

## СТРУЧНИ НАДЗОР АРХИВА НАД СТВАРАОЦИМА И ИМАОЦИМА АРХИВСКЕ ГРАЂЕ

456

**Анстракт:** Вршење стручног надзора архива над ствараоцима и имаоцима архивске грађе и документарног материјала један је од назначајнијих јавних овлашћења која су поверена архивима и битан услов за адекватну и потпуну заштиту архивске грађе. Стручним надзором се обезбеђује да ствараоци и имаоци документарног материјала и архивске грађе канцеларијско и архивско пословање и заштиту архивске грађе у целини ускладе са законским прописима. За неправилности и недостатке који се утврде у поступку стручног надзора над архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и одабирањем архивске грађе, као и излучивањем документарног материјала којем је истекао рок чувања, архиви налажу предузимање мера за отклањање утврђених неправилности. У претходном периоду ефекти наложених мера били су веома ограниченог домета, како због законских решења која стручни надзор своде на превентивно саветодавно деловање у форми давања налога, инструкција и стручних савета, тако и због помањкања инструмената који онемогућавају да се мере наложене стручним надзором доследније споведе. У досадашњој пракси ствараоци и имаоци архивске грађе, који нису поштовали прописе о канцеларијском пословању и мере које је налагао архив, нису носили никакве санкције јер су се архиви претежно усмерили на превентивно деловање.

Нови Закон о архивској грађи и архивској делатности у извесној мери унапређује поступак стручног надзора прописујући, поред редовног и контролни надзор као инструмент вршења контроле извршења мера које су наложене решењем архива. У случају непоступања по решењу за отклањање неправилности архиви су овлашћени да подносе захтев за покретање прекршајног поступка, односно кривичну пријаву ако је утврђено да је стваралац и ималац архивске грађе оштетио или уништио архивску грађу и документарни материјал. Нова законска решења дају архивима могућност да у далеко већој мери него до сада, вршењем стручног надзора, утичу на ствараоце и имаоце архивске грађе и документарног материјала да се наложене мере доследније спроводе.

**Кључне речи:** архивска грађа, документани материјал, ствараоци и имаоци архивске грађе, архив, јавно овлашћење, стручни надзор

### ОБАВЕЗЕ СТВАРАЛАЦА АРХИВСКЕ ГРАЂЕ

Ствараоци и имаоци архивске грађе и документарног материјала у обавези су да нормативно уреде управљање документима који настају њиховим радом.

<sup>1</sup> архивски саветник, [rakicboskokv@gmail.com](mailto:rakicboskokv@gmail.com)

Закон о архивској грађи и архивској делатности<sup>2</sup> (члан 14) прописије обавезу стваралаца документарног материјала да донесу општи акт о начину евидентирања, класификовања, архивирања и чувања архивске грађе и документарног материјала, Листу категорија документарног материјала и архивске грађе и општи акт о начину евидентирања, заштите и коришћења електронских докумената.

Канцеларијско пословање у Републици Србији није уређено једним законом који би на јединствен начин регулисао све аспекте канцеларијског и архивског пословања код свих правних лица у чијем раду настаје документарни материјал и архивска грађа, већ је уређено посебним законима и подзаконским актима за поједине области друштвеног живота. Досадашњим прописима најпотпуније је регулисано канцеларијско пословање органа власти и управе и органа правосуђа. Код осталих стваралаца документарног материјала област канцеларијског пословања, осим основних поставки из Закона о културним добрима, непотпуно је уређена, што је доводило до тога да се не воде уредне евиденције о документарном материјалу и архивској грађи. Већина стваралаца документарног материјала, ван управе и правосуђа, уређивала је своје канцеларијско пословање претежно се ослањајући на прописе који уређују канцеларијско пословање органа управе.

У нашем правном систему не постоји одређени орган који контролише канцеларијско пословање органа и организација, установа и предузећа који воде канцеларијско пословање. Једино је Законом о управној инспекцији<sup>3</sup> предвиђено да управна инспекција у оквиру надзора над применом прописа о државној управи контролише поштовање правила о канцеларијском пословању у органима државне управе. Међутим, у пракси, управна инспекција углавном контролише да ли органи државне управе поштују прописане законске рокове за решавање предмета, а ретко или само ако постоји захтев одређене странке, контролише комплетно канцеларијско пословање.

Велику помоћ ствараоцима документарног материјала који су уређивали канцеларијско пословање представљали су огледни примерци правилника о канцеларијском пословању који су сачинили архиви, а који су представљали основу за уриђивање начина евиденције, чувања и архивирања документарног материјала.

Закон о архивској грађи и архивској делатности<sup>4</sup> прописао је да управљање документима, начин евидентирања, 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 и ближе услове и начин заштите и чувања њихове архивске грађе и документарног материјала и Листу категорија документарног материјала са роковима чувања утврђује Влада. Уредбом о канцеларијском пословању органа државне управе<sup>5</sup> уређено је канцеларијско пословање органа државне управе, служби

<sup>2</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 6/2020.

<sup>3</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 87/2011.

<sup>4</sup> *Исто*.

<sup>5</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 21/2020. године. Ова Уредба је ступила на снагу 13. марта 2020, а примењује се од 1. априла 2021. године.

Народне скупштине и председника Републике Србије и свих ималаца јавних овлашћења кад врше поверене послове државне управе, као и на органе аутономних покрајина, општина, градова и Града Београда у повереном делокругу. Ова уредба се примењује на органе аутономних покрајина, општина, градова и Града Београда у изворном делокругу, а у складу са прописима.

