

## ЈАВНА И ПРИВАТНА АРХИВСКА ГРАЂА

**Апстракт:** У раду ће бити приказани ствараоци јавне и приватне архивске грађе у светлу позитивних прописа и њихове обавезе по Закону о архивској грађи и архивској делатности.

У теорији српске архивистике није било много расправе о јавној и приватној архивској грађи. До деведесетих година прошлог века, услед доминације друштвене својине, и архивска грађа је већином имала друштвени карактер. Приватну архивску грађу махом чине лични и породични фондови и грађа тзв. друштвених организација, удружења и мањих правних субјеката основаних средствима у приватној својини. Након уставних промена деведесетих година прошлог века, променом друштвеног и економског поретка настају убрзана приватизација и транзиција у којима се јављају нови облици привредних и друштвених субјеката као стваралаца архивске грађе. Самим тим отвара се питање разликовања приватне и јавне архивске грађе, односно идентификовање ствараоца јавне архивске грађе.

**Кључне речи:** архивска грађа, ствараоци архивске грађе, јавна архивска грађа, приватна архивска грађа

У архивском законодавству и у теорији, након Другог светског рата јавна и приватна архивска грађа нису посебно третиране. Због доминације државне, односно друштвене својине у друштвено-политичком и економском систему, и карактер архивске грађе правних субјеката одређен је као друштвени. Тек уставним променама после 1990. године и изједначавањем правног положаја свих облика својине, јављају се нови организациони облици у свим видовима својине. То су приватна предузећа, акционарска друштва, установе основане приватним средствима (приватне школе и болнице). Истовремено, започет је процес реформе државне управе као јавној, у оквиру којег долази до појаве нових субјеката у јавној управи.

У дефиницијама архивске грађе у архивском законодавству наведени су и ствараоци архивске грађе у датом историјском и друштвено-економском уређењу, тако да кроз кроз развој архивског законодавства можемо пратити и развој јавне и приватне архивске грађе.

Општим законом о државним архивима<sup>2</sup> утврђује се „сав историјско-архивски материјал на територији Федеративне Народне Републике Југославије без обзира чија је својина или у чијим се рукама налази ставља се прописима овог Закона под нарочиту заштиту државе у циљу очувања и научног истраживања“. Државни архиви имају право првенственог откупа историјско-архивског материјала од

<sup>1</sup> архивска саветница, [milena.psubic@gmail.com](mailto:milena.psubic@gmail.com)

<sup>2</sup> „Службени лист ФНРЈ“, број 12/1950, члан 1.

друштвених и задружних организација, верских установа и појединаца који не могу отуђити историјско-архивски материјал пре него што га понуде на откуп надлежној државној архиви.<sup>3</sup>

По Општем закону о архивској грађи<sup>4</sup> „Архивском грађом сматра се сав изворни и репродуковани (писани, цртани, штампани, фотографисани, филмовани или на други начин забележени) документарни материјал од значаја за историју и друге научне области, за културу уопште и за друге друштвене потребе који је настао у раду ранијих државних органа и организација на територији коју обухвата СФРЈ, друштвено-политичких заједница, радних и других организација, грађанско-правних лица и појединаца без обзира где је и кад је настао“. По одредбама овог Закона, „друштвена су својина архивска грађа и регистратурски материјал: друштвено-политичких заједница, радних организација, друштвено-политичких организација и других самоуправних организација; ранијих државних органа и државних организација који су постојали на територији коју обухвата СФРЈ. Архивска грађа и регистратурски материјал у друштвеној својини не могу се отуђити нити оптеретити у корист грађана и правних лица која су носиоци права својине“.<sup>5</sup>

48

По републичком Закону о архивској грађи и архивској служби<sup>6</sup> дефиниција је скоро идентична оној у Општем закону: „Архивском грађом сматра се сав изворни и репродуковани (писани, цртани, штампани, фотографисани, филмовани, фонографисани или на други начин забележени) документарни материјал од значаја за историју и друге научне области, за културу уопште и остале друштвене потребе, који је настао у раду ранијих државних органа и организација, друштвено-политичких заједница, радних и других организација, грађанских правних лица и појединаца, без обзира кад и где је настао.“

Закон о културним добрима<sup>7</sup> архивску грађу дефинише на следећи начин: „Архивску грађу чине изворни и репродуковани писани, цртани, компјутеризовани, штампани, фотографисани, филмовани, микрофилмовани, фонографисани или на други начин забележени документарни материјал од посебног значаја за науку и културу који је настао у раду државних органа и организација, органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, политичких организација и њихових органа, установа и других организација, верских заједница, као и појединаца, без обзира на то кад је и где настао и да ли се налази у установама заштите или ван њих.“

Закон о културним добрима донет је 1994. године након уставних промена после којих је укинута доминација друштвене и уведена једнакост свих облика својине. Међутим, у погледу заштите архивске грађе није направљена разлика јавне и приватне архивске грађе код стваралаца архивске грађе у приватној и државној, односно јавној својини. Одредбама Закона донекле је направљено разликовање између јавне и приватне својине „јавних добара“ кроз прописивање права, обавеза и одговорности сопственика, као и других права својине и коришћење културних

<sup>3</sup> „Службени лист ФНРЈ“, број 12/50, члан 6.

<sup>4</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 48/1964, члан 1.

<sup>5</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 48/1964, члан 7.

