

Dr Predrag Blagojević\*

## PRAVO KAO FAKTOR VOĐENJA KULTURNE POLITIKE U SRBIJI

**Apstrakt:** Osnovni cilj ovog rada je da se nakon slojevite analize pozicije prava kao faktora vođenja kulturne politike u Srbiji utvrdi značaj adekvatnog korišćenja efekata prava na ukupan razvoj naše kulture. U tom kontekstu je neophodno utvrditi kakav uticaj trenutno pravo ima na vođenje kulturne politike i nakon toga šta bi trebalo učiniti da se u budućnosti taj uticaj značajno poveća. Rezultat ovog rada se odnosi na nedvosmisleni zaključak da pravo, kroz korišćenje različitih pravnih instrumenata, može vršiti ogroman uticaj na vođenje kulturne politike u Srbiji, ali da je prethodno potrebno preduzeti određene mere kojima bi se intenzivirao ovaj postupak. To se pre svega odnosi na afirmaciju principa multidisciplinarnog korišćenja pravnih instrumenata u vođenju kulturne politike, kombinovanju efekata različitih pravnih instrumenata u ovom procesu i podizanju svesti o opštem značaju prava za razvoj kulture. Nakon toga će biti moguće korišćenje pravnih instrumenata u vođenju kulturne politike u punom kapacitetu čime bi naša kultura dobila veliku podršku za budući razvoj.

**Ključne reči:** pravo, kulturna politika, pravni instrumenti, zakonodavne aktivnosti u kulturi, državno-pravno uređenje kulture, budžetsko finansiranje kulture, sistem osnivanja i održavanja kontinuiteta u radu ustanova kulture, privatizacija u kulturi, edukacija menadžmenta u kulturi i podizanje svesti o značaju uticaja prava na razvoj kulture.

### I. ŠTA JE KULTURNA POLITIKA?

Jedna od najvažnijih Ustavom regulisanih nadležnosti Vlade Republike Srbije vezana je za utvrđivanje i vođenje politike naše države.<sup>1</sup> Važno je istaći da se ta jedinstvena politika sastoji iz više segmenata, tj. više posebnih politika, za čije sprovođenje najveću odgovornost snose nadležna ministarstva. U tom kontekstu treba posmatrati i poziciju kulturne politike, za čije je utvrđivanje i vođenje odgovorno ministarstvo nadležno za kulturu.

\* Viši savetnik u Ministarstvu kulture i informisanja Republike Srbije  
e-mail: pedjab968@yahoo.com

1 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

Kada se govori o pojmu kulturne politike, prethodno je potrebno utvrditi njegovo značenje, tj. analizirati problematiku definisanja kulturne politike. U tom smislu možemo reći da u teoriji postoji više različitih definicija ovog pojma i ovde ćemo izdvojiti one koje predstavljaju najkarakterističnije primere pokušaja njegovog preciziranja. Pre toga, ukazaćemo na probleme terminološke nedorečenosti korišćenja reči „kultura”, što se posledično odražava i na sve druge pojmove koji u sebi sadrže ovaj termin. Zbog toga sintagma „kulturna politika” više upućuje na semantičko određenje kakva je ili kakva bi trebalo da bude politika, nego na pitanje strategije razvoja kulture jedne zemlje.<sup>2</sup> U terminološkom smislu, za ovaj pojam je podjednako važna i činjenica da on u sebi sadrži reč „politika” koja svojom apstraktnošću dodatno komplikuje precizno definisanje značenja kulturne politike. Pojmovi kulture i politike se ovde mogu međusobno preklapati ne samo terminološki već i u funkcionalnom smislu, što se zatim reflektuje na samu suštinu funkcionisanja kulturne politike jedne zemlje. Tako, po jednom mišljenju, politiku u kulturi opredeljuje situacija društveno-ekonomskih odnosa, opšta politička situacija, kulturna tradicija i stanje kulturno-umetničkih delatnosti.<sup>3</sup> S druge strane, kultura u politici ima sasvim drugu konotaciju i može se odnositi i na određivanje nivoa civilizovanosti planiranja i vođenja politike jedne zemlje.

Imajući u vidu ove terminološke specifičnosti, možemo reći da je pitanje definisanja pojma kulturne politike tema koja je bila prisutna još u delima Platona i Aristotela, pa tako Platon u svojoj *Državi*, iako konkretno ne pominje izraz „kulturna politika”, definiše ovu pojavu kao odnos države prema svim oblicima stvaralaštva.<sup>4</sup> Kasnije je prvi upotrebio savremen termin „kulturna politika” Lav Trocki kako bi istakao pre svega zadatke nove sovjetske vlasti u oblasti organizovanja ruskih masa.<sup>5</sup>

Za većinu definicija kulturne politike zajedničko je njeno opredeljivanje kao svesnog delovanja usmerenog na postizanje društveno prihvatljivih ciljeva u oblasti kulture, uz pomoć odgovarajućih mera, instrumenata i aktiviranjem organizacija i institucija različitih aktera.<sup>6</sup> Za našeg poznatog sociologa Miloša Ilića, predmet kulturne politike je proučavanje društvenih, materijalnih, institucionalnih i drugih aspekata razvitka kulturnog

2 Božović, R. R., 1987, *Kulturne potrebe i njihova uloga u oslobađanju rada*, doktorska disertacija, Beograd, Fakultet političkih nauka, str. 332.

3 Mandžuka, D. D., 1991, *Kulturna politika i samoupravna transformacija pozorišta*, doktorska disertacija, Beograd, Fakultet političkih nauka, str. 29.

4 Prnjat, D., 1993, *Kulturna politika i pozorišna cenzura u Beogradu (1945–1980)*, magistarska teza, Beograd, Fakultet političkih nauka, str. 10.

5 Prnjat, D., 1993.

6 Mitrović, Lj., 2004, *Kulturna politika kao faktor razvoja i evrointegracionih procesa na Balkanu, Modeli kulturne politike u uslovima multikulturnih društava na Balkanu i evrointegracionih procesa*, Niš, Filozofski fakultet u Nišu – Institut za sociologiju, str. 6.

stvaralaštva i mogućnosti rasprostiranja kulturnih vrednosti u krugu svih pripadnika jedne društvene zajednice.<sup>7</sup> Osim toga, kulturna politika za ovog autora sagledava smisao i značaj koji kultura ima za dato društvo, opredeljenje društva za određene tipove ili modele kulturne politike i razloge za takvo opredeljenje, kao i unutrašnje potrebe i pobude kulture za izabrane tipove i puteve razvoja.<sup>8</sup> Od ostalih naših savremenih autora koji se bave ovom temom izdvojićemo još neka mišljenja koja su usmerena u pravcu definisanja termina kulturne politike. Tako Milena Šešić-Dragičević kulturnu politiku definiše kao svesno delovanje usmereno ka ostvarivanju društveno prihvatljivijih ciljeva u oblasti kulture.<sup>9</sup> Neki autori smatraju da je kulturna politika, jednostavno rečeno, briga države za kulturni razvoj.<sup>10</sup> Po jednom mišljenju, kulturna politika predstavlja skup različitih mera koje preduzimaju nadležni organi s ciljem usmerenim ka željenom razvoju kulture jedne zemlje.<sup>11</sup> Pomenućemo još i stav da kulturna politika predstavlja sistem opredeljenja namenjenih brizi za kulturu u smislu njenog očuvanja i razvoja koji sprovode različite državne i paradržavne ustanove.<sup>12</sup>

Što se tiče posmatranja termina kulturne politike sa univerzalnog, tj. međunarodnog aspekta, iako zbog specifičnosti uređenja pojedinih zemalja ne postoji jednoznačan i jednoobrazan pristup kulturnoj politici, stručnjaci Uneska su pokušali da utvrde neke zajedničke karakteristike svih pojedinačnih kulturnih politika i tako zaključili da bi to bila sledeća svojstva:

- kulturna politika je uklopljena u opšte planiranje jedne države;
- država ima obavezu da zameni privatnu inicijativu kada ova nije u stanju da podupre razvoj kulture;
- država treba da se ograniči na finansijsku podršku razvoja kulture, sa što je moguće manjim uslovljavanjem kulturne inicijative;
- zemljama u razvoju uloga države je bitnija jer je ovde privatna inicijativa još uvek nerazvijena i neadekvatna.<sup>13</sup>

Nama se čini da se definisanje ovog pojma ne može posmatrati sa pozicije insistiranja na njegovoj kompleksnosti i mora se svesti na njegov državno-funkcionalni aspekt. U tom smislu ne bi se trebalo previše udaljavati od samog pojma politike, s obzirom na to da je kulturna politika samo je-

7 Ilić, M., 1971, *Sociologija*, Beograd, Rad, str. 255.

8 Ilić, M., 1987, *Sociologija kulture*, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, str. 91.

9 Šešić-Dragičević, M., Stojković, B., 1996, *Kulturni menadžment, animacija, marketing*, Beograd, Clio, str. 40.

