

Утицај правне уређености на развој библиотечке делатности у Србији

Предраг Благојевић
Министарство културе, информисања и информационог друштва, Београд
pedjab968@yahoo.com

Сажетак

Иако се култура у својој суштини заснива на слободи стваралаштва и неспутаном развоју људске креативности, неоторива је чињеница да она не може да опстане без адекватног коришћења државно-правних инструмената који су у функцији њеног квалитетног развоја. Циљ овог рада је да укаже на важност сагледавања утицаја државно-правних инструмената на развој библиотечке делатности у нашој земљи јер се тако може утврдити не само степен опште правне уређености ове области културе, већ и ниво утицаја који је у овом домену остварио сваки од инструмената појединачно. На основу тога, комбиновањем ових података може се прецизно креирати и политика и потенцијал будуће улоге коју ће правна уређеност имати на развој наше целокупне културе, али и на развој сваког њеног дела, какав је и систем функционисања наших библиотека. На тај начин, систем утицаја права на културу поставља се на позицију која има неслућене могућности за разне облике подстицајних активности које су од немерљивог значаја за њен будући општи и појединачни развој.

Кључне речи:

право, култура, библиотечка делатност, државно-правни инструменти, законодавне активности, културна политика, буџетско финансирање, приватизација, закони, подзаконски акти

Уводна разматрања

Важност утицаја државе и права на развој друштва као целине, па тако и на област културе, без икакве дилеме се више не доводи у питање. Једноставно речено, право је данас неопходан чинилац ефикасности кретања једне модерне државе и, слабећи важност правних правила, ризикујемо да нестану одређени облици заштите и гаранција признатих грађанима.¹ Исто тако, познато је да је држава током већег дела свог постојања увек била значајни чинилац културног и уметничког живота јер је једна од њених основних функција и културна.² Међутим, када о томе говоримо, морамо да подсетимо да се једна од контрадикција савременог доба односи и на питање да ли захтевана одговорност државе према установама културе, према школовању и стварању услова за рад уметника може да прерасте у потпуно, свеобухватну контролу, чинећи истовремено да се и културни апарат

државе бирократизује у највећој могућој мери.³ Имајући у виду, с једне стране, неопходност државно-правне интервенције у области културе и, с друге, опасност од њеног претераног коришћења, јасно је да је у овој контрадикцији добитна комбинација везана за налажење праве мере у примени правних правила у систему функционисања наше културе. У том контексту, највећа одговорност је на носиоцима културне политике, чији је један од најважнијих задатака, поред планског коришћења инструмената државно-правног утицаја на развој културе, и утврђивање адекватног степена интензитета овог утицаја на одређене аспекте културног развоја.

Питање утицаја правне уређености културе на њен општи развој, али и на развој њених појединачних делатности, као што је и библиотечко-информациона, можемо посматрати пре свега у контексту коришћења правних инструмената којима, реално, на овај начин може да се креира културна политика наше земље. Иначе, инструменти утицаја

¹ Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske* (Beograd: Službeni list SRJ; Podgorica: CID, 2002), 16.

² Зоран Аврамовић, „Културна политика државе у друштвима транзиције“, *Годишњак Факултета за културу и медије* (2009): 257.

³ Milena Dragičević Šešić, *predgovor u Država kulture / individualni muzej*, Andreas Joh Wiesand (Beograd: Balkankult, 2001), 3.

правне уређености на развој културе су државно-правна средства која држава користи у склопу вођења своје културне политике, помоћу којих има могућност директног утицаја на општи и појединачни развој културе. Што се тиче конкретизације инструмената државно-правног утицаја на културу у Србији, издвојићемо следеће њихове облике: законодавне активности, државно-правно уређење, буџетско финансирање, систем оснивања и одржавања континуитета у раду установа културе и приватизацију у култури.

Утицај правне уређености на развој библиотечко-информационе делатности у Србији

Када се говори о утицају правне уређености на развој дела културе који је везан за књигу, онда се, прецизније речено, мисли на културне делатности стваралаштва, издаваштва, књижарства и преводилаштва. Персонификацију овог аспекта наше културе свакако чини библиотечка делатност, која због свог значаја обавезује државу да кроз коришћење различитих правних инструмената врши утицај на њен развој и просперитет. Ефекти таквог утицаја су веома видљиви и проверљиви и представљају јасан доказ важности вођења квалитетне културне политике којом и кроз правну уређеност овог дела културе може ефикасно да се обликује њен развој.