За област правосуђа, здравства, просвете и спољних послова надлежна министарства, уз претходно прибављено мишљење Државног архива Србије, доносиће општи акт о вођењу обавезних евиденција, управљању документима, архивском пословању као и Листе категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања и доступности. Канцеларијско пословање судова уређено је Законом о уређењу судова<sup>6</sup> и Судским пословником<sup>7</sup>, а у органима тужилаштва Законом о тужилаштву и Правилником о управи у тужилаштвима.<sup>8</sup>

458

Закон о архивској грађи и архивској делатности<sup>9</sup> прописује обавезу стваралаца и ималаца, без обзира на функцију и значај, да евидентирају, означавају, класификују, датирају, чувају и архивирају архивску грађу и документарни материјал, одабирају архивску грађу и издвајају ради уништења безвредни документарни материјал којем је истекао рок чувања на основу одобрења надлежног архива и предају архивску грађу на трајно чување надлежном архиву. Ствараоци и имаоци архивске грађе дужни су да осигурају 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. О целокупној архивској грађи и документарном материјалу који настаје радом ствараоца, води се архивска књига на прописаном обрасцу, који прописује министар, уз обавезу да препис исте достави надлежном архиву до 30. априла текуће године за документарни материјал настао у претходној години. Такође, ствараоци су у обавези да прибаве мишљење надлежног архива пре преузимања мера која се односе на архивску грађу и документарни материјал у случајевима статусних промена, физичког пресељења, адаптације просторија, отварања стечаја или ликвидације, микрофилмовања и дигитализације. Ствараоци архивске грађе и документарног материјала у обавези су да обезбеде одговарајући простор и опрему за смештај и заштиту, као и да одреде одговорно стручно лице за заштиту и поступање са архивском грађом и документарним материјалом. Ближе услове у погледу простора и опреме потребне за заштиту и чување архивске грађе и документарног материјала одређује министар доношењем подзаконског акта. Стваралац и ималац архивске грађе дужан је да обезбеди стручно оспособљавање и усавршавање, као и проверу стручне оспособљености запослених који управљају документима.

Стваралац и ималац документарног материјала и архивске грађе је дужан да омогући овлашћеном лицу јавног архива стручни надзор над евидентирањем,

<sup>6</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2008.

<sup>7</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 110/2009.

<sup>8</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 110/2009.

<sup>9</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 6/2020 Закон је ступио на снагу, а примењиваће се од 1. фебруара 2021. године.

класификовањем, одабирањем, архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и заштитом архивске грађе, односно над њеним одабирањем из документарног материјала. Такође, у обавези су да поступају 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.

Правна лица у чијем раду настају документарни материјал и архивска грађа у зависности од оснивача, функција, надлежности и њихове унутрашње организације, могу бити од локалног, регионалног, покрајинског и републичког значаја.

Стварна и територијална надлежност архива на заштити архивске грађе и документарног материјала, укључујући и вршење стручног надзора, до сада је била регулисана Законом о културним добрима<sup>10</sup> и Решењем о одређивању територије архива<sup>11</sup>. Закон о архивској грађи и архивској делатности<sup>12</sup> прецизно је регулисао стварну надлежност јавних архива, по коме је Архив Србије надлежан за заштиту архивске грађе насталу у раду органа, установа и организација Републике Србије, покрајински архиви за заштиту архивске грађе настале у раду покрајинских органа и организација, а међуопштински и општински архиви за заштиту архивске грађе настале у раду органа и организација јединица локалне самоуправе. Овим законом је прецизирано да ће министар културе решењем утврдити који ће јавни архиви за коју територију обављати послове заштите архивске грађе и документарног материјала.

## АРХИВИ И ВРШЕЊЕ ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА

Поред органа управе у управној структури постоје и управне организације које се разликују по више битних елемената. Управне организације се образују за обављање стручних послова и с тим пословима повезаних управних послова. Основни принцип код њиховог оснивања је, дакле, обрнут у односу на органе управе. Док органи управе превасходно врше управне и уз њих поједине стручне послове, управне организације превасходно врше стручне и уз њих поједине управне послове. Стандардни круг послова управних организација представљају статистички, метеоролошки, плански, архивски, номотехнички и слични послови.<sup>13</sup> Као основни облици управних организација појављују се заводи, дирекције, архиви, секретаријати и агенције. Оне могу да се оснивају у саставу министарства, али и као самосталне.

У нашем правном систему архиви нису основани као посебне управне организације, већ као самосталне установе за обављање стручних послова на заштити архивске грађе, а врше и одређена јавна овлашћења. Према томе, архиви су установе за заштиту архивске грађе, али с обзиром на јавна овлашћења која врше, поимају истовремено елементе управне организације.

<sup>10</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 71/94.

<sup>11</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 7/96.

<sup>12</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 6/2020.

<sup>13</sup> Проф. др Вучићевић Слободан, мр Милан Бјелић, *Управно право*, Београдска пословна школа Висока школа струковних студија, Београд 2010, 41.

