

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

*УДК: 378.4:34(094.5)
DOI: 10.46793/XIVMajsko.745M*

ЗАКОН О ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ И АУТОНОМИЈА УНИВЕРЗИТЕТА*

Резиме

У овом раду се разматра проблем аутономије високошколских установа у контексту актуелног Закона о високом образовању. Актуелна ситуација у нашем високом образовању захтева анализу управо оних позитивноправних норми који регулишу односе органа извршне власти и високошколских установа, односно, њихових органа. Поред тога, потреба за оваквом критичким разматрањем, по себи, потиче услед несумњивог и немерљивог општедруштвеног значаја који услужна делатност у високом образовању, по природи ствари, сасвим објективно поседује. Управо из наведених разлога овај рад је посвећен, како критичкој анализи назначене позитивноправне регулативе, тако и указивању на могуће правце превазилажења сличних проблема у будућности, како би се услужној делатности у области високог образовања омогућила тако неопходна стабилност.

Кључне речи: *аутономија, високо образовање, злоупотреба овлашћења, државни интервенционизам, високошколске установе.*

Нема било какве сумње да се бројни изазови са којима се суочава наше друштво последњих неколико деценија у потпуности могу приметити у свим аспектима друштвеног живота. Ово свакако важи и када је реч о услужној делатности у области високог образовања. Након доношења новог кровног акта којим се код нас регулише овај сектор услужне делатности, праћеног кратком, али поприлично жустром јавном расправом, како пре, тако и, помало изненађујуће, након његовог усвајања, могло се, чини се, сасвим извесно, очекивати својеврсно смиривање ситуације у српском високом образовању. Па ипак, макар и сасвим површно праћење средстава јавног информисања у последњих неколико месеци, сасвим јасно указује на потпуно другачију ситуацију. Бура у јавности настала поводом написа о Универзитету у Крагујевцу, односно, органа пословођења овог универзитета, нужно, по

* 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.

природи ствари, захтева анализу управо оних позитивноправних норми који регулишу односе органа извршне власти и високошколских установа, односно, њихових органа. Другим речима, неопходно је анализирати управо оне норме актуелног Закона о високом образовању које се односе на аутономију универзитета. Ваља на овом месту указати да потреба за оваквим критичким разматрањем, по себи, нужно проистиче услед несумњивог и немерљивог општедруштвеног значаја који услужна делатност у високом образовању, по природи ствари, сасвим објективно поседује, услед чега она у сваком друштву и представља, како суштински камен темељац, тако и покретачки замајак целокупног друштвеног развоја, на шта је, уосталом, раније већ и указивано.¹ Имајући у виду наведено, а без икакве намере разматрања основаности навода било ког учесника у интензивној и жустрој дискусији настале у нашој јавности овим поводом, овај рад је и посвећен, како критичкој анализи назначене позитивноправне регулативе, тако и указивању на могуће правце превазилажења сличних проблема у будућности, како би се услужној делатности у области високог образовања омогућила тако неопходна стабилност.

На самом почетку, ваља напоменути да о несумњивом општедруштвеном значају разматраног питања можда најбоље сведочи неоспорна чињеница да аутономију универзитета у члану 72. јамчи Устав Републике Србије.² Истини за вољу, мора се приметити да се ова зајамчена аутономија, изражена у самосталном одлучивању о сопственом раду и уређењу универзитета, високошколских и научних установа, како је то прецизирано другим ставом истог члана Устава, у извесној мери истовремено и релативизује, будући да се она има, као је то изричито наведено, остваривати у складу са законом.³ Но, без обзира на то, наведена уставна норма, иако ниво квалитета правне заштите аутономије универзитета, а самим тим и академских слобода које је последично прате, спушта са уставног на законски, сасвим јасно указује на нужност постојања аутономије универзитета као једног од главних средстава општедруштвеног развоја, стварања и развијања демократског окружења и, последично, унапређења општег благостања и свеукупног друштвеног економског развоја.⁴

Имајући у виду изречено, не може чудити чињеница да се у актуелном Закону о високом образовању прилично минуциозно регулише проблематика

¹ Видети знатно више о овоме у Матић, Д., *Високо образовање: између јавне услуге и комерцијалне услужне делатности*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2011, стр. 845-860.

² Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006

³ Исто.

⁴ Видети знатно више о овоме у Матић, Д., *Приватизација и либерализација услужне делатности у високом образовању*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, књ. 3, Крагујевац, 2012, стр. 407-416.

аутономије универзитета и са њом повезаних права и слобода и то у чл. од 5. до 8.⁵ Па тако, чл. 5. датог акта се одређује да се под академским слободама подразумева, како слобода научноистаживачког и уметничког рада, укључујући и слободу објављивања и јавног представљања научних резултата и уметничких достигнућа, тако и изузетно значајна слобода интерпретације наставних садржаја. Наредним, 6. чл. истог закона се у девет ставова изузетно детаљно одређује садржина уставом гарантоване аутономије универзитета, те она подразумева право на: утврђивање студијских програма, правила студирања и услова уписа студената, унутрашње организације, доношење статута и избор органа управљања и других органа, избор наставника и сарадника, издавање јавних исправа, располагање финансијским средствима, коришћење имовине и одлучивање о прихватању пројеката и о међународној сарадњи.⁶ Ваља указати да се право предвиђено првим ставом овог члана Закона о високом образовању мора остваривати уз поштовање људских права и грађанских слобода и отворености према јавности и грађанима, док се права одређена ст. 4, 7 и 8 могу остваривати у складу са одредбама истог акта који ову материју детаљније регулишу. Наредна два члана датог закона регулишу материју академског интегритета и неповредивости академског простора, заокружујући на тај начин законско одређење аутономије универзитета и слобода нужно са њом повезаних.

Па ипак, истини за вољу, велики значај за проблематику која је предмет ове критичке анализе имају и чл. од 10. па све до 32. Закона о високом образовању којима се више него детаљно регулишу састав, рад и надлежности Националног савета, тела формираног у циљу обезбеђивања развоја и унапређења квалитета високог образовања, затим састав, рад и надлежности новоформираног Националног тела за акредитацију и проверу квалитета у високом образовању, као и састав, рад и надлежности Комисије за акредитацију и проверу квалитета. Наведене одредбе закона су поред тога, такође посвећене и питањима обезбеђења квалитета високошколске установе, акредитације, самовредновања и питању надлежности конференције универзитета, односно, конференције академских и високих школа струковних студија, студентских конференција, министарства и европских интеграција у образовању.⁷ Треба подсетити да су управо ове одредбе биле повод жестоке јавне расправе, готово одмах након ступања на снагу новог Закона о високом образовању. Истицано је да ће наведена решења датог акта у питању негативно утицати на оцену оствареног нивоа аутономије и академских слобода, коју ће Европска асоцијација универзитета у свом наредном извештају дати универзитетима у Србији, будући да она смањују достигнуте стандарде аутономије универзