sa inostranstvom (čl. 1 st. 1 i čl. 4).

Početakom 1970-tih godina „Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o republičkim organima uprave i organizacijama koje vrše poslove od interesa za Republiku“ (Sl. Glasnik SRS 51/71), ponovo se osniva Sekretarijat za kulturu (čl. 1 st. 2, tačka 5) koji je preuzeo svršene i nesvršene

posebno organizovanu službu i samostalnost u radu. Za proučavanje pojedinih pitanja, izradu propisa, davanje mišljenja i predloga mogu se u republičkim organima uprave obrazovati stručne komisije ili stručni saveti – čl. 87), direkcije, komisije i inspektorati. Svi ovi organi su izveštaje podnosili Izvršnom veću (čl. 96) koje je i vršilo nadzor nad njihovim radom (čl. 78).

predmete u vezi s poslovima iz delokruga Republičkog sekretarijata za obrazovanje, nauku i kulturu (čl. 14).⁴⁶

Tokom 1980-tih u zakonima koji se odnose na organizaciju republičke uprave⁴⁷ smenjuju se nazivi organa (komitet - sekretarijat – komitet – sekretarijat) ali se delokrug se nije suštinski menjao: vršenje poslova uprave u domenu književnog, muzičkog, likovnog i druga umetnička i kulturna stvaralaštva; zaštite kulturnih dobara; bibliotečke, izdavačke, scensko-umetničku i kinematografsku delatnost; zadužbine; fondacije i fondove; međunarodnu saradnju u oblasti kulture. Izmena izvršena „Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji republičke uprave“ iz 1986. godine podrazumevala je brisanje poslova međunarodne saradnje.

Po donošenju Ustava Republike Srbije (Sl. glasnik RS 1/1990), već na samom početku poslednje decenije 20. veka, umesto nekadašnjih republičkih sekretarijata, poslove državne uprave obavljaju ministarstva i organi uprave u sklopu ministarstava.⁴⁸ Shodno tome, Republički sekretarijat za kulturu je nastavio sa radom kao Ministarstvo kulture (čl. 30, tačka 11 „Zakona o ministarstvima“). Ono obavlja poslove koji se odnose na: razvoj i unapređivanje kulture; zaštitu kulturnih dobara; zaštitu autorskih prava; zadužbine i druge propisane poslove (čl. 21). Za obavljanje poslova Ministarstva kulture važno je bilo donošenje „Zakona o delatnostima od opšteg interesa u oblasti kulture“ (Sl. Glasnik RS 49/92) kao i posebnih zakona kao što su „Zakon o samostalnom obavljanju umetničke ili druge delatnosti u oblasti kulture“ (Sl. Glasnik RS 39/93 i 42/98) i (novi) „Zakon o kulturnim dobrima“ (Sl. Glasnik RS 71/94).

⁴⁶ Ovim zakonom poslovima državne uprave koje vrši Republički sekretarijat za kulturu, koji se odnose na pozorišnu, muzičku i likovnu umetnost, film biblioteku, arhivsku i muzejsku službu, zaštitu spomenika kulture, izdavačku delatnost, dodaje se kulturna saradnja sa inostranstvom (čl. 6)

⁴⁷ „Zakon o organizaciji republičke uprave“ (Sl. Glasnik SRS 19/1982); „Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji republičke uprave“ (Sl. Glasnik SRS 14/1986), „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji republičke uprave“ (Sl. Glasnik SRS 16/1988), „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji republičke uprave“ (Sl. Glasnik SRS 53/1989)

⁴⁸ Videti čl. 1 st. 1 „Zakona o ministarstvima“ (Sl. glasnik RS 7/1991)

Kako je posebno naglašeno u ustavima (saveznom i republičkom) iz 1963. godine, skupštine, kao nosioci vlasti, imale su svoje odbore i veća koja su neposredno saradivala sa izvršnim većima, kao vrhovnim organima uprave. Skupštinski odbori razmatraju opšta pitanja politike, prate i razmatraju izvršavanje zakona i drugih mera, a mogu i sami da pripremaju predloge zakona i drugih akata i da ih podnose skupštinskim većima (čl. 14 - 15 Privremenog poslovnika Republičkog veća Skupštine SR Srbije, (Sl. Glasnik SRS 28/1963). Među odborima 1963. je Odbor za prosvetno-kulturna pitanja (čl. 17, tačka 8).

U poslovniku Supštine SR Srbije iz 1964. postoji zakonodavno-pravna komisija koja razmatra predloge zakona i drugih akata i podnosi svoje mišljenje nadležnom veću pre nego što otpočne rasprava u veću (član 166). Odbor za prosvetno-kulturna pitanja ostaje i u 1964. godini. Poslovníkom iz 1974. su to Odbor za kulturne delatnosti⁴⁹ i Odbor za izdavačku delatnost i sredstva masovnih komunikacija⁵⁰ (član 6, tačke 4 i 5 Poslovnika Prosvetno-kulturnog veća Skupštine SR Srbije, (Sl. glasnik SRS 19/1971). Već iste godine novim Poslovníkom Republičkog veća Skupštine SR Srbije (Sl. glasnik SRS 24/1971) za kulturu je nadležan Odbor za obrazovanje, nauku i kulturu (čl. 11, tačka 8) koji razmatra pitanja i u oblasti fizičke i tehničke kulture, izdavačke delatnosti (tačka 20).

U Poslovníku od 1974. godine Veće udruženog rada i Društveno-političko veće pretresaju i odlučuju o pitanjima u različitim domenima uključujući i kulturu, umetnost, zaštitu i korišćenje spomenika kulture, istorijske građe i drugog kulturno-istorijskog nasleđa (član 150, Poslovnika Skupštine SR Srbije, (Sl. glasnik SRS 42/1974). Oba ova veća imaju odbore koji se bave kulturom - Veće udruženog rada ima Odbor za kulturu i sredstva javnog informisanja (član 57, tačka 10 Poslovnika o radu Veća udruženog

⁴⁹ Odbor za kulturne delatnosti razmatra i proučava stanje i probleme u oblasti kulture, a posebno pitanja samoupravnih i društveno-ekonomskih odnosa u ovoj oblasti, prati i razmatra pitanja razvoja materijalne osnove za uspešnu delatnost u oblasti umetnosti i drugih oblasti kulture, kao i druga pitanja od interesa za radne ljude i radne zajednice u ovoj oblasti (član 10 Poslovnika).

⁵⁰ Odbor za izdavačku delatnost i sredstva masovnih komunikacija prati i proučava stanje i probleme u oblasti izdavačke delatnosti, štampe, radija, televizije, kinematografije, kinofikacije i drugih sredstava informacija, kao i pitanja daljeg razvoja i unapređenja ovih oblasti, posebno prati razvoj samoupravnih i društveno-ekonomskih odnosa u ovim oblastima, kao i druga pitanja od društvenog interesa (član 11 Poslovnika).

rada, Sl. glasnik SRS 42/1974) koji razmatra pitanja iz kulture, tehničke i fizičke kulture i javnog informisanja (član 67), a Društveno - političko veće Odbor za obrazovanje, nauku i kulturu (član 31, tačka 6), koji prati pitanja iz ovih oblasti uključujući i informisanje i štampu, radio-televiziju (čl. 37 Poslovnika o radu Društveno - političkog veća (Sl. Glasnik SRS 42/1974)).

Prema Poslovniku Veća opština iz 1980. godine (Sl. glasnik SRS 51/1980) postoji Odbor za društvene delatnosti (član 44, tačka 5) u okviru kog pretresa i razmatra pitanja iz kulture (član 49), dok Društveno političko veće ima Odbor za obrazovanjem, nauku i kulturu (član 38, tačka 4 Poslovnika o radu Društveno -političkog veća, (Sl. glasnik SRS 51/1980) identičnih nadležnosti kao i u prethodnom poslovniku o radu ovog veća.

Prema poslovnici ma veća (Veća udruženog rada Skupštine SR Srbije, Veća opština SR Srbije i Društveno – političkog veća SR Srbije, svi objavljeni u Sl. glasniku SRS 53/1989), Veće opština Skupštine SR Srbije nije imalo poseban odbor za kulturu već Odbor za društvene delatnosti, dok su Veće udruženog rada Skupštine SR Srbije i Društveno – političko veće Skupštine SR Srbije među svojim radnim telima imali Odbor za prosvetno-kulturna pitanja⁵¹, odnosno Odbor za obrazovanje, nauku i kulturu⁵².

Ustanove kulture i delatnosti u oblasti kulture

U odnosu na organe vlasti koji predstavljaju donosioc e odluka, stoje ustanove kulture koje su svoju delatnost obavljale sa različitom misijom a u odnosu na opšte društvene ciljeve postavljene u različitim periodima razvoja socijalističkog društva. Shodno svojoj poziciji, organi vlasti su donosili odluke o njihovom osnivanju i ukidanju i da kao njihovi osnivači imaju odgovornost za omogućavanje njihovog delovanja kroz finansiranje (redovne delatnosti ustanova) i zapošljavanja i usavršavanje kadrova.

⁵¹ Zadatak ovog Odbora bio je da razmatra pitanja vaspitanja i obrazovanja; nauke; tehničke i fizičke kulture; izdavačke i filmske delatnosti.

⁵² Ovaj odbor je pored pitanja u oblastima koje sadrži u svom nazivu, razmatrao i načela i opšte uslove u pogledu organizovanja i rada organizacija udruženog rada koje vrše delatnosti od posebno društvenog interesa i SIZ-ova i drugih oblika samoorganizovanja u navedenim oblastima

U posleratnom periodu njihovo osnivanje najpre je bilo regulisano „Uredbom o osnivanju i radu ustanova kulturno – prosvetnih ustanova“ iz 1949. godine (Sl. list FNRJ 107/49) koja je propisivala obaveze osnivača poput: izrade pravila ustanove, prijavljivanja osnivanja i prestanka ustanove u povereništvu za prosvetu izvršnog odbora narodnog odbora sreza ili grada, kao i dužnosti državnih organa poput odobravanja rešenja o osnivanju i pravila ustanove, imenovanja rukovodećih organa, i sl. Posle donošenja ustavnih zakona kojima je samoupravljanje učvršćeno kao osnov društvenog i državnog uređenja, samo osnivanje i rad ustanova, uključujući i ustanove kulture, u propisima je modifikovano. „Osnovnom uredbom o ustanovama sa samostalnim finansiranjem“ (Sl. list FNRJ 18/52) regulisane su procedure osnivanja ustanova ali se za razliku od Uredbe iz 1949. godine kao osnivači navode samo izvršni organi vlasti mada su kolektivi, društvene organizacije i građani mogli dati predlog za osnivanje ustanove (čl. 11 stav 1).

U navedenim uredbama pa do donošenja „Osnovnog zakona o ustanovama“ 1965. godine suštinski važne izmene su se odnosile na samo upravljanje ustanovama. Ovom prvom uredbom, postojala podeljena odgovornost za upravljanje ustanovama između organa uprave (kao osnivača) i neposrednih rukovodilaca (saveta, direktora/upravnika koje su imenovali osnivači, a u svom radu se rukovodili i potrebama struka koje su iznosili predstavnici stručnih odnosno naučnih veća i drugih zaposlenih). Vremenom i postepeno, dolazi do redefinisanja prava i dužnosti organa upravljanja kako onih koje su (u većini činili predstavnici osnivača – saveti i potom upravni odbori) tako i onih koji su neposredno rukovodili ustanovama (direktor/upravnik, stručna i naučna veća itd.). Uredbom iz 1952. godine su (re)definisani organi upravljanja i to kolektivni (ekvivalent upravnog odbora) i individualni (starešina administracije, upravnik ili direktor) sa njihovim nadležnostima (što se prevashodno odnosi na kolektivni organ upravljanja) i dužnostima (što se odnosi na individualne organe upravljanja, starešinu administracije, direktora ili upravnika).

Na republičkom nivou savezna Uredba je pretočena u „Zakon o upravljanju kulturno-prosvetnim, umetničkim i naučnim ustanovama“ (Sl. glasnik NRS 57/1955). Neposredno upravljanje je bilo povereno organima

koji su se obrazovali u samoj ustanovi (rukovodilac, savet, eventualno (ako delatnost nalaže) stručno, umetničko ili naučno, veće) ali su određena prava i dužnosti imali i državni organi. Organi ustanove su izrađivali statut svoje ustanove dok su državni organi statute potvrđivali odnosno davali saglasnost na statut i imenovali članove saveta ustanove. U skladu sa propisima koji su se odnosili na ustanove sa samostalnim finansiranjem, državni organi su bili dužni da učestvuju u obezbeđivanju dela finansijskih sredstava za rad ustanova, dok su većinu sredstava obezbeđivale same ustanove naplaćujući naknade za svoje usluge. Zakonodavac je pažnju posvetio pitanju javnosti rada, tj. ustanove su bile dužne da svoj rad čine dostupnim javnosti – da, prema karakteru svoje delatnosti, obaveštavaju građane i organizacije o svom radu i to kako na zahtev građana i organizacija tako i kroz (makar) godišnje izveštaje o radu koji su se podnosili na zborovima birača, na skupovima zainteresovanih građana i predstavnika zainteresovanih organizacija ili na druge pogodne načine (čl. 14). Osnivač je bio dužan da obezbedi sredstva za osnivanje i početak rada ustanove.

Prema „Osnovnom zakonu o ustanovama“ (Sl. list FNRJ 05/1965) ustanove sa zadacima da obavljaju delatnosti u oblasti obrazovanja i vaspitanja, naučnoistraživačkog rada, kulture, fizičke kulture, zdravstva, socijalnog osiguranja i socijalne zaštite mogle su osnivati društveno – političke zajednice, mesne zajednice, radne ili druge samoupravne organizacije, udruženja građana i građani, ali i dve ili više društveno – političke, radničke ili druge organizacije. Zakon je naglašavao učešće članova radne zajednice u upravljanju ustanovom a samoupravljanje radnih ljudi u ustanovi se vršilo na takav način da oni na svakom stupnju i u svim delovima radnog procesa odlučuju o pitanjima rada, o uređivanju međusobnih radnih odnosa, i drugim važnim pitanjima za poslovanje ustanove. Ustanove su samostalno donosile svoje planove i programe rada i razvoja, u skladu sa normativima i programima stručnog rada utvrđenih na osnovu zakona i vodeći računa o ciljevima radi kojih su osnovane. U skladu sa ovim zakonom je i republički „Zakon o upravljanju ustanovama u oblasti kulture“ (Sl. glasnik SRS 1/1969) koji pod ustanovama u oblasti kulture podrazumeva: biblioteke, arhive, muzeje, galerije, kinoteke, zavode za

zaštitu spomenika, pozorišta i druge scensko-umetničke organizacije, filharmonije, domove kulture, radničke univerzitete, kulturno-propagandne centre, koncertne poslovnice i agencije, kinematografske i izdavačke organizacije i druge osnovane za vršenje jedne ili više delatnosti u kulturi (festivali, smotre i dr) koje su od posebnog društvenog interesa (čl. 2 st. 2). Ustanovama upravljaju radna zajednica upravljanja i organi upravljanja: savet, direktor / upravnik ustanove i stručno, odnosno umetničko veće, dok su festivali i smotre mogli da kao organ upravljanja imaju umetnički savet (čl. 3). Takođe, za odlučivanje o poslovanju ustanove može se formirati i upravni odbor (čl. 4 st. 2). U upravljanju učestvuju i zainteresovani građani i predstavnici zainteresovanih organizacija i društvene zajednice kroz rad saveta (čl. 7 st. 3). Dok savet ustanove obavlja poslove koji su u domenu opšteg upravljanja ustanovom, stručni savet se bavi delom upravljanja koja se tiče programske, stručne / umetničke komponente rada ustanove (čl. 9 i 11).

Shvatanje da ustanove ali i kulturne delatnosti uopšte predstavljaju opšti društveni interes naglašeno je i u samom nazivu zakona donetog 1974. godine „Zakon o ostvarivanju posebnog društvenog interesa u organizacijama udruženog rada koje obavljaju kulturne delatnosti“ (Sl. glasnik SRS 19/1974). Donošenjem ovog zakona prestao je da važi gore pomenuti zakon iz 1969. godine a razlika se ogleda u tome što ustanove postaju organizacije udruženog rada (OUR). Novina u odnosu na prethodni je ta što se radi ostvarivanja posebnog društvenog interesa u OUR-ima u kulturi obrazuje programski savet (čl. 7) u čiji sastav ulaze članovi radne zajednice / zbor radnih ljudi OUR-a i predstavnici osnivača (član 8). Programski savet je bio nadležan za donošenje plana i programa rada ustanove, ocenjivanje njihovog ostvarivanja, te je učestvovao u imenovanju i razrešenju poslovnih organa u tim OUR-ima (čl. 10). Kao takav, on je zapravo napravio objedinjavanja odredbi iz ranijih zakona koje su se odnosile na samo upravljanje ustanovama, a koje i danas predstavljaju okosnice institucionalnog ostvarivanja kulturnih delatnosti. Naime, programski savet ustanova je i u potonjem „Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o ostvarivanju posebnog društvenog interesa u organizacijama udruženog

rada koje obavljaju kulturne delatnosti“ (Sl. glasnik SRS 53/1977), kao i u „Zakonu o ostvarenju posebnog društvenog interesa u oblasti kulture“ (Sl. glasnik RS 46/1986) ostao ključna instanca za ostvarivanje opšteg interesa kroz rad ustanova kulture. Izmene iz 1977. godine odnosile su se na to da o uslovima sticanja dohotka i poslovanju odlučuju radni ljudi u organizacijama OUR-a sa radnicima i korisnicima njihovih usluga u SIZ-ovima kulture (član 2). Zakon iz 1986. godine je zapravo proširio zadatke programskog saveta.⁵³ Takođe, poseban društveni interes se ostvaruje i kroz davanje saglasnosti programskog saveta na određene akte OUR-a, utvrđivanjem uslova za izbor lica odgovornog za program pojedinih OUR-a (urednik programa – umetnički rukovodilac) i obezbeđivanjem neposrednog uticaja javnosti (korisnika usluga i zainteresovanih organa i organizacija na utvrđivanje i ostvarivanje programske politike OUR-a u oblasti kulture (čl. 4 st. 2 tačke 1 - 3). Programski savet čine radnici OUR-a, odnosno članovi radne zajednice, i predstavnici osnivača, korisnika usluga, društveno-političkih organizacija i drugih društvenih organizacija, kao i drugih zainteresovanih samoupravnih organizacija i zajednica (čl. 6).

Sam rad ustanova od početka 1990-tih regulisan je „Zakonom o javnim službama“ (Sl. glasnik RS 42/1991) a to je nastavljeno i do sredine druge decenije 21. veka.⁵⁴ Međutim, donošenje „Zakona o kulturi“ 2009. godine⁵⁵ je u stvari vratilo mehanizme upravljanja ustanovama iz ranijih perioda te su u čl. 33 kao organi ustanove određeni direktor, nadzorni odbor i upravni odbor. Njihovi konkretni zadaci su potom razrađeni u čl. 34 – 39 (koji se odnose na direktore odnosno vršioce dužnosti direktora), čl. 41 – 49 (koji se odnose na upravni odbor ustanova koji se definiše kao osnovni organ upravljanja ustanovom) te čl. 45 – 48a (koji se odnose na nadzorni odbor čiji

⁵³ Te je on davao mišljenje o različitim pitanjima u domenu upravljanja, od programske politike i procene njene ostvarenosti i predloga planova, namene i racionalnog korišćenja finansijskih sredstava, pa sve do uslova pružanja usluga korisnicima i međunarodne saradnje (član 10). Dodatno, u organizaciji zaštite kulturnih dobara, (pr)ocenuje obrađenost i zaštićenost kulturnih dobara (konzervacije, restauracije i dr), ocenu o programima izlaganja u inostranstvu i prikazivanju stranih izložbi, kao i mišljenje u samoupravnim opštim aktima kojima se uređuju uslovi korišćenja kulturnih dobara (čl. 11, tačka 2).

⁵⁴ Videti: „Zakon o javnim službama“ Sl. glasnik RS 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. zakon

⁵⁵ Ovde su obzir uzete odredbe „Zakona o izmenama i dopunama zakona o kulturi“ iz 2016. godine (Sl. Glasnik RS 13/2016)

su zadaci da vrše nadzor nad poslovanjem ustanove. U konsultacijama koje je Ministarstvo kulture i informisanja tokom 2016. godine izvršilo zarad usaglašavanja statuta ustanova sa „Zakonom o izmenama i dopunama zakona o kulturi“ naglašena je obaveza da ustanova ima i umetnički odnosno stručni savet.

Opšti interes u kulturi definisan „Zakonom o delatnostima od opšteg interesa u oblasti kulture“ (Sl. glasnik RS 49/1992) odnosio se na kulturno nasleđe (zaštita, korišćenje i prezentaciju kulturnih dobara upisanih u Listu svetske kulturne baštine i kulturnih dobara od izuzetnog i od velikog značaja, kao i rad niza republičkih i pokrajinskih ustanova kulture od kojih su i one koje se bave zaštitom, čuvanjem i prezentacijom kulturnih dobara, potom zaštita i korišćenje dela programa kulturnih dobara i bibliotečkog materijala patrijaršijske biblioteke i muzeja u Beogradu, kao i manastirskih riznica, a zatim i na zaštita, korišćenje i prezentacija kulturnih dobara i kulturne aktivnosti srpskog naroda koji živi izvan Republike Srbije, izgradnja jedinstvenog informacionog sistema u oblasti zaštite kulturnih dobara, rad republičkih umetničkih udruženja, naučno-istraživački rad u kulturi, programi talentovanih mladih umetnika i vrhunskih stvaralaca u oblasti umetnosti i kulture, objavljivanje kapitalnih izdanja, itd.

U „Zakonu o kulturi“, donet 2009. godine⁵⁶ u čl. 6, data je opširnija definicija opšteg interesa u kulturi koja je dodatno dopunjena „Zakonom o izmenama i dopunama zakona o kulturi“.⁵⁷ Opšti interes se ostvaruje iz

⁵⁶ Donošenju ovog zakona su prethodila javna saslušanja održana pred Odborom za kulturu Narodne skupštine održana 28. 05. i 9. 06. 2009. godine. O ovome detaljnije videti: Vukanović 2013 doktorska disertacija.

⁵⁷ Prema čl. 6 „Zakona o izmenama i dopunama zakona o kulturi“ donetim 2016. godine tako da obuhvata: 1) stvaranje mogućnosti za intenzivan kontinuiran i usklađen kulturni razvoj; 2) stvaranje uslova za razvoj i podsticanje savremenog kulturnog i umetničkog stvaralaštva; 3) otkrivanje, prikupljanje, istraživanje, dokumentovanje, proučavanje, vrednovanje, zaštitu, očuvanje, predstavljanje, interpretaciju, korišćenje i upravljanje kulturnim nasleđem; 4) finansiranje tekućih rashoda i izdataka i ostvarivanje programa ustanova kulture čiji je osnivač Republika Srbija; 5) programe i projekte ustanova kulture, udruženja u kulturi i drugih subjekata u kulturi koji svojim kvalitetom doprinose razvoju kulture i umetnosti; 6) otkrivanje, stvaranje, proučavanje, očuvanje i predstavljanje srpske kulture i kulture nacionalnih manjina u Republici Srbiji; 7) obezbeđivanje uslova za dostupnost kulturnog nasleđa javnosti; 7a) obezbeđivanje uslova za dostupnost kulturnih sadržaja; 8) istraživanje, očuvanje i korišćenje dobara od posebnog značaja za kulturu i istoriju srpskog naroda, koja se nalaze van teritorije Republike Srbije; 9) podsticanje i pomaganje kulturnih izraza koji su rezultat kreativnosti pojedinaca, grupa i društava Srba u inostranstvu; 10) podsticanje, unapređenje i stvaranje uslova za razvoj međunarodne kulturne saradnje; 10a) stvaranje uslova za slobodan protok i

budžeta Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. To predstavlja razliku u odnosu na prethodni „Zakon o delatnostima od opšteg interesa u oblasti kulture“ iz 1992. godine prema kome su se sredstva za ostvarivanje opšteg interesa u oblasti kulture obezbeđivala (samo) iz budžeta Republike Srbije (čl. 3 st. 1) mada su se mogla obezbediti i iz budžeta opštine / grada, kao i (za posebne potrebe) samodoprinosom, ustupanjem autorskih prava i od legata i drugih poklona (čl. 10).⁵⁸

Odredbe koje se odnose na načine na koje se opšti interes u kulturi ostvaruje (prevashodno iz budžeta / javnih fondova) čine neophodnim da se rasvetle i pitanja finansiranja kulture u prošlosti.

Finansiranje kulture

U periodu posle 2. svetskog rata, tačnije 1950. godine, finansiranje kulture se zasnivalo na fondovima koji su se osnivali na svim instancama vlasti kao i na nivou samih ustanova. Cilj osnivanja fondova bio je da bi se unapređivao kvalitet rada aktera (reflektujući se i na kvalitet usluga koje

razmenu kulturnih izraza i sadržaja; 10b) podsticanje inovativnosti i kreativnosti u kulturi; 11) podsticanje stručnih i naučnih istraživanja u kulturi; 12) sprovođenje i unapređivanje edukacije u oblasti kulture; 13) podsticanje primene novih tehnologija u kulturi; 13a) podsticanje procesa digitalizacije i razvoja digitalne istraživačke infrastrukture u oblasti zaštite kulturnog nasleđa i umetnosti; 14) izgradnja jedinstvenog bibliotečko-informacionog sistema i matične funkcije u bibliotečkoj delatnosti; 15) izgradnja i unapređenje jedinstvenog informacionog sistema u oblasti zaštite kulturnog nasleđa; 15a) izgradnja i unapređenje mreže ustanova u oblasti zaštite kulturnog nasleđa; 16) podsticanje mladih talenata u oblasti kulturnog i umetničkog stvaralaštva; 17) stvaranje uslova za podsticanje samostalnog kulturnog i umetničkog stvaralaštva; 18) podsticanje amaterskog kulturnog i umetničkog stvaralaštva; 19) podsticanje dečijeg stvaralaštva i stvaralaštva za decu i mlade u kulturi; 20) podsticanje kulturnog i umetničkog stvaralaštva osoba sa invaliditetom i dostupnosti svih kulturnih sadržaja osobama sa invaliditetom; 21) regulisanje i podsticanje tržišta umetničkih dela, sponzorisanja, mecenarstva i donatorstva u kulturi; 21a) podsticanje razvoja kreativnih industrija; 21b) podsticanje kulturnog i umetničkog stvaralaštva društveno osetljivih grupa; 21v) podsticanje međuresorne saradnje institucija kulture sa relevantnim činiocima iz drugih oblasti (turizam, nauka, ekonomija i t.sl.); 22) druga pitanja utvrđena zakonom kao opšti interes u oblasti kulture.

⁵⁸ U čl. 10 su konkretizovane potrebe. Reč je o: 1) zaštita značajnih kulturnih dobara; 2) bibliotečka delatnost; 3) umetničko stvaralaštvo; 4) međunarodna kulturna saradnja; izgradnja, rekonstrukcija i održavanje objekata ustanova kulture u kojima se ostvaruju potrebe kulture u opštini, odnosno gradu; 6) obezbeđivanje uslova za rad samostalnih umetnika; 7) manifestacije i jubileji u oblasti kulture od značaja za opštinu; 8) razvoj kulturno-umetničkog amaterizma i 9) rad, održavanje i ostvarivanje programa ustanova kulture od značaja za opštinu, odnosno grad (muzej, arhiv, zavod, biblioteka, pozorište, muzičko-scenska ustanova, kulturno-prosvetna zajednica, dom kulture, dom omladine, kulturni centar, narodni i radnički univerzitet i druge organizacije).

pružaju i na kvalitet znanja i iskustava onih koji usluge pružaju) i realizovali zahtevniji poduhvati koji su zahtevali veća sredstva od onih predviđenih za redovno obavljanje delatnosti ustanova i udruženja.

Na saveznom nivou 1950. godine doneta je „Uredba o fondu za kulturno – prosvetni rad“ (Sl. list FNRJ, br. 42/50) „u cilju razvijanja i unapređivanja kulturno - prosvetnog rada, fiskulturnog rada i narodne tehnike među radnicima i službenicima“. Sredstva su se ostvarivala doprinosima iz ostvarene dobiti privrednih preduzeća koja je planirana kao dobit kao i iz dobiti ostvarene na tržištu (čl. 2 stav 1). Po donošenju „Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja i savezним organima uprave“ Vlada FNRJ je „Zakonom o ovlašćenju Vladi FNRJ za osnivanje društvenih fondova“ (Sl. list FNRJ 17/52) imala ovlašćenje da do donošenja zakona o fondovima osniva fondove za ostvarivanje zadataka u granama pod društvenom upravom (među kojima je i kultura) te da u tom smeru donosi propise koji se odnose na upotrebu tih sredstava.

Fond za unapređivanje kulturnih delatnosti je osnovan 1954. godine „Zakonom o porezu na prihode od autorskih prava i o Fondu za unapređivanje kulturnih delatnosti“ (Sl. list FNRJ, br. 31/1954). U strukturi Fonda grō sredstava se obezbeđivao iz prihoda ostvarenih naplatom poreza na prihode od autorskih prava ali su u sredstvima fonda učestvovala i sredstva ostvarena poklonom, donacijama, kao i kamatama na sredstva uloženih u banci. Po odbitku sredstava usmerenih za socijalno osiguranje umetnika (prikupljenih kroz naplatu poreza na dohodak od autorskih prava), ostatak se usmeravao u Fond za unapređivanje kulturnih delatnosti. Najmanje 75% se raspoređivalo u republički fond za unapređivanje kulturnih delatnosti a najviše 25% u savezni fond za unapređivanje kulturnih delatnosti. Takođe, precizirani su postoci učešća pokrajine kako u saveznom tako i u republičkom fondu.⁵⁹ Sredstva saveznog fonda su se mogla upotrebiti za međurepubličke i međunarodne kulturne i naučne manifestacije, za unapređivanje umetničkih delatnosti svih struka umetnosti, kao i za druge potrebe od opšteg značaja. Nešto kasnije je upravljanje ovim fondom

⁵⁹ Opet, reč je o sredstavima ostvarenim na ime poreza na prihode od autorskih prava na teritoriji pokrajine odnosno oblasti.

datno regulisano „Uredbom o upravljanju saveznim fondom za unapređivanje kulturnih delatnosti“ (Sl. list FNRJ, br. 31/1957). Shodno ovoj Uredbi sredstva fonda su se mogla upotrebljavati za pomaganje akcija od opštejugoslovenskog kulturnog značaja, za pomaganje međurepubličkih i međunarodnih kulturnih i naučnih manifestacija i za unapređivanje umetničkih i drugih kulturnih delatnosti kao i za druge potrebe od opšteg značaja (čl. 1).

Republički Fond za unapređivanje kulturnih delatnosti formiran je „Zakonom o republičkom fondu za unapređivanje kulturnih delatnosti“ (Sl. glasnik NRS 16/57). Ovaj fond je služio za „pomaganje većih poduhvata ili poduhvata od posebnog značaja u oblasti nauke, umetnosti, narodnog prosvetavanja i drugih kulturnih delatnosti“. Kao i u slučaju sredstava iz saveznog fonda, sredstva iz republičkog fonda se nisu mogla koristiti za redovne izdatke ustanova i organizacija već samo za namene koje je Fond odobrio korisnicima. (čl. 1 i 7). Republički fond za unapređivanje kulturnih delatnosti ostvarivao je svoje zadatke davanjem novčane pomoći i dodeljivanjem novčanih nagrada ustanovama, organizacijama i pojedincima za ostvarivanje navedenih ciljeva. Njime je upravljao (republički) Savet za prosvetu i kulturu čiji je opis poslova korespondirao sa opisom poslova Upravnog odbora saveznog Fonda za unapređivanje kulturnih delatnosti (čl. 5). Ovaj zakon je prestao da važi 1960. godine kada je donet „Zakon o Republičkom Fondu za unapređivanje kulturnih delatnosti“ (Sl. glasnik NRS 53/1960). Kao i u slučaju republičkog Fonda za unapređivanje izdavačke delatnosti, i ovde su se novine odnosile pre svega na način upravljanja Fondom (upravni odbor umesto Saveta za prosvetu i kulturu) dok su izvori prihoda i namene sredstava zapravo ostali nepromenjeni⁶⁰.

Važno je naglasiti da se sredstva iz ovih fondova nisu mogla koristiti za finansiranje redovnog rada ustanova već samo za unapređenje (programskih) delatnosti kako ustanova tako i udruženja. Takve odredbe su i danas na snazi, o čemu će više reći biti kasnije.

⁶⁰ „Zakon o Republičkom Fondu za unapređivanje kulturnih delatnosti“ (Sl. glasnik NRS, br. 18/1967) ne donosi suštinske novine

Finansiranje kulture preko fondova praktično je ukinuto donošenjem „Zakona o finansiranju kulture i o zajednicama kulture“ (Sl. glasnik SRS 53/1968). Ovim zakonom, radi finansiranja društvenih potreba u kulturi, da bi se razvoj kulture uskladio sa opštim društvenim razvojem (čl. 4 st. 1) osnovane su Republička i pokrajinske zajednice kulture. Njima su preneti sredstva Republičkog fonda za unapređivanje kulturnih delatnosti i Republičkog fonda za unapređivanje kinematografije (čl. 40). Zajednice kulture su samostalno raspolagale sredstvima koja im pripadaju (čl. 6 st. 2) a ta sredstva su činili doprinosi iz ličnih dohodaka, sredstva ostvarena naplatom poreza na promet proizvoda i usluga u prometu. Zakonom su definisane i stope doprinosa iz ličnih dohodaka dok su stope doprinosa na ime poreza na promet proizvoda i usluga u prometu utvrđene saveznim zakonom.

Tokom 1970-ih u ostvarivanju opšteg društvenog interesa, što uključuje i interese u oblasti kulture, pored ustanova važnu ulogu imaju samoupravne interesne zajednice (SIZ-ovi). Njihovo osnivanje otpočelo je donošenjem ustavnih amandmana 1971. godine, da bi kao celovit sistem bio uveden u praksu svih društveno-političkih zajednica i razrađen 1974. godine (iste godine kada su doneti novi Ustav i Zakon o pravima i obavezama radnika u udruženom radu). Godine 1975. su i sasvim utemeljeni „kao dalji stepen u razvoju samoupravljanja“ (prema: Ivanišević, 1991:6).

Donošenje „Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama kulture“ (Sl. glasnik SRS 48/1974) za cilj je, dakle, imalo da dovede do „stvaranja novih oblika finansiranja zajedničkih i opštih potreba, društvenih delatnosti, pa i kulture, da svima obezbedi povoljniji materijalni položaj i stvori uslove za dinamičniji razvoj (Ivanišević, 1991:1). Zakonom je utvrđena obaveza osnivanja SIZ-ova, načela za njihovu organizaciju, međusobni odnosi u njima, kao i obaveza plaćanja doprinosa zajednicama kulture (čl. 1) uz mogućnost da se zajednica kulture osnuje za teritoriju jedne ili više opština (čl. 19). Svrha osnivanja SIZ-ova kulture jeste zadovoljavanje ličnih i zajedničkih potreba i interesa u kulturi, zajedničko odlučivanje i usklađivanje rada u delatnostima kojima se zadovoljavaju te potrebe i interesi (čl. 2). SIZ-ovima u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva i socijalne zaštite,

fizičke kulture je dato pravo da saodlučuju sa nadležnim većima opštinske skupštine što je znatno usložnilo postojeći sistem. Time im je dat „značaj trećeg bazičnog oblika samoupravljanja (pored samoupravljanja u preduzećima i mesnim zajednicama) kako bi sredstvima budžeta i fondova, namenjenim za svaku delatnost, umesto države i birokratije, upravljali radni ljudi i građani” (Milosavljević, 2015:286). SIZ-ovi su predstavljali oblik udruživanja i „slobodne razmene rada“ između davalaca usluga (radnici organizacija koje se bave delatnostima kulture, obrazovanja, zdravlja itd.) i korisnika usluga čije potrebe i interese zadovoljavaju a to su radni ljudi u drugim preduzećima i zajednicama (čl. 16, st. 1 i 2). Slobodna razmena rada se odvijala putem samoupravnog interesnog dogovaranja u SIZ-ovima i bila je posredan oblik dogovaranja. Zapravo, SIZ-ovi su predstavljali posrednika između zaposlenih u kulturi i radnih ljudi i građana iz čijeg dohotka je trebalo izdvajati sredstva za finansiranje kulture (Đukić Dojčinović, 1997:57). Važnu novinu je predstavljalo to što su radni ljudi plaćali doprinose SIZ-ovima na području za koje je zajednica osnovana, iz svojih ličnih dohodaka i iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada u skladu sa namenom odnosno sa ciljevima kojima ova sredstva služe od kojih su najviše SIZ-ovi prihodovali (ibid). Zakon je predvideo da SIZ-ovi mogu da se udružuju u šire interesne zajednice i osnivati saveze i druga udruženja interesnih zajednica, kao i uspostavljati druge oblike međusobne saradnje (čl. 56 Ustava).

Odmah po donošenju ovog zakona sve opštinske zajednice kulture su pristupile udruživanju u Republičku zajednicu kulture, potpisivanjem Samoupravnog sporazuma o udruživanju koja je osnovana još 1969. godine pošto je usvojen Zakon o finansiranju i o zajednicama kulture. Sastav prve skupštine Zajednice pokazuje postojanje jasne svesti o potrebi ne samo međuresorne saradnje već i povezivanja aktera različitih nivoa vlasti. Prema Statutu Zajednice iz 1977. godine u Zajednici se obezbeđuju politika i uslovi razvoja stvaralaštva i delatnosti kulture u skladu sa zajedničkim potrebama i interesima u različitim kulturnim delatnostima, uključuju i zaštitu i korišćenje kulturnih dobara (čl. 5). U Zajednici su donošeni programi i planovi razvoja delatnosti kulture koji su usklađivani sa društvenim planom Republike; podsticano je neposredno povezivanje i usklađivanje delatnosti kulture sa

potrebama opšteg društvenog razvoja i interesa korisnika usluga; pomagalo se organizovanje savremenih oblika kulturnog delovanja koji doprinose unapređivanju kulturnog života, ostvarivanje kulturnih programa društveno-političkih i društvenih organizacija i stručno usavršavanje radnika, stvaralaca i mladih talenata i drugo (čl. 6). Jedna od stalnih komisija Skupština zajednice bila je Komisija za zaštitu kulturnih dobara.

„Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama“ (Sl. glasnik SRS 53/1975) zadaci zajednica su ostali nepromenjeni, ali su prestala izuzeća radnika u organizacijama udruženog rada koje su obaveznici poreza na dohodak organizacija udruženog rada za plaćanja doprinosa Republičkoj zajednici kulture iz ličnog dohotka (čl. 47 osnovnog zakona). Dodat je čl. 48a prema kome su od plaćanja doprinosa izuzeti radni ljudi udruženi u SIZ-ove kulture koje su zaključile samoupravni sporazum.

Donošenje novog „Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama kulture“ (Sl. glasnik SRS 50/1980) potvrdilo je da je delatnost zajednica kulture od posebnog društvenog interesa (čl. 3). Zajednice su obuhvatale veoma širok spektar kulturnih delatnosti (što se može sažeti na umetničko stvaralaštvo (u raznovrsnim oblastima umetnosti) i brigu o kulturnim dobrima). Potonji zakoni o izmenama i dopunama ovog zakona⁶¹ prevashodno se i odnose na zaštitu kulturnih dobara i to kako onih koje su upisane na UNESCO Listu svetske kulturne baštine (čl. 12 st. 2 tačka 4 Zakona iz 1984. godine) tako i kulturnih dobara od izuzetnog i velikog značaja (čl. 12 Zakona iz 1985. godine). Pri tome, u Zakonu iz 1985. godine dodat je i novi član 12a prema kome se u opštinskoj zajednici kulture obezbeđuju uslovi za obavljanje različite delatnosti uključujući i zaštitu kulturnih dobara. Suštinski važna izmena načinjena zakonom iz 1985. godine ogleda se u tome što obezbeđivanje sredstava za zadovoljavanje ličnih i zajedničkih potreba u oblasti kulture u okviru ili preko SIZ-a kulture nije tek način da se potrebe i

⁶¹ „Zakon o izmeni Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama kulture“ (Sl. Glasnik SRS 50/1984) i „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama kulture“ (Sl. glasnik SRS 49/1985)

interesi građana u kulturi zadovoljavaju već je obaveza svih radnika i građana.

