

*Др Дејан Матић, доцент  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 378:340.134  
DOI: 10.46793/XXIV-9.311M*

## **ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ И КВАЛИТЕТ УСЛУГА У ОВОЈ ОБЛАСТИ\***

### ***Резиме***

*У овом раду се разматра актуелна ситуација у услужној делатности у области високог образовања а у контексту ступања на снагу нових измена и допуна Закона о високом образовању. Релативно недавно усвојен Закон о високом образовању, морао је да претрпи сасвим солидне измене и допуне након мање од годину дана од свог ступања на снагу. Имајући у виду, како значај самог високог образовања, тако и значај последичне потребе за ишто ваљанијом позитивно-правном регулативом услужне делатности у овој области, никако не може бити сумње у нужност потребе за анализом новодонетих законских решења. Управо из тог разлога, овај рад је и посвећен, како критичкој анализи назначених измена и допуна Закона о високом образовању, тако и указивању на могуће правце евентуалних нових и другачијих решења у будућности, како би се услужној делатности у области високог образовања у нас, омогућила тако неопходна стабилност и просперитет.*

***Кључне речи:*** *високо образовање, јавне услуге, комерцијалне услуге, Закон о високом образовању, квалитет услуга.*

Тешко је отети се утиску да јесен, за нашег законодавца, представља нарочито инспиративно годишње доба, будући да, како се чини, управо у овом периоду, непосредно пред сам почетак школске године, најчешће приступа већини измена системских закона у области услужне делатности у високом образовању. Релативно недавно усвојен Закон о високом образовању који је, како је то приликом његовог представљања јавности навођено, коначно услужну делатност у области високог образовања поставио на нове, ваљане основе и, на тај начин омогућио да она, сасвим у складу са својим несумњивим општедруштвеним значајем, најзад постане замајац развоја српског друштва у целини, морао је да претрпи сасвим солидне измене и допуне након мање од

---

\* 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.

годину дана од свог ступања на снагу. Наиме, Скупштина Републике Србије усвојила је 29. септембра Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању, којима се наведени акт, како се бар аутору ових редова чини, мења, иако не по обиму, на значајан начин. Какав цинични посматрач би могао приметити да се оваква судбина датог акта могла више него извесно наслутити готово одмах након његовог усвајања и ступања на снагу, имајући у виду више него жестоку јавну расправу која је тим поводом готово одмах уследила, о чему је већ раније више писано.<sup>1</sup> Но, истини за вољу, мора се приметити да већ и овлаштан преглед наведених измена и допуна сасвим јасно указује да оне нису усмерене у правцу задовољавања захтева најжешћих критичара датог закона у том периоду, што, у знатној мери, поприлично релативизује оправданост претходне тврдње. Ваља на овом месту такође указати и на то да релативно брза измена актуелних законских решења свакако може указати и на сасвим оправдану жељу законодавца да на на што адекватнији и бржи начин одговори на изазове настале приликом примене датог акта, те тако обезбеди што потпуније остваривање управо оних циљева и задатака који су њему наведени. Како год се одредили према овоме, никако не може бити сумње у нужност потребе за анализом ових нових решења, а имајући у виду управо, како значај самог високог образовања, тако и значај последичне потребе за што ваљанијом позитивно-правном регулативом услужне делатности у овој области. Управо из тог разлога, овај рад је и посвећен, како критичкој анализи назначених измена и допуна Закона о високом образовању, тако и указивању на могуће правце евентуалних нових и другачијих решења у будућности, како би се услужној делатности у области високог образовања у нас, омогућила тако неопходна стабилност и просперитет.

На самом почетку ваља истаћи, што је, уосталом, већ раније и примећено, да обим измена актуелног закона није велики. Наиме, сам предлог Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању има само 22 чл., од који се 18 односи на суштинске измене актуелног системског акта у области високог образовања.<sup>2</sup> Ово свакако објашњава став предлагача изнет у образложењу наведеног предлога да није постојала потреба за спровођењем јавне расправе у којој би учествовале, како заинтересоване стране, тако и стручна јавност.<sup>3</sup> Начелно се овакав став, у овом случају, можда и може прихватити, при чему, ипак ваља нагласити да бројност измењених и допуњених чланова једног акта ни на који начин не представља једини и основни показатељ значаја и дубине

---

<sup>1</sup> Видети знатно више о овоме у Матић, Д., *Нови Закон о високом образовању: изазови, странпутице, нова решења*, Зборник: XXI век – век услуга и услужног права, књ. 8, Крагујевац, 2017, стр. 343-350.