У последњих неколико година озбиљније су анализирана постојећа законска решења која регулишу поступање архива у вршењу одређених јавних овлашћења и њихова усклађеност са основним начелима и принципима управног поступка. Анализом истих дошло се до закључка да у Закону о културним добрима има добрих решења, али и мањкавости, недоречености, па и нарушавања основних начела надзорног процеса и општег управног поступка. Једно од основних начела (двостепеност поступка) не примењује се када архиви врше одређена јавна овлашћења. У појединим решењима које доносе архиви у Србији нема правне поуке коме се странка може жалити уколико је незадовољна решењем. Изузетак је направљен када архиви доносе решење којим се архивска грађа утврђује за културно добро, где се примењују одредбе Закона о општем управном поступку, а по жалбама у другом степену решава надлежно министарство за послове културе. Међутим, за остале случајеве где архиви врше јавна овлашћења, као што је упис архивске грађе у јавну евиденцију (регистар архивске грађе, решења којима се не одобрава излучивање документарног материјала чији су рокови чувања истекли, одбијање захтева за преузимање архивске грађе, одбијање захтева за коришћење архивске грађе, недавање сагласности на Листе категорија документарног материјала са роковима чувања, записници о стручном надзору над ствараоцима и имаоцима архивске грађе и документарног материјала) није јасно прецизирано какву форму имају издата (не)одобрења и (не)сагласности - да ли форму решења или обичног писаног акта. У постојећем Закону о културним добрима на решења која доноси архив, а странкама није позитивно одлучено по њиховим захтевима, није предвиђена жалба нити коме се она упућује. Према Закону о општем управном поступку<sup>14</sup> прописано је да када надлежни орган доноси првостепено решење законом треба одредити орган који ће решавати по жалби. То може да буде орган недржавне организације, орган државне управе, а ако то законом није одређено, „проблем“ решава орган државне управе надлежан за одговарајућу област. Имајући у виду ове опште законске одредбе на решења општинског и међуопштинског архива жалба се може уложити органу управе за послове културе, односно Министарству културе.

Нови Закон о архивској грађи и архивској делатности је за случајеве када архив решењем одбије захтев за коришћење архивске грађе и решењем наложи мере за заштиту архивске грађе прописао да се незадовољна странка може жалити републичком органу за послове културе – Министарству културе. За остале случајеве када архив у вршењу јавних овлашћења не да сагласност на Листу категорија документарног материјала, не одобри излучивање документарног материјала чији су рокови чувања истекли и не прихвати да преузме архивску грађу није прописана форма ових аката, као ни право постојања жалбе, чиме се нарушава начело општег управног поступка, а то је право на приговор и жалбу.<sup>15</sup> Кад је доношен нови Закон о архивској грађи и архивској делатности, архивска струка је предлагала да се и ова питања прецизирају, али предлози нису прихваћени, тако да је пропуштена прилика да се и за ове случајеве формализује поступак

<sup>14</sup> Службени гласник Републике Србије, бр. 18/2016 и 95/2018.

<sup>15</sup> Исто.

деловања архива и доношење аката и тиме потпуније и целовитије уреди питање вршења јавних овлашћења архива.

## СТРУЧНИ НАДЗОР АРХИВА

Архиви као установе које врше одређена јавна овлашћења нису овлашћени да врше управни и инспекцијски надзор већ стручни надзор над архивским половањем органа и организацијау чијем раду настају документарни материјал и архивска грађа. Управни надзор је трајна, континуирана делатност органа државне управе у вршењу надзора над законитошћу рада, законитошћу аката и инспекцијског надзора над радом предузећа, установа и других организација и грађана у погледу придржавања и поступања у складу са законом и другим прописима и општим актима.<sup>16</sup> У управном надзору проверава се да ли се понашање надзираног субјекта одвија у складу са законом и другим прописима. Ако то понашање није у складу са законом, примењују се утврђена овлашћења како би се такво понашање отклонило и ускладило са прописима.

461

Стручни надзор се у предузећима, установама и другим организацијама и органима усмерава на контролу стручних метода и поступака рада карактеристичних за одређено предузеће или установу, у зависности од делатности коју они обављају. Стручни надзор у установама образовања и школства, здравства, шумарства и сл. садржи контролу начина рада и метода којима се дата делатност обавља и остварују њени циљеви. Тако се у школи контролише методика извођења наставе, у здравству увођење стручних и других метода којима се побољшава здравствена заштита.

Према томе, у овом случају се не ради о контроли органа државне управе већ стручних организација, мада понекад такав надзор зависно од организацијских решења може бити смештен у државни орган (нпр. школски надзорници). Тај надзор се не врши управно-правним методама него методама предвиђеним за одређену струку и у њима се не проверава и не оцењује управни, већ стручни рад карактеристичан за поједину делатност. Санкције нису најчешће исте садржине као оне у оквиру управног надзора. Оне су, пре свега, усмерене на отклањање слабости у струци, сарадничког су карактера и иду ка побољшању стања у обављању делатности, док управни надзор има најчешће репресивну садржину.

Вршење јавних овлашћења од стране архива приликом стручног надзора над архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и одабирањем архивске грађе, као и излучивањем безвредног регистратурског материјала који се налази ван архива, није у домену управног надзора. Овлашћење архива да налаже предузимање мера за отклањање утврђених недостатака у погледу заштите архивске грађе и документарног материјала има за циљ да постигне усклађивање понашања субјекта надзора са законским прописима. Зато стручни надзор архива поприма обрисе инспекцијског надзора, али у формално-правном смислу нема тај карактер и форму.

<sup>16</sup> Милан Влатковић, *Управни надзор у управном систему Републике Србије*, Службени гласник, Београд 1997.

