

*Жарко Анђелковић*

*Београд*

*Предраг Благојевић*

*Београд*

*Марко Анђелковић Слијепчевић*

*Београд*

## **ПРАВНИ АСПЕКТ УРБАНЕ КУЛТУРЕ У СРБИЈИ**

### **Сажетак**

Имајући у виду значај развоја урбане културе за функционирање опште културе у Србији, потпуно је разумљив интерес државе да својим утицајима омогући услове за суштински напредак ове изузетно важне области функционисања нашег друштва. Правни аспект развоја урбане културе у Србији је заснован пре свега на државно-правном утицају који се остварује на системски уређеним начелима која једна уређена заједница мора кроз примену државно-правних инструмената да спроводи у пракси. Овај утицај се суштински реализује кроз постојање читавог низа правних аката који регулишу ову област и тако стварају одговарајући правни амбијент за развој урбане културе у нашој земљи. У питању је једна изузетно динамична област која своју еластичност заснива на обавези прилагођавања потребама које развој урбане културе од ње захтева. Ту је улога градова подједнако значајна као и улога државе, јер они морају у синергији својих активности, створити најбоље могуће услове за квалитативни напредак ове врсте културе, која свакако у будућности мора бити на много вишем нивоу. У том контексту никако не смемо занемарити ни улогу субјеката у култури који својом енергијом представљају основни ресурс развоја урбане културе и који у складу са својом ефикасношћу, мотивишу

државу да својим инструментима још више учини за даљи развој урбане културе у Србији.

Кључне речи: култура, урбана култура, правни аспект, Србија.

Правна уређеност области културе, а самим тим и урбане културе као њеног значајног дела, представља један неуобичајени аспект посматрања ове изузетно важне области човековог живота, јер се положај културе у контексту њеног позиционирања у правном систему једне државе и утицаја тог система на њен развој, до сада није третирао као тема која заслужује било какву врсту значајније анализе. У том контексту можемо рећи да, иако су неки други утицаји на развој културе, као што су социолошки, културолошки, економски, историјски и т.сл. неспорни, за почетак је потребно барем препознати, ништа мање значајан утицај правне уређености културе на њен развој. Јер, иако урбану културу у суштини творе својим радом и талентом само културни ствараоци, правни систем у коме она функционише има инфраструктурну улогу без које нема ни културног стварања, а самим тим ни културе.

## УРБАНА КУЛТУРА КАО САСТАВНИ ДЕО КУЛТУРЕ

Утврђивање тачног значења појма културе је од изузетног значаја, између осталог и због тога што, као што је неко рекао, у шуми различитих појмова културе и научници постају свесни да овај израз, значећи свашта, долази у опасност да не значи ништа.<sup>1)</sup> С обзиром на заиста широку област коју култура у свом основном значењу покрива, јасно је да је сходно томе и њено прецизно дефинисање подложно различитим утицајима. У том контексту треба рећи да се култура може посматрати са различитих аспеката који у ствари представљају теоријске поставке којима се врши покушај систематизованог третирања ове, изузетно сложене и „неухватљиве за дефинисање“ појаве у друштву. Ти аспекти посматрања појма културе могу бити антрополошки, социолошки, хуманистички, позитивистички, нормативистички, културалистички, функционалистички, натуралистички, историјски, (етнолошки), објективистички, субјективистички, материјалистички духовни и марксистички.

Етимологија појма култура упућује на латински глагол *colere* што значи обрађивати, неговати земљу. Култура спада у ред најопштијих, тако рећи неухватљивих појмова, који се односе на све, а истовремено на ништа појединачно. Она је како то лепо каже Дра-

1) Момир Никић, *Култура и цивилизација*, Београд, 1995, стр. 920.

ган Коковић нешто што прожима све наведене и остале људске делатности.2) Култура се одсликава у обичајима, навикама, религији, уметности... Али, како то Коковић каже, као што је и човек нешто више од скупа различитих делова тела, тако је и култура више од скупа својих уметности, обичаја и религијских веровања.3)

Када је реч о правном аспекту посматрања појма културе, који је неоправдано у сенци претходно набројаних теоријских поставки, без дилеме можемо рећи да је од суштинске важности прецизно утврђивање материје која се на овај начин правно уређује, тј. утврђивање граница у којима се функционално «простире» област културе. Култура, такође, чини један од многобројних фактора који у великој мери утичу на природу политичких система заједно са економском развијеношћу друштва, институционалним оквиром, становништвом, међународним утицајем...<sup>4)</sup> Дакле, када се култура посматра са аспекта права и правне науке, онда можемо рећи да она представља скуп свих облика културног стваралаштва, чије се функционисање заснива на правно уређеним процедурама, које у складу са принципима доступности, функционалности и економичности, обезбеђују слободан развој културних области у једном друштву.

Када је реч о урбаној култури, као делу општег појма културе о коме смо претходно говорили, можемо издвојити дефиницију која је на најједноставнији начин дефинише, *као културу градова*. У том контексту би она представљала опозит култури села, тј. руралној култури. И када се ради о урбаној култури, као и о култури уопште, постоји велики број теоретичара који су се њом бавили. Вебер бавећи се овим проблемом каже да је могуће издвојити пет заједничких елемената који одређују градску заједницу: упориште, тржиште, законе и судски систем, удружења урбаних становника која стварају осећај заједничке сарадње и интереса, и на крају довољна политичка аутономија потребна да се изаберу они који ће управљати градом.<sup>5)</sup> Дејвид Харвеј повезује крупне промене у америчком урбаном животном стилу са урбаном културом развијеног капитализма.<sup>6)</sup> Мануел Кастелс, са друге стране на град гледа као на арену за социјалне конфликти који произилазе из класних по-

2) Драган Коковић, *Заборављена култура*, Нови Сад, Светови, 1993, стр.10.

