

Ана Стојановић

Дигиталне технологије и правни оквир културне политике у Србији¹

351.853(497.11)

930.85:004.9(497.11)

DOI [10.18485/fdu_dhkum.2021.ch3](https://doi.org/10.18485/fdu_dhkum.2021.ch3)

Увод

Културна политика је пред континуираним изазовима прилагођавања променама генерисаним појавом и развојем дигиталних технологија. Са појавом електронских докумената настали су нови видови документарне грађе, књига у физичком облику добила је варијанту у електронском, такође и фотографија, као и нове форме „установа културе“ које подразумевају постојање само у електронском облику (нпр. сајбер – музеј). Савремене технологије се користе у креативним процесима (дигитална уметност) и јесу неизмеран извор иновативности и креативности. Такође, ИКТ су установама културе омогућиле живот и у виртуелној сфери (виртуелни музеј, поставка, виртуелна/дигитална библиотека, електронска књига / публикација) и омогућиле доступност збирки и грађе и информација много ширем кругу. За овај „двоструки“ живот установа културе неопходна је техничка опрема (компјутери, сервери, скенери, интернет) у функцији евидентирања, чувања и заштите грађе, и презентације рада у виртуелном свету и онлајн комуникације (сајтови, друштвене мреже, дигитализација грађе). Међутим, будући да рапидни развој ИКТ поставља услов континуираног

1 Текст је писан током 2019. године те не обухвата информације о могућим променама у законодавству након тога.

осавремењавања и нове изазове, опремање није коначан процес, већ сасвим супротно.

Све новине које доносе ИКТ културна политика треба да најпре испрати, а потом и реагује на њих применом одговарајућих инструмената и мера. Један од начина да употребу ИКТ учини легитимним, озваничи их, именује и терминолошки одреди јесте правни оквир.

Претпоставка изградње новог модела културне политике у Србији после 2000. године било је успостављање савременог правног оквира који ће поставити базу демократски оријентисаној културној политици, одражавајући интересе њених актера. Међутим, опредељеност доносилаца одлука за спровођење регулаторне реформе није било видљиво када је културна политика у питању.² Године које су уследиле показале спорост у променама закона који регулишу различите културне делатности. Најупечатљивији пример је да је општи Закон о култури усвојен тек 2009. године (Сл. гласник РС, бр. 72/09), а ступио на снагу наредне године. Њиме је „подстицање примене нових технологија у култури, нарочито информационих технологија и дигитализације“ дефинисано као општи интерес у култури. Када је реч о законима који уређују појединачне области, библиотечка и кинематографска делатност добијају тек 2011.

2 Према Стратегији регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године (Сл. гласник РС, бр. 8/2016), регулаторна реформа као „процес усклађивања поступака припреме, израде, доношења и примене прописа са интересима грађана и привредних субјеката, и то у циљу достизања квалитетних прописа израђених на бази веродостојних података и чињеница уз адекватан консултативни процес који ће омогућити пружање квалитетних услуга грађанима и привреди“ је, континуирано спровођена од 2003. године, када се први пут уводи законодавна техника *анализе ефикасиа пројиса*, при чему је Стратегија регулаторне реформе за период 2008–2011. године, био први документ јавне политике Владе у области реформе регулаторног оквира, док је друга донета за период 2016–2020. године.

године нове законе у којима је улога ИКТ експлицитна. Примера ради, библиотеке су добиле савремене законе према којима се библиотечка делатност умногоме ослања на ИКТ, а потом су усвојени подзаконски акти чиме је омогућено успостављање јединственог библиотечно – информационог система са узајамном каталогизацијом, библиографско – каталошком базом података COBIB и локалним базама података библиотека³ и повезивање библиотека у функционалну мрежу.

Супротно, област културног наслеђа, све до краја 2019. године није добила нов(е) закон(е). Важећи Закон о културним добрима (Сл. гласник РС, бр. 71/94), који уређује рад музеја, архива, завода за заштиту споменика културе, датира из 1994. године, дакле из времена када је развој ИКТ био у зачетку. Иза усвајања нових закона у области културног наслеђа после 2000. године стоји више иницијатива, али је индикативно да су све оне до краја 2019. године остале само покушаји. Такође, ни иницијатива да се креира Стратегија дигитализације културног наслеђа 2007/8. године није резултирала успехом, као што није уродило плодом ни неколико покушаја да се усвоји национална стратегија развоја културе. То је за последицу имало непостојање континуитета културне политике, тако да се и питање примене ИКТ као приоритета културне политике мењало са променама сазива министарства надлежног за културу. После периода када је интензивирано доношење закона и пратећих подзаконских аката који уводе ИКТ, тек 2016. године дигитализација поново долази у фокус Министарства културе и информисања и оно оснива Комисију за дигитализацију. У оквиру те Комисије је формирана радна група која је требало да изради Смернице за дигитализацију културног наслеђа Републике Србије, али их није израдила. Тада је ово министарство установило конкурс у области дигитализације културног наслеђа, кроз који су подржавани пројекти дигитализације, упркос чињеници да за њу нису претходно израђени стандарди и/или правилници којима би се утврдили сви неопходни предуслови и начин на који се она изводи. То је коначно учињено 2017.

3 <https://sr.cobiss.net/cobiss.htm>, приступљено 19.02.2020.

године усвајањем Смерница за дигитализацију културног наслеђа (Министарство културе и информисања, 2017) и Правилника о ближим условима за дигитализацију културног наслеђа, наредне године (Сл. гласник РС, бр. 76/18), што се сагледава у контексту укупних приоритета Владе Републике Србије.