10 Prnjat, D., 1993.

11 Blagojević, P., 2012, *Pravna uređenost oblasti kulture u Srbiji*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 26.

12 Blagojević, P., 2012, str. 13.

13 Round table Meeting on Cultural Policies, UNESCO, Monaco, 1967, str. 7.

dan njen specijalizovani aspekt. Tako bi se u funkcionalnom smislu pojam kulturne politike mogao definisati kao skup različitih državnih mera usmerenih ka upravljanju kulturnim razvojem jedne zemlje. Tako se na najopštiji način naglašava sama suština ovog pojma, koji predstavlja deo ukupne politike naše zemlje i kao takav se ne može izolovati od njene ekonomske, prosvetne, finansijske, socijalne, radnopravne ili neke druge politike. Tako se istovremeno odgovornost za njeno sprovođenje direktno prenosi i na Vladu kao nosioca ukupnog razvoja naše zemlje i sprečava fragmentarni pristup regulacije ovog segmenta društvenog razvoja naše zemlje.

## II. PRETHODNA PITANJA VEZANA ZA ULOGU PRAVA KAO FAKTORA VOĐENJA KULTURNE POLITIKE

Da bi se na pravi način razumela uloga prava u vođenju kulturne politike naše zemlje, neophodno je prethodno istaći nekoliko faktora koji su od presudnog uticaja na konačno formulisanje ove teme. Tako ćemo prvo izdvojiti činjenicu da je vođenje kulturne politike dugo bilo ekskluzivitet kulturološke struke, koja se shodno tome dugo opirala uplivima, pre svega ekonomije i prava, ali i drugih društvenih oblasti, u ovaj proces. Međutim, u svetskim okvirima ekonomija je odavno postala neizostavni deo vođenja ukupne kulturne politike, naročito kada je reč o konceptu razvoja kreativnih industrija i treba očekivati da se takva politika, podstaknuta i daljim evropskim integracijama, postepeno „prelije” i u naš sistem. Kada je reč o pravu, čak i u svetskim okvirima ne postoji jasna svest o njegovoj ulozi i značaju u planiranju i vođenju kulturne politike. U našem sistemu, razlozi za ignorantski tretman prava u ovoj sferi su više formalne nego suštinske prirode. Dovoljno je realno sagledati uobičajeni koncept vođenja kulturne politike naše zemlje poslednjih nekoliko godina i jasno zaključiti da ga je praktično nemoguće izolovati od uticaja prava. To se pre svega odnosi na pitanje opšte uloge prava u vođenju jedinstvene politike naše zemlje koja se neizbežno reflektuje i na domen kulture. Tu je važno istaći da je za korišćenje prava u svakoj oblasti neophodno pronaći pravu meru njegovog uticaja, jer je to jedini način za dobijanje maksimalnih efekata iz ovog oblika državno-pravne intervencije. Tako bi, s jedne strane, trebalo najpre izbeći pravni nihilizam, odnosno tendencije negiranja važnosti prava a, s druge strane, izbeći nepriznavanje postojanja pravnog fetišizma, koji od prava želi da napravi vrstu totema, ne želeći da ga podvede pod njegov društveni kontekst.<sup>14</sup> Inače, ovde se termini prava i države na neki način preklapaju, jer se pitanje državne intervencije pre svega svodi na korišćenje pravnih instrumenata u vođenju kulturne politike naše zemlje.

14 Breban, G., 2002, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd, JP Službeni list SRJ, str. 16.

Takođe, važno je znati da je država tokom većeg dela svog postojanja uvek bila značajan činilac kulturnog i umetničkog života društva, jer je jedna od njenih osnovnih funkcija, juče kao i danas, kulturna.<sup>15</sup> Zbog toga se stvaranje sistema pravilnog korišćenja pravnih instrumenata u vođenju kulturne politike naše zemlje mora tretirati kao jedan od prioriternih zadataka ministarstva zaduženog za kulturu.

U sklopu analize prethodnih pitanja vezanih za ulogu prava kao faktora vođenja kulturne politike, neophodno je jasno razlikovati uticaj prava od raznih oblika političkih pritisaka, što predstavlja neizbežnu pojavu i u funkcionisanju našeg sistema. Tako je, po jednom mišljenju, politika oduvek težila da politički valorizuje umetnost, pa je tako veliki broj zakona, propisa i pravila smišljen upravo zato da bi se umetnost prilagodila političkim načelima i da bi služila političkim potrebama.<sup>16</sup> Poznato je da je štetnost političkih pritisaka u oblasti vođenja kulturne politike naše zemlje višestruka, što je ujedno jedan od jasnih pokazatelja neophodnosti reforme ovog sistema. Zbog toga je adekvatan uticaj prava u ovoj oblasti preduslov i za svođenje političkih uticaja na meru koja ne predstavlja smetnju opšteg razvoja kulture. To znači stvaranje sistema koji će sam po sebi biti prepreka za svaki vid političkih pritisaka na kreatore kulturnog razvoja naše zemlje, čime će se, pored kvaliteta, značajno pospešiti ekonomičnost, ali i efikasnost njegovog funkcionisanja.

Postoje različita mišljenja vezana za način uticaja države i prava na vođenje kulturne politike neke zemlje. Tako se, po jednom shvatanju, ovaj uticaj može posmatrati na makroplanu i mikroplanu, pa tako ono na makroplanu obuhvata način organizacije kulture na nacionalnom nivou. S druge strane, na mikronivou, ovaj uticaj se odnosi, pre svega, na kulturno-umetničke institucije, kao nosioce programskih i regulativnih aktivnosti.<sup>17</sup> Po jednom stavu, potrebno je biti veoma oprezan kada se govori o uticaju države i prava na vođenje kulturne politike jedne zemlje, pa shodno tome, dok se pod efektivnim upravljanjem pokazuje moć države na mnogim društvenim poljima, takvo ponašanje je krajnje neprihvatljivo za oblast kulture. Ovde uloga države treba da bude definisana u obliku tzv. *Leistungsverwaltung*, što znači da država organizuje sredstva i pravila rada tako da omogući da se život u oblasti kulture slobodno razvija.<sup>18</sup> Uloga države je u ovom smislu vezana za realizaciju modela uprave koji danas preovlađuje u razvijenim zemljama i proizilazi iz koncepcije socijalne funkcije

15 Avramović, Z., 2009, Kulturna politika države u društvima tranzicije, *Godišnjak Fakulteta za kulturu i medije*, Megatrend univerzitet u Beogradu, str. 257.

16 Prnjat, B., 1999, Politička valorizacija umetnosti, *Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti*, 3, str. 259.