3) Драган Коковић, *Пукотине културе*, Београд, Просвета, 1997, стр. 14.

4) Миша Стојадиновић, „Изазови политичких система на Балкану”, *Српска политичка мисао*, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 84-85.

5) Max Weber, *The City*, The Free Press, Macmillan Publishing, 1958, стр. 65-91.

6) David Harvey, *Social Justice and the City*, The University of Georgia Press, 1973.

дела унутар капиталистичког друштва.<sup>7)</sup> Љубинко Пушић истиче да разумевање урбане културе као издвојеног сегмента културе у најширем значењу није могуће.<sup>8)</sup>

Иначе је у прошлости однос између културе и града увек по-сматран једнострано: култури је потребан град. Међутим, новији концепт, подразумева обрнуту тезу, да је граду потребна култура.<sup>9)</sup> То практично даје култури једну нову димензију у смислу њеног третирања као једног од важнијих покретача општег развоја градова. Ово је битно истаћи, јер њено схватање у класичном смислу и очекивања која су везана искључиво за њену културолошку улогу, очигледно нису довољна мотивација за адекватно позиционирање културе у приоритетима опште политике развоја наших градова. Поред тога, важно је нагласити да иако урбана култура подразумева постојање урбаног друштва које се природно везује за градске средине, нема јасне корелације између статистичко-демографских и уопште географских одредница једног града са степеном развијености његове урбане културе. То је важно имати у виду јер чињеница да велики број градова сада користи иста оруђа и инструменте за своје стратегијско планирање не мора да значи да је у питању прави избор за сваки град, што имплицира да је неопходно да сваки град познаје своје јаке и слабе тачке када креира своју политику.<sup>10)</sup>

У културолошком и социолошком смислу би се могло још много тога рећи о карактеристикама и специфичностима урбане културе, али нас овде занима правни аспект њеног функционисања. У том смислу ћемо још нагласити огроман значај важности квалитета система у коме функционише култура једног града, као дела општег државно-правног система у коме се спроводи културна политика једне земље.

Када је реч о проблематици која се односи на правни аспект урбане културе у Србији, чини се да је за њено адекватно схватање, неопходно обрадити неколико питања која је, по нашем мишљењу, суштински карактеришу. Прво питање се односи на општу правну уређеност урбане културе у Србији, друго на правну уређеност појединих културних области у Србији које су везане за урбану кул-

7) Manuel Castells, *The Urban Question – A Marxist Approach*, Francois Maspero, 1972.

8) Љубинко Пушић, „Урбана култура: основа одрживе мултикултуралности”, *Социолошка преглед*, бр 1-2/2002, стр. 159.

9) Inez Bogarts, *Investiranje u umetnost i kulturu – javna i kulturna politika*, Beograd, 2002, стр. 149.

10) Ibid., стр. 164.

туру и треће питање које се односи на правну уређеност субјеката у култури који су иначе носиоци развоја наше урбане културе.

## **ОПШТА ПРАВНА УРЕЂЕНОСТ УРБАНЕ КУЛТУРЕ У СРБИЈИ**

Након што смо разјаснили дилеме које се односе на одређена питања везана за проблематику појма опште и урбане културе, потребно је прећи на анализу актуелног позиционирања урбане културе у државно-правном систему Србије. У том контексту је први и основни корак анализа опште правне уређености културе у Србији, која се пре свега односи на позицију коју у том смислу у нашем правном систему заузима Закон о култури Србије. Овај акт заједно са Стратегијом развоја културе у Србији, успостављајући основе система правне регулације културе, истовремено представља неку врсту „устава“ за комплетно правно уређење опште, па тако и за област урбане културе.

Генерално посматрано, по својој правној природи основни закон о култури представља акт који системски регулише основе на којима функционише култура једне земље. Природно је да се то чини на један начелан начин, с обзиром да се регулисање детаља препушта другим законима из области културе као и подзаконским актима који се доносе на основу њих. С обзиром да сви ови акти морају бити у сагласности са основним законом о култури, он има опште прихваћен назив кровни или сводни закон, али нама се чини да је ипак примеренији назив, основни закон из области културе.

Што се тиче примера других правних система, можемо констатовати да већина земаља нема основне законе о култури, већ да су сви прописи који регулишу ову материју разврстани или по културним областима или по одређеним питањима којима се она детаљно регулишу. Поред тога, највећи број земаља и у својим уставима регулише нека најопштија питања из области културе, али у начелној и врло ограниченој форми и можемо констатовати да ту практично нема великих разлика међу државама без обзира на систем њиховог државног уређења.

Оне земље које имају основне законе о култури, у оквиру њих најчешће уређују нека општа питања везана за културни развој, заштиту културне баштине или општи интерес у култури, али оно што је заједничко за све, односи се на принцип начелног уређивања основа културне политике своје земље. Иако сматрамо да је постојање једног таквог акта важан предуслов за адекватно уте-

мељење система развоја културе сваке земље, не постоји доказ који би потврдио да они системи који га немају, због тога имају погрешно конципирану културну политику. Нама се чини да је основни закон о култури потребнији земљама у развоју које тек формулишу основе своје ефикасне и одрживе културне политике, јер им он практично поставља неку врсту координата за одређивање правца у коме треба да се развија њихова култура у неком будућем периоду. У сваком случају сматрамо да је постојање основног акта у култури добар предуслов за адекватно постављање система њене правне регулације и да су оне земље које га имају, уколико је таква акт квалитетно урађен, у позицији да, држећи се темељних поставки које су регулисане у том основном акту, правно регулишу сложу област културе уопште, па тако и урбане културе, на један усаглашен и компатибилан начин.