За стручни надзор важе основна начела надзорног процеса која се морају поштовати. Начело рационалности значи да архив мора да обавља надзор са што мање утрошка времена и средстава стављајући нагласак на праву садржину предмета надзора. Само ће благовремени надзор произвести позитивне ефекте како у погледу остваривања улоге архива, тако и у погледу понашања и озбиљности извршења наложених мера. Потребно је поштовати начело сталности и стручни надзор спроводити као трајну осмишљену активност према објектима надзора што ће производити позитивне ефекте. Начело истинитости значи да архиви морају утврдити материјалну истину која је неоспорна да би оценили да ли је понашање ствараоца архивске грађе и документарног материјала у складу са прописима и да ли би требало предузимати мере и прописане санкције. При вршењу стручног надзора начело одговорности обавезује архиве да стручном надзору морају приступати са пуном озбиљношћу, добро припремљени и упознати са свим елементима потребним за ефикасност надзора. Да би стручни надзор дао резултате, мора се поштовати начело ефикасности. То значи да се резултати надзора морају ефектуирати, односно да се мере које су наложене морају што пре, а свакако у прописаним роковима и на утврђени начин, реализовати. За остваривање ефикасности надзора од посебног је значаја да архиви и ствараоци архивске грађе и документарног материјала буду свесни последица које произилазе из неизвршења наложених мера. У процесу стручног надзора требало би обезбедити да се надзорним процесом обухвати што више елемената канцеларијског и архивског пословања ствараоца архивске грађе и документарног материјала како би примене критеријума, оцене успешности рада и мере за отклањање уочених слабости биле адекватне, ефикасне и одговорне. Начело сарадње архива са органима и организацијама које су на било који начин законом овлашћене да надзиру настајање и кретање документације код правних лица веома је значајно и за ефикасност стручног надзора и заштиту архивске грађе и документарног материјала.

## ИСТОРИЈАТ СТРУЧНОГ НАДЗОРА

Стручни надзор се први пут помиње у законодавству Србије у Закону о државним архивима НР Србије<sup>17</sup> из 1951. године, који предвиђа да Државна архива Народне Републике Србије има право и дужност да врши надзор над чувањем историјско-архивског материјала без обзира у чијим се рукама тај материјал налази. Даље се прецизира да Државна архива имаоцима може одређивати обавезне мере заштите за чување материјала.

У члану 17 Закона о архивској грађи и архивској служби<sup>18</sup> из 1967. године предвиђено је да архиви проверавају да ли се архивска грађа и регистратурски материјал који се налази ван архива правилно чувају и стручно одржавају. По овом Закону имаоци архивске грађе и регистратурског материјала дужни су да надлежном архиву омогуће да изврши преглед те грађе, односно материјала, као и свих просторија у којима су они смештени. Ако надлежни архив утврди да ималац немарно чува или нестручно одржава архивску грађу и регистратурски мате-

<sup>17</sup> *Службени гласник НР Србије*, бр. 4/51.

<sup>18</sup> *Службени гласник СР Србије*, бр. 12/67.

ријал наложиће му да у одређеном року предузме мере за њихово правилно чување и стручно одржавање.

У члану 115 Закона о заштити културних добара<sup>19</sup> из 1977. године предвиђено је да архив поред осталих послова врши стручни надзор над архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и одабирањем архивске грађе, као и излучивањем безвредног регистратурског материјала који се налази ван архива и да налаже предузимање мера за отклањање утврђених неправилности. Потпуно идентична формулација стручног надзора архива над имаоцима и ствараоцима архивске грађе и регистратурског материјала задржана је у Закону о културним добрима<sup>20</sup> из 1990, као и у Закону о културним добрима<sup>21</sup> из 1994. године.

Стручни надзор архива над ствараоцима и имаоцима архивске грађе и документарног материјала регулисан је Упутством у евидентирању регистратура, архивске грађе и регистратурског материјала<sup>22</sup> које је донето 27. 12. 1968. године на седници Архивског већа при архиву Србије. Овим стручним упутством регулисани су јединствено евидентирање стваралаца и ималаца архивске грађе и документарног материјала и поступак за спровођење мера њихове заштите. Њиме је прописано да архиви евидентирају све ствараоце и имаоце архивске грађе и регистратурског материјала за које су надлежни према тада важећем Закону о архивској грађи и архивској служби<sup>23</sup>, Упутству за одређивање критеријума о одређивању архивског фонда<sup>24</sup> и Упутству о разграничењу надлежности између архивских установа над архивском грађом и регистратурским материјалом.<sup>25</sup> О свим евидентираним ствараоцима и имаоцима архивске грађе и регистратурског материјала архиви, према овом Упутству, воде све евиденције и проверавају да ли се правилно чувају и стручно одржавају архивска грађа и регистратурски материјал ван архива. Архиви редовно проверавају да ли се архивска грађа и регистратурски материјал држе у сређеном стању, под повољним условима смештаја, да ли су обезбеђени од нестајања, оштећења и уништења и да ли се води евиденција о целокупној архивској грађи и регистратурском материјалу. О прегледу архивске грађе и регистратурског материјала архиви, према овом Упутству, израђују записник који садржи назив имаоца, назив фонда, стање грађе, евиденцију архивске грађе и регистратурског материјала (архивска књига), податке шта је урађено по датим наложима приликом претходног прегледа и потребне предлоге за заштиту грађе. Ако архив утврди да ималац не чува архивску грађу на начин предвиђен законским прописима, наложиће имаоцу да у одређеном року предузме одговарајуће мере заштите и пратиће извршење датих налога и о томе водити евиденцију. Ово стручно Упутство је у основи и данас применљиво, с тим да је потребно извршити његово иновирање и усклађивање са одредбама које регулишу стручни надзор архива у новом Закону о архивској грађи и архивској делатности.

<sup>19</sup> *Службени гласник СР Србије*, бр. 28/77.

<sup>20</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 6/90.

<sup>21</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 71/94.

<sup>22</sup> *Архивски преглед*, бр. 1, Београд, 1969, 78-89.

<sup>23</sup> *Службени гласник СР Србије*, бр. 12/67.

<sup>24</sup> *Архивски преглед*, бр. 1, Београд 1969, 71-76.

<sup>25</sup> *Архивски преглед*, бр. 1, Београд 1969, 76-78.