17 Mandžuka, D. D., 1991, str. 34.

18 Wiesand, A. J., 2001, *Država kulture – individualni muzej*, Beograd, Balkan Kult, str. 19.

države i uprave. Tako se prvobitni koncept pravne države, u smislu da je pravna država ona u kojoj je vršenje vlasti regulisano pravom, zamenjuje konceptom socijalne države, odnosno države koja se stara o dobrobiti svojih građana i opštem društvenom, kulturnom i socijalnom blagostanju.<sup>19</sup> U svakom slučaju, kada se govori o modernim trendovima uticaja države na kulturu, treba imati u vidu da današnja uloga države pretpostavlja da vladanje ljudima treba biti zamenjeno upravljanjem stvarima, iz čega je proizašla i savremena koncepcija o državnoj upravi koja ne može biti isključivo svedena na organizaciju s tzv. monopolom fizičke sile i prisile, već se mora zasnivati na konceptu pravne države i vladavine prava.<sup>20</sup>

Adekvatno razumevanje navedenih prethodnih pitanja, koja se odnose na ulogu prava kao faktora vođenja kulturne politike, predstavlja veliki izazov za kreatore ovog domena razvoja našeg društva. Bez potrebne afirmacije prava u ovom procesu, nalaženja adekvatne mere u njegovom korišćenju i izbegavanja raznih oblika političkih pritisaka na nosioce kulturne politike, nemoguće je očekivati maksimalne efekte od korišćenja prava kao faktora vođenja kulturne politike naše zemlje. U svakom slučaju, ova prethodna pitanja se moraju regulisati na nivou cele Vlade, kako bi se nakon toga ministarstvo nadležno za kulturu moglo maksimalno posvetiti razvoju ove materije koja je osnova funkcionisanja naše kulture u narednom periodu. To praktično znači da je pitanje uloge prava kao faktora vođenja kulturne politike u osnovi multidisciplinarnog karaktera i da bez takvog razumevanja ove problematike ne postoje realni uslovi za njenu uspešnu realizaciju. Zbog toga možemo zaključiti da ukoliko se ova pitanja budu i dalje tretirala na način koji je naša ustaljena praksa, to će biti siguran znak da se još uvek nisu stvorili potrebni preduslovi za sveukupnu reformu našeg kulturnog sistema.

### III. PRAVNI INSTRUMENTI U VOĐENJU KULTURNE POLITIKE U SRBIJI

Praktična primena prava u postupku vođenja kulturne politike se najeksplicitnije sprovodi kroz sistem korišćenja različitih pravnih instrumenata kojima se može uticati na razvoj naše kulture. Inače, pravni instrumenti u vođenju kulturne politike su državno-pravna sredstva koja država koristi u vođenju ovog postupka i pomoću kojih ima mogućnost direktnog uticaja na opšti i pojedinačni razvoj naše kulture. Konkretnije

19 Lilić, S., *Državna uprava – instrument vlasti ili javna služba*, u: Damjanović, M., (ur.), 2003, *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd, Magna agenda, str. 53.

20 Lilić, S., *Pravne teme (uvodne napomene)*, u: Breban, G., 2002, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd, JP Službeni list SRJ, str. 9.

rečeno, ovi instrumenti su: zakonodavne aktivnosti, državno-pravno uređenje kulture, budžetsko finansiranje kulture, sistem osnivanja i održavanja kontinuiteta u radu ustanova kulture i privatizacija u kulturi.

ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI – Zakonske i podzakonske aktivnosti predstavljaju jedan od najklasičnijih pravnih instrumenata u vođenju sveukupne politike Vlade, pa tako i u vođenju kulturne politike naše zemlje. Ako se pođe od toga da se zakonom reguliše i odnos društva prema jednoj delatnosti, i odnosi unutar te delatnosti, i stvaraju pretpostavke za njen dinamičniji i skladniji razvoj, onda se može reći da se njime, zapravo, utvrđuje politika u toj oblasti.<sup>21</sup> Oblast kulture u potpunosti spada u kategoriju društvenih oblasti jedne države čiji je razvoj u direktnoj proporciji s kvalitetom njenih zakonodavnih aktivnosti. Pri tome ne mislimo samo na donošenje pravnih akata iz oblasti kulture, već i na kompletnu zakonodavnu aktivnost u područjima kao što su poreska politika, socijalna i radno-pravna politika, krivično-pravna zaštita, sistem uređenja državne vlasti i sl., jer se upravo na ovom terenu formira opšti pravni ambijent koji ima odlučujući uticaj i na sam razvoj kulture.<sup>22</sup>

Najvažniju ulogu u procesu zakonodavnih aktivnosti naše države bez ikakve dileme ima Narodna skupština Republike Srbije, jer ona jedina ima ustavom garantovano pravo da donosi ove akte. Međutim, u celokupnom lancu zakonodavnih aktivnosti podjednako važnu ulogu imaju i Vlada i nadležna ministarstva, kao najvažniji predlagači ovih akata i, samim tim, nosioci inicijative za njihovo donošenje. Kada je reč o oblasti kulture, u prvom planu se nalazi ministarstvo nadležno za kulturu, koje obavlja poslove državne uprave koji se odnose na uređenje svih pitanja iz domena ovog dela našeg ukupnog društvenog razvoja. Međutim, uloga Vlade i ministarstva nadležnog za kulturu ne zasniva se samo na njihovoj zakonodavnoj inicijativi, već se njihova ovlašćenja odnose, pored predlaganja, i na donošenje podzakonskih akata u oblasti kulture. Značaj ovih akata za razvoj kulture nimalo ne zaostaje za zakonima, jer se upravo podzakonskim aktima na najdirektniji i najpraktičniji način uređuje oblast kulture u svim svojim aspektima. Zbog toga su zakonska i podzakonska akta jedno od najmoćnijih oruđa u rukama nosilaca naše kulturne politike, čijim korišćenjem oni imaju mogućnost direktnog kreiranja ambijenta u kome će se razvijati kultura.

Pored uloge centralnih organa vlasti u procesu zakonodavnih i podzakonskih aktivnosti, nikako se ne sme zanemariti ni uloga organa lokalne samouprave, koji su, u skladu sa svojim ovlašćenjima, u mogućnosti da

---

21 Banjanović, H., 1980, *Zbirka propisa iz oblasti kulture: sa objašnjenjima*, Sarajevo, Službeni list, str. 8.

22 Blagojević, P., 2012, str. 197.

donose podzakonske akte. Ovim aktima se u značajnoj meri može uticati na razvoj lokalne kulturne politike, kao važnog dela sveukupne politike naše zemlje kojom se uređuje ova oblast. To je još jedan od nedovoljno uređenih aspekata funkcionisanja naše kulture, jer ne postoji dovoljno kvalitetna usklađenost aktivnosti svih nivoa vlasti u kontekstu strateški definisane zajedničke kulturne politike, što svakako ima loš uticaj na njen ukupni razvoj.

**DRŽAVNO-PRAVNO UREĐENJE KULTURE** – Sistem državno-pravnog, odnosno administrativnog uređenja naše kulture predstavlja sledeći važan pravni instrument u vođenju kulturne politike. Za razliku od zakonodavnih aktivnosti u kulturi kojima se na konkretan i direktan način može vršiti uticaj na razvoj ove oblasti, sistemom njenog administrativnog uređenja se deluje na duži rok kroz pozicioniranje kulture u državno-pravnom sistemu naše zemlje. Tako administrativno uređena oblast kulture postaje deo ukupne izvršne vlasti koju čine Vlada i državna uprava, ali i lokalna samouprava, čime se kultura stavlja u ravnopravan položaj sa drugim oblastima koje su deo našeg celokupnog društvenog sistema. Način administrativnog uređenja kulture u našoj zemlji predstavlja jasan pokazatelj kvaliteta državnog uticaja na njen razvoj i upućuje na njenu trenutnu pozicioniranost u određivanju prioriteta u narednom periodu. Posmatrajući trenutni sistem državno-pravnog uređenja kulture u našoj zemlji, možemo zaključiti da je stepen njenog značaja daleko od potrebnog nivoa koji bi joj garantovao adekvatan razvoj. Bez obzira na ekonomsku krizu koja već dugo ne dozvoljava ozbiljnije uključivanje države u stvaranje neophodnih uslova za sistemski razvoj kulture, čini se da ne postoje opravdanja za takav odnos države prema njoj. Kvalitet korišćenja administrativnog uređenja naše kulture, kao jednog od pravnih instrumenata u vođenju kulturne politike, najbolje se može sagledati kroz poziciju koju u državnoj upravi zauzima ministarstvo nadležno za kulturu. Politička elita koja se s vremena na vreme nalazi u situaciji da upravlja našom zemljom evidentno tretira ovo ministarstvo kao jedno od najmanje bitnih, pa ga vrlo često koristi kao sredstvo za namirenje političkih partnera bez ulaženja u pitanje jasne vizije njegovog razvoja. Na lokalnom nivou situacija je još poraznija i bez ikakve dileme se može zaključiti da sve dok naša država na taj način tretira oblast kulture, ne možemo očekivati da korišćenje pravnog instrumenta njenog administrativnog uređenja pruži one benefite koje realno ima za razvoj naše kulture.