Што се тиче правног регулисања области културе у Републици Србији, можемо констатовати да она до 2009. године није имала овакву врсту акта у свом систему. Доношењем Закона о култури из 2009. године и Србија је ушла у ред земаља које имају основни закон који на начелан и системски начин регулише област културе.

У сваком случају можемо констатовати да је државно-правни утицај на област урбане културе наше земље најочљивији управо кроз примену Закона о култури Републике Србије, јер су овим актом постављени темељи њеног културног развоја и тако остварена основна улога државе у подршци културном стваралаштву својих културних стваралаца.

Иначе, основне поставке културног развоја Србије, које се регулишу у овом закону, а које су од значаја за развој урбане културе у нашој земљи, односе се на уређивање питања везаних за начела културног развоја, децентрализацију културе, положај мањинске културе и финансирање у култури.

### *Начела културног развоја*

Закон о култури Србије је кроз форму одређивања начела културног развоја, утврдио основне поставке на којима се развија ова област и тако практично извршио директан правни утицај на област културе.<sup>11)</sup> С обзиром да та начела представљају најопштије постављене границе у којима се култура може развијати, тиме су практично одређени и оквири за коришћење правних инструмената у вођењу културне политике Републике Србије и сходно томе квалитета развоја наше урбане културе. С обзиром да је обавеза држа-

11) Закон о култури, чл. 3. (*Службени гласник РС*, 72/09)

ве пре свега да се стара о остваривању општег интереса и о спровођењу културне политике на својој територији, одређивање начела културног развоја представља сигуран пут њеног складног и уједначеног развоја. Што се тиче конкретних начела културног развоја која имају директан утицај на развој урбане културе у Србији, можемо издвојити: аутономију субјеката у култури, отвореност и доступност културних садржаја јавности и грађанима, уважавање културних и демократских вредности европске и националне традиције и разноликости културног израза, демократичност културне политике, као и начело децентрализације у одлучивању, организовању и финансирању културних делатности. Поштовање ових начела у развоју наше културне политике, омогућава се слободан и складан развој урбане културе у Србији.

### *Децентрализација културе*

Једно од најважнијих, а истовремено и најконтраверзнијих питања везаних за систем функционисања области културе код нас, односи се на проблематику њене децентрализације. Иначе, културну политику последње деценије другог миленијума, обележили су процеси који почињу са префиксом „де“ – децентрализација, демократизација, деметрополизација и десекторизација. Када су култура и уметност у питању, то практично значи да су локалне и регионалне власти од државе добиле мандат да самостално доносе сопствене културне стратегије.<sup>12)</sup> Не треба посебно наглашавати да је квалитет процеса децентрализације опште културе наше земље, од пресудног утицаја на развој наше урбане културе.

Иначе, можемо слободно констатовати да је значајна заједничка карактеристика највећег броја развијених земаља, висок степен децентрализације уопште, па сходно томе и децентрализације културе. То практично значи да је надлежност у области финансирања и развоја културних програма и пројеката за један велики део културних активности, пренесена са централних на регионалне и локалне органе власти. За разлику од Србије у већини демократских земаља, регионална и градска управа представљају пресудно административно средиште за одлучивање о врло широком спектру питања везаних, између осталог и за културу.<sup>13)</sup> Сходно томе, можемо констатовати да је Србија у том контексту у значајном заостатку за овим земљама и да је то једно од питања које ће у настав-

12) Весна Ђукић Дојчиновић, *За регионализацију културне политике у Србији*, Београд, 2000, стр. 369.

13) *Ibid.*, стр. 375.

ку реформе система на коме функционише култура, свакако морати приоритетно да се решава.

Имајући ово у виду, јасно је да је први корак у решавању овог проблема везан за решења која нуди Закон о култури Србије, који је у контексту утврђивања основних поставки на којима ће у наредном периоду функционисати наша култура, свој значајан део посветио и питањима њене децентрализације. Тако се већ код одређивања начела на којима се заснива развој културе у Србији, о чему смо већ говорили, наглашава да је то и децентрализација у одлучивању, организовању и финансирању културних делатности. Због тога је овај закон посвећен детаљној регулацији права и обавеза локалне самоуправе у области културе и њиховом односу са централним нивоом. Тако се аутономна покрајина стара о спровођењу културне политике на својој територији, као и уређивању питања од покрајинског значаја у овој области, а све то у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом.<sup>14)</sup> С друге стране, локална самоуправа се брине о задовољавању потреба грађана у култури на својој територији и уређује поједина питања од интереса за своје грађане, такође у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом.<sup>15)</sup> Дакле, локална самоуправа има нешто нижи ниво надлежности у односу на покрајину, јер не води културну политику са свим њеним обележјима, већ се стара о задовољењу културних потреба грађана на својој територији, чиме се наглашава њена локална улога у развоју културе.

Принцип децентрализације је лако уочљив и у области положаја установа културе у нашој земљи, јер и аутономна покрајина и локална самоуправа, могу бити оснивачи ових установа и вршењем оснивачких права значајно утицати на културно стваралаштво на својој територији. Иначе, оне поред финансирања рада и програма установа које су основали, преузимају и друге обавезе, као што је право именовања директора, чланова управног и надзорног одбора. На тај начин оне постају заинтересоване за пословање ових установа и у складу с тим за давање потребног нивоа значаја култури на својој територији. Тако се може рећи да развијеност установа културе чији су оснивачи градови у Србији, представља изузетно важан елемент децентрализације наше културе и конкретан показатељ досадашњег достигнутог нивоа развоја Србије у овом контексту.