Да су установе културе веома брзо препознале нужност укључивања савремених технологија као важних алата за рад, те потребу за координисаним приступом дигитализацији културног наслеђа, говори иницијатива потекла од неколико републичких установа културе и научних и високошколских установа окупљених око Националног центра за дигитализацију 2003. године (Butigan-Vučaj, 2010). Поједине установе културе су, у ишчекивању правних аката који ће испратити корак с временом и дефинисати улогу ИКТ у делатности културног наслеђа, запуштале базичне обавезе попут вођења регистара у области културног наслеђа, и нису користиле могућности интернета да културно наслеђе учине доступне стручној и широј јавности. С друге стране, постоје и оне које су се технички – технолошки опремале и ИКТ користиле за обраду, евидентирање и дигитализацију грађе и збирки. Будући да дигитализација није била ближе дефинисана, нити је била законска обавеза, томе су приступиле користећи различите софтвере и начине на које ће грађу и збирке учинити доступним. То је истовремено представљало и значајан искорак у раду и проблем, јер све те иницијативе нису подлегле стандардизацији. Некоординисан приступ у дигитализацији грађе и самосталне иницијативе направили су, не само разлике међу различитим врстама установа, већ и у оквиру истих⁴, и резултирали недовољном умреженошћу установа заштите. То илуструје коментар у вези са стањем у архивској делатности: „Наша струка делује као оркестар без диригента, без јасно постављених циљева и смерница за будућност“ (Цветковић, 2010:79).

О незадовољству стањем у области заштите културног наслеђа говоре и мишљења представника архива, завода за

4 Пример јесу заводи за заштиту споменика културе (Стојановић и Вукановић, 2014: 60).

заштиту споменика културе и музеја, која су изнедрили групни интервјуи организовани за потребе неколико истраживања Завода за проучавање културног развика (Стојановић и Вукановић, 2014; Вукановић и Стојановић, 2018, и др.⁵). Они су то незадовољавајуће стање довели у директну везу са недостацима правног оквира у области културног наслеђа. Њихово мишљење је одразило консензус у вези са потребом доношења нове законске регулативе у области културног наслеђа, сматрајући да су многа законска решења застарела и да је потребно законе ускладити са савременим тренутком. Ова констатација се односи и на примену ИКТ у њиховом раду, те на недостатак правне основе да се уз помоћ ИКТ воде регистри грађе и централни регистри, штити, чува, презентује и интерпретира културно наслеђе. Чак су сматрали да би организована примена ИКТ била решење проблема гомилања документације и недостатка просторних капацитета за њен смештај (Стојановић и Вукановић, 2014:63).

Оба нацрта закона у области архивске делатности (из 2014. и 2018.) потребу за укључивањем ИКТ у правни оквир културног наслеђа експлицитно образлажу тиме што Закон о културним добрима (Сл. гласник РС, бр. 71/94) „не може да испрати друштвено – економске промене, промену правног система, информатичку револуцију“ због чега не уређује важна питања која се односе на архивску грађу у електронском облику и обавезе стваралаца електронских докумената. Затим, сугеришу како се њиме „није уредила материја која се односи на електронски документ, од његовог стварања до коначног архивирања у установама заштите, као што се није решила ни стандардизација у области информационог система са становишта захтева за управљање документима, при чему је потребно имати у виду проблем ограничене трајности медија

5 Студија *Очување нејокрејној културној наслеђа: стање и перспективе на локалном нивоу* чији су аутори Вукановић, Стојановић, Милосављевић и Кнежевић 2015. године, настала у сарадњи Завода за проучавање културног развика и Сталне конференције градова и општина, није објављена.

за чување, различитост формата докумената, рапидно застаревање хардвера и непрестани развој апликација потребних за њихову читљивост, као и константну еволуцију технологије“.⁶

Истраживање *Култура и закони – о актиерима ујрављања и културном наслеђу* Завода за проучавање културног развоја (Вукановић и Стојановић, 2018), које се бавило односом културе и права, поставило је питање да ли су закони мењали стварност или су пратиоци друштвених промена у некадашњој СФРЈ. Сагледавање овог односа кроз анализу закона послератне Југославије и тиме Србије, све до данашњих дана, дало је одговор на ово питање – да је право заправо било пратилац друштвених промена, на шта је указала њихова садржина, као и бројност закона и подзаконских аката и динамика којом су они подвргавани изменама и допунама (ибид.). Слично питање би се могло поставити и у контексту уласка ИКТ у правни оквир културне политике и колико их је (не)ажурно на тај начин испратила стварајући плодно тло за примену нових технологија у домену културних делатности и тиме њихов развој.

Теоријско-испиривачки оквир

У контексту циклуса јавне практичне политике (*policy cycle*) (Jang i Kvin, 2004:12), легислатива чини интегрални део њене концептуализације, док евалуација представља завршни корак када се процењује углавном њена ефикасност и ефективност. У развијеним државама где преовлађује владавина права немогуће је раздвојити законе и јавну практичну политику (*law and policy*), јер је свака практична политика утемељена на законодавству и подређена је законима (Sheppard, 2012:1). Стога и мишљење да не постоје основне разлике између евалуације легислативе и евалуације јавне практичне политике (Mader, 2001:123).

6 Идентично образложење стоји у Нацрту Закона о архивској грађи и архивској служби из 2014. и Нацрту Закона о архивској грађи и архивској делатности из 2018. године.

Према Керол Вајс (Carol Weiss), евалуација представља систематску процену рада и / или резултата програма или јавне практичне политике, у односу на скуп експлицитних и имплицитних стандарда, која служи унапређењу програма или јавне практичне политике (Weiss, 1998:4). Од када је евалуација ушла у праксу јавних практичних политика, развијала се њена методологија у настојањима да резултати евалуације имају што већи утицај на креирање јавних практичних политика, и тиме планирање и одлучивање утемеље на чињеницама (*evidence-based approach*). Процес евалуације обично подразумева одређивање стандарда вредновања заслуга, значаја или вредност (*merit, worth, or value*); затим испитивање учинка онога што се евалуира у односу на стандарде; потом, интеграцију или синтезу резултата како би се сачинила укупна евалуација или скуп повезаних евалуација (Scriven, 1991:139). Унапред успостављени индикатори – мерљиви или материјални/конкретни показатељи, чине основу за процену онога шта се евалуира.

