

*Др Дејан Матић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 378:37.014]:338.46
DOI: 10.46793/XVMajsko.757M*

НАЦРТ ЗАКОНА О НАУЦИ И ИСТРАЖИВАЊИМА И КВАЛИТЕТ УСЛУГА У ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ*

Резиме

У овом раду се разматра актуелна ситуација, како у научноистраживачкој делатности, тако и у услужној делатности у области високог образовања а у контексту недавне јавне расправе поводом Нацрта Закона о науци и истраживању. Имајући у виду непосредан утицај актуелне регулативе која се односи на науку и на квалитет услужне делатности у области високог образовања, сасвим је јасно да управо ова проблематика представља можда и један од најутицајнијих фактора који ће усмеравати развој високог образовања у нас у временима која нам предстоје. Управо из тог разлога, овај рад је посвећен критичкој анализи решења предвиђених у наведеном Нацрту, као и указивању на могућност каквих нових и другачијих праваца у регулисању материје у питању.

Кључне речи: наука, истраживање, високо образовање, нови закон, услуге.

Готово у току целокупног свог постојања, модерно српско друштво, готово непрестано, као по каквом правилу, изнова и изнова пролази кроз, мање или више, теобне поступке преиспитивања и самоспознаје, како себе самог, тако и праваца својих будућих кретања и деловања. Ово, само по себи, није специфичност која се везује само за наше друштво, већ представља, у одређеној мери, нужност природе бивства људског друштва у целини. Па ипак, како се чини, наше модерно друштво и његови организациони облици као да одвећ тешко и са понешто ограниченим успехом из наведених поступака одабиру правце сопственог развоја који би му за макар нешто дужи временски рок обезбедили континуиран напредак. Ово се може видети у свим сферама нашег друштвеног живота, без изузетка, па последично и у услужној делатности у области високог образовања. Штавише, управо у овом сектору се можда и понајбоље може видети оправданост горе изнетих тврдњи. Ваља овом приликом подсетити на многобројне започете реформе нашег образовања, на

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу "XXI век – век услуга и Услужног права", бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

свим његовим нивоима, које су се, готово по правилу, завршавале са више него сумњивим успехом и непрестаним новим покушајима да се изнова поставе нови, квалитетнији темељи, на потпуно новим основама, који би овог пута, коначно, обезбедили ваљани развој једног демократског и просперитетног друштва у будућности. Већ и сама бројност ових покушаја, као и њихова релативна учесталост више него довољно сведоче о мери њихове успешности. Поред тога, више него жустра и поприлично оштра јавна расправа, распламсана, како приликом доношења, тако и у првим месецима примене тренутно актуелног системског, кровног акта којим се регулише услужна делатност у области високог образовања, сасвим јасно говори о готово пословичној неспособности нашег друштва да постигне консензус о питањима од кључног значаја за његов развој. У прилог овог става говори и поприлично жестока и на моменте не баш сасвим академска дискусија настала током, а нарочито након одржавања јавне расправе поводом Нацрта Закона о науци и истраживањима крајем прошле и почетком ове године.¹ Имајући у виду непосредан утицај актуелне, односно, позитивноправне регулативе која се односи на науку, то јест, научноистраживачку делатност и на квалитет услужне делатности у области високог образовања, сасвим је јасно да управо ова проблематика, наравно, уз питање самог кровног акта којим се регулише високо образовање, о чему је већ знатно више расправљано,² представља можда и један од најутицајнијих фактора који ће усмеравати развој високог образовања у нас у временима која нам предстоје. Управо из тог разлога, а због изузетног општедруштвеног значаја услужне делатности у сектору високог образовања, овај рад је посвећен критичкој анализи решења предвиђених у наведеном Нацрту, као и указивању на могућност каквих нових и другачијих праваца у регулисању материје у питању.

На самом почетку, ваља приметити да Нацрт Закона о науци и истраживањима, упућен на јавну расправу, нуди, у већини случајева, решења која се не разликују у знатној мери од тренутно актуелног Закона о научноистраживачкој делатности (Службени гласник РС”, бр. 110/2005, 50/2006–испр, 18/2010 и 112/2015) којим се регулише иста материја. Па тако, наведени Нацрт садржи дванаест поглавља: Основне одредбе, Планирање и остваривање општег интереса у научноистраживачкој делатности, Обезбеђивање квалитета научноистраживачког рада и развоја

¹ Видети сајт Министарства просвете, науке и технолошког развоја <http://www.mpn.gov.rs/javni-poziv-za-ucesece-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-nauci-i-istrazivanjima/>, приступљено 16.02.2019.