14) Закон о култури, чл. 7, *op. cit.*

15) *Ibid.*



Можемо констатовати да је успешност примене концепта децентрализације културе од пресудног значаја за положај урбане културе у свакој земљи. Ситуација у Србији у овом контексту је далеко од идеалне и то не само због недовољног обима надлежности у овој области на локалном нивоу, већ и много више због погрешног односа градске власти према култури на својој територији. Због тога се културни ствараоци природно усмеравају ка централном нивоу власти, јер је ту свест о њеном значају много развијенија што представља много повољнији амбијент за општи културни развој, понекад управо на уштрб развоја урбане културе. Зато је један од најважнијих задатака у наставку реформе културе у Србији, промена овог стања и коначно успостављање односа локалне власти према својој култури, какав постоји у развијеним земљама света. Иначе, један од одговора на питање како регионални и градски органи управе могу да задовоље растуће потребе савременог друштва је сигурно и реформа државне администрације и јавних служби које треба да изнесу нове обавезе које им се у поступку децентрализације намећу. Поред тога, проблем децентрализације и реформе државне администрације је у непосредној вези са реформом институција културе.<sup>16)</sup> Дакле, и кроз комбинацију реформе државне управе и реформе институција културе, могуће је направити значајан искорак у решавању овог проблема, без кога нема даљег развоја урбане културе. Једноставно речено, ако се жели да култура на локалу буде развојна компонента целокупног система, у наредном периоду она не сме бити запостављена и препуштена сама себи и кроз даље реформе мора постепено заузимати позицију која јој неспорно припада, а то је једно од главних улога у општој препознатљивости једне локалне средине.

### *Положај мањинске културе*

Значај мањинске културе за развој урбане културе у нашој земљи је немерљив, јер је једно од њених основних обележја засновано на пуном развоју и поштовању културних разноликости једног града. Што се тиче конкретне позиције Србије у контексту правног положаја мањинске културе, познато је да су на њеној територији одувек живели и припадници других народа, па је због осетљивости ове теме неопходно да се приликом коришћења државно-правних инструмената у процедури регулисања положаја мањинске културе, води рачуна и о неким аспектима који свакако превазилазе и сам значај културе. Исто тако, сама чињеница да је према попису становништва из 2002. године у Србији живело

16) Весна Ђукић Дојчиновић, *op. cit.*, стр. 380.

1.135.393 припадника националних мањина (и то без Косова и Метохије) и да се велики број њих активно бави културом и стваралаштвом, а да је још већи број активних корисника њихових културних услуга, јасно говори колики је значај схватања важности питања заштите мањинске културе у нашој земљи.

Иначе, за остваривање права на неговање културе и традиције националних мањина, од велике су важности одредбе Закона о заштити права и слобода националних мањина, које им гарантују индивидуална и колективна права на основу којих они могу да, кроз избор националних савета, остварују право на самоуправу у области културе, образовања, информисања и службене употребе језика и писма.

С друге стране, Закон о култури Србије уређује положај националних мањина у контексту потврђивања неких права која су везана за њихово равноправно учешће у функционисању културе Републике Србије, наравно превасходно кроз развој културе своје националне мањине. Овај закон је у складу са већ поменутиим Законом о заштити права и слобода националних мањина, овластио националне савете националних мањина да спроводе своје културне политике. Оне то могу чинити тако што у складу са законом, учествују у процесу одлучивања или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, оснивају установе културе и друга правна лица у култури и на неке друге начине директно или индиректно учествују у развоју културе своје националне мањине. Дакле, на овај начин се државно-правним утицајем на област културе, даје могућност слободе развијања културе свих националних мањина у Србији и једино ограничење у томе представљају законски оквири којих се и иначе сви морају држати.

Генерални закључак третирања положаја националних мањина у основном закону који регулише позицију културе у државно-правном систему Србије, јесте везан за чињеницу наглашавања њихових права, јер су припадници националних мањина, као равноправни грађани Србије и ван тога у могућности да уживају сва права као и други њени становници. Тиме је само појачан значај који они имају за развој културе Србије, јер је то у складу са европским тендецијама подржавања свих облика мултукултуралности и развоја културне разноликости. Још ћемо само додати да су ова законска решења свакако у складу са начинима на који се у развијеним земљама третира положај мањинске културе. Тако је кроз утицај државно-правних инструмената у овој области културе наше земље, створена законска претпоставка за њен адекватан развој, али да је након тога неопходно да се кроз практичну примену ових решења и коначно реши ово питање на општеприхватљив начин.

### *Финансирање у култури*

Једно од најважнијих питања вођења културне политике и уопште функционисања система културе, јесте свакако проблематика везана за њено финансирање, што има најдиректније импликације и на развој наше урбане културе. У суштини то се пре свега односи на питање учешћа државе у финансирању културних програма, пројеката, као и установа које се баве културом. Међутим, ова тема је знатно шири од тога, јер укључује и друге аспекте функционисања културе, као што су приватне инвестиције, донаторства, спонзорства, фискалне олакшице за инвестирање у култури, европске предприступне фондове, културне индустрије и т.сл.