И евалуација и правни оквир доприносе решавању проблема практичне политике – прва идентификује слабости, неправилности одступања и тиме усмерава будуће одлуке ка решавању проблема, а други нормира права и обавезе актера, правно утемељује одлуке и представља основу за одлучивање заједно са полиси документима (*policy documents*). Њена примена у јавним практичним политикама суштински треба да омогући и допринесе одговорном управљању, те одлучивање учини што ближим концепту „Добре управе“ како би било: ефективно, ефикасно, одговорно, респонсивно (да узима у обзир потребе друштва), транспарентно, у складу с владавином права, праведно и инклузивно према јавности и корисницима, тј. свима онима на које се њихове одлуке и поступци односе⁷.

Иако моћан инструмент, закони могу да имају недостатке и стога не морају нужно да произведу жељени резултат. Због тога, расте интересовање за евалуацијом легислативе у различитим стадијумима њихове имплементације, а све у циљу да

7 <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, приступљено 12.02.2012.

законодавци добију повратне информације о ефектима легислативе (да ли постиже циљеве), њене ефикасности (који су трошкови у односу на добробити), релевантности / значају (да ли одговара на потребе различитих актера / стејкхолдера), кохерентности (колико добро функционише са осталим акцијама)⁸, да би на основу добијених резултата одлучили да ли да усвоје нови закон, измене постојећи, да наставе да га примењују или пак укину (Haarhuis and Niemeijer, 2009:407). Такође, и у фази припреме закона, у циљу смањења ризика од нежељених ефеката, у различитим областима јавних практичних политика се све учесталије практикује процена утицаја регулативе (*Regulatory Impact Assessment – RIA*), као инструмент за систематску и обавезну процену примарне и секундарне легислативе за појединачну област, као и њеног утицаја на различите стејкхолдере и на друге области (Dunlop and Radaelli, 2017:4). Евалуација легислативе углавном потиче из правних наука и налазимо је у радовима Мадера (Mader, 2001), Карпена (Karpen, 2002), Шефера (Schäffer, 2005, 2007), Бусмана (Bussmann, 2010), ван Акена (Van Aeken, 2011) и многих других. Социолози права наглашавају важност друштвеног контекста у процени (не)ефикасности закона, а контекст подразумева различите факторе унутар којих се дати закон примењује, и који могу да утичу на жељене исходе (*chains of events*) и остварење циљева (Haarhuis and Niemeijer, 2009: 408). У том смислу исходи не представљају само резултате закона као таквих, већ су и производи њиховог друштвеног, економског или културног контекста (Haarhuis and Niemeijer, 2009: 406).

У теорији културне политике, законско-нормативно регулисање припада групи правно-политичких инструмената културне политике (Dragičević-Šešić i Stojković, 2007; Ђукић, 2012), утемељује примену осталих инструмената, и даје вредносни оквир културној политици. Евалуација, као организациони инструмент, управо може да покаже како се њихова примена

8 Ово су неки од критеријума према којима се руководи ЕУ приликом процене закона, практичних политика или финансираних програма https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en, приступљено 21.10.2020.

одражава на ефикасност и ефективност културне политике у целисти или неке њене области, програма и акција, и на актере културне политике. Од када је ушла у област културне политике, континуирано се улажу напори ка изналажењу што бољег, адекватнијег приступа за евалуацију, и то се чини на различитим нивоима културне политике, од транснационалног и наднационалног до локалног. На транснационалном нивоу, УНЕСКО је ангажован на развоју методологије и индикатора евалуације и културне статистике, док је Савет Европе на наднационалном нивоу пружио кључан допринос развоју методологије евалуације, и настоји да у земљама својим чланицама, и државама кандидатима за прикључење ЕУ, промовише и развија евалуациони начин размишљања и културу евалуације (Стојановић, 2016: 207). Ипак, и поред тих настојања, не постоји установљен, тј. заједнички модел / оквир за њихову евалуацију (Kleberg and Schultz, 2015:25). Развоју методологије евалуације у раној фази допринос су дали, између осталих, Горан Нилоф (Goran Nylof), Џон Мајерскоф (John Myerscough) и Роберт Вангерме (Robert Wangermee), експерти који су били укључени у израду евалуационих извештаја националних културних политика у оквиру програма Савета Европе *National Cultural Policy Review* (Kleberg, 2002). У погледу дефинисања индикатора за евалуацију културне политике још увек нема консензуса, а њихова примена зависи од случаја до случаја и зависи од избора методологије евалуације. Данђело и Весперини међу индикаторе који могу да се примене на различитим нивоима културних политика предложили су институционалне ресурсе у које су укључили административно – нормативне мере: законе, декрете или регулативе које утичу на културне активности (D'Angelo and Vesperini, 1999:43–44).

Поред доприноса развоју евалуацији културних политика кроз горенаведени програм, Савет Европе је допринос дао и кроз пројекат *Compendium of Cultural Policies & Trends*⁹, у оквиру кога је настала база података и информација о националним

9 Пројекат је покренут у сарадњи са Центром за компаративна истраживања у култури (Comparative Cultural Research – ERICarts).

културним политикама која се редовно ажурира. Једно од тематских поглавља у оквиру националног профила сваке државе посвећено је законодавству (Law and legislation) које садржи преглед правног система држава у области културне политике укључујући и одредбе закона из других области који утичу на културу.

Још раних деведесетих година прошлог века међународна стручна заједница је скренула пажњу на брз развој ИКТ и значај који ће имати у скорој будућности. Документа Савета Европе и УНЕСКО-а заснивају се управо на признавању значаја и широке употребе ИКТ у различитим доменима, акцентујући предности и истовремено указујући на њихове недостатке. Примера ради, у Препоруци Р (95) 3 Министарског комитета земљама чланицама о усклађивању метода и система документације о историјским грађевинама и споменицима архитектонског наслеђа¹⁰ каже се да се оне доносе како би се ИКТ искористиле у функцији идентификације и евидентирања наслеђа и комуникације и размене информација између европских земаља, уз запажање да би брзе промене на пољу технологије могле да изазову проблеме у комуникацији између корисника различитих система (MNEMOSYNE, 2004: 99). На могуће проблеме су указале и Смернице за израду инвентара и документације у области културног наслеђа Савета Европе (MNEMOSYNE, 2004). Према њима, информације се могу чувати у електронском облику или на папиру, и не прописују стриктно хардвер и софтвер неопходан за обраду података, али скрећу пажњу да треба имати у виду када се наручују нове технологије, јер „управо на том пољу може доћи до непотребног трошења времена и новца“ (MNEMOSYNE, 2004: 294–298).