Međutim, 1990-ih dolazi do razgradnje sistema baziranog na SIZ-ovima i susretnom planiranju (o kome će biti reči malo kasnije). Na samom početku ove decenije usvojen je „Zakon o društvenim delatnostima“ (Sl. glasnik SRS 1/1990) u koje se ubrajaju: obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvo, društvena briga o deci, socijalna zaštita i fizička kultura. Skupština SR Srbije, te skupština autonomne pokrajine, kao organi društvenog samoupravljanja i ujedno najviši organi vlasti u Republici odnosno pokrajini, su kreirali politiku razvoja društvenih delatnosti i obezbeđivali uslove za njeno sprovođenje (čl. 17 st. 1). Neposrednu odgovornost za stanje u društvenim delatnostima, za sprovođenje utvrđene politike, izvršavanje zakona i drugih propisa u ovim oblastima, i za usmeravanje i usklađivanje rada odgovarajućih republičkih/pokrajinskih organa uprave u izvršavanju obaveza utvrđenih zakonom imali su izvršna veća skupština (čl. 17 st. 2).

U pogledu finansiranja, shodno „Zakonu o fondovima u oblasti kulture“ (Sl. glasnik SRS 6/1990) ključnu ulogu imaju fondovi a u terminologiju se vraćaju ustanove⁶² koje su fondovi finansirali. Fond je bio odgovoran za sprovođenje politike u određenoj društvenoj delatnosti (konkretno kulturi), donosio je odluke o korišćenju sredstava za potrebe društva u određenoj oblasti te obavljao druge poslove utvrđene zakonom (čl. 18 st. 4). Istovremeno, Fond se starao o tome da ustanove efikasno i racionalno u skladu sa utvrđenom politikom u određenoj oblasti, obavljaju društvene delatnosti i ostvaruju prava građana utvrđena zakonom (čl. 18 st. 5). Fond se mogao osnovati kao republički, pokrajinski, gradski i opštinski, kao i fond za jednu ili više opština (čl. 19 st. 1). Fond za teritoriju više opština mogle su osnovati Skupština SR Srbije ili pokrajine, a po pribavljenom mišljenju skupštine opštine za čiju se teritoriju osniva (čl. 20 st. 1). Sredstva fonda su se obezbeđivala iz različitih izvora: doprinosa, prihoda društveno-političkih zajednica, sredstava po osnovu dobrovoljnog udruživanja, prihoda po osnovu autorskih prava i patenata, legata i poklona i učešća građana (čl.

⁶² Prema čl. 2 st. 1 „svaka radna organizacija koja obavlja društvenu delatnost, osniva se i radi kao ustanova“. Njih su osnivale skupštine društveno-političkih zajednica (čl. 18 st. 3).

28). Za republičke / pokrajinske fondove plaća se doprinos iz dohotka i doprinos iz ličnih dohodaka, odnosno prihoda radnika i građana, dok se za sve ostale fondove plaćaju doprinosi iz ličnih dohodaka (čl. 29). U skladu s tim, visinu stope doprinosa utvrđuje Skupština SR Srbije za fondove osnovane za teritoriju Republike i za teritoriju više opština. Sredstvima iz republičkog fonda finansirali su se: zaštita, korišćenje i prezentacija kulturnih dobara upisanih u Listu svetske kulturne baštine i kulturna dobra od izuzetnog i velikog značaja, kao i zaštita, korišćenje i prezentacija kulturnih dobara srpskog porekla u zemlji i inostranstvu (čl. 12, tačke 1-2), rad i ostvarivanje programa ustanova kulture za koje je zakonom određeno da obavljaju poslove od značaja za Republiku i za razvoj nacionalne kulture.⁶³

U regulativi iz 1990-ih godina terminologija sugerise vraćanje na period kada su se država republikanskog uređenja i upravljanje njome utvrđivali. Međutim, osim terminologije, teško da se mogu pronaći veće sličnosti. Pre svega, sama struktura sredstava koja se u fondovima ostvaruju je drugačija: 1990-tih fondovi se baziraju na doprinosima iz ličnih dohodaka svih građana, za razliku od postavki fondova iz 1950-ih koji počivaju na naplati poreza na prihode od autorskih prava. Time se pretpostavlja uvećanje mase sredstava koja ulaze u fond (svi građani jeste većina u odnosu na one koji plaćaju porez na autorska prava). Međutim, za razliku od 1950-tih kada su sredstva fondova korišćena isključivo za ostvarivanje kulturnih delatnosti odnosno programa (kako ustanova tako i udruženja) te ih ni ustanove ni udruženja nisu mogla koristiti za redovan rad (plate, materijalni i drugi troškovi), pri čemu su redovan rad ustanova finansirali osnivači, u propisima iz 1990-ih sredstva fondova se koriste prevashodno za finansiranje (redovnog) rada ustanova kao i održavanje kulturnih dobara (upisanih na UNESCO listu odnosno kulturnih dobara od izuzetnog odnosno velikog značaja, što su bile obaveze organa na republičkom odnosno lokalnom nivou⁶⁴) što govori o povećanju obima rashoda fondova. Takođe, izgubljena je „tekovina“ SIZ-ova da građani svojim doprinosom prevashodno finansiraju

⁶³ Među njima su i Narodna biblioteka Srbije, Arhiv Srbije, Etnografski muzej, Istorijski muzej, Muzej primenjene umetnosti, Muzej savremene umetnosti, Prirodnjački muzej, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture (čl. 12. tačka 3).

⁶⁴ Videti poglavlje „Kulturno nasleđe i regulativa“

kulturu u svom mestu prebivališta ali je pojačan akcenat na veliki i izuzetan značaj ne samo kulturnih dobara već i kulturnih delatnosti uopšte; naročito ustanove postaju ti „hramovi kulture“ čija je masivna vrata ponekad zahtevalo i popriličnu i fizičku i mentalnu snagu običnih građana (v. Gavrilović 2007).

Na samom planu finansiranja kulture, od početka 21. veka došlo je do izmena kako kada je reč o radu ustanova tako i na planu finansiranja programa. Kada je reč o ustanovama, Ministarstvo kulture je nastavilo da finansira rad nacionalnih ustanova kulture, odnosno onih kojima u osnivačkim aktima stoji da ih je osnovala Vlada Srbije, dok je finansiranje ustanova na teritorijama jedinica lokalnih samouprava koje nije osnovala Vlada Srbije preneto jedinicama lokalne samouprave u kojima se nalaze sedišta ustanova⁶⁵. U pogledu (su)finansiranja programa donekle je re-instaliran model da se putem konkursa (su)finansiraju projekti koje podnose (na republičkom nivou) lokalne ustanove kulture i udruženja građana odnosno na lokalnom nivou udruženja (jer jedinice lokalne samouprave finansiraju redovan rad ustanova čije je sedište na njihovoj teritoriji). Ni u jednom slučaju ovi konkursi ne podrazumevaju troškove plata i druge materijalne troškove ustanove odnosno udruženja.

Lokalni nivo

S obzirom na shvatanje istaknuto i u Ustavu FNRJ (potom i u Ustavu NRS)⁶⁶ da vlast pripada narodu, kao i da narod treba da upravlja državom, u začetku samog procesa formiranja sistema upravljanja državom ključnu ulogu je upravo imao lokalni nivo. Potvrda tome da se izgradnja države zasnivala na inicijativama koje su dolazile „odozdo“ nalazi se i u činjenici da su se prvi zakoni u oblasti državne uprave odnosili na „pretke“ današnjih jedinica lokalne samouprave – narodne odbore. Oni su, počevši od mesnih odbora kao najniže instance pa naviše, imali prava da razmatraju

⁶⁵ Međutim, u tom prenosu nije eksplicitno obezbeđena (zakonska) obaveza da u njihovom (su)finansiranju učestvuju jedinice lokalne uprave koje su u različitim formama (srezovi, međuopštinske zajednice, itd). Više o tome će biti reči na stanicama posvećenim upravljanju kulturom na lokalnom nivou.

⁶⁶ Videti npr. članove 6, 7 i 109 Ustava FNRJ te članove 7, 8 i 126 Ustava NRS

pitavanja od značaja za donošenje odluka od šireg, pa i republičkog i saveznog, značaja (čl. 6 „Opšteg zakona o narodnim odborima“ (Sl. list FNRJ 13/46) te čl. 3 „Opšteg zakona o narodnim odborima“ (Sl. list FNRJ 49/49)).⁶⁷

Ova dva zakona pokazuju i shvatanje važnosti kulture. U „Opštem zakonu o narodnim odborima“ iz 1946. godine podizanje kulturnog nivoa narodnih masa bio je jedan od osnovnih zadataka narodnih odbora počevši od mesnih narodnih odbora kao najniže instance, odnosno instance na kojoj vlast dolazi u kontakt sa građanima iz sela i manjih gradova (čl. 25). Odrednica zadataka narodnih odbora u kontekstu „podizanja političkog i kulturnog nivoa“ naroda – da se pored osnivanja ustanova poput domova kulture, podržava i rad škola kao i organizacija i realizacija analfabetskih tečajeva – sugerise da se podizanje kulturnog nivoa odvija u sprezi sa obrazovanjem, odnosno da je svrha obrazovanja da se podigne kulturni nivo naroda. U prečišćenom tekstu „Opšteg zakona o narodnim odborima“ akcentat se stavlja na kulturnu izgradnju koja je i jedan od *raison d'être* narodnih odbora na svim nivoima na kojima su narodni odbori trebali da postoje, od mesnih do oblasnih, što je eksplicitno i rečeno u čl. 3 st. 1. Takva izričitost, koje dakle nije bilo u prethodnoj verziji ovog zakona, trasirala je i put nadležnosti u potonjim procesima (re)organizacije rada narodnih odbora a kada je reč i o kulturi. Opšta kulturna izgradnja je definisana u okviru opisa osnovnih zadataka narodnih odbora i to kao „osnivanje pozorišta, muzeja, biblioteka, čitaonica, domova kulture, bioskopa i drugih kulturnih ustanova i objekata“ (čl. 25 st. 1 alineja 16). Takođe, važan zadatak je bio i „sprovođenje politike saveza radnog naroda grada i sela; rad na privrednom i *kulturnom podizanju grada i sela*“ (čl. 25 st. 1 alineja 30, kurziv dodat), te osnivanje domova kulture, biblioteka, čitaonica i drugih kulturnih ustanova; obezbeđivanje uslova za rad kulturnih udruženja te staranje o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti (čl. 31 st. 1 Odeljak IV alineje 2), 3) i 7).

⁶⁷ Kako se iz početka „Opšteg zakona o narodnim odborima“ iz 1949. godine može razumeti, reč je o prečišćenom tekstu Opšteg zakona iz 1946. godine. Potreba za prečišćavanjem teksta proistekla je iz primene „Uputstva o reorganizaciji aparata narodnih odbora“ donetog na saveznom nivou 1948. godine a kojim su praktično ukinuti okruzi, čije su zadatke preuzeli oblasni, sreski i gradski narodni odbori.

Sam pojam kultura se shvatao i u njegovom širem smislu te je u opisu nadležnosti mesnih narodnih odbora i narodnih odbora gradova koji su bili u okviru srezova a u oblasti komunalne izgradnje i komunalnih poslova stajalo: „stara se o *kulturnom* izgledu naselja, uređivanju ulica, podizanju drvoreda i parkova, zelenila, i sl.“ (čl. 31 stav 1 Odeljak III alineja 5, kurziv dodat).

Na nivou srezova a u oblasti prosvete i kulture nadležnost narodnih odbora ogledala se u osnivanju pozorišta, bioskopa, ustanova za zabavu i razonodu; pomaganju delatnosti kulturno – prosvetnih udruženja; organizovanju zaštite spomenika i prirodnih retkosti. (čl. 33 stav 1 Odeljak IV alineje 3), 4) i 8)

Gradski narodni odbori (u gradovima koji su bili van srezova) su među nadležnostima imali i „podizanje ustanova za zabavu, razonodu i odmor stanovništva“; „podizanje komunalnih objekata i ustanova za obezbeđenje higijenskog i kulturnog života, odmora i oporavka trudbenika“ kao i „podizanje srednjih i specijalnih stručnih škola, osnivanje pozorišta, opera, muzeja, umetničkih galerija, narodnih univerziteta, biblioteka, čitaonica, osnivanje gradskih izdavačkih preduzeća, štamparija i drugih prosvetno – kulturnih i umetničkih ustanova.“ (član 34 stav 1 alineje 5), 6) i 9).

Oblasni narodni odbor je u okviru svojih nadležnosti u oblasti prosvete i kulture vršio i poslove osnivanja pozorišta, opere, muzeja, galerija, izdavačkih preduzeća i drugih kulturnih ustanova; pomaganja rada kulturnih udruženja; organizovanja zaštite kulturnih spomenika i prirodnih retkosti (čl. 28 stav 1 Odeljak IV alineje 3), 4) i 5).

Međusobni odnosi, prava i dužnosti narodnih odbora regulisani su u čl. 41 – 53. Njima je praktično ocrтана hijerarhija narodnih odbora - mesni narodni odbori ka opštinskim odnosno gradskim, opštinski (u slučaju da je reč o gradskoj opštini) prema gradskim, opštinski (ako nije reč o gradskoj opštini) prema sreskom, sreski narodni odbori prema oblasnom ili pokrajinskom (ako su delovi APV ili AKMO) odnosno sreski narodni odbori prema republičkoj narodnoj skupštini.

Narodni odbori su imali svoje izvršne odbore (čl. 78 – 84). Njihovi zadaci su bili izvršavanje i primenjivanje odluka, naredbi, uputstava i rešenja svog narodnog odbora, kao i zakona, propisa i drugih akata viših organa državne vlasti i državne uprave te donošenje naredbi, uputstava i rešenja za njihovo izvršenje (čl. 81 stav 1). Takođe, izvršni odbori su imali zadatak da pretresaju sva osnovna pitanja lokalne uprave, određuju smernice za sve grane njene delatnosti, vrše opšte rukovodstvo nad radom povereništava, komisija i drugih organa upravnog aparata i usklađuju njihovu delatnost (čl. 82 stav 2). Upravni aparat narodnih odbora u sreskim gradskim, reonskim i oblasnim odborima, činili su povereništva, planske i kontrolne komisije (čl. 85). Za prosvetu i kulturu formirala su se povereništva (čl. 86 stav 1).

Najzad, posebna pažnja u vezi sa radom narodnih odbora posvećena je učešću naroda u vršenju vlasti i u radu narodnih odbora (čl. 98 – 104). Građani su to činili preko zborova birača te saveta i komisija građana.

Suštinski važne izmene „Opšteg zakona o narodnim odborima“ izvršene su 1955. godine donošenjem „Zakonom o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova“ (Sl. list FNRJ 34/55), koji je izmenjen i dopunjen dve godine kasnije donošenjem „Zakona o izmenama i dopunama zakona o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova“ (Sl. list FNRJ 52/57).

NR Srbija je rad narodnih odbora na nivou srezova, gradova i gradskih opština, i opština regulisala 1952. godine „Zakonom o narodnim odborima srezova“, „Zakonom o narodnim odborima gradova i gradskih opština“ te „Zakonom o narodnim odborima opština“ (sva tri zakona su objavljena u Sl. glasniku NRS br. 29/1952). Od 1955. godine NRS u stopu prati savezni nivo te je iste godine i na republičkom nivou donet „Zakon o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova u poslovima uređenim republičkim propisima“ (Sl. glasnik NRS 59/55) koji je izmenjen 1958. godine donošenjem „Zakona o izmenama i dopunama zakona o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova u poslovima uređenim republičkim propisima“ (Sl. glasnik NRS 2/58). Najzad, 1959. godine donet je „Zakon o organizaciji uprave narodnih odbora“ (Sl. glasnik NRS 29/59). Ovim zakonom zapravo su utvrđena načela na osnovu kojih su narodni odbori propisivali

organizaciju i rad svojih organa uprave. Pri tome, na organe uprave narodnih odbora neposredno su se primenjivale odredbe „Zakona o državnoj upravi“ (Sl. list FNRJ 13/56 i 44/57). Prema čl. 5 st. 1 i 2 „Pod uslovima određenim u ovom zakonu mogu se u narodnim odborima kao organi uprave osnivati i uprave, direkcije, upravne ustanove i komisije. U opštinskim narodnim odborima se mogu osnivati i mesne kancelarije, a u sreskim narodnim odborima mogu se osnivati i inspektorati. Upravna ustanova i mesna kancelarija mogu se osnivati samo kao samostalni organ uprave.“

U kontekstu upravljanja kulturom potrebno je ukazati i na čl. 44 koji se odnosi na zadatke sekretara narodnog odbora a u alineji 10 stoji da „obrazuje stručne komisije za proučavanje pojedinih pitanja, izradu propisa ili za davanje mišljenja ili predloga po određenim pitanjima, imenuje članove tih komisija i daje, po pribavljenom mišljenju starešine odgovarajućeg organa uprave, saglasnost službenicima narodnog odbora da mogu učestvovati u radu takvih komisija koje obrazuju drugi organi ukoliko za to nisu ovlašćene starešine organa uprave narodnog odbora.“

Republički organi uprave i republički saveti mogli su u okviru svog delokruga davati narodnim odborima stručna uputstva u pogledu načina organizovanja i vršenja odgovarajućih službi, a u skladu sa propisima nadležnih organa o organizaciji i sistematizaciji. Ova uputstva organi uprave odnosno saveti bili su dužni dostavljati Izvršnom veću Narodne skupštine Republike Srbije preko Republičkog sekretarijata za opštu upravu (čl. 64).

Ni u jednom od zakona donetim posle 1949. godine (do 1963. godine kada su narodni odbori praktično iščezli⁶⁸) nije se menjala odrednica narodnih odbora: oni su definisani kao organi državne vlasti koji su predstavljali najviše organe na prostoru teritorijalne-administrativne jedinice. Njihov zadatak je bio da obezbeđuju privredni, komunalni, kulturni i socijalni

⁶⁸ Ustavom SFRJ donetim 1963. godine kao osnovne instance vlasti i uprave na lokalnom nivou istaknute su opštine. Isti je slučaj i u Ustavu SRS iz 1963. godine.

razvitak na svojoj teritoriji. Međutim, za razliku od zakona iz 1946. i 1949. godine prema kojima su narodni odbori na nižim instancama, počevši od mesnih narodnih odbora, imali prava da pretresaju pitanja od značaja na višim instancama i, oslanjajući se na inicijative širih narodnih masa, iznose predloge za rešavanje pojedinih pitanja, vremenom se to pravo gubilo u regulativi. Na primer prema zakonima iz 1952. godine (na republičkom nivou) narodni odbori su imali pravo da donose svoje propise po pitanjima od značaja za svoju teritoriju, doduše dok se ne donesu odgovarajući republički propisi. Ipak, u potonjim zakonima uloga narodnih odbora i na saveznom i na republičkom nivou se svodila na sprovođenje propisa (videti npr. čl. 2 „Zakona o organizaciji uprave narodnih odbora“ iz 1959. godine).

U tom smeru, već od zakona donetih na republičkom nivou 1952. godine, a posebno u propisima donetim i na saveznom i na republičkom nivou posle 1953. godine (kada su doneti ustavni zakoni), nadležnosti narodnih odbora su se i određivale prema propisima koji su regulisali konkretne grane ekonomskog i društvenog života. U slučaju kulture, prevashodno je reč o „Uredbi o osnivanju i radu kulturno – prosvetnih ustanova“ (Sl. list FNRJ 107/49) koja je potom modifikovana „Osnovnom uredbom o ustanovama sa samostalnim finansiranjem“ (Sl. list FNRJ 18/52).

Osim toga na saveznom nivou „Zakonom o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova“ (Sl. list FNRJ 34/55) definisane su nadležnosti narodnih odbora dakle u odnosu na odredbe propise u konkretnim oblastima (npr. privreda, prosveta i kultura, narodno zdravlje, itd.) S obzirom na to da se izmene i dopune izvršene „Zakonom o izmenama i dopunama zakona o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova“ (Sl. list FNRJ 52/57) ogledaju u navođenju propisa donetih između 1955. i 1957. godine, to je praktično značilo da su narodni odbori opština odnosno srezova bili nadležni za sprovođenje sledećih saveznih zakona: „Zakona o državnim arhivama“ (Sl. list FNRJ 12/50), „Zakona o porezu na prihode od autorskih prava i o fondu za unapređenje kulturnih delatnosti“ (Sl. list FNRJ 31/54), „Opšteg zakona o pozorištima“ (Sl. List FNRJ 16/56), „Opšteg zakona o filmu“ (Sl. list FNRJ 17/56), „Osnovnog zakona o izdavačkim preduzećima i izdavačkim

ustanovama“ (Sl. List FNRJ 11/55), te „Osnovnog zakona o novinskim preduzećima i ustanovama“ (Sl. list FNRJ 29/56)

U kontekstu samog upravljanja važno je ukazati na to da su u zakonima jasno naglašavane odgovornosti organa narodnih odbora, tj. nastojalo se da što jasnije bude naznačeno ko je odgovoran za sprovođenje konkretnih odredbi – npr. upravni organ odbora, veća narodnih odbora zajedno, organ nadležan za kulturu, itd. Te naznake su davane uz navođenje konkretnih odredbi zakona i drugih propisa za čije su sprovođenje bili nadležni narodni odbori odnosno njihovi organi (npr. saveti, izvršni odbori, itd).

Konkretnije, na republičkom nivou⁶⁹, prema „Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova u poslovima uređenim republičkim propisima“ (Sl. glasnik NRS 2/1958), narodni odbori su praktično bili nadležni za sprovođenje onih delova posebnih zakona i to „Zakona o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti“ (Sl. glasnik NRS 54/48) - organ uprave narodnog odbora opštine nadležan za kulturu bio nadležan za održavanje i staranje o spomenicima kulture i prirodnim retkostima na svojoj teritoriji; zatim, „Zakona o državnim arhivima“ (Sl. glasnik NRS 4/51) kao i „Zakona o muzejima“ (Sl. glasnik NRS 4/51) te su narodni odbori opština, njihova oba veća ravnopravno, bili nadležni za osnivanje gradskih muzeja (čl. 9 st. 2 „Zakona o muzejima“) kao i odobravanje predračuna prihoda i rashoda muzeja čiji je narodni odbor osnivač. Takođe, (u čl. 39) regulisana je nadležnost u pogledu primene „Zakona o upravljanju kulturno – prosvetnim, umetničkim i naučnim ustanovama“ (Sl. glasnik NRS 57/55) a koja se odnose na vršenje osnivačkih prava (potvrđivanje statuta je vršio savet nadležan za poslove kulture); imenovanje članova saveta ustanove čiji je osnivač iz reda kulturnih i drugih javnih radnika kao i razrešenja članova vršila su oba veća ravnopravno; raspuštanje saveta ustanove čiji je osnivač i određivanje izbora novog ako

⁶⁹ Izmene zakona iz 1952. godine izvršene 1955. godine ogledaju se u navođenju granskih propisa donetih do jula te godine dok su izmene 1958. godine izvršene da bi se u njima uvažile odredbe propisa donetih posle 30. jula 1955. godine (čl. 1 „Zakona o izmenama i dopunama Zakona o nadležnosti narodnih odbora opština i srezova u poslovima uređenim republičkim propisima“ Sl. Glasnik NRS 2/1958).

savet zanemaruje svoju dužnost ili ako je njegov rad protivan zakonu (čl. 8 st. 3 – vrše oba veća ravnopravno); donošenje odluke obavezne i za savet i za rukovodioca ustanove u slučaju njihovog neslaganja povodom godišnjeg programa u roku od mesec dana od iznošenja na rešavanje (čl. 15 st. 3 – vrši savet nadležan za poslove kulture); donošenje rešenja u roku od mesec dana od dana obustave zaključka saveta ustanove (čl. 15 st. 2 u vezi st. 1 – vrši savet nadležan za poslove kulture); postavljanje rukovodioca ustanove (čl. 13 st. 1 – vrše oba veća ravnopravno); ništenje ili ukidanje nezakonitih akata organa upravljanja ustanovom donesenih van upravnog postupka u vršenju prava nadzora (čl. 19 st. 2 i čl. 22 st. 3 – vrši savet nadležan za poslove kulture); rešavanje po žalbi organa ustanove čiji je akt ukinut ili poništen ako su u pitanju propisi koje je doneo opštinski narodni odbor (čl. 19 st. 3); davanje saglasnosti za postavljanje rukovodioca ustanove koju je osnovala privredna odnosno društvena organizacija (čl. 22 st. 2 – vrši komisija za izbor i imenovanja); imenovanje saveta ustanove koju je osnovala privredna odnosno društvena organizacija (čl. 22 st. 2 – vrši savet nadležan za poslove kulture);

Pored sprovođenja ovih resornih zakona, u pogledu kulturne izgradnje važan zadatak narodnih odbora bio je sprovođenje zakona koji su se odnosili na mesne samodoprinosе i opštinske prireze, kao načina za obezbeđivanje sredstava potrebnih za izgradnju i obnovu objekata koji mogu imati kulturnu funkciju. Mesni samodoprinosi je zapravo bio „porez koji se putem samooporezivanja mogao zavoditi u selima i manjim gradovima (varošicama i trgovištima) za izvršenje određenih zadataka unapređivanja i podizanja materijalnog i kulturnog života građana tih mesta kao što su: građenje ili popravka škole, bolnice, puta, mosta, *doma kulture*, bunara, isušivanje močvara i tome slično, u svrhu organizovanja pomaganja socijalnih, kulturno – prosvetnih ustanova, vatrogasnih društava i t. sl.“ (čl. 1 st. 1 „Uredbe o mesnom samodoprinusu“, Sl. glasnik NRS 57/47, kurziv dodan) Ova odrednica se u potonjoj regulativi nije menjala osim u smislu naglašavanja da se opštinski prirez i mesni samodoprinosi mogu zavoditi samo za potrebe izgradnje i obnove objekata koji služe za zadovoljavanje potreba građana u oblasti komunalnih službi, prosvete, kulture, zdravlja ili

socijalnog staranja⁷⁰ te nisu mogla biti korišćena za druge svrhe. Takođe, i procedure oko zavodaženja i izvršavanja mesnog samodoprinosu i opštinskog prireza bile su uglavnom nepromenjene: mesni samodoprinos i opštinski prirez se mogao zavoditi odlukom narodnog odbora a na osnovu inicijative pokrenute na zboru birača. Mesni samodoprinos mogao se zavoditi za celo područje opštine ili grada ili za pojedina mesta u opštini ili gradu, kao i u zajedničkoj odluci dva ili više narodnih odbora ukoliko postoje zajedničke potrebe. Te odluke su morale sadržati cilj (šta će se izgraditi ili obnoviti i za koje svrhe), ukupno potrebna sredstva, način izvršavanja obaveze (u novcu ili naturi), rokove za izvršavanje obaveze i rokova za završetak radova, te načina na koje će se utrošiti sredstva koja preostanu po završetku radova. Važno je ukazati i na obavezu propisanu republičkim „Zakonom o mesnom samodoprinosu“ iz 1955. godine da narodni odbori makar sva puta godišnje podnose izveštaje zboru birača o utrošenim sredstvima o toku radova (čl. 22). Ove odrednice su ostale uglavnom ne promenjene i u „Zakonu o mesnom samodoprinosu“ iz 1971. godine. Pri tome, iako su određene stope razrezivanja samodoprinosu, u propisima posle 1947. godine se u obzir nije uzimala ukupna ekonomska snaga mesta odnosno opštine već samo prihodi domaćinstva.

Za međusobno povezivanje i saradnju jedinica lokalne samouprave važno je osnivanje Stalne konferencije gradova i gradskih opština FNRJ 1953. godine.⁷¹ Konferencija gradova imala je važnu ulogu u zastupanju interesa svojih članica pred nadležnim organima, a nadležni, viši organi vlasti su je konultovali prilikom odlučivanja o pitanjima vezanim za lokalne vlasti. Ova praksa se održala i do današnjih dana kroz rad Stalne konferencije gradova i opština (SKGO).

⁷⁰ Navedeno iz člana 1 „Zakona o mesnom samodoprinosu“ (Sl. glasnik NRS 25/55) Videti još: „Osnovni zakon o opštinskom prirezu i mesnom samodoprinosu“ Sl. list FNRJ 19/55, „Zakon o izmenama i dopunama osnovnog zakona o opštinskom prirezu i mesnom samodoprinosu“ Sl. list FNRJ 19/57, „Zakon o dopuni osnovnog zakona o opštinskom prirezu i mesnom samodoprinosu“ Sl. list FNRJ 52/58, „Zakon o mesnom samodoprinosu“ Sl. glasnik NRS 25/55, „Zakon o mesnom samodoprinosu“ (Sl. glasnik SRS 51/71).

⁷¹ Osim donošenja Odluke o osnivanju i Statuta, kao i izbora organa, usvojena je i Odluka o stupanju u članstvo organizacije Međunarodnog saveza gradova (IULA), koji je na inicijativu Belgijskog nacionalnog saveza osnovan 1913. godine, iz istih pobuda i na istim principima na kojima je osnovana i Stalna konferencija. Više o istorijatu SKGO videti: <http://www.skgo.org/strane/234>. Pristupljeno 01.12.2018. godine.

Ustavom SFRJ donetim 1963. godine, opštine su postale osnovne društveno političke zajednice. Njihovi zadaci su precizirani u čl. 96 pri čemu se u stavovima 1 i 2 ovog člana ističe da su se u njima obezbeđivali materijalni i drugi uslovi za rad ljudi i razvitak proizvodnih snaga, „usmerava se i usklađuje razvitak privrede i društvenih službi, utvrđuju se i raspoređuju sredstva za potrebe opštine, stvaraju se uslovi za zadovoljavanje materijalnih, socijalnih, kulturnih i drugih zajedničkih potreba građana, usklađuju se pojedinačni i zajednički interesi sa opštim interesima.“ Kao i na višim instancama, prava i dužnosti opštine vrše građani na zborovima birača i putem drugih oblika neposrednog odlučivanja, opštinska skupština, njeni organi i mesne zajednice. Prava i dužnosti opštine ovi organi ostvaruju uz učešće i u saradnji sa drugim organima društvenog samoupravljanja u opštini. Iste odrednice su date i u čl. 87 Ustava SR Srbije iz iste godine.

Ustav SFRJ iz 1974. godine nastavio je da razvija koncepciju državnog i društvenog uređenja projektovanu Ustavom od 1963. godine i amandmanima na taj ustav, s tim što je opština doslednije nego ranije postala osnovica čitavog sistema (Milosavljević, 2015: 285). Kao i prema ustavima od 1963. godine, u opštini se ostvaruju sve funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima, osim onih koje su ustavima stavljene u nadležnost federacije, republike i pokrajine. Novina u odnosu na prethodni ustav je ta što su u Ustavu iz 1974. godine mesne zajednice postale obavezni oblik organizovanja građana u seoskim i gradskim naseljima radi ostvarenja određenih potreba i interesa u različitim oblastima, između ostalog i kulture (čl. 114 st. 2). Radni ljudi i građani u mesnoj zajednici učestvuju u vršenju društvenih poslova i u odlučivanju o pitanjima od zajedničkog interesa u opštini i širom društveno-političkim zajednicama (čl. 114 st. 4).

Kao i u prethodnom ustavu, Ustav SFRJ iz 1974. je uredio oblike dobrovoljne saradnje opština: one udružuju sredstva i obrazuju zajedničke organe, organizacije i službe za vršenje poslova od zajedničkog interesa i za zadovoljavanje zajedničkih potreba, ali i mogućnost udruživanja u gradske ili

regionalne zajednice kao posebne društveno-političke zajednice (čl. 119). Iako su, dakle, ove odredbe zapravo preuzete iz prethodnog ustava, njihovo isticanje je važno zbog toga što je „posle ukidanja srezova krajem 60-tih godina bilo više bezuspešnih nastojanja da se opštine podstaknu na trajnije oblike međusobne saradnje, posebno na obrazovanje zajedničkih organa i službi i preduzimanje zajedničkih akcija putem udruživanja sredstava i realizacije planova razvoja. Na te zajednice bi se prenosili i određeni poslovi iz republičke i opštinske nadležnosti“ (Milosavljević, 2015:288). To je i učinjeno „Zakonom o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenje određenih prava i dužnosti Republike“ (Sl. glasnik SRS 42/1975), a zatim i drugim zakonima prema kojima su ovim zajednicama bili povereni brojni poslovi iz republičke nadležnosti, a njihov rad iz sredstava Republike i udruženih opština. Međuopštinska regionalna zajednica usklađuje zajedničke interese opštine i druge društvene interese koji se odnose, između ostalog i na: stvaranje i razvijanje materijalnih i drugih uslova za život i rad i za samoupravno zadovoljavanje materijalnih, zdravstvenih, socijalnih, vaspitno-obrazovnih, kulturnih i drugih zajedničkih potreba radnih ljudi i građana i na obezbeđivanje opštih uslova za rad i privređivanje, za zapošljavanje, snabdevanje i vršenje uslužnih delatnosti (čl. 2 st. 2).⁷²

Još jedan od načina ne samo podsticanja saradnje, već i obavezivanja jedinica lokalne samouprave na saradnju bio je uspostavljen kroz sistem planiranja. Naime, Ustav iz 1974. godine doneo je novine i u pogledu načina planiranja što su sledili republički ustavi i dalje uređivali zakoni na saveznom i republičkom nivou. Novinu je predstavljao mehanizam samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora (u skromnijem obimu uveden 1971. godine) kao osnovni instrument za udruživanje sredstava koja su potrebna za ostvarivanje opštinskih funkcija i za odlučivanje o korišćenju tih sredstava“ (Milosavljević, 2015:285). Prema Ustavu, nosioci društvenog planiranja su radnici u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada i radni ljudi u SIZ-ovima, mesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama koji imaju pravo i dužnost da samostalno

⁷² Međuopštinske zajednice su prestale sa radom kada je stupio na snagu Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi 1991. godine, a u skladu sa Ustavom Republike Srbije iz 1990. godine.

donose planove i programe rada i razvoja svojih organizacija i zajednica i da te planove međusobno usklađuju i sa društvenim planovima društveno-političkih zajednica (čl. 69). „Zakon o društvenom planiranju“ iz 1980. izdvađa još jedan nivo planiranja - Grad Beograd. Sa Ustavom su se potom usklađivali savezni i republički zakoni koji su uređivali pitanje društvenog planiranja poput „Zakona o osnovama sistema društvenog planiranja i o društvenom planu Jugoslavije“ (Sl. list SFRJ 6/1978) i donosili društveni planovi opšteg tipa i pojedinačni, po oblastima poput „Društvenog plana SR Srbije za razvoj kulture u periodu od 1976. do 1980. godine“ (Sl. glasnik SRS 14/1978), i zakoni koji su uređivali oblasti upravljanja ponaosob. Tako Zakon o samoupravnim interesnim zajednicama kulture (1974) kaže da radnici i drugi radni ljudi u zajednici kulture samostalno donose planove i programe rada i razvoja i usklađuju ih međusobno i sa društvenim planovima društveno – političkih zajednica (čl. 6 st. 1). Programima i planovima obezbeđuju se i ostvaruju politika i uslovi razvoja stvaralaštva i delatnosti kulture, kojima se zadovoljavaju zajedničke potrebe i interesi prvenstveno u oblasti: zaštite i korišćenja kulturnih dobara; bibliotečke delatnosti; književnosti i izdavačke delatnosti; filmskog stvaralaštva i kinematografije; scenskih umetnosti i pozorišne umetnosti; muzičkog stvaralaštva i muzičke delatnosti; likovnog stvaralaštva i njegove dostupnosti javnosti, kao i drugih vidova kulturnog i umetničkog stvaralaštva i delatnosti (čl. 6 st. 2). Zajednica kulture se stara i o naučnom istraživanju u kulturi i ostvarivanju međunarodne kulturne saradnje (čl. 6 st. 3).

Društveno planiranje, po karakteru susretno planiranje, obavezivalo je različite aktore da „utvrđuju zajedničke interese i ciljeve razvoja kulture, a istovremeno i njihova prava, obaveze i odgovornosti za ostvarivanje zajedničkih interesa i ciljeva („Dogovor o osnovama društvenog plana SR Srbije za razvoj kulture u periodu od 1976. do 1980. godine“ objavljen u Sl. Glasnik SRS 14/1978).⁷³ Ključne reči se odnose i na to da se

⁷³ „Odluke o potvrđivanju Dogovora o osnovama Društvenog plana SR Srbije za razvoj kulture u periodu od 1976. do 1980. godine“ (Sl. glasnik SRS 14/1978), koji su zaključili Izvršno veće Skupštine SRS, skupštine međuopštinskih regionalnih zajednica, Skupština grada Beograda, Republička zajednica kulture, samoupravne interesne zajednice kulture opština sa teritorije SRS van autonomnih pokrajina i SIZ kulture Beograda.

prava i dužnosti nosilaca planiranja planiranje ostvaruju u odnosima saradnje i međusobne zavisnosti i uzajamne odgovornosti i solidarnosti, što je istaknuto u „Zakonu o sistemu društvenog planiranja i o društvenom planu SR Srbije“ (Sl. glasnik SRS 49/1985).

Dodatno, „Zakon o društvenom planiranju“ (Sl. glasnik SRS 18/1980) stavio je naglasak na dva načela na kojima se zasniva društveno planiranje – istovremenost planiranja i kontinuitet planiranja. Nosioци društvenog planiranja donose srednjoročne i dugoročne planove i u obavezi su da istovremeno pripremaju, međusobno usklađuju i donose planove i u tom cilju, u postupku pripreme i donošenja planova, usklađuju programe rada na pripremi planova u pogledu rokova u kojima će se ostvarivati pojedine faze planiranja i da preduzimaju mere kojima će obezbediti da se istovremeno usklađuju njihovi zajednički interesi i ciljevi, što znači da samoupravni sporazumi i dogovori o osnovama planova treba da se zaključuju i planovi donose u predviđenim rokovima i za isti period (čl. 8). U vezi s načelom kontinuiteta u planiranju, „nosioци društvenog planiranja su u obavezi da stalno analiziraju i sagledavaju rezultate i mogućnosti svog razvoja, da uvek imaju planove i programe rada i razvoja za odgovarajuću planski period, preduzimaju mere i aktivnosti za ostvarivanje planova i donose programe mera i zadataka i godišnja akta za ostvarivanje tekućeg srednjoročnog plana u narednoj godini i da sagledavaju i ocenjuju dugoročnije mogućnosti i pravce svog razvoja (čl. 9).

Planovi donošeni na različitim nivoima, od republičkih planova opšteg tipa poput društvenih planova, planova društveno-ekonomskog razvoja Republike sa kojim su najpre usklađivani planovi razvoja kulture koji su pak potvrđivali različiti akteri u formi odluka, predviđali su i načine obezbeđivanja finansijskih sredstava u skladu sa propisima o kojima je već bilo reči u odeljku posvećenom finansiranju kulture. Na lokalnim nivou to je praktično značilo da su se iz lokalnih budžeta obezbeđivala sredstva za podmirivanje društvenih potreba i zadataka u oblasti kulture (čl. 3 st. 1 alineja 3 „Zakona o finansiranju kulture i o zajednicama kulture“). Same opštine su utvrđivale stope doprinosa za kulturu, kao o odluke o sredstvima za finansiranje delatnosti u oblasti kulture, odluke o visini opštinskog doprinosa

za kulturu. Takođe, donošene su odluke koje definišu iznos sredstava koja opštinske zajednice kulture udružuju u Republičku zajednicu kulture a osnov njihovog donošenja jeste Samoupravni sporazum o osnovama Plana Republičke zajednice kulture koji se odnose na period od četiri godine.