<sup>2</sup> Предлог Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, текст је доступан на страници Народне скупштине Републике Србије [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2018/2889-18%20-%20Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/2889-18%20-%20Lat.pdf)

<sup>3</sup> Исто, стр. 26.

измена које се над датим актом врше. По природи ствари, 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. Истини за вољу, измене и допуне актуелног Закона о високом образовању, једним својим делом заиста се и могу окарактерисати као незнатне, но, несумњиво је да се са одређеним новим одредбама то никако не може учинити. Управо из тих разлога, критичка анализа ће бити посвећена у највећој мери управо тим одредбама. Па тако, нови, односно измењени чл. 9 актуелног Закона о високом образовању<sup>4</sup> заправо представља неопходно усклађивање истог са Изменама Закона о средњем образовању и васпитању<sup>5</sup> и Законом о Националном оквиру квалификација Републике Србије<sup>6</sup> зарад омогућавања вертикалне проходности кроз нивое Националног оквира квалификација, те имајући то у виду, не захтева детаљније и дубље разматрање. Но, проширење овлашћења Националног савета за високо образовање предвиђено новим чл. 12, ст. 1, тач. 16,<sup>7</sup> захтева знатно више пажње. Наиме, овим чланом је предвиђено да наведено тело доноси основе кодекса којим ће регулисати питања академског интегритета, како је и раније законско решење предвиђало, али и питања која се тичу сукоба интереса приликом избора у звање наставника или сарадника и заснивања радног односа на високошколским установама у Републици Србији. Потреба за актом који би наведену материју регулисао на ваљан начин никако се не може оспорити, будући да досадашња пракса, иоле проницљивијем посматрачу, сасвим јасно указује на нужност постојања позитивно-правне регулативе у овој области. Оно што се готово одмах може приметити је јасна одлука законодавца да регулисање ове материје не повери високошколским установама већ Националном савету за високо образовање, проширивањем његових надлежности. Истини за вољу, не постоје никакве сметње да наведена проблематика у питању буде регулисана и одговарајућим општим актима високошколских установа на сасвим ваљан начин. Па ипак, чини се да образложење предлога Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању пружа објашњење законодавчевог опредељења. Наиме, како у наведеном образложењу стоји, оваква одлука је донета како би се обезбедила једнообразност регулисања наведене материје за све високошколске установе у Републици Србији.<sup>8</sup> Имајући у виду значај услужне делатности у

<sup>4</sup> Видети Закон о високом образовању, Службени гласник РС, бр. 88/2017, 27/2018 - и др. закон и 73/2018.

<sup>5</sup> Видети Закон о средњем образовању и васпитању, Службени гласник РС, бр. 55/2013, 1001/2107.

<sup>6</sup> Видети Закон о Националном оквиру квалификација Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 27/2018.

<sup>7</sup> Видети Закон о високом образовању, Службени гласник РС, бр. 88/2017, 27/2018 - и др. закон и 73/2018.

<sup>8</sup> Видети Предлог Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, стр. 24.

области високог образовања, као и константну потребу за унапређивањем квалитета ове делатности, тешко је не сагласити се са оваквом одлуком, нарочито уколико се узме у обзир штета до које неуједначеност регулације ове материје у пракси може да доведе. Такође, како се бар аутору ових редова чини, ваља похвалити измене чл. 22 у његовом другом ставу, као и чл. 34 у његовом четвртном ставу, будући да су и оне у потпуности усмерене у правцу унапређења квалитета услужне делатности у области високог образовања. Па тако, од сада Комисија за акредитацију и проверу квалитете може вршити, поред редовног и ванредног надзор (чл. 22, ст. 2), а високошколске установе могу организовати кратки програм студија и за лица која имају завршено средње образовање зарад њиховог стручног оспособљавања за укључивање у радни процес.<sup>9</sup> Потпуна сагласност са законодавчевим приступом се може исказати када је реч о измењеном чл. 41, у његовом новододатом трећем ставу којим се предвиђа могућност студената који учествују у програмима међународне мобилности да могу преносити ЕСПБ бодова између различитих студијских програма у оквиру свих степена и врсте студија.<sup>10</sup> Овакво решење коначно омогућава ваљану међународну мобилност наших студената и засигурно и више него очигледно доприноси унапређењу квалитета високог образовања у нас.