Стручни прегледи који су архиви вршили над ствараоцима и имаоцима архивске грађе и документарног материјала, пре доношења Закона о архивској грађи и архивској делатности, завршавали су се израдом записника о извршеном стручном надзору са наложеним мерама за отклањање утврђених недостатака. Међутим, стално се постављало логично питање у вези са стручним надзором који врше архиви - да ли би мере које се налажу требало да имају форму решења са свим елементима акта које он треба да садржи? Досадашња пракса већег броја архива у вршењу стручног надзора била је таква да сачињавају записнике о стручном надзору са наложеним мерама без доношења решења. Врло мали број архива је, поред записника о стручном надзору, доносио решења која садрже наложене мере. Решења су садржала мере, одговорно лице на које се мера односи и рок у коме би те мере требало реализовати. Постојећи Закон о културним добрима не регулише детаљно поступак стручног надзора, односно шта по извршеном стручном надзору архиви доносе - само записнике или записнике и решења, као и њихову форму. Служећи се аналогijом прописа који регулишу инспекцијски и стручни надзор, поједини архиви су, поред записника, доносили и решења о наложеним мерама. Праћењем спровођења мера наложеним решењем архиви су кроз контролне прегледе утврђивали да ли су и у којој мери наложене мере реализоване и у случају да нису и да њихово неспровођење има за последицу да је архивска грађа као културно добро оштећена или уништена, нису покретали прекршајни и кривични поступак поступак пред судом против лица која угрожавају или се не придржавају мера заштите архивске грађе. Сама чињеница да су архиви и на основу досадашњих прописа имали право активне легитимације покретања кривичног и прекршајног поступка, подразумевала је да они у поступку стручног надзора на поуздан и законом прописан начин утврде све чињенице у вези са непридржавањем мера заштите архивске грађе које су довеле до њеног оштећења или уништења и да у тим случајевима подносе прекршајне и кривичне пријаве.

Стручни надзор над ствараоцима и имаоцима архивске грађе најчешће се сводио и завршавао на превентивном деловању, што за потпуну заштиту архивске грађе није довољно. Превентивно деловање архива у форми давања налога, инструкција и стручне помоћи имало је позитивног утицаја на један број субјеката да своје понашање и деловање ускладе са законским прописима о заштити архивске грађе. Међутим, постојао је знатан број субјеката који су такво деловање архива начелно прихватили, али наложене мере нису спроводили, што је имало за последицу да је архивска грађа као културно добро била угрожена. Такво понашање стваралаца и ималаца архивске грађе упућивало је на закључак да поред превентивног деловања мора да постоји и репресивно, односно да архиви против лица која не спроводе наложене мере или се не придржавају мера техничке заштите за архивске грађу морају подносити прекршајне и кривичне пријаве у случајевима када то не раде јавна тужилаштва. Архиви нису овлашћени да субјектима надзора код којих је утврђена одређена неправилност у погледу чувања и коришћења архивске грађе изричу мере, већ за учињен прекршај или кривично дело могу покренути прекршајни или кривични поступак пред надлежним судом.

До сада су архиви скоро увек деловали превентивно долазећи у ситуацију да просто моле одговорна лица у регистратурама да ураде и спроведу нешто што им је наложено, а представља законску обавезу, што је умногome обесмишљавало рад архива у вршењу јавних овлашћења у делу заштите архивске грађе ван архива. Архиви су у досадашњем раду избегавали да користе право активне легитимације и покрећу спорове пред судом против лица која угрожавају архивску грађу или се не придржавају наложених мера техничке заштите. Веома је мали број случајева када су архиви подносили кривичне и прекршајне пријаве, али су већином ти захтеви одбачени из разлога што стручни надзор није био праћен адекватним записницима којима није поуздано утврђено да одређено правно лице и одговорно лице у њему није спровело наложене мере, а што је за последицу имало уништавање архивске грађе. Архиви у Краљеву и Јагодини 2001. године поднели су кривичну пријаву против ствараоца архивске грађе који су без сагласности излучили документарни материјал чији рокови чувања нису истекли, као и против предузећа (које се бавило откупом старог папира) због фалсификовања овлашћења и лажног представљања у регистратурама да су овлашћени радници архива, на основу чега су преузимали архивску грађу и документарни материјал од привредних регистратура без спроведеног поступка излучивања.<sup>26</sup> Међутим, надлежни орган тужилаштва је одбацио ову кривичну пријаву из разлога што у поступку стручног надзора није документовано утврђено да су постојали документарни материјал и архивска грађа који су уништени, односно није записнички констатовано да су нестали, а поступак није евидентиран кроз архивску књигу јер иста није вођена. Овај случај, као и низ других сличних примера, опомена је архивима да стручном надзору морају да приступају веома темељно и одговорно приликом утврђивања стварног стања архивске грађе и документарног материјала, као и мера за отклањање утврђених неправилности.

## СТРУЧНИ НАДЗОР У НОВОМ ЗАКОНУ О АРХИВСКОЈ ГРАЂИ И АРХИВСКОЈ ДЕЛАТНОСТИ

Нови Закон о архивској грађи и архивској делатности доноси извесне новине и нова решења која знатно побољшавају поступак стручног надзора. Јавни архив обавља стручни надзор над евидентирањем, класификовањем, одабирањем, архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и заштитом архивске грађе, односно над њеним одабирањем из документарног материјала. Стручним надзором се проверава и утврђује како стваралац и имаалац архивске грађе и документарног материјала извршава и спроводи све обавезе које су прописане Законом о архивској грађи и архивској делатности, подзаконским актима и стручним упутствима. У поступку стручног надзора прво се утврђују подаци о оснивању и регистрацији ствараоца архивске грађе и документарног материјала, а потом се утврђује да ли је стваралац и имаалац уредио канцеларијско и архивско пословање, односно да ли донео општи акт о начину евидентирања, класификовања, архивирања и чувања архивске грађе и документарног материјала, општи акт о начину евидентирања,

<sup>26</sup> ИАК, Досије регистратуре Трговинског предузећа „Ибар“ Рашка.