U Ustavu Srbije iz 1990. godine (Sl. glasnik RS 1/1990) nadležnosti lokalne samouprave definisane su čl. 113 gde se kaže da ona se stara o zadovoljavanju određenih potreba građana u različitim oblastima uključujući i kulturu (tačka 5). „Zakon o delatnostima od opšteg interesa u oblasti kulture“ nadležnostima opština i gradova u kulturi definiše u čl. 10⁷⁴, i za njih se sredstva obezbeđuju u budžetu opštine / grada. Takođe, sredstva se mogu obezbediti i samodoprinosom, ustupanjem autorskih prava i od legata i drugih poklona (čl. 10 st. 3), u skladu sa „Zakonom o fondovima za finansiranje kulture“. O visini sredstava za ostvarivanje potreba u kulturi u opštini / gradu, opština / grad odlučuju na osnovu kriterijuma koje utvrđuju kao i programa i predračuna troškova potrebnih za ostvarivanje tih potreba po svim osnovama finansiranja, koje ustanove, druge organizacije, umetnici i njihove grupe koji obavljaju poslove kojima se ostvaruju potrebe u kulturi u opštini / gradu (čl. 11) i daju saglasnost na opšte akte ustanova kulture o načinu obavljanja delatnosti, broju i strukturi zaposlenih na ostvarivanju delatnosti ustanova kulture koje finansiraju (član 12). Na zahtev Ministarstva kulture, opština / grad su bili dužni da podnesu godišnji program korišćenja sredstava, kao i izveštaj o ostvarivanju programa i korišćenju tih sredstava koja se obezbeđuju u budžetu opštine, odnosno grada (čl. 13).

Shodno „Zakonu o fondovima za finansiranje kulture“ (Sl. glasnik SRS 6/1990) i „Zakonu o društvenim delatnostima“ (Sl. glasnik SRS 1/1990) predviđeno je osnivanje gradskih i opštinskih fondova za finansiranje kulture kao oblika samoupravnog organizovanja (čl. 3 „Zakona o fondovima za

⁷⁴ U čl. 10 st. 1 stoji: 1) zaštita značajnih kulturnih dobara; 2) biblioteka delatnost; 3) umetničko stvaralaštvo; 4) međunarodna kulturna saradnja; 5) izgradnja, rekonstrukcija i održavanje objekata ustanova kulture u kojima se ostvaruju potrebe kulture u opštini, odnosno gradu; 6) obezbeđivanje uslova za rad samostalnih umetnika; 7) manifestacije i jubileji u oblasti kulture od značaja za opštinu; 8) razvoj kulturno-umetničkog amaterizma i 9) rad, održavanje i ostvarivanje programa ustanova kulture od značaja za opštinu, odnosno grad (muzej, arhiv, zavod, biblioteka, pozorište, muzičko-scenska ustanova, kulturno-prosvetna zajednica, dom kulture, dom omladine, kulturni centar, narodni i radnički univerzitet i druge organizacije) (stav 1 člana 10).

finansiranje kulture“). S obzirom na to da svaki fond osniva skupština društveno-političke zajednice (čl. 2 st. 3), Savet fonda, kao upravljačko telo fonda, ima obavezu da svoj godišnji izveštaj o radu podnosi skupštini društveno-političke zajednice koja ga je i osnovala (čl. 17). Sredstva za administrativne i stručne poslove fondova obezbeđuju se u budžetu društveno-političke zajednice (čl. 6 st. 2), dok ustanove kulture čijim se radom realizuje program fondova dobijaju sredstva za svoj rad (materijalni troškovi, plate, tekuće investiciono održavanje, amortizacija, delom i sredstva za autorske honorare) na osnovu ugovora koji zakluče s fondom (čl. 8). Ustanove su bile dužne da podnose godišnje izveštaje o radu i namenskom korišćenju sredstava (čl. 8 st. 3).

Pored toga što su usvajanjem „Zakona o fondovima za finansiranje kulture“ 1990. godine, ukinuti SIZ-ovi, prekinuta je i tradicija samoupravnog susretnog planiranja i društvenog dogovaranja, jer ovim zakonom nove procedure planiranja nisu uspostavljene niti su definisani njihovi (potencijalni) institucionalni (Đukić - Dojčinović, 2003:34-36). Izostavljanjem iz zakona, planiranje razvoja kulture, faktički je zamrlo, ostavljajući dugoročne posledice u celokupnom sistemu upravljanja kulturom a posebno na lokalnom nivou.

Posle političkih promena 2000. godine u Srbiji lokalni nivo vlasti ponovo postaje samoupravna vlast. Samostalnost u sopstvenim poslovima dobila je pravni osnov u „Zakonu o lokalnoj samoupravi“ 2002. godine (Milosavljević, 2015:15)⁷⁵, potom i u „Zakonu o finansiranju lokalne samouprave“⁷⁶, „Zakonu o glavnom gradu“⁷⁷, „Zakonu o lokalnim izborima“⁷⁸, „Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije“⁷⁹.

Položaj jedinica lokalne samouprave i njihove nadležnosti na polju kulture su definisani i propisani pre svega „Zakonom o lokalnoj samoupravi“

⁷⁵ Milosavljević navodi da su najviši dometi u ovom modelu ostvareni u periodu od 1875. godine do Prvog svetskog rata (sa prekidom u pomenutoj deceniji od 1894. do 1903. godine), zatim na specifičan način u okviru socijalističke koncepcije komunalnog sistema, kao i ponovo od 2002. godine naovamo.

⁷⁶ Sl. glasnik RS 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn. i 104/2016 - dr. zakon.

⁷⁷ Sl. glasnik RS 129/2007, 83/2014 – dr. zakon i 101/2016 – dr. zakon.

⁷⁸ Sl. glasnik RS 129/2007, 34/2010 – odluka US i 54/2011.

⁷⁹ Sl. glasnik RS 129/2007 i 18/2016.

i „Zakonom o kulturi“. Normativna funkcija jedinica lokalne samouprave je da obavlja izvorne i poverene poslove, a svaka od njih odgovorna je da svoje i poverene nadležnosti vrši kvalitetno i efikasno (čl. 6 „Zakona o lokalnoj samoupravi“).

Prema „Zakonu o lokalnoj samoupravi“, „jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom“ (čl. 7). Kultura pripada izvornom delokrugu nadležnosti opština i gradova koji je definisan čl. 20 koje se odnose na: osnivanje ustanova i organizacija u oblasti kulture (tačka 16), praćenje i obezbeđivanje njihovog funkcionisanja, organizovanje vršenje poslova u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za opštinu, podsticanje razvoja kulturnog i umetničkog stvaralaštva, obezbeđivanje sredstava za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata u oblasti kulture od značaja za opštinu i stvaranje uslova za rad muzeja i biblioteka i drugih ustanova kulture čiji su osnivači (tačka 18).

U skladu sa „Zakonom o kulturi“, „jedinica lokalne samouprave stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi na svojoj teritoriji i uređuje pojedina pitanja od interesa za svoje građane, kao i način njihovog ostvarivanja, u okviru prava i obaveza utvrđenih Ustavom i zakonom“ (čl. 4).

„Zakon o lokalnoj samoupravi“ iz 2002. godine je omogućio lokalnim samoupravama da donose programe razvoja, ali nisu konkretizovane oblasti u kojima se ti razvojni planovi/programi donose. Ta eksplikacija izostaje i u narednim zakonima o lokalnoj samoupravi (2007, 2014, 2016, 2018). Izuzetak je taj što u kasnijim zakonima stoji da jedinica lokalne samouprave donosi i programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja, kao i programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove. U najnovijem iz 2018. godine se, za razliku od prethodnih, pominju strateški planovi, mada takođe uopšteno (čl. 20, tačka 1). Tek „Zakon o kulturi“ propisuje strateško planiranje razvoja i za opštine i gradove, ali tako što se lokalni planovi donose u skladu sa Nacionalnom strategijom razvoja

kulture (čl. 7 st. 2). Kako Nacionalna strategija nije doneta ni 10 od stupanja na snagu ovog zakona, posledica je ta da samo četiri jedinice lokalne samouprave zaključno sa 2018. godinom imaju usvojene i važeće planove razvoja kulture, do ostale čekaju da se najpre donese nacionalni dokumenta kako bi sa njim uskladili svoje planove kako je predviđeno Zakonom o kulturi (Stojanović, 2018).

Najnovija istraživanja na temu lokalnih kulturnih politika⁸⁰ govore u prilog tome da je i dalje prisutan nasleđeni, centralizovani državni model kulturne politike u Srbiji iz perioda poslednje decenije 20. veka, tzv. „blokirane tranzicije“ (Đukić Dojčinović, 2003). Ipak, on je početkom 21. veka dobio određene prelazne karakteristike.

Sumirajući ova opažanja sa našim opažanjima posebno tokom grupnih razgovora sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave, na nivou gradova i opština, ključni akteri za odlučivanje su državni organi: skupštine gradova, gradska veća, gradske uprave i gradonačelnici, koji mogu da imaju svoje pomoćnike.⁸¹ Osim u slučaju Beograda i Novog Sada, gde postoje posebne jedinice gradskih uprava nadležnih isključivo za kulturu, u svim ostalim jedinicama lokalne samouprave organizacione jedinice gradskih/opštinskih uprava za kulturu su zadužena najčešće odeljenja za društvene delatnosti i druge organizacione jedinice koje u svojim nazivima nabrajaju oblasti koje prate. U ovakvoj organizaciji opštinskih / gradskih uprava se prepoznaje uticaj „Zakona o društvenim delatnostima“ iz 1980-tih i 1990-tih godina. Tako se kultura najčešće spaja sa obrazovanjem, sportom, informisanjem i brigom o mladima. Broj angažovanih osoba na poslovima iz oblasti kulture u okviru tih organizacionih jedinica (neznatno) varira, i zapravo je vrlo mali, pogotovu u manjim opštinama, najčešće uključuje samo jednu osobu koja je istovremeno prati i druge resore. Jedinice lokalne samouprave često koriste mogućnost da među članovima gradskih veća, koji mogu biti

⁸⁰ Videti: dr Đukić i drugi (2018). *Modeli lokalnih kulturnih politika kao osnova za povećanje kulturne participacije*. Beograd.

⁸¹ Čl. 58 „Zakona o lokalnoj samoupravi“ (Sl. glasnik RS 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018) daje mogućnost da se u gradskoj upravi postavljaju pomoćnici gradonačelnika za pojedine oblasti.

zaduženi za jedno ili više područja iz nadležnosti opštine⁸², bude i član veća nadležan za kulturu, s tim što se i u ovom slučaju dešava da se taj član bude nadležan bar za još jedan resor, ili pak za društvene delatnosti, koje obuhvataju kulturu. Slično je i sa pomoćnicima gradonačelnika (zaduženi ili samo za kulturu ili za više resora). Postojanje funkcionera zaduženog isključivo za kulturu se, a kako pokazuju razgovori koje smo obavile sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave, razume se kao izraz shvatanja važnosti kulture u jedinici lokalne samouprave. Na praktičnom nivou, predstavnici jedinica lokalne samouprave u kojima od nedavno (proteklih par godina) postoje bilo većnik za kulturu bilo pomoćnik gradonačelnika zadužen za kulturu su isticali da su takve odluke donele veliko olakšanje u planiranju i sprovođenju lokalnog razvoja kulture.

Mogućnost da se pri skupštinama gradova osnivaju stalna ili povremena radna tela⁸³ koja razmatraju različita pitanja, daju mišljenje na predloge propisa i odluka koje donosi skupština grada/opštine se ne koristi u dovoljnoj meri kada je kultura u pitanju.⁸⁴ Jedan od specifičnih primera je da je u 2018. godini, u Kraljevu je osnovan Savet za očuvanje kulturnog i istorijskog nasleđa koji bi trebalo pretežno da se bavi odlukama u vezi sa spomenicima kulture i obeležavanjem važnih datuma.

Realizacija nadležnosti jedinica lokalne samouprave podrazumeva i obavezu finansiranja ustanova kulture čiji su osnivači, u domenu plata, programa i tekućih troškova (opremanja i održavanja), investicionih održavanja i sl, potom kulturnih manifestacija i projekata udruženja građana i samostalnih umetnika. Uglavnom se raspisuje konkurs isključivo za oblast kulture, koji su uređeni lokalnim odlukama u skladu sa članom 76 Zakona o kulturi i „Uredbom o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, Autonomne Pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave“ (Sl. glasnik RS 105/16). O

⁸² Čl. 45 st. 7 „Zakona o lokalnoj samoupravi“

⁸³ Čl. 36 „Zakona o lokalnoj samoupravi“. Broj radnih tela, izbor, prava i dužnosti predsednika i članova radnih tela utvrđuje svaka lokalna samouprava ponaosob i reguliše poslovnikom o radu skupštine.

⁸⁴ Primera radi, ovu zakonsku mogućnost od 15 gradova obuhvaćenih istraživanjem koriste dva (Novi Sad i Niš) koji imaju savete za kulturu. Smederevo i Vranje imaju savete nadležne zajedno za kulturu i drugi/e resor/e, dok Kruševac ima Komisiju za društvene delatnosti.

izboru projekata odlučuju komisije koje, po pravilu, obrazuju gradonačelnici odnosno predsednici opština.

Na planu finansiranja, a kako je napred u ovom poglavlju ukratko bilo reči, početkom 21. veka, tačnije 2003. godine, Ministarstvo kulture je donelo jednu od ključnih odluka za rad kako jedinica lokalne samouprave tako i ustanova kulture: sve ustanove kulture u čijim osnivačkim aktima kao osnivač eksplicitno nije navedena Vlada Srbije, prebačena su na finansiranje od strane jedinica lokalne samouprave u kojima se nalaze sedišta ustanova kulture. Pri donošenju ove odluke na umu se nije imala ni ekonomska snaga jedinica lokalne samouprave ali ni činjenica da je pojedine ustanove osnovalo ili više jedinica lokalne samouprave ili srezovi koji više ne postoje kao instanca u državnoj administraciji. Prethodne, 2002. godine donet „Zakon o lokalnoj samoupravi“ jeste omogućio međusobnu saradnju jedinica lokalne samouprave (čl. 88 i 89) ali ako se prepoznaje zajednički interes. Međutim, osim ovih načelnih odredbi u kojima je kultura tek jedna od oblasti u kojima može postojati zajednički interes, nikakva druga priprema za takav prelaz kako među jedinicama lokalne samouprave tako ni među ustanovama kulture nije izvršena. Pomenuta odluka je naročito pogodila ustanove zaštite, konkretno arhive i zavode za zaštitu spomenika kulture jer je inicijalno, tokom 1950-ih i 1960-ih kada je većina ovih ustanova osnovana, percipirano da se one osnivaju s obzirom na značaj koji su spomenici kulture i arhivska građa imali za veći broj opština (u srezovima). U suštini ovog problema, koji je i danas otvoren, jeste što je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sedište ustanove i jedini finansijer osnovnih troškova ustanove (plata zaposlenih, materijalni troškovi i neke programske aktivnosti poput izložbi i izdavanja publikacija vezanih za rad ustanove) iako su „Rešenjem o utvrđivanju teritorije arhiva“ (Sl. glasnik RS 7/96) i „Rešenjem o utvrđivanju teritorijalne nadležnosti zavoda za zaštitu spomenika kulture“ (Sl. glasnik RS 48/95) oni nadležni za veći broj jedinica lokalne samouprave. U slučaju zavoda za zaštitu spomenika kulture, jedinice lokalne samouprave u kojima nije sedište nadležnog zavoda za zaštitu spomenika kulture finansiraju projekte koji se realizuju na njihovoj teritoriji, izradu prostornih planova i planova detaljne regulacija, ali izostaje (su)finansiranje za redovno obavljanje delatnosti

zavoda i dugoročnija finansijska podrška (Stojanović i Vukanović, 2014:34). I čl. 88a „Zakona o lokalnoj samoupravi“ i čl. 23 st. 3 „Zakona o kulturi“ nalažu da se u slučajevima da je ustanovu osnovalo više jedinica lokalne samouprave njihova međusobna prava, obaveze i odgovornosti uređuju sporazumom odnosno ugovorom. Međutim, takvih sporazuma u slučaju zavoda za zaštitu spomenika kulture gotovo da i nema. Štaviše, u jednom od razgovora sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave u kojima su učestvovali predstavnici dva grada pod teritorijalnom nadležnošću jednog zavoda za zaštitu spomenika kulture (jedan grad je i grad sedišta tog zavoda), predstavnik grada pod teritorijalnom nadležnošću (nije grad sedišta) je izrazio iznenađenje po pitanju učešća u finansiranju troškova zavoda kao što su plate zaposlenih, oprema i održavanje. Pri tome, kako su pojedini predstavnici jedinica lokalne samouprave ukazali, i u slučajevima da se potpiše sporazum, nema mehanizma koji bi obezbedio da taj sporazum ne ostane „mrtvo slovo na papiru“. Pomenuti slučaj nije usamljen ni kada su u pitanju zavodi za zaštitu spomenika kulture pa i arhivi, ali je ilustrativan u pogledu potrebe da se ova pitanja bliže regulišu, moguće zakonima koji se planiraju u oblasti kulturnog nasleđa (videti poglavlje: Kulturno nasleđe i regulativa).

U pogledu finansiranja, pojedini predstavnici jedinica lokalne samouprave su ukazivali i na problem koji proističe iz „Zakona o budžetskom sistemu“⁸⁵ a koji ih ograničava u smislu eventualnih povećanja sredstava za kulturu iz gradskih budžeta. Naime, ovaj zakon predviđa stope uvećanja gradskih budžeta ali se to odnosi na sve društvene delatnosti te raspodela novca mora biti proporcionalna tj. ako se uvećava za kulturu, mora se uvećati i za druge društvene delatnosti iako je u nekoj drugoj društvenoj delatnosti projektovani budžet odgovarajući postojećim potrebama. Pri tome, treba ukazati i na to da su na nivou jedinica lokalne samouprave / gradova procentualna izdvajanja za kulturu iz gradskog budžeta veća (u proseku se

⁸⁵ Sl. glasnik RS 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017

kreću oko 6,59% od ukupnog budžeta grada)⁸⁶ nego što je to slučaj na nivou Republike (gde su izdvajanja za kulturu oko 0.5% republičkog budžeta).

Predstavnici jedinica lokalne samouprave su isticali da je donošenje „Zakona o kulturi“ pozitivno uticalo na razvoj kulture na lokalnom nivou. Međutim, osim finansijskih poteškoća koje su isticali uglavnom predstavnici opština, kao ključan problem se ističe to što nije doneta nacionalna strategija razvoja kulture sa kojom, prema „Zakonu o kulturi“ moraju usklađeni i lokalni strateški dokumenti. Najave skorijeg donošenja nacionalnog dokumenta koje je u medijima davalo Ministarstvo kulture i informisanja, u nekim jedinicama lokalne samouprave su vodile i odlaganju usvajanja lokalnih dokumenata čak i kada su ti lokalni strateški dokumenti pripremljeni. Međutim, u pojedinim jedinicama lokalne samouprave razvoj kulture je integrisan u strategijama održivog razvoja u čijoj su izradi značajni partneri bili lokalne i/ili regionalne razvojne agencije.

Na planu razvoja kulture, važno pitanje je vezano za saradnju jedinica lokalne samouprave sa višim instancama državne uprave. To pitanje je vezano sa definisanjem nadležnosti ministarstava datih u „Zakonu o ministarstvima“ (Sl. glasnik RS 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017). Za razliku od nekih drugih ministarstava kao što je na primer Ministarstvo privrede čiji opis delokruga obuhvata saradnju sa jedinicama lokalne samouprave⁸⁷, opis delokruga Ministarstva kulture i informisanja ne sadrži vezu sa jedincima lokalnih samouprava. Promene ministara za kulturu posle 2000. godine uticale su na različite prioritete kulturne politike, pa je tako i interesovanje Ministarstva za kulturu za lokalne kulturne politike bilo sporadično. Na primer, u periodu 2009 - 2011. godine, što je bilo u skladu sa prioritetima tadašnje Vlade (decentralizacijom i ravnomernim regionalnim razvojem), Ministarstvo kulture je realizovalo projekat „Srbija u Srbiji“ dok je 2015. godine pokrenut projekat „Gradovi u

⁸⁶ Đukić, V. i drugi (2018). Naučnoistraživački projekat: Modeli lokalnih kulturnih politika kao osnova za povećanje kulturne participacije. <http://zaprokul.org.rs/wp-content/uploads/2018/09/Perform-Modeli-lokalnih-kulturnih-politika.pdf>

⁸⁷ Konkretno, u slučaju Ministarstva privrede, njegov delokrug obuhvata i analizu razvojnih potreba i mogućnosti gradova i opština, pripreme nacrtu zakona i drugih propisa u ovoj oblasti, razvojnih strategija i predlaganje razvojnih programa i projekata, kao i planiranje i sprovođenje neophodnih obuka.

fokusu“ putem koga Ministarstvo za kulturu i informisanje podržava projekte lokalnih samouprava. U vezi sa ovim projektom predstavnici jedinica lokalne samouprave su kao pozitivne aspekte istakli mogućnost konsultacija za vreme trajanja konkursa, dok se zamerke odnose na selekciju delova predloženih projekata - da je iz predloženih opsežnih projekata Ministarstvo odlučivalo da finansira samo određene segmente za koje sagovornici nisu bili sigurni da obezbeđuju ishode koji garantuju dugoročnu održivost razvoja kulture. Drugim rečima, Ministarstvo kulture je praktično davalo podršku segmentima vezanim za materijalnu infrastrukturu a sagovornici su isticali veću potrebu za podrškom na planu programske integracije kroz koju bi svi (lokalni) akteri bili jasno i nedvosmisleno obavezni da kontinuirano, svako u svom domenu, pružaju doprinos razvoju kulturnih delatnosti i kulturnog života u gradu. Jedan od naših sagovornika je kao plastičnu ilustraciju napravio paralelu upravo sa zakonima, onim što zakoni propisuju i kako se to interpretira na praktičnom nivou, istaknuvši da nije dovoljno samo izneti nešto kao mogućnost koja može biti na slobodnoj volji jedinica lokalne samouprave (kao što je na primer opšti okvir projekta „Gradovi u fokusu“) već da je izuzetno važno da te mogućnosti jasno i nedvosmisleno preciziraju uloge i odgovornosti svih aktera počevši od mesnih zajednica i skupština opština / gradova, do ustanova kulture i udruženja građana (ne ulazeći u slobode izražavanja i umetničkog stvaralaštva u delatnosti udruženja građana već se ograničavajući na to da udruženja građana takođe moraju da imaju određene odgovornosti posebno ukoliko ostvaruju sredstva iz javnih fondova).

U vezi sa pitanjem komunikacije sa ministarstvima, a posebno sa Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Ministarstvom kulture i informisanja, ističe se neažurnost (Ministarstva prosvete) i nepreciznost (Ministarstva kulture) u pogledu odgovaranja na upite koje jedinice lokalne samouprave dostavljaju zarad primene propisa. Takođe, ističe se da se odgovori na upite dobijaju usmeno ali gotovo nikada u pisanoj formi čak i kada su na taj način upućeni.

Najzad, predstavnici lokalne samouprave sa kojima smo razgovarale su bili jednoglasni po pitanju učešća u procesima kreiranja zakona i davanja komentara na predloge zakona – nisu bili pozivani niti da

iznesu svoja iskustva u pogledu formulisanja predloga zakonskih odredbi niti da daju, s obzirom na svoja iskustva, komentare na predložene zakonske odredbe. U tom smislu, treba imati na umu da je još od zakona koji se odnose na narodne odbore opština iz 1950-ih godina, a koji su bili preteče savremenih jedinica lokalne samouprave, njihova uloga svela na primenu zakona a na tome je, izgleda, i danas ostala makar u očima pojedinih ministarstava. Kao način da se jedinice lokalne samouprave više uključe u procese regulative u kulturi vidi se delovanje SKGO koja je, na primer, bila veoma angažovana na izradi „Zakona o socijalnoj zaštiti“ organizujući i razgovore sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave u pripremi tog akta kao i obuke za njegovu praktičnu primenu.

Ukupno posmatrano, zakoni kako iz kulture tako i iz oblasti lokalne samouprave jesu pružili podsticaje za uključivanje kulture u ostvarivanje opšteg održivog lokalnog razvoja. Ipak, odsustvo akata koje takođe donosi Skupština Srbije čime postaju obavezujući a kao što je nacionalna strategija razvoja kulture čini da napori koji se ulažu na lokalnom nivou ostaju pre na nivou „incidenata“, sporadičnih i privremenih pokušaja nekih jedinica lokalne samouprave, nego što su planska dugoročna rešenja. Upravo „Zakon o kulturi“ i „Zakon o jedinicama lokalne samouprave“ sugerišu da pravo može ali i ne mora da bude instrument promene jer i sasvim razumna zakonska rešenja kao što je na primer sporazum ili ugovor o pravima i dužnostima jedinica lokalne samouprave u pogledu rada ustanova nadležnih za više jedinica lokalne samouprave ne-primenom čine niz praktičnih problema. Drugim rečima, da li će pravo zaista biti instrument promene zavisi od pitanja vezanih za primenu zakona. Ne-primena uzrokuje niz problema a oni se sasvim eksplicitno manifestuju u oblasti kulturnog nasleđa kome je posvećeno naredno poglavlje ove studije.

Kulturno nasleđe i regulativa

Kultura u užem smislu, prema Vilijamsu, obuhvata poznata značenja i pravce kojima se članovi zajedica i društava uče. Kulturne delatnosti, kao grupe aktivnosti koje ohrabruju poznavanje i praktikovanje različitih vrsta umetnosti, te upoznavanje sa delima predaka i učenje iz njih, jesu i centralne u kulturnim politikama jer one snažno mogu uticati na sveukupnost delovanja pojedinaca i grupa u širim okvirima.

Zakoni, kao osnov sprovođenja javnih politika, mogu se čitati i kao skupovi pravila kojih se svi u društvu moraju držati u svojim profesionalnim i privatnim delovanjima. U tzv. društvenim delatnostima koje obuhvataju i kulturne delatnosti (u njihovom širokom spektru) pravila koja prožimaju i privatni i profesionalni život pojedinaca, kao i delovanja pravnih lica (državnih organa, ustanova, društvenih organizacija) najizrazitija su u (širokoj i raznovrsnoj) oblasti kulturnog nasleđa.

Pregled konceptualizacije kulturnog nasleđa u regulativi

U savremenim definicijama kulturnog nasleđa ono se razume kao „kamen temeljac društvenog pamćenja“ (Arantes 2007) „sastavljen“ od materijalnih, nepokretnih i pokretnih, objekata i nematerijalnih elemenata nastalih i razvijenih u lokalnim zajednicama, a koji su i zajedno i pojedinačno vezani za (svoje) prirodno okruženje. Kulturno nasleđe pojedincima, njihovim grupama i zajednicama, i nacijama pruža osećaj dostojanstva i samopouzdanja za inovacije i unapređivanja na različitim planovima ličnih i kolektivnih života.

U međunarodnoj zajednici još tokom Drugog svetskog rata je počela da se izražava zabrinutost oko uništavanja spomenika kulture te nestanka brojnih umetničkih dela posebno iz privatnih kolekcija. Po završetku rata pri Ujedinjenim nacijama osnovana je Organizacija za obrazovanje,

nauku i kulturu Ujedinjenih nacija⁸⁸ a činom osnivanja ove organizacije je na međunarodnom planu institucionalizovana briga o kulturnom nasleđu. Inicijalna fokusiranost ka (devastiranim) spomenicima kulture te (ukradenim ili na druge načine nestalim) umetničkim delima se reflektovala na to da se razvije koncept kulturnih dobara, odnosno da ta dela predstavljaju nepokretnosti i pokretnosti koje treba štiti. Pri tome, njihov materijalni karakter u vidu je zadržavao činjenicu da se oni mogu naći na tržištu, odnosno prodati i kupiti. Međutim, od 1970-ih godina, posebno po usvajanju UNESCO „Konvencije o zaštiti svetskog kulturnog i prirodnog nasleđa“ u međunarodnoj zajednici sve prisutnija postaje potreba za preispitivanjem konceptualizacije kulturnog nasleđa. Tome je doprinelo prepoznavanje važnosti neopipljivih elemenata za izgradnju kulturnih identiteta.⁸⁹ Sam koncept „dobra“ (engl. *property*) se počeo pokazivati neadekvatnim da obuhvati i neopipljive elemente koji su takođe važni za kulturu zajednice i takođe se prenose s generacije na generaciju. Koncept nasleđivanja, pak, jeste naglašavao činjenicu da su i nepokretna i kulturna dobra (materijalno nasleđe) i nematerijalni elementi zajedno važni te da je za njihov opstanak ključno prenošenje s generacije na generaciju (v: Blake 2000 i Mezey 2007).⁹⁰ Iako prepoznavanje nematerijalnog nasleđa „datira“ još iz 1970-ih, tek je od samog kraja 1980-ih to prepoznavanje počelo da vodi ka novoj konceptualizaciji kulturnog nasleđa. U tome, traga su imale UNESCO „Preporuke o očuvanju tradicionalne kulture i folklor“⁹¹ iz 1989. godine, koje

⁸⁸ United Nations Education, Science and Culture Organization, UNESCO

⁸⁹ Naponi da se očuvaju prakse i izrazi koji ne ostavljaju važnijih materijalnih tragova vezuju se za pismo ministra spoljnih poslova Bolivije od 24. 4. 1973. g. upućenog Genretalnoj skupštini UNESCO. U pozadini bolivijskog reagovanja upotreba (pobunjeničke) pesme andskih starosedelaca *El Condor pasa* od strane američkih umetnika Pol Sajmona i Arta Gartfankela na njihovom albumu „Bridge over Troubled Water“. Hafstain je ukazao da slučaj ove pesme „prelazi transnacionalne tijekove kulture. Ova priča objašnjava kako se folklor upisao u međunarodno polje djelovanja, ali i rasvijetljava uporabu folkloru u hegemonijskim strategijama unutar država, načine na koje se folklor instrumentalizira u oblikovanju subjekata u uvjetima unutrašnjeg kolonijalizma.“ Hafstein, 2013: 41. Argumentacija Bolivije je inicirala diskusije o značaju neopipljivih elemenata kao što je pesma za dostojanstvo lokalnih zajednica. Takođe, ona je otvorila i put pitanjima autorskih prava i intelektualne svojine čija spona sa konceptom (nematerijalnog) kulturnog nasleđa i danas veoma jaka.

⁹⁰ O ovome videti više u Vukanović M. (2013) „Kulturna politika Srbije – antropološka perspektiva. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu, Filozofski Fakultet.

⁹¹ Recommendations on Safeguarding Traditional Culture and Folklore. Tekst ovih preporuka dostupan je putem [linka http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13141&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13141&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) Stranica (ponovo) posećena 26. 11. 2018.

veliki broj zemalja nije potvrdio (među njima je bila i Jugoslavija). Međutim, neuspeh na planu ratifikacije i implementacije ovih preporuka je i u samom UNESCO pojačao napore da se iznađu pogodnija rešenja za očuvanje ove vrste nasleđa (Blake 2000). Konkretni ishod jeste UNESCO „Konvencija o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa“ usvojena 2003. godine a koja, pak, imala izuzetan odjek jer ju je do 2010. godine potvrdilo (obavezujući se na njenu implementaciju) više od 100 država sveta, među kojima je i Republika Srbija. Takođe, tokom 1980-ih su se odvijali i procesi u čijoj je srži bilo jasnije definisanje arhitektonskog nasleđa⁹² te arheološkog nasleđa⁹³. Ukupno posmatrano, važnost kulturnog nasleđa u međunarodnoj zajednici, kako kroz UNESCO na svetskom nivou tako i na prostoru Evropskog kontinenta, 2005. godine je potvrđena kroz UNESCO „Konvenciju o raznolikosti kulturnih izraza“ te „Okvirnu konvenciju Saveta Evrope o važnosti kulturnog nasleđa za društvo“.⁹⁴ Ishod svih ovih napora jeste savremeno shvatanje kulturnog nasleđa u kome se naglašava da se i materijalno i nematerijalno kulturno kao i prirodno nasleđe, koje je u mnogome odredilo delovanja ljudi, prenose sa generacije na generaciju, tj. čuvaju da bi i dolazećim generacijama omogućili da stiču znanja i dobijaju podsticaje za nove, ali ne nužno (sasvim) drugačije, korake u privatnom, društvenom i profesionalnom životu.

U Jugoslaviji posle 2. svetskog rata donosioci odluka na nivou Jugoslavije bili su svesni važnosti koje nasleđe ima za društvo te je dosta brzo po formiranju nove države, već 1945. godine, donet prvi posleratni zakon koji je regulisao zaštitu spomenika kulture („Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnačkih retkosti Demokratske Federativne Jugoslavije“ Sl. list DFJ 54/45). Kao i u svetu, važnost kulturnog nasleđa u ovom periodu neposredno posle rata prepoznavana je pre svega u vezi sa činjenicom da je

⁹² U Granadi je 1985. godine doneta „Konvencija o zaštiti arhitektonskog nasleđa Evrope evropskog arhitektonskog blaga“, a SFR Jugoslavija ju je potvrdila zakonom objavljenom u Sl. listu SFRJ br. 4/91.

⁹³ U La Valetu je 1992. godine usvojena „Evropska konvencija o zaštiti arheološkog nasleđa“, a Republika Srbija je zakonom potvrdila njenu revidiranu verziju „Sl. glasnik RS“, br. 42/09

⁹⁴ Republika Srbija je obe ove konvencije potvrdila 2011. godine zakonima objavljenim u Sl. glasniku RS – Međunarodni ugovori br. 10/2011.

veliki broj spomenika pretrpeo razaranja kao i da je veliki broj umetničkih dela i etnoloških artefakata tokom rata opljačkan.

Samo čuvanje spomenika kulture je shvaćeno kao specifičan skup delatnosti koji je zahtevao posebna stručna znanja te su na republičkom nivou 1947. godine donete „Uredba o muzejsko – konzervatorskoj struci“ i „Uredba o bibliotekarsko – arhivističkoj struci“ (obe su objavljene u Sl. glasniku NRS 44/47). Iako su prevashodno vezane za pitanje prinadležnosti službenika (i njihovo raspoređivanja u odgovarajuće platne razrede), ove uredbe su jasno isticale neophodnost stalnog stručnog usavršavanja a kako bi se spomenici, knjige i arhivski materijali na adekvatne načine čuvali i činile ga dostupnim građanima.

Same odrednice spomenika kulture (npr. da mogu biti pokretni i nepokretni) uticale su na prepoznavanje raznovrsnosti koja zahteva i posebne postupke u brizi o spomenicima kulture te je na samom početku 1950-ih došlo do dodatne regulacije a prema vrstama ustanova čija je osnovna delatnost zaštita i očuvanje pokretnog kulturnog nasleđa (muzeja i arhiva pre svega s tim da se u korpusu regulative koja se tiče kulturnog nasleđa od 1960. godine izdvajaju i biblioteke.⁹⁵

SFR Jugoslavija je 1974. godine ratifikovala UNESKO (1972) Konvenciju o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine („Zakon o ratifikaciji Konvencije o zaštiti svetske kulturne i prirodne baštine“, Sl. list SFRJ 56/74). U Srbiji, potonji „Zakon o zaštiti kulturnih dobara“ (Sl. glasnik SRS 28/77) bio je u skladu sa tadašnjom konceptualizacijom (do tada) spomenika kulture kao kulturnih dobara. Takva konceptualizacija nasleđa zadržana je i 1990. godine kada je donet novi „Zakon o kulturnim dobrima“ (Sl. glasnik SRS 6/90)

⁹⁵ Biblioteke, odnosno potreba njihovog osnivanja, istaknuta je u čl. 25 „Opšteg zakona o narodnim odborima“ (Sl. list FNRJ 49/49). Njihov primaran zadatak i 1960. godine ostaje ohrabrivanje čitalačke kulture koja nije samo vezana za dela iz prošlosti već i za savremenu književnu produkciju. Čuvanje starijih izdanja koje čine nasleđe zadatak je relativno manjeg broja biblioteka u odnosu na njihov ukupan broj. U zakonima o zaštiti kulturnih dobara iz 1977, 1990 i 1994. godine je regulisan rad Narodne biblioteke Srbije kao matične ustanove a odredbe ovih zakona su se odnosile na matične biblioteke sa fondovima koji su važni za prošlost grada, opštine ili okruga (tj. imaju tzv. „zavičajna odeljenja“), te biblioteke u čijim se fondovima nalaze stare i retke knjige. Godine 2011. doneti „Zakon o bibliotekskoj i informacionoj delatnosti“ (Sl. glasnik RS 52/11), „Zakon o obaveznom primerku publikacija“ (Sl. glasnik RS 52/11) i „Zakon o staroj i retkoj bibliotekskoj građi“ (Sl. glasnik RS. 52/11)

kao i 1994. godine kada je donet i danas važeći „Zakon o kulturnim dobrima“ (Sl. glasnik RS 71/94).

Međutim, preorijentacija od pravnog koncepta „dobra“ ka konceptu „nasleđa“ u kome se izrazitija pažnja posvećuje duhovnim kulturnim dobrima, u međunarodnoj zajednici je proces koji je zapravo obeležio 1990-te (Blake 2000), što je bilo vreme kada se SFR Jugoslavija dezintegrisala a Srbija, u okviru SR Jugoslavije, bila u izolaciji obeleženoj nacionalističkim narativima. U takvom društvenom kontekstu i neposrednoj blizini ratišta, koncept kulturnih dobara je obezbeđivao lakše markiranje konkretnog, objekata koji imaju veliku istorijsku i kulturnu važnost za srpski narod te ličnosti koje reprezentuju srpsku duhovnu kulturu. Ako se prisetimo da je jedna od prvih UNESCO konvencija u oblasti kulturnog nasleđa bila (tzv. Haška) „Konvencija o zaštiti kulturnih dobara u slučaju oružanih sukoba“, dolazimo do jednog od mogućih odgovora zašto se i u „Zakonu o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine zadržana je konceptualizacija kulturnog nasleđa kao kulturnih dobara.

Sa druge strane, sažimanje očuvanja nasleđa od relativne raznolikosti „obezbeđene“ posebnim zakonima (donetim 1951. godine i krajem 1960-ih godina) do koncepta zaštite kulturnih dobara kao jedne (doduše i u zakonima prepoznato kao široke) oblasti, za ishod je i imalo nezadovoljstvo aktera u oblastima kulturnog nasleđa.

Pregled propisa koji se odnosio na oblast kulturnog nasleđa na saveznom i na republičkom nivou, kao osnovnog i opšteg okvira koji je operacionalizovan na nižim instancama uprave prikazuje dva koncepcijska pristupa u regulisanju ove oblasti a koje donekle korespondiraju sa društvenim tendencijama svoga doba u samoj zemlji ali i u okviru međunarodnih napora da se razvije koncept kulturnog nasleđa, njegove zaštite i integrativnog očuvanja. Naime, u prvim posleratnim godinama primenjen je pristup zajedničke regulacije na planu zaštite i očuvanja spomenika kulture. U to doba i u međunarodnoj zajednici je konceptualizacija kulturnog nasleđa tek bila u začetku a uništenje spomenika i dalje u svežem sećanju učesnika rata. Sa druge strane, od početka 1950-ih, uz tendencije

da se ojača samoupravljanje radnog naroda, koja su implicirala i decentralizaciju uprave, iako je u zakonima o spomenicima kulture ostao niz zajedničkih odredbi, na republičkom nivou se primenio i pristup posebne regulacije te su kao dodatna operacionalizacija odredbi osnovnog i opšteg zakona doneti i posebni zakoni prema vrstama, tačnije ustanovama čija je osnovna delatnost određena vrstom spomenika – muzejima i arhivima posebno. Do ponovnog naglašavanja pristupa zajedničke regulacije dolazi krajem 1970-ih godina a pošto je SFRJ 1974. godine potvrdila UNESCO „Konvenciju o zaštiti svetskog kulturnog i prirodnog nasleđa“. Sam naziv ove UNESCO Konvencije korespondira i sa nazivom prvog domaćeg zakona u ovoj oblasti iz 1945. godine „Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnačkih retkosti Demokratske Federativne Jugoslavije“.⁹⁶ Međutim, od sredine prve decenije 21. veka u samom Ministarstvu kulture i informisanja kao i u stručnim zajednicama u oblasti kulturnog nasleđa, izrazita je tendencija ka tome da se ova oblast reguliše posebno prema vrstama kulturnog nasleđa (a ne vrstom ustanova).