<sup>6</sup> „Службени гласник СРС“, број 12/1967, члан 1, став 2.

<sup>7</sup> „Службени гласник РС“, број 71/1994, члан 24.

добра.<sup>8</sup> Посебно су чланом 37. прописане обавезе органа, установа, предузећа и других правних лица у току чијег рада настају регистратурски материјал и архивска грађа. Период деведесетих година прошлог века је период интензивне приватизације, стварања нових облика привређивања (акционарска друштва, приватна предузећа) и других облика друштвеног и привредног живота (политичке партије, невладине организације, приватне установе итд.).

Најновијим Законом о архивској грађи и архивској делатности архивска грађа и њени ствараоци дефинисани су на следећи начин: „Архивска грађа као документарни материјал који се трајно чува, је одабрани изворни, а у недостатку изворног, и сваки репродуковани облик документа или записа који су настали радом и деловањем државних органа и организација, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, установа, јавних предузећа, ималаца јавних овлашћења, привредних друштава, предузетника, лица која обављају регистровану делатност, верских заједница, као и других правних или физичких лица, а од трајног су значаја за културу, уметност, науку, просвету и друге друштвене области, без обзира на то када и где су настали, и да ли се налазе у установама заштите културних добара или ван њих, и без обзира на облик и носач записа на коме су сачињени.“<sup>9</sup>

49

Из ове и овакве дефиниције не произилази разлика између приватне и јавне архивске грађе. Напротив, заштићена је архивска грађа свих стваралаца. Међутим, као ствараоци наводе се и имаоци јавних овлашћења, јавна предузећа, али и други нови ствараоци – привредна друштва и предузетници.

Шта даје обележје „јавног“ и „приватног“? Разлика између јавне и приватне архивске грађе заснива се на врсти послова које ствараоци обављају. Обележје архивске грађе државних органа и других организационих облика који спроводе власт не доводи се у питање као јавне архивске грађе, а други ствараоци се разликују по врсти послова и овлашћења на основу којих обављају те послове. Разликовање јавне и приватне архивске грађе не произилази само из карактера средстава којим послује стваралац. Јавна архивска грађа првенствено се везује се државне органе и организације и настаје у вршењу државне власти, односно јавних овлашћења. Јавна овлашћења се одређују посебним законима кроз које се дефинише и остварује посебан друштвени интерес, решава о правима и обавезама грађана и правних лица или обавља регулативна функција.

## ЈАВНА И ПРИВАТНА АРХИВСКА ГРАЂА У СВЕТЛУ ПОЗИТИВНИХ ПРОПИСА

Као што смо већ рекли, архивска грађа државних органа не доводи се у питање као јавна архивска грађа. Ко су све органи државне власти, а ко носиоци јавних овлашћења?

Државну власт спроводе државни органи према надлежностима која су уређена уставом и посебним законима. У правној теорији најчешћа је подела државних органа према функцијама, те се они деле на законодавне, извршне и судске органе.

<sup>8</sup> „Службени гласник СРС“, број 71/1994, чланови 30-35.

„Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на међусобном проверавању и равнотежи. Судска власт је независна.“<sup>9</sup>

Законодавну функцију обавља Народна Скупштина. „Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији“<sup>10</sup>, а о Народној скупштини се доноси посебан закон.

Председник Републике изражава државно јединство Републике Србије и, поред послова одређених уставом и законом, командује војском Републике Србије.<sup>11</sup>

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији.<sup>12</sup>

Поред Владе, извршну функцију обавља државна управа која је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.<sup>13</sup>

Судска власт припада судовима који су независни, а оснивање, укидање, врсте, надлежност, подручја и седишта, састав суда и поступак пред судовима уређују се законом.<sup>14</sup>

Поред Уставног суда, судска власт припада судовима опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности су основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд. Судови посебне надлежности су привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд. Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији.<sup>15</sup>

Поред судова треба споменути и Високи савет судства који бира судије и судије поротнике.

Јавна тужилаштва су самостални органи за гоњење учинилаца кривичних и других кажњивих дела и врше друге надлежности којима се штити јавни интерес одређен законом. Високи савет тужилаштва је самосталан државни орган који обезбеђује и јемчи самосталност јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца.

<sup>9</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/2006. и 115/2021. - Амандмани I-XXIX, 16/2022, члан 4.

<sup>10</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/2006, и 115/2021 - Амандмани I-XXIX, 16/2022, члан 98.

<sup>11</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/2006. 115/2021. и 16/2022, члан 11.

<sup>12</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/2006. и 115/2021. - Амандмани I-XXIX, 16/2022, члан 122.

<sup>13</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/2006 и 115/2021 - Амандмани I-XXIX, 16/2022, члан 136.

<sup>14</sup> Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС“, број 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011. - други закон, 78/2011. - други закон, 101/2011, 101/2013, 40/2015. - други закон, 106/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018. - УС, 87/2018, 88/2018. - УС.

<sup>15</sup> Исто, члан 11

Заштитник грађана је независни државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.<sup>16</sup>

Већ смо истакли да се посебним законима уређује организација органа власти. По Закону о државној управи<sup>17</sup> државна управа је део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације.

Министарства врше управне послове у једној или више повезаних области (нпр. Министарство пољопривреде, Министарство културе и јавног информисања...).