заштите и коришћења електронских докумената, као и Листу категорија документарног материјала са роковима чувања. Стручним надзором се утврђује да ли је стваралац обезбедио одговарајући простор и опрему за смештај и заштиту архивске грађе и документарног материјала и да ли је одредио одговорно лице за заштиту и поступање са архивском грађом и документарним материјалом. Најважнији део стручног надзора односи се на утврђивање чињеница да ли стваралац евидентира, означава, класификује, датира и архивира архивску грађу и документарни материјал у складу са законским прописима, правилником о канцеларијском пословању и важећим стручним упутствима. Дакле, у поступку стручног надзора важно је утврдити стварно стање архивске грађе и документарног материјала, њихову сређеност, да ли се правилно архивира у документарне јединице и одлаже у архивске полице и да ли се правилно и редовно уписује у архивску књигу. Потребно је утврдити да ли стваралац и имаца архивску грађу чува као целину (архивски фонд), а посебно је важно утврдити да ли се редовно врши одабирање архивске грађе и издвајање ради уништења безвредног документарног материјала којем је истекао рок чувања и да ли излучивање врши уз сагласност надлежног архива. Такође, утврђује се да ли се редовно врши предаја архивске грађе надлежном архиву под условима и роковима утврђеним законом. Архиви имају обавезу да у поступку стручног надзора провере да ли је стваралац осигурао трајно чување архивске грађе у електронском облику, њено одржавање, мигрирање, односно пребацивање на нове носаче у прописаним форматима.

Овлашћено лице надлежног архива сачињава записник о извршеном стручном надзору који садржи утврђено стање, наложене мере и рок за њихово спровођење. Овлашћено лице архива у записнику констатује да стваралац и имаца архивске грађе и документарног материјала, код којег је извршен стручни надзор, може у року од три дана од дана достављања записника да стави примедбе на записник. Уколико су достављене примедбе на записник од стране ствараоца и имаоца архивске грађе и документарног материјала, овлашћено лице доноси одлуку по примедбама и уколико се оне не прихватају о томе обавештава подносиоца примедби. Стваралац и имаца архивске грађе и документарног материјала након доношења одлуке по примедбама дужан је да приступи спровођењу наложених мера из записника о стручном надзору. Овлашћено лице надлежног архива кроз контролни надзор врши контролу записнички наложених мера. Ако у поступку контролног стручног надзора утврди да стваралац и имаца архивске грађе и документарног материјала није поступио по наложеним мерама из записника, овлашћено лице архива које је извршило надзор доноси решење о мерама за отклањање неправилности. У решењу се конкретно наводе мере и рок у којем је старалац и имаца архивске грађе и документарног материјала у обавези да их спроведе. Овлашћено лице приликом одређивања рока за спровођење мера треба да одреди реалан рок у којем објекат надзора може да спроведе мере. Рок за примену наложених мера може се на захтев ствараоца и имаоца архивске грађе и документарног материјала у оправданим случајевима продужити, али не више од половине рока који је наложило овлашћено лице. Против решења које је донео јавни архив и којим су наложене мере стваралац и имаца архивске грађе и документарног материјала може изјавити жалбу Министарству културе. Жалба се

по правилу подноси Министарству културе преко архива који је донео решење, а архив уз жалбу другостепеном органу прослеђује и списе предмета о извршеном стручном надзору. На основу увида у списе предмета и изведених доказа Министарство културе жалбу може да одбије као неосновану, може да је прихвати и поништи решење архива и врати на поновно одлучивање, а може и да мериторно одлучи. Законом о архивској грађи и архивској делатности није прецизирано да ли ствараоци и имаоци архивске грађе, који су незадовољни одлуком Министарства културе по жалби, имају право заштите пред судом покретањем Управног спора.

Када решење архива о наложеним мерама постане коначно и правоснажно у случају непоступања по решењу за отклањање неправилности овлашћено лице подноси захтев за покретање прекршајног поступка против имаоца и ствараоца архивске грађе и документарног материјала. У случају да овлашћено лице архива утврди да је стваралац и ималац архивске грађе и документарног материјала оштетио или уништио архивску грађу или документарни материјал којем није истекао рок чувања, то констатује записником на основу којег надлежни архив подноси кривичну пријаву или захтев за покретање прекршајног поступка. Ако стваралац архивске грађе и документарног материјала не изврши мере за отклањање недостатака које су уочене приликом вршења стручног надзора у остављеном року у члану 65 Закона о архивској грађи и архивској делатности<sup>27</sup>, предвиђене су прекршајне новчане казнене за правно лице у износу од 50.000 до 2.000.000 динара, а за одговорно лице у правном лицу од 5.000 до 150.000 динара. Такође, овај члан наведеног Закона предвидео је новчане казне за правно лице и одговорно лице у правном лицу у истом износу са случајеве непридржавања обавеза стваралаца и ималаца архивске грађе и документарног материјала у вези са чувањем и заштитом архивске грађе и документарног материјала. Тако су прописане новчане казне за правна лица ако не воде основну евиденцију и не означавају, не класификују, не датирају и не архивирају архивску грађу и документарни материјал, ако не чувају документарни материјал у сређеном и безбедном стању, не врше одабирање архивске грађе и безвредног документарног материјала, ако униште безвредни документарни материјал без писменог одобрења надлежног архива, ако не чувају архивску грађу као целину (архивски фонд), не воде архивску књигу на прописаном обрасцу, ако не утврде начин евидентирања документарног материјала, његовог чувања, класификације и архивирања, ако не донесу Листе категорија документарног материјала са роковима чувања, односно не донесу општи акт о начину евидентирања, заштите и коришћења електронских докумената.