Opet, u međunarodnoj zajednici s početka 21. veka, usled stvaranja novog koncepta nasleđa, intenzivnije se razvija koncept integrativne zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa. On podrazumeva jedinstvo materijalnog (pokretnog i nepokretnog) i nematerijalnog kulturnog nasleđa sa njihovim prirodnim okruženjem u kome su nastali i razvijali se. Pri tome, konceptu integrativne zaštite nepokretnog kulturnog nasleđa važno mesto ima preventivna konzervacija koja se definiše kao „*multidisciplinarno upravljanje (rukovođenje i rukovanje) kulturnim dobrima i obuhvata efektivne, zdrave i ekonomične mere kako bi se sačuvao integritet baštine i kako bi se redukovali njeni gubici*“. Preventivna konzervacija objedinjuje sve metodološke mehanizme i interdisciplinarne oblasti baštine koje moraju da dovedu do njenog kvalitetnog očuvanja i razvoja. Metodologija preventivne konzervacije može se prilagoditi i primeniti na sve sadržaje i oblasti kulturnih dobara i prirodnog nasleđa. Ona razrađuje *standarde, osnovne uslove i postupke* koji su neophodni za odgovarajuće funkcionisanje institucija

⁹⁶ Odrednice spomenika kulture s obzirom na njihov istorijski, kulturni i umetnički značaj zadržana je i u potonjim odrednicama kulturnih dobara, ali i u savremenim koncepcijama kulturnog nasleđa.

zaštite, ali i društvene zajednice i vlade. To su standardi čuvanja, upravljanja, rukovanja, finansiranja, prezentacije, interpretacije, edukacije, istraživanja, zaštite i konzervatorskih postupaka, ponašanja društvene zajednice, organa vlasti i vlada i dr.“ (Živančević 2009).

U prednacrtu zakona o nepokretnom kulturnom nasleđu te u radnoj verziji zakona o muzejskom nasleđu koncept integrativne zaštite i očuvanja se ističe kao osnovni pristup aktera koji deluju u obe ove grane brige o materijalnom kulturnom nasleđu. Takođe, nacrt Zakona o arhivskoj građi i arhivskoj službi iako eksplicitno ne pominje koncept integrativne zaštite i očuvanja, u samoj odrednici arhivske građe implicira korelacije sa drugim vrstama nasleđa. Stoga, postojanje zakona koji će ovaj pristup zapravo inogurirati u praksi ostaje opcija koju akteri u različitim stručnim zajednicama u oblasti kulturnog nasleđa ne odbacuju iako su primarno usmereni ka rešavanju problema vezanih za „svoju“ vrstu nasleđa, odnosno vrstu nasleđa čija je zaštita i očuvanje njihova osnovna delatnost.

Svi akteri sa kojima smo razgovarale (predstavnicima zavoda kao posebna fokus grupa; predstavnicima muzeja kao posebne fokus grupe i zajednička fokus grupa koju su činili predstavnici arhiva, muzeja i zavoda) su se, dakle, slagali da je važeći „Zakon o kulturnim dobrima“ zapravo dobar i može biti polazište posebno u pogledu budućeg zajedničkog zakona. Međutim, razlikuju se mišljenja oko manjkavosti važećeg zakona. Sa jedne strane se postavlja pitanje nadležnosti i upravljanja posebno u slučajevima gde očuvanje i zaštita implicira učešće različitih aktera (zavoda, muzeja, naučnih instituta, turističke organizacije, jedinice lokalne samouprave pri čemu situaciju komplikuje ako je reč o nasleđu na teritorijama dve ili više jedinice lokalne samouprave). Sa druge strane, manjkavosti „Zakona o kulturnim dobrima“ se vide u pitanjima svojine i saradnje sa drugim akterima na pitanjima imovine naročito nepokretnosti (službe katastra, prostornog planiranja, itd). Takođe, manjkavosti se ogledaju i u nedovoljno odlučnim odredbama o odgovornosti jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje zaštite kulturnog nasleđa posebno kada je u pitanju rad ustanova zaštite sa većom teritorijalnom nadležnošću. Najzad, zastarelost se ogleda u tehnološkim rešenjima u samim postupcima tehničke zaštite.

Posmatrano sa tačke istraživača, grupni razgovor sa predstavnicima arhiva, muzeja i zavoda je pokazao da je važna manjkavost „Zakona o kulturnim dobrima“ zapravo ta što nije eksplicitnu pažnju posvetio saradnji ustanova zaštite bez obzira na vrstu nasleđa čija je zaštita i očuvanje osnovna delatnost.

Imajući u vidu da sami propisi oslikavaju procese (bilo kao refleksije situacija bilo kao anticipacije mogućih situacija), zatim da je važno sagledati tendencije ka posebnoj regulativi u oblasti kulturnog nasleđa ali i priznanja aktera da ipak ima potrebe da zapravo cela oblast bude jedinstvena u cilju jačanja razumevanja važnosti kulturnog nasleđa u društvu u Srbiji, na narednim stranicama ćemo razmotriti zajednička pitanja kao i pitanja koja su bila obuhvaćena posebnom regulativom.

Zajednička regulativa

Sagledavanje pristupa zajedničke regulacije u oblasti kulturnog nasleđa zapravo implicira uočavanje onoga što se od prvog posleratnog zakona u oblasti kulturnog nasleđa do novijih predloga u pogledu posebne regulative zapravo nije menjalo (ili nije trebalo da se menja) jer ocrta suštinu (zajedničkih) napora da se kulturno nasleđe u svojoj raznovrsnosti zaštititi i očuva za nova pokolenja.

Ministarski savet Demokratske Federativne Jugoslavije je već 1945. godine, dakle, ubrzo po završetku rata, predložio Predsedništvu Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije da se donese „Zakona o zaštiti spomenika kulture i prirodnjačkih retkosti Demokratske Federativne Jugoslavije“ (Sl. list DFJ 54/45). Narodna skupština FNRJ je ovaj zakon potvrdila uz izmene „Zakonom o potvrdi i izmenama zakona o zaštiti spomenika kulture i prirodnjačkih vrednosti“ (Sl. list FNRJ 81/46).⁹⁷ Državni

⁹⁷ Savezne zemlje (prema propisima DFJ) odnosno narodne republike (od FNRJ) su bile obavezne da osnuju ustanove zaštite te odrede organe u čijoj je nadležnosti i zaštita spomenika kulture. Shodno tome, NR Srbija je osnovala Republički zavod za zaštitu i naučno proučavanje spomenika kulture Narodne Republike Srbije a koji se nalazio pod rukovodstvom Ministarstva prosvete NRS i to „Rešenjem Vlade Narodne Republike Srbije o osnivanju Zavoda za zaštitu i narodno proučavanje spomenika kulture Narodne Republike Srbije“ (Sl. Glasnik NRS 34/47). U ovom aktu su i precizirani zadaci Zavoda: iznalaženje, ispitivanje, zaštita i naučno proučavanje kulturno – istorijskih spomenika Narodne Republike Srbije. Ovaj Zavod je uz druge ustanove kulture koje su bile pod rukovodstvom Ministarstva prosvete 1950. godine prenet u nadležnost Ministarstva

organi su, pored zavoda za zaštitu spomenika kulture, osnivali i druge ustanove poput muzeja i galerija, što je bilo definisano propisima koji su se odnosili na nadležnosti narodnih odbora.⁹⁸

Sam zakon iz 1945. godine je dao odrednice spomenika kulture koje nisu izmenjene pošto je (usled naredne 1946. godine donetog Ustava kojim je formirana Federativna Narodna Republika Jugoslavija) zakon imao biti potvrđen uz izmene već naredne, 1946. godine. U odnosu na originalni zakon iz 1945. godine prema kome su spomenici kulture i prirodnjačke retkosti mogle biti pod zaštitom države, u zakonu iz 1946. godine, kao i u daljim zakonima, oni **jesu** pod zaštitom države.

I u ovim kao i u kasnijim zakonima koji se odnose na spomenike kulture je isticano da su spomenici kulture vrednost svih građana: opštenarodno dobro (čl. 1 zakona iz 1946. godine) odnosno vrednost za čitavu zajednicu (čl. 1 Opšteg zakona iz 1959. godine). Odrednice spomenika kulture odnosno, kasnije, kulturnih dobara suštinski se nisu menjale – reč je i dalje o nepokretnim i pokretnim spomenicima / kulturnim dobrima - osim što su vremenom one razrađivane⁹⁹ a u „Zakonu o kulturnim dobrima“ iz 1990. godine se (načelno) prepoznaju i (tvorevine) duhovne kulture od opšteg interesa (čl. 2 st. 1) ali one, pak, nisu specifikovane u detaljnijoj odrednici kulturnih dobara izvršenoj na osnovu fizičkih, umetničkih, kulturnih i istorijskih svojstava kulturnih dobara (čl. 2 st. 2) a takve odrednice su ostale i u važećem „Zakonu o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine.

S obzirom na odrednice su i jasno istaknute svrhe zaštite: „očuvanje spomenika kulture u neokrnjenom i izvornom stanju; stvaranje što povoljnijih uslova za opstanak spomenika i preduzimanje mera potrebnih za

za nauku i kulturu. Videti „Rešenje o prenosu poslova iz Ministarstva prosvete na Ministarstvo nauke i kulture NRS“ (Sl. glasnik NRS, br. 13/50)

⁹⁸ Videti npr. čl. 25 „Opšteg zakona o narodnim odborima“ (Sl. List FNRJ 49/49)

⁹⁹ Na primer, u odnosu na savezni zakon iz 1946. godine u republičkom Zakonu iz 1948. godine spomenici kulture su: pokretni i nepokretni predmeti ili zbirke od istorijskog, arheološkog, kulturno – istorijskog, umetničkog, etnografskog ili sociološkog značaja. U Zakonu iz 1977. godine Kulturna dobra su određena kao „nepokretnosti i druge stvari od posebnog kulturnog i istorijskog značaja“ (u čl. 2) a prema njihovim svojstvima su određene vrste kulturnih dobara: nepokretna kulturna dobra (spomenici kulture, prostorne kulturno – istorijske celine, arheološka nalazišta, znamenita mesta) i pokretna kulturna dobra (umetnička dela i istorijski predmeti, arhivska građa, filmska građa i stara i retka knjiga). Detaljnije odrednice svake od ovih vrsti kulturnih dobara kao i kulturnih dobara pod prethodnom zaštitom su date u II Glavi Zakona čl. 35 - 43

redovno održavanje spomenika; sprečavanje svih radnji koje bi neposredno ili posredno promenile svojstvo, oblik, značaj ili izgled spomenika a time i njegovu vrednost kao spomenika kulture; te obezbeđivanje uslova da spomenici kulture prema svojoj nameni i značaju služe zadovoljavanju kulturnih potreba zajednice.“ (čl. 2 Opšteg zakona o zaštiti spomenika kulture; čl. 4 republičkog zakona iz 1959. godine odnosno čl. 3 prečišćenog teksta ovog zakona iz 1966. godine). U „Zakonu o zaštiti kulturnih dobara“ (Sl. glasnik SRS 28/77), konkretnije njegovom čl. 13, ističe se da su zaštita i korišćenje kulturnih dobara od posebnog društvenog interesa, što akteri u oblasti kulturnog nasleđa i danas naglašavaju. Delatnosti zaštite su vršile za to osnovane organizacije udruženog rada (organizacije zaštite) i druge organizacije udruženog rada kojima se poveravalo vršenje delatnosti zaštite za određenu vrstu kulturnih dobara. Reč je o zavodima za zaštitu spomenika kulture, arhivima, muzejima i kinoteci. Njih su mogli osnovati organizacije udruženog rada, samoupravne interesne zajednice, mesne zajednice, društveno-političke zajednice i druga društvena pravna lica (čl. 103). Organizacije zaštite su se mogle osnovati ako su ispunjeni svi uslovi za osnivanje organizacije udruženog rada, a sa radom su mogle početi ako su ispunjeni posebni uslovi u pogledu prostorija, tehničke opreme i stručnih kadrova (čl. 104). Ukoliko nadležni organ utvrdi da su svi uslovi ispunjeni, organizacija zaštite se upisivala u registar organizacija zaštite koji je vodio republički organ za poslove kulture.¹⁰⁰ Takođe, s obzirom na to da i knjige predstavljaju kulturna dobra od opštenarodnog značaja pažnja je posvećena i Narodnoj biblioteci Srbije čiji je zadatak bio da usmerava rad biblioteka koje u svojim fondovima čuvaju stare i retke knjige. Ove ustanove i u „Zakonu o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine predstavljaju stožere zaštite.

U vezi sa tretmanom nasleđa kao opštenarodnog dobra, u zakonima od 1945. godine na ovamo zabranjivano je oštećivanje i uništavanje svih kulturnih dobara (uključujući i dobra pod prethodnom zaštitom), kao i iznošenje i izvoženje kulturnih dobara iz zemlje bez dozvole koju je davao republički organ uprave nadležan za poslove kulture po

¹⁰⁰ U taj registar su se upisivale i druge organizacije udruženog rada koje su obavljale delatnost zaštite pojedinih vrsta kulturnih dobara.

prethodno pribavljenom mišljenju odgovarajuće organizacije zaštite (što su odrednice iz republičkog zakona iz 1977. godine, čl. 24 i 98). Zabrane i ograničenja su se odnosila i na arheološka istraživanja i iskopavanja pri čemu je po ovom pitanju predviđana i moralna podobnost samostalnih predlagača istraživanja i iskopavanja, kao i odgovornost institucija koje su sprovodile ovakva istraživanja u pogledu prijavljivanja i registrovanja nalaza.¹⁰¹ U danas važećem „Zakonu o kulturnim dobrima“ dozvolu za arheološka istraživanja i iskopavanja mogu imati samo pravna lica a zavodi za zaštitu spomenika kulture imaju ovlašćenje da prekinu arheološka istraživanja i iskopavanja ukoliko se utvrde nepravilnosti ili odstupanja od projekta i dokumentacije na koju je data saglasnost.

Takođe, zajednička nit u zakonima od 1945. godine na ovamo jeste naglašavanje da su svi slučajni nalazi (iz zemlje ili vode) vlasništvo države sa tim da je jačanje samoupravljanja naglašavalo društvenu svojinu ali su u upravljanju njome ključnu ulogu imali državni organi vlasti i organi uprave. Slučajni pronalasci su se morali prijavljivati odmah po pronalasku a svi slučajni pronalasci su bili u vlasništvu države, odnosno, kasnije, u društvenoj svojini. Slučajni pronalazači su imali pravo na nagradu čija je visina utvrđivana „prema značaju predmeta, pokazanoj pažnji i zalaganju da se predmet sačuvaov neoštećen“ (čl. 11 Zakona NRS iz 1948. g.) dok u čl. 13 st. 2 Zakona NRS iz 1959. godine stoji da visinu novčane nagrade utvrđuje ustanova kojoj se predmet daje na čuvanje po prethodno pribavljenom

¹⁰¹ Npr. prema Zakonu iz 1977. godine, dozvolu, koju je izdavao organ nadležan za poslove zaštite, odnosno, ako je u pitanju nalazište od izuzetnog značaja, republički organ za poslove kulture su mogle dobiti naučne organizacije i organizacije zaštite ako su imale sačinjen projekat o istraživanjima, odgovarajuće stručne kadrove i obezbeđena sredstva za izvođenje radova i sprovođenje mera zaštite nalazišta i nalaza. Takođe, dozvolu su mogla dobiti i stručna lica ukoliko su imala odgovarajuću stručnu spremu, sačinjen projekat o istraživanju arheološkog nalazišta, obezbeđena sredstva za istraživanje i sprovođenje mera zaštite, **kao i ako su bila moralno podobna za vršenje ovih radova**. Propisan je bio i sadržaj dozvole (čl. 93). Takođe, predviđena je bila i mogućnost obustave radova ako se ne obavljaju u skladu sa dozvolom. Tokom radova, organizacija ili lice koje ih je vršilo, bili su obavezni da vode dnevnik radova i dokumentaciju o tim radovima, te da podnesu izveštaje o izvršenim radovima. Propisano je bilo i šta izveštaj treba da sadrži (čl. 96). Organizacija ili stručno lice koje je vršilo arheološka istraživanja i iskopavanja je moglo dogovoriti sa odgovarajućom organizacijom zaštite da do godinu dana zadrži nalaze radi naučne obrade, sa tim da su imali rok od dve godine da dokumentaciju vođenu na propisanim obrascima predaju organu koji im je izdao dozvolu (čl. 97 st. 1 i 2).

mišljenju nadležnog zavoda za zaštitu spomenika kulture.¹⁰² Nagrađivanje slučajnih nalazača a prema procenama nadležne ustanove zadržano je i u Zakonu iz 1977. godine kao i aktuelnom „Zakonu o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine pri čemu su i procene ustanova zaštite bile određene njihovim budžetima te iako je prepoznavana mogućnost da je tržišna vrednost veća, ponuda ustanove je diktirana raspoloživim sredstvima.

U celokupnom sistemu naglašavana je važnost sopstvenika / imalaca / nosioca prava korišćenja.¹⁰³ Obaveze i odgovornosti su podrazumevale zabranu korišćenja kulturnog dobra na način koji nije u skladu sa zakonom ili na način koji vodi oštećenju ili uništavanju kulturnog dobra, zatim zabranu raskopavanja, rušenja, prepravljavanja, preziđivanja, pregrađivanja i bilo kojih drugih radova bez dozvole, te rasparčavanje zbirki, kolekcija i fondova. Sopstvenici ili nosioci prava su bili dužni da dobro prijave nadležnim organima, da istima obezbede sve potrebne podatke o tom dobru omogućavajući naučna pregledanja zarad njegove dokumentacije, da ga sa „izuzetnom pažnjom“ čuvaju i održavaju kulturno dobro primenjujući odgovarajuće mere zaštite; da neodložno obavestavaju organizaciju zaštite o svim pravnim i fizičkim promenama u vezi sa kulturnim dobrom; da dozvole naučna i stručna istraživanja, tehnička i druga snimanja, kao i izvođenje mera tehničke zaštite na kulturnom dobru. Takođe su bili dužni da obezbede dostupnost kulturnog dobra javnosti. Ograničenja prava ogledala su se u ustupanju kulturnog dobra radi izlaganja na izložbama organizovanim na osnovu ugovora o međunarodnoj i međurepubličkoj saradnji; poveravanju kulturnog dobra staraocu ukoliko sopstvenik ili nosilac prava ne primenjuje propisane mere zaštite, nemarno se odnosi prema kulturnom dobru ili ga napusti¹⁰⁴; te vraćanju sredstava društvenoj zajednici u slučaju da se kulturno dobro proda a u njega su uložena sredstva društvene zajednice koja su omogućila povećanje vrednosti kulturnog dobra. U slučaju da sopstvenik trpi

¹⁰² Ova odredba je donekle modifikovana u prečišćenom tekstu zakona SRS iz 1966. godine i to u smislu da je primarna instanca u utvrđivanju vrednosti bila opština pa tek potom ustanova ali je ostalo da je prethodno bilo potrebno pribaviti mišljenje nadležnog zavoda.

¹⁰³ Ti nazivi su se u regulativi menjali ali se nije menjala suština njihovih prava i obaveza.

¹⁰⁴ Odluku o poveravanju kulturnog dobra staraocu je donosila skupština opštine na predlog odgovarajuće organizacije zaštite. Staralac je imao pravo na naknadu za rad i troškove sprovođenja utvrđenih mera zaštite. – čl. 48

štetu time što obezbeđuje dostupnost javnosti, kako je već rečeno, imao je pravo na naknadu čiji se iznos utvrđivao prema poreskim prijavama koje se odnose na sam spomenik odnosno kulturno dobro.¹⁰⁵

Takođe, zaključno sa Zakonom iz 1977. godine sopstvenici (evidentiranih) spomenika kulture imali su prava i na poreske olakšice vezane za oporezivanje imovine a s obzirom na ulaganja sopstvenika na planu pravilnog čuvanja i zaštite imovine registrovane kao spomenik kulture odnosno kulturno dobro. Stepem poreskih olakšica je utvrđivan prema poreskim prijavama koje se odnose na spomenike kulture. U ranijim zakonima o spomenicima kulture isticano i da se pored samih ulaganja u održavanje spomenika kulture u obzir uzimaju i ukupni prihodi domaćinstva, te su prema čl. 14 Zakona iz 1945. godine poreske olakšice mogle da budu i 50% od troškova održavanja spomenika pa čak i potpuno oslobođenje. Međutim, već od revidirane verzije ovog zakona ove odredbe se ublažavaju u korist države sa tim da poreske prijave ostaju osnov. Vremenom, što je uočljivo od „Opšteg zakona“ iz 1959. godine, opcije poreskih olakšica a *propos* kulturnih dobara se premeštaju u domen fiskalne politike.¹⁰⁶

S obzirom na čl. 12 st. 5 i čl. 61 „Zakona o doprinosima i porezima građana“ (Sl. glasnik SRS 8/65) Republički sekretarijat za kulturu je doneo „Pravilnik o načinu korišćenja sredstava za čuvanje i održavanje spomenika kulture i objekata prirode“ (Sl. glasnik SRS 6/66). Naime, prema pomenutim članovima „Zakona o doprinosima i porezima građana“ obveznici doprinosa od poljoprivrede i obveznici poreza na prihod od zgrada a koji su imao spomenika kulture ili objekata prirode su na svoje posebne račune kod banaka uplaćivali doprinose i poreze. Ta sredstva su se koristila za čuvanje i održavanje zaštićenih spomenika kulture odnosno objekata prirode čiji je imalac uplatio sredstva. Osnov za korišćenje sredstava bio je predračun koji se sačinjavao imalac spomenika odnosno objekta prirode a na taj predračun

¹⁰⁵ Ta mogućnost postojala i u Zakonu iz 1977. godine.

¹⁰⁶ Prema čl. 27 Zakona iz 1977. godine, sopstvenici, odnosno nosioci prava, obaveza i odgovornosti u pogledu korišćenja, upravljanja i raspolaganja kulturnim dobrima u vezi sa tim dobrom su uživali poreske olakšice precizirane posebnim propisima kao što je „Zakon o porezima građana“.

je saglasnost davao nadležni zavod za zaštitu spomenika kulture.¹⁰⁷ Neurošena sredstva su se mogla preneti na narednu godinu.

Međutim, od „Zakona o kulturnim dobrima“ iz 1990. godine kao i u aktuelnom zakonu donetom 1994. godine se ne pominju mogućnost naknade za štetu koja može biti načinjena sopstvenicima prilikom obezbeđivanja pristupa javnosti kulturnom dobru, kao ni mogućnost poreskih olakšica u vezi sa održavanjem kulturnog dobra. Ipak, 2002. godine tadašnji Ministar kulture, g. Lečić, je potpisao „Pravilnik o ulaganjima u oblasti kulture koja se priznaju kao rashod“ (Sl. glasnik RS br. 9/2002) kojim je bliže uređeno šta se u smislu člana 15. stav 3. „Zakona o porezu na dobit preduzeća“ (Sl. glasnik RS br. 25/2001) smatra ulaganjem u oblasti kulture koje se priznaje kao rashod.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Predračun se utvrđivao za jednu godinu i to u roku od 60 dana od dana prijema rešenja finansijskog organa o visini iznosa koji se uplaćuje na poseban račun. Predračun je sadržao: naziv i vrstu zaštićenog spomenika kulture odnosno objekta prirode i mesto gde se on nalazi; vrstu i opis mera i radova koji će se finansirati sredstvima na posebnom računu; iznos sredstava za pojedine namene; naziv odnosno ime izvođača radova i vreme u kome će se oni izvršiti, kao i naziv odnosno ime i adresu korisnika sredstava.

¹⁰⁸ U tom trenutku bio je preciziran iznos od najviše do 1,5% od ukupnog prihoda. Da bi se, dakle, priznala kao rashod ulaganja u kulturu treba da se vrše u ustanove kulture, umetnička udruženja, fakultete, akademije, umetničke škole i druga domaća pravna lica koja su registrovana za obavljanje delatnosti u oblasti kulture, uključujući i brigu o prirodnom nasleđu i to tako da omoguće 1) stvaranje, proučavanje i očuvanje kulturnih vrednosti; 2) negovanje, očuvanje i obogaćivanje kulturno-istorijskog nasleđa; 3) stvaranje uslova za obavljanje i razvoj kulturnih delatnosti; 4) podsticanje međunarodne kulturne delatnosti i saradnje; 5) podsticanje edukacije u oblasti kulture; 6) podsticanje naučnih istraživanja u oblasti kulture; 7) stimulisanje mladih talenata u oblasti kulturnog stvaralaštva. Takođe, kao rashod se priznaju i ulaganja koja se odnose na rekonstrukciju postojećih i izgradnju novih objekata kulture, programske aktivnosti, produkciju i opremu koja služi za obavljanje delatnosti kulture i umetnosti. Do izmena je došlo kada je 2010. godine stupio na snagu „Zakon o porezu na dobit pravnih lica“ (Sl. glasnik RS br. 18/10). Član 15 stav 3 ovog zakona predviđa da se izdaci za ulaganja u oblasti kulture priznaju kao rashod najviše do 3,5% ukupnog prihoda. U stavu 9 se kaže da bliže propise o tome šta se u smislu ovog zakona smatra ulaganjem u oblasti kulture donosi ministar nadležan za poslove kulture, po pribavljenom mišljenju ministra finansija. I dalje važeći propis koji je izdalo Ministarstvo kulture je pomenuti Pravilnik. Međutim, „Zakon o porezu na dobit pravnih lica“ ne obuhvata i porez na primljena sredstva što dovodi do toga da što više novca ustanova kulture dobija – veći porez treba da plati. Kada je 2010. godine usvojen „Zakon o porezu na dobit pravnih lica“, reakcije su uključivale mišljenja da je ovaj zakon došao prekasno jer je usled ekonomske krize smanjen broj pravnih lica koja u kulturu mogu da ulažu (videti tekst: „Zakon došao kasno“, Večernje novosti 01. 04. 2010. <http://www.novosti.rs/vesti/kultura.71.html:269430-Zakon-dosao-kasno> Stranica je (ponovo) posećena 28. 11. 2018. godine) što govori da ranije ove odredbe zapravo nisu bile poznate. Dalja uvećanja izvršena „Zakonom o porezu na dobit“ koja danas iznose 5% (videti: čl. 15 „Zakona o porezu na dobit pravnih lica“ (Sl. glasnik RS 25/2001, 80/2002, 80/2002 – dr. zakon, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 – dr. zakon, 142/2014, 91/2015 – autentično tumačenje, 112/2015 i 113/2017)) opet nisu umanjila zadovoljstvo aktera jer, kako su npr. 2014. godine ukazivali predstavnici zavoda za zaštitu spomenika kulture, procedure povraćaja novca su toliko komplikovane a ulaganja toliko mala da muke hvatanja u koštac sa poreskom administracijom prevazišle volju da se prava poreskih olakšica koriste.

U vezi sa pitanjima svojine, zajednička nit je davanje ovlašćenja državi, tačnije opštinama kao (naj)nižim instancama vlasti i uprave ali opet najdirektnijim, neposrednim, kanalom saobraćanja građana i države, da izvršava pravo preče kupovine u slučaju da se imaoci/sopstvenici odluče da prodaju nepokretnost ili pokretnost za koju je utvrđeno da ima ili može imati svojstva koja ga određuju kao istorijsku, kulturnu ili umetničku vrednost kako za samu zajednicu tako i za društvo u celini. U pogledu prava preče kupovine, imalac odnosno sopstvenik spomenika kulture je davao ponudu sa cenom i uslovima kupovine a tek ako opština, drugi državni organ ili ustanova odluči da ne iskoristi svoje pravo preče kupovine ili odluku ne donese u propisanom roku (prema Zakonu iz 1946. godine 30 dana i kada su u pitanju nepokretnosti i kada su u pitanju pokretnosti (čl. 12) dok je u čl. 9 Zakona NRS iz 1948. godine stajalo 30 dana od dobijanja ponude za nepokretnosti, odnosno 10 dana od dobijanja ponude za pokretne spomenike kulture) imalac je imao pravo da spomenik kulture ponudi nekom drugom. Pri tome, nije smeo prodati po nižoj ceni ili lošijim uslovima od onih datih u ponudi opštini a ako bi to učinio, opština, drugi državni organ ili ustanova je imao pravo da sudski zahteva poništaj kupoprodajnog ugovora. O prodaji nekom drugom imalac je bio obavezan da obavesti opštinu kao i da dostavi podatke o kupcu (ime i adresu). I prema odredbama Zakona iz 1977. godine pravo preče kupovine je imala opština ali je to pravo mogla delegirati ustanovama zaštite (čl. 99). Pravo preče kupovine prepoznato je i u „Zakonu o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine a imala ga je odgovarajuća ustanova zaštite (za razliku od prethodnih zakona u kojima je to pravo imala opština a mogla ga je preneti na ustanovu zaštite). Takođe, za razliku od ranijih zakona u kojima je bio ograničen vremenski period za korišćenje prava preče kupovine, u Zakonu iz 1994. godine takvih ograničenja nema s tim da se u praksi u slučajevima otezanja primenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima. Ovaj Zakon je takođe regulisao i pitanja prenosa vlasništva.

Osim prava preče kupovine koje sugeriše i ograničenja na planu prenosa svojine, ograničenja svojinskih prava u svim zakonima koji se odnose na kulturno nasleđe od 1945. godine na ovamo su uključivala mogućnost eksproprijacije (u skladu sa opštim zakonima o eksproprijaciji) sa

tim da je ta mogućnost vremenom specifikovana na situacije da nema druge mogućnosti da se kulturno dobro (naučno) prouči te na odgovarajuće načine čuva, štiti i da bude dostupno javnosti¹⁰⁹ Dostupnost javnosti nije dakle nužno zahtevala eksproprijaciju ali jeste predstavljala vid ograničenja prava svojine. Do 1959. godine reč je pre svega o dostupnosti radi proučavanja¹¹⁰ dok se u zakonima od 1959. godine pored proučavanja spomenika izrazitije ističe i dostupnost zarad zadovoljavanja kulturnih potreba svih građana (čl. 21 Osnovnog zakona iz 1959. i čl. 26 republičkog zakona iz 1959. godine). Pristup radi istraživanja i proučavanja spomenika u naučne i umetničke svrhe predviđao je i čl. 21 „Zakona o zaštiti spomenika kulture“ (prečišćen tekst iz 1966. godine) s tim da je čl. 22 ovog zakona predviđao obavezu da spomenici kulture budu dostupni i široj javnosti. Obaveza dostupnosti javnosti i to u kontekstu obezbeđivanja pristupa za naučna istraživanja i ispitivanja predviđena je i u Zakonu iz 1994. godine. Međutim, ovim zakonom je mogućnost eksproprijacije predviđena samo u izuzetnim slučajevima (neprimenivanje mera tehničke zaštite od strane sopstvenika ili nosioca prava, ozbiljna ugroženost kulturnog dobra i sl).

U odnosu na prethodne zakone u kojima se prepoznavala mogućnost da predmet ili objekat može imati spomenička svojstva čak i kada nije evidentiran kao spomenik kulture, odnosno obrađen u odgovarajućem registru, novinu Zakona iz 1977. godine predstavlja uvođenje termina „prethodna zaštita“, a kojim se zapravo vrši poistovećivanje važnosti zaštite dobara za koja se pretpostavlja da imaju kulturni značaj (čl. 5) sa zaštitom

¹⁰⁹ Prema čl. 29 „Opšteg zakona“ iz 1959. godine eksproprijacija nepokretnosti u građanskoj svojini bila je moguća samo u svrhe arheoloških istraživanja i iskopavanja. Kada je reč o nepokretnostima u društvenoj svojini (čl. 30), omogućen je prenos prava korišćenja s jednog korisnika na drugi i to ukoliko postoji opšti interes tj. kada spomenik kulture s obzirom na svoj istorijski, naučni i umetnički značaj može potpuno odgovoriti svojoj nameni u cilju zadovoljavanja kulturnih potreba zajednice. Ukoliko je bila reč o stambenim ili poslovnim zgradama predlagač promene prava korišćenja bio je obavezan da obezbedi naknadu u drugoj zgradi. Prema čl. 100 „Zakona o zaštiti kulturnih dobara“ iz 1977. godine prenos kulturnog dobra sa jednog na drugo pravno lice kao i eksproprijacija kulturnog dobra su mogli da se izvrše samo ako društveno pravno lice, odnosno sopstvenik, nema mogućnosti ili interesa da obezbedi sprovođenje mera zaštite pa preti mogućnost da kulturno dobro bude uništeno; ako se na drugi način ne mogu vršiti arheološka iskopavanja i istraživanja ili sprovođenje mera tehničke zaštite na kulturnom dobru; ili (treća mogućnost) ako se na drugi način ne može obezbediti dostupnost javnosti kulturnog dobra od velikog i od izuzetnog značaja.

¹¹⁰ Videti npr. čl. 9 Zakona iz 1946, kao i čl. 16 „Zakona o zaštiti spomenika kulture i prirodnačkih retkosti Narodne Republike Srbije“ iz 1948. godine. Pri tome, stav 2 ovog člana, pak, govori i o dostupnosti spomenika neovisno od naučnih istraživanja i ispitivanja.

dobara koja jesu evidentirana i klasifikovana kao kulturna dobra različitim stepenima značaja (kulturno dobro, kulturno dobro od velikog značaja i kulturno dobro od izuzetnog značaja). U bilo kom slučaju (registrovana i klasifikovana kulturna dobra i dobra koja uživaju prethodnu zaštitu), njihovo korišćenje se vršilo u skladu sa njihovom prirodom, namenom i značajem, „prvenstveno za zadovoljavanje obrazovnih, vaspitnih, naučnih i estetskih (dalje: kulturnih) potreba radnih ljudi, građana i društvene zajednice.“ (čl. 6). Takođe, nije izmenjena dužnost svih da čuvaju i da se sa posebnom pažnjom odnose prema kulturnim dobrima (čl. 9 st. 1). Međutim, eksplicitnije je istaknuto da vaspitno – obrazovne i kulturno – prosvetne i druge samoupravne organizacije i zajednice kao „trajan zadatak“ imaju da razvijaju svest građana o značaju kulturnih dobara i neophodnosti njihove zaštite“ (čl. 9 st. 2), što implicira spone kulture i obrazovanja.

Takođe, zakonom je naglašen i način na koji se obezbeđivala zaštita i korišćenje kulturnih dobara – putem društvenih planova i planova samoupravnih organizacija. To je podrazumevalo i isticanje konekcija sa drugim oblastima te se na primer zaštita kulturnih dobara ostvarivala i u okviru mera koje su se programirale, planirale i preduzimale u cilju zaštite i unapređivanja prirode i čovekove sredine. (čl. 11 Zakona iz 1977.) dok se zaštita nepokretnih kulturnih dobara obezbeđivala i planiranjem i uređivanjem prostora¹¹¹.

Zakon iz 1977. godine je veoma detaljno precizirao zadatke organizacija na planu sprovođenja mera zaštite a prema vrstama, tačnije prema tome koje ustanove su nadležne za koju vrstu kulturnih dobara. Takođe, zakon je predvideo povezivanje organizacija zaštite u saveze prema vrstama kulturnih dobara a ti savezi su funkcionisali po principu mreža. Međutim, za razliku od ranijih zakona prema kojima su ustanove zaštite i upravljale spomenicima kulture u društvenom vlasništvu, u ovom zakonu zadaci organizacija zaštite su vezani prevashodno za samu zaštitu kulturnih

¹¹¹ U čl. 87 Zakona iz 1977. godine zapravo je neznatno modifikovana i u ranijim zakonima postojeća obaveza organizacija nadležnih za izradu prostornih i urbanističkih planova da od nadležnog zavoda pribave podatke o zaštićenim kulturnim dobrima na području za koji se plan izrađuje kao i mišljenje zavoda o predlogu plana koje je bilo obavezan prilog uz plan pre njegovog usvajanja.

dobara, odnosno obavljanje delatnosti zaštite kulturnih dobara definisanih u čl. 102¹¹² dok su sopstvenici i nosioci prava korišćenja imali i pravo upravljanja i raspolaganja sa kulturnim dobrima.

Takođe važne odredbe su bile one prema kojima je čuvanje i održavanje jednog ili više nepokretnih kulturnih dobara skupštine opština su mogle poveriti mesnim zajednicama, društvenim organizacijama, organizacijama udruženog rada, kao i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama na predlog tih zajednica i organizacija odnosno uz njihovu saglasnost a po prethodno pribavljenom mišljenju odgovarajuće organizacije zaštite (čl. 32). Skupštine opština mogle su da staranje o jednom ili više nepokretnih kulturnih dobara povere posebnom odboru sačinjenom od zainteresovanih kulturnih i javnih radnika i predstavnika zainteresovanih organizacija udruženog rada. Skupština SR Srbije je takav odbor mogla da obrazuje za nepokretna kulturna dobra od izuzetnog značaja.

Zakonom su bile propisane obaveze organa i organizacija u toku čijeg rada nastaje registratorski materijal i arhivska građa (označavanje, datiranje, vođenje evidencije, čuvanje, klasifikovanje i arhiviranje registratorskog materijala te vršenje odabira arhivske građe i izlučivanje bezvrednog registratorskog materijala, čl. 52 – 57), dostavljanje obaveznih primeraka publikacija Narodnoj biblioteci Srbije (čl. 58 – 61), kao i dostavljanje filmova kinoteci (čl. 62).

Nepokretna kulturna dobra su se proglašavala, dok su se pokretna kulturna dobra utvrđivala (čl. 3). Zakon je propisao procedure. Nepokretna kulturna dobra je na (činjenicama obrazložen) predlog odgovarajuće organizacije zaštite proglašavala skupština opštine. Skupština SR Srbije je na predlog Republičkog saveta (za zaštitu kulturnih dobara) takođe mogla da

¹¹² Prema čl. 102, delatnost zaštite činili su poslovi: istraživanja i evidentiranja dobara koja uživaju prethodnu zaštitu; predlaganje proglašavanja odnosno utvrđivanja kulturnih dobara; vođenje registara i dokumentacije o kulturnim dobrima; pružanje stručne pomoći na čuvanju i održavanju kulturnih dobara sopstvenicima i korisnicima tih dobara; staranje o korišćenju kulturnih dobara u svrhe utvrđene ovim zakonom; praćenje sprovođenja mera zaštite i predlaganje mera zaštite kulturnih dobara; prikupljanje, sređivanje, čuvanje, održavanje i korišćenje pokretnih kulturnih dobara; sprovođenje mera tehničke zaštite kulturnih dobara; izdavanje publikacija o kulturnim dobrima i o rezultatima rada na njihovoj zaštiti kao i informativnih sredstava; izlaganje kulturnih dobara, organizovanje predavanja i drugih pogodnih oblika kulturno – prosvetne delatnosti, itd.

proglasi nepokretno kulturno dobro. Odluka o proglašenju je sadržala opis kulturnog dobra, granice neposredne okoline koja je pod zaštitom kao i osnovne uslove čuvanja, održavanja i korišćenja kulturnog dobra. (čl. 63 – 65). Pokretna kulturna dobra je utvrđivao opštinski organ uprave nadležan za poslove kulture, odnosno organizacija zaštite kojoj to poveri skupština opštine. Predlog za utvrđivanje kulturnog dobra je mogla dati samo organizacija zaštite koja vrši zaštitu te vrste kulturnih dobara. U postupku utvrđivanja kulturnog dobra su se primenjivale i odredbe „Zakona o opštem upravnom postupku“. Rešenje o utvrđivanju kulturnog dobra je, pored ostalog, sadržalo opis i vreme nastanka kulturnog dobra; vrstu; mesto gde se nalazi; ime odnosno naziv sopstvenika ili nosioca prava upravljanja i korišćenja, kao i pravni osnov prema koje drži kulturno dobro.

Zakon je utvrđivao i posebne mere zaštite koje je u slučajevima nepokretnih kulturnih dobara određivao nadležni zavod za zaštitu spomenika kulture dok su mere tehničke zaštite na pokretnim kulturnim dobrima (uslove i način preduzimanja takvih mera) opštim aktom su utvrđivale zajednice organizacija zaštite koje su vršile delatnost zaštite pokretnih kulturnih dobara.

Na osnovu pravosnažnih rešenja o proglašenju odnosno utvrđivanju kulturnog dobra, kulturna dobra su se upisivala u odgovarajuće registre. Registri su se vodili prema vrsti kulturnih dobara a vodile su ih odgovarajuće organizacije zaštite. Na kulturna dobra upisana u odgovarajući registar su se stavljale oznake da su pod posebnom zaštitom (čl. 74 st. 2). Za kulturna dobra, osim filmske građe, su se vodili i centralni registri prema vrsti kulturnih dobara. Njih su vodile organizacije koje su u potonjim zakonima određene kao centralne ustanove a sve organizacije zaštite su imale obavezu dostavljanja podataka za centralni registar.