Сличан став је прилично тешко заузети приликом разматрања допуне чл. 44 новим, петим ставом којим се прописује да је Универзитет у Београду високошколска установа од националног значаја. Ова, овако срочена, најновија одредба актуелног Закона о високом образовању изазива недоумице по више основа. Имајући у виду да законодавац у првом ставу истог члана одређује универзитет као самосталну високошколску установу, а у наредном члану факултете као високошколске установе, односно, као високошколске јединице у саставу универзитета, наведени пети став је требало формулисати коришћењем синтагме самостална високошколска установа, а не само високошколска установа. Но, остављајући по страни ово питање као суштински небитно, остаје и даље нејасан циљ који је законодавац имао, односно, хтео да постигне, увођењем овакве одредбе у актуелни закон. Ту, на жалост, ни образложење предлога Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању није од нарочите помоћи. Не може бити било чега спорног у истицању значаја који Универзитет у Београду има за развој високог образовања у нас, као и да представља важан академски и научни потенцијал и ресурс наше државе.<sup>11</sup> Ваља напоменути да предлагач не говори о важном, већ о најважнијем академском и научном потенцијалу и ресурсу, о чему се сасвим озбиљно може дискутовати и са понешто другачијом аргументацијом,

---

<sup>9</sup> Видети Закон о високом образовању, Службени гласник РС, бр. 88/2017, 27/2018 - и др. закон и 73/2018.

<sup>10</sup> Исто.

<sup>11</sup> Видети Предлог Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, стр. 6.

нарочито уколико се узме у обзир потреба о несумњивој потреби за што равномернијим регионалним развојем у нашој држави, тако актуелној, на жалост, последњих деценија. Но, чак и да се и ово питање одбаци као суштински неважно и даље остаје нејасна потреба за стављањем овакве одредбе у акт у питању. Наиме, језички израз карактеристичан за правне норме има прескриптиван, а не дескриптиван карактер. Једноставније речено, правним нормама се прописује, а не описује. Уколико ова одредба искључиво описује постојеће стање, исказано готово песнички у наведеном образложењу, онда је њено постојање у потпуности излишно. Са друге стране, уколико се пак овом одредбом прописује пожељно понашање, образложење постаје сасвим неадекватно, будући да говори о непостојећој ситуацији и значају који тек треба да буде постигнут увођењем наведеног става. Чему регулисање које је у потпуности идентично са већ од раније постојећим стањем? Уколико је Универзитет у Београду заиста од таквог националног значаја, а аутор ових редова у то не сумња ни тренутак, онда је он то постао и био и без оваквих законских одредби, што овај став наведеног члана Закона изнова чини излишним. Чак и ако ово одбацимо као претерано компликовање у суштини једноставног питања, остаје нејасно на који начин се овакав значај само једне од релативно великог броја самосталних високошколских установа у нас конкретно испољава? Одговор на ово питање се у актуелном закону не може наћи. Став изнет у раније поменутом образложењу да овакво одређење Универзитета у Београду има само декларативан карактер, те да из њега не извире било какав посебан статус који би наведену самосталну високошколску установу ставио у другачији положај у односу на остале самосталне високошколске установе у нас, као и да се све одредбе Закона о високом образовању на исти начин примењују и на Универзитет у Београду, као и пре његовог проглашења за високошколску установу од националног значаја, није нашао места у Закону о високом образовању. Тешко је а немати бојазан да једна оваква одредба може, у неким будућим временима послужити као више него ваљана основа за постизање, законом исказаног, нарочитог статуса, праћеног одговарајућим овлашћењима и обавезама наведеног универзитета. Непотребно је истицати да би једно овакво будуће решење све остале пружаоце услуга у сектору високог образовања у потпуности дискриминисало. Наравно, ова одредба актуелног закона то свакако не чини, али, на жалост, по свој прилици, ако ништа друго, то наговештава. Тешко је видети како наведени став датог члана у питању доприноси континуираном унапређењу високошколске делатности у нас и успешнијем остваривању циљева истакнутих у актуелном Закону о високом образовању.

Како год се одредили према овом питању, нужно је указати и на остале измене и допуне које је закон у питању претрпео, а које, за разлику од претходно разматране, тешко да могу да изазову сличне недоумице. Ово свакако важи за чл. 60 у његовом трећем ставу, као и за чл. 64. Наиме, трећим ставом чл. 60 предвиђена је обавеза сваке високошколске установе да формира