а) *Утицај законодавних активности* у библиотечко-информационој делатности свакако има веома важну улогу у њеном развоју. Увидом у законе и подзаконска акта којима се она регулише у нашој земљи, можемо закључити да они представљају и у квалитативном, али и у квантитативном смислу, добру претпоставку њеног даљег развоја. Иначе је систем функционисања библиотечке делатности у Србији, у односу на друге области културе, за наше прилике развијен на прилично високом нивоу, што је у доброј мери и последица законодавне подлоге ове културне делатности. Дакле, када је реч искључиво о ефектима законодавних активности у овој области, можемо рећи да је створена добра база њеног будућег развоја. Поред тога, могуће је очекивати даљи развој библиотека код нас, пре свега у домену њихове информатичке функције, која очигледно преузима

примат у њиховом општем функционисању и, у том смислу, већ сада се може констатовати добра законска и подзаконска подлога за даљу модернизацију и усклађеност у овом домену са достигнутим развојем на нивоу Европске уније.

- б) *Систем административне уређености библиотечке делатности* који се у својој суштини односи на њену децентрализацију, такође представља релативно добру основу за успешан развој. Наиме, када посматрамо систем организовања библиотечке мреже у Србији и, у том контексту, начин на који је подељена надлежност између републичког, покрајинског и локалног нивоа, можемо да констатујемо да је овим путем постигнут висок степен покривености библиотекама целокупне територије наше земље. Прецизније речено, степен примењености принципа децентрализације у овој области је на прилично високом нивоу, чиме се уједно даје шанса локалним иницијативама да слободно развијају библиотечку делатност на својој територији. Поред питања развоја наших библиотека, посебно ћемо апострофирати сферу књижевности, која би, због значаја и за развој библиотечко-информационе делатности, морала да буде предмет посебног државно-правног утицаја. Због тога је неопходно да се кроз систем општег административног уређења области културе уједно створе услови и за адекватан развој наше књижевности. У том контексту, у фокусу се налазе пре свега писци као најаутентичнији културни ствараоци из ове области, али и сви други субјекти који су везани за књигу и њен развој. Тако се један од видова ефеката коришћења ове врсте правних инструмената у циљу побољшања општег положаја књижевника односи и на систем уређења организационих облика њиховог уметничког удруживања. Основни ефекат државно-правне интервенције састоји се у стварању повољнијег амбијента за културне ствараоце у овој области.
- в) Развој библиотека је у веома тесној вези и са политиком *буџетског финансирања културе* и у овом тренутку практично у апсолутној зависности од ње. Ако смо за ефекте законодавних активности и административног уређења библиотечке делатности констатовали

да квалитетом свог утицаја не представљају препреку њеног развоја, онда се за буџетско финансирање може дати супротан закључак. Наиме, зависност библиотечке делатности од утицаја буџетског финансирања код нас је таквог карактера да превазилази прихватљиве оквире присутне у културним политикама развијених земаља Европе. С друге стране, морамо да констатујемо и да узрок овог проблема није у домену функционисања политике буџетског финансирања културе у нашој земљи, већ је она управо последица проблема неразвијености тржишта културе и, сходно томе, стицања сопствених прихода субјеката у култури. Док се та област не реформише, што ће се свакако десити у блиској будућности, ефекти буџетског финансирања за функционисање библиотека у Србији ће и даље бити од одлучујућег значаја. Међутим, додатни проблем представља чињеница ограничености средстава којима републички и локални буџети располажу за ову намену. Издвојићемо и потенцијални проблем будућег финансирања основних делатности библиотека управо из локалних буџета, с обзиром да су оне врло често жртве неразумног и нерационалног смањивања обима средстава која су још увек неопходна за минимум њиховог функционисања.