У члану 66 истог Закона предвиђено је да надлежни јавни архив има право активне легитимације у погледу остваривања мера заштите и коришћења културних добара и подношења захтева за покретање кривичног и прекршајног поступка. Имајући у виду потребу максималног обезбеђивања заштите архивске грађе и документарног материјала, овом одредбом конституишу се право и обавеза архива да могу против лица која угрожавају или се не придржавају мера заштите архивске грађе и документарног материјала подносити пријаве за покретање

<sup>27</sup> Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2020.

прекршајног и кривичног поступка. Право активне легитимације допунска је мера заштите културних добара која установу заштите ставља у положај крајње одговорности за покретање поступка против лица за која тај поступак није покренуо одговарајући јавни тужилац.

Кривичне санкције за кривична дела уништења или оштећења културних добара предвиђене су Кривичним законом Републике Србије.<sup>28</sup> Овим законом предвиђена су кривична дела за тешку крађу, утају туђе покретне ствари, оштећење туђе ствари (у односу на културно добро) и прикривање и изношење културног добра у иностранство. Прописане су казне од једне до осам година, у зависности о ком кривичном делу се ради.

У најновијем Кривичном Законику Републике Србије<sup>29</sup> кривична дела учињена према културним добрима сврстана су у 21. глави овог закона, у кривична дела против имовине. Тако је чланом 204 овог Закона, за тешку крађу туђе ствари која представља културно добро, учиниоцу дела запређено казном затвора од једне до осам година, а у члану 207 за утају туђе ствари која је културно добро казном затвора од једне до осам година. Ко противправно одузме туђу ствар, ако је та ствар културно добро, учинилац дела казниће се казном затвора од три месеца до три године. Ако оштети, уништи или учини неупотребљивом туђу ствар, а та ствар представља културно добро, учинилац ће бити кажњен казном затвора од шест месеци до пет година (члан 212 закона).

Закон о архивској грађи и архивској делатности учинио је значајан искорак у смислу прецизнијег дефинисања самог поступка стручног надзора кроз увођење редовног и контролног надзора и његовог усклађивања са основним начелима надзорног процеса и општег управног поступка. Ствараоцима и имаоцима архивске грађе и документарног материјала дата је могућност веће заштите својих права давањем могућности да ставе примедбе на записник и уложе жалбу на решење архива о наложеним мерама. Овакав поступак обезбеђује да овлашћено лице приликом стручног надзора далеко одговорније приступи утврђивању стварног стања архивске грађе и документарног материјала, а ствараоцима и имаоцима архивске грађе и документарног материјала да озбиљније и одговорније приступе спровођењу мера наложеним записником и решењем о стручном надзору. Ствараоци и имаоци архивске грађе и документарног материјала суочавају се са реалним очекивањем да ће, уколико не спроведу наложене мере архива, следити санкције. Закон о архивској грађи и архивској делатности не оставља архивима слободан простор и право слободног тумачења да ли ће санкционисати понашање субјекта надзора ако нису поступили по налозима из записника и решења о стручном надзору. У тим ситуацијама архиви су обавезни да против имаоца и стараоца архивске грађе покрену прекршајни или кривични поступак и на тај начин поступак стручног надзора доведу до самог краја како то закон прописује. Стручни надзор је испунио основни циљ само уколико су архиви вршењем стручног надзора приволели или приморали ствараоце и имаоце архивске грађе и документарног материјала да своје понашање и деловање у потпуности или највећим

<sup>28</sup> Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005.

<sup>29</sup> Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005.

делом ускладе са одредбама Закона о архивској грађи и архивској делатности.

Надлежности и обавезе јавног архива утврђене Законом о архивској грађи и архивској делатности повећали су одговорност архива за стање и заштиту архивске грађе и документарног материјала у Републици Србији.

Нови Закон је пооштрио услове за обављање послова спољне службе. Послове стручног надзора у јавном архиву може да врши архивист са најмање пет година радног искуства на архивским пословима, а мора имати и службену легитимацију овлашћеног лица за послове стручног надзора.

## ЗАКЉУЧАК

Доношењем новог Закона о архивској грађи и архивској делатности створени су повољнији услови да архиви, у оквиру јавних овлашћења, поверене послове стручног надзора врше са пуним капацитетом и да у њиховом вршењу ауторитативније иступају.

Сада постоје прецизна уређеност процедура и начина поступања у свакој фази стручног надзора, као и тачно одређена права и овлашћења надзорног субјекта (архива) и надзираног објекта (стваралаца и ималаца архивске грађе и документарног материјала). Мере које архиви налажу приликом стручног надзора имаће већу правну снагу, а ефекти тих мера биће далеко успешнији у погледу заштите архивске грађе.

С обзиром да постоји јединствена законска регулатива потребно је, у сарадњи матичних архива са међуопштинским и општинским архивима, разрадити и применити јединствену методологију стручног надзора у Републици Србији. То значи да би сви архиви требало јединствено да поступају према ствараоцима и имаоцима архивске грађе у свим фазама стручног надзора, да примењују јединствене критеријуме приликом утврђивања стања архивске грађе и оцењивања како се наложене мере реализују, као и приликом подношења прекршајних и кривичних пријава према онима који уништавају архивску грађу или не спроводе наложене мере.