Орган у саставу министарства образује се за извршне, односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове. Врсте органа у саставу министарства су управе, инспекторати и дирекције. Управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, а дирекција за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду.

Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане послове и то су секретаријати и заводи, а законом се могу образовати и посебне организације са другачијим називом. Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове. Посебна организација може стећи својство правног лица кад је то законом одређено. Најзпознатији завод је свакако Републички геодетски завод. По Закону о министарствима<sup>18</sup> организовано је 21 министарство и 10 посебних организација. До тренутка објављивања овог рада, донет је и Закон о изменама и допунама Закона о министарствима, на основу којег је дошло до промене у броју министарста-

<sup>16</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/2006, 115/2021 - Амандмани I-XXIX, 16/2022, члан 138.

<sup>17</sup> „Службени гласник РС“, број 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018. - други закон и 47/2018.

<sup>18</sup> „Службени гласник РС“, број 128/2020. То су следећа министарства: Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство заштите животне средине, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство рударства и енергетике, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство спољних послова, Министарство за европске интеграције, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство за бригу о породици и демографију, Министарство омладине и спорта, Министарство културе и информисања и Министарство за бригу о селу.

ва.<sup>19</sup> Организација државне управе је динамичан процес и за време једног мандата Владе више пута може доћи до реорганизације министарства.<sup>20</sup>

Управни округ образује се ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: да решавају у управним стварима у првом степену, односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења и да врше инспекцијски надзор. Управне округе образује Влада уредбом којом одређује и подручја и седишта управних округа.<sup>21</sup>

Органи територијалне аутономије наведени су као следећи ствараоци архивске грађе и документарног материјала у дефиницији архивске грађе. У Уставу Републике Србије наведено је да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.<sup>22</sup> Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у областима просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.<sup>23</sup>

По Статуту Аутономне Покрајине Војводине<sup>24</sup> органи у АПВ су Скупштина, Покрајинска влада и Покрајински заштитник грађана, а Покрајинском скупштин-

<sup>19</sup> Закон о изменама и допунама Закона о министарствима, „Службени гласник РС“, број 116/2022 . Образовано је 25 министарстава: Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство заштите животне средине, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство рударства и енергетике, Министарство унутрашње и спољне трговине (претходно Министарство трговине, туризма и телекомуникација), Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство спољних послова, Министарство за европске интеграције, Министарство просвете (претходно Министарство просвете, науке и технолошког развоја), Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство за бригу о породици и демографију, Министарство спорта (претходно Министарство омладине и спорта), Министарство културе (претходно Министарство културе и информисања) и Министарство за бригу о селу.

<sup>20</sup> О организацији државне управе видети у: Предраг Димитријевић, *Организација државне управе у републици Србији*, Зборник радова правног факултета у Нишу, бр. 62, Ниш 2012, 73-89; Стеван Лилић, *Послови државне управе у законодавству и новом Уставу Србије*; Дејан Миленковић, *Јавна управа, Одабране теме*; Београд 2012.

<sup>21</sup> Уредба о управним окружима, „Службени гласник РС“, број 15/2006

<sup>22</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/2006, 115/2021. - Амандмани I-XXIX, 16/2022, члан 183.

<sup>23</sup> Исто

<sup>24</sup> „Службени лист АП Војводине“, број 20/2014.

ском одлуком о покрајинској управи одређени су секретаријати као покрајински органи управе.<sup>25</sup>

Органи локалне самоуправе су следећи ствараоци архивске грађе у организацији државне власти. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и Град Београд. Територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују се законом.

У складу са уставним положајем, јединица локалне самоуправе преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора, стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја, уређује и обезбеђује локални превоз, стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе, о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине, заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода, заштити културних добара од значаја за општину, заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта, а обавља и друге послове одређене законом.

Органи општине су Скупштина општине, председник општине, Општинско веће и Општинска управа.<sup>26</sup> Ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима се оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе који се могу образовати и у градским насељима (кварт, рејон и сл.).

Треба нагласити да послове државне управе обављају само државни органи (министарства), али да се они могу као поверени послови пренети органима територијалне аутономије и јединицама локалне самоуправе. Пренос надлежности уређује се законом. На пример, послови вођења матичних књига и решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига поверени су општинама, односно градовима, односно Граду Београду.<sup>27</sup>

Реформа државне управе која је започела 2004. године наставила се израдом стратегија развоја јавне управе. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији обезбеђује наставак започетих послова и на децентрализацији и деконцентрацији управних послова и јавних овлашћења, односно поверавање послова раз-

<sup>25</sup> *Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи*, „Службени лист АП Војводине“, број 37/2014, 37/2016. Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, Покрајински секретаријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама, Покрајински секретаријат за здравство, Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова, Покрајински секретаријат за финансије, Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине, Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност, Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај, Покрајински секретаријат за спорт и омладину и Покрајински секретаријат за привреду и туризам.

<sup>26</sup> Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, број 129/2007, 83/2014 - други закон, 101/2016. - други закон, 47/2018, 111/2021. - други закон

<sup>27</sup> Закон о матичним књигама, „Службени гласник РС“, број 20/2009, 145/2014, 47/2018.

личитим субјектима различитог статуса (од агенција до удружења).<sup>28</sup> Зашто се то ради? Првенствено због обезбеђивања уско специјализованих знања и вештина и обезбеђења одређене самосталности и независности, приближавања ових послова грађанима и сл.