Posebna pažnja je posvećena zaštiti i korišćenju kulturnih dobara od interesa za Republiku.¹¹³ Republika se starala o zaštiti i korišćenju

¹¹³ Poslovi od interesa za Republiku u oblasti zaštite i korišćenja kulturnih dobara bili su: ostvarivanje uvida u zaštitu i korišćenje kulturnih dobara od velikog i od izuzetnog značaja; pružanje stručne pomoći i unapređenja na zaštiti kulturnih dobara naročito u pogledu savremenih metoda stručnog rada; staranje o stručnom usavršavanju radnika koji rade na poslovima zaštite kulturnih dobara; te vođenje centralnih registara za kulturna dobra po vrstama i dokumentaciji o tim kulturnim dobrima.

kulturnih dobara od velikog i od izuzetnog značaja. Takođe, Republika je obezbeđivala delatnost zaštite registraturskog materijala i arhivske građe koja je nastajala u radu republičkih i drugih državnih organa, organizacija udruženog rada i drugih organizacija prema kojima je Republika vršila osnivačka prava, kao i društveno – političkih organizacija i udruženja osnovanih za teritoriju Republike, građanskih pravnih lica i istaknutih pojedinca kao i ranijih državnih organa koji su postojali na teritoriji Republike. Republika se takođe starala o očuvanju nepokretnosti i drugih stvari od značaja za istoriju i kulturu SR Srbije u inostranstvu.

Poslove od značaja za Republiku su vršile ranije a i od početka 1990-ih ponovo zvane centralne ustanove – Republički zavod za zaštitu spomenika kulture, Arhiv Srbije, Narodna biblioteka Srbije, dok su među muzejima to bili Narodni muzej u Beogradu, Istorijski muzej, Etnografski muzej, Muzej primenjene umetnosti i Prirodnjački muzej. Muzeji, arhivi, kinoteka i određene biblioteke su bile dužne da pokretna kulturna dobra u društvenoj svojini prikupljaju, preuzimaju, čuvaju, stručno obrađuju i obezbeđuju njihovo korišćenje. U skladu sa odrednicama organizacija zaštite kulturnih dobara prema vrstama kulturnih dobara u članovima 114 – 116 ovog zakona, korespondirajući sa ranijim (pojedinačnim) propisima, ove ustanove su vodile centralne registre prema vrstama kulturnih dobara te koordinisale rad drugih organizacija zaštite (opet prema vrstama kulturnih dobara).

Zakonom je bilo predviđeno da organizacije udruženog rada, društveno – političke organizacije i druge društvene organizacije mogu obavljati poslove čuvanja i izlaganja umetničko – istorijskih dela vezanih za vršenje delatnosti te organizacije samo ako za to imaju posebnu organizacionu jedinicu (muzej u sastavu). Pod istim uslovima mogla su se osnivati i arhivska odeljenja čiji su zadaci bili da vrše poslove zaštite arhivske građe nastale u njihovom radu. Takođe, zakonom su bile definisane i muzejske zbirke odnosno skupovi istorodnih i raznorodnih umetničko-istorijskih dela. Muzejske zbirke su mogle da čuvaju organizacije udruženog rada ili druge samoupravne organizacije i pojedinci a mogle su se izložiti samo ako je muzejska zbirka prethodno sređen a njeno izlaganje na strulan način pripremljeno.

Kako bi se obezbedio jedinstveni sistem zaštite i korišćenja kulturnih dobara; usklađivanje programa i planova zaštite kulturnih dobara; organizovanje i sprovođenje određenih mera tehničke zaštite na osnovama racionalnog korišćenja opreme i izbora za to posebno obučениh kadrova; jedinstvo načina obrade podataka za informisanje javnosti; kao i vršenje drugih poslova utvrđenih ovim zakonom, propisana je obaveza udruživanja organizacija zaštite i to prema vrstama kulturnih dobara. U takve zajednice zaštite su se mogle uključivati i organizacije udruženog rada kojima je bilo povereno vršenje zaštite tih kulturnih dobara.

U cilju praćenja i unapređivanja zaštite kulturnih dobara ovim zakonom je obrazovan Republički savet za zaštitu kulturnih dobara (čl. 31) koji su činili predsednik i 20 članova koje je iz reda naučnih, stručnih i drugih javnih radnika na period od četiri godine imenovala Skupština SRS. Zadaci ovog tela su bili praćenje delatnosti zaštite kulturnih dobara i staranje o unapređivanju ove delatnosti; razmatranje programa i planova organizacija i davanje predloga za usklađivanje; praćenje i razmatranje sprovođenja mera zaštite kulturnih dobara; davanje predloga mera zaštite Skupštini SRS, Skupštini Republičke zajednice kulture i organizacijama zaštite; davanje mišljenja u spornim slučajevima u čiju delatnost spada zaštita određenog kulturnog dobra; saradnja sa organima i organizacijama iz oblasti obrazovanja, nauke, kulture, privrede, turizma i drugih oblasti. Savet je donosio poslovnik o svom radu a rad je mogao organizovati i po komisijama za posebne vrste kulturnih dobara. (čl. 138 – 140)

Četiri godine kasnije, 1981. godine, donet je „Zakon o izmenama i dopunama zakona o zaštiti kulturnih dobara“ (Sl. glasnik SRS 34/81). Dopune se ogledaju u na prvom mestu u proširenju „spiska“ dobara koja uživaju prethodnu zaštitu¹¹⁴ te obaveznih primeraka¹¹⁵. Važnu dopunu predstavlja i jačanje spona sa „Zakonom o zaštiti prirode“ u pogledu

¹¹⁴ Poređenje čl. 43 Zakona iz 1977. godine i čl. 3 Zakona o njegovim izmenama iz 1981. godine pokazuje da su na listi kulturnih dobara koja uživaju prethodnu zaštitu dodati: nekropole i lokaliteti sa arheološkim, istorijskim ili etnološkim sadržajem, stara jezgra gradova i naselja, graditeljski objekti, celine ili delovi graditeljskih objekata sa istorijskim ili arhitektonskim vrednostima nastali do kraja Prvog svetskog rata.

¹¹⁵ Pored knjiga, uključene su i gramofonske ploče uz knjige, geografske karte, dijazitivni i sl.

proglašavanja nepokretnih kulturnih dobara izvan naseljenih mesta.¹¹⁶ U vezi sa čl. 71 osnovnog zakona koji se dodato je da je Skupština društveno – političke zajednice mogla da zabrani korišćenje odnosno naloži izmeštanje građevinskog objekta čije korišćenje ili postojanje zgrožava zaštitu ili korišćenje kulturnog dobra. Ukoliko time sopstvenik tog građevinskog objekta trpi štetu, imao je pravo na naknadu. Pored dodataka stavova koji se odnose na kaznene mere¹¹⁷, suštinski važna izmena se ogleda u tome što je umesto Republičkog saveta (koji se naziva samo Savet) kulturna dobra proglašavalo odnosno utvrđivalo Izvršno veće Skupštine SRS na predlog Saveta.

Zakon je ponovo izmenjen i dopunjen 1987. godine. Kada su u pitanju sve organizacije zaštite, izmene i dopune izvršene „Zakonom o izmenama i dopunama zakona o zaštiti kulturnih dobara“ (Sl. glasnik SRS 47/87) ogledaju se u postavljanju roka za dostavljanje podataka o kulturnim dobrima koja su upisana u registre koje vode organizacije zaštite u centralne registre, i taj rok je bio 60 dana od upisa kulturnog dobra u registar.

Nešto manji broj izmena i dopuna osnovnog zakona odnosio se na pokretna kulturna dobra i to u vezi njihovog utvrđivanja i registrovanja.¹¹⁸ Važna izmena se ogleda u tome što je organizacijama koje obavljaju poslove zaštite i korišćenja pokretnih kulturnih dobara od značaja za Republiku povereno da same donose uputstva o uslovima i načinu čuvanja, korišćenja i održavanja odgovarajuće vrste pokretnih kulturnih dobara (ranije su to činile zajednice ovih organizacija. Stav koji se odnosi na primenu uputstava od strane muzeja, arhiva i kinoteke je ostao nepromenjen.) Značajne izmene su se odnosile na čuvanje nepokretnih kulturnih dobara, što je zadatak zavoda

¹¹⁶ Uz predlog za proglašenje nepokretnog kulturnog dobra van naseljenog mesta moralo se priložiti i mišljenje zavoda za zaštitu prirode.

¹¹⁷ Članu 153 osnovnog zakona su dodati novi stavovi koji preciziraju dela koja povlače kazne.

¹¹⁸ U vezi sa klasifikacijom dobara na kulturna dobra od velikog i od izuzetnog značaja članu 7 osnovnog zakona su dodata dva stava prema kojima kulturna dobra od velikog ili od izuzetnog značaja mogu biti i zbirke i fondovi pokretnih kulturnih dobara a kriterijume je određivala odgovarajuća zajednica organizacija udruženog rada za zaštitu kulturnih dobara po vrstama kulturnih dobara. U vezi sa proglašenjem nepokretnih kulturnih dobara, dodata je odredba prema kojoj se u odluci o proglašenju (čl. 65 osnovnog zakona) morao navesti i spisak pokretnih dobara koja se nalaze u zaštićenom nepokretnom kulturnom dobru. Skupština opštine je bila dužna da u roku od 30 dana od donošenja odluke o proglašenju istu dostavi odgovarajućoj organizaciji zaštite. U vezi sa izlučivanjem nepotrebnog registratorskog materijala, on se mogao uništiti samo na osnovu pismenog mišljenja nadležnog arhiva.

za zaštitu spomenika kulture, te će o njima više biti reči na stranicama posvećenim ovim ustanovama.

Najzad, izmene zakona su obuhvatile i mere oličene u iznosima novčanih kazni za kršenje zakonskih odredbi.

Međutim, činjenica da je u roku od 10 godina dva puta menjan odnosno dopunjivan osnovni zakon, posebno ako se ima na umu da su izmenama i dopunama suštinski zapravo izmenjene odredbe osnovnog zakona, podvlači potrebu za donošenjem novog zakona koji sintetiše i sistematizuje osnovne kategorije i intencije u datoj oblasti. U tom smeru, Skupština SRS je 1990. godine donela novi „Zakon o kulturnim dobrima“ (Sl. glasnik SRS 6/90). Njegov cilj je bio da uredi sistem zaštite i korišćenja kulturnih dobara te da utvrdi opšte uslove organizovanja i rada ustanova koje obavljaju delatnost zaštite kulturnih dobara. On je i konkretniji u pogledu kriterijuma vrednovanja kulturnih dobara od izuzetnog značaja¹¹⁹, od velikog značaja¹²⁰ i kulturnih dobara¹²¹. Nalik prethodnim zakonima, proglašena odnosno utvrđena kulturna dobra, kao i kulturna dobra koja uživaju prethodnu zaštitu (odnosno za koja su evidentirane pretpostavke da imaju određena svojstva od posebnog značaja za kulturu, umetnost i istoriju), nisu se smela uništavati ili oštećovati, niti se mogao menjati njihov izgled bez prethodne dozvole nadležne ustanove zaštite. Zaštitu i korišćenje kulturnih dobara su obezbeđivali radni ljudi i građani u društveno – političkim zajednicama i fondovima za finansiranje kulture. Zaštita nepokretnih kulturnih dobara i zaštićene okoline se obezbeđivala i planiranjem i uređenjem prostora.

¹¹⁹ Da ima poseban značaj za društveni, istorijski i kulturni razvoj naroda i narodnosti; svedoči o presudnim istorijskim događajima i ličnostima i o njihovom delovanju na razvoj naroda i narodnosti „u njihovoj borbi za revolucionarni preobražaj društva“; predstavlja jedinstvene (raritetne) primerke stvaralaštva svog vremena ili jedinstvene primerke iz istorije prirode; vrši ili je vršilo veliki uticaj na razvoj društva, kulture, nauke i tehnike; imao izuzetnu umetničku ili estetsku vrednost. (čl. 6 st. 1)

¹²⁰ Da ima karakteristike svojstva određenog područja ili razdoblja; da predstavlja svedočenje od značaja za proučavanje društvenih pojava, odnosno uslova društveno – ekonomskog i kulturno – istorijskog razvoja u određenim razdobljima; da ima značaj za razvoj radničkog pokreta i revolucije ili je povezano sa značajnim događajima i istaknutim ličnostima iz istorije naroda i narodnosti. (čl. 6 st. 2)

¹²¹ Ako ima karakteristike od značaja za kulturu, umetnost, istoriju, prirodu, nauku i tehnologiju (čl. 6 st. 3)

Delatnost zaštite i korišćenja kulturnih dobara, kao delatnost od posebnog društvenog interesa, kao i prema odredbama ranijih zakona, obavljale su za to osnovane ustanove zaštite kao i društvene organizacije kojima se poveri vršenje delatnosti zaštite za određenu vrstu kulturnih dobara. Upravljanje kulturnim dobrima su vršili radnici u ustanovama i drugim društvenim pravnim licima. U slučajevima da pomeniti radnici ne upravljaju određenim kulturnim dobrom zato što ima sopstvenika odnosno nosioca prava korišćenja ili zato što ne postoji utvrđeno pravo svojine, tim kulturnim dobrima je upravljala opština na čijoj se teritoriji nalaze.

U zakonu uglavnom nisu promenjene odredbe koje se odnose na utvrđivanje svojine (pri čemu su svi slučajni nalazi u društvenoj svojini), odrednice vrsta kulturnih dobara i dobara koja uživaju prethodnu zaštitu; prava, obaveze i odgovornosti sopstvenika i nosioca prava u pogledu korišćenja, upravljanja i raspolaganja kulturnim dobrima i dobrima koja uživaju prethodnu zaštitu (uključujući i ograničavanja prava); obaveza dostavljanja publikacija; proglašavanja odnosno utvrđivanja kulturnih dobara; utvrđivanja kulturnih dobara od velikog i od izuzetnog značaja; mere tehničke zaštite i druge radove na kulturnim dobrima (uključujući i dozvole za arheološka istraživanja i iskopavanja); vođenje registara prema vrstama kulturnih dobara, ostvarivanje delatnosti zaštite te osnivanja i rada ustanova zaštite. U pogledu vođenja registara kulturnih dobara prema vrstama kulturnih dobara propisani su odgovarajući zadaci pokrajinskih ustanova zaštite¹²², dok je u pogledu zaštite pokretnih kulturnih dobara predviđeno da ustanove zaštite ovih dobara propišu tehnička sredstva za obezbeđivanje tih kulturnih dobara od požara, vlage i neovlašćenog otuđenja. U vezi sa delatnošću zavoda za zaštitu spomenika kulture, istaknuto je i da su se starali o tome da u okviru planiranja i uređenja prostora nepokretnim kulturnim dobrima obezbede odgovarajuće mesto i ulogu u određenoj sredini (čl. 112 st. 1 tačka 2)

¹²² Pokrajinski zavod za zaštitu spomenika kulture u Novom Sadu i Pokrajinski zavod za zaštitu spomenika kulture u Prištini, Vojvodanski muzej u Novom Sadu i Muzej Kosova u Prištini. Arhiv Vojvodine i Arhiv Kosova, Biblioteka Matice Srpske u Novom Sadu i Narodna i univerzitetska biblioteka u Prištini, kinoteka vojvodine u Novom Sadu i Kinoteka Kosova u Prištini su bili ovlašćeni da vode odgovarajuće registre i dokumentaciju na svojim teritorijama.

Novinu, pak, predstavljaju odredbe koje se odnose na inspekcijski nadzor. On se odnosio na vođenje registara i dokumentacije o kulturnim dobrima; izvođenje mera tehničke zaštite i drugih radova na kulturnim dobrima odnosno njihovoj okolini; arheološka iskopavanja i istraživanja; i obezbeđivanje uslova za čuvanje, održavanje i korišćenje ovih dobara. Inspekcijski nadzor je vršio republički odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za poslove kulture. Republički organ nadležan za poslove kulture je vršio inspekcijski nadzor u pogledu kulturnih dobara od izuzetnog značaja. Neposredno (na terenu) ovlašćena lica za vršenje inspekcijskog nadzora bili su inspektori pri republičkom odnosno pokrajinskom organu uprave nadležnom za poslove kulture. Inspektori su morali imati položen stručan ispit i najmanje pet godina iskustva u delatnosti zaštite kulturnih dobara. Republički odnosno pokrajinski organ nadležan za poslove kulture je inspektorima izdavao licence. Zakonom su bila precizirana ovlašćenja organa odnosno lica koja vrše inspekcijski nadzor.¹²³ Sopstvenici odnosno korisnici kulturnih dobara, ustanove zaštite druge ustanove i organi kod kojih se vrši pregled bili su dužni da ovlašćenom licu koje vrši nadzor omogućće da vrše svoja ovlašćenja, pruže potrebna obaveštenja i podatke i daju na uvid dokumentaciju.

Organ uprave koji je imao ovlašćenja da vrši nadzor je imao obavezu da pismeno konstatuje nepravilnosti i nedostatke te odredi mere koje se moraju preduzeti u jasno definisanim rokom. Ovlašćeno lice, koje je prilikom vršenja inspekcijskog nadzora ustanovilo da propis nije primenjen ili da je nepravilno primenjen, donosilo je rešenje kojim se nalagalo uklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nedostataka. Ukoliko ustanova zaštite ne izvrši

¹²³ Da pregleda sva kulturna dobra i radove koji se vrše na njima i u njihovoj okolini; da kontroliše ispunjenost propisanih uslova za čuvanje, održavanje i korišćenje kulturnih dobara odnosno radova koji se na njima izvode; da obustave izvršavanje mera tehničke zaštite i drugih radova koji se ne izvode u skladu sa projektom na koji je data saglasnost odnosno u skladu sa opštim aktom koji se odnosi na te radove; da naređuje privremene mere u slučaju da preći opasnost da se kulturno dobro uništi, ošteti ili iznese u inostranstvo; da obaveštava nadležne ustanove zaštite i organe o zapaženim nepravilnostima na zaštiti i korišćenju kulturnih dobara i traži njihovu intervenciju ako sam nije ovlašćen da neposredno postupi; da preduzima i druge mere i radnje za koje je ovlašćen posebnim propisima. U okviru privremenih mera republički odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za poslove kulture je mogao da pokrene postupak za prenos kulturnog dobra na drugo društveno pravno lice odnosno postupak za eksproprijaciju nepokretnog kulturnog dobra na kome postoji pravo svojine, ukoliko društveno pravno lice odnosno sopstvenik nema mogućnosti ili interesa da obezbedi mere zaštite pa preći opasnost da kulturno dobro bude uništeno.

naložene mere, nadležni republički odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za poslove kulture joj je mogao zabraniti vršenje delatnosti.

U pogledu kaznenih odredbi, kao i u prethodnom zakonu, predviđena su i krivična dela i prekršaji. Kada je reč o krivičnim delima, kazne su pooštrene te su mogle ići i do 10 godina zatvora (npr. za krivična dela uništavanja kulturnog dobra, krađu, tešku krađu, utaju ili falsifikovanje kulturnog dobra) dok su za bilo kakve radove na kulturnim dobrima uključujući arheološka istraživanja i iskopavanja bez dozvole kazne bile do pet godina zatvora. Prekršaji su se novčano kažnjavali i to za neodgovarajuću zaštitu ili neodgovarajuću organizaciju radova na zaštiti, ne ustupanje kulturnog dobra radi izlaganja, ne dopuštanje pregleda kulturnog dobra, ne dostavljanje obaveznih primeraka, ne dostavljanje podataka, izvođenje radova bez dozvole na zaštićenom području oko nepokretnih kulturnih dobara i sl.

Nakon proglašavanja Ustava Savezne Republike Jugoslavije sa njegovim odredbama su usklađene i odredbe zakona koji je regulisao oblasti kulturnih dobara te je donet i danas važeći „Zakon o kulturnim dobrima“ (Sl. glasnik RS 71/94). Kao i u prethodnim zakonima, očuvanje kulturnih dobara počiva na dužnostima sopstvenika odnosno korisnika kulturnih dobara. Opis tih dužnosti je gotovo nepromenjen od prvog posleratnog „Zakona o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti“. Međutim, za razliku od odredbi prema kojima sopstvenik odnosno nosilac prava korišćenja o „svom“ kulturnom dobru brine ulažući sopstvena sredstva (pa na konto toga dobija pravičnu nadolnadu iz društvenih fondova) s tim da se za veće radove na zaštiti uključuju i sredstva iz društvenih fondova, mogućnost naknada za uložena sredstva nije predviđena niti je sugerisana mogućnost poreskih olakšica, što je donekle korigovano donošenjem „Pravilnika o ulaganjima u oblasti kulture koja se priznaju kao rashod“. (Službeni glasnik RS 9/2002).¹²⁴ Ministarstvo kulture je određeno kao organ koji je odgovoran i nadležan za svako kulturno dobro nad kojim sopstvenik ne sprovodi propisane mere zaštite i postoji opasnost od njihovog uništenja ili oštećivanja kulturnog dobra te u tom

¹²⁴ Videti fusnotu 108

smislu, nalik odredbama Zakona iz 1977. i Zakona iz 1990. godine može odrediti staraoca.

Takođe, kao i u prethodnom zakonu predviđena je kategorizacija na kulturna dobra, kulturna dobra od velikog kao i na od izuzetnog značaja a posebna pažnja je bila posvećena proglašavanju odnosno utvrđivanju kulturnih dobara od izuzetnog značaja. U Zakonu iz 1994. godine uz pitanje utvrđivanja kulturnih dobara od izuzetnog značaja dodato je pitanje utvrđivanja kulturnih dobara od velikog značaja. Članom 56 propisano je da Narodna skupština Republike Srbije donosi akt o utvrđivanju kulturnog dobra od izuzetnog značaja, Vlada RS donosi akt o utvrđivanju nepokretnih kulturnih dobara, dok pokretna kulturna dobra od velikog značaja svojim aktom utvrđuju centralne ustanove – Narodni muzej u Beogradu, Arhiv Srbije, Jugoslovenska kinoteka i Narodna biblioteka Srbije.

Među ključnim novinama „Zakona o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine jeste pažnja posvećena stručnosti zaposlenih u ustanovama zaštite. Naime, poslove u delatnosti zaštite definisane u čl. 65 Zakona mogle su obaljati samo osobe sa odgovarajućom stručnom spremom te je i definisana minimalna stručna sprema potrebna za odgovarajuće poslove. Takođe, definisana je obaveza polaganja stručnih ispita kao i stalnog stručnog usavršavanja zaposlenih (kao osnove za napredovanje u zvanjima tj. službi). Ovim odredbama su zapravo u oblast zaštite integrisane odredbe koje su postojale u propisima koji su se odnosili na primanja zaposlenih (zakoni i uredbe o prinadležnostima državnih službenika, uredbe o strukama, itd.)

Na osnovu stava 2 čl. 71 (da ustanova može biti osnovana samo ako su ispunjeni osnovni preduslovi u pogledu prostorija, tehničke opreme i stručnog kadra, što je odredba i iz prethodnog zakona) donet je „Pravilnik o bližim uslovima za početak rada i obavljanja delatnosti ustanova zaštite“ (Sl. glasnik RS 21/95).

U kontekstu mera koje su ustanove u cilju zaštite kulturnih dobara mogle preduzeti, značajno je da su ustanove dobile pravo i obavezu da pred sudom pokreću (prekršajne i krivične) sporove protiv lica koja ugrožavaju kulturna dobra ili ne sprovode propisane mere zaštite. Pravo aktivne

legitimacije ustanova zaštite, dato u čl. 72, predstavlja dopunsku meru zaštite koja ustanove zaštite stavlja u položaj potpune odgovornosti za pokretanje postupaka protiv lica za koje postupak već nije pokrenuo odgovarajući državni tužilac odnosno pravobranilac.

Zadaci ustanova zaštite (zavoda za zaštitu spomenika kulture, muzeja, arhiva, Kinoteke, bibliotekama koje imaju fond stare i retke knjige, kao i zavod za zaštitu prirode kao nadležan za znamenita mesta i prirodne okoline u zaštićenoj okolini nepokretnih kulturnih dobara), uglavnom su nepromenjeni. Republički zavod za zaštitu spomenika kulture, Narodni muzej u Beogradu, Arhiv Srbije, Jugoslovenska kinoteka i Narodna biblioteka Srbije su određene kao centralne ustanove. Njihovi zadaci u odnosu na zadatke iz prethodnih zakona, uglavnom ostali nepromenjeni.¹²⁵ S obzirom na pažnju posvećenu stručnom usavršavanju radnika na poslovima zaštite kulturnih dobara, centralne ustanove su dobile zadatak da se staraju o ostvarivanju stručnog osposobljavanja i usavršavanja, te su one i sprovodile polaganje stručnih ispita. U vezi sa prepoznavanjem razvoja tehnologije, centralne ustanove su za zadatak dobile i da obrazuju i vode kompjuterski informacioni centar kulturnih dobara prema vrstama kulturnih dobara.

Razlika u odnosu naročito u odnosu na Zakon iz 1977. godine ogleda se i u tome što nije sugerisana čak ni saradnja ustanova koje za zajedničko imaju brigu o jednoj vrsti nasleđa. Pretpostavka je da bi tu saradnju trebale da podstiču centralne ustanove ali, za razliku od arhiva i biblioteka gde su mreže bile predviđene i zakonima donetim tokom 1960-ih godina, što je omogućilo neku vrstu „običaja“, to nije bio slučaj kada je reč o muzejima i zavodima za zaštitu spomenika kulture.¹²⁶

¹²⁵ Ostvarivanje uvida u stanje kulturnih dobara i preduzimanja mera njihove zaštite; pružanje stručne pomoći i unapređivanje rada na zaštiti kulturnih dobara a naročito u pogledu primene savremenih metoda stručnog rada; vođenje centralnih registara prema vrsti kulturnih dobara kao i dokumentacije o njima.

¹²⁶ Tako je već krajem 1990-ih došlo do gotovo potpunog urušavanja mreža muzeja i zavoda za zaštitu spomenika kulture donekle stvorenih odredbama Zakona iz 1977. godine. Profesionalna udruženja poput Muzejskog društva Srbije i Nacionalnog komiteta IKOM-a bile su uspešne u obnavljanju spona među muzealcima. S druge strane, asocijacije profesionalaca ka kojima gravitiraju zaposleni u zavodima za zaštitu spomenika kulture prevashodno su fokusirane na aspekte stručnog rada i nije im ni cilj ni zadatak da povezuju ustanove. Shodno tome, u preporukama datim u pogledu novog zakona o nepokretnom kulturnom nasleđu na kojima smo 2015. godine u saradnji sa SKGO radile istaknuta je potreba da se u ovom zakonu nađe i pitanje umrežavanja zavoda.

Same ustanove zaštite su mogle da obavljaju poslove zaštite kulturnih dobara na određenom području ili, kada je reč o muzejima, delatnost zaštite prema vrstama umetničko – istorijskih dela za Republiku Srbiju u celini. Teritorijalna podela je izvršena u slučajevima zavoda za zaštitu spomenika kulture („Rešenje o utvrđivanju teritorije zavoda za zaštitu spomenika kulture“ Sl. glasnik RS 48/95) i arhiva („Rešenje o utvrđivanju teritorije arhiva“ Sl. glasnik RS 7/96) dok je na osnovu ove odredbe doneto i „Rešenje o utvrđivanju nadležnosti muzeja prema vrstama umetničko – istorijskih dela i prema teritoriji“ Sl. glasnik RS 28/95).

Čuvanje i korišćenje kulturnih dobara u muzejima, arhivama, bibliotekama i kinoteci je takođe, u odnosu na prethodne zakone nešto detaljnije obrađeno. S tim u vezi, zakon iz 1994. godine zvuči nešto eksplicitnije u odnosu na prethodne zakone a kada je reč o muzejima u sastavu, arhivskim odeljenjima i muzejskim zbirkama.¹²⁷

Mere tehničke zaštite, kao i u slučajevima gotovo svih zakona donetih od 1946. godine, predstavljaju značajan segment zakona. Odredbe zakona koje se odnose na mere tehničke zaštite na nepokretnim kulturnim dobrima (i u njihovoj zaštićenoj okolini) po pitanjima pojmova rekonstrukcija i renoviranja upućuju i na odredbe „Zakona o planiranju i uređenu prostora i naselja“ i „Zakona o izgradnji objekata“. Značajnu ulogu zavodi za zaštitu spomenika kulture imaju u pogledu uslova za preduzimanje mera tehničke zaštite. One se uglavnom svode na prethodno utvrđivanje uslova za preduzimanja mera tehničke zaštite i saglasnost na projekat i dokumentaciju o izvođenju radova. Smisao utvrđivanja uslova za preduzimanje mera tehničke zaštite je da se obezbedi očuvanje fizičkih osobina i svih drugih svojstava koji čine razloge za postojanje određenog kulturnog dobra.

Radove na nepokretnom kulturnom dobru mogle su, prema projektu i dokumentaciji na koju je data saglasnost, da izvode ustanove zaštite i druge ustanove i preduzeća, druga pravna lica i preduzetnici koji

¹²⁷ Ove organizacione jedinice su poznate kao hipotetičke i u posebnim „Zakonu o muzejima“ iz 1951, „Zakonu o muzejima“ iz 1968, „Zakonu o arhivama“ iz 1951. godine kao i prethodnim zakonima o kulturnim dobrima. Zakonodavci iz 1994. godine (tako deluje) decidiranije prepoznaju da ove organizacione jedinice zapravo postoje.

imaju stručan kadar i odgovarajuću opremu. Budući da se u (aktuelnom) zakonu pažnja posvećuje stručnosti zaposlenih u delatnosti zaštite kulturnih dobara, ministar je ovlašćen da propiše bliže uslove (videti i već pomenuti „Pravilnik o utvrđivanju uslova za rad i osnivanje ustanova zaštite“). Zavodi za zaštitu spomenika kulture su imali ovlašćenje da prekinu radove na nepokretnom kulturnom dobru ukoliko se utvrde nepravilnosti i odstupanja od projekta i dokumentacije na koje je data saglasnost. Investitori su bili dužni da (o svom trošku) objekat vrate u pređašnje stanje.

U okviru mera tehničke zaštite na pokretnim kulturnim dobrima, zakonodavci su prepoznali raznovrsnost i raznorodnost materijala od kojih su sačinjena pokretna kulturna dobra te je propisana obaveza istraživanja i ispitivanja hemijskih, fizičkih i drugih svojstava kulturnog dobra. Upravo s obzirom na raznovrsnost i raznorodnost materijala, centralne ustanove (Narodni muzej u Beogradu, Arhiv Srbije, Narodna biblioteka Srbije i Jugoslovenska kinoteka) su dobile ovlašćenje da same propišu uslove i način preduzimanja mera tehničke zaštite na pokretnim kulturnim dobrima.

Trajno iznošenje kulturnih dobara u inostranstvo je bilo moguće samo u određenim slučajevima koje je utvrđivala i o čemu je rešenja donosila Vlada Republike Srbije. U tome se rukovodi(la) „Zakonom o upravnom postupku“, što je bilo rešenje i u prethodnim zakonima (npr. u Zakonu iz 1990. godine). U vezi sa odredbama zakona o upravnom postupku ustanove zaštite su koristile mogućnost razmene kulturnih dobara. Međutim, novina u Zakonu iz 1994. godine je ta što su za korišćenje te mogućnosti morale imati dozvolu centralne ustanove, a to se može tumačiti i kao način na koji centralne ustanove zapravo podspešuju saradnju ustanova. Ovim su zapravo u zakon integrisane odredbe prethodnog „Zakon o garanciji za eksponate određenih inostranih izložbi koje imaju posebnu kulturnu i umetničku vrednost“ (Sl. glasnik SRS 6/77).

Sušinski važno je to što „Zakon o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine u podelama nadležnosti ustanova (arhiva za arhivsku građu, biblioteka za stare i retke knjige i „zavičajne“ knjige, Kinoteke za filmsku građu, muzeja za pokretna kulturna dobra i zavoda za zaštitu spomenika

kulture za nepokretna kulturna dobra) nedovoljno jasno definiše ko upravlja dobrima u kojima se stiče više vrsti kulturnih dobara, što je pitanje koje se postavilo i u razgovorima sa predstavnicima ustanova zaštite te će o njemu više reći biti nešto kasnije (za par strana).

Takođe, važno je imati na umu i izmenu u odnosu na prethodni zakon (iz 1990. godine) – u novom, i danas važećem zakonu se ne pominje inspeksijski nadzor već nadzor nad primenom zakona obavlja ministarstvo nadležno za poslove kulture. S obzirom na odredbe zakona koje se odnose na zadatke centralnih ustanova, ovim je zapravo općrtana saradnja republičkog organa uprave i ustanova koje predstavljaju druge ustanove a prema „svojoj“ vrsti kulturnih dobara (Narodna biblioteka Srbije – biblioteke, Arhiv Srbije – arhive, Republički zavod – zavode; Narodni muzej u Beogradu – muzeje, Jugoslovenska kinoteka – kinoteke).

Najzad, u aktuelnom zakonu u kaznenim odredbama nema podele na krivična dela i prekršaje već je nepoštovanje odredbi klasifikovano kao prekršaj koji povlači novčane kazne. Kazna zatvora (do 30 dana) predviđena je jedino za fizička lica koja van ovlašćenih radova iz zemlje iskopaju ili iz vode izvade kulturno dobro pod prethodnom zaštitom i to ne prijave u roku od 24 sata.

Ponovno prilaženje regulativi s obzirom na zajedničke teme u svim poljima oblasti kulturnog nasleđa 1977. godine podrazumevalo je da se u zajedničkom zakonu sintetišu do tada važeći pojedinačni zakoni u ovoj oblasti. Drugim rečima, donošenjem „Zakona o zaštiti kulturnih dobara“ 1977. godine su prestali da važe: „Zakon o muzejima“ (Sl. glasnik SRS 30/68), „Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj službi“ (Sl. glasnik SRS 12/67) i „Zakon o dostavljanju štampanih stvari određenim ustanovama“ (Sl. glasnik SRS 51/71) kao i odredbe (čl. 14 – 17) „Zakona o bibliotekama“ (Sl. glasnik SRS 15/65 i 19/66) te odredbe (čl. 45-52) „Zakona o kinematografiji“ (Sl. glasnik SRS 5/73).

Na sajtu Ministarstva kulture od (makar) 2009. do (makar početka) 2011. godine javnosti su bili dostupni „Prednacrt zakona o nepokretnom

kulturnom nasleđu“ datiran na 05. 04. 2008. godinu i „Radna verzija Zakona o muzejskom nasleđu“ datirana na april 2008. godine. U ovim verzijama zajedničko je pozivanje na koncept integrativne zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa (kako nepokretnog tako i muzejskog) kao i ponavljanje odredbi iz važećeg zakona koje se odnose na pravo aktivne legitimacije koje ustanovama zaštite omogućava da pokreću prekršajne i krivične sporove pred sudovima a u slučajevima oštećivanja ili uništavanja kulturnog nasleđa.

Same kaznene odredbe, njihova devalviranost u proteklih 20 i više godina, jesu površinski nivo sagledavanja problematike vezane za regulaciju kulturnog nasleđa mada je upravo takav predlog 2017. godine procesuiran u Narodnoj skupštini¹²⁸.

Akcentovanje rada na posebnoj regulativi jeste, pak, ukazatelj mnogo dublje razdvojenosti koja pre sugeriše neophodnost iznalaženja zajedničkog jezika među akterima u oblasti nasleđa nego pravljenje instant rešenja u pojedinačnim oblastima. Ilustracije možemo naći i u samim (grupnim) razgovorima koje smo obavile. U posebnim razgovorima predstavnici muzeja i zavoda za zaštitu spomenika kulture su (ponaosob) davali izjave u kojima su iznosili primedbe na rad zavoda odnosno muzeja. Pri tome, predstavnici arhiva su izražavali nepoznavanje rada muzeja i zavoda, što govori ka prevashodnoj okrenutosti sebi u kojoj nije ostalo mnogo mesta za sagledavanje šire slike oblasti kulturnog nasleđa. Zajednički razgovor koji smo upriličile 13. 11. 2018. godine je zapravo bio prva prilika posle dužeg vremena¹²⁹ da su predstavnici tri ključne vrste ustanova (čija je osnovna delatnost vezana za materijalno nasleđe¹³⁰) zajedno razmenili iskustva na samom planu njihovih osnovnih delatnosti. Tek pošto smo ukazale na zajedničke odredbe u prednacrtu zakona o nepokretnom

¹²⁸ Predlog je 3. 05. 2017. godine podnela narodna poslanica Aleksandra Čabraja.

¹²⁹ Ako se izuzme nekoliko sastanaka koje je organizovalo tokom 2015. i 2016. godine organizovalo Ministarstvo kulture i informisanja na temu kataloga radnih mesta, promene statuta i organizacije poslova i sistematizacije radnih mesta

¹³⁰ Pitanja nematerijalnog kulturnog nasleđa donekle se vezuju za muzeje jer je u svrhe implementacije UNESCO 2003 Konvencije o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa pri Etnografskom muzeju u Beogradu formiran Centar za nematerijalno kulturno nasleđe sa zadacima da prikuplja, obrađuje podatke i proglašava elemente nematerijalnog kulturnog nasleđa koji se upisuju u Nacionalni registar; te elemente koji se predlažu za upis u UNESCO liste nematerijalnog kulturnog nasleđa kao i liste ugroženog kulturnog nasleđa.

kulturnom nasleđu, radnoj verziji zakona o muzejskom nasleđu te rešenja koja su postojala npr. u „Zakonu o arhivskoj građi i arhivskoj službi“ iz 1968. godine je došlo do izvesnog otvaranja prema opciji zajedničkog zakona. Pri tome, početno slaganje učesnika fokus grupe jeste da svaka oblast treba da bude posebno regulisana posebnim zakonom jer bi se na taj način jasno istakli spektri odgovornosti, procedure i javnost rada a prema vrstama nasleđa. Zajednički zakon bi imao funkciju obezbeđivanja sistema funkcionalne saradnje ustanova zaštite, uspostavljanja komunikacije i koordinacije na planu (integrativne zaštite i) očuvanja svih vrsti kulturnog nasleđa, te jasnog definisanja obaveza i odgovornosti svih aktera u procesima zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa – od samih ustanova imajući u vidu njihove osnovne delatnosti, preko lokalnih, pokrajinskih i republičkih organa vlasti i uprave do samih građana. Kao posebne teme (a s obzirom na iskustva u praksi) istaknuta su pitanja saradnje na planu sadašnjosti i budućnosti lokacija kulturnog nasleđa (npr. arheoloških lokaliteta kao što su Sirmium, Feliks Romuliana, Viminacium, te tvrđave Pločnik, Koznik, itd) gde zaštita i korišćenje podrazumevaju brigu o nepokretnim ostacima (nadležnost zavoda s tim da ovlašćenja za vršenje arheoloških iskopavanja i istraživanja može imati i konkretan naučni institut), pokretnim nalazima (nadležnost muzeja) i interpretaciji (gde se u kontekstu kulturnog turizma kao važni akteri javljaju i turističke organizacije), a sve to u mnogome zavisi od jedinica lokalne samouprave pri čemu i „Zakon o kulturi“ i „Zakon o jedinicama lokalne samouprave“ dozvoljava ugovornu saglasnost jedinica lokalne samouprave u pogledu finansiranja kako rada ustanova zaštite koje su nadležne na datoj teritoriji tako i projekata usmerenih ka revitalizaciji kulturnog nasleđa i njegovog korišćenja u obrazovne i turističke svrhe. Međutim, takvi ugovori su u praksi retkost.

Takođe, kao posebna tema za koju postoji mišljenje da bi zajednički zakon mogao da bude od pomoći, ističe se saradnja sa Nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Pri tome se (ni iz ugla zavoda ni iz ugla muzeja kao ni iz ugla arhiva) ne umanjuje potreba da se nasleđe nacionalnih manjina profesionalno čuva i štiti ali se ističe potreba da se zakonom uspostavi dugoročni okvir saradnje u kome Nacionalni saveti

nacionalnih manjina daju inpute na koje ustanove zaštite reaguju stručnim postupcima i predlozima.

Posebna regulativa

Od prvog zakona u oblasti kulturnog nasleđa donetog 1945. pa do danas važećeg zakona donetog 1994. godine zakonodavci su, kako smo već videli, značajnu pažnju posvećivali zajedničkim temama, pristupima i zaštiti kulturnog nasleđa (odnosno kulturnih dobara odnosno spomenika kulture) bez obzira na to da li su oni pokretni ili nepokretni. Spomenički karakter dobara sugerisao je pre svega pitanja imovine i vlasništva, sa tim da su *a propos* mera zaštite ključnu ulogu imali zavodi za zaštitu spomenika kulture. Kao što im i ime sugeriše, ove ustanove su već od prvih zakona 1945. i 1946. godine, percipirane kao one koje zapravo objedinjuju sistem zaštite kulturnog nasleđa. Pored toga, primenjivanje ili ne primenjivanje tehničkih mera zaštite (a čije je određivanje inicijalno bio jedan od ključnih zadataka zavoda) najočiglednije je bilo u slučajevima nepokretnog kulturnog nasleđa. Sam rad zavoda za zaštitu spomenika kulture ni u jednom trenutku od 1945. godine do danas nije bio izdvojen iz zajedničke regulative s' tim da su po donošenju zakona iz 1994. godine pojedina pitanja poput teritorijalne nadležnosti zavoda regulisana podzakonskim aktima.