**BUDŽETSKO FINANSIRANJE KULTURE** – Ovaj pravni instrument u vođenju kulturne politike naše zemlje bez ikakve dileme u praksi predstavlja najeksponiraniji vid uticaja države na razvoj naše kulture. To je jedan od pokazatelja opšte nereformisanosti ovog sistema, jer pretera-



no oslanjanje na budžetska sredstva govori, s jedne strane, o nedovoljnoj inovativnosti subjekata kulture u *fundraising* aktivnostima, ali i da je sistem pravnog uređenja kulture u Srbiji još uvek daleko od željenog nivoa razvijenosti. Kada govorimo o ovom pravnom instrumentu uticaja na vođenje kulturne politike, ne mislimo na njegove finansijske efekte, jer je to u domenu ekonomske struke, već na politiku raspodele i korišćenja sredstava iz budžeta predviđenih za kulturu. Tačnije rečeno, mislimo na politiku utvrđivanja ukupnih sredstava koja se u jednoj fiskalnoj godini predviđaju za kulturu i na sistem raspoređivanja tako obezbeđenih sredstava za konkretne programe i projekte. Što se tiče ukupnih budžetskih sredstava predviđenih u jednoj fiskalnoj godini za našu kulturu, on se statistički iskazuje kroz procentualnu analizu za tu namenu odvojenih sredstava od ukupnog budžeta. Na republičkom nivou se kao granica za merenje budžetskog ulaganja u našu kulturu u javnosti nametnuo iznos od 1% od ukupnog budžeta, pa se shodno tome, potpuno neutemeljeno određuje stepen brige države prema svojoj kulturi. Isto tako i na lokalnom nivou ovaj procenat predstavlja pokazatelj odnosa pojedinih lokalnih samouprava prema kulturi na svojoj teritoriji. Ne ulazeći u detaljnu analizu iznosa ovih procenata, reći ćemo da je njihova važnost relativizovana drugim aspektom dejstva budžetskog finansiranja kulture, tj. načinom raspoređivanja tako obezbeđenih sredstava za konkretne programe i projekte. Smatramo da je upravo u ovom delu najvažnije utvrditi jasnu i preciznu proceduru raspodele budžetskih sredstava, čime će se ujedno obezbediti maksimalna efikasnost u njihovom korišćenju bez obzira na iznos ovog procenta. Kada se utvrde jasna pravila vezana za dodelu budžetskih sredstava u smislu nesporne procedure odabira projekata i programa u kulturi koji svojim kvalitetom mogu dati očekivane efekte, onda će i uticaj ovog pravnog instrumenta na vođenje kulturne politike biti zadovoljavajući. U tom kontekstu se može naglasiti značajan iskorak koji je u ovom domenu nastao donošenjem Zakona o kulturi<sup>23</sup> i Pravilnika o načinu, kriterijumima i merilima za izbor projekata u kulturi,<sup>24</sup> koji su podigli nivo kvaliteta korišćenja ovog pravnog instrumenta i pripremili teren za dalje reforme u ovoj oblasti.

**SISTEM OSNIVANJA I ODRŽAVANJA KONTINUITETA U RADU USTANOVA KULTURE** – Ustanove kulture predstavljaju veoma značajan faktor razvoja celokupnog sistema u kome funkcioniše kultura naše zemlje. One svoju ulogu realizuju pre svega na dva nivoa delovanja, i to u okvirima kulturne produkcije i prezentacije našeg kulturnog stvaralaštva.

23 Zakon o kulturi, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09.

24 Pravilnik o načinu, kriterijumima i merilima za izbor projekata u kulturi, *Sl. glasnik RS*, br. 57/10.

Funkcionisanje ustanova kulture u našem državno-pravnom sistemu se može posmatrati u skladu sa njihovom horizontalnom i vertikalnom podelom. Tačnije rečeno, one se mogu podeliti na ustanove čiji su osnivači republika, pokrajina ili lokalna samouprava, kao i druga pravna i fizička lica. Pored toga, one se mogu deliti na ustanove koje se osnivaju u okvirima različitih oblasti kulture, kao što su muzika, knjiga, likovne umetnosti, pozorište i sl. Sve ustanove kulture čiji su osnivači država, pokrajina ili lokalna samouprava, deo su celokupnog sistema primene ovog pravnog instrumenta u vođenju kulturne politike. Njegov osnovni cilj je da se u našoj zemlji stvori mreža ustanova kulture, koja funkcionalno i teritorijalno obezbeđuje neophodne uslove za kvalitetan razvoj kulture u našoj zemlji.

PRIVATIZACIJA U KULTURI – Privatizacija u kulturi predstavlja jedan od instrumenata u vođenju kulturne politike čija je priroda vezana i za pravnu i za ekonomsku struku. Kada govorimo o njegovom pravnom aspektu, onda ne mislimo na klasičnu privatizaciju društvenih preduzeća, već na stvaranje sistemskih preduslova za razvoj privatne inicijative i uspostavljanje javno-privatnog partnerstva u kulturi, kao i za razvoj kreativnih industrija u našoj zemlji. Država ima ogroman interes da stimuliše ove procese, jer je to najefikasniji način za uvođenje privatnog kapitala u oblast kulture, što istovremeno znači smanjivanje pritiska na budžetske izvore finansiranja. Ovu tezu neposredno potvrđuje i mišljenje da je nesporan značaj preduzetništva u kulturi, s obzirom na to da se buđenjem preduzetničkog duha, posebno u malim gradovima i sredinama, može učiniti mnogo na kulturnom planu, a naročito ako taj razvoj ima podršku javnog neprofitnog sektora.<sup>25</sup> U tom smislu se moraju jasno definisati kulturne oblasti koje mogu ići na tržište i koje se shodno tome mogu prepuštiti privatnoj inicijativi, a koje zbog svoje neprofitabilnosti i velikog značaja za našu kulturu moraju ostati i dalje u domenu državne intervencije. Razvoj javno-privatnog partnerstva u kulturi predstavlja važan deo primene ovog pravnog instrumenta u vođenju kulturne politike jer ima ogroman potencijal za razvoj pojedinih aspekata kulture, naročito na lokalnom nivou. S druge strane, kada govorimo o konceptu razvoja kreativnih industrija koje su ekonomska budućnost razvoja kulture i u našoj zemlji, zadatak države je da svojim merama pripremi adekvatan pravni ambijent za njihov razvoj. Možemo zaključiti da će pravi efekti primene ove vrste pravnih instrumenata u razvoju naše kulture biti evidentni tek nakon mnogo ozbiljnijeg i studioznijeg angažovanja kreatora kulturne politike u smislu davanja odgovarajućeg značaja primeni koncepta privatizacije u kulturi naše zemlje.

25 Šešić-Dragičević, M., 1999, *Preduzetništvo u kulturi*, *Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti*, 3, str. 305.

## IV. UTICAJ PRAVA KAO FAKTORA VOĐENJA KULTURNE POLITIKE U SRBIJI

Pitanje realnog uticaja prava kao faktora vođenja kulturne politike predstavlja još uvek nedovoljno istraženo područje, što predstavlja logičnu posledicu opšteprisutne tendencije neshvatanja značaja prava za razvoj ove oblasti. Međutim, upravo proučavanjem potencijala prava kao faktora razvoja kulture mogao bi se izvršiti „pritisak”, pre svega na stručnu kulturnu javnost, da bar ne potcenjuje značaj ove problematike. Imajući to u vidu, reći ćemo da bismo, radi adekvatne analize ove teme, metodološki trebalo da posmatramo svaki od izloženih pravnih instrumenata uticaja na vođenje kulturne politike posebno.

UTICAJ ZAKONODAVNIH AKTIVNOSTI – Uticaj zakonodavnih aktivnosti na razvoj kulture predstavlja pitanje koje se može svesti na dilemu – da li zakoni ili drugi propisi uopšte mogu rešiti sve probleme sa kojima se kultura danas suočava. Shodno tome, sledeće pitanje je, ukoliko zakoni nemaju tu moć, zbog čega je onda potrebna regulacija u kulturi i koja je uopšte svrha njihovog donošenja.<sup>26</sup> Smatramo da je odgovor na ovu dilemu jednostavan, jer zakonodavne aktivnosti svakako imaju uticaj na svaku oblast koju regulišu, pa tako i na kulturu. Najvažniji preduslov za to je da se doneti akti na odgovarajući način primenjuju u praksi, jer je pitanje primene zakona važno koliko i njihovo usvajanje.