„Са организационог аспекта јавну управу чине органи државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације) и други државни органи који обављају управне послове и јавна овлашћења. Такође, ту спадају и органи покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе који, независно од тога да ли их врше у оквиру изворног или повереног делокруга, суштински обављају послове истог карактера као и државни, односно органи државне управе, само на подручјима ужих територијалних јединица, са различитим начином финансирања и степеном контроле. Иста констатација важи и за јавне агенције независно од тога на нивоу које територијалне јединице обављају послове. Поред тога, у појам јавне управе спадају и разноврсна независна регулаторна тела различитих назива, статуса и послова (комисије, агенције) која у оквиру изворног или повереног делокруга обављају управне послове и јавна овлашћења.“<sup>29</sup>

54

Из приложеног произилази да се за јавну архивску грађу везују термини „јавно овлашћење“, „јавна служба“ и сл.

Шта је јавно овлашћење? Термин је ушао у правни живот Уставом из 1963. године, али нема прецизне правне дефиниције. Оно се може одредити као право одређеног субјекта да одлучује о правима и обавезама грађана и правних лица, као и право на регулаторну функцију у одређеној области.

Законом о јавним службама<sup>30</sup> одређено је да се јавном службом сматрају установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности, послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Права грађана и јавни интерес у овим областима регулисани су појединачним законима.

Већ смо навели да се у систему јавне управе проширују субјекти који одлучују о правима и обавезама грађана или имају регулаторну функцију. Који су то све организациони облици који се оснивају за вршење јавних овлашћења или јавне службе?

Установе су организациони облик који се оснива ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња.<sup>31</sup> Установе се могу оснивати у **свим** облицима својине, а могу их оснивати аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица.

<sup>28</sup> Стратегија развоја јавне управе, „Службени гласник РС“, број 9, 42/2014 - исправка, 54/2018.

<sup>29</sup> Исто

<sup>30</sup> Закон о јавним службама, „Службени гласник РС“, број 42/1991, 71/1994, 79/2005 - други закон, 83/2014. – други закон

<sup>31</sup> Исто

Права грађана и јавни интерес у овим областима регулисани су појединачним законима којима се детаљно регулишу обављање делатности, начин остваривања права и обавеза, органи, итд. За потребе овог рада биће приказани само Закон о основном образовању и Закон о здравственој заштити као примери како се спроводи јавни интерес и остварују права и обавезе грађана и правних лица.

Законом о основном образовању и васпитању<sup>32</sup> одређено је да су основно образовање и васпитање делатност од непосредног друштвеног интереса и остварује се као јавна служба. Образовно-васпитни рад обухвата наставу и друге облике организованог рада са ученицима. Делатност основног образовања и васпитања обавља основна школа (у даљем тексту: школа) и то: основна школа, основна школа за образовање одраслих, основна музичка школа, основна балетска школа и основна школа за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом.

Према оснивачу, школа може да буде јавна или школа. Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, оснивач је јавне школе, а друго домаће и страно правно или физичко лице оснивач је приватне школе. Јавна школа оснива се у складу са актом о мрежи школа да би се обезбедила доступност основног образовања на целој територији Републике.

Одредбама Закона одређена су сва битна питања за спровођење основног образовања од циљева и исхода, програма, уписа у школу, а прописана је обавеза вођења евиденција и издавања јавних исправа. Јавне исправе су ћачка књижица, преводница, сведочанство о завршеном разреду првог циклуса за ученике који одлазе у иностранство и за одрасле, сведочанство о сваком завршеном разреду другог циклуса, уверење о положеном испиту из страног језика, сведочанство о завршеном основном образовању и васпитању и уверење о обављеном завршном испиту.<sup>33</sup> Значи, без обзира да ли је основна школа основана као јавна или приватна, у обавези је да спроводи Закон, води прописане евиденције и издаје јавне исправе, па самим тим архивска грађа која настаје има јавни карактер, јер јој то даје особеност делатности коју обавља.

У области здравства, Законом о здравственој заштити<sup>34</sup> на свеобухватан начин је уређен систем здравствене заштите у Републици Србији, његова организација, као и општи интерес у здравственој заштити. Као субјекти, пружаоци здравствене заштите, наведени су здравствене установе у јавној и приватној својини, високошколске установе здравствене струке и друга правна лица за која је посебним законом предвиђено да обављају и послове здравствене делатности, приватна пракса, здравствени радници који обављају здравствену делатност у складу са законом, као и друге високошколске установе, односно научно-образовне и научне установе, уз мишљење Министарства и у складу са законом.<sup>35</sup>

Здравствена установа може се основати средствима у јавној или приватној својини. Здравствену установу у јавној својини оснивају Република Србија, ауто-

<sup>32</sup> Закон о основном образовању и васпитању, „Службени гласник РС“, број 55/2013, 101/2017, 27/2018. - други закон, 10/201, 129/2021.

<sup>33</sup> Закон о основном образовању и васпитању, „Службени гласник РС“, број 55/2013, 101/2017, 27/2018. - други закон, 10/201, 129/2021.

<sup>34</sup> „Службени гласник РС“, број 25/2019.