10 Усвојена од стране Министарског комитета 11. јануара 1995. године на 525. заседању заменика министара (Recommendation No. R (95) 3 of the Committee of Ministers to member states on co-ordinating documentation methods and systems related to historic buildings and monuments of the architectural heritage, Rec(95)3 11/01/1995)

УНЕСКО је почетком новог миленијума поставио питање чувања дигитализованог наслеђа и 2003. године донео Повељу о чувању дигиталног наслеђа (*Charter on the Preservation of Digital Heritage*). У њој се као фактори ризика за његов губитак / нестајање виде: брзо застаревање хардвера и софтвера, несигурности у погледу ресурса, одговорности и метода одржавања и чувања, као и непостојање подржавајућег законодавства. С тим у вези подстиче државе да предузму правне мере за очување дигиталног наслеђа (чл. 4).

У оквиру праћења напретка примене УНЕСКО Конвенције о заштити и унапређењу разноликости културних израза (2005) и у ту сврху оквира за мониторинг (*monitoring framework*) утицаја ИКТ на разноликост културних израза, међу три кључна индикатора налази се легислатива као основа практичне политике и посебних мера у њој (Anheier, 2015:34). У односу на циљеве Конвенције, успостављене су области за праћење међу њима и област дигитално окружење (*Digital environment*). У вези са проценом утицаја ИКТ на разноликост културних израза, један од индикатора јесте *правна основа за универзални приступ интернету* (Kulesz, 2015:86; Anheier, 2015:37). Према Оквиру за индикаторе у области културе и демократије (Hertie School of Governance, *Indicator Framework on Culture and Democracy – IFCD, Policy maker’s Guidebook – Appendix: Detailed Information on Components and Indicators*, 2017) у оквиру компоненте *Културна партиципација* један од индикатора јесте онлајн културна партиципација (*Online Cultural Participation*) што се односи на: посете музејским вебсајтовима, читање културних блогова, онлајн наручивање културних производа и коришћење различитих садржаја.

ИКТ у правном оквиру културних делатности

Правни оквир културне политике треба да омогући заштиту људских права, и њихову практичну реализацију, а међу

њима и право на културу и у оквиру њега право на учешће у културном животу и самим тим право на културно наслеђе. С обзиром да ИКТ проширују могућност приступа омогућавајући онлајн доступност уметничким и културним садржајима, информацијама о култури и културном наслеђу, правни оквир треба да уреди и примену ИКТ. Одговор на питање како је културна политика одговорила на изазове које је поставио развој ИКТ, може дати анализа садржаја правног оквира у погледу термилошке заступљености појмова који се на њих односе, попут: компјутер, електронски, онлајн, Интернет, дигитално – дигитализација, информациони.

Правни оквир културне политике укључује највиши државни акт – Устав (Сл. гласник РС, бр. 98/06), чија је основна претпоставка владавина права која почива на неotuђивим људским правима (чл. 3, ст. 1) и у том смислу, на општи начин у виду принципа гарантује слободу изражавања у културном и уметничком стваралаштву. Кључни део правног оквира чине 12 закона и 42 подзаконска акта¹¹. Како део правног оквира чине ратификоване конвенције релевантних међународних организација (Уједињене нације, УНЕСКО, Савет Европе) које имају законодавну снагу¹², треба поменути да је међу документима које је Србија, као самостална држава ратификовала, и УНЕСКО Конвенција о заштити и унапређењу разноликости културних израза (2005) која користи термине ИКТ и нове технологије. Број закона који се односе на културне делатности укључујући и општи Закон о култури је седам, док је 29 подзаконских аката који их ближе уређују и сви они да-

11 Списак закона и прописа у области културе доступан на сајту Министарства културе и информисања <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/propisi-iz-oblasti-kulture/strana/1>, приступљено 01.07.2019.

12 Потписавши их, државе су се обавезале да примењују њихове одредбе и с њима хармонизују своја законодавства. С друге стране, препоруке и резолуције нису обавезујуће, могу да буду од значаја и утицаја за национална законодавства, или се од влада држава чланица може захтевати да поступају у складу с њима (MNEMOSYNE: 2004, 160).

тирају из периода од 1994. године до 2016. године¹³. Културне делатности које су посебно уређене законима јесу: делатности заштите покретног и непокретног културног наслеђа, библиотека – информациона делатност, издавачка делатност и кинематографија.

Најстарији међу законима је Закон о културним добрима из 1994. године (Сл. гласник РС, бр. 71/94) који регулише рад музеја, завода за заштиту споменика културе и архива¹⁴. Овај закон уважава појаву „нове“ врсте грађе генерисане појавом савремених технологија, наводећи да архивску грађу чини и *компјутеризовани документарни материјал* од посебног значаја за науку и културу који је настао у раду државних органа и организација и других релевантних актера (чл. 24), те да претходну заштиту уживају и *компјутерски записи* (чл. 27), док се публикацијом сматрају и *компактни дискови* и снимљене *компјутерске дискове* (чл. 43, ст. 1). Централне установе заштите културних добара образују и воде *компјутерски информациони центар* културних добара по врстама (чл. 79, ст. 2, тачка 5). У овом закону наилазимо и на термин *аудиомајска обрада података* (чл. 38).

Из овог закона проистекли су правилници и решења који детаљније уређују њихов рад. Правилник о ближим условима за почетак рада и обављање делатности установа заштите културних добара (Сл. гласник РС, бр. 21/95) међу списком опреме неопходне за почетак рада и обављање делатности наводи и рачунарску опрему (компјутер са штампачем и модемом) компатибилну с опремом централне установе, односно два персонална рачунара за стручну и техничку обраду филмске грађе (чл. 2-5).