Иначе, проблем финансирања у култури се односи и на проблеме које у том контексту имају и сами уметници, имајући у виду чињеницу да слобода уметничког стварања претпоставља материјалну независност. Тренутна ситуација у овој сфери је таква да само један мањи број уметника успева да се ослободи материјалне зависности док велика већина проблем егзистенције решава или практиковањем другог позива или прихватањем услова зависности.<sup>17)</sup>

Што се тиче Закона о култури Србије, он такође посвећује доста простора овим питањима и кроз утицај правних инструмената на ову област културе, успоставља систем, пре свега њеног буџетског финансирања, али и утврђује предуслове за неке друге видове финансирања културе, који нису буџетског карактера.

У сваком случају може се рећи да је финансирање развоја урбане културе један од проблема који ће се свакако морати решавати у склопу опште реформе области културе. Познато је да се у све већем броју земаља, већ увелико проналазе нови извори и начини финансирања културе, који на тај начин треба да смање њено класично буџетско финансирање. То се односи и на земље чији је економски развој на високом нивоу и које имају изузетно развијено тржиште уопште, а самим тим и тржиште културе, што само потврђује тезу да се на овај начин не смањује брига државе за културу, већ напротив, да се она овако много ефикасније брине о њеној будућности. Проналажење нових начина финансирања урбане културе представља један од најважнијих задатака државно-правног утицаја у овој области, али и утицаја свих других субјеката који су заинтересовани за адекватан развој урбане културе код нас. Ту се посебно истиче финансирање културе путем лутријских институција, нови порески закони и политика смањивања ПДВ-а у разним

17) Стеван Мајсторовић, *Култура и демократија*, Београд, 1975, стр. 432.

културним делатностима, партнерство бизниса и културе, као и многи други видови подстицаја за развој ових активности које су у складу са новим технологијама и уопште са новим концептном развоја државе и друштва. Време које је пред нама ће показати на који начин ће урбана култура у Србији реаговати на нове изазове који се пред њом постављају у контексту њеног финансирања, али оно што је за основну тему овог рада важно, јесте чињеница да ће улога државно-правних инструмената као потпора овом процесу, свакако бити од пресудног значаја, и да ће од тога у буквалном смислу, зависити и опстанак и културе уопште, али и урбане културе Србије у будућности.

## **ПРАВНА УРЕЂЕНОСТ ПОЈЕДИНИХ КУЛТУРНИХ ОБЛАСТИ У СРБИЈИ**

Основна претпоставка адекватне правне уређености урбане културе и то у контексту опште поделе културе на одређене области, је доношење добрих и квалитетних правних аката, који својим директним и индиректним утицајем на развој културе, представљају основни предуслов за квалитетно вођење културне политике. Примена два изузетно важна правна акта у области наше културе, као што су Закон о култури и Стратегија развоја културе, јесте изузетно важна, али не и довољна претпоставка за адекватно правно уређење области урбане културе. Постоји и читав низ других правних аката који чине основу легислативног уређења ове области, без којих по нашем мишљењу, нема потенцијала за квалитетан развој било ког аспекта наше културе. То практично значи да се тек кроз адекватну правну уређеност културних области у суштини успоставља систем на коме она функционише, чиме се у ствари успостављају правила игре којих се морају држати сви субјекти који су на било који начин везани за урбану културу. Тако се на најконкретнији начин испољава државно-правни утицај и на развој урбане културе, који у складу са нивоом квалитета правних аката, представља подстицај или кочницу њеног даљег развоја.

Имајући у виду изузетно сложу структуру комплетне мреже правних аката којима се регулише област урбане културе, ради лакшег разумевања система њиховог функционисања, можемо их посматрати кроз њихову вертикалну и хоризонталну поделу.

### *Вертикална подела правних аката*

Вертикална подела правних аката којима се регулише урбана култура се у суштини односи на врсте аката којима се она регулише. Ту се конкретно мисли на њихову поделу на законе, подзаконске и међународне акте, који сваки на свој начин представља значајан правни извор регулисања различитих културних области.

- И поред позиције устава као објективно највишег правног акта у сваком државно-политичком систему, за правно регулисање одређене области живота, у функционалном смислу *закони* свакако представљају најважније правне акте што је случај и у области урбане културе. За њих је због тога предвиђена и посебна процедура доношења, која има за циљ да закони буду квалитетни и ефикасни и као такви применљиви у пракси. Иначе, ова врло компликована процедура траје више месеци, а понекад и више година и због тога се закони не доносе тако често.

- *Подзаконска акта* у култури имају изузетно специфичан значај, јер се њима суштински регулишу најпрактичнији аспекти функционисања културе, што доводи до тога да они представљају тачку најближег додира правних аката са праксом. Закони представљају основ за доношење подзаконских аката, којима се тако врши разрада одређених аспеката који се законима регулишу на општији начин. С обзиром да подзаконске акте доносе Влада, министарства, али и сами градови, логично је и да их има много више од закона и да је с тога изузетно важно да се омогући њихова адекватна доступност директним и индиректним корисницима у пракси, чиме се обезбеђује правна сигурност и у области културе.

- Док су закони најважнији унутрашњи акти, за *међународне акте* можемо рећи да су изузетно важни у контексту универзалности њиховог значења и њихове примене. Основна улога ових аката је да обезбеде превазилажење националних граница као препреке за универзално важење одређених правних аката, што постаје све важнија карактеристика правних система земаља које теже глобализацији као једном општем феномену савременог света. Тешко је очекивати да ће међународни акти једног дана у целини заменити унутрашње, али је свакако реална будућност ових аката у смислу њихове пресудне улоге у стварању јединственог „правног тржишта“ које већ постаје уобичајена пракса у функционисању Европске уније.