² Видети знатно више о овоме у Матић, Д., *Нови Закон о високом образовању: изазови, странпутице, нова решења*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 8, Крагујевац, 2017, стр. 343-350, затим у Матић, Д., *Закон о високом образовању и аутономија Универзитета*, Зборник радова: Савремени правни промет и услуге, Крагујевац, 2018, стр. 745-752, као и у Матић, Д., *Измене и допуне закона о високом образовању и квалитет услуга у овој области*. Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, књ. 9, Крагујевац, 2018, стр. 311-319.

научноистраживачке делатности, Организације које обављају научноистраживачку делатност, Институти, Органи института, Вођење евиденције, Истраживачи, Права и обавезе запослених у институту, Финансирање научноистраживачке делатности, Надзор и Прелазне и завршне одредбе. Простим упоређивањем са структуром још увек важећег закона којим се регулишу иста питања, може се видети да је она, готово у потпуности, идентична новопредложеној. Отуда би се сасвим олако могло закључити да измене које би нови закон унео у регулисање питања која се односе на науку и научноистраживачку, односно, истраживачку делатност имају сасвим незнатан, готово безначајан карактер. Овакав закључак би у потпуности оправдао поједине ставове о суштинској непотребности новог акта којим би се регулисала наведена проблематика, а који су се могли чути у нашој јавности.³ Овакав став је сасвим легитиман, но, ипак, како се чини, не и сасвим исправан, будући да занемарује чињеницу да број измењених или допуњених чланова једног акта ни на који начин не представља нити једини, нити пак основни показатељ значаја и дубине измена које се у регулисање одређене проблематике уносе. Као што је раније већ једном примећено, скоро свака суштинска промена норми којима се уводи новина у системски, кровни акт који регулише област односа од нарочитог друштвеног значаја, има, готово по правилу, важност сразмерну значају регулисане области.⁴ Наравно, сасвим је неоспорно да највећи број измена предложених у наведеном Нацрту заиста и има сасвим незнатан карактер, но, такође је неоспорно и да се измене предложене у појединим одредбама наведеног акта ни на који начин не могу тако окарактерисати. Управо из тог разлога, критичка анализа ће бити посвећена управо тим предложеним решењима.

Већ и сасвим летимичан поглед на текст Нацрта Закона о науци и истраживањима, чак и онима који нису у знатнијој мери упознати са ситуацијом у нашој науци, а последично, самим тим, добрим делом и у високом образовању, сасвим јасно указује на један од основних разлога за доношењем новог акта који би наведена питања регулисао на понешто другачијим основама. Ради се о проблему финансирања научних истраживања. Да је постојећи модел даље неодржив, те да поседује одвећ велики број суштинских слабости, јасно је готово сваком ко се у нас бавио научноистраживачком делатношћу макар и у најмањем облику. Да је овакав став сасвим оправдан, можда најбоље сведочи и то што је Стратегијом научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2016. до 2020. године - Истраживања за иновације (Службени гласник РС, бр. 25/2016) сасвим јасно и изричито предвиђена промена модела финансирања наведене делатности, а у

³ Симоновић, Б, *Да ли нам треба нови закон о науци*, Данас (02.03.2019), доступно на адреси <https://www.danas.rs/nedelja/da-li-nam-treba-novi-zakon-o-nauci/>, приступљено 22.03.2019.

⁴ Видети Матић, Д., *Измене и допуне ...*, стр. 311-319.