<sup>35</sup> Исто, члан 28

номна покрајина или јединица локалне самоуправе, а здравствену установу у приватној својини оснива правно или физичко лице, под условима прописаним овим законом. Здравствена установа може се основати као дом здравља, здравствена установа поликлиника, апотекарска установа, болница (општа и специјална), здравствени центар, завод, завод за јавно здравље, клиника, институт, клиничко-болнички центар, универзитетски клинички центар, војна здравствена установа или санитетска јединица и установа у војсци Србије, све у складу са посебним законом.

На органе здравствене установе у приватној својини, статусне промене, промену правне форме и престанак постојања, сходно се примењују прописи којима се уређује правни положај привредних друштава, а здравствена установа у јавној својини оснива се у складу са Планом мреже здравствених установа који доноси Влада. Органе установе у јавној својини (директор, управни и надзорни одбор) именује оснивач.

56

Приватна пракса може се основати као лекарска ординација (општа, специјалистичка и ужеспецијалистичка), ординација денталне медицине (општа и специјалистичка), поликлиника, лабораторија (за биохемију са хематологијом и имунохемијом, микробиологију са вирусологијом, патохистологију са цитологијом), аптека (приватна пракса), амбуланта (за здравствену негу и рехабилитацију), као и лабораторија за зубну технику.

Здравствена установа и приватна пракса дужне су да воде прописану здравствену документацију и евиденције и да у прописаним роковима достављају индивидуалне и збирне извештаје надлежном заводу за јавно здравље, као и другим надлежним органима, установама и организацијама, на начин прописан законом којим се уређују здравствена документација и евиденције у области здравства.<sup>36</sup> У области здравствене заштите установљавају се следеће групе основне здравствене документације и евиденција: медицинска документација и евиденције о пружању здравствених услуга и здравственом стању пацијента и становништва, здравствена документација и евиденције за праћење фактора ризика из животне средине и здравствена документација и евиденције о кадровима, опреми, простору, лековима и медицинским средствима и информационо-комуникационим технологијама.

Основна медицинска документација подразумева здравствени картон, стоматолошки картон, картон обавезне имунизације, протокол, историју болничког лечења и збрињавања, матичну књига лица смештених у стационарну здравствену установу, температурно-терапијско-дијететску листу, листу анестезије, отпусну листу са епикризом, лист за новорођенче и књигу евиденције.

Помоћна средства за вођење евиденције су регистар картотеке, дневна евиденција о посетама и раду, текућа евиденција о утврђеним обољењима и стањима, дневна евиденција о кретању пацијената у болници – стационару и евиденција за казивања прегледа дијагностичких процедура и других медицинских мера и поступака.

Здравствена установа, приватна пракса и друго правно лице дужни су да чувају здравствену документацију и евиденције у писменом, електронском или дру-

<sup>36</sup> Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, „Службени гласник РС“, број 123/2014, 106/2015, 105/2017, 25/2019. - други закон

гом облику (у зависности од врсте здравствене документације и евиденција), водећи рачуна да се очува њихова употребна вредност.

Здравствена установа, приватна пракса и друго правно лице дужни су да чувају здравствену документацију и евиденције у роковима утврђеним овим законом, као и прописима којима се уређује архивска грађа и то: здравствени картон и историја болничког лечења и збрињавања чува се десет година након смрти пацијента или 90 година након отварања, односно 40 година по престанку изложености азбесту, канцерогеним или мутагеним материјама, биолошким агенсима и хемијским средствима, матична књига чува се трајно, остала основна медицинска документација чува се 15 година након последњег уписа података, стоматолошки картон чува се трајно, регистри се чувају трајно, текућа и дневна евиденција чува се годину дана, збирни и индивидуални извештаји чувају се две године, а подаци који се воде у електронском облику чувају се трајно.<sup>37</sup> Здравствена установа, приватна пракса и друго правно лице дужни су да по престанку обављања здравствене делатности, односно брисања из регистра надлежног органа, предају на чување здравствену документацију и евиденције надлежном архиву у складу са законом којим се уређује архивска грађа.

57

Поред установа, за обављање делатности, односно послова утврђених законом у области ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и других области одређених законом, оснивају се предузећа. За обављање делатности, односно послова утврђених законом који се односи на јавно информисање на језицима националних мањина, могу се оснивати установе или предузећа.

Јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснивају Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.<sup>38</sup> Значи, јавна предузећа се могу оснивати на нивоу републике, аутономне покрајине и локалне самоуправе.<sup>39</sup>

Поједини послови државне управе, као што смо истакли, могу се поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и Граду Београду, јавним предузећима и установама. Ко још може бити носилац јавних овлашћења а да није у групи јавних установа и јавних предузећа? То су првенствено агенције, фондови, коморе или удружења.

Агенције<sup>40</sup> – Јавна агенција је организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса и оснива се ако развојни, стручни

<sup>37</sup> Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, „Службени гласник РС“, број 123/2014, 106/2015, 105/2017, 25/2019. - други закон, члан 41

<sup>38</sup> Закон о јавним предузећима, „Службени гласник РС“, број 15/2016, 88/2019, члан 3

<sup>39</sup> На пример, Аутономна Покрајина Војводина је оснивач ЈП „Завод за урбанизам Војводине“, ЈП „Воде Војводине“, а Град Нови Сад је оснивач ЈКП „Зоохигијена и ветерина Нови Сад“, ЈКП „Новосадска топлана“, ЈКП „Информатика“, ЈКП „Лисје“, ЈКП „Пут“, ЈКП „Стан“, ЈКП „Тржница“, ЈКП „Градско зеленило“, ЈКП „Водовод и канализација“, ЈКП „Паркинг сервис“, као и ЈП Спортски и пословни центар „Војводина“, ЈП „Урбанизам“ и ЈСП Нови Сад.