### Хоризонтална подела правних аката

Хоризонтална подела правних аката којима се регулише област урбане културе, односи се на акте који на директан начин регулишу ову област и на акте који то чине на индиректан начин.

- Правни акти којима се на *директан начин* регулише област урбане културе у садржинском смислу имају карактеристику да се односе искључиво на неку од области културе, а у формалном смислу, да се налазе у искључивој надлежности министарства надлежног за послове културе, које је поред надлежности за доношење ових аката, уједно надлежно и за надзор у њиховој примени. Ови правни акти могу бити општег карактера, као што су Стратегија развоја културе и основни закон о култури и могу бити појединачног карактера, када се односе на одређену област културе, а када је реч о подзаконским актима, могу се односити на разраду одређених аспеката закона из којих произилазе. У сваком случају, ови акти су од изузетне важности за развој урбане културе и представљају најважнији инструмент државно-правног утицаја на њу.

- Правни акти којима се на *индиректан начин* регулише област урбане културе, представљају специфичан облик њеног правног регулисања, јер поред тога што не регулишу директно материју везану за културу, уједно је за њихово доношење и надзор над применом, овлашћено министарство које није надлежно за област културе.

С обзиром на ширину појма културе теоретски се сваки акт може у некој мери односити и на област културе. Међутим, ми ћемо издвојити акте који, иако индиректно, ипак у значајнијој мери утичу на развој урбане културе, што их издваја од других аката који немају ову карактеристику. То су следећи акти: Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, Закон о локалној самоуправи, Закон о јавним службама, Закон о буџетском систему, Кривични законик, Закон о порезима на имовину, Закон о порезу на доходак грађана, Закон о порезу на добит предузећа, Закон о акцизама, Закон о планирању и изградњи, Закон о националним парковима, Царински закон и Закон о ауторским и сродним правима.

У сваком случају из кратког увида у правне акте који на посредан начин регулишу област урбане културе и тако врше утицај на њен развој, јасно се може уочити да је и сама област опште културе и поред својих евидентних специфичности, ипак функционално заснована на општем правном систему и да се због тога не може посматрати изоловано и ван контекста општег развоја цело-

купне заједнице, који свакако има значајан утицај на појединачни развој урбане културе.

## **ПРАВНА УРЕЂЕНОСТ СУБЈЕКТА У КУЛТУРИ У СРБИЈИ**

Следећа важна тема која се намеће у контексту даље разраде питања правног аспекта урбане културе у Србији, односи се на анализу позиције субјеката у култури по питању њихове правне уређености у нашем државном систему. С обзиром да се квалитативни ефекат правне позиционисаности урбане културе најексплицитније уочава управо у оквиру система функционисања субјеката у култури, непоходно је утврдити јасне корелације у односима и међусобним утицајима између субјеката у култури и њихове правне регулисаности.

Као што је урбана култура у функционалном смислу изузетно широко устројена, јер као што смо видели, у себи обухвата заиста велики број најразличитијих делатности везаних за поједине области културе, можемо констатовати да је њена позиција и у субјективном смислу на сличан начин постављена, јер у себи обухвата широку лепезу појединаца, установа и организација као носилаца свакодневних активности у процесу функционисања урбане културе наше земље.

Субјекти у култури су у складу са својим значајем за развој урбане културе, адекватно позиционирани и у правним актима којима се регулише ова област. Имајући у виду значај квалитета њихове регулације, неопходно је опсервирати и положај субјеката у урбаној култури управо у контексту њиховог правног третирања. Основни акт који регулише ову материју, јесте Закон о култури, који заједно са још неким правним актима, детаљно уређује сва организациона питања која су везане за њихово нормално функционисање. Дакле, у складу са легислативном поделом, субјекте у урбаној култури чине установе у култури, удружења у култури, физичка лица као културни ствараоци и задужбине и фондације. Закон о култури третира као субјекте у култури и привредне субјекте регистроване за културне делатности, као што су биоскопи, издавачке куће, продуцентске куће и т.сл. Ова врста субјеката у култури ће добијати све више на значају, када културна привреда

постане равноправна привредна и културна грана и засебно поље привредне, културне и државне развојне политике.<sup>18)</sup>

### *Установе у култури*

Закон о култури дефинише установе у култури као правна лица која су основана ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе.<sup>19)</sup> Дакле, суштина постојања установа у култури се односи на њихову обавезу задовољења потреба грађана у области културе, чиме се практично прецизира и усмерава њихова активност која је у том контексту и законски устројена.

- Што се тиче питања везаних за оснивање установа у култури, законски је регулисано пре свега питање субјектата који су власни за њихово оснивање. За наше законодавство је карактеристично постојање либералног система оснивања установа у култури, јер оснивачи могу бити Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и друга правна или физичка лица.<sup>20)</sup> То суштински значи да нема законских ограничења за овлашћена лица, чиме је држава свој интерес за оснивање што већег броја установа у култури практично материјализовала кроз овако постављен либерални систем оснивања установа. Истовремено је на овај начин системски омогућен адекватан развој и урбане културе на нивоу наших градова.

- Питање нивоа на коме се могу оснивати ови субјекти културе је у директној вези са овлашћеним лицима која их могу основати. Прецизније речено, када су у питању установе у култури јавног карактера, оне могу бити осниване на републичком, покрајинском и локалном нивоу, док с друге стране, када је реч о приватним установама у култури, ово питање има сасвим другу димензију и директно зависи од амбиција оснивача и пословних планова за развој установа које су основале. Чини се да је и у овом домену коришћења инструмената у вођењу културне политике, улога државе усмерена ка стварању повољног правног амбијента за развој установа у култури, који је уједно и основа општег развоја урбане културе у нашој земљи. За закон о култури можемо рећи да је усаглашен са овим тенденцијама, јер он не ствара препреке које би ометале

18) Весна Ђукић Дојчиновић, *За регионализацију културне политике у Србији*, Београд, 2000, стр. 380.

19) Закон о култури, чл. 22, *op. cit.*

20) *Ibid.*, чл. 23.



ове процесе, чиме се уједно омогућава стварање система по коме ће менаџерске способности руководиоца установа бити основни репер њихове позиционираниости на културном тржишту. У том контексту је такође неопходно и стварање правних предуслова за даље јачање капацитета установа у правцу развоја културних индустрија, без којих нема ни могућности за адекватан развој урбане културе у блиској будућности.

Једини изузетак од овог либерално тржишног система у домену организације ових субјеката културе, представља могућност постојања установа у култури од националног значаја, које се иначе приоритетно финансирају из буџета, што је изузетна привилегија за исте.

### *Удружења у култури*

Ова врста удружења грађана представља још један организациони облик субјеката у култури који има одређене карактеристике које га чине специфичним у односу на друге субјекте и који на свој начин доприносе развоју урбане културе у Србији. Иначе, држава користећи своје правне инструменте, врши утицај у овом домену развоја културе тако што кроз постојање оваквих удружења, омогућава релаксацију опште позиције културних стваралаца, који тако могу на организованији и ефикаснији начин да решавају свакодневне проблеме које имају у обављању својих активности у култури или просто речено да ефикасније штите своја права и у развоју културних активности на нивоу градова.

Правни основ за стварање система у коме могу функционисати ови субјекти у култури, представљају Закон о удружењима, који регулише општа питања везана за положај удружења, као и Закон о култури, који заједно са подзаконским актима који произилазе из њега, највише простора посвећује питањима везаним за статус репрезентативности удружења у култури. У том контексту Закон о култури има једну упућујућу норму, по којој се уметници, сарадници, односно стручњаци у култури могу удруживати у удружења сагласно прописима о удруживању грађана.<sup>21)</sup> Тај пропис јесте поменути Закон о удружењима, који дефинише удружења као добровољне, невладине и недобитне организације, које су засноване на слободи удруживања више физичких или правних лица, основаних ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који није забрањен Уставом или законом.<sup>22)</sup> Сходно томе, можемо рећи да када је реч о удружењима у

21) Закон о култури, чл. 55, *op. cit.*

22) Закон о удружењима, чл. 2. (*Службени гласник РС*, 51/09)

култури, онда се ови циљеви и интереси односе на област културе. И сва остала питања везана за рад удружења у култури, као што су оснивање и назив, чланство и органи, упис у регистар, стицање имовине и т.сл. регулишу се Законом о удружењима.

### *Физичка лица као културни ствараоци*

Положај физичких лица као културних ствараоца јесте свакако једно од централних питања културне политике сваке земље, јер управо њихов положај представља јасан индикатор ефеката успешно или неуспешно постављеног система државно-правног утицаја на развој наше урбане културе. Поред тога, не треба посебно наглашавати, да су управо културни ствараоци основни носиоци развоја урбане културе, чији је квалитет у директној корелацији са квалитетом функционисања ове врсте субјеката културе.

Правно уређење позиције културних стваралаца, заснива се пре свега на Закону о култури, али и на низу других законских и подзаконских аката који су на директан или индиректан начин везани за урбану културу и који регулишу одређене сфере функционисања културних ствараоца. У складу с тим, можемо рећи да се ови субјекти у култури деле на уметнике, стручњаке у култури, сараднике у култури и извођаче културних програма. Поред тога, додаћемо још две подврсте поменутих субјеката у култури који имају префикс «слободни» и «истакнути» што представља изузетно значајно обележје ових субјеката које им, сходно томе, обезбеђује одређене државне привилегије које релаксирају амбијент за њихову стваралачку енергију.

### *Аматерско стваралаштво у култури*

Аматерско културно и уметничко стваралаштво обухвата активности лица или групе лица која се без материјалне надокнаде баве стварањем или извођењем дела из области културне и уметничке делатности.<sup>23)</sup> Због свог изузетног значаја за развој урбане културе у Србији, аматеризам је своје правно утемељење нашао пре свега у основном закону о култури и тиме заузео ону позицију у културном систему Србије коју по свом значају свакако заслужује. Постоје мишљења да би историја српске културе била другачија, што значи сиромашнија, ако бисмо изоставили културни аматеризам, јер је учешће аматера у укупном културним достигнућима Србије, веома значајно.<sup>24)</sup> Поред закона из области културе, за ову

23) Закон о култури, чл. 72, оп. cit.

24) Василије Тапушковић, „Аматеризам у култури”, *Историја српске културе*, Београд, 1994, стр. 387.

област су значајани и прописи који регулишу удруживање грађана, јер је управо у складу са њима, дозвољено удруживање лица и група у аматерска културно-уметничка друштва и њихове савезе. Ово је значајно због тога што тако створена удружења истовремено стичу статус субјекта у култури у складу са њиховом легислативном поделом. У том контексту можемо рећи да су аматерска удружења у култури, субјекти у култури који се без материјалне надокнаде баве стварањем или извођењем дела из области културне и уметничке делатности.