- г) Када је реч о политици *оснивања и одржавања континуиране рада установа културе везаних за библиотечку делатност* у Србији, можемо рећи да ова врста државно-правног утицаја има директно и, врло често, тренутно дејство на развој библиотека, што појачава одговорност носилаца културне политике који су у прилици да у свом раду користе и ове државно-правне инструменте утицаја. Иначе, библиотеке се у овом контексту третирају на републичком, покрајинском и локалном нивоу, што даје ноту комплексности и, самим тим, неопходности координације у процедури примене овог инструмента. На централном нивоу, држава води рачуна о Народној библиотеци Србије, преко које и координира рад библиотека на целој својој територији. Локална самоуправа, с друге стране, води рачуна о великом броју библиотека које су задужене за промоцију културе читања у сваком делу наше државе. Чини се да најважнији ефекти

утицаја државе у овом смислу морају да буду усмерени на професионализацију рада ових установа и омогућавање њихове модернизације, пре свега у домену информатичког развоја, али и у домену подизања менаџерског потенцијала њихове управљачке структуре.

- д) Што се тиче ефеката *приватизације установа културе* који су везани за библиотечку делатност, морамо рећи да се у нашој земљи њен утицај минимално користи у функционисању овог дела културе. То је пре свега због тога што је у области књиге, осим у издаваштву, где приватни капитал доминира, приватни сектор и иначе присутан у минималној мери, али и због тога што је јако тешко очекивати да ће држава икада и покушати да приватизује постојеће библиотеке. Нама се чини да за то и не постоји потреба и да би постојећа библиотека мрежа свакако требало да остане и даље у домену бриге државе и локалне самоуправе, а да паралелно постојање новооснованих приватних библиотека може само да допринесе подизању квалитета ове делатности. У Србији је тренутно у току процес рестројавања општег капацитета локалне самоуправе, којој се тако плански појачава одговорност и за функционисање установа културе чији је оснивач. Библиотеке које делају на локалном нивоу тако постају део одговорности локалних управа и питање приватизације постаје њихова надлежност. Шта би се десило када би нека локална самоуправа одлучила да приватизује своје библиотеке, представља интересантно питање. Законски, с обзиром да су у питању јавне установе, оне као такве могу само да се укину, а не и приватизују, али наравно да увек постоји могућност да локалне управе као њихови оснивачи просто престану да их финансирају и кроз њихово гашење им промене намену. Сматрамо да се то ипак неће десити и да ће у будућности још више ојачати свест локалне власти о значају културе за град или општину и да ће, сходно томе, и библиотеке добити бољи статус у склопу вођења опште политике локалног развоја. Иначе, ефекти приватне иницијативе би у овом делу наше културе могли да буду присутни и у форми развијања јавно-приватног партнерства и то нарочито на локалном нивоу.

Правни акти којима се регулише библиотечно-информациона делатност у Србији

Законодавне активности су свакако најважнији државно-правни инструмент утицаја на развој библиотеке делатности, па ћемо рећи да су правни акти који се у нашем систему у овом контексту користе закони и подзаконски акти.

Закони – Уважавајући и схватајући изузетно значење књиге као културног производа од специфичног интереса, држава се врло рано умешала у послове њеног стварања, производње и промета. Посебним законима прописана су правила понашања учесника у овој делатности (аутори, издавачи, књижари, рецензенти...) њихове обавезе према држави, као и надлежности државних органа према овој осетљивој „производњи духа“. ⁴ Најважнији закони за правну регулацију књижевне и библиотечке области културе у Србији су: Закон о култури, Закон о библиотечно-информационој делатности, Закон о старој и реткој библиотечној грађи, Закон о обавезном примерку публикација, Закон о културним добрима и Закон о утврђивању надлежности АП Војводине.

Закон о култури, заједно са подзаконским актима који произилазе из њега, чини основни акт за област културе уопште, па тако и за ову. У оквиру овог акта, књига и књижевност, као и библиотечно-информациона делатност, системски се регулишу као једна од културних области. ⁵ На тај начин се постављају основе за даље правно регулисање, чиме се уједно и утврђују границе државно-правног утицаја на ову културну област. Веома је важан члан овог закона у којем се као општи интерес у култури утврђује и изградња јединственог библиотечно-информационог система и матичне функције у библиотечној делатности. ⁶ За ову културну област Закон о култури је значајан и због тога што, између осталог, регулише и питања везана за положај и надлежности установа културе, права и обавезе уметника, као и општи систем финансирања културе.

У сваком случају, посматрајући Закон о култури у појединостима, али и у целини, можемо да закључимо да он поставља реалне основе за

даље правно регулисање ове области неким другим правним актима, чиме се у ствари успостављају темељи за системски утицај права на развој овог дела културе.