S obzirom na kompleksnost zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa u celini, od zakona iz 1946. godine u sistem zaštite kulturnog nasleđa se uključuju i muzeji, arhivi i druge ustanove i organizacije. Upravo muzeji i arhivi se već početkom 1950-ih izdvajaju kao ustanove sa zadatkom da štite i čuvaju pokretnosti, što su zadaci u kojima dolazi do proširivanja opsega u odnosu na zajedničku regulativu. To proširivanje opsega uključivalo je i posebnu zakonsku regulativu te su 1951. godine doneti „Zakon o muzejima“ i „Zakon o arhivima“ (oba objavljena u Sl. glasniku NRS 4/51).¹³¹ U vezi sa

¹³¹ Tek 1960. godine je donet prvi republički „Zakon o bibliotekama“ (Sl. glasnik NRS 48/60). Međutim, iako je u čl. 2. „Zakona o bibliotekama“ (Sl. glasnik SRS 15/65) eksplicitno rečeno da bibliotečki materijal predstavlja kulturno dobro od opšteg interesa, knjiga kao deo pokretnog kulturnog nasleđa ne podrazumeva obaveze svih postojećih biblioteka u Srbiji te ni u daljem razmatranju posebne regulative biblioteke nisu uzete u obzir..

opštim nivoom brige o spomenicima kulture, arhivi i muzeji su, poput zavoda za zaštitu spomenika kulture, označeni kao ustanove koje mogu da proučavaju i stručno održavaju spomenike kulture kao i da stvaraju uslove da spomenici služe zadovoljavanju kulturnih potreba zajednice (čl. 11 „Opšteg zakona o zaštiti spomenika kulture“ iz 1959. godine). Pri tome, tokom 1960-ih godina nije negirana potreba da rad arhiva i muzeja bude posebno odnosno dodatno regulisana te su, sa stvaranjem materijalne baze i uspostavljanjem samoupravnih društvenih odnosa, koji su zajedno stvorili osnovu za dalji razvoj društva.¹³² U skladu sa tim, 1967. godine donet je „Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj službi“ (Sl. glasnik SRS 12/67) a naredne, 1968. godine, i novi „Zakon o muzejima“ (Sl. glasnik SRS 30/68). Kako je već rečeno, ovi zakoni su prestali da važe ponovnim primenjivanjem pristupa zajedničke regulative 1977. godine.

U svetlu nastojanja iz prve decenije 21. veka da se rad ustanova zaštite reguliše u odnosu na specifičnosti posebnih vrsta kulturnog nasleđa, na narednim stranama ćemo izdvojeno, prema vrstama ustanova, prikazati zakonska rešenja koja su prethodila objedinjavanju u „Zakonu o zaštiti kulturnih dobara“ iz 1977. godine, kao i stavove predstavnika ustanova zaštite u pogledu problema u radu zbog kojih smatraju važnim da postoji posebna regulativa prema vrstama nasleđa. Pri tome, a pre nego što krenemo dalje, treba ukazati da se svi akteri iz pomenute tri grupe ustanova slažu da posebna regulativa (prevashodno zakoni) treba da postoji jer se time obezbeđuje da specifičnosti zaštite i očuvanja posebnih vrsta kulturnog nasleđa ne ostanu nedovoljno razrađene, noseći „rupe“ koje otežavaju efektivnu primenu integrativnog očuvanja nasleđa.

Arhivi

Osnov arhivske delatnosti, kao specifične u odnosu na zaštitu drugih vrsta spomenika kulture, postavljen je donošenjem „Zakona o državnim arhivama“ (Sl. glasnik NRS 4/51). Zakonodavac je predvideo da

¹³² Ovo obrazloženje stoji u preambuli Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije donetog 1963. godine.

država vrši zaštitu, čuvanje i obradu istorijsko – arhivskog materijala preko državnih arhiva: republičkog (sa sedištem u Beogradu čiji je osnivač Vlada NRS i koji je bio centralna arhiva NRS), pokrajinskog (sa sedištem u Novom Sadu čiji je osnivač bila Narodna skupština AP Vojvodine i koji je bio centralna arhiva na teritoriji APV), oblasnog (sa sedištem u Prištini čiji je osnivač bio Oblasni narodni odbor Autonomne Kosovsko-metohijske oblasti a koji je bio centralna arhiva na teritoriji AKMO); i gradskih arhiva koje su u velikim ili istorijski značajnim gradovima osnivali narodni odbori gradova. Delokrug rada gradskih arhiva je, pored područja grada, mogao obuhvatati i čitav kraj sa kojim je grad povezan s tim da je za to morala postojati saglasnost Ministra za nauku i kulturu. Područje i delokrug rada su se određivali u rešenju o osnivanju arhiva. Predviđeni su i specijalni arhivi koje su mogle imati pojedina nadležstva, ustanove i društvene organizacije, SANU i Univerzitet u Beogradu, velike škole, muzeji, naučni instituti i druge naučne i kulturne ustanove su mogli imati zbirke istorijsko – arhivskog materijala.

Radom državnih arhiva neposredno je rukovodio upravnik koji je morao imati odgovarajuću stručnu spremu i iskustvo u arhivskom radu. Pomoć u upravljanju pružao je stručni savet kao savetodavno telo.

Osnivači su vršili opšte rukovodstvo i nadzor nad radom arhiva. Ministar za nauku i kulturu je usklađivao rad arhiva kao i rad svih drugih organa koji rukovode arhivama. On se takođe starao o planskom razvoju arhivske mreže i o podizanju stručnih kadrova arhivističke struke, te ukazivao organizacionu i stručnu pomoć gradskim državnim arhivama i specijalnim arhivima državnih ustanova i društvenih organizacija. Ministar za nauku i kulturu je Vladi NRS predlagao mere za unapređenje arhiva i arhivske delatnosti, te davao smernice za jedinstveno ostvarivanje zadataka svih arhiva u zemlji. U obavljanju ovih dužnosti Ministru je pomagao stručni savet osnovan pri Ministarstvu za nauku i kulturu. Zadaci ovog saveta, definisani u čl. 8, bili su da ministru predlažu mere za unapređenje i pravilan razvoj državnih arhiva, njihovo uređenje u cilju pružanja mogućnosti naučnog rada i međusobno usklađivanje njihovog rada; da daje mišljenja o osnivanju i ukidanju pojedinih državnih arhiva i o drugim pitanjima koja su sa ovim zakonom ili drugim pravnim propisima stavljena u nadležnost ili po kojima

Ministar za nauku i kulturu zatraži mišljenje; da priprema odnosno pretresa predloge pravnih propisa kojima se regulišu pitanja iz oblasti arhivske delatnosti; da po potrebi preko svojih članova vrši inspekciju rada državnih arhiva i arhivske službe.

Ovaj zakon je sistemski u svakom smislu pojma sistemski: definisao je ustanove, njihovu nadležnost, okvire rada, način upravljanja, istorijsko – arhivski materijal¹³³ sa relativno ravnopravnim tretmanom arhivsko – registratorskog materijala, delatnost državnih arhiva i korišćenje istorijsko – arhivskog materijala, saradnju sa narodnim odborima i drugim društvenim organizacijama¹³⁴, vođenje evidencije, dostupnost javnosti te razvoj kadrova kroz stalno stručno usavršavanje.

Dugovečnost ovog zakona¹³⁵, posebno imajući u vidu odredbe koje se odnose na zadatke arhiva date u čl. 30¹³⁶ kao i umrežavanje sugerisano u čl. 31, obezbedilo je inicijalnu čvrstinu i danas postojeće mreže arhiva. Njenom ojačavanju doprineo je i „Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj službi“ (Sl. glasnik SRS 12/67).

U novom zakonu, kako i sam naziv ukazuje, zakonodavac pažnju najpre posvećuje arhivskoj građi. Ona je zaštićena i ima svojstvo spomenika kulture. Intencija zakonodavca bila je da obezbedi javnost i dostupnost radi korišćenja arhivske građe pod kojim se smatraju: „sav izvorni i reprodukovani (pisani, crtani, štampani, fotografisani, filmovani, fonografisani ili na drugi način zabeleženi) dokumentarni materijal od značaja za istoriju i druge naučne oblasti, za kulturu uopšte i ostale društvene potrebe, koji je nastao u radu ranijih državnih organa i organizacija, društveno-političkih zajednica,

¹³³ Kasnije arhivska građa

¹³⁴ To je, prema čl. 31, uključivalo i organizaciju mreže poverenika i saradnika u svom sedištu i van njega, te održavanje veza sa drugim državnim arhivama i drugim kulturno – prosvetnim i naučnim ustanovama u zemlji i inostranstvu.

¹³⁵ Prestao je da važi 1967. godine kada je donet „Zakon o arhivskoj građi i arhivskoj službi“ (Sl. glasnik SRS 12/67). Drugim rečima, bio je na snazi punih 16 godina s tim da je 1952. godine donet „Pravilnik o osnivanju i zadacima stručnih saveta pri državnim arhivama“ (Sl. glasnik NRS 1/52) te „Rešenje o području rada gradskih državnih arhiva“ (Sl. glasnik NRS 17/52 i 64/54).

¹³⁶ Među njima je i „da izlaganjem istorijsko – arhivskog materijala neposredno i pregledno prikažu pojedine epohe i događaje iz prošlosti i omoguće građanima stvaranje pravilnog suda o njima“ (čl. 30 st. 1 tačka 7).

radnih i drugih organizacija, građanskih pravnih lica i pojedinaca, bez obzira kad i gde je nastao.“ (čl. 1 st. 2).

Zaštita arhivske građe je koncipirana kao obaveza na svim nivoima vlasti u Srbiji (od Republike do opština). Međutim, opštine nisu bile dužne da osnuju svoje arhive ukoliko Republika, pored Arhiva Srbije, odnosno pokrajina, pored pokrajinskog arhiva, osnuju neki drugi arhiv čija nadležnost obuhvata datu opštinu (tj. ako republika ili pokrajina osnuju regionalni arhiv). Ukoliko to nije bio slučaj, opštine su bile dužne da do 31. 12. 1967. godine organizuju službu zaštite arhivske građe na svojoj teritoriji.

U kontekstu centralnih ustanova kao čvorišta mreža: u članu 50 (koji se odnosi na poslove matičnih arhiva tj. Arhiva Srbije i pokrajinskog arhiva) stoji da ove ustanove: prate i proučavaju potrebe i uslove rada arhiva; pripremaju program razvoja službe zaštite arhivske građe i predlažu preduzimanje mera za unapređivanje stručnog rada arhiva; vode evidenciju o arhivima i arhivskim odeljenjima, usklađuju njihov stručni rad i pružaju im stručnu podršku u radu; organizuju pogodne oblike stručnog usavršavanja arhivskih radnika; vrše nadzor nad stručnim radom arhiva i arhivskih odeljenja shodno odredbama ovog zakona.

Pri Arhivu Srbije je obrazovano Arhivsko veće koje su činila tri člana koje je određivalo Društvo arhivskih radnika Srbije i po jedan predstavnik matičnih arhiva, Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, SANU, Instituta za istoriju radničkog pokreta Srbije i Društvo istoričara Srbije. Mandat članova bio je tri godine. Članom 53 određeni su zadaci Arhivskog veća.¹³⁷

¹³⁷ „Arhivsko veće razmatra pitanja od značaja za jedinstveno vršenje stručnih poslova u oblasti zaštite arhivske građe i daje po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev državnih organa i arhiva predloge i mišljenja o tim pitanjima: daje saglasnost na plan i program rada matičnih arhiva u delu koji se odnosi na vršenje poslova matične službe; rešava o prigovorima arhiva protiv naloga matičnog arhiva; donosi obavezna stručna uputstva za vršenje stručnih poslova zaštite arhivske građe u arhivima, arhivskim odeljenjima i drugim ustanovama kojima je povereno vršenje poslova definisanih u čl. 36“. Član 36 se odnosi na ovlašćenje opštinama koje nisu osnovale arhiv da poslove odabiranja arhivske građe, preuzimanje i čuvanje arhivske građe može da poveri nadležnom arhivu ili drugoj ustanovi kulture čiji je osnivač opština.

Arhivi su, dakle, bili stubovi arhivske službe a zakon precizira njihovo osnivanje¹³⁸ kao i poslove koje obavljaju uključujući u akviziciju arhivske građe.

Što se tiče obavljanja arhivske službe, definisana je nadležnost Arhiva Srbije, pokrajinskog arhiva te regionalnih i opštinskih arhiva. Nadzor nad zakonitošću rada Arhiva Srbije vršio je republički organ nadležan za poslove kulture, dok je nadzor nad zakonitošću rada pokrajinskog arhiva vršio odgovarajući pokrajinski organ. Nadzor nad stručnim radom arhiva vršio je nadležni matični arhiv dok je nadzor nad stručnim radom pokrajinskog arhiva vršio Arhiv Srbije.

Zakonom je bilo predviđeno da organi i organizacije mogu u svom sastavu obrazovati arhivsko odeljenje kao posebnu jedinicu za vršenje zadataka zaštite arhivske građe nastale u njihovom radu, te precizirani uslovi njihovog rada.

Obaveze imalaca arhivske građe i registratorskog materijala bile su pažljivo staranje i čuvanje, obezbeđivanje pristupa za vršenje pregleda građe i registratorskog materijala radi utvrđivanja građe i eventualnog izlučivanja nepotrebnog registratorskog materijala. Državni organi i društvene organizacije u čijem radu nastaje registratorski materijal i arhivska građa su bili dužni da u određenim vremenskim intervalima predaju građu i materijal nadležnom arhivu.¹³⁹

U pogledu rada arhiva na teritoriji AP Vojvodine značajno je bilo to što je Narodna skupština AP Vojvodine 1985. godine donela i pokrajinski „Zakon o arhivskoj građi i arhivima“ (Sl. list SAPV 1/85). U njemu nema odstupanja od načela i osnovnih odrednica datih u republičkom zakonu, a suštinski značaj ovog pokrajinskog akta leži u operacionalizaciji službe arhivske delatnosti i sistema na teritoriji pokrajine.

¹³⁸ Ako su obezbeđena sredstva za osnivanje i početak rada arhiva, stručno osoblje, odgovarajuće prostorije i uređaje ta smeštaj i korišćenje arhivske građe.

¹³⁹ Taj vremenski interval nije smeo da bude kraći od 10 godina niti duži od 30 godina od nastanka registratorskog materijala iz koga je arhivska građa odabrana.

Osim odrednica Zakona iz 1967. godine koje se odnose na obaveze imalaca, koje su integrisane u opšte, zajedničke, odredbe o pravima i obavezama imalaca / sopstvenika / nosilaca prava korišćenja bez obzira na vrstu kulturnog dobra u pitanju, kaznenih i prelaznih odredbi, gotovo sve druge odredbe ovog zakona su gotovo nepromenjene integrisane u „Zakon o zaštiti kulturnih dobara“ koji je donet 1977. godine a koji je koren i danas važećeg „Zakona o kulturnim dobrima“ donetog 1994. godine.

U slučaju arhiva, u procesu stvaranja posebne regulative početkom druge decenije 21. veka sačinjen je nacrt zakona o arhivskoj građi i arhivskoj službi. Ministarstvo kulture i informisanja je krajem 2014. i početkom 2015. godine sproveo javnu raspravu o ovom nacrtu nakon čega je on ušao u skupštinsku proceduru. Međutim, 2016. godine on je povučen iz procedure a prema informacijama dobijenim od predstavnika arhiva kao važan problem se postavilo pitanje elektronskih dokumenata. S obzirom na utvrđene nedostatke (pre svega određene orijentacijom Vlade Republike Srbije ka digitalizaciji) se i krajem 2018. godine radilo na ispravkama ovog nacrta.

Muzeji

U skladu sa razumevanjem da muzeji svojim radom aktivno doprinose obrazovanju i podizanju kulturnog nivoa građana, osnivanje muzeja je predviđeno u „Opštem zakonu o narodnim odborima“ (Sl. list FNRJ 49/49). S obzirom na specifičnosti u delatnosti muzeja, na samom početku 1950-ih je u Srbiji donet „Zakon o muzejima“ (Sl. glasnik NRS 4/51) koji je omogućio i prvi „muzejski bum“ (Krivošejev 2008). Ovaj zakon je istican i u odrednicama nadležnosti narodnih odbora u zakonima donetim od 1952. do 1958. godine. S obzirom na napredak materijalne baze za razvoj društva kao i socijalističkih odnosa, kako je već rečeno, 1968. godine je donet drugi „Zakon o muzejima“ (Sl. glasnik SRS 30/68).

Same odrednice muzeja i u jednom i u drugom zakonu nisu značajno drugačije – oni su ustanove koje služe prosvetivanju (obrazovanju) građana (narodnih masa), podizanju kulture pa i unapređivanju privrede odnosno drugih društvenih potreba. Njihov rad je morao biti „pristupačan

narodu“ (čl. 30 st. 1 Zakona iz 1951. g.)¹⁴⁰ odnosno „organizovan na način koji, pod jednakim uslovima, obezbeđuje dostupnost muzejskog materijala građanima i drugim korisnicima“ (čl. 4 Zakona iz 1968. g.). U oba zakona je naglašeno i da u cilju temeljnije i svestranije obrade muzejske građe, odnosno vršenja muzejske delatnosti, muzeji saraduju sa zavodima za zaštitu spomenika kulture, zavodima za zaštitu prirode, institutima SANU, Univerzitetom i drugim kulturno-prosvetnim ustanovama i organizacijama, stručnim udruženjima muzejskih radnika i konzervatora.

U oba zakona se, prema delokrugu odnosno tematskim zadacima i vrstama materijala u zbirkama, razlikuju opšti i specijalni muzeji. Opšti muzeji su u zakonu iz 1951. godine određeni kao oni koji „sakupljaju, čuvaju, izučavaju i izlažu predmete i građu koja svestrano prikazuje prirodu, istoriju, kulturu, narodno stvaralaštvo i privredu prvenstveno sa određenog geografskog područja.“ (čl. 3 st. 2), dok su u zakonu iz 1968. g. određeni kao one ustanove koje „prikupljaju više vrsta muzejskog materijala (čl. 3 st. 2 Zakona iz 1968. g.). Prema Zakonu iz 1951. g. specijalni muzeji su određeni kao oni koji „sakupljaju, čuvaju, izučavaju i izlažu predmete i građu koja se odnosi na pojedine grane nauke, umetnosti, tehnike, privrede i na narodno zdravlje, na određene istorijske epohe, kao i na život i rad pojedinih organizacija ili istorijskih ličnosti“ (čl. 3 st. 3) dok su u Zakonu iz 1968. g. određeni kao muzeji koji „prikupljaju muzejski materijal određene vrste“ (čl. 3 st. 2).

S obzirom na to da je „Zakoni o muzejima“ iz 1951. godine zapravo pokrenuo masovnije osnivanje muzeja¹⁴¹ u je pažnja u mnogome posvećena postavkama muzejskog sistema dok je u zakonu iz 1968. godine pažnja zakonodavaca posvećena razradi imajući u vidu raznovrsnost muzejskog materijala te specifičnijim potreba koja ta raznovrsnost iziskuje.

U Zakonu iz 1951. godine, prema značaju svojih zbirki i području svoga rada državni muzeji su mogli biti centralni (njihove zbirke su se

¹⁴⁰ Upravnik muzeja, po saslušanju stručnog saveta i uz odobrenje organa pod čijim rukovodstvom muzej stoji, propisuje pravila o unutrašnjem redu u muzeju, o posećivanju muzeja i razgledanju predmeta. Svaki građanin u granicama ovih propisa, ima pravo da posećuje muzeje i razgleda muzejske predmete i zbirke. (čl. 30)

¹⁴¹ Pojedini muzeji osnovani su i pre 2. svetskog rata.

odnosile na celu teritoriju Republike), pokrajinski (zbirke su se odnosile na teritoriju APV), oblasni (teritorija AKMO) i gradski (čije su se zbirke odnosile na određeni grad ili kraj). Centralni muzeji su u slučaju potrebe i mogućnosti mogli imati odeljke i u mestima van svog sedišta. (sve zajedno – čl. 4). Centralni i pokrajinski muzeji su po pravilu bili specijalni dok su oblasni i gradski muzeji po pravilu bili opšti muzeji. Oblasni i gradski muzeji, kao i specijalni pokrajinski muzeji, su mogli biti u sastavu drugih kulturno-prosvetnih ustanova (biblioteka, pozorišta, arhiva i sl.) a i u tom slučaju na njih su se odnosile odredbe ovog zakona.

U zakonu su precizno definisani osnivači muzeja: centralne muzeje je osnivala Vlada¹⁴²; Pokrajinske muzeje osniva Narodna skupština Autonomne pokrajine Vojvodine, muzeje autonomne oblasti Oblasni narodni odbor Autonomne Kosovsko - metohijske oblasti, a gradske muzeje narodni odbori odnosnih gradova. Muzeje društvenih organizacija osnivaju nadležni društveni organi prema pravilima (statutu) odnosno društvene organizacije.

Osnivači su vršili nadzor nad radom muzeja, imenovali upravnike i članove upravnih odbora. Neposredno rukovođenje je bilo povereno upravniku muzeja koji je morao imati odgovarajuću stručnu spremu i iskustvo u muzejskom radu. Takođe, u muzejima su se osnivali stručni saveti kao savetodavni i pomoćni organi upravljanja.

Opšte rukovodstvo i nadzor nad radom svih muzeja u zemlji vršio je Ministar za nauku i kulturu a u slučaju muzeja sa teritorija APV i AKMO Ministar je rukovodstvo i nadzor vršio preko Glavnog izvršnog odbora Narodne skupštine APV odnosno Oblasnog izvršnog odbora Oblasnog narodnog odbora AKMO.

Važno je ukazati i na to da je Zakon predvideo obrazovanje Saveta za muzeje pri Ministarstvu nauke i kulture kao stručni savetodavni organ za davanje smera i usklađivanje rada svih muzeja. Zadaci Saveta za muzeje su naročito da daje mišljenje o osnivanju, spajanju i ukidanju pojedinih muzeja, da pretresa predloge opštih propisa kojima se regulišu pitanja iz oblasti

¹⁴² Na predlog resornog ministra odnosno odgovarajućeg organa Vlade, prema prirodi muzeja.

muzejske delatnosti i da daje o njima svoje mišljenje, da predlaže Ministru za nauku i kulturu potrebne mere za unapređenje i pravilan razvoj muzeja, da usklađuje međusobni rad pojedinih muzeja i vrši ostale poslove određene ovim zakonom. Članove Saveta za muzeje imenuje Ministar za nauku i kulturu iz redova muzejskih stručnjaka, javnih radnika, predstavnika ministarstava koja pod svojim rukovodstvom imaju pojedine muzeje i drugih građana koji se bave pitanjima iz oblasti prosvete, nauke i kulture.

U pogledu upravljanja muzejskim predmetima i građom Zakon je upućivao na „Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti“. Pošto su muzejski predmeti i građa smatrani opštenarodnom imovinom, primenjivale su se i odredbe propisa u oblasti upravljanja opštenarodnom imovinom.

Definisani su i načini na koje su muzeji pribavljali predmete i građu za svoje zbirke: a) pronalaženjem i prikupljanjem materijala na terenu (istraživanjem, iskopavanjem, vađenjem i sl. a za to je bila potrebna dozvola nadležnog zavoda za zaštitu spomenika kulture); b) kupovinom, razmenom i primanjem poklona koje čine razna lica, usta- nove, društvene organizacije i dr.; v) prijemom na upravljanje raznih muzejskih predmeta i građe koje im dodeljuje nadležni državni organ odnosno društvena organizacija koja ih je osnovala. Muzeji su upravljali ovako nabavljenim predmetima i građom.

Muzeji su imali i ovlašćenje da kupuju sve muzejske predmete i građu a prema prethodnom odobrenju nadležnog organa Vlade. U cilju upotpunjavanja zbirki, muzeji su mogli vršiti razmenu sa svim muzejima u FNRJ. U slučaju da predmet ili građa koja pripadne muzeju ne treba da bude smeštena u muzeju, zamena se mogla vršiti sa drugim srodnim ustanovama poput arhiva i biblioteka.

Osnovni zadaci muzeja, prema čl. 27, bili su: da sistematski prikupljaju muzejske predmete i građu i uvećavaju svoje zbirke; da središtu prikupljeni materijal po uputstvima rukovodećeg organa; da omogućе razgledanje i korišćenje muzejskih zbirki i građe svim li- cima koja imaju interesa za to; da naučno obrađuju i objavljuju radove o predmetima i zbirkama koje se čuvaju u muzeju; da vrše plansko izlaganje muzejskih zbirki i neposredno, pregledno pri- kazuju pojedine epohe i događaje iz prošlosti;

da doprinose podizanju naučnog i tehničkog kadra u muzejskog struci; te da u cilju ostvarenja svojih zadataka organizuju međusobnu saradnju. Centralni muzeji su bili dužni da ukazuju pomoć svim ostalim muzejima, a pokrajinski i oblasni muzeji gradskim (čl. 28).

Takođe, muzeji su dužni da rade na podizanju muzejsko-naučnog i muzejsko-tehničkog kadra, putem organizovanja stručnih kurseva sa praktičnim vežbama i demonstracijama, učestvovanjem u radu stručnih škola i srodnih ustanova, razmenom svoga osoblja, slanjem osoba na dopunske studije i specijalizaciju u veće muzejske centre, dodeljivanjem stipendija za školovaše u zemlji i inostranstvu, učestvovanjem na međunarodnim sastancima muzeologa i izdavanjem stručnih spisa, časopisa i drugih publikacija. Bliže propise o osnivanju i držanju stručnih muzejskih kurseva donosi Ministar za nauku i kulturu. (čl. 35)

U svom sastavu muzeji su mogli da imaju stručne radionice za opravku, konzerviranje i restauriranje muzejskih predmeta, građe i zbirke kao i druge pomoćne radionice i laboratorije. Ove radionice i laboratorije mogu vršiti radove kako za potrebe muzeja u čijem su sastavu, tako i za potrebe drugih muzeja i srodnih naučnih ustanova i privatnih lica. (čl. 36)

Obaveza muzeja bila je da vode inventar i kartoteku svih svojih predmeta i građe. Jednoobrazno vođenje inventara i kartoteke muzejskih predmeta i građe za sve muzeje, prema njihovoj prirodi i značaju, propisivao je Ministar za nauku i kulturu. Centralnu kartoteku svih važnijih muzejskih predmeta i građe u zemlji vodiće Zavod za zaštitu i naučno proučavanje spomenika kulture NRS. (čl. 37)

U „Zakonu o muzejima“ iz 1968. godine detaljnija pažnja je posvećena muzejskom materijalu koji se pribavljao arheološkim istraživanjima i iskopavanjima, sticanjem prava korišćenja predmeta iskopanih ili nađenih prilikom arheoloških i drugih iskopavanja i istraživanja, kupovinom, razmenom, primanjem poklona, zaveštanjem, prikupljanjem biljnog i životinjskog svega i predmeta neorganskog porekla u prirodi, kao i preuzimanjem muzejskog materijala po odredbama ovog zakona (čl. 11). Tako prikupljeni materijal muzeji su bili dužni da obezbeđuju od oštećenja,

uništavanja i nestajanja preduzimanjem tehničko-zaštitnih i drugih mera za pravilno čuvanje i stručno održavanje muzejskog materijala.

Prema čl. 13 muzejski materijal se evidentirao, popisivao, sređivao i obrađivao na način određen propisom koji donosi republički organ uprave nadležan za poslove kulture, po pribavljenom mišljenju matičnih muzeja. Muzeji su bili dužni da vode knjige inventara muzejskih predmeta i kartoteke muzejskog materijala. Muzeji su mogli voditi i drugu stručnu dokumentaciju o muzejskom materijalu (inventar kopija, fototeka i dr.).

Kao što se iz ovog člana vidi, u zakonu je predviđena značajna uloga matičnih muzeja. Muzeji i muzejske zbirke su bili dužni da o svom muzejskom materijalu dostavljaju nadležnom matičnom muzeju potrebne podatke za vođenje centralne dokumentacije muzejskog materijala. Sami matični muzeji su imali zadatak da, u pogledu određene vrste muzejskog materijala, vrše stručne poslove od značaja za rad muzeja: prate i proučavaju potrebe i uslove rada muzeja i muzejskih zbirki i predlažu preduzimanje mera za unapređivanje njihovog stručnog rada; vode evidenciju o muzejima i muzejskim zbirkama, pružaju im stručnu pomoć u radu naročito u pogledu primene savremenih metoda stručnog rada; vode centralnu dokumentaciju muzejskog materijala u muzejima i muzejskim zbirkama i vrši druge poslove određene ovim zakonom (čl. 40). Prema čl. 41, stručnom nadzoru su podlegali stručni poslovi muzeja i muzejskih zbirki u vezi sa vođenjem knjige inventara, kartoteke i druge stručne dokumentacije o muzejskom materijalu, kao i čuvanjem i održavanjem muzejskog materijala. Matični muzeji su imali pravo da od muzeja odnosno muzejske zbirke nad kojom vrši stručni nadzor traže obaveštenja i druge podatke potrebne za vršenje stručnog nadzora. U slučaju da je matični muzej utvrdio da se stručni rad muzeja odnosno muzejske zbirke koji podleže stručnom nadzoru ne obavlja pravilno, dostaviće izveštaj o izvršenom pregledu sa predlogom mera za otklanjanje utvrđenih nedostataka najvišem organu upravljanja muzeja odnosno organizacije ili radne zajednice organa u čijem je sastavu muzejska zbirka osnivaču muzeja, organu uprave koji vrši nadzor nad zakonitošću rada muzeja, republičkom odnosno pokrajinskom organu uprave nadležnom za

poslove kulture i nadležnom zavodu za zaštitu spomenika kulture odnosno zavodu za zaštitu prirode.

U odnosu na prethodni zakon, precizno su navedeni uslovi za osnivanje muzeja (čl. 20)¹⁴³ Takođe su propisani i uslovi za vršenje osnovne delatnosti muzeja.¹⁴⁴

U vršenju delatnosti muzeji izdaju kataloge i druge publikacije o muzejskom materijalu, da izrađuju reprodukcije muzejskog materijala, da organizuju predavanja, tečajeve i druge oblike delovanja koji doprinose korišćenju muzejskog materijala u svrhe kulture i obrazovanja i za upotpunjavanje nastave u školama i drugim organizacijama za vaspitanje i obrazovanje.

Kao i u slučaju arhiva, odredbe „Zakona o muzejima“ iz 1968. godine u mnogome su integrisane u „Zakon o zaštiti kulturnih dobara“ donet 1977. godine, zadržavši se i u „Zakonu o kulturnim dobrima“ donetom 1994. godine.

Radna verzija zakona o muzejskom nasleđu koja je bila dostupna javnosti od aprila 2008. godine polazi od „Zakona o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine, te zadržava mnoge odredbe koje su se odnosile i na druge ustanove zaštite (npr. pravo aktivne legitimacije, pitanja vršenja arheoloških istraživanja, itd). Međutim, u daljem procesu ova radna verzija je zapravo odbačena. Ministar kulture i javnog informisanja, g. Marković, je 2011. godine u svom obraćanju povodom osnivanja Centra za nematerijalno kulturno nasleđe pri Etnografskom muzeju u Beogradu ukazao da potvrđivanje međunarodnih konvencija – UNESCO 2003 i 2005, te Faro 2005 – zahteva da se principi izneti u ovim dokumentima integrišu u nacionalno

¹⁴³ Ti uslovi su bili: da postoji društvena potreba za osnivanjem muzeja; da su utvrđeni tematski zadaci muzeja; da postoji osnovni fond muzejskog materijala koji po obimu i značaju može zadovoljiti potrebe radi kojih se muzej osniva; da su obezbeđene izložbene prostorije i prostorije za smeštaj muzejskog materijala koji nije izložen; da je obezbeđeno neophodno stručno osoblje koje vrši osnovnu delatnost muzeja sa odgovarajućom visokom školskom spremom zavisno od tematskih zadataka muzeja; te da su obezbeđena finansijska sredstva za osnivanje i početak rada muzeja (čl. 20).

¹⁴⁴ Da postoji fond muzejskog materijala koji odgovara tematskim zadacima određenim u aktu o osnivanju muzeja; da su obezbeđene izložbene prostorije i prostorije za smeštaj materijala koji nije izložen; da je obezbeđeno stručno osoblje; te da je obezbeđeno sprovođenje tehničko-zaštitnih mera za pravilno i stručno održavanje muzejskog materijala (čl. 22).

zakonodavstvo zbog čega je Ministarstvo kulture i javnog informisanja odlučilo da u saradnji sa Pravnim fakultetom Univerziteta u Beogradu prione na izradu celog seta zakona u oblasti kulturnog nasleđa u kome je i zakon o muzejskom nasleđu.

U današnje vreme, međutim, kako u međunarodnoj zajednici tako i kod nas, sve više jača razumevanje muzeja kao svojevrsnih medijatora znanja. Opipljivi¹⁴⁵ reprezentivi tih znanja jesu muzejski predmeti a kontekstualizacije se vrše kroz interpretaciju na stalnim izložbenim postavkama kao i na povremenim izložbama. U tom smislu, muzeji predstavljaju jedne od ključnih ustanova u procesima obrazovanja posebno dece i mladih, kao i u procesima razvoja kulturnog turizma kao međuresorne oblasti u kojoj se prožimaju kultura, turizam i obrazovanje (svih generacija).

Imajući u vidu ulogu muzeja u povezivanju resora kulture sa obrazovanjem i turizmom, decembra 2017. godine u Zavodu za proučavanje kulturnog razvitka održani su razgovori sa dve fokus grupe. Obe su činili predstavnici muzeja: jednu predstavnici muzeja čiji je rad vezan za pitanja publike te pozicioniranje muzeja na kulturno turističkoj mapi Srbije; dok su drugu grupu činili kustosi – pedagozi odnosno muzejski edukatori.

Kroz razgovor sa prvom pomenutom grupom muzealaca na površinu je isplivao ključni problem koji se reflektovao u neuspehu radne verzije zakona o muzejskom nasleđu, odnosno kako je to formulisao jedan od učesnika „Mi sami muzealci se nismo uspeali dogovoriti oko toga šta su nam primarni zadaci.“ U suštini ovog nesporazuma jesu nešto drugačija shvatanja muzeologije – sa jedne strane istraživanja, zaštita i obrada predmeta se vide kao centralni deo muzejske delatnosti te sami muzeji ne moraju da se bave privlačenjem publike; dok se sa druge strane ne umanjuje značaj „klasične“ muzeološke delatnosti ali se takođe važan akcenat stavlja na interpretaciju i „pričanje priča“ (engl. *storytelling*) koji privlače publiku.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Uslovno rečeno jer su u vitrinama ili depoima

¹⁴⁶ Fokus muzeološkog rada se od kraja 20. veka pomerio „sa paradigme zbirke i kustosa na paradigmu izložbenog medija“ (Šola 2002: 51), izlazeći istovremeno iz tesnih okvira muzejske zbirke/zgrade u šire društveno okruženje.“ (Gavrilović, 2007: 8-9)

Pitanje zadatka muzealaca postavilo se i u razgovoru sa kustosima pedagoga. U ovoj grupi je postojalo slaganje da edukativna dimenzija muzejske delatnosti jeste suštinski važna i za same muzeje i njihovo mesto u društvu kao i za (opšte) obrazovanje i vaspitanje naročito mladih naraštaja kojima se nasleđe prenosi (čime se radi i na stvaranju nove muzejske publike a s obzirom na činjenice da se ljudi češće odlučuju da učestvuju u kulturnim aktivnostima uključujući i posete muzejima ukoliko su u detinjstvu makar povremeno imali zanimljiva iskustva u muzejima¹⁴⁷). Prema mišljenjima kustosa – pedagoga i muzejskih edukatora, ključan problem u tome vezan je upravo za „Zakon o kulturnim dobrima“ u kome nije naročita pažnja posvećena edukativnoj dimenziji muzejskog rada (tj. ona je samo...) te ni kustosi – pedagozi nisu posebno pomenuti imajući u vidu da u svom radu oni praktično objedinjuju zbirke u aktivnosti kroz koje se nasleđe prenosi svim generacijama a naročito deci. Takav zapravo ne postojeći status kustosa – pedagoga je uticao na to da su u procesu racionalizacije broja zaposlenih u javnom sektoru od 2015. godine iz muzeja najčešće odlazili upravo kustosi – pedagozi.

Obe grupe su probleme vezane za regulativu obrazlagali upravo kroz pitanja saradnje sa drugim akterima. Kustosi – pedagozi su ukazali na to da saradnja sa predškolskim ustanovama i školama prevashodno počiva na entuzijazmu kustosa-pedagoga i vaspitača i profesora. Od toga i raspoloživosti direktora (kako muzeja tako i škola i predškolskih ustanova) zavisi i efektnost saradnje odnosno način na koje će se muzejski sadržaji približiti deci i koliko će biti usvojeni.

Predstavnici muzeja sa kojima smo razgovarale o temama vezanim za muzejski turizam su kao ključni problem vezan za regulativu postavili pitanja „Ko upravlja nasleđem a ko cepa karte?“ Ovo, običnim jezikom pojednostavljeno pitanje sugerise problematiku definisanja odgovornosti (muzeja, zavoda za zaštitu spomenika kulture, jedinica lokalne

¹⁴⁷ Veze konzumiranja kulturnih sadržaja u detinjstvu i kulturnih navika kao i razvijanja kulturnih potreba u odrasloj dobi su utvrđene u nizu istraživanja koji se odnose na kulturnu participaciju. Potvrdu tome među građanima Srbije uočena je i u opsežnom istraživanju „Kulturne potrebe, navike i ukusi građana Srbije i Makedonije“ Cvetičanin 2007: 171-172

samouprave, turističkih organizacija) a i sam budući zakon o muzejima (ili muzejskom nasleđu) treba da pruži smernice.

Zavodi za zaštitu spomenika kulture

Kako je već rečeno, rad zavoda za zaštitu spomenika kulture od 1945. do 1994. godine kada je donet i danas važeći zakon nije izdavan u poseban zakonski akt već je regulisan u okviru zakona koji su se odnosili na sve vrste spomenika kulture odnosno kulturnih dobara. Shodno tome, u ovom odeljku su zapravo iz opštih zakona izdvojene odredbe koje se nedvosmisleno odnose na rad zavoda za zaštitu spomenika kulture. Tom prikazu slede stavovi predstavnika zavoda za zaštitu spomenika kulture izneti u grupnom razgovoru samo sa predstavnicima ovih ustanova, donekle stavljani napored sa stavovima iznetim u okviru relativno skorašnjih istraživanja „Kulturna politika i zavodi za zaštitu spomenika kulture“ (Stojanović i Vukanović 2014) te „Očuvanje nepokretnog kulturnog nasleđa“ u čijoj su realizaciji autorke (Stojanović i Vukanović) takođe učestvovala.