Иначе, аматерско стваралаштво има изузетно дугу традицију и велики значај у Србији, јер окупља велики број, како активних учесника у раду аматерских удружења, тако и љубитеља ове врсте уметности. Овај облик уметничког стваралаштва у Србији, добија посебан третман када се има у виду његов двоструки значај за општи развој друштва. Наиме, с једне стране њиме се подстиче широка социјална кохезија и самим тим интеркултурална сарадња међу народима у земљи и региону, а с друге стране, њиме се на најконсекветнији чува традиција народног стваралаштва и врши њена презентација заинтересованој јавности. Овакав дихотомни карактер аматерског стваралаштва, чини га културним благом Србије, које сходно томе захтева и адекватно третирање у склопу општег државно-правног утицаја на област развоја урбане културе.

У том контексту, Закон о култури подстицање аматерског културног и уметничког стваралаштва третира као општи интерес у култури, чиме је правно утемељена обавеза државе да различитим расположивим мерама и активностима допринеси побољшању овог вида стваралаштва. Међутим, поред републичког, постоји јасно утемељена обавеза усмерена ка развоју аматерског стваралаштва и на градском нивоу. Наиме, културно-уметничка друштва, као најеклатантнији пример аматеризма у култури, могу се удруживати у савезе на нивоу више општина, града, Покрајине и Републике, а све то ради остваривања система такмичења у аматерским програмима, едукације и програма развоја аматеризма сходно одредбама закона. У том контексту јединице локалне самоуправе имају обавезу обезбеђивања просторних услова за рад аматерских културно-уметничких друштава, односно савеза и аматерских група који реализују аматерске културне програме. Поред тога локална самоуправа обезбеђују и средства за реализовање програма који су од локалног и регионалног значаја.<sup>25)</sup> На овај начин, чини се да је извршен адекватни државно-правни утицај на развој аматеризма у култури Србије, који представља добру основу за његово успешно позиционирање у систему општег развоја наше урбане културе.

25) Ibid., чл. 72.

**Zarko Andjelkovic, Predrag Blagojevic,  
Marko Andjelkovic Slijepcevic**

## **THE LEGAL ASPECT OF URBAN CULTURE IN SERBIA**

### **Summary**

Considering the significance of the urban culture development for the Serbian culture in general, the interest of the state to ensure the ground for the actual development of this important social segment is utterly understandable. The legal aspect of the development of urban culture in Serbia is founded primarily on the influence of the state and its laws realized through the system of established principles what every developed society must to implement by actual public and legal instruments. This influence is achieved through a whole set of legal acts regulating this field and creating the proper legal background for the development of urban culture in Serbia. This is a very dynamic area whose flexibility is based on adjusting the needs of the urban cultural development.

The role of cities and towns is equally important as the role of the state, since they have to create the best possible conditions for the high-quality development of its culture through the synergy of its activities; therefore, in the future this role must be on a higher level. In this context, we shouldn't underestimate the role of entities and persons whose energy and efficiency are fundamental resources for the urban cultural development, and also motivating the state to use its instruments for the further development of the urban culture in Serbia.

Key words: Culture, Urbane Culture, Legal Aspect, Serbia.

### **ЛИТЕРАТУРА**

- Василије Тапушковић, „Аматеризам у култури”, *Историја српске културе*, Београд, 1994.
- Весна Ђукић Дојчиновић, *За регионализацију културне политике у Србији*, Београд, 2000.
- Inez Vogarts, *Investiranje u umetnost i kulturu – javna i kulturna politika*, Београд, 2002.
- Коковић Драган, *Заборављена култура*, Нови Сад, Светови, 1993.
- Коковић Драган, *Пукотине културе*, Београд, Просвета, 1997.
- Пушић Љубинко, „Урбана Култура: основа одрживе мултикултуралности”, *Социолошки преглед*, 1-2/2002.
- Момир Никић, *Култура и цивилизација*, Београд, 1995.
- Стеван Мајсторовић, *Култура и демократија*, Београд, 1975.

- Стојадиновић Миша, „Изазови политичких система на Балкану”, *Српска политичка мисао*, 2/2010, Институт за политичке студије, Београд.
- Harvey David, *Social Justice and the City*, The University of Georgia Press, 1973.
- Castells Manuel, *The Urban Question – A Marxist Approach*, Francois Maspero, 1972.
- Cooke Philip, „Modern Urban Theory in Question”, *Transaction of the Institute of British Geographers*, New Series, Blackwell Publishing, 3/1990.
- Закон о култури, чл. 3. (*Службени гласник РС*, 72/09)
- Закон о удружењима, чл. 2. (*Службени гласник РС*, 51/09)
- Weber Max, *The City*, The Free Press, Macmillan Publishing, 1958.

## Resume

Legal regulation of culture represents extremely important area of human life. This aspect is especially important if we underlain the fact that this problem has not been significantly studied in social sciences. The legal regulation of culture certainly has no less significant impact on the cultural development compared with for example sociological, economic, or historical. This is the fact that all scholars should be aware when they studied this phenomenon.

The legal system in which culture operates has very important infrastructural role which is necessary for cultural development. Culture is also one of the many factors that significantly influence on the nature of political systems. It represents the set of all forms of cultural developments. They all are relied on legally regulated procedures, which are very important for providing of free cultural development of all social spheres.

Urban culture is an important element of culture. The role of urban culture is equally important as any other aspects of culture. The legal aspect of the development of urban culture in Serbia is founded primarily on the influence of the state and its laws realized through the system of established principles. This is a very dynamic area that deserves to be detaly studied by many social sciencies.

---

\* Овај рад је примљен 13. маја 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 20. јуна 2011. године.