Kada je reč o efektima uticaja zakonodavnih aktivnosti na vođenje kulturne politike u našoj zemlji, možemo izdvojiti dva segmenta u kojima se ovaj uticaj izražava. Jedan segment se odnosi na uticaj zakonodavnih aktivnosti na utvrđivanje temeljnih pravaca razvoja naše kulture, a drugi na uspostavljanje opšteg sistema funkcionisanja kulture u našoj zemlji.

*Efekti uticaja zakonodavnih aktivnosti na utvrđivanje temeljnih pravaca razvoja naše kulture* vezani su za izgradnju osnova sistema u kome će ona funkcionisati. Pri tome se misli na kulturu kao kompaktni deo opšteg razvoja naše zemlje, jer se ona u ovom smislu ne može posmatrati izdvojeno od drugih društvenih oblasti koje su deo opšteg sistema. Akti kojima se na ovaj način vrši uticaj na vođenje naše kulturne politike mogu biti direktno vezani za kulturu, kao što su Strategija razvoja kulture ili osnovni zakon o kulturi i sl. Međutim, upravo zbog širine predmeta regulisanja i stvaranja opšteg ambijenta za razvoj kulture, ovde veći značaj imaju propisi koji su na indirektan način vezani za kulturu, poput zakona i pod-

---

26 Mucica, D., 2003, *Cultural legislation, why? how? what?*, Stage project, Cultural Policy and Action Department Directorate General IV, Education, Culture and Heritage, Youth and Sport, Council of Europe, p. 5.

zakonskih akata kojima se regulišu radni odnosi, poreska politika, javne nabavke, socijalna politika, položaj pokrajine i lokalnih samouprava i sl.

*Efekti uticaja zakonodavnih aktivnosti na uspostavljanje opšteg sistema funkcionisanja kulture u našoj zemlji* odnose se na regulaciju nekih pitanja koja su od značaja za redovno, tj. praktično funkcionisanje naše kulture. U ovom domenu su mnogo značajniji propisi koji na direktan način uređuju oblast kulture, jer se njima reguliše veliki broj formalnih i suštinskih pitanja koja su preduslov za njeno svakodnevno nesmetano funkcionisanje. Tu je potrebno naglasiti izuzetan značaj i zakona i podzakonskih akata, jer oni na svoj način utiču na formiranje opšteg sistema funkcionisanja naše kulture. Pored toga, naglašavamo poseban značaj onih akata koji na opšti način uređuju oblast kulture, poput Strategije razvoja kulture i Zakona o kulturi, jer oni sistemskim rešenjima stvaraju uslove za donošenje niza akata koji posebno regulišu pojedine oblasti kulture.

UTICAJ DRŽAVNO-PRAVNOG UREĐENJA KULTURE – Realan uticaj ovog oblika pravnih instrumenata u vođenju kulturne politike realizuje se u domenu praktične pozicioniranosti kulture u sistemu opšteg administrativnog uređenja naše zemlje. To se pre svega odnosi na položaj kulture na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou i način na koji je utvrđen sistem nadležnosti organa koji su vezani za ovu oblast. Ovim putem je moguće vršiti uticaj u više sfera kulturnog razvoja naše zemlje, i to pre svega u sferi decentralizacije kulture, položaja kulturnih stvaralaca i položaja manjinske kulture.

Uticaj na *decentralizaciju kulture* njenim administrativnim uređenjem realizuje se kroz sistem „spuštanja” nadležnosti za pojedine sfere funkcionisanja kulture sa republičkog na lokalni nivo organa uprave. Praktično rečeno, kroz proceduru decentralizacije naše kulture, ujedno se vrši relokacija njene administrativne pozicioniranosti, što je inače važan aspekt reforme kulture koja zahteva adekvatnu raspoređenost nadležnosti za kulturu na različitim nivoima vlasti.

*Položaj kulturnih stvaralaca* u našem pravnom sistemu se može značajno definisati i korišćenjem ovog pravnog instrumenta vođenja naše kulturne politike. To je moguće činiti kroz sistem stvaranja različitih institucionalnih preduslova za poboljšanje njihovog položaja i stvaranje ambijenta u kome administracija ne bi predstavljala prepreku, već faktor razvoja našeg kulturnog stvaralaštva.

I *položaj manjinske kulture* se može efikasno regulisati korišćenjem instrumenta državno-pravnog uređenja, što predstavlja veoma važno pitanje za zemlju poput naše, u kojoj živi veliki procenat pripadnika drugih nacija. Tako se npr. ovaj uticaj može vršiti kroz sistem uređenja položaja i nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina, ali i kroz sistem ad-

ministrativnog uređenja kulture nacionalnih manjina na nivou pokrajine i lokalnih samouprava.

UTICAJ BUDŽETSKOG FINANSIRANJA KULTURE – Pre prelaska na prikaz pravaca uticaja ovog pravnog instrumenta na vođenje naše kulturne politike, napomenućemo da je on zbog svoje egzaktnosti veoma pogodan za analizu efekata koje ima na ukupan razvoj kulture. Pored toga, treba imati u vidu da zbog hroničnog deficita finansijskih sredstava za razvoj naše kulture, budžeti republike, pokrajine i lokalnih samouprava imaju tretman najvažnijeg elementa njenog opstanka. Zbog toga, u aktuelnom trenutku kulturnog razvoja naše zemlje, uticaj budžetskog finansiranja kulture predstavlja realno izuzetno važan preduslov planiranja kulturne politike, pa ga u tom smislu treba i tretirati.

Analizom iznosa budžetskih sredstava koji se u jednoj godini opredeljuju u različitim kulturnim sferama, moguće je na najpraktičniji način utvrditi koja je politika Vlade kada je reč o planiranom usmeravanju kulturnog razvoja naše zemlje. Međutim, ovde treba imati u vidu da se budžetska sredstva za našu kulturu moraju dodeljivati u skladu sa jasno utvrđenim pravilima, čime se diskreciona prava izvršilaca budžeta na različitim nivoima vlasti smanjuju na najmanju moguću meru. Tako se prvi vid ograničenja budžetskog izdvajanja za kulturu odnosi na finansiranje godišnjih programa rada ustanova kulture čiji su osnivači republika, pokrajina i lokalna samouprava. Efekti ovog oblika finansiranja se odnose na mogućnost sistemskog uticaja na kvalitet funkcionisanja najvažnijih ustanova kulture naše zemlje, koje su nadležne kako za razvoj savremenog kulturnog stvaralaštva tako i za zaštitu naše kulturne baštine. Sledeći nivo ograničenja izdvajanja ovih sredstava odnosi se na finansiranje različitih projekata u kulturi, kada ministarstvo, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave nadležni za kulturu raspisuju javne konkurse za ove potrebe. Na ovom nivou korišćenja mogućnosti budžetskog finansiranja kulture najjasnije se realizuje politika podsticaja savremenog kulturnog stvaralaštva i njegove prezentacije zainteresovanoj kulturnoj javnosti. Zbog toga se uređenje procedure za izdvajanje sredstava za ove namene, kao i njena primena u praksi naročito na lokalnom nivou gde je pritisak javnosti od manjeg uticaja, mora podići na najviši nivo. Treći vid ograničenja budžetskog finansiranja se odnosi na sufinansiranje tekućih rashoda i izdataka ustanova i drugih subjekata u kulturi koji se inače ne finansiraju redovno iz budžeta svojih osnivača. Ovim putem država ima mogućnost da presudno utiče na funkcionisanje subjekata kulture čiji nije osnivač, a za koje procenjuje da su od strateškog značaja za razvoj njene kulture.

Iz ovog kratkog prikaza pravaca delovanja ovog pravnog instrumenta može se jasno uočiti da se budžetska sredstva u našem sistemu mogu koristi-

ti za finansiranje ključnih činilaca kulturnog razvoja naše zemlje. Ta činjenica predstavlja veliki izazov za nadležne organe koji su odgovorni za legalnost, ali i legitimnost korišćenja ovog pravnog instrumenta. U svakom slučaju se može zaključiti da će uticaj budžetskog finansiranja na vođenje kulturne politike u Srbiji bez ikakve dileme još dugo biti jedan od njenih najvažnijih faktora, što pojačava značaj njegovog daljeg sistemskog uređenja.