Закон о библиотечно-информационој делатности је најважнији парцијални акт којим се регулише ова област. Њиме се правно утврђују питања као што су општи интерес, услови и ресурси за обављање библиотечно-информационе делатности, циљеви развоја, библиотечно-информациони систем, права и слободе корисника, оснивање и типови библиотека, начин финансирања библиотека из јавних средстава, основе националног система узајамне каталогизације, матичне функције у библиотечно-информационој делатности, положај Народне библиотеке Србије као централне националне библиотеке и Библиотеке Матице српске као установе културе од националног значаја, као и друга питања од важности за библиотечно-информациону делатност. ⁷

Као што се може закључити и из самог назива овог закона, он се искључиво односи на библиотечно-информациону делатност и представља један од правних аката из области културе који су парцијалног карактера и који тако свој утицај усмеравају само на један њен аспект. Имајући у виду да је овај закон донет 2011. године и да је усаглашен са модерним европским тенденцијама у развоју области библиотекарства, морамо да нагласимо да он свакако представља добар пример адекватног државно-правног утицаја на развој културе.

Закон о старој и реткој библиотечној грађи уређује питања заштите старе и ретке библиотечке грађе као културног наслеђа, њено чување, сређивање и обраду, као и услове и начин коришћења. ⁸ Овај закон регулише однос према специфичној врсти библиотечке грађе, која због свог посебног значаја захтева додатну пажњу законодавца. Иначе, ова питања су раније била регулисана у Закону о културним добрима у само неколико чланова и, рекли бисмо, на прилично недоречен начин. Новим посебним законом који прилично детаљно регулише питања везана за ову област, Србија се придружила великом броју земаља које имају овакву врсту закона, што представља правни предуслов адекватног односа према овој врсти нашег културног добра.

⁴ Željko Grbac, ur., *Kultura i društvo: (zbornik)* (Zagreb : Školska knjiga, 1989), 42.

⁵ „Закон о култури“, *Службени тласник РС* 72/09, члан 8.

⁶ Ibid., члан 6.

⁷ „Закон о библиотечно-информационој делатности“, *Службени тласник РС* 52/11, члан 1.

⁸ „Закон о старој и реткој библиотечној грађи“, *Службени тласник РС* 52/11, члан 1.

Законом о обавезном примерку публикација уређују се циљеви и намена обавезног примерка, врсте публикација, број обавезних примерака и њихово коришћење и заштита, права, обавезе и одговорност издавача, штампара, дистрибутера, депозитних библиотека, финансирање и друга питања везана за прикупљање, чување и коришћење обавезног примерка публикација, са циљем остваривања општег интереса у области културе, библиотечно-информационој и издавачкој делатности.⁹ Овим законом се регулишу важна питања која се пре свега односе на утврђивање обавезе издавача да доставе одређени број примерака публикација депозитним библиотекама. Тиме се обезбеђује њихова сигурна доступност свим потенцијалним корисницима, али уједно и адекватно чување за будућа поколења као дела културног блага наше државе.

Закон о културним добрима представља основни закон у једном изузетно важном делу културе који се односи на заштиту културне баштине наше земље. Овај закон се у једном свом делу односи и на делатност библиотека, регулишући неке важне аспекте њиховог егзистирања у оквиру опште регулације културних добара. Прописује и оснивање и рад установа задужених за заштиту културних добара у оквиру којих се регулише и положај библиотека као установа надлежних за библиотечку грађу која има статус културног добра.¹⁰

На основу ових података, можемо да закључимо да је значај Закона о културним добрима за библиотеке везан за контекст њиховог третирања као установа заштите покретних културних добара, чиме се ова област деловања регулише само једним делом, с обзиром да немају све књиге статус културног добра.

Закон о утврђивању надлежности АП Војводине¹¹ представља значајан закон за ову област у смислу разграничења надлежности које имају органи АП Војводине и републички органи власти. Тако се у овом закону конкретно предвиђа надлежност покрајинске власти на њеној територији у оснивању и финансирању рада библиотека, као и утврђивању матичности Библиотеке Матице српске и врше-

њу оснивачких права над овом установом.¹² Поред тога, овде се прецизирају надлежности покрајине у области библиотечке делатности, као и у области издавања публикација.¹³ Једном речју, овај закон представља значајан државно-правни утицај на област културе, пре свега у смислу њене децентрализације, што је један од предуслова за њен успешан развој.