Osnivanje zavoda za zaštitu spomenika kulture kao ustanova koje proučavaju i čuvaju spomenike kulture predviđeno je još u prvom zakonu koji je regulisao oblast nasleđa donetom 1945. godine. Ovaj zakon je predviđao osnivanje saveznog Državnog instituta za proučavanje i čuvanje spomenika kulture s tim da su savezne zemlje osnivale i svoje institucije sa zadatkom proučavanja i čuvanja spomenika kulture. Savezni institut za zaštitu spomenika kulture je osnovan Uredbom (Sl. list FNRJ 54/50) i to pri Savetu za nauku i kulturu Vlade FNRJ.¹⁴⁸ Narodne republike su takođe bile obavezne da osnivaju zavode za zaštitu spomenika kulture i to prema potrebama (tj. narodne republike su na svojim teritorijama mogle da osnuju i više zavoda). Narodna republika Srbija je, shodno tome, već 1947. godine „Rešenjem Vlade Narodne Republike Srbije o osnivanju Zavoda za zaštitu i

¹⁴⁸ On je i 1960-ih nastavio sa radom pod nazivom Jugoslovenski institut za zaštitu spomenika kulture o kome je doneta posebna „Uredba o Jugoslovenskom institutu za zaštitu spomenika kulture“ (Sl. List FNRJ 12/53)

narodno proučavanje spomenika kulture Narodne Republike Srbije“ (Sl. glasnik NRS 34/47) osnovala Zavod za zaštitu i naučno proučavanje spomenika kulture Narodne Republike Srbije odnosno, danas, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture. Nedugo po osnivanju centralne ustanove, razvija se i mreža ustanova zaštite na teritoriji Srbije, koje preuzimaju brigu o spomenicima prema područjima. Ova mreža, koja razvoj otpočinje 60-ih godina 20. veka, s vremenom je menjala svoje obrise, a današnju mrežu zavoda za zaštitu spomenika kulture na teritoriji Republike Srbije čini 14 ustanova:

1. Republički zavod za zaštitu spomenika kulture u Beogradu (osnivač: Vlada Republike Srbije, 1947);
2. Pokrajinski zavod za zaštitu spomenika kulture u Novom Sadu (osnivač: AP Vojvodina, 1985);
3. Pokrajinski zavod za zaštitu spomenika kulture - Priština sa izmeštenim sedištem u Leposaviću (osnivač: Skupština AP Kosova i Metohije, 1954);
4. Regionalni zavod za zaštitu spomenika kulture u Smederevu (osnivač: Opštine podunavskog i braničevskog okruga, 1975);
5. Međuopštinski zavod za zaštitu spomenika kulture Subotica (osnivači: SO Subotica, Sombor, Senta, 1980);
6. Zavod za zaštitu spomenika kulture Kragujevac (osnivač: Vlada Republike Srbije, 1966);
7. Zavod za zaštitu spomenika kulture u Pančevu (osnivač: SO Pančevo, 1993);
8. Zavod za zaštitu spomenika kulture u Kraljevu (osnivač: Skupština sreza Kraljevo, 1965);
9. Zavod za zaštitu spomenika kulture Niš (osnivači: srez Niš i srez Leskovac, 1966);
10. Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Novog Sada (osnivač: Skupština grada Novog Sada, 1983);
11. Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda (osnivač: Skupština grada Beograda, 1960);

12. Zavod za zaštitu spomenika kulture Zrenjanin (osnivač: SO Zrenjanin, 2003);
13. Zavod za zaštitu spomenika kulture Valjevo (osnivač: SO Valjevo, 1986);
14. Zavod za zaštitu spomenika kulture Sremska Mitrovica (osnivač: Skupština sreza regiona za deo Srema i Mačve, 1961).¹⁴⁹

Još od zakona iz 1945. godine zavodi za zaštitu spomenika su određeni kao primarne ustanove zaštite sa zadacima da proučavaju spomenike kulture, štite ih preduzimanjem odgovarajućih mera, da se staraju o njihovom pravilnom održavanju te da daju potrebne dozvole za istraživanja i iskopavanja, fotografisanja, filmska snimanja, merenja i crtanja, radove na spomenicima kulture i u njihovom okruženju, premeštanje spomenika, i sl. Oni su takođe upravljali spomenicima pronađenim od 1945. godine, s tim da su upravljačka prava mogli preneti i na druge ustanove i društvene organizacije. Odrednice zadataka zavoda za zaštitu spomenika kulture date u čl. 29 „Opšteg zakona“ iz 1959. godine detaljnije su razrađene u čl. 48 Republičkog zakona iz 1959. godine i to tako da su obuhvatali: razmatranje pitanja zaštite spomenika kulture, predlaganje donošenje propisa i preduzimanje mera u vezi sa zaštitom spomenika kulture i u tom cilju preduzimaju mere zaštite; proučavanje i naučnim metodama obrađivanje pitanja iz oblasti zaštite spomenika kulture, vršenje istraživanja u cilju iznalaženja predmeta koji imaju svojstvo spomenika kulture i staranje o primeni savremenih metoda i sredstava za zaštitu spomenika kulture; vođenje registara spomenika kulture i stručne dokumentacije o spomenicima; pružanju pomoći i saradnje imaocima spomenika kulture u čuvanju i održavanju spomenika, naročito davanjem stručnih saveta i mišljenja, ukazivanje na potrebe konzerviranja spomenika i vršenje ekspertiza u cilju određivanja mera za održavanje spomenika kulture; izradu projekata za vršenje radova na konzerviranju i restauriranju spomenika kulture i u slučaju potrebe neposredno izvode takve radove; vršenje neposrednog stručnog nadzora nad izvođenjem radova na konzerviranju i restauriranju spomenika

¹⁴⁹ Preuzeto iz: Stojanović i Vukanović 2014: 10 - 11

kulture i sprovođenjem drugih tehničko-zaštitnih mera na spomenicima kulture i nad izvođenjem arheoloških iskopavanja i istraživanja od strane ustanova, organizacija i pojedinaca; objavljivanje rezultata svojih radova u stalnim ili povremenim izdanjima i stručnim časopisima kao i putem štampe i drugim sredstvima; vršenje drugih stručnih i upravnih poslova u oblasti zaštite spomenika kulture, ako pojedini od tih poslova nisu stavljeni u nadležnost drugih organa ili ustanova.¹⁵⁰ U Zakonu iz 1977. godine, zavodi su, shodno čl. 113 vršili delatnost zaštite spomenika kulture, prostornih kulturno-istorijskih celina, arheoloških nalazišta i znamenitih mesta. Detaljnije, prema čl. 114, oni su proučavali nepokretna kulturna dobra i izrađivali studije, elaborate i projekte sa odgovarajućom dokumentacijom radi najcelishodnije zaštite i korišćenja nepokretnog kulturnog dobra; starali se da u okviru planiranja i uređenja prostora nepokretnim kulturnim dobrima obezbedi odgovarajuće mesto i ulogu u određenoj sredini; utvrđivali uslove za preduzimanje mera tehničke zaštite i izvođenje drugih radova na nepokretnom kulturnom dobru i njegovoj zaštićenoj okolini; izrađivali projekte za izvođenje radova na nepokretnim kulturnim dobrima i izvodili te radove; kao i ostvarivali uvid u sprovođenje mera zaštite i korišćenja nepokretnih kulturnih dobara.

U republičkom zakonu iz 1959. godine (čl. 50 i 51) su određeni i poslove koje su pored poslova koje vrše svi zavodi, vršili i republički i pokrajinski zavodi¹⁵¹: Republički zavod, pored poslova određenih ovim zakonom, vrši i sledeće poslove: ukazuje stručnu pomoć i vrši stručni nadzor nad radom svih zavoda u Republici, stara se o unapređivanju službe zaštite spomenika kulture i o obrazovanju i usavršavanju stručnih kadrova. Republički zavod može izdavati i obavezna uputstva za vršenje stručnih poslova u vezi sa sprovođenjem zaštite spomenika kulture. Isključivo republički organ uprave za kulturu može odlučiti da republički odnosno pokrajinski zavod preuzima potpuno ili delimično neposrednu zaštitu spomenika kulture osobitog značaja. Ako se spomenik kulture iz prethodnog

¹⁵⁰ Ove odrednice su ponovljene u čl. 44 (prečišćenog teksta) „Zakona o zaštiti spomenika kulture“ Republike Srbije iz 1966. godine.

¹⁵¹ Ovi članovi su ponovljeni i u prečišćenom tekstu republičkog zakona iz 1966. godine – čl. 46 i 47

stava nalazi na teritoriji autonomne pokrajine prethodno će se pribaviti mišljenje pokrajinskog organa uprave nadležnog za kulturu.

Pokrajinski zavodi su poslove koji su ovim zakonom stavljeni u delokrug republičkog zavoda vršili na teritoriji autonomne pokrajine. U tome bili su dužni da postupaju po obaveznim uputstvima republičkog zavoda koja se odnose na način vršenja stručnih poslova, kao i da dostavljaju republičkom zavodu izveštaje i podatke o stanju poslova na zaštiti spomenika kulture na teritoriji autonomne pokrajine.

Prema čl. 48 Zakona iz 1966. godine, sreski zavodi, su, pored poslova određenih ovim zakonom, pružali i stručnu pomoć i vršili stručni nadzor nad radom opštinskih zavoda.

U republičkim zakonima iz 1959. i 1966. godine su definisana ovlašćenja službenih lica (zavoda) koja su vršila pregled spomenika kulture i svih prostorija u kojima su oni smešteni kao i radionica i ateljea u kojima se izvode radovi na konzerviranju i restauriranju spomenika kulture; zatim pregled građevinskih, arheoloških i drugih radova koji se preduzimaju radi sprovođenja tehničko - zaštitnih mera ili radi naučnog istraživanja spomenika kulture; da vrše pregled inventarskih i registarskih knjiga, kartoteka, kataloga i drugih odgovarajućih dokumenata u ustanovama koje prikupljaju, održavaju i proučavaju spomenike kulture, kao i ustanovama, radionicama i ateljeima koji obavljaju radove na konzerviranju i restauriranju spomenika kulture. Ova lica su mogla izdavati pismene naloge za izvršavanje propisanih mera za zaštitu spomenika kulture, a u hitnim slučajevima i naloge o privremenoj obustavi radova iz člana 17, 34. i 41, ovog zakona do donošenja rešenja od strane zavoda koji je nadležan da obustavi radove. Protiv izdatih naloga i naređenih mera iz prethodnog stava može se uložiti prigovor zavodu po čijem se nalogu vrše poslovi stručnog nadzora. Prigovor nije zadržavao izvršenje naloga odnosno mere. Rešenje po prigovoru smatralo se prvostepenim rešenjem. (čl. 50 prečišćenog teksta zakona iz 1966. g.).

Upravne mere propisane u zakonima od 1945. zaključno sa republičkim zakonom iz 1966. godine (koji je prestao da važi 1977. godine) podrazumevale su procedure prijavljivanja spomenika kulture ili

nepokretnosti i pokretnosti za koje se pretpostavlja da imaju svojstva spomenika kulture, kao i stručno proučavanje, čuvanje i održavanje spomenika kulture a te zadatke su pored zavoda za zaštitu spomenika kulture mogle da obavljaju i druge ustanove poput muzeja i galerija¹⁵² ali i instituta, Univerziteta i drugih organizacija i udruženja koje su u svojoj delatnosti imale brigu o spomenicima kulture.

Svi spomenici su morali biti upisani u odgovarajuće kartoteke koje su prema čl. 28 Zakona NRS iz 1948. godine vodili nadležni zavodi prema pravosnažnim rešenjima o stavljanju spomenika pod zaštitu a te kartoteke su bile javne. Prema Opštem zakonu iz 1959. g. (čl. 33) nadležni zavodi za zaštitu spomenika kulture su vodili registre spomenika kulture i utvrđivali da li jedan predmet ima svojstva spomenika kulture. U registre su se unosili podaci o troškovima izdržavanja, opravke ili konzerviranja spomenika kulture u građanskoj svojini a koji su podmireni iz društvenih sredstava. Republički zakon iz 1959. godine je bio specifičniji u pogledu podataka koji se unose u registar.¹⁵³

Vođenje registara bio je i zadatak muzeja, arhiva i biblioteka (sa fondom od značaja za istoriju mesta kao i starih i retkih knjiga), a ti registri su vođeni s obzirom na propise koji su detaljnije regulisali rad ovih ustanova.

Usklađivanje rada zavoda je vršio Savet za zavode za zaštitu spomenika kulture pri Ministarstvu kulture.

U kasnijim zakonima (od 1959. godine) pored zavoda za zaštitu spomenika kulture, kao i dalje primarnim ustanovama zaštite, upravljanje se

¹⁵² Arhivi i biblioteke su prikupljale i održavale arhivski odnosno bibliotečki materijal. Prema čl. 35 st. 1 republičkog zakona iz 1959. godine odnosno čl. 31 prečišćenog teksta ovog zakona iz 1966. godine, Republički Savet za kulturu je imao zadatak da odredi koje se vrste ovih materijala smatraju spomenicima kulture te da propiše način na koje su ove ustanove bile dužne da takve materijale prijavljuju radi registrovanja.

¹⁵³ „U registar spomenika kulture unose se osnovni podaci o spomenicima kulture, a naročito: vrsta spomenika, opis i vreme postanka spomenika, mesto u kome se spomenik nalazi i ime odnosno naziv njegovog imaoca, način na koji je spomenik pribavljen, promene na spomeniku, podaci o radovima na konzerviranju i restauriranju spomenika, kao i podaci o troškovima održavanja, opravki ili konzerviranja odnosno restauriranja spomenika u građanskoj svojini podmireni iz društvenih sredstava.“ čl. 28 republičkog zakona iz 1959. godine, prekopiran u čl. 29 prečišćenog teksta iz 1966. godine

moglo poveriti i drugim ustanovama (npr. muzejima i galerijama), kao i društvenim organizacijama.

Zakonom iz 1977. godine su propisane i mere tehničke zaštite kao i drugi radovi na kulturnim dobrima. Pre svega su se morala izvršiti prethodna istraživanja, zatim su se, na osnovu rezultata prethodnih istraživanja, morali utvrditi uslovi za izvođenje mera tehničke zaštite i drugih radova. Na osnovu tako utvrđenih uslova su se izrađivali projekti i tehnička dokumentacija te pribavljala saglasnost na projekat i dokumentaciju. Zavodi za zaštitu spomenika kulture su davali odobrenja za prethodna istraživanja i saglasnost na projekte i dokumentaciju. Ukoliko je projekat i dokumentaciju izrađivao Republički zavod za zaštitu spomenika kulture, saglasnost je davala Zajednica zavoda za zaštitu spomenika kulture.

Prema važećem Zakonu o kulturnim dobrima, zavodi za zaštitu spomenika kulture utvrđuju uslove i mere tehničke zaštite za nepokretna kulturna dobra s tim da je Republički zavod za zaštitu spomenika kulture bio ovlašćen da ove uslove utvrđuje za nepokretna kulturna dobra od izuzetnog značaja ali i za projekte i dokumentaciju koje rade nadležni zavodi za zaštitu spomenika kulture. Kada Republički zavod radi projekte i dokumentaciju saglasnost daje Ministarstvo. Dakle, nijedan zavod nije sasvim samostalan u odlučivanju / utvrđivanju uslova za preduzimanje mera tehničke zaštite i drugih radova na nepokretnom kulturnom dobru. Iz toga proizilazi da zakonodavac smatra da je prethodno utvrđivanje uslova za preduzimanje mera tehničke zaštite i drugih radova na nepokretnim kulturnim dobrima najodgovorniji i presudan uslov za pristupanje izvođenju bilo kakvih radova na nepokretnim kulturnim dobrima. Shodno tome su propisane kazne.

Nadležni zavodi su davali mišljenja o programima i planovima kao i o tehničkoj dokumentaciji za radove na području na kome se nalaze zaštićena kulturna dobra tj. mišljenje o odnosu nameravane izgradnje i zaštite kulturnih dobara na tom području.

Važnu ulogu su imali i državni organi odnosno njihovi saveti nadležni za zaštitu spomenika kulture. Osnovni zadatak državnih organa na svim instancama vlasti, a kako je regulisano zakonima o nadležnosti

narodnih odbora iz 1952. godine, bio je da se staraju o očuvanju spomenika kulture na svojoj teritoriji, zatim da obezbeđuju sve materijalne uslove za rad ustanova zaštite kao i ostvarivanja zadataka zaštite spomenika kulture. Takođe, oni su bili prva instanca sa pravom preče kupovine. Dozvole za iznošenje spomenika u inostranstvo davali su savezni organi uprave.

Prema čl. 44 „Opšteg zakona“ iz 1959. godine Saveti narodnih odbora i republički saveti nadležni za poslove zaštite spomenika kulture vrše u oblasti zaštite spomenika kulture naročito ove poslove: pretresaju opšta pitanja iz oblasti zaštite spomenika kulture; staraju se o obezbeđenju materijalnih sredstava potrebnih za vršenje službe zaštite spomenika kulture i u tom cilju daju predloge narodnim odborima odnosno republičkim izvršnim većima; predlažu donošenje propisa i donose propisa i propisuju mere za koje su ovlašćeni i staraju se o izvršenju propisa o zaštiti spomenika kulture, daju opšte smernice za rad zavoda za zaštitu spomenika kulture, vrše nadzor nad radom zavoda za zaštitu spomenika kulture koje je osnovao narodni odbor odnosno republičko izvršno veće, razmatraju godišnje izveštaje o radu zavoda za zaštitu spomenika kulture i donose zaključke u vezi sa tim radom. Republički saveti nadležni za poslove zaštite spomenika kulture vrše i druge poslove u oblasti zaštite spomenika kulture koji su ovim i republičkim zakonima stavljeni u njihovu nadležnost.

Prema čl. 46 organi uprave opštinskog i sreskog narodnog odbora nadležni za poslove zaštite spomenika kulture vrše u oblasti zaštite spomenika kulture ove poslove: nadzor nad zakonitošću rada opštinskog odnosno sreskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i ukazuju savetu narodnog odbora nadležnom za poslove zaštite spomenika kulture na njihove opšte akte koji su u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima; upozoravaju nadležni zavod za zaštitu spomenika kulture na mere koje treba preduzeti u cilju zaštite spomenika kulture; vrše nadzor nad izvršavanjem propisa i mera za zaštitu spomenika kulture u okviru delokruga određenog republičkim propisima; preduzimaju u hitnim slučajevima saglasno propisima mere za zaštitu spomenika kulture, vrše druge upravne poslove u oblasti zaštite spomenika kulture koji su republičkim propisima stavljeni u njihovu nadležnost.“ Takođe, prema čl. 49 prečišćenog teksta republičkog zakona iz

1966. godine „Republički, pokrajinski i sreski organi uprave nadležni za zaštitu spomenika kulture ovlašćeni su da sami izvrše pojedine upravne i stručne poslove koje su pokrajinski, sreski i opštinski organi uprave nadležni za zaštitu spomenika kulture dužni da izvršavaju, dok ovi organi te poslove ne izvršavaju. Troškove izvršenja snosi organ čiji su poslovi preuzeti.“ Dalje, prema istom aktu, nadzor nad zakonitošću rada zavoda vrši organ uprave nadležan za kulturu društveno-političke zajednice koja je osnovala zavod. Nadzor nad stručnim radom zavoda uže društveno-političke zajednice vrši zavod šire društveno-političke zajednice.

Prema čl. 53, Opštinski i sreski organi uprave nadležni za kulturu vode evidenciju o stanju spomenika kulture i ukazuju nadležnom zavodu na mere koje treba preduzeti za održavaše spomenika kulture.

Pošto su spomenici kulture opštenarodno dobro, i u upravljanju spomenicima bila je predviđena mogućnost učešća svih zainteresovanih strana i građana. Prema čl. 10 Opšteg zakona iz 1959. godine vršenje određenih poslova u vezi sa upravljanjem, čuvanjem i zaštitom jednog ili više spomenika kulture moglo se poveriti savetima (odborima i sl.) koje su obrazovale zainteresovane strane i građani. Ta mogućnost je predviđena i čl. 54 republičkog zakona (prečišćen tekst) iz 1966. godine s tim da su te odbore obrazovali saveti opštinske odnosno sreske skupštine nadležni za poslove kulture po prethodno pribavljenom mišljenju nadležnog zavoda. Ti odbori su se naročito starali o blagovremenom i pravilnom izvršavanju propisanih i naređenih mera za čuvanje, održavanje i korišćenje spomenika kulture i sarađuju sa imaocima spomenika i nadležnim organima na izvršavanju tih mera; ukazivali nadležnom zavodu na tehničko-zaštitne i druge mere koje treba preduzeti radi zaštite spomenika kulture i u tom cilju davali zavodu predloge o visini sredstava potrebnih za sprovođenje tih mera; vršili poslove u vezi sa popularisanjem istorijske, umetničke odnosno naučne vrednosti spomenika kulture; davali na zahtev nadležnih organa ili po sopstvenoj inicijativi mišljenja o svim pitanjima u vezi sa zaštitom spomenika kulture.

U odnosu na prava i obaveze imalaca odnosno (kasnije) sopstvenika nepokretnosti proglašanih za spomenike kulture odnosno kulturna dobra, zavodi za zaštitu spomenika kulture su, počevši od zakona iz 1945. godine, bili nadležni za izdavanje dozvola u pogledu raskopavanja, premeštanja, prepravljjanja, restauriranja, doziđivanja i rušenja spomenika kulture, te izvođenja građevinskih radova i promena terena unutar granica nepokretnosti (čl. 4 i 5 Zakona iz 1945. godine, čl. 6 Zakona iz 1946, čl. 5 i 6 Zakona NRS iz 1948. g., čl. 21 Opšteg (saveznog) zakona iz 1959. g., čl. 17 prečišćenog teksta zakona NRS iz 1966. g). Takođe, zavodi za zaštitu spomenika kulture su bili nadležni i za izdavanje dozvola u pogledu otuđivanja te iznošenja iz zemlje zaštićenih pokretnih spomenika (čl. 6 Zakona iz 1945, čl. 7 Zakona iz 1946., čl. 7-8 Zakona NRS iz 1948, čl. 25 Opšteg (saveznog) zakona iz 1959. g., čl. 30 Zakona NRS iz 1959. g., čl. 11 Zakona SFRJ iz 1965. g, čl. 26 u prečišćenom tekstu zakona NRS iz 1966. g.). Bez dozvole nadležnog zavoda se nije moglo vršiti ni fotografisanje, filmsko snimanje, merenje i crtanje spomenika kulture (čl. 13 Zakona iz 1945, čl. 14 Zakona iz 1946. godine).

Uloga zavoda je bila značajna i u prilikama donošenja regulacionih planova mesta te su mesni narodni odbori (prema republičkom zakonu iz 1948. godine, a što je zadržano i u kasnijim zakonima s tim da su od Ustava iz 1963. godine funkcije ovih narodnih odbora preuzele opštine kao najniža instanca) bili dužni da prilikom donošenja regulacionih planova u obzir uzmu predloge zavoda za zaštitu spomenika kulture u pogledu rušenja ili menjanja trgova, pojedinih blokova zgrada, delova ulica ili ulica a u cilju očuvanja urbanističkog ili istorijskog karaktera ili arhitektonske celine podignutih građevina (čl. 13 Zakona NRS iz 1948, čl. 36 Opšteg zakona FNRJ iz 1959. godine, čl. 46 Zakona NRS iz 1959. godine, čl. 42 Zakona NRS iz 1966. godine).

U skladu sa odredbama koje se odnose na obaveze imalaca spomenika kulture, u slučaju nepoštovanja propisanih mera zaštite, spomenici su mogli biti oduzeti u korist države. Prema zakonima iz 1945 (čl. 15) i 1946. godine (čl. 16) upravljanje eksproprisanim i oduzetim

spomenicima kulture bilo je povereno nadležnim zavodima za zaštitu spomenika kulture.

U zakonima, počevši od „Zakona o zaštiti kulturnih dobara“ iz 1977. godine zadaci zavoda za zaštitu spomenika kulture, uključujući i njihovu nadležnost u pogledu izdavanja odgovarajućih dozvola, nisu značajnije izmenjeni s tim da je njihova uloga u pogledu regulacionih planova tešnje vezana za propise u oblasti planiranja i izgradnje, što je i danas slučaj.

Međutim, „Zakon o zaštiti spomenika kulture“ iz 1977. godine je doneo novinu u pogledu izdvajanja kulturnih dobara od značaja za Republiku. Izmene i dopune ovog zakona iz 1987. godine su se u svojoj većoj meri odnosile upravo na rad zavoda za zaštitu spomenika kulture kao ustanova čija je osnovna delatnost vezana za nepokretno kulturno nasleđe. Izmene i dopune Zakona iz 1977. godine izvršene Zakonom donetim deset godina kasnije, 1987. godine, odnosi se na nepokretna kulturna dobra počevši od nepokretnosti koje su zavodi za zaštitu spomenika kulture evidentirali kao kulturna dobra pod prethodnom zaštitom¹⁵⁴. Zavodi za zaštitu spomenika kulture su postali ovlašćeni da utvrđuju uslove za preduzimanje tehničkih mera zaštite na zaštićenim nepokretnim kulturnim dobrima na svojoj teritoriji osim nepokretnih kulturnih dobara od velikog ili od izuzetnog značaja, za koje je, pak, uslove propisivao Republički zavod za zaštitu spomenika kulture. Organizacije zaštite nepokretnih kulturnih dobara na određenoj teritoriji su uslove zaštite utvrđivale i u skladu sa „Zakonom o planiranju i uređivanju prostora“. Saglasnost na uslove koje je, a *propos* nepokretnih kulturnih dobara od velikog i od izuzetnog značaja, davala je Zajednica zavoda za zaštitu spomenika kulture. Funkcioner koji rukovodi republičkim organom za poslove kulture je mogao i da formira posebnu komisiju sastavljenu od istaknutih naučnih i stručnih radnika radi uvida u odobrenja, utvrđene uslove i date saglasnosti u vezi sa radovima i njihovim

¹⁵⁴ dopuna čl. 43 osnovnog zakona dodavanjem novog člana 43a prema kome je zavod koji je evidentirao nepokretnost koja treba da uživa prethodnu zaštitu imao rok od 30 dana od dana evidentiranja da o tome obavesti opštinske organe uprave za poslove kulture, urbanizma i građevinarstva, kao i nosioce prava, obaveza i odgovornosti u pogledu upravljanja i raspolaganja tim nepokretnostima kao i u pogledu njihovog korišćenja. Mere zaštite su se mogle primenjivati tek otkako se sopstvenici odnosno nocioi prava obaveste.

izvođenjem na nepokretnim kulturnim dobrima od velikog odnosno izuzetnog značaj.

Važne izmene su se ticale i rada Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture. Njegovi zadaci su konkretizovani i to u tri tačke: staranje o jedinstvenoj primeni kriterijuma u pogledu predlaganja za proglašavanje nepokretnih kulturnih dobara od velikog i od izuzetnog značaja; saradnju sa zavodima za zaštitu spomenika kulture u pripremi planova i programa rada na nepokretnim kulturnim dobrima od velikog i od izuzetnog značaja; vođenje evidencije i dokumentacije o nepokretnostima od posebnog značaja za istoriju i kulturu SR Srbije koja se nalaze u inostranstvu i staranje o njihovom očuvanju.

U „Zakonu o kulturnim dobrima“ iz 1990. godine razrađena je klasifikacija kulturnih dobara na kulturna dobra od izuzetnog značaja, kulturna dobra od velikog značaja i kulturna dobra. Na planu organizacije rada zavoda to je praktično značilo da je Republički zavod za zaštitu spomenika kulture primarno nadležan za nepokretna kulturna dobra od izuzetnog značaja, pokrajinski zavodi su brinuli o nepokretnim kulturnim dobrima od velikog značaja na teritoriji pokrajine, dok su ostali zavodi bili nadležni za kulturna dobra od velikog značaja kao i druga kulturna dobra na svojoj teritoriji. U odnosu na ova pitanja nadležnosti samih zavoda, učesnici u razgovoru održanom 2018. godine su davali reference ka „običajnom pravu“ odnosno isticali da npr. u važećem „Zakonu o kulturnim dobrima“ ne stoji da je Republički zavod nadležan za spomenike kulture od izuzetnog značaja a da su drugi zavodi nadležni za druge spomenike kulture (što jeste donekle bilo eksplicitno u „Zakonu o zaštiti spomenika kulture“ iz 1977. godine). Tokom (praktično) decenija stvorene su navike postupanja u širokom spektru mogućih situacija u kojima se rešenja nalaze s obzirom na propise koji se tiču upravnog postupka (tj. u slučajevima u koje je uključeno nepokretno kulturno nasleđe, teritorijalni zavodi predstavljaju prvostepene upravne organe dok je Republički zavod praktično drugostepeni upravni organ čije mišljenje Ministarstvo najčešće potvrđuje ako dođe do razmimoilaženja u mišljenju teritorijalnog zavoda i Republičkog zavoda). O tome da ta razmimoilaženja u mišljenjima zavoda nisu retkost govorili su i

predstavnicima muzeja u razgovoru vezanom za zakonske okvire za razvoj muzejskog turizma a *propos* antičkih i srednjovekovnih lokaliteta gde je moguće da muzej osmišljava i realizuje različite (prigodne) aktivnosti. Pri tome, muzealci su ukazivali i na neažurnost konzervatora u zavodima s tim da su ipak izražavali i razumevanje za obim posla koji nosi nadležnost za veći broj jedinica lokalne samouprave. U korelaciji teritorijalne nadležnosti i ukupnog broja stručnih kadrova u zavodima za zaštitu spomenika kulture pre racionalizacije broja zaposlenih u javnom sektoru¹⁵⁵ očigledan je nedostatak kadrova a predstavnici zavoda sa kojima smo razgovarale novembra 2018. godine posebno su ukazali na nedostatak pravnika (specijalizovanih za oblast kulturnog nasleđa), istoričara i drugih stručnjaka. Problem stručnih kadrova je posebno očigledan kada se ima u vidu starosna struktura zaposlenih na stručnim poslovima u zavodima za zaštitu spomenika kulture.

Međutim, pošto u zakonima koji se odnose kako na kulturna dobra tako i na rad organa uprave na nižim instancama nisu eksplicitno naglašene obaveza saradnje ustanova zaštite bez obzira na vrstu nasleđa, odnosno obaveze jedinica lokalne samouprave u pogledu održavanja nepokretnih kulturnih dobara jer su te obaveze vezane za same vlasnike (koji mogu biti i privatna/fizička lica), napravljen je vakuum u kome je najveća šteta načinjena samim objektima nepokretnog kulturnog nasleđa jer su mnogi zapušteni u meri koja dovodi u pitanje opravdanost njihove dalje zaštite.

Predstavnici zavoda za zaštitu spomenika kulture sa kojima smo od 2013. do 2018. godine razgovarale u tri navrata (iako nisu u pitanju isti ljudi, jesu isti zavodi) iz različitih uglova su rasvetljavali ovu problematiku. Suština jeste ta da sami zavodi s obzirom na teritorijalnu nadležnost, činjenicu da ih finansiraju gradovi u kojima im je sedište uz povremenu finansijsku podršku Ministarstva kulture a uglavnom kada je reč o nasleđu od velikog značaja, te nedostatak stručnih kadrova, nisu u mogućnosti da iznesu projekte zaštite objekata na svojoj teritoriji kao ni da u elaborate uključe dimenzije javnosti. Zakon se percipira kao ključno rešenje u definisanju odgovornosti kako samih zavoda tako i jedinica lokalne samouprave za čiju

¹⁵⁵ Stojanović i Vukanović 2014, razgovor sa predstavnicima fokus grupe u SKGO 2015

su teritoriju nadležni pa i samog Ministarstva kulture kao reprezentira republičke instance vlasti i uprave. Pri tome, uloga Ministarstva kulture ogleda se i u tome da obezbedi da zakoni iz resora kulture ne ostanu na marginama pogleda zakonodavaca u drugim resorima kao što su ekonomija, prostorno planiranje itd. Drugim rečima, prema mišljenju predstavnika zavoda, poslednjih godina zakoni iz drugih resora (naročito ekonomije i prostornog planiranja) praktično su „pregazili“ i „Zakon o kulturnim dobrima“ ali i „Zakon o kulturi“ i to u smislu da je njihova primena umesto ravnopravna sa primenom zakona iz drugih resora postala drugorazredna u odnosu na primenu na primer „Zakona o planiranju i izgradnji“, „Zakona o javnim nabavkama“ i „Zakona o budžetskom sistemu“.

U kontekstu saradnje sa akterima iz drugih domena kao problemi u praksi se na prvom mestu ističe problematičnost saradnje sa službama katastra jer u većini rešenja koja su zavodi proteklih decenija donosili nisu navedene katastarske parcele pri čemu su i u samim službama katastra retki tačni podaci o katastarskim parcelama na kojima se nalaze objekti nepokretnog kulturnog nasleđa s obzirom na starije i novije katastarske premere. Zavodi pristupaju elektronskoj katastarskoj bazi kao i svi građani a ne kao službe koje su nadležne i za donošenje rešenja i izdavanje dozvola potrebnih da bi građani izvodili radove na objektima koji uživaju sve stepene zaštite, pri čemu im se zahtevi za posebnim podacima naplaćuju kao da nije reč o državnoj službi a iznosi nisu ni malo zanemarljivi.

U odnosima sa odeljenjima za urbanizam pri jedinicama lokalne samouprave, stepen saradnje varira od jedinice lokalne samouprave do jedinice lokalne samouprave te se stoga ukupno ocenjuje kao relativno zadovoljavajuća.

Imajući u vidu slučajeve devastacije nasleđa, u odnosima sa organima unutrašnjih poslova (policije), ističe se problem valorizacije koja se potom „pretače“ i u odluke koje donose pravosudni organi. Konkretnu ilustraciju pružaju spomenici od bronzne koji su proteklih 15-20 godina i najčešće bili meta kradljivaca. Stručnjaci iz zavoda prave procenu štete imajući u vidu i kulturne i umetničke vrednosti, dok policija pravi procenu u

odnosu na kilograme bronz. Takođe, ističu se i slučajevi ulaska bagera na antičke lokalitete koji su u sudskim procesima klasifikovani kao upad na državni posed a u obzir nije uzeta ukupna učinjena materijalna i nematerijalna šteta tako da same kazne nemaju obeshrabrujuće dejstvo na počinitelje. S ovim u vezi treba ukazati da su donošenjem „Zakona o kulturnim dobrima“ iz 1994. godine ukinute odredbe iz „Zakona o valorizovanju novčanih kazni za prekršaje iz republičkih zakona“ (Sl. glasnik RS 53/93 i 67/93) te „Zakona o izmenama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prestupe i prekršaje“ (Sl. glasnik RS 48/94).

O tome da je kulturno nasleđe važno za društvo govori i činjenica da je već 1945. godine, tek par meseci pošto je Drugi svetski rat završen a nova država republikanskog uređenja osnovana, donet zakon koji se odnosi na spomenike kulture nakon čije su revizije (usled etabliranja nove države Ustavom FNRJ) i same republike donele svoje zakone u ovoj oblasti. U slučaju Srbije to je učinjeno 1948. godine, a ova oblast je i danas zakonski regulisana. Od početka 1950-ih korpus regulative je (privremeno) uvećan posebnim zakonima kojima je prevashodno regulisan rad ustanova (muzeja i arhiva) da bi u potonjoj posebnoj regulativi sa kraja 1960-ih akcenat stavio na građu (muzejsku i arhivsku) kao esenciju rada ustanova, odnosno osnovne delatnosti muzeja i arhiva su određene vrstom građe koju sakupljaju, proučavaju, štite i čine dostupnom javnosti. Nepokretno kulturno nasleđe, o čijoj zaštiti i očuvanju brinu zavodi za zaštitu spomenika kulture, u regulativi od 1945. godine do danas važećeg zakona iz 1994. godine, u mnogome je percipirano kao stub oblasti kulturnog nasleđa jer je (makar) inicijalno percipirano da su pokretnosti najčešće vezane za nepokretnosti, te da primena mera zaštite predstavlja najočitiji indikator u pogledu zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa.

Celokupan sistem zaštite i čuvanja spomenika kulture odnosno kulturnih dobara odnosno kulturnog nasleđa građen je na bazi ustanova (formalno drugačije nazvanih s obzirom na trendove u razvoju socijalističkog

društva na prostoru Jugoslavije) kojima podršku pružaju organi uprave. Iako je već tokom 1960-ih godina došlo do pomeranja akcenta od ustanova ka posebnim vrstama nasleđa (čemu je na ruku išla i činjenica da je SFR Jugoslavija 1974. godine i zvanično potvrdila UNESCO Konvenciju o zaštiti kulturne i prirodne baštine usvojenu 1972. godine), u postavkama celokupnog sistema, na republičkom nivou od „Zakona o zaštiti kulturnih dobara“ iz 1977. godine ustanove zapravo ostaju centralni akteri. Ipak, za razliku od međunarodnih tendencija i pomeranja fokusa od koncepta kulturnih dobara u čijoj su srži imovinska pitanja ka konceptu nasleđa koji sugerije procese prenošenja sa generacije na generaciju, u domaćem zakonodavstvu je zadržan koncept kulturnih dobara, što je u mnogome uticalo na održavanje poretka u oblasti kulturnog nasleđa baziranog na radu ustanova čija je obaveza da kulturno nasleđe čine dostupnim javnosti.

Relativna dugovečnost zakona u oblasti kulturnog nasleđa¹⁵⁶ doprinela je stvaranju svojevrsnih običaja u ponašanju aktera. Običajno pravo, ukratko shvaćeno ka skup uvreženih pravila i običaja u delovanju, „dobilo“ je novu dimenziju kroz segmentaciju rada ustanova zaštite. Naime, zakonska rešenja prema kojima se organizacije zaštite udružuju u saveze prema vrsti kulturnih dobara čija zaštita i čuvanje predstavljaju osnovnu delatnost, stvorila su svojevrsne običaje u saobraćanju/komunikaciji istovrsnih ustanova. Međutim, ti „običaji“, zbog neobaveznosti komunikacije sa drugim ustanovama koje proučavaju i čuvaju kulturno nasleđe ali drugih vrsta, su umesto da ojačaju celokupan sistem zaštite, vodili ka njegovom rasparčavanju. O tome svedoče nastojanja da se zaštita i očuvanje kulturnog nasleđa reguliše posebno, prema vrstama nasleđa, čemu je na ruku išla veća diversifikacija nasleđa u međunarodnoj zajedici. Sam „Zakon o kulturnom nasleđu“ donet 1994. godine je zapravo inkorporirao principe date u do tada donetim međunarodnim konvencijama koje je Jugoslavija potvrdila¹⁵⁷ te ga i akteri u oblasti kulturnog nasleđa danas i dalje smatraju suštinski dobrim zakonom. Međutim, generalno postoji složnost da treba doneti novu

¹⁵⁶ Sam opšti zakon iz 1946. godine važio je do 1959. godine da bi na republičkom nivou bio revidiran 1966. godine važeći do 1977. godine sa nešto manjim izmenama 1981. i nešto krupnijim izmenama 1987. godine ishodujući u zakonu iz 1990. godine koji je svoj konačni oblik dobio 1994. godine.

¹⁵⁷ Pored pomenute UNESCO Konvencije iz 1972. godine potvrđene su i La Valeta i Granada.

regulativu i to urgentno jer postojeći zakon ne korespondira sa izazovima koje su donele izmene u drugim resorima naročito ekonomije, prostornog planiranja ali i obrazovanja.

Čitajući zakone od 1945. do 1994. godine koji se direktno odnose na oblast kulturnog nasleđa upadljive su promene koje se odnose na obaveze vlasnika – vremenom su ostajale obaveze održavanja, čuvanja, primene propisanih mera zaštite i omogućavanja dostupnosti javnosti, ali su se podsticajne mere za takvo delovanje bilo kroz poreske olakšice za održavanje i sprovođenje drugih mera zaštite bilo kroz naknadu štete koju vlasnik može da trpi time što pruža dostupnost javnosti, postepeno umanjivale do njihovog potpunog nestanka u zakonu iz 1994. godine. Zatim, tretiranja dostupnosti nasleđa javnosti - od jasnog isticanja u čemu se ogleda važnost spomenika kulture za široke narodne mase (obrazovanje, podizanje kulturnog nivoa, reprezentovanja dostignuća zajednica) do po prirodi stvari obaveznog ali (ipak) ovlašnog isticanja da su kulturna dobra (pokretna i nepokretna, uz apstraktnije poimanje duhovnog nasleđa) reprezenti istorije, kulture i umetnosti. Najzad, i same kaznene odredbe govore o marginalizaciji brige o nasleđu jer su u zakonima donetim do 1994. godine dela oštećenja, ugrožavanja ili uništavanja kulturnih dobara kao i njihove ilegalne trgovine tretirana i kao prekršaji (koji povlače novčane kazne) i kao krivična dela (koja su pored novčanih kazni uključivale i zatvorske kazne koje, u pojedinim periodima, uopšte nisu bile kratke krećući se i do 10 godina zatvora, da bi potom bile pretočene u prekršaje čiji su novčani iznosi sasvim devalvirani, pri čemu su i izostale aktivnosti kroz koje bi se organi reda (policija) i pravosuđa edukovali u smislu ukupne, materijalne i nematerijalne, vrednosti spomenika a ne samo ocene kilograma bronce.