Вођење регистара и документације о културним добрима као делатност заштите културних добара (чл. 65, ст. 1, тачка 3) јесте поље уско повезано са савременим технологијама. Према Закону о културним добрима (Сл. гласник РС, бр. 71/94),

13 Овај број односи се закључно са крајем 2019. године када је овај рад писан.

14 Првобитно се односио и на кинотеку и библиотеке које се баве заштитом старе и ретке књиге.

регистар културних добара воде установе по врстама културних добара а за сваку врсту воде се централни регистри, за које су задужене централне установе заштите (чл. 61). Вођење евиденције и регистара културних добара и начин њиховог вођења је ближе уређено правилницима за сваку врсту културних добара понаособ. Правилник у области непокретних културних добара датира из 1995. године, правилници за уметничко – историјска дела и филмску грађу из 1996. а за архивску грађу из 1997. године. Према овим правилницима, регистри се воде у облику књига. Доминантно средство за вођење евиденција о културним добрима јесу папирни обрасци, прописаних димензија, у који се подаци уносе писаћом машином, односно мастилом у случају филмске грађе. Погрешно унети подаци и брисање грађе из регистара се врши прецртавањем црвеним мастилом.

Када је пак реч о достављању података централним установама надлежним за вођење централних регистара културних добара, правилници који се односе на филмску грађу и уметничко – историјска дела, предвиђају употребу компјутера. Према Правилнику о регистрима филмске грађе (Сл. гласник РС, бр. 47/96) подаци о филмској грађи се достављају Југословенској кинотеци компјутерски обрађени или попуњени писаћом машином (чл. 5). Централни регистар Југословенска кинотека води и компјутерском обрадом података о филмској грађи. Подаци за централни регистар се свакодневно преписују (бекапују) на две „стример“ траке. Уз централни регистар образује се и чува главни каталог филмова, чији се подаци региструју у компјутеру у програму „УФ филм“, а потом штампају на картон формата А-5 (чл. 6, ст. 5). Уз централни регистар образује се и чува и централна картотека филмова. Подаци за централну картотеку филмова региструју се у компјутеру у програму "депо", а потом штампају на картон формата А-5 који садржи основне податке (чл. 6, ст. 6).

Такође, и Правилник о регистрима уметничко-историјских дела (Сл. гласник РС, бр. 35/96) предвиђа да се подаци о вођењу регистара уметничко – историјских дела Народном

музеју достављају компјутерски обрађени или попуњени писаћом машином, а да централни регистар Народни музеј води компјутерском обрадом података за све врсте уметничко-историјских дела (чл. 7). За разлику од ова два правилника, Правилник о подацима који се уписују у регистар, начину вођења регистра и централног регистра непокретних културних добара и о документацији о овим културним добрима (Сл. гласник РС, бр. 30/95, 37/95) и Правилник о начину вођења евиденције о непокретностима које уживају претходну заштиту (Сл. гласник РС, бр. 19/95), оба из 1995. године, не садрже опцију да се подаци обрађују и компјутерски достављају.

Иако данас није важећи, поменимо да Правилник о евиденцији библиотечке грађе („Сл. гласник РС“, бр. 7/95), није познавао појам компјутера, али је садржао термине *аутоматизовано пословање библиотеке* и *база података* што реферише на употребу технологија у раду. Такође, и некадашњи Закон о библиотечкој делатности (Сл. гласник РС, бр. 34/94) као општи интерес је поставио „координирање изградње и развоја јединственог библиотечко – информационог система на јединственој информатичкој технологији у Републици“ (чл. 10, тачка 7).

Управо делатност библиотека јесте прва делатност у култури чији је нормативни оквир после 2000. године подвргнут изменама. Закон о библиотечкој делатности (Сл. гласник РС, бр. 34/94 и 101/05 – др. закон) и Закон о издавању публикација (Сл. гласник РС, бр. 37/91, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон, 135/04, 101/05 – др. закон) доживљавају одређене измене 2005. године. Једну од измена је да под публикацијама почиње да се подразумева и компакт диск (чл. 1, ст. 2).

Како су с временом технологије напредовале, било је јасно да је будућност без њих незамислива, те да су незаменљиви алат у раду установа културе. У том смислу, већа промена у правном оквиру настаје 2009. године усвајањем Закона о култури (Сл. гласник РС, бр. 72/09) који је поставио основу за примену ИКТ будући да „подстицање примене нових технологија у култури, нарочито информационих технологија и дигитализације“ и „изградњу јединственог библиотечко – информационог

система и информационог система у области заштите културних добара“ дефинише као општи интерес (чл. 6, тачке 13-15).

Током 2011. године усвајају се три закона у домену рада библиотека и један у области кинематографије. Закон о библиотечко – информационој делатности (Сл. гласник РС, бр. 52/11) већ у називу уважава значај ИКТ. Према овом закону, библиотеке се налазе у средишту развоја информационог друштва и суштински су важне за информисаност грађана јер омогућавају приступ информацијама електронски и на друге начине (чл. 5, тачка 3). Закон проширује појам библиотечке грађе укључивањем и електронских публикација дистрибуираних на физичким носачима и на интернету, комбинованих и мултимедијалних публикација, рачунарских програма у јавној употреби и других (чл. 6, ст. 2). Закон предвиђа да се библиотечко – информациони систем заснива на јединственој информационо – комуникационој технологији и програмској платформи (чл. 10, тачка. 1), да основу тог система чини систем узајамне каталогизације који се заснива на стандардизованој обради библиотечко – информационе грађе и извора и на јединственом уређењу електронске базе према националним и међународним стандардима, за шта је потребна „одговарајућа телекомуникациона и рачунарска опрема, стручна оспособљеност и лиценце за рад у систему за рачунарско и информационо повезивање библиотека у мрежу“ (чл. 10, тачке 3 и 4). Овај закон прати 13 подзаконских аката: правилника, решења, одлука, упутстава, која ближе уређују област обављања библиотечко – информационе делатности укључујући и рад са корисницима.