Подзаконски акти – Подзаконски акти којима се регулише ова, али и свака друга област културе, везани су најчешће за нека организационо-техничка питања којима се уређују одређене процедуре у функционисању појединих културних делатности. Поред подзаконских аката који произилазе из Закона о култури и који се односе на све културне области, постоји и низ оних који су везани искључиво за библиотечно-информациону област културе у Србији. Они представљају детаљну разраду законских решења и на најнепосреднији начин стварају амбијент даљег развоја библиотечке делатности. Ти акти су: Решење о одређивању библиотека које се баве пословима заштите старе и ретке библиотечке грађе, Правилник о садржини и начину вођења регистара категорисане старе и ретке библиотечке грађе, Правилник о мерама техничке заштите старе и ретке библиотечке грађе, Правилник о условима и начину коришћења старе и ретке библиотечке грађе, Правилник о ближим условима за обављање библиотечно-информационе делатности, Решење о одређивању библиотека које обављају матичне функције, Правилник о Националним стандардима за јавне и друге типове библиотека, Правилник о евиденцији и ревизији библиотечно-информационе грађе и извора, Правилник о дигитализацији библиотечно-информационе грађе и извора, Правилник о стручним испитима, Правилник о условима за стицање виших стручних звања, Акредитациони програм стручног усавршавања у библиотечно-информационој делатности, Правилник којим се прописују ближи услови достављања и коришћења електронских публикација и Правилник којим се прописује начин чувања, заштите и коришћења обавезног примерка.

С обзиром да су основни закони из којих ови подзаконски акти произилазе тек недавно донети, већина ће се тек усвојити у наредном периоду.

⁹ „Закон о обавезном примерку публикација“, Службени гласник РС 52/11, члан 1.

¹⁰ „Закон о културним добрима“, Службени гласник РС 71/94, члан 70.

¹¹ „Закон о утврђивању надлежности АП Војводине“, Службени гласник РС 99/09.

¹² Ibid., члан 42.

¹³ Ibid., члан 45.

Литература:

1. Аврамовић, Зоран. „Културна политика државе у друштвима транзиције“. *Годишњак Факултета за културу и медије* (2009): 257.
2. Breban, Gi. *Administrativno pravo Francuske*. Beograd: Službeni list SRJ; Podgorica: CID, 2002.
3. Grbac, Željko, ur. *Kultura i društvo: (zbornik)*. Zagreb: Školska knjiga, 1989.
4. Dragičević Šešić, Milena. Predgovor u *Država kulture / individualni muzej*. Andreas Joh Wiesand. Beograd: Balkankult, 2001.
5. „Закон о библиотечко-информационој делатности“. *Службени гласник РС* 52/11.
6. „Закон о култури“. *Службени гласник РС* 72/09.
7. „Закон о културним добрима“. *Службени гласник РС* 71/94.
8. „Закон о обавезном примерку публикација“. *Службени гласник РС* 52/11.
9. „Закон о старој и реткој библиотечкој грађи“. *Службени гласник РС* 52/11.
10. „Закон о утврђивању надлежности АП Војводине“. *Службени гласник РС* 99/09.

Impact of Legal Regulation on the Development of Library Activities in Serbia

Abstract

Even though the culture is essentially based on freedom, creative work and unconstrained development of human creativity, the indisputable fact is that it could not survive without the appropriate use of state-legal instruments which are in function of its quality development. Thus, the legitimacy of state intervention in the cultural field is required in relation to the cultural heritage, which is necessary to protect as the public good, but also in relation to the cultural and artistic creativity that should be supported and encouraged. The aim of this paper is to highlight the importance of understanding the impact of state and legal instruments on the development of library activities in our country since this can determine not only the general level of legal regulation of culture, but also the level of impact that is achieved in this domain by each of the instruments individually. On this basis, by combining these data it is possible to precisely create policy and potential of future role of the legal regulation in the development of our entire culture, but also in the development of each of its parts, such as the functioning of our library system.

In that way, the system of impact of the law on the culture is set to the position that has enormous possibilities for various forms of incentive activities, which are immensely important for its future general and individual development.

Keywords:

Law, culture, library activities, state and legal instruments, legislative activities, cultural policy, budget financing, privatization, laws, regulations

Примљено: 25. јануар 2012.
Прихваћено за објављивање: 9. фебруар 2012.