UTICAJ SISTEMA OSNIVANJA I ODRŽAVANJA KONTINUITETA U RADU USTANOVA KULTURE – Efekti uticaja ovog oblika pravnog instrumenta na vođenje kulturne politike su višestruki i zbog toga je pozicija ustanova kulture u ovom domenu od izuzetne važnosti za razvoj naše kulture. Planiranje naše kulturne politike mora dodeliti prioritenu ulogu ovim subjektima, jer se kroz njihovo funkcionisanje može postići široki spektar željenih dejstava i kad je u pitanju savremeno kulturno stvaralaštvo i kad je u pitanju zaštita kulturnih dobara. Od konkretnih efekata ovog instrumenta, kada je u pitanju savremeno stvaralaštvo, izdvojićemo otvorenost i dostupnost kulturnih sadržaja javnosti i građanima, omogućavanje veće slobode izražavanja u kulturnom i umetničkom stvaralaštvu i sl. U domenu zaštite kulturnih dobara, ovi efekti se pre svega odnose na podsticanje očuvanja kulturnog i istorijskog nasleđa, jer je upravo uloga ustanova kulture iz ovog domena (muzeji, arhivi, zavodi za zaštitu spomenika kulture, biblioteke) najvažnija.

UTICAJ PRIVATIZACIJE U KULTURI – Pitanje uticaja privatnog sektora na razvoj naše kulture predstavlja veoma kompleksnu materiju, bez obzira na to što je do sada njegova prisutnost u ovom domenu našeg društva bila minimalna. Tu se neminovno otvaraju mnoga sporna pitanja u dosadašnjoj praksi funkcionisanja naše kulture i nameću rešenja koja bi mogla značajno pospešiti njen budući razvoj. Tako se npr. ovim putem dolazi i do pitanja kvaliteta menadžmenta u našoj kulturi, jer je dosadašnji stepen efikasnosti u njihovom radu u uzročno-posledičnoj vezi sa nedostatkom privatne inicijative u ovoj oblasti. Preciznije rečeno, veća prisutnost privatnog elementa u funkcionisanju subjekata naše kulture svakako može imati veliki uticaj na njen ukupan razvoj i to u pozitivnom smislu te reči. Pored toga, ovde se postavlja i pitanje opšte profitabilnosti kulture, jer dok se ona kod nas tretira kao neprofitabilna delatnost, teško je očekivati značajniju zastupljenost privatnog kapitala u čijoj je logici funkcionisanja upravo profit. Međutim, iskustvo drugih zemalja, u kojima je zastupljenost privatnog sektora u kulturi daleko veća, govori da su mogućnosti koje kultura pruža i u domenu njene profitabilnosti nepravedno zapostavljene u našoj dosadašnjoj praksi. Samim tim, korišćenje pravnog instrumenta privatizacije u kulturi u vođenju naše kulturne politike dobija specifičnu konotaciju jer pretpostavlja stvaranje potpuno novog ambijen-

ta, do sada nepoznatog u našoj praksi. Efekti koji se nakon primene ovog instrumenta mogu očekivati u kvalitativnoj pozicioniranosti naše kulture, predstavljaju obavezu da se istraje u njegovoj primeni. Zbog toga se razvoju privatne inicijative, uspostavljanju javno-privatnog partnerstva u kulturi, kao i razvoju kreativnih industrija mora dati prioritet u budućem vođenju naše kulturne politike.

## V. PERSPEKTIVA KORIŠĆENJA PRAVA KAO FAKTORA VOĐENJA KULTURNE POLITIKE U SRBIJI

Kada govorimo o perspektivi korišćenja prava kao faktora vođenja kulturne politike u Srbiji, moramo naglasiti da će ubuduće nosioci naše kulturne politike morati da posebno vode računa o nekoliko aspekata ove procedure, kako bi njeni efekti bili željenog kvaliteta i intenziteta uticaja. Tu pre svega mislimo na aspekte primene multidisciplinarnog principa korišćenja instrumenata prava u vođenju kulturne politike, kombinovanja efekata različitih pravnih instrumenata u ovoj proceduri i podizanja nivoa svesti subjekata kulture o opštem značaju prava za razvoj kulture.

MULTIDISCIPLINARNI PRINCIP KORIŠĆENJA INSTRUMENTATA PRAVA U VOĐENJU NAŠE KULTURNE POLITIKE – Princip multidisciplinarnosti korišćenja prava u vođenju naše kulturne politike realizuje se na više nivoa funkcionisanja, i to u smislu saradnje više ministarstava u planiranju i sprovođenju kulturne politike, u koordinaciji različitih politika u ovom procesu, kao i u kombinovanju prava sa drugim disciplinama koje su takođe od uticaja na razvoj naše kulture.

Kada je reč o saradnji ministarstava u vođenju naše kulturne politike, pre svega mislimo na neophodnost sistemskog uključivanja cele vlade u ovu proceduru, jer planiranje i vođenje kulturne politike jedne zemlje svakako prevazilazi isključivu nadležnost ministarstva nadležnog za kulturu. To je veoma bitan element uspešnosti ovog postupka, jer unapred treba imati u vidu da ovo ministarstvo neće imati kapacitet za samostalno rešavanje svih očekivanih problema u ovom procesu koji su po svojoj prirodi veoma kompleksni i višeslojni. Zbog toga je u ovom delu kreiranja naše kulturne politike neophodno značajnije uključivanje i političkih stranaka, jer je to jedini način da se obezbedi adekvatna podrška sprovođenju neophodnih mera vezanih za razvoj kulture. To praktično znači da je potrebno da se u koalicionom ugovoru, koji se sklapa prilikom formiranja vladajuće većine, u prioritete delovanja uvrste i pitanja vezana za ciljani i dobro ustrojeni sistem u kome će funkcionisati naša kultura. Ako se već na tom nivou ne utvrdi obaveza vlade da se ozbiljno posveti ovim pitanjima, onda

se unapred može reći da za razvojno i kvalitetno vođenje kulturne politike nema neophodnih preduslova. U suprotnom, kada se u sklopu prioriteta rada Vlade ova pitanja uredi u skladu sa potrebama razvoja kulture, realno je očekivati da će i primena multidisciplinarnog principa korišćenja prava kao instrumenta vođenja naše kulturne politike biti dosledno sprovedena. Ministarstvo nadležno za kulturu će u tom slučaju preuzeti obavezu da, koristeći različite pravne instrumente, operacionalizuje dogovorene principe iz koalicionog ugovora koji se odnose na razvoj kulture. U isto vreme, koristeći autoritet Vlade, imaće ovlašćenje da po potrebi uključuje u ovaj postupak i druga ministarstva.

Sistemska uspostavljanje principa koordinacije i, shodno tome, usklađivanja pojedinačnih politika Vlade je takođe od veoma velikog značaja za uspešno vođenje naše kulturne politike. Tu pre svega mislimo na politike iz oblasti radnih odnosa, javnih nabavki, ljudskih resursa, socijale, finansija i privrede, obrazovanja i nauke i sl. Iako na prvi pogled ove pojedinačne politike Vlade nemaju mnogo dodirnih tačaka, njihovo preplitanje u formalnom i suštinskom smislu predstavlja ne samo normalnu već i poželjnu pojavu jer one sve zajedno čine jedinstvenu politiku Vlade. Zbog toga je važno već prilikom pravljenja strategije korišćenja pravnih instrumenata u vođenju naše kulturne politike, unapred ukalkulisati potrebu koordinacije sa drugim politikama. Ako nosioci naše kulturne politike to ne učine, realno je očekivati pojavu zastoja u sprovođenju ove procedure, njene *ad hoc* modifikacije i, shodno tome, dovođenje u pitanje konačne realizacije. I u ovom domenu funkcionisanja našeg državno-pravnog sistema možemo konstatovati inferiornost sistema funkcionisanja kulturne politike, jer je nivo razvijenosti drugih politika Vlade, i kada je reč o njihovom planiranju i sprovođenju, na mnogo višem nivou. Shodno tome, prilikom koordinacije ove procedure, upravo se kulturna politika mora prilagođavati drugim politikama i u takvoj konstalaciji snaga tražiti svoju poziciju. Zbog toga adekvatno korišćenje prava kao instrumenta vođenja kulturne politike u Srbiji predstavlja još veći izazov za kreatore ovog sistema kako bi, uprkos navedenim teškoćama, ipak uspele da obezbede povoljne uslove za razvoj naše kulture.