савет послодаваца, чиме је измењена ранија одредба која је ово одређивала само као могућност.<sup>12</sup> Овакав приступ обезбеђује да високошколске установе прилагоде своје студијске програме захтевима тржишта, те на тај начин омогуће студентима да, након стицања високог образовања, своја знања знатно ефикасније примене у пракси и радном окружењу. Што се пак тиче измењеног и допуњеног чл. 64, њиме је уведена обавеза тајног гласања приликом избора органа пословођења, као и проширен круг лица која не могу обављати функцију органа пословођења. Ваља на овом месту приметити да се ради о лицима која су разрешена дужности органа пословођења, као и о лицима за које је Агенција за борбу против корупције дала препоруку да буду разрешена. Поред тога, истим чланом се уводи радно место менаџера и за академију струковних студија и за високу школу чије се основне надлежности утврђују законом, при чему висока школа статутом може прописати и додатне надлежности.<sup>13</sup> Сасвим је јасно да увођење обавезе тајног гласања приликом избора органа пословођења, по природи ствари, представља нужност и то у таквој мери, да се готово не може избећи запитаност о разлозима одсуства те обавезе у ранијем периоду. Сасвим је јасно да тајност представља нужни основ демократског права гласа и услов слободног изражавања аутентичне воље субјеката који гласају, односно, у овом случају, бирају орган пословођења. Свако супротно решење напросто не може да представља адекватну одбрану од потенцијалних злоупотреба и притисака на наведене субјекте. Када је реч о проширењу круга лица која не могу обављати функцију органа пословођења, сасвим је очигледно да је оно узроковано релативно скоријим догађајима у нашем високом образовању, који су изазвали поприличну буру, како у стручној, тако и у широј друштвеној јавности. Наведени нови разлози који онемогућавају одређено лице да обавља дату функцију, сами по себи, нису нарочито спорни. Па ипак, неизбежно мора остати запитаност о потенцијалним опасностима које, по природи ствари, настају готово увек, када се системски закони знатног општедруштвеног значаја мењају како би се у некој потенцијалној будућности спречили слични случајеви, који, како се бар аутору ових редова чини, објективно, по својој природи представљају само локалне изузетке и аномалије.

Новоуведеним чл. 83а актуелног Закона о високом образовању, по први пут се регулише значајна област лектората српског језика, односно, материја која се односи на лекторе српског језика који своју делатност обављају на високошколским установама у иностранству. Већ и летимичан поглед на раније навођено образложење Предлога Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, сасвим јасно сведочи, како о озбиљности са којом се приступило регулисању ове проблематике, тако и о њеном општедруштвеном

---

<sup>12</sup> Видети Закон о високом образовању, Службени гласник РС, бр. 88/2017, 27/2018 - и др. закон и 73/2018.

<sup>13</sup> Исто.

значају, али и о, на жалост, потпуној занемарености ове материје у претходном периоду.<sup>14</sup> Може се само похвалити сасвим јасно исказана тежња усмерена ка афирмацији српског друштва и стицања угледа међу развијеним државама у свету путем промовисања наше културне баштине. Напросто не може бити било каквог спора са несумњивим опредељењем предлагача да је неопходно предузети одлучне активности усмерене ка настојању да се српски језик приближи академској јавности Европе и свим развијеним деловима света отварањем лектората за српски језик на што већем броју универзитета, а заснованом на схватању да се свеколика култура баштини управо у језику.<sup>15</sup> Оправдано је претпоставити, а и очекивати да наведени, нови чл. 83а Закона о високом образовању којим се уводи појам, услови и начин избора лектора српског језика на страним високошколским установама, представља извесно први, почетни, а никако и једини корак на путу ка остваривању изнетих циљева, нарочито уколико се узме у обзир да управо његово увођење представља потребан основ за доношење адекватне подзаконске регулативе која би ову проблематику детаљније обрадила. Ваља овом приликом указати и на измену чл. 95 у његовом другом ставу, као и на допуну чл. 98, као ваљане примере усмерене ка унапређењу квалитета услужне делатности у високом образовању. У првом случају ради се о омогућавању високошколским установама да организују полагање испита и изводи поједине делове студија, као и одбрану завршног, мастер и специјалистичког рада и докторске дисертације, односно уметничког пројекта и на страном језику, у складу са својим статутима, а без потребе за акредитацијом целог студијског програма на страном језику.<sup>16</sup> Када је реч о допуњеном чл. 98, односно, његовом четвртном ставу, њиме се прописује изузетак од општег правила расписивања и спровођења конкурса за упис на студије, а тиче се конкурса за докторске студије које се организују у оквиру међународних пројеката (Хоризонт 2020) и који ће се расписати у складу са роковима и условима предвиђеним у програмским документима Хоризонт 2020.<sup>17</sup> Остављајући, на овом месту, по страни остале измене и допуне актуелног закона у питању, а имајући у виду да је реч о мањим изменама и допунама ранијих решења, ваља се позабавити оним новим законским решењима која су изазвала највећу пажњу и заинтересованост шире друштвене заједнице. Ради се о чл. 148 и 149. Закона о високом образовању. Наиме, први наведени члан посвећен је регулисању сада већ традиционалном продужавању рока за завршетак студија такозваним вечитим студентима, односно, оним студентима који су се уписали на студије пре 10. септембра 2005. године. Као и претходних година, овакав, не баш најваљанији, приступ се могао сасвим извесно очекивати и ове године, но то не

<sup>14</sup> Видети Предлог Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, стр. 6-7.