циљу унапређења система, обезбеђења стабилног финансирања и коришћења буџетских средстава на ефикасан и оптималан начин.⁵ Па тако, наведеном Стратегијом је предвиђено, како унапређење постојећег пројектног начина финансирања, тако и развој новог модел финансирања. Ово би се, сходно наведеном акту, имало учинити у две фазе. Прва фаза је подразумевала корекцију постојећег модела, док је друга фаза обухватала период од 2016. до 2019. године у ком би био развијен комбиновани, пројектно – институционални модел финансирања, чија је примена најављена за 2019. годину. Како је овим актом истакнуто, коначни циљ наведене реформе јесте успостављање уравнотежене комбинације пројектног и институционалног финансирања, које би имало две компоненте: основну, која би обезбедила стабилно финансирање и, развојну компоненту, која би зависила од степена испуњености параметара успешности.⁶ Наравно, сасвим је јасно, што је уосталом и у Самој Стратегији истакнуто, да наведени циљеви могу бити остварени доношењем нових, како законских, тако и подзаконских аката којим би ови нови модели финансирања били регулисани.⁷ Ваља истаћи да је наведени нацрт стављен на јавну расправу у роковима који су Стратегијом предвиђени, што, истини за вољу, није одвећ чест случај у нашој законодавној пракси, бар када се ради о, по природи ствари, преплетеним областима високог образовања и научноистраживачке делатности. Како је то истакнуто у Образложењу Нацрта Закона о науци и истраживању, овај акт би требао да обезбеди како институционално финансирање науке и оснаживање института од националног значаја, тако и стварање механизма за оснивање нових институција, затим, ефикасније праћење и оцену рада института, те задржавање флексибилности у финансирању науке директно од ресорног министарства кроз друге програме од општег интереса, као и дефинисање ефикаснијег система избора у научна звања.⁸ Па тако, првим ставом чл. 12 наведеног нацрта предвиђено је да се општи интерес у научноистраживачкој делатности управо остварује путем програма институционалног финансирања и других програма од општег интереса у складу са овим актом, као и путем пројектног финансирања преко Фонда за науку Републике Србије у складу са законом којим се уређује рад тог фонда. Другим ставом истог члана, као програми институционалног финансирања од општег интереса за Републику предвиђена су три програма. Као први предвиђен је програм институционалног финансирања акредитованих

⁵ Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2016. до 2020. године - Истраживања за иновације, стр. 6, текст је доступан на адреси <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/STRATEGIJA-naucnog-i-tehnoloskog-razvoja-RS-za-period-2016-2020..pdf>, приступљено 23.03.2019.

⁶ Исто.

⁷ Исто.

⁸ Видети Образложење Нацрта Закона о науци и истраживању, стр. 1, текст је доступан на адреси <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Obrazlozenje-Nacrta-zakona-o-nauci-i-istrazivanjima-javna-rasprava.pdf>, приступљено 16.02.2019.

научноистраживачких организација чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и Српска академија наука и уметности. Следећи је програм институционалног финансирања института од националног значаја за Републику Србију, а као трећи, последњи, предвиђен је програм оснивања и финансирања нових института у складу са овим актом⁹. Чланом 29. истог акта у првом ставу, у трећој тачки, одговарајуће Министарство је одређено као надлежно да одлучује, како о расподели, тако и контроли наменског коришћења финансијских средстава из буџета Републике научноистраживачким организацијама за остваривање програма наведених у чл. 12.¹⁰ Као што је већ раније напоменуто, десето поглавље датог нацрта у питању у потпуности је посвећено регулисању финансирања научноистраживачке делатности. У првом ставу чл. 104, предвиђено је да се финансирање научноистраживачке делатности састоји из програма институционалног финансирања, других програма од општег интереса, пројектног финансирања у складу са законом којим се уређује рад Фонда за науку Републике Србије и финансирања из других извора. У наредном, другом ставу, прецизирано је да се институционално финансирање може обезбедити из средстава оснивача, буџета Републике, буџета аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.¹¹ Такође, чл. 105. и 106. овог акта, предвиђено је да ће се пројектно финансирање реализовати у складу са законом којим се уређује рад Фонда за науку Републике Србије, као и други извори финансирања научноистраживачке делатности. Ваља приметити да посебну новину представљају решења предвиђена чл. 108 датог нацрта којим се регулишу средства која се сматрају сопственим приходима научноистраживачких организација и одређује намена тих средстава за унапређење делатности и подизање квалитета рада, будући да је у погледу располагања имовином стеченом из сопствених прихода института извршено уједначавање са прописима о високом образовању.¹²

На основу свега до сада реченог, тешко је отети се, како се чини, сасвим оправданом утиску да су аутори Нацрта Закона о науци и истраживању више него минуциозно приступили решавању проблема финансирања научноистраживачке делатности, те да је какве суштинске замерке на предложена решења, у овом тренутку, веома тешко учинити. Наравно, какве ситније примедбе, нарочито у погледу језичко-стилских формулација би се свакако могли и учинити, но њихов значај ни у ком случају не може имати суштински карактер. Поред тога, мора се признати да се квалитет предложених

⁹ Видети Нацрт закона о науци и истраживању, чл. 12, ст. 2. текст је доступан на адреси <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Nacrt-zakona-o-nauci-i-istrzivanjima-za-javnu-raspravu.pdf>, приступљено 21.03.2019.

¹⁰ Видети *исто*, чл. 29, ст. 1, тач. 3.

¹¹ Видети *исто*, чл. 104.

¹² Видети *исто*, чл. 108.