<sup>40</sup> Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, број 18/2005, 81/2005 - исправка, 47/2018.

и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга.

Најпознатија је свакако Агенција за привредне регистре основана још 2004. године. Агенције се могу оснивати и на локалном нивоу, као нпр. Агенција за енергетику Града Новог Сада основана Одлуком Скупштине Града Новог Сада 21. октобра 2005. године ради обављања развојних, стручних и регулаторних послова у области енергетике у Граду Новом Саду.

Коморе су организациони облици удруживања у оквиру одређених области (од здравствених до инжењерских). Обавезност удруживања је у ствари јавни интерес који се испољава кроз вршења јавних овлашћења попут издавања лиценци за обављање одређених делатности, организовања стручних испита и сл.

58

Специфичне облике организовања представљају Фонд за пензијско и инвалидско осигурање који је основан Законом о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању<sup>41</sup> и Републички фонд за здравствено осигурање основан на основу Закона о здравственом осигурању.<sup>42</sup>

Јавна овлашћења могу да врше и удружења, као на пример овлашћење репрезентативног удружења да води централизовану евиденцију лица која самостално обављају уметничку или другу делатност у области културе.<sup>43</sup> Физичка лица такође могу да врше јавна овлашћења (нпр. јавни извршитељи и нотари).

Из наведеног следи да су јавна овлашћења веома широко постављена и да се крећу од дефинисаног посебног друштвеног интереса у одређеним областима до организовања установа и јавних предузећа од републичког до локалног нивоа. Овлашћења се свде или на регулаторну функцију или на решавање о правима и обавезама грађана и других правних лица. У свим случајевима, обављање ових послова регулисано је законом, а подзаконским актом документација која се ствара у обављању делатности.

За јавне архиве је битно да изврше идентификацију свих носилаца јавних овлашћења у оквиру своје надлежности. Сагледавање субјеката који врше јавне овлашћења битно је и због система електронске управе, јер по Закону о електронској управи<sup>44</sup> послови управе државних органа и организација, органа и организација покрајинске аутономије, органа и организација јединица локалне самоуправе, установа, јавних предузећа, посебних органа преко којих се остварује регулаторна функција и правних и физичких лица којима су поверена јавна овлашћења, обављају се употребом информационо-комуникационих технологија (електронски). Овим Законом прописује се обавеза вођења евиденција у електронском облику.

За дефиницију приватне архивске грађе треба истаћи да она настаје у раду приватних правних и физичких лица у вршењу делатности за које су основани, да

<sup>41</sup> „Службени гласник РС“, број 75/2014.

<sup>42</sup> „Службени гласник РС“, број 25/2019.

<sup>43</sup> Закон о култури, „Службени гласник РС“, број 72/ 2009, 13/ 2016, 30/ 2016 - исправке, 6/ 2020, 47/ 2021, 78/ 2021.

<sup>44</sup> „Службени гласник РС“, број 27/2018.

није настала у обављању јавних овлашћења или у вршењу јавне службе и да није у државном власништву. То је грађа привредних субјеката, удружења грађана, политичких странака, синдиката, верских заједница, приватних правних субјеката, страних представништава, невладиних организација цивилног сектора. То су ствараоци који се организују ради стицања профита, групног интереса или хуманитарне делатности.

Ствараоци приватне архивске грађе могу бити и физичка лица, а која је од значаја за науку и културу.

## **ПРАВА И ОБАВЕЗЕ СТВАРАЛАЦА ЈАВНЕ И ПРИВАТНЕ АРХИВСКЕ ГРАЂЕ**

Одредбама члана 9. Закона о архивској грађи и архивској делатности<sup>45</sup> прописане су обавезе ствараоца/имаоца архивске грађе и документарног материјала, према којима су стваралац/ималац архивске грађе дужни да је да савесно чувају у сређеном и безбедном стању у облику у којем су настали. Стваралац/ималац, осим физичких лица, дужан је и да обезбеди одговарајући простор и опрему за смештај и заштиту архивске грађе и документарног материјала, одреди одговорно стручно лице за заштиту архивске грађе и документарног материјала и поступање са архивском грађом и документарним материјалом, евидентира, означава, класификује, датира и архивира архивску грађу и документарни материјал, предаје архивску грађу надлежном архиву под условима и у роковима предвиђеним овим законом, осигура трајно чување архивске грађе у електронском облику, њено одржавање, мигрирање, односно пребацивање на нове носаче у прописаним форматима до предаје архивске грађе у електронском облику надлежном јавном архиву, води архивску књигу на прописаном обрасцу, достави надлежном архиву препис архивске књиге најкасније до 30. априла текуће године за документарни материјал настао у претходној години, прибави мишљење надлежног архива пре предузимања мера које се односе на архивску грађу и документарни материјал (статусне промене, физичко пресељење, адаптација просторија, отварање стечаја или ликвидације, микрофилмовање, дигитализација и др.), одабира архивску грађу и издваја ради уништења безвредан документарни материјал којем је истекао рок чувања годину дана од дана истека утврђеног рока, омогући овлашћеном лицу надлежног јавног архива стручни надзор над евидентирањем, класификовањем, одабирањем, архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и заштитом архивске грађе, односно над њеним одабирањем из документарног материјала, поступа у складу са мерама и роковима које надлежни архив наложи решењем а на основу претходно сачињеног записника о утврђеном стању заштите архивске грађе и документарног материјала и обавести надлежни јавни архив о свим променама које су од значаја за архивску грађу најкасније у року од 30 дана од дана њиховог настанка. Надаље, стваралац/ималац архивске грађе, осим физичких лица, дужан је да донесе општи акт о начину евидентирања, класификовања, архивирања и чувања архивске грађе и документарног материјала, Листу категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања и општи акт о начину евидентирања, заштите и коришћења електронских докумената.