<sup>15</sup> Исто.

<sup>16</sup> Исто, стр.7.

<sup>17</sup> Исто.

умањује чињеницу да је тешко отети се утиску да је изнова пропуштена прилика коначног и свеобухватног решавања наведеног проблема. Овакав став не треба погрешно схватити као захтев за каквим коначним, метафоричким или стварним пресецањем постојећег стања, прописивањем обавезе поновног уписа тих лица на високошколске установе изнова, односно, од почетка, у складу са новим студијским програмима и позитивним прописима. О могућим правцима успешног решавања наведеног проблема, аутор ових редова је већ раније знатно више писао,<sup>18</sup> те се на то не треба изнова враћати. Тешко је отети се утиску да и актуелни законодавац, попут својих претходника, својим потезима у потпуности обесмишљава сопствено првобитно одређивање временског рока у коме се морају окончати уписане студије. Што се пак тиче наведеног чл. 149, њиме се омогућава да студенти који су стекли научни назив доктора наука имају валидне дипломе уколико су оне стечене на високошколским установама које су у времену одбране докторске дисертације и издавања дипломе имале решење о испуњености услова за почетак рада и обављање делатности у складу са чл. 116, ст. 2. истог закона. Овакав потез законодавца у највећој мери штити студенте од последица које би их могле снаћи услед потенцијално неодговорног или преварног понашања појединих високошколских установа, што свакако треба похвалити.

На самом крају, може се сасвим оправдано, како се бар аутору ових редова чини, донети закључак о ваљаности и корисности последњих измена и допуна Закона о високом образовању, те њиховом несумњивом доприносу, не само одржавању, већ и дефинитивном унапређењу квалитета услужне делатности у области нашег високог образовања. Постоји изванредан и јасан потенцијал за остваривање циљева прокламованих у образложењу Предлога измена и допуна Закона о високом о образовању и највећи број новоусвојених одредби може се прихватити готово без икаквих ограда. Можда једини изузетак представља управо она одредба датог акта којом се Универзитет у Београду проглашава високошколском установом од јавног значаја. Иако у суштина излишна, о чему је горе знатно више говорено, те се на то не треба, на овом месту, враћати, ова законска одредба, сама по себи, нити, у овом тренутку бар, на било који начин доприноси, нити, истини за вољу, онемогућава, унапређење квалитета услуга у високом образовању. Но, то, на жалост, не значи да њено увођење не представља потенцијалну више него рђаву основу за нека будућа законска решења, ослоњена на потпуну предају забораву става о истоветном статусу свих високошколских установа актуелног предлагача датог акта у питању. Да ли ће то тако и бити, остаје да се види у времену које је тек пред нама.

---

<sup>18</sup> Видети знатно више о овоме у Матић, Д., *Услуге високог образовања у Србији и разуман рок студирања*, Зборник: XXI век – век услуга и услужног права, књ.7, Крагујевац, 2016, стр. 297-306.



*Dejan Matic, Ph.D., Assistant Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **AMENDMENTS TO THE LAW ON HIGHER EDUCATION AND QUALITY OF SERVICE IN THIS AREA**

### ***Summary***

*This paper discusses the current situation in the service sector in the field of higher education and in the context of the entry into force of new amendments and supplements to the Law on Higher Education. A relatively recent Law on Higher Education, he had to endure quite solid changes after less than a year after his entry into force. Bearing in mind the importance of the higher education itself and the significance of the consequent need for a more effective positive legal regulation of service activity in this area, there can be no doubt about the necessity of the need for analyzing the new laws. For this reason, this paper is dedicated to the critical analysis of the announced amendments and supplements to the Law on Higher Education, as well as pointing to the possible directions of possible new and different solutions in the future, in order to enable service activities in the field of higher education in us, so necessary stability and prosperity.*

**Key words:** *higher education, public services, commercial services, law on higher education, quality of services.*