Kada govorimo o multidisciplinarnom principu korišćenja prava kao instrumenta vođenja naše kulturne politike, ne možemo zaobići ni potrebu stvaranja uslova za uspostavljanje saradnje prava sa drugim naučnim disciplinama u ovoj proceduri. To praktično znači neophodnost kombinovanja pravnih instrumenata u planiranju i sprovođenju kulturne politike sa instrumentima iz nekih drugih oblasti kao što su ekonomija, sociologija, istorija, kulturologija, antropologija i sl. Ovo uspostavljanje saradnje različitih naučnih disciplina je uslovljeno kompleksnošću pojma kulture, zbog koje se ne može očekivati da pravni instrumenti, kao što su zakono-



davne aktivnosti, državno-pravno uređenje, budžetsko finansiranje, sistem osnivanja i održavanja kontinuiteta u radu ustanova kulture i privatizacija u kulturi, budu dovoljni za usmeravanje njenog razvoja. Zato možemo zaključiti da samo sistem dobro isplaniranog i koordinisanog korišćenja pravnih instrumenata i instrumenata iz drugih naučnih oblasti obezbeđuje neophodne preduslove za kvalitetan razvoj naše kulture.

**KOMBINOVANJE RAZLIČITIH PRAVNIH INSTRUMENATA** – Multidisciplinarni princip korišćenja instrumenata prava u vođenju naše kulturne politike ima karakter uspostavljanja načela na kojima funkcioniše ceo ovaj sistem. S druge strane, kombinovanje različitih pravnih instrumenata u vođenju naše kulturne politike predstavlja konkretizaciju ove procedure. Ovaj multidisciplinarni princip bi se na najjednostavniji način mogao svesti na potrebu uspostavljanja sistema ciljanog kombinovanja dva ili više pravnih instrumenata prilikom planiranja i sprovođenja naše kulturne politike. Nosioci ove procedure moraju imati u vidu činjenicu da svaki od pravnih instrumenata ima različite efekte na pojedinačni i ukupni razvoj kulture i da je shodno tome kreativnost u njihovoj primeni važan element uspešnosti vođenja kulturne politike uopšte. To praktično znači da se ovde pravni instrumenti ne mogu linearno i mehanički primenjivati jer bi se tako značajno umanjio njihov kapacitet i samim tim vršio nedovoljan uticaj na razvoj naše kulture. Dakle, prvo je potrebno funkcionisanje kulturnog sistema u našoj zemlji posmatrati pojedinačno, tj. po kulturnim oblastima i onda utvrditi koji od pravnih instrumenata ima najbolji efekat u određenom segmentu njegovog razvoja. Nakon toga, potrebno je utvrditi da li se kombinovanjem dva ili više ovih pravnih instrumenata može vršiti pojačan uticaj na razvoj neke od kulturnih oblasti. Tako npr. zakonodavne aktivnosti, državno-pravno uređenje, budžetsko finansiranje, sistem osnivanja i održavanja kontinuiteta u radu ustanova kulture ili privatizacija u kulturi, pojedinačno ili kombinovano, nemaju podjednaku važnost za razvoj svakog aspekta kulture. Zato je kvalitetna primena principa ciljanog kombinovanja dva ili više instrumenata na određene aspekte kulture najintenzivniji način uticaja prava na ukupan razvoj kulture. Shodno tome, kreatori naše kulturne politike moraju biti dobro edukovani i imati dovoljno kapaciteta da izvuku maksimum efekata i od pojedinačnog i od grupnog korišćenja pravnih instrumenata u vođenju naše kulturne politike.

**PODIZANJE SVESTI SUBJEKATA KULTURE O ZNAČAJU UTICAJA PRAVA NA RAZVOJ KULTURE** – I multidisciplinarni princip korišćenja prava kao instrumenta vođenja naše kulturne politike i nakon toga kombinovanje različitih pravnih instrumenata u tom postupku, predstavljaju značajne faktore koji na direktan način opredeljuju nivo uspeš-

nosti razvoja naše kulture. Međutim, primena ovih principa zahteva neprekidnu asistenciju države koja tako svojim autoritetom, i na neki način prinudom, stvara neophodne predulove za kvalitetan razvoj naše kulture. Pitanje koje se ovde postavlja odnosi se na dilemu da li se u dugoročnom smislu ovako stvaraju adekvatne pretpostavke za uobičajeno i nesporno korišćenje pravnih instrumenata u funkcionisanju naše kulture. Nama se čini da i multidisciplinarni princip korišćenja prava kao instrumenta vođenja naše kulturne politike i kombinovanje različitih pravnih instrumenata u tom postupku, bez obzira na svoj značaj, ipak nemaju kapacitet uticaja na temeljno stvaranje opšteprihvaćenosti prava u vođenju kulturne politike. Zbog toga je za bolju perspektivu korišćenja prava u ovom domenu društvenog razvoja u Srbiji neophodno primeniti i neke druge mere, koje imaju za zadatak podizanje svesti subjekata kulture o značaju prava na opšti razvoj kulture. Za ostvarenje ovog cilja, koji svakako mora biti državni projekat, neophodno je posvetiti posebnu pažnju pre svega temama podizanja kvaliteta menadžmenta u našoj kulturi i praktičnoj primeni pravnih instrumenata u cilju modernizacije kulturnih sistema.

Pitanje podizanja kvaliteta menadžmenta u našoj kulturi podrazumeva rešavanje dva problema koji se nalaze u uzročno-posledičnoj vezi i koji se stoga ne mogu posmatrati izolovano. Jedan problem se odnosi na sistem edukacije našeg menadžmenta u kulturi, a drugi na omogućavanje afirmacije dobro edukovanih kadrova koji do sada najčešće nisu imali priliku da u praksi daju svoj doprinos razvoju naše kulture.

Što se tiče *edukacije menadžmenta u kulturi*, možemo konstatovati da ovo pitanje predstavlja problematiku koja zahteva posebnu pažnju i koja u velikoj meri prevazilazi osnovnu temu o kojoj govorimo u ovom radu. Ono što nas zanima u vezi sa edukacijom menadžmenta u kulturi u kontekstu podizanja svesti subjekata kulture o značaju prava na razvoj kulture, prvenstveno se odnosi na neophodnost sprečavanja otpora prema korišćenju pravnih instrumenata koji u najvećoj meri potiču upravo iz menadžerskog sloja u našoj kulturi. Ti otpori nisu motivisani njihovim ličnim odnosom prema pravu, već se odnose na nespremnost pre svega direktora ustanova kulture čiji su osnivači republika, pokrajina i lokalna samouprava na uvođenje bilo kakavih novina u svom radu. Ta konzervativnost proizilazi iz straha od ulaženja u nepoznatu materiju čija primena neminovno dovodi do izmena nekih ustaljenih upravljačkih procedura koje, bez obzira na njihovu neproduktivnost, predstavljaju nepromenljive kategorije. Ova pojava u funkcionisanju upravljačkog sistema u našoj kulturi predstavlja jedan od uzroka njene neproduktivnosti i zbog toga se država mora mnogo energičnije suprotstaviti ovakvoj praksi. Jedan od načina za rešavanje ovog problema odnosi se na sistemsko podizanje kva-

liteta edukacije menadžmenta u kulturi čime bi se suštinski promenio njihov odnos prema novim metodama upravljanja. Time bi se ujedno stvorili preduslovi za potpuno drugačiji pristup prema primeni pravnih instrumenata u vođenju naše kulturne politike i na nivou praktičnog funkcionisanja ove oblasti društvenog života.