Компатибилно Закону о библиотечко – информационој делатности, Закон о обавезном примерку публикација (Сл. гласник РС, бр. 52/11)¹⁵ под обавезним примерком подразумева електронску публикацију, звучни и видео запис на било којем медију (изузев на филмској траци), електронске публикације

15 Даном почетка примене овог закона престају да важе одредбе чл. 42-45. Закона о културним добрима (Сл. гласник РС, бр. 71/94). Из овог закона проистекло је усвајање два правилника.

дистрибуиране на физичким носачима и на интернету, садржај интернет домена Републике Србије, комбиноване и мултимедијалне публикације, рачунарске програме у јавној употреби и друге публикације (чл. 5, ст. 2). Под електронском публикацијом подразумева дело објављено у електронској форми као посебна физичка целина (дискета, CD, DVD и сл), публикацију која је доступна на интернету и ону припремљену за штампу у формату у складу са међународним стандардима универзалне доступности информација (чл. 3, тачка 4); под комбинованом публикацијом подразумева дело на два или више различитих медија или различитих облика истог медија (чл. 3, тачка 5).

У Закону о старој и реткој библиотечкој грађи (Сл. гласник РС, бр. 52/11)¹⁶ општи интерес у заштити старе и ретке библиотечке грађе представља спровођење мера заштите у које убраја и дигитализацију (чл. 5, тачка 9). Према овом закону, библиотеке су у обавези да категорисану стару и ретку библиотечку грађу дигитализују ради коришћења и представљања (чл. 27, ст. 3).

Закон о кинематографији (Сл. гласник РС, бр. 99/11, 2/12 – испр. и 46/2014 – одлука УС), који се допуњује наредне године¹⁷, у општи интерес у области кинематографије убраја подстицање развоја техничке базе кинематографије и увођење информатичких технологија и модернизацију у области кинематографије и обједињеног електронског информатичког центра дистрибуције и продаје биоскопских улазница (чл. 10, тачке 7-8), а потом и очување и популаризацију филмског наслеђа, телекинирање и дигитализацију кинотечких дела чије право на приказивање има Југословенска кинотека или друга установа која се бави истом делатношћу (чл. 10, тачка 14). Савремене технологије су и у функцији евидентирања података о продаји биоскопских улазница за сваки појединачно приказани филм, који се сливају у електронски информатички центар (чл. 26, ст. 2).

16 Овај закон прати доношење пет подзаконских аката – правилника, решења, стручног упутства.

17 Овај текст писан је 2019. године.

Када се Закон о култури 2016. године мењао и допуњавао (Сл. гласник РС, бр. 72/09, 13/16, 30/16 – исправка), општи интерес у култури, који се тиче ИКТ, проширен је обухвативши две тачке: подстицање примене нових технологија у култури и дигитализације, те подстицање процеса дигитализације и развоја дигиталне истраживачке инфраструктуре у области заштите културног наслеђа и уметности (чл. 6, тачке 13 и 13а).

Све до краја 2019. године није донет ниједан нови закон који посебно уређује културне делатности, али су припремљени нацрти Закона о архивској делатности, Закона о културном наслеђу и Закона о делатности заштите непокретних културних добара.

За ближе регулисање примене ИКТ кључна су два документа из скорашњег периода – Смернице за дигитализацију културног наслеђа у Републици Србији (Министарство културе, 2017) и Правилник о ближим условима за дигитализацију културног наслеђа (Сл. гласник РС, бр. 76/18) који коначно иду у сусрет остварењу општег интереса у култури у погледу примене ИКТ. Смернице имају за циљ да дефинишу кораке за спровођење процеса дигитализације културног наслеђа у држави. Нису обавезујуће, већ установама заштите препоручују коришћење информационаих система за потребе дигитализације, обуку и подршку у раду са дигитализованом грађом, различите облике видљивости и доступности културног наслеђа, као и уједначавање методологије, дефинисање и обезбеђивање жељеног квалитета дигиталних копија за трајно чување и њихову могућност коришћења на различите начине, начин презентације, као и претраживост и преглед дигиталних садржаја. Смернице су припремиле терен за усвајање Правилника који ближе уређује услове, задатке, послове, стандарде и процесе дигитализације покретних и непокретних културних добара, нематеријалног културног наслеђа и добара која уживају претходну заштиту (чл. 1).

У односу на Смернице, Правилник проширује значење појмова и уводи нове, дигитализација се види у функцији „заштите и дуготрајног чувања дигиталних објеката“, а њени

циљеви проширују: доступност информација о културном наслеђу, размена података између установа заштите, стварања нове и допуне постојеће документације о културном наслеђу, промоција и представљање културног наслеђа, повећање броја корисника, стварање нових садржаја и увођење нових услуга (чл. 4). У складу са општим интересом који се тиче примене ИКТ, Правилник ради стварања информационог система као јединствено централизовано софтверско решење за управљање дигиталним објектима (чл. 2, тачка 5) установе заштите обавезује да успоставе информационе системе у року од 12 месеци од дана његовог ступања на снагу, и да изузев архива, у року од пет година, дигитализују целокупно наслеђе које чувају (чл. 14). Правилник предвиђа и јединствено софтверско решење за претрагу свих доступних података из информационих система у употреби у установама културе – Агрегатор културног наслеђа (чл. 2, тачка 6).

Индикативно је што се ни Смернице ни Правилник не позивају на Закон о култури у смислу остварења општег интереса у култури. Правилнику је једино утемељење у Закону о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању (Сл. гласник РС, бр. 94/17). Смернице се утемељују у предлогу Стратегије развоја културе Републике Србије од 2017. до 2027. године, као да је она важећи документ, а не на актуелну Стратегију развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године која садржи мере које се тичу управо дигитализације културног наслеђа. Нацрт Стратегије развоја културе је доживео одређене садржинске промене, а како је његово усвајање пролонгирано, промењен је и стратешки период важења новог предлога стратегије на 2019–2029. Према новом предлогу, посебан циљ 5 се односи на дигитализацију у култури, а мера 5.1. подразумева „Успостављање регулаторног оквира дигитализације који уређује обавезе и надлежности установа културе и учесника у процесу дигитализације за имплементацију међународних стандарда (интероперабилност) који подразумева израду и усвајање генералног плана и појединачних планова дигитализације културног наслеђа и савременог стваралаштва.“

Закључак

Један од кључних фактора за процес укупних друштвених реформи после 2000. године било је унапређење законодавног оквира. Када је реч о културној политици, доношење нових закона, мењање и допуњавање постојећих, одвијало се динамиком споријом у односу на очекивања и потребе запослених у установама културе проистеклих из захтева глобалног контекста. О томе говори низ неуспешних иницијатива да се усвоје закони у области културног наслеђа (закони о музејском наслеђу, архивској делатности, непокретном културном наслеђу), стратегија дигитализације и смернице за дигитализацију културног наслеђа, те национална стратегија развоја културе.