решења, у овом тренутку, ни не може оценити, будући да се први закључци могу донети тек након што она буду примењена и покажу своју вредност у времену које је тек пред нама. Не може се а не приметити да све ово ни на који начин не пружа било какво објашњење за бурну реакцију научне, а и шире друштвене јавности током, а и након окончања јавне расправе о датом Нацрту. Разлог за то лежи у чињеници да се на самој јавној расправи, а и након ње, најмање говорило о ономе што је суштински најзначајније питање датог акта, а то је дуго очекивана реформа финансирања научноистраживачке делатности, већ је фокус расправе, помало парадоксално, посвећен прелазним и завршним одредбама акта у питању. Наиме, чл. 126. наведеног Нацрта регулише статус истраживача у истраживачким и научним звањима ангажованим на акредитованим факултетима чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина, као и у иновационим центрима основаним од стране ових факултета. У првом ставу, у шест тачака, предвиђено је да се: препоручује факултетима, односно, иновационим центрима да идентификују и ангажују на једнак начин кроз изборе у наставна звања, најбоље кандидате из постојеће групе наведених истраживача; обавезују институти да направе процену потреба за ангажовањем истраживача из постојеће групе наведених истраживача која ће их обавезивати да понуде истраживачима ангажовање. Такође, министарство се обавезује да ће посебним програмима Фонда за науку Републике Србије финансирати двадесет процената најбољих истраживача из постојеће групе горе наведених истраживача. Поред тога, министарство се обавезује да ће програмима посвећеним сарадњи науке и привреде, а посредством Фонда за иновациону делатност Републике Србије стварати услове да део истраживача буде ангажован од стране привреде. У складу са тим, Република Србија ће кроз програм оснивања нових институција створити услове за ангажовање одређеног, односно, оптималног броја истраживача из постојеће групе наведених истраживача, а све у складу са Стратегијом и потребама развоја Републике Србије. На крају, обавезују се истраживачи из постојеће групе горе наведених истраживача да докторске студије заврше у року одређеним законом којим се уређује високо образовање.¹³ Другим ставом истог члана предвиђено је да ће се решавање статуса истраживача на начин предвиђен у наведеном, првом ставу, спроводити у наредних пет година од дана ступања на снагу овог акта у питању. И на крају последњим, трећим ставом овог оспореног члана, прописана је забрана факултетима и иновационим центрима да ангажују истраживаче у истраживачким и научним звањима од дана ступања на снагу назначеног акта у питању.¹⁴ Чак и летимичан поглед на текст наведеног члана и особи не претерано искусној у тумачењу правних норми, у потпуности открива разлоге снажног отпора јавности решењима која се у њему предвиђају. Наиме, сасвим је очигледно да је основна интенција аутора предметног нацрта да

¹³ Видети *исто*, чл. 126, ст. 1.

¹⁴ Видети *исто*, чл. 126, ст. 2. и 3.

забрани, односно, онемогући даље, али и свако ново ангажовање истраживача који немају истовремено и наставна звања на факултетима и иновационим центрима. Такође, не може бити било какве сумње да је намера наведених аутора да постојећи број истраживача у истраживачким и научним звањима ангажованим на акредитованим факултетима чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина, као и у иновационим центрима основаним од стране ових факултета, смањи у што већој мери, све до њиховог потпуног нестанка. Ово је сасвим очигледно након иоле пажљивијег читања првог става наведеног члана. Наравно, основни разлог, бар како се чини, за овакав приступ, не лежи у тежњи да се онемогући рад истраживачима на наведеним установама, већ да се смање трошкови њиховим изузимањима из средстава Министарства. Отуда и бројни начини предвиђени првим ставом чл. 126. који имају за циљ да број датих лица сведу на што је мању могућу меру. У прилог ове тврдње говори и решење предвиђено другим ставом истог члана, којим је прописан период од пет година за решавање статуса ових лица. Па ипак, истини за вољу, све ово је одвећ слаба утеха за сва горе наведена лица. Ма колико намера аутора предложеног текста била добра, чини се да су предложена решења тешко остварива у актуелном друштвеном тренутку. Пажљивије читање прве тачке наведеног првог става указује на оправданост оваквог мишљења. Чак и да високошколске установе и искажу жељу да поступе у складу са препоруком која им је упућена, могућност реализације исте у актуелном друштвеном тренутку је, у најмању руку, више него упитна. Ово се без изузетка односи и на решења предвиђена и у других пет тачака првог става чл. 126. Свакако, рок предвиђен другим ставом истог члана ово питање у великој мери релативизује и релаксира, но не треба забравити да се питање временске довољности овако одређеног рока, узимајући у обзир ситуацију у којој се наше друштво налази, такође може сасвим легитимно поставити. Поред тога, све ово ни на који начин не решава питање потенцијалних будућих младих истраживача који би након уписаних докторских студија желели да се баве науком на нашим високошколским установама, а без жеље за стицањем наставничких звања. Ако се узме у обзир да преко хиљаду научних радника може практично остати без посла, да је, објективно гледано, готово у потпуности онемогућено ангажовање нових истраживача у истраживачким и научним звањима ангажованим на акредитованим факултетима чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина, као и у иновационим центрима основаним од стране ових факултета, сасвим је јасно да се овако формулисана чл. 126. бар у извесним својим деловима мора кориговати. Неопходно је прецизније одредити шта ће бити са наведеним лицима код којих ниједно од решења предвиђених првим ставом поменутог члана не буде примењено, као и да ли они могу, док њихов статус не буде промењен применом неке од понуђених могућности, финансирати свој рад из пројеката Фонда за науку или пак међународних извора, будући да се то из садашњег текста наведеног члана напросто не може видети. Рок од пет година предвиђен другим ставом, како се чини, ваља