Pitanje *afirmacije već dobro edukovanih menadžera u kulturi* zahteva sistemске promene u funkcionisanju naše kulture i menjanje svesti o značaju kvalitetnog upravljanja kulturnim sistemima na njen ukupan razvoj. Interesantno je primetiti da se upravo korišćenjem jednog od pravnih instrumenata vođenja kulturne politike u Srbiji, a to su zakonodavne delatnosti, mogu postaviti potpuno novi osnovi funkcionisanja ovog dela razvoja naše kulture. Naime, u osnovi rešavanja pitanja kvalifikovanosti upravljačkog sistema u našoj kulturi nalazi se pravna regulisanost načina njihovog izbora. To se pre svega odnosi na javne ustanove kulture, jer je u privatnom sektoru potpuno drugačija logika formiranja i kasnije funkcionisanja menadžmenta u kulturi. Tako se pitanja imenovanja direktora, upravnih i nadzornih odbora ovih ustanova, čiji su osnivači Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, regulišu u Zakonu o kulturi,<sup>27</sup> kao osnovnom aktu kojim se uređuje celokupna oblast kulture. Ako se na tom nivou postave jasna pravila vezana za uslove i uopšte proceduru izbora upravljačkih organa naših ustanova kulture, onda se tako mogu afirmisati kvalitetni i dobro obučeni kadrovi koji su spremni na prihvatanje novih metoda i pravila rukovođenja. Logično je očekivati da će dobro edukovani menadžeri bez ikakvih predrasuda prvo shvatiti značaj, a onda prihvatiti i mnogo veći uticaj pravnih instrumenata na vođenje kulturne politike u Srbiji. Kada se konačno postigne ovaj cilj u okviru ovog segmenta subjekata kulture, svest o važnosti uticaja prava na razvoj naše kulture dugoročno će imati dobru perspektivu i među ostalim subjektima naše kulture.

Kroz proceduru praktične primene pravnih instrumenata u cilju modernizacije kulturnih sistema u Srbiji, moguće je ostvariti dugoročne i stabilne efekte na podizanju svesti subjekata kulture o opštem značaju uticaja prava na razvoj naše kulture. To je naročito karakteristično za sistem u kome funkcioniše naša kultura koji nikada nije suštinski reformisan, što je jedan od najvažnijih uzroka lošeg stanja u kome se ona već dugo nalazi. U najopštijem smislu, pojam modernizacije kulturnih sistema u našoj zemlji obuhvata pre svega državno-pravne reforme finansiranja naše kulture, reforme njene decentralizacije i reforme položaja kulturnih stvaralaca. Svaka od ovih oblasti kulture ne može biti modernizovana bez direktne primene pravnih instrumenata, čime se, uz kombinovanje efekata sa

---

27 ZOK, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09.

instrumentima iz drugih naučnih disciplina, na najdirektniji način utiče na nivo ukupne uspešnosti razvoja naše kulture.

Konkretnije rečeno, na reformu finansiranja naše kulture najintenzivnije se može uticati korišćenjem efekata zakonodavnih aktivnosti, budžetskog finansiranja i privatizacije u kulturi. Za decentralizaciju kulture neophodno je korišćenje pravnih instrumenata kao što su zakonodavne aktivnosti i državno-pravno uređenje kulture, a za reformu položaja kulturnih stvaralaca, pored ova dva instrumenta, važno je i korišćenje efekata privatizacije u kulturi. Na taj način, kreatori naše kulturne politike mogu upravo kvalitetnom primenom efekata ovih pravnih instrumenata stvoriti podsticajni ambijent za razvoj kulture u kome najveću korist imaju ne samo umetnički stvaraoci već i svi drugi subjekti kulture. Kada bi se konačno, uz transparentno i efikasno korišćenje pravnih instrumenata, sprovela modernizacija kulturnih sistema u Srbiji, istovremeno bi se na najtemeljniji i nedvosmisleniji način uticalo na podizanje svesti subjekata kulture o značaju uticaja prava na razvoj kulture.

## LITERATURA

1. Avramović, Z., 2009, *Kulturna politika države u društvima tranzicije, Godišnjak Fakulteta za kulturu i medije*, Megatrend univerzitet u Beogradu.
2. Banjanović, H., 1980, *Zbirka propisa iz oblasti kulture: sa objašnjenjima*, Sarajevo, Službeni list.
3. Blagojević, P., 2012, *Pravna uređenost oblasti kulture u Srbiji*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu.
4. Božović, R. R., 1987, *Kulturne potrebe i njihova uloga u oslobađanju rada*, doktorska disertacija, Beograd, Fakultet političkih nauka.
5. Breban, G., 2002, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd, JP Službeni list SRJ.
6. Ilić, M., 1987, *Sociologija kulture*, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
7. Ilić, M., 1971, *Sociologija*, Beograd, Rad.
8. Lilić, S., *Državna uprava – instrument vlasti ili javna služba*, u: Damjanović, M., (ur.), 2003, *Uporedna iskustva državnih uprava*, Beograd, Magna agenda.
9. Lilić, S., *Pravne teme (uvodne napomene)*, u: Breban, G., 2002, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd, JP Službeni list SRJ.
10. Mandžuka, D. D., 1991, *Kulturna politika i samoupravna transformacija pozorišta*, doktorska disertacija, Beograd, Fakultet političkih nauka.
11. Mitrović, Lj., 2004, *Kulturna politika kao faktor razvoja i evrointegracionih procesa na Balkanu, Modeli kulturne politike u uslovima multikulturnih društava na Balkanu i evrointegracionih procesa*, Niš, Filozofski fakultet u Nišu – Institut za sociologiju.

12. Mucica, D., 2003, *Cultural legislation, why? how? what?*, Stage project, Cultural Policy and Action Department Directorate General IV, Education, Culture and Heritage, Youth and Sport, Council of Europe.
13. Pravilnik o načinu, kriterijumima i merilima za izbor projekata u kulturi, *Sl. glasnik RS*, br. 57/10.
14. Prnjat, B., 1999, Politička valorizacija umetnosti, *Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti*, 3.
15. Prnjat, D., 1993, *Kulturna politika i pozorišna cenzura u Beogradu (1945–1980)*, magistarska teza, Beograd, Fakultet političkih nauka.
16. Round table Meeting on Cultural Policies, UNESCO, Monaco, 1967.
17. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
18. Zakon o kulturi, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09.
19. Šešić-Dragičević, M., 1999, Preduzetništvo u kulturi, *Zbornik radova Fakulteta dramskih umetnosti*, 3.
20. Šešić-Dragičević, M., Stojković, B., 1966, *Kulturni menadžment, animacija, marketing*, Beograd, Clio.
21. Wiesand, A. J., 2001, *Država kulture – individualni muzej*, Beograd, Balkan Kult.

## LAW AS A FACTOR OF MANAGEMENT OF CULTURAL POLITICS IN SERBIA

Predrag Blagojević

### SUMMARY

The one of the most important obligations of the Government of our country is planning and implementing cultural policies, which implementation is responsibility of the Ministry of culture. Due to the complexity of the concept of cultural policy, it is necessary to determine its meaning, and to analyze the problem of defining cultural policy. After that, in order to properly understand the role of law in the conducting of cultural policy of our country, it is necessary to point out several factors that are crucial for the final formulation of this topic. The legal instruments of the conducting of cultural policy are state-legal remedies employed by the State in the conduct of this procedure and by which there is an opportunity to influence the general and individual development of our culture. More specifically, these instruments are: the legislation, the state-legal regulation of culture, the budget financing of culture, the system of establishing and maintaining continuity in the work of cultural institutions and the privatization of culture. The real impact of law as a factor in leading the cultural policy is still under-explored area, which is a logical consequence of the tendency of generalized failure to recognize the importance of law

in development in this area. However, in studying the potential of law as a factor in the development of culture, it could be done “pressure” primarily to professional cultural public, in order not to underestimate the importance of this issue. When we are talking about the perspective of using the law as a factor in leading the cultural policy in Serbia, we must emphasized that the holders of our cultural policy need to take special care of several aspects of this procedure, in order that its effects would have good quality and intensity of the impact on the development of our culture. This primarily refers to the obligation to admitting the multidisciplinary principles of use the instrument of law in the conducting of cultural policy, combining the effects of various legal instruments in this process and raise awareness about the general importance of the right for the cultural development. After that we can use the legal instruments in the conducting of cultural policies at full capacity, and then our culture will get a lot of support for future development.

**Key words:** law, cultural policy, legal instruments, legislative activity in the culture, state-legal regulation of culture, budget financing of culture, system of establishing and maintaining continuity in the work of cultural institutions, privatization of culture, educations of cultural management, raise awareness about the importance of the development of culture.

Dostavljeno Redakciji: 30. oktobra 2013. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 18. novembra 2013. god.