<sup>45</sup> „Службени гласник РС“, број 6/2020.

За ствараоце архивске грађе и документарног материјала у електронском облику прописане су посебне обавезе<sup>46</sup> које се односе на све ствараоце/имаоце архивске грађе, осим физичких лица. Разликовање обавеза стваралаца јавне архивске и приватне архивске грађе огледа се у поступку доношења општег акта начину евидентирања, класификовања, архивирања и чувања архивске грађе и документарног материјала, као и у поступку одабирања архивске грађе и документарног материјала коме је рок чувања истекао. Одредбама члана 15, става 1 Закона о архивској грађи и архивима прописано је следеће: „Управљање документима, начин евидентирања, класификовања, архивирања, чувања, одабирања архивске грађе и документарног материјала државних органа и организација, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, установа, јавних предузећа, ималаца јавних овлашћења, правних лица која се у потпуности или делимично финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и ближе услове и начин заштите и чувања њихове архивске грађе и документарног материјала, и листу категорија документарног материјала са роковима чувања утврђује Влада, осим за оне којима је то уређено посебним законом, а у ставу 2. наведеног члана да: „за област правосуђа, здравства, просвете и спољних послова, надлежна министарства, уз претходно прибављено мишљење Државног архива Србије доносе општи акт о вођењу обавезних евиденција, управљању документима или архивском пословању и архивирању, као и листе категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања и доступности.“

У поступку одабирања архивске грађе и уништења документарног материјала коме је рок чувања истекао, документарни материјал настао радом и деловањем државних органа и организација, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, установа, јавних предузећа и ималаца јавних овлашћења, чији је рок чувања истекао, уништава се по прибављеном одобрењу у писменој форми надлежног јавног архива.

Разликовање стваралаца јавне и приватне архивске грађе огледа се и у поступку електронског архивирања, тако што државни органи и организације, органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, установе и имаоци јавних овлашћења (у даљем тексту: органи), као ствараоци/имаоци врше електронско архивирање у софтверском решењу еАрхива који је део архивског информационог система.<sup>47</sup>

Јавни архив обавља стручни надзор над евидентирањем, класификовањем, одабирањем, архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и заштитом архивске грађе, односно над њеним одабирањем из документарног материјала који се налази код ствараоца/имаоца архивске грађе и документарног материјала и налаже предузимање мера за отклањање утврђених недостатака у погледу заштите архивске грађе и документарног материјала.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Види: Закон о архивској грађи и архивској делатности, члан 11

<sup>47</sup> Уредба о јединственим техничко-технолошким захтевима и процедурама за чување и заштиту архивске грађе и документарног материјала у електронском облику, члан 3. став 2, „Службени гласник РС“, бр. 107/2021, 94/2022.

<sup>48</sup> Закон о архивској грађи и архивској делатности, члан 22

Како у Закону о архивској грађи и архивској делатности није направљена разлика између јавне и приватне архивске грађе и сходно томе утврђене обавезе јавних архива, јавни архиви су у обавези да надзиру и штите архивску грађу код свих стваралаца. У Агенцији за привредне регистре регистровано је 134.591 привредно друштво, 302.267 предузетника, 36.434 удружења, 1.137 туристичких агенција, 15.519 спортских удружења, друштва и савеза, 1.044 задужбине и фондације, 17 комора и 2.523 медија.<sup>49</sup> Овај импозантан број стваралаца документарног материјала и архивске грађе превазилази могућности јавних архива (материјалне и кадровске) за одговарајућом претходном заштитом, обављањем стручног надзора и преузимањем архивске грађе. Поставља се и питање да ли јавни архиви треба да штите архивску грађу свих стваралаца и у ком обиму, као и да ли уопште настаје архивска грађа код свих стваралаца. Стога је неопходно извршити усаглашавање Закона о архивској грађи и архивској делатности са позитивним прописима у којима већ постоји разликовање јавног од приватног сектора, односно направити разлику између стваралаца у јавном и приватном сектору и на основу тога прописати обавезе стваралаца и јавних архива. Треба истаћи и да је у упоредном архивском законодавству<sup>50</sup> направљена разлика између јавне и приватне архивске грађе.