У 2019. години важећи правни оквир културне политике у Србији чине закони и подзаконска акта који датирају из различитих периода. Док су у областима библиотечко – информационе делатности и кинематографије донети 2011. године нови закони, Закон о културним добрима (Сл. гласник РС, бр. 71/94) и подзаконска акта који уређују област културног наслеђа, чије очување и доступност представљају основно начело културног развоја, односно општи интерес, датирају из деведесетих година 20. века.

Анализа садржаја правног оквира у погледу заступљености термина који реферишу на ИКТ је показала да је улога ИКТ у раду установа експлицитно препозната у законима из 2011. године. Правни оквир у области културног наслеђа јесте уважаио ИКТ и њихову примену у раду установа заштите, користећи појмове: *комјјуиџер*, *у конџексџу обраде џодаџака*, *комјјуџеризовани*, *комјјуџерске дисекџе*, *ауџомаџска обрада џодаџака*. Како су у време његовог настанка ИКТ биле у зачетку, то се чини уз формулацију која претежно представља могућност њихове примене, а не обавезу, не познаје појам дигитализације, а поједини носачи информација (дискета) чију примену предвиђа, у међувремену су застарели.

Тако су установе заштите дуго функционисале у расцепу између обавезе поштовања основног закона који прописује

обавезе и уређује њихов рад, а који за њих није био задовољавајући, и реалних потреба које диктира константан техничко – технолошки развој. Одређени број тих установа је ИКТ користио као неопходне алате у свом раду, и независно од недостатка правног оквира користио их за потребе обраде и евидентирања грађа, те самостално спроводио дигитализацију. Како координисаног и планског приступа томе није било, то су чиниле неорганизовано и на различите начине.

Укупно гледано, ИКТ прилично касно постају део правног оквира културне политике у Србији. Тек крајем друге деценије 21. века правним оквиром постављају се чвршћи темељи примене ИКТ у културним делатностима, иако је њихов развој одавно драстично променио, и даље перманентно мења, контекст понашања и пословања свих актера. Стога, правни оквир у домену културе показује одређене анахроности у односу на савремене трендове у културним политикама, јер међународна стручна заједница ИКТ третира као стандард, и отишла је корак даље бавећи се питањем очувања дигиталног наслеђа и обезбеђења дигиталног континуитета.

Како су закони основни инструмент за спровођење културне политике који треба да омогући њену функционалност и испуњење мисије, а они у случају културног наслеђа то нису, указује се на потребу увођења евалуације као организационог инструмента културне политике. То изискује развој критеријума и индикатора евалуације који се тичу савремених технологија. Међу критеријумима за евалуацију културне политике требало би да се нађе *изјрађеносћ односа културне политике према савременим технологијама*, а као индикатор *(не)засићуљеносћ савремених технологија у правном оквиру културне политике*. Могућност за примену евалуације у културној политици и анализе ефеката прописа у култури даје Закон о планском систему (Сл. гласник РС, бр. 30/2018) који под планским системом подразумева и евалуацију, тј. вредновање учинка јавних практичних политика, а затим и анализу ефеката прописа.

Пред културном политиком у Србији у погледу примене ИКТ стоје многи изазови, који се тичу усвајања новог правног

оквира у области културног наслеђа, затим операционализације Смерница за дигитализацију културног наслеђа (Министарство културе и информисања, 2017) и Правилника о ближим условима за дигитализацију културног наслеђа (Сл. гласник РС, бр. 76/18) у погледу функционисања централних регистра на нивоу централних установа; динамике дигитализације културних добара; опремања установа културе савременим технологијама, те постојања довољних ресурса у ту сврху; очувања дигиталног наслеђа и укључивања у правни оквир одредби који се тичу недостатака ИКТ у смислу могућих проблема у вези са њиховом применом; очувања дигиталног наслеђа; континуираног праћења и анализа ефеката закона и прописа у области културе у циљу усклађивања интереса свих актера на које се односе.

Литература

- Anheier, H. K. (2015) 'Towards a monitoring framework', in: *Reshaping Cultural Policies – A Decade Promoting the Diversity of Cultural Expressions for Development*. UNESCO, Paris, pp. 31–43.
- Bussmann, W. (2010) 'Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice', *Evaluation* 16 (3), pp. 279–293.
- Butigan-Vučaj, T. (2010) „Digitalna tvrdava: Nacionalna strategija digitalizacije u Srbiji“, *Kultura* 129, str. 63–73.
- Van Aeken, K. (2011) 'From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation'. *Legisprudence* Vol. 5, No. 1, pp.41–68.
- Вукановић, М. и Стојановић, А. (2018) *Култура и закони – о активерима ујављања и културном наслеђу*. Београд: Завод за проучавање културног развоја.
- Вукановић, М., Стојановић, А., Милосављевић, П. и М. Кнежевић (2015) *Очување нејокејрној културној наслеђа: сјање и њерсејкшиве на локалном нивоу*. Завод за проучавање културног развоја / Стална конференције градова и општина. Необјављена студија.
- D'Angelo, M. and Vesperini, P. (1999) *Cultural Policies in Europe: Method and Practice of Evaluation*. Council of Europe.
- Dragičević Šešić, M. i Stojković, B. (2007) *Kultura: menadžment, animacija, marketing*. Београд: Clio.