За успешно функционисање стручног надзора потребно је донети сва подзаконска акта која су предвиђена Законом о архивској грађи и архивској делатности а односе се на рад спољне службе архива (Правилник о просторним и техничким условима за смештај архивске грађе и документарног материјала, Правилник о обрасцу и вођењу архивске књиге, Правилник о ближим условима и начину предаје архивске грађе, Правилник о мерама заштите архивске грађе, Правилник о начину и ближим условима спровођења превентивне заштите). Постојећа упутства („Упутство у евидентирању регистратура, архивске грађе и регистратурског материјала“, „Упутство о разграничењу надлежности између архивских установа над архивском грађом и регистратурским материјалом“ и „Упутство о начину вођења и коришћења архивске књиге“) требало би иновирати и ускладити са новим законом и стеченом праксом у периоду његове примене. Такође, потребно је иновирати и остала стручна упутства која се односе на рад спољне службе архива. Архиви више не смеју да толеришу неспровођење мера у вези са

неадекватним чувањем и одржавањем архивске грађе, посебно код стваралаца и ималаца који стварају јавну архивску грађу и финасирају се директно или индиректно из буџетских средстава. Ствараоци и имаоци архивске грађе, суочени са реалном опасношћу да ће, уколико не спроводе мере заштите архивске грађе, сносити санкције, мање ће се одлучивати да не поштују Закон о архивској грађи и архивској делатности.

Нови Закон архиве чини одговорним за стање архивске грађе и документарног материјала уколико нису предузели мере из своје надлежности или су предузели на начин који је супротан законским прописима.

За квалитетан стручни надзор потребно је обезбедити ажурне евиденције о ствараоцима и имаоцима архивске грађе усклађене са потребама архивистичког информационог система.

Потребно је повећати број и побољшати кадровску структуру и оспособљеност извршилаца на пословима заштите архивске грађе ван архива пре што нови Закон предвиди посебне услове у погледу стручне спреме и радног искуства у обављању послова заштите архивске грађе ван архива и вршењу стручног надзора.

## РЕЗИМЕ

Стручни надзор над ствараоцима и имаоцима архивске грађе и документарног материјала, од увођења у наше архивско законодавство 50-тих година прошлог века, представљао је значајан инструмент утицаја на заштиту архивске грађе. Тада су архиви имали право и дужност да врше надзор над чувањем историјско-архивског материјала.

Према архивском законодавству из 1967. године и стручним упутствима донетим после њега, стручни надзор је први пут потпуније регулисан и архиви су имали право и обавезу да редовно проверавају да ли се архивска грађа и регистратурски материјал држе у сређеном стању, под повољним условима смештаја, да ли су обезбеђени од нестајања, оштећења и уништења и да ли се води евиденција о целокупној архивској грађи и регистратурском материјалу.

Закон о културним добрима прецизирао је садржину стручног надзора - архиви врше стручни надзор над архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и одабирањем архивске грађе, као и излучивањем безвредног регистратурског материјала који се налази ван архива и налажу предузимање мера за отклањање утврђених неправилности. Мањкавост ових прописа била је у томе што поступак стручног надзора није био детаљније разрађен и прецизиран.

Нови Закон о архивској грађи и архивској делатности прецизирао је и унапредио поступак стручног надзора прописујући, поред редовног, и контролни надзор као инструмент вршења контроле извршења мера које су наложене решењем архива. У случају непоступања по решењу за отклањање неправилности архиви су овлашћени и обавезни да подносе захтев за покретање прекршајног поступка, односно кривичну пријаву ако је утврђено да је стваралац и ималац архивске грађе оштетио или уништио архивску грађу и документарни материјал.

Нова законска решења дају архивима могућност да у далеко већој мери него до сада, вршењем стручног надзора, утичу на ствараоце и имаоце архивске грађе и документарног материјала, да се наложене мере доследније спроводе и да адекватније и одговорније чувају документарни материјал и архивску грађу.

Доношењем новог Закона о архивској грађи и архивској делатности створени су повољнији слови да архиви у оквиру јавних овлашћења поверене послове стручног надзора врше са пуним капацитетом и да у њиховом вршењу ауторитивније иступају.

**Boško RAKIĆ**

## **PROFESSIONAL SUPERVISION OVER CREATORS AND HOLDERS OF ARCHIVAL MATERIALS**

### **Summary**

472

Professional supervision over creators and holders of archival materials and documentary materials since its inclusion in our archival legislation during the fifties in the past century, is important instrument of influence over protection of archival materials. In those days the archives had both the right and the duty to supervise protection of historical archival materials.

According to the archival legislation from 1967 and professional guidelines that were brought in after, professional supervision was for the first time regulated more completely and the archives had the right and duty to regularly check if archival materials and creators' materials are well sorted, stored under favorable conditions, protected from decay, damage and destruction, if the record of all archival materials and creators' material was kept.

The Cultural Property Law specified that archives conduct professional supervision over archiving, keeping, professional maintenance, and selection of archival materials so as elimination of ephemeral creators' material that is outside of the archives and impose taking measures for removal of determined irregularities. The shortcomings of these regulations were that the procedure of professional supervision was not elaborated in more details and more precisely.

The new Law on Archival Materials and Services specified and improved procedure of professional supervision prescribing, in addition to regular, additional controlling supervision as an instrument of conducting control over execution of measures that archives prescribed. In the case of not following the prescribed measures the archives are authorized and required to submit request to initiate misdemeanor proceedings or to submit criminal charge if it is determined that the creator or holder of archival materials damaged or destroyed archival materials and documentary material.

New regulations give archives possibility to influence creators and holders of archival materials and documentary materials to a greater extent than before; for prescribed measures to be executed consistently and documentary material and archival materials to be kept more adequately and more responsibly.

By adopting new Law on Archival Materials and Services favorable conditions are created for archives that are now empowered to conduct professional supervision with full capacity and with greater authority.