## ЗАКЉУЧАК

За јавне архиве битно је да изврше идентификацију свих носилаца јавних овлашћења у оквиру своје надлежности. Сагледавање субјеката који врше јавне овлашћења битно је и због система електронске управе, јер по Закону о електронској управи, послови управе државних органа и организација, органа и организација покрајинске аутономије, органа и организација јединица локалне самоуправе, установа, јавних предузећа, посебних органа преко којих се остварује регулаторна функција и правних и физичких лица којима су поверена јавна овлашћења обављају се употребом информационо-комуникационих технологија – електронски. Овим Законом прописује се обавеза вођења евиденција у електронском облику. Неопходно је извршити усаглашавање Закона о архивској грађи и архивској делатности са позитивним прописима у којима, како смо истакли, већ постоји разликовање јавног од приватног сектора, односно направити разлику између стваралаца у јавном и приватном сектору и сходно томе прописати обавезе стваралаца и јавних архива.

## РЕЗИМЕ

У Закону о архивској грађи и архивској делатности не прави се разлика између јавне и приватне архивске грађе. Прописане обавезе односе се на све стваралце и имаоце без обзира на организациони облик, а од одређених обавеза изузета су само физичка лица и предузетници који се третирају као физичка лица. Јавна

<sup>49</sup> Агенација за привредне регистре, <https://www.apr.gov.rs/%d0%bf%d0%be%d1%87%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b0.3.html> (приступљено 30. 9. 2022)

<sup>50</sup> Види: Закон о архивској дјелатности Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, број 119/2008, Закон о архивском градиву и архивима, „Народне новине“, број 61/2018. итд.

архивска грађа настаје у раду органа власти и носилаца јавних овлашћења, односно јавне службе, док приватна архивска грађа настаје у раду физичких и правних лица који су основани ради вршења одређене привредне или друштвене делатности, стицања профита или задовољавања групног и појединачног интереса. Ствараоци јавне архивске грађе су многобројни, почев од државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, преко установа (у образовању, здравству итд.), јавних предузећа и других носилаца јавних овлашћења. За све њих је карактеристично да се законом прописује начин обављања делатности и овлашћења, па чак и врста документације која се ствара у њиховом раду. Они улазе у систем јавне управе за коју се везују обавезе електронског пословања и електронска управа. Неопходно је извршити усаглашавање Закона о архивској грађи и архивској делатности са позитивним прописима у којима већ постоји разликовање јавног од приватног сектора, односно направити разлику између стваралаца архивске грађе у јавном и приватном сектору и на основу тога прописати обавезе стваралаца и јавних архива.

## ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић, Предраг. *Организација државне управе у Републици Србији*; Зборник радова правног факултета у Нишу, бр. 62, Ниш 2012, 73-89.
- Лилић, Стеван. *Послови државне управе у законодавству и новом Уставу Србије*;
- Миленковић, Дејан. *Јавна управа, Одабране теме*, Београд 2012.
- Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, „Службени гласник РС“, број 75/14.
- Закон о здравственом осигурању, „Службени гласник РС“, број 25/2019.
- Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, број 25/2019.
- Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, „Службени гласник РС“, број 123/2014. 106/2015. 105/2017. 25/2019. - други закон
- Закон о култури, „Службени гласник РС“, број 72/ 2009, 13/ 2016, 30/ 2016 - исправке, 6/2020, 47/ 2021, 78/ 2021.
- Закон о архивској грађи и архивској делатности, „Службени гласник РС“, број 6/2020.
- Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, број 18/2005, 81/2005 - исправка, и 47/ 2018.
- Закон о јавним предузећима, „Службени гласник РС“, број 15/2016, 88/2019.
- Закон о основном образовању и васпитању, „Службени гласник РС“, број 55/2013, 101/2017, 27/2018. - други закон, 10/2019, 129/2021.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, број 129/2007, 83/2014 - други закон, 101/2016. - други закон, 47/2018, 111/2021. - други закон
- Закон о матичним књигама, „Службени гласник РС“, број 20/2009, 145/2014, 47/2018.
- Одлука о покрајинској скупштинској управи, „Службени лист АП Војводине“, број 37/2014, 37/2016.
- Статут Аутономне Покрајине Војводине, „Службени лист АП Војводине“, број 20/2014. Стратегија развоја јавне управе, „Службени гласник РС“, број 9, 42/2014 - исправка, 54/2018.
- Уредба о управним окрузима, „Службени гласник РС“, број 15/2006.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/2006. и 115/2021 - Амандмани I-XXIX, 16/2022.

Milena **POPOVIĆ SUBIĆ**

## **PUBLIC AND PRIVATE ARCHIVAL MATERIAL**

### **Summary**

64 In the Law on Archival Material and Archival Activity there is no distinction between public and private archival material. Appointed obligations are in regard to all creators and holders of archival material no matter of their organizational form, and from certain obligations are exempted only natural persons and entrepreneurs that are being treated as natural persons. Public archival material is being created during work of the authorities and holders of public authorities, i.e. public service, while private archival material is being created during work of natural persons and legal persons that were established for the purpose of doing certain economic or social activity, for pursuing profit or satisfying group of individual interest. Creators of public archival material are numerous starting with state organs, territorial authority organs and local self-government, institutions (educational, health, etc.), public companies and other holders of public authorities. For all of them the Law prescribes the method of work and their authorities, even the type of documents that are being created in the process of their activity. They are part of the system of public administration which incorporates electronic commerce and electronic governance. It is necessary to harmonize the Law on Archival Material and Archival Activity and positive legal regulations which make distinction between public and private sector, i.e. distinction between creator of archival material in public and private sector and act accordingly by prescribing obligations of creators and public archives.