продужити колико је то могуће, како би он био адекватнији могућностима нашег друштва у овом тренутку и условно речено, блиској будућности. Такође, ваљало би учинити више како би се створиле нове прилике будућим младим истраживачима да узму што је више могуће учешћа у обављању научноистраживачке делатности, имајући у виду да је константно стварање нове, младе и перспективне научне базе, један од елементарних услова стварања континуираног подизања квалитета, како научноистраживачке делатности, тако и услуга у области високог образовања у целини.

На самом крају, може се сасвим оправдано, како се бар аутору ових редова чини, донети закључак о ваљаности и корисности нормативних решења предвиђених у Нацрту Закона о науци и истраживању. Наравно коначна оцена, како је раније већ напоменуто, може се дати тек за коју годину, након што дати акт покаже своју праву вредност приликом примене. Но, ваља напоменути да успешна примена овог акта у великој мери зависи и од свих нас који смо део истраживачке заједнице. За сада, сасвим је оправдано рећи да се највећи број нових одредби може прихватити у потпуности, готово без икаквих ограда. Свакако, једини изузетак представља управо члан 126. Но, уколико постоји добра воља усмерена ка његовој модификацији у правцу назначеном нешто раније, то би свакако допринело не само одржавању, већ и дефинитивном унапређењу квалитета наше научноистраживачке делатности и услужне делатности у области високог образовања. Предложени нацрт представља један сасвим ваљан правни оквир финансирања истраживања код нас, који је, како се чини, знатно бољи од постојећег. Наравно, да ли ће се то одиста и збити, остаје да се види у времену које нас тек чека.

*Dejan Matić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

DRAFT LAW ON SCIENCE AND RESEARCH AND QUALITY OF SERVICE IN HIGHER EDUCATION

Summary

This paper discusses the current situation, both in the scientific and research activities, as well as in the service activities in the field of higher education, and in the context of recent public debate on the Draft Law on Science and Research. Bearing in mind the direct influence of the current regulations related to science and the quality of service activities in the field of higher education, it is quite clear that this problem is perhaps one of the most influential factors that will guide the development of higher

education in us in the times ahead. For this reason, this paper is devoted to the critical analysis of the solutions envisaged in the above-mentioned Draft, as well as to the indication of the possibility of some new and different directions in regulating the matter in question.

Key words: *science, research, higher education, new law, services.*

Литература

- Матић, Д., *Нови Закон о високом образовању: изазови, странпутице, нова решења*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 8, Крагујевац, 2017.
- Матић, Д., *Закон о високом образовању и аутономија Универзитета*, Зборник радова: Савремени правни промет и услуге, Крагујевац, 2018.
- Матић, Д., *Измене и допуне закона о високом образовању и квалитет услуга у овој области*. Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, књ. 9, Крагујевац, 2018.
- Нацрт закона о науци и истраживању, текст је доступан на адреси <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Nacrt-zakona-o-nauci-i-istrazivanjima-za-javnu-raspravu.pdf>
- Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2016. до 2020. године - Истраживања за иновације, Службени гласник РС, бр. 25/2016.
- Образложење Нацрта Закона о науци и истраживању, текст је доступан на адреси <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Obrazlozenje-Nacrta-zakona-o-nauci-i-istrazivanjima-javna-rasprava.pdf>