- Dunlop, C. A. and Radaelli, C. M. (2017) 'The politics and economics on regulatory impact assessment' in Dunlop, C. A. and Radaelli, C. M. (eds.) *Handbook on Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing Limited UK and Edward Elgar Publishing Inc. USA, pp. 3–17.
- Ђукић, В. (2012) *Држава и култура: студије савремене културне политике*. Београд: Институт за позориште, филм, радио и телевизију – Факултет драмских уметности.
- Karpen, U. (2002) *Evaluation of Legislation*. Baden-Baden: Nomos.
- Kleberg, C. J. and Schultz, M. (2015) 'Evaluating cultural policies: a retrospective', in: *Reshaping Cultural Policies – A Decade Promoting the Diversity of Cultural Expressions for Development*. UNESCO, Paris, pp. 25–30.
- Kleberg, C. J. (2002). *National Cultural Policy Reviews: A Method to Discuss and Improve Cultural Policies*. The Second International Conference on Cultural Policy Research, Wellington, New Zealand. <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/reviews/Kleberg.pdf> (14. март 2010).
- Kulesz, O. (2015) 'Challenges of the digital age', in: *Reshaping Cultural Policies – A Decade Promoting the Diversity of Cultural Expressions for Development*. UNESCO, Paris, pp. 75–87.
- Центар за очување наслеђа Косова и Метохије MNEMOSYNE (2004). *Културно наслеђе: Извор најзначајнијих докумената Савеза Европе у области културног наслеђа*. Београд.
- Mader, L. (2001) 'Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation', *Statute Law Review* 22/2, pp. 19–31.
- Министарство културе и информисања Републике Србије (2014) *Начин Закона о архивској праћи и архивској делатности*. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/101214/101214-vest8.html>. Приступљено 03.07.2019.
- Министарство културе и информисања Републике Србије (2017). *Смернице за дигитализацију наслеђа у Републици Србији*. <https://www.kultura.gov.rs/extfile/sr/205/smernice-za-digitalizaciju-kulturnog-nasledja-u-republici-srbiji.pdf>
- Министарство културе и информисања Републике Србије (2018) *Предлог Закона о архивској праћи и архивској делатности*. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/141019/141019-vest16.html>. Приступљено: 11.11.2019.
- Schäffer, H. (2007) *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung* (II). Vienna: Manz.

- Стојановић, А. (2016) Културолошки значај евалуације за повећање учешћа грађана у културном животоу локалне заједнице. Докторска дисертација. Београд. Универзитет уметности у Београду, Факултет драмских уметности.
- Stojanović, A. i Vukanović, M. (2014) *Kulturna politika i zavodi za zaštitu spomenika kulture. Beograd. Zavod za proučavanje kulturnog razvitka.* http://zaprokul.org.rs/wp-content/uploads/2015/10/Kulturna-politika-i-zavodi-za-zastitu-spomenika_Masha-Vukanovic_i_Ana_Stojanovic.pdf
- Sheppard, T. (2012) *Is a New Legal Framework Required for Digital Preservation or Will Policy Do? – Building a legal framework to facilitate long-term preservation of digital heritage: a Canadian perspective.* Paper presented at The Memory of the World in the Digital Age: Digitization and Preservation. An international 74 conference on permanent access to digital documentary heritage, Vancouver, British Columbia, Canada, September 26, 2012. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/mow/VC_Sheppard_27_C_1330.pdf. Приступљено: 02.07.2019.
- Scriven, M. (1991) *Evaluation thesaurus* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- UNESCO (2003) *Charter on the Preservation of Digital Heritage*, adopted by the General Conference at its 32nd session, Paris, 15 October 2003. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000179529.page=2>
- UNESCO (2005) *Convention on the protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions.* <https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/passeport-convention2005-web2.pdf>
- Haarhuis, C. M. K. and Niemeijer, E. (2009) ‘Synthesizing Legislative Evaluations – Putting the Pieces Together’. *Evaluation* Vol. 15 (4), pp. 403–425.
- Hertie School of Governance (2017). *Indicator Framework on Culture and Democracy – Policy maker’s Guidebook – Appendix: Detailed Information on Components and Indicators.*
- Цветковић, С. (2010) „Дигитализација у архивима у Србији – изазови и замке“, *Архив, Часопис Архива Југославије*, 1–2, Београд, стр. 79–84.
- Weiss, C. (1998) “Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?” *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, No. 1, pp. 21–33.

Ana Stojanović

Center for Study in Cultural Development, Belgrade, Serbia

DIGITAL TECHNOLOGIES AND LEGAL FRAMEWORK OF CULTURAL POLICY IN SERBIA

Legal framework should provide and regulate the work of cultural institutions, with respect to the standards of the profession as well as social changes that (could) affect their work. The evolving of digital technologies has been among the hugest historical changes. This paper was based on the content analysis of the cultural legal framework until 2019, with the focus on digital technologies. Analysis has confirmed the significant difference between laws adopted in the last decade of the 20th, and first decade of the 21st century. It showed the cultural heritage legal framework as a particularly indicative example.

Dating from the period of its early emergence (90ies), legal framework in the area of cultural heritage in Serbia did include terms referring to the application of digital technology in the work of cultural institutions, but it treated it only as a possibility, not as mandatory. Cultural heritage legal framework remained the same even when the Law on Culture adopted in 2009, declaring digitization as one of the main priorities.

This situation has negatively impacted the work of cultural heritage institutions. In their work, there was a gap between what is set by the law and what started to be needed as an important tool in everyday work. There were no standards for the digitization process even until 2018 and some of them undertook internal digitization on their own. These inconsistencies resulted in different formats of digitalized cultural properties, implying problems related to recording and processing, access to cultural heritage and its promotion.

Considering this a functional weakness of cultural policy, the author points out that evaluation of cultural policy and its legislation need to be applied. As an evaluation criteria, the author suggests *the strength of the relationship between cultural policy and digital technologies*, and as an indicator *(un)representation of digital technologies in the cultural policy legal framework*.

Keywords: cultural policy, ICT, legal framework, cultural heritage institutions, policy evaluation