Posmatrano u korelaciji sa drugim zakonima, kao što su na primer zakoni kojima su definisane nadležnosti narodnih odbora, sama uloga jedinica lokalne samouprave (opština, gradova i srezova) bila je da se staraju kako o uslovima za rad ustanova (vršeći osnivačka prava) tako i o održavanju spomenika kulture na svojoj teritoriji. U pogledu rada ustanova, centralizacija uprave izvršena 1990-ih je razvodnila ulogu opština u sistemu zaštite kulturnih dobara jer je Republika preuzela na sebe da većinski finansira rad

ustanova kulture (uključujući zaštitu kulturnih dobara) usmeravajući same opštine ka centralnoj (republičkoj) instanci vlasti a ne ka jačanju horizontalnih veza sa susednim opštinama (sa kojima mogu da podele brigu o radu ustanova zaštite). Prebacivanje ustanova kojima kao osnivač nije eksplicitno navedena Republika Srbija na brigu jedinicama lokalne samouprave sprovedeno dopisom/memorandumom Ministarstva kulture 2003. godine predstavljalo je nezgrapan pokušaj decentralizacije u kome u obzir nisu uzete čak ni formalno-pravne razlike da je na primer ustanovu osnovao srez ili skup opština ali ni razlike u ekonomskoj razvijenosti na prostoru cele Srbije. Važnija konsekvencija ove „tranzicije“ je ta što nije izvršena nikakva priprema ni ustanova (tada je i dalje na snazi bio „Zakon o opštem interesu u oblasti kulture“) ni jedinica lokalne samouprave niti je učinjen napor da se ova odluka sinhronizuje sa aktivnostima na planu regulative koja se odnosi na jedinice lokalne samouprave i budžetski sistem.

Sa druge strane, u pogledu regulative u drugim resorima a koja je od značaja za oblast kulturnog nasleđa uočava se izvesna neaktivnost aktera iz oblasti kulturnog nasleđa.¹⁵⁸ Intertnost se uočava i u pogledu ostvarivanja osnovnih delatnosti naročito kada je reč o zavodima za zaštitu spomenika kulture s tim da ne treba zaboraviti nesrazmeru teritorijalne nadležnosti i broja zaposlenih stručnjaka pri čemu posebnu opasnost predstavlja starosna struktura zaposlenih stručnjaka. Na planu rada muzeja, proteklih godina je došlo do značajnih pomaka a usled prepoznavanja da nova muzeologija naglašava komunikaciju sa posetiocima i javnošću (v: Šola 2002, Gavrilović 2007, Krivošejev 2009). Iako su u tim pomacima masivna vrata muzeja postala lakša da ih posetioci otvore, oni i dalje nisu u dovoljnoj meri bliski donosiocima odluka na lokalnom nivou. Pri tome, nesuglasice među samim muzealcima nisu išle na ruku donošenju zakona o muzejskom nasleđu koji

¹⁵⁸ Indikativan je sledeći podatak: prvi razgovor u formi fokus grupe sa predstavnicima zavoda za zaštitu spomenika kulture održale krajem novembra / početkom decembra 2013. godine kada se i završavala javna rasprava o nacrtu „Zakona o planiranju i izgradnji“ koji je i usvojen 2014. godine. Prema iskazima učesnika, predstavnik sedam od 14 zavoda za zaštitu spomenika kulture, ni jedan od tih zavoda i toj javnoj raspravi nije učestvovao niti je u pisanoj formi dostavio svoje mišljenje. Kada su 2018. godine održane rasprave i o novom zakonu o planiranju i izgradnji ali i o strategiji urbanog razvoja koja u mnogome sadrži pitanja iz delokruga zavoda za zaštitu spomenika kulture, tek je par zavoda uzelo učešća i to pretežno pisanim putem dostavljajući svoja mišljenja.

bi, prema mišljenjima muzealaca, olakšao razumevanje lokalnih donosioca odluka o tome šta muzeji u stvari rade i zašto su svi aspekti muzejskog rada važni.

Ukupno posmatrano, regulativa u oblasti kulturnog nasleđa i procesi usmereni ka njenom osavremenjivanju, pokazuju percepciju da je pravo ključno za ostvarivanje promena u društvu, ali da razjedinjenost aktera te poduhvate čini neuspešnim.

Završna razmatranja

Početna ideja našeg istraživanja vezana je za pitanje odnosa prava i kulture. Kako su etnolozi i antropolozi (Tejlor, Malinovski, Pavković i dr.) ukazivali, pravo je utkano u kulturu; svaka ljudska zajednica i kroz pravo izražava svoja verovanja i vrednosti, poželjno i nepoželjno ponašanje svojih članova. Širok pojam kultura smo suzile na resor kulture koji obuhvata nastojanja da se podrže kreativni izrazi ljudi u različitim vrstama umetnosti te napori da se za budućnost očuvaju dela nastala u prošlosti, dela predaka koja omogućavaju učenje o pojavama u društvenom i prirodnom okruženju pružajući građu za konstruisanje identiteta, osećaje dostojanstva i samopouzdanja da se razvijaju novi pravci i uglovi izražavanja pojedinaca, grupa i zajednica. Mezi kaže da je „zakon i proizvođač kulture i objekt kulture. Uopšteno rečeno, zakon oblikuje individualni i grupni identitet, društvene prakse i značenja kulturnih simbola, ali sve te stvari [kultura u svom mnoštvu manifestacija] takođe oblikuju zakon jer menjaju ono što je društveno poželjno, politički izvodivo, pravno legitimno.“ (Mezey 2007:46)

Uslovno rečeno ograničujući se na period otkako je Srbija (u okviru Jugoslavije) postala republikanski uređena, odnosno od 1945. godine na ovamo, zakoni kao dokumenti stvarnosti i težnji predstavljali su odnovni izvor (sa)znanja u našem istraživanju. Novija nastojanja da se legislativa u resoru kulture izmeni i dovede u sklad sa promenama koje su se odigrale u društvu zahtevala su da nastavimo razgovore sa akterima koji danas deluju u okvirima ustanova i državnih organa. Prethodni (formalni i neformalni) razgovori sa predstavnicima ustanova i državnih organa su uticali na formulisanje istraživačkih tema (upravljanje u kulturi, uloga zakona u tome, problemi u oblasti kulturnog nasleđa). Razgovori koje smo vodile u okviru ovog sada istraživanja opet sa predstavnicima ustanova zaštite i jedinica lokalne samouprave, koncipirani su s obzirom na antropološke teorije prava i javnih politika kao i pravne teorije, te nekadašnje i sadašnje zakonske odredbe. U nastojanjima da se rasvetle pitanja odnosa prava i kulture te odnosa prava i društvene promene, tako stečena (sa)znanja su zapravo bili dopuna analizi sadržaja propisa. Obim

legislative koja se direktno ili indirektno odnosi na resor kulture ograničio nas je na dve komponente sistema: državnu upravu a naročito lokalnu samoupravu i oblast kulturnog nasleđa.¹⁵⁹ Takvo ograničenje zapravo najviše govori o tome da je čitanje kroz same zakone otvorilo „Pandorinu kutiju“ u pogledu „trougla“ kultura – pravo – društvena promena te su i zaključci koje ćemo sada izneti tek preliminarni, naglašavajući potrebu za daljim istraživanjima.

U razvijenim državama širom sveta od 1990-ih godina jačaju tendencije usmerene ka decentralizaciji javnih politika i time značaja lokalnih nivoa vlasti. Lokalni organi (samo)uprave kod kojih se stiču zahtevi lokalnih aktera ali i zahtevi sa viših instanci uprave (pokrajine, republike) stoga predstavljaju suštinski važnu kopču i u kreiranju i u sprovođenju planova kulturnog razvitka. Odredbe zakona donetih u Srbiji (sledeći savezni nivo) pokazuju kako je svojevremeno percipirana uloga lokalnog nivoa (osnovni u ostvarivanju zamisli da oni na koje se vlast odnosi treba da budu i oni koji vlast vrše) ali i kako je ta uloga zapravo svedena na izvršavanje propisa bez (naročitih) očekivanja da sa lokalnog nivoa dolaze inputi za unapređenje legislative u kulturi. U prethodnom izlaganju nastojale smo da pre svega damo svojevrsnu vremensku lentu sa minimalnim referencama ka istorijskim kontekstima tokom 20. veka i ideološkim konotacijama. Cilj „vremenske lente“ bio je rekonstruisanje sleđa koji ishode nalazi u današnjim problemima sa kojima se suočavaju akteri u resoru kulture (na institucionalnom nivou). Iz takve „vremenske lente“ može se čitati razumevanje da je pravo ključno u ostvarivanju društvene promene. Međutim, brojnost zakona o izmenama i dopunama zakona, uredbi o izmenama i dopunama uredbi, govori o tome da je pravo zapravo pratilac društvenih promena. Potvrde tome se nalaze i u ustavima naročito onim donetim i na saveznom i na republičkom nivou 1963. i 1974. godine: Ustav SFRJ (koji je sledio Ustav SRS) iz 1963. godine u preambuli ističe da razlog njegovog donošenja leži u tome da se ustavni poredak dovede u sklad sa ostvarenim razvojem materijalne osnove u društvu i socijalističkih društvenih odnosa. Isto obrazloženje stoji i u

¹⁵⁹ U pretrazi smo se bazirale na Pravno – informacionom sistemu Službenog Glasnika Republike Srbije kao jedinstvene državne baze propisa (<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/fp/news>). Pretraga, čak i sužena na državnu upravu i kulturno nasleđe (spomenike kulture / kulturna dobra) je rezultirala stotinama saveznih i republičkih propisa.

preambulama ustava donetih i na saveznom i na republičkom nivou 1974. godine.

Iz ustava su sledila usklađivanja posebnih zakona (npr. tokom 1960-tih „Zakona o arhivskoj građi i arhivskoj službi“ i „Zakona o muzejima“ te 1994. godine „Zakona o kulturnim dobrima“) ali i iznalaženja novih rešenja na planu celokupnog sistema državne uprave i unutar nje upravljanja u resoru kulture („Zakon o fondovima za razvoj kulturnih delatnosti“, „Zakon o samoupravnim interesnim zajednicama“, „Zakon o fondovima“ iz 1990-tih). Drugi rečeni govore o nastojanjima da se zapravo povrati poredak za koji se percipirao da je vodio progresu¹⁶⁰ ali promenjene okolnosti (dezintegracija Jugoslavije koju je činilo šest republika) nisu išle na ruku inovacijama na planu kulturnog razvitka. Dodatno, nacionalistički narativi koji su obeležili kraj 1980-ih i početak 1990-tih društvo su odveli u izolaciju. U njoj su koncepcije rada ustanova kulture, uljuljkanih u stabilnost finansiranja iz republičkog budžeta, reprezentovale pre monotonost psalmi socijalističke države nego interaktivnost umetničkog stvaralaštva i kulturnog nasleđa.

Početak 21. veka vraćanje na poredak u kome su jedinice lokalne samouprave ključne u ostvarivanju lokalnog kulturnog razvitka (kao (pred)uslova nacionalnog kulturnog . razvitka) nije pratilo sinhronizovanje aktivnosti u svim resorima društveno – ekonomskog i političkog života niti činjenicu da su jedinice lokalne samouprave deprimirane u periodu ekonomske izolacije zemlje tokom 1990-tih. Stoga se za (nove) pokušaje decentralizacije ne može reći da su imali uspeha.

U kontekstu zakona kao faktora u definisanju prava, dužnosti i odgovornosti pojedinaca i njihovih grupa, kao i ustanova i organa državne uprave i lokalne samouprave, značajno je ukazati na primedbu jednog od naših sagovornika u grupnim intervjuima sa kojom su se ostali učesnici razgovoru složili: „Ne zaboravite da je u našem narodu razvijen mentalitet da se traže rupe u zakonu i da se zakon izizgra!“ Poredeći zakonske odredbe u pogledu brige o spomenicima kulture prema kojima su opštine odgovorne za

¹⁶⁰ Merimen je ukazao da se u suštini ideje progresa nalazi stalno kretanje ka boljem stanju ovozemaljskih poslova (Merryman 1977: 461)

održavanje spomenika kulture bez obzira na to da li su oni važni samo za opštinu ili i za republiku i novije zakonske odredbe o kulturnim dobrima, kao i „običajno pravo“ u radu ustanova zaštite koje se i danas primenjuje u praksi prevashodno govore o tome da su „običajni“ uvreženi relativnom dugovečnošću zakona formirali određene obrasce ponašanja ali je ne-uvražavanje tih obrazaca ponašanja u potonjim pisanim zakonima omogućilo difuziju odgovornosti. Difuzija odgovornosti zapravo znači da postoji neka percepcija odgovornosti ali je nadjačava pretpostavka da će zadatke obaviti neko drugi. U praksi to najčešće znači da su i spomenici kulture i druge vrste nasleđa i svačije i ničije. Upravo stoga su kao ključno pitanje u novoj regulativi u resoru kulture svi naši sagovornici istakli jasno definisanje odgovornosti, prava i dužnosti svih aktera – državnih organa, ustanova kulture, turističkih organizacija itd.

Upravo s obzirom na problem difuzije odgovornosti, predstavnici jedinica lokalne samouprave u kojima je u skorije vreme posebnom funkcioneru u lokalnoj samoupravi (većniku, pomoćniku gradonačelnika) povereno staranje o resoru kulture na lokalnom nivou isticali su da je time u mnogome poboljšan položaj kulture u gradu i raznovrsnost kulturnih sadržaja u odnosu na prethodni period kada je kultura bila tek jedna od društvenih delatnosti. Kao značajan podsticaj tome navodi se donošenje „Zakona o kulturi“. Predstavnici ustanova zaštite takođe ističu da je donošenje „Zakona o kulturi“ donekle popravilo opšte stanje, ali, s obzirom na problem difuzije odgovornosti, naglašavaju potrebu kako za opštim zakonom u oblasti kulturnog nasleđa u kome bi se redefinisao ukupan sistem zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa s obzirom na savremene koncepcije integrativne zaštite, tako i za pojedinačnim zakonima u kojima bi se specifikovale mere zaštite i integracije date vrste kulturnog nasleđa u širim društvenim procesima.

U tom smislu se isticalo da je upravo zakon „taj“ koji obezbeđuje društvenu promenu. Međutim, s obzirom na to da je regulativa u oblasti kulturnog nasleđa zapravo nepromenjena od 1994. godine, te da je u međuvremenu došlo do značajnih pomaka u međunarodnoj zajednici a *propos* važnosti kulturnog nasleđa za društvo. Ističe se urgentnost donošenja novih zakona „kakvi – takvi, pravo je živa materija a zakon se može menjati

i dopunjavati. Samo da se krene sa mrtve tačke.“ To korespondira sa pristupom koji je Merimen nazvao „kprljenje“ odnosno prilagođavanja bez krupnijih zahvata u pravnom sistemu.

U novijim tendencijama javnih politika naglašava se važnost (pr)ocena uticaja javnih politika (engl. *policy impact assessment, PIA*) sa kojima su komplementarne (pr)ocene uticaja regulative (engl. *regulation impact assessment, RIA*). Te (pr)ocene za cilj imaju da donosiocima odluka olakšaju sagledavanje opcija za pospešivanje učinaka javnih politika kako u fazi dizajniranja tako i u fazi implementacije. Regulatorna opcija, odnosno izmene postojećih i/ili donošenje novih propisa je tek jedna od opcija pored primene ekonomskih mera (poreski podsticaji, zajednički programi ministarstava, podsticanje javno-privatnog partnerstva), tzv. „bihejvioralni uvidi“ (engl. *behavioral insights*), itd. Potreba za (pr)ocenama uticaja regulative se javila najpre u SAD i Kanadi a s obzirom na to da i izrada i implementacija propisa košta te je te troškove potrebno uporediti sa troškovima drugih opcija (Dunlop and Radaelli 2017). Ove nove tendencije u javnim politikama odjekuju i u drugoj „struji“ aktera u oblasti kulturnog nasleđa odnosno postoji i shvatanje da se zakonima treba izvršiti korenita promena a da se njihova primena ojača u kombinaciji sa drugim opcijama kao što su na primer tzv. „bihejvioralni uvidi“ koji polaze od prepoznavanja obrazaca ponašanja i psihološkog delovanja na pojedince da svoje ponašanje promene imajući u vidu benefite i društvene norme. U SAD i Kanadi (pr)ocena uticaja regulative je najpre bila vezana za tzv. „sekundarnu regulativu“ odnosno akte koji su po rangu niži od ustava i zakona ali takođe obavezujući za sve aktere (ibid). Predlog „Strategije razvoja kulture u Republici Srbiji 2017 – 2027“ je predlog jednog takvog akta.¹⁶¹ Kako „Akcionni plan za sprovođenje strategije razvoja kulture u Republici Srbiji 2017 – 2027“ pokazuje, izmene regulative su ključne za ostvarivanje daljeg kulturnog

¹⁶¹ Predlog Strategije razvoja kulture u Republici Srbiji 2017 – 2027 dostupan je putem linka sa stranice Ministarstva kulture i informisanja <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> Takođe, na Internet stranici ministarstva kulture i informisanja dostupan je i Akcionni plan za sprovođenje strategije razvoja kulture Republike Srbije 2017 – 2027: <http://www.kultura.gov.rs/cyf/dokumenti/predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027--i-akcioni-plan-za-sprovođenje-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027--godine>

razvitka. Međutim, i predstavnici ustanova zaštite, naročito predstavnici muzeja, i predstavnici jedinica lokalne samouprave su ukazali na ekonomske aspekte predloženih mera. Predstavnici muzeja su postavili pitanje „da li donosioci odluka na republičkom nivou zaista znaju koliko košta jedan muzej i da to ne podrazumeva samo da se obezbedi zgrada i izlože predmeti već su tu i održavanje, plate zaposlenih i drugi dugoročni troškovi jer se muzeji ne otvaraju za jednu godinu i priliku?“¹⁶² Predstavnici jedinica lokalne samouprave su akcentovali očekivanja da više finansijski učestvuju u razvijanju programa jer im grô budžeta za kulturu ide za finansiranje plata i materijalnih troškova ustanova.

Međutim, kako i oblast kulturnog nasleđa pokazuje, resorni zakoni su tek deo pravnog okvira u državi te je na primer i efektivnost u sprovođenju mera zaštite u mnogome uslovljena zakonima iz drugih resora. Takođe, a kako su ukazivali predstavnici jedinica lokalne samouprave, zakoni iz drugih domena u mnogome utiču na raspodelu sredstava. U tom smislu, predstavnici jedinica lokalne samouprave posebno naglašavaju važnost vertikalne i horizontalne saradnje, odnosno usaglašavanjima aktivnosti među samim ministarstvima kao i saradnje jedinica lokalne samouprave sa svim ministarstvima, kao i saradnje sa drugim jedinicama lokalne samouprave. Uprkos načelnim zalaganjima za međusektorskom i međuresornom dimenzijom javnih politika u Srbiji, iskazanim kroz nacionalna i lokalna strateška dokumenta u različitim domenima, ona u praksi suštinski ne postoji veza tih domena sa kulturom. Otuda i problemi u oblasti kulturnog nasleđa u pogledu primene pojedinih novih zakona, koji se nužno dotiču kulture i kulturnog nasleđa – ili se kose sa nekim osnovnim principima zaštite (npr. „Zakon o planiranju i izgradnji“), ili usporavaju rad ustanova kulture i u koliziji su sa njihovim funkcionisanjem uopšte („Zakon o javnim nabavkama“). Kada je reč o nedovoljno razvijenoj međuresornoj saradnji, jedan od primera je saradnja ustanova kulture sa službom katastra. Odvijanje saradnje ustanova kulture i jedinica lokalne samouprave sa Ministarstvom za kulturu kroz konkurse Ministarstva na koje mogu da konkurišu i putem konsultacija, kada

¹⁶² U Akcionom planu strategije predloženo je osnivanje pet novih muzeja.

su im potrebna tumačenja pojedinih propisa uglavnom pravne prirode i njihove primene na lokalnom nivou, ne može da ukazuje na to da je reč o planskoj, definisanoj i kontinuiranoj saradnji. Više se radi o jednosmernoj komunikaciji, koje pretežno iniciraju jedinice lokalne samouprave. Očekivanja predstavnika jedinica lokalne samouprave od viših instanci usmerena su ka tome da bolje budu upoznati sa situacijom „na lokalnu“, i bolje poznaju i razumeju potrebe različitih aktera sa lokalnog nivoa, te da na njih brže i adekvatnije mogu da odgovore. U toj saradnji kao ključnu, posredničku ulogu vide SKGO kao referentnu organizaciju, koja je u dosadašnjem toku tranzicije bila, i još uvek jeste, partner državi u procesima reformi. SKGO bi, prema mišljenju sagovornika iz jedinica lokalne samouprave, u skladu sa svojom osnovnom misijom, zastupanje interesa jedinica lokalne samouprave, povezivala različita resorna ministarstva sa jedinicama lokalne samouprave u svim fazama procesa kreiranja zakona koji se tiču kulture, organizovanjem javnih rasprava, okruglih stolova, u cilju omogućavanja povratnih informacija sa terena.

Jedinice lokalne samouprave nastoje da podjednaku pažnju posvete i očuvanju nasleđa i podsticanju savremenog umetničkog stvaralaštva pri čemu podaci prikupljeni u okviru istraživanja lokalnih kulturnih politika pokazuju da se više izdvaja za savremeno stvaralaštvo nego za očuvanje kulturnog nasleđa (Đukić i dr. 2018).

Sami zakoni u resoru kulture od 1945. godine na ovamo u mnogome su se odnosili i na savremeno stvaralaštvo a u pojedinim oblastima kao što su pozorišno stvaralaštvo, kinematografija i izdavaštvo i danas postoje tendencije da se zakonski regulišu.¹⁶³ Sagledavanje pristupa u ovim oblastima jeste jedna od tema za naredna istraživanja.

Ako se na umu ima da je savezni Fond za unapređenje kulturnih delatnosti 1954. godine osnovan „Zakonom o autorskim pravima i Fondu za unapređenje kulturnih delatnosti“ te da oblast autorskih prava predstavlja i danas važnu temu za razvoj kulture i to kako umetničkog stvaralaštva tako i

¹⁶³ U slučaju kinematografije 2011. godine je donet „Zakon o kinematografiji“ (Sl. glasnik RS 99/2011, 2/2012 – ispr. i 46/2014 – odluka US) ali se ističe potreba da se donese novi zakon.

očuvanja nematerijalnog kulturnog nasleđa, vidi se i potreba za dodatnim sagledavanjima regulative u ovoj oblasti.

Najzad, u vezi sa današnjim nastojanjima da se uredi sistem javnih službi što podrazumeva i razvrstavanje u platne razrede, treba reći da je taj pristup bio primenjen i u drugoj polovini 1940-ih i početkom 1950-ih godina. Iskustva i paralele po tim pitanjima takođe predstavljaju jednu od mogućih tema za razumevanje odnosa zakona i kulture.

Literatura

Arantes, A. (2007) "Diversity, heritage and cultural politics", *Theory, Culture and Society* 24 (7-8), pp. 290-296.

Blake, J. (2000) "On defining cultural heritage", *The International and Comparative Law Quarterly* 49 (1), pp. 61-85.

Brković, Č. (2008) „Upravljanje osećanjima pripadanja: Antropološka analiza „kulture“ i „identiteta“ u Ustavu Republike Srbije“, *Etnoantropološki problemi* 3. sv. 2. Beograd: Odeljenje za etnologiju i antropologiju Filozofskog fakulteta, str. 59-76.

Bruce-Jones, E. (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.

Cottorell, R. (2001) "Law as constitutive", in: Smelser, J. N. and Baltes, B. P. (eds.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam; New York: Elsevier, pp. 8497-500.

Гавриловић, Љ. (2007) *Култура у излогу: ка новој музеологији*, Београд: Етнографски институт САНУ. Посебна издања, књига 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: Smelser, J. N. and Baltes, B. P. (eds.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam; New York: Elsevier, pp. 8492-8496.

Greenhouse, C. J. (1986) *Praying for Justice*. Cornell University Press, Ithaca, NY.

Dimić, Lj. (1988) *Agitprop kultura. Agitpropovska faza kulturne politike u Srbiji 1945–1952*, Beograd: Izdavačka radna organizacija „Rad“.

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

Dojčinović-Đukić, V. (1997) *Pravo na razlike: selo – grad*, Beograd: Zadužbina Andrejević.

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.

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

Živančević-Popović, M. (2009) „Integrativni koncept zaštite i metodologija preventivne konzervacije u Dijana centru“, u: *Zbornik Druge i Treće Konferencije o integrativnoj zaštiti*. Banjaluka: Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa, 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 2*. Београд: Архив Југославије, стр. 42-48.

Хофман, И. (2006) „Савет за науку и културу Владе ФНРЈ – установа и њена архивска грађа“, *Архив* 1/2. Београд: Архив Србије и Црне Горе, 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 (3). Beograd: Centar za etnološka i antropološka istraživanja, str. 33-50.

Krivošejev, V. (2009) *Muzeji, publika, marketing. Stalne muzejske postavke i Njegova Visost Posetilac*, Valjevo: Narodni muzej Valjevo.

Krivošejev, V. (2008) „Predstoji li Srbiji „muzejski bum“!?!“, u: Gavrilović, Lj. i Stojanović, M. (ur) *Muzeji Srbije: započeto putovanje*, Beograd: Muzejsko društvo Srbije, str. 199-202.

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: Smelser, J. N. and Baltes, B. P. (eds.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Amsterdam; New York: Elsevier, pp. 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. (2007) “The paradoxes of cultural property“, *Columbia Law Review*, Vol. 107, No. 8, 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*, New York: Free Press.

Платон (2002) *Држава*. Пето издање, превели др Албин Вилхар и др Бранко Павловић, Београд: Београдски издавачко-графички завод.

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

Riles, A. (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, UK: Cambridge University Press.

Shore, C. and Wright, S. (1997) "Policy. A new field of anthropology", in: Shore, C. and Wright, S. (eds.) *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, London and New York: Routledge, pp. 3-39.

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, B. Z. (2011) "A vision of social-legal change: Rescuing Ehrlich from living law", *Law & Social Inquiry* Vol. 36, No.1, pp. 297-318.

Trubek, D. M. (2001) „Law and development“, in: Smelser, J. N. and Baltes, B. P. (eds.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Amsterdam; New York: Elsevier, pp. 8443-8446.

Tylor, E. (1871) *Primitive Culture*. Vol. 1, London: John Murray.

Cvetičanin, P. (2007) *Kulturne potrebe, navike i ukusi građana Srbije i Makedonije*, Niš: Odbor za građanske inicijative.

Вукановић, М. и Стојановић, А. (2014) *Културна политика и заводи за заштиту споменика културе*, Београд: Завод за проучавање културног развитка. http://zaprokul.org.rs/wp-content/uploads/2015/10/Kulturna-politika-i-zavodi-za-zastitu-spomениka_Masha-Vukanovic_i_Ana_Stojamovic.pdf

Vukanović, M. (2013) *Kulturna politika Srbije – antropološka perspektiva*, doktorska disertacija, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu.

Vukanović, M. (2011) *Pogled na kulturu – zakoni i prakse u Srbiji i pet država članica Evropske unije*, Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka.

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

Wedel, J. R., Shore C., Feldman, G. and Lathrop, S. (2005) "Toward an anthropology of public policy", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Sciences* 600 (1), pp. 30-51.

Williams, R. (1958) "Moving from high culture to ordinary culture", in: *Convictions*, Originally published, 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.

Summary

Study “Culture and Law – on actors in cultural governance and cultural heritage” is a result of a research initiated after our previous researches in areas of cultural management and cultural heritage indicated that many practical problems in cultural development particularly on local level are connected with legal framework. Legal frame in culture, just in principle, suggests strategic vertical and horizontal collaboration of actors (cultural institutions and organizations, decision-makers) and lack of concrete mechanisms for vertical and horizontal cooperation leaves open space for *ad hoc* activities that depend on personal interests and engagement. In the area of cultural heritage, *Law on Cultural Property* was adopted in 1994 but since then many developments in this area have happened in international community. Republic of Serbia has approved several recent international conventions. On the other side, general *Law on Culture* (in its segments dealing with issues of cultural heritage and the work of institutions and organizations) has been adopted in 2009 and amended twice in 2016. Similar was the case with “other” laws influencing culture originating from domains such as economy (including fiscal and tourism), education, urbanism, work, employment and social security. In practice these “other” laws are often given a priority in implementation whereas laws from the domain of culture are frequently marginalized. Yet, many cultural actors put their faith in legislation.

Drawing from these results, major theme in our research “Culture and Laws” was relationship of culture and law having in mind Taylor’s definition of that complex whole, culture, according to which its parts are law and moral. Also, we have had in mind that in contemporary public policy all decisions and actions must have legal ground. How culture and law relate to each other? Is law a major instrument for cultural change and does it initiates or just merely reflects changes in the society? How legislative issues resonate in cultural policy in Serbia?

Theoretical basis for conceptualization of our research and setting up hypothesis was found in anthropology of public policy (e.g. Shore and Wright 1997, Weddell et al 2005), legal anthropology (Gertz 1983, Greenhouse 1989, Merry 2001, Bruce – Jones 2009, Pavković and Naumović 2014), legal studies (Gessner 2001, Cotterrell 2001, Mezey 2001), socio-legal studies (Merryman 1977) and theories of sustainable development (Hawkes 2001).

Our first hypothesis was that contents of laws directly (as regulation in the domain of culture) and indirectly (as legislation adopted in other domains but obliging actors in the domain of culture to comply) influencing cultural development provide possible answers to question posed in anthropology of public policy and adapted in our research – why cultural policy in Serbia does not “work” as actors in the domain of culture desire; as well as the question of rather low position of the culture in Serbian society. Beside “history” of rather dull conceptions of programs in cultural institutions especially since 1980s and newer increased role of new communication technologies and media, our assumption was that separation of domains of culture and education have had an impact. Reading laws as testimonies of now mainly diseased actors (lawmakers) was perceived as a way to track the roots of marginal position of the domain of culture that shapes culture in wider sense of the word. Accordingly, we began to make a timeline in which adoptions and changes of laws are markers and analysis of their contents most prominent methodological tool for understanding the development of cultural system governance and its impacts.

Our second hypothesis was that reflections on (general) legal framework in culture by representatives of cultural institutions and local authorities in Serbia may provide answers significant for understanding practical implications of laws in implementation of contemporary cultural policy. As our previous research experiences showed that actors in group settings do become inspired to open-up and share (in significant manner) their own experiences, we opted for focus-groups interviews as prominent methodological tool in this segment. Altogether six groups were composed and interviews took place in Centre for Study in Cultural Development from

December 2017 up to October 2018. One group consisted of representatives from various institutions working in the area of cultural heritage (archives, museums and institutes for protection of cultural monuments) since the area of cultural heritage is regulated primarily by common *Law on Cultural Property*. Other five focus-groups entailed representatives of particular types of institutions with regard to practical liaisons with other domains: culture and education (museums' educators, curators in charge of educational activities); culture and tourism (museums' managers and guides since heritage tourism, in which museums play crucial role, is a dominant in cultural tourism); immovable cultural heritage and urbanism (experts from institutes for protection of cultural monuments); local self-governments and culture (cities councillors for culture and representatives of municipal social affairs units); local and regional sustainable development agencies.

Starting point in our timeline (that also shaped frame for focus groups discussions) was 1945, the year in which World War II ended and Yugoslavia, in which Serbia was founding entity, began its life as a republican state. By the end of the War Serbia was mainly rural and rather devastated country with high proportion of illiterate population. Such situation directed public policy after the War.

Legislation that shaped cultural development in Republic of Serbia (founding entity of Yugoslavia and since 2006 an independent state) was rather extensive. In the domain of culture, areas of cultural heritage, literature/publishing, film, theatre were carefully regulated since the beginning of the establishment of republican governance in 1945 both on federal and Republic levels. Regulation in other domains – education, economy, urbanism, public administration – also reflected onto cultural development as they contained provisions supporting cultural up-building which was an objective of governments sat even in constitutions (Federal and Republic of Serbia).

Reading through laws in these areas and encouraging stakeholders to share in focus-groups setting their experiences and opinions, proved delicacy of relationship between culture and law. Law derives from

culture – if, when, why, what and how much does that cost (fees and punishments for disobedience) are written in laws. On the other side, simultaneously, by defining identities and shaping social practices law becomes important in producing the culture and even opening up avenues of resistance. Consistency of legal provisions apparently enables pairing which is crucially important for effectiveness in making changes in the society.

Our first hypothesis that texts of laws provide possible answers on the question why cultural policy does not often works in ways desired by cultural actors as well as that separation of domains of education and culture on republic's level influenced rather poor position of culture (in narrow sense of the word culture) among general population. The second part of the hypothesis actually derives from what was written in laws on state governance and local self-governance. According to the *Law on formation of Republic of Serbia's Ministry of Culture* (1949) domains of governance were separated on Republic's level but remained united on local level. Still, at the time peoples' committees ("ancestors" of present days' local governments) have had a right to make decisions regarding courses of actions in all domains, meaning that they could combine actions taking into account local needs as basis and accordingly make proposals for higher instances of governance. Laws on jurisdiction of peoples' committees on municipal, cities and counties level from 1950s show that these administrations actually lost authority to actively participate in the processes of creating policies and making laws by giving local inputs. Later laws even more emphasized that federal and Republic of Serbia bodies were in charge of creating policies and making laws whereas the role of lower instances of governance was to ensure their implementation. Nevertheless, laws in areas of public administration, economy and cultural heritage (to narrow a bit the domain of culture) also show attentiveness towards synchronization of legal provisions in all domains. Laws on self-interested communities adopted and enacted following 1974 Federal Constitution, conceptualized a new system of planning including local cultural planning and monitoring progress as crucial for making new plans. Following disintegration of Yugoslavia at the beginning of 1990s, governance in the Republic of Serbia became centralized as well

as taxation system. At the beginning of 21st century, after the idea of decentralization was put into the focus of democratic authorities *Law on local self-governance* and legal documents from other domains (including the domain of culture) show that local governments and administration retrieved some prerogatives that they have had according to first laws on peoples' committees back in late 1940s but did not retrieve the most important ones like active participation in processes of policies creation and law making. Policies in domains of culture and education remain separated on the level of Republic but expected to be implemented by local administrations in which domains are formally joined within social affairs units. Yet, systematic mechanisms to unite endeavours of colleagues sitting in door-to-door offices are not explicitly suggested. In addition, set of legislation in the domain of economy was rather uniformly created, without participation of people working in local administrations, which decreased sensibility for actual needs of citizens in particular municipality and/or city.

Laws in the area of cultural heritage from 1945 up to nowadays, more exactly 1990s because current *Law on Cultural Property* was adopted in 1994, are quite clearly showing of what two legal approaches (separate legislation according to type of heritage and general legislation that emphasizes common features of heritage protection) may bring. Separate legislation approach was implored from 1951 up to 1977 and it was successful in creation of more elaborate system of protection of specific types of heritage enabling networking of cultural institutions with outlined integrative aspects. General legislation approach, implored in late 1940s and again since 1977 (following approval of UNESCO 1972 Convention on Worlds Cultural and Natural Heritage) was successful in demonstration of holistic appreciation - that all types are equally important to protect. Unfortunately, it was unsuccessful in emphasizing integrative system of collaboration between so-called heritage protection institutions. Over two decades of compliance to separate created a kind of common law in communication between institutions which kept "the engine" running by inertia up to the beginning of 21st century. Then, new challenges arose deriving from changes in international (heritage) community and Serbian

society. Attempts to improve legal basis for upgrading significance of cultural heritage in national, regional and local sustainable development so far have not been successful leaving a trace in inadequate appreciation of cultural heritage in laws adopted within domains such as economy (including fiscal economy), tourism, education and urbanism. Lack of contemporary legislation in the area of cultural heritage, one that strongly suggests importance of heritage for society and more adequately corresponds with latest developments in international (heritage) community, reflects on dissonance between institutions that should work together on projects of integrative heritage protection and safeguarding (e.g. museums, archives, institutes for protection of cultural monuments). Also, dissonance is visible in activities of institutions whose primer task is to protect same type of heritage (contradictions of solutions).

Dissonances were clearly addressed in focus groups' discussions, which was vital for our second hypothesis, that groups of stakeholders will (intensely) shed light onto impacts of current legal framework for cultural development and strengthening the fourth pillar of sustainable development. Discussions resulted with practical examples of squeaks in practice. All participants in focus groups indicated speed in changing legislation in domains of economy, spatial planning, education, work and employment and contrasted it with slow motion in changing legislation in the domain of culture. In this regard, participants in all focus groups agreed that especially laws adopted in the domain of economy had a primate in practice but some of their provisions do not acknowledge specific nature of cultural and artistic activities, nor the differences between towns and municipalities regarding the level of their economic and social development. Also, though for example laws in spatial planning (urbanism) and tourism refer towards *Law on Cultural Property*, (out-dated) provisions of this Law do not support contemporary principles of heritage protection in its complexity nor they emphasize the importance of culture and cultural heritage for society. Consequence, for example, is that heritage protection institutions (namely institutes for protection of cultural monuments) appear as just an instance that stands on the way of real estate investors. In addition, in a new system of holistic

administration, institutes for protection of cultural monuments are not emphasized as instance in decision-making processes and are obliged to pay fees to Geodetic authorities just as any other user of services would pay. Regarding the development of cultural tourism (also known as cultural heritage tourism) references towards *Law on Cultural Property* appear to be useless because modern tourism is based upon interpretation and the Law is not speaking much about that. Also, in relations of culture and education, laws in domain of education do not even mention cultural heritage whereas *Law on Cultural Property* does not even recognize existence of museums educators or curators-pedagogues, i.e. ones accomplishing one of museums' major tasks – education. Hence, participants in discussions in all three focus groups (with representatives of heritage institutions) emphasize the urgency of modernization of legislation in the area of cultural heritage because, as they believe, it will clearly define rights and responsibilities of all stakeholders in heritage safeguarding processes (local authorities, cultural institutions, institutions in domain of urbanism, schools, tourism organizations, private entrepreneurs, civil society organizations, citizens/-owners of cultural heritage objects and carriers of intangible heritage). Having in mind responsibilities of cultural heritage objects owners, participants in groups' discussions noted the need of adjustments in fiscal economy set of laws and recognize that previous laws (which they are familiar with even though some provisions date in decades before focus groups participants became professionals) offered better solutions for establishing percentages in tax deduction as well as procedures to deduct taxes on the ground of proper care for heritage owned by individuals and/or their families.

Participants in all focus group discussions agreed that *Law on Culture* made some things easier regarding the recognition of the domain of culture in local communities so in many of them there is a person (city councillor or municipal headmaster) in charge of culture. Beside regular financing of local cultural institutions, local authorities finance projects of civil society organizations. However, participants in focus group with representatives of local administrations noted difficulties to organize commissions that evaluate projects to be funded. All areas of culture are not

equally represented in local communities and also many artists and artistic groups that apply for funds cannot be members of these commissions. Participants in focus-groups with representatives of cultural (heritage) institutions noted that criteria for the appointment of institutions' directors still is a membership in ruling political parties despite that the *Law on Culture* is clear that director must have at least 5 years of experience in the area in which she/he obtained faculty degree, but that area is not necessarily culture and/or arts related).

Participants in all focus groups agree that legal framework is not well synchronized. Discordance of legal provisions, lack of mechanisms for horizontal and vertical coordination, influence opinions all participants shared – too much enthusiasm, too little systematic solutions and strategic measures. Also, discordance of legal provisions given in different laws create gaps that people use to avoid compliances. Yearning for systematic solutions in legal framework in culture and coordination is expressed in all groups' discussions.

In modern history of Serbian society two years marked significant changes – 1945 when state in which republican governance began to form and 2000 when the citizens voted for transformation of the state. Basic principles in these two marking points were different (socialism and kind of capitalism) and in our study we are not arguing pro and contra any of these systems. We do argue that legislation is significant for making changes and if *historia magistra vitae est*, laws provide (practical) demonstrations. Laws may be a letter on the paper but also may have profound impact. Loosely practiced laws, putting ones as priorities and marginalizing of others, did managed to create an environment in which law disobedience may go unpunished. That was the case in the area of cultural heritage in which deeds that seriously damaged heritage went inadequately punished or sometimes not punished at all. Hence, for the purposes of modernization of legislation in this area it would also be useful to examine judicial practices in cases of heritage devastation.

Effectiveness of the change in which laws are basis for actions depends on synchronization on horizontal level – how laws originating from different domains respect specific nature of different activities and support each other. Also, it depends on cooperation and collaboration of stakeholders particularly in neighbouring cities and municipalities. At last, but certainly not ~~at~~ least, it depends on vertical coordination and thoughtful consideration of local differences in creating national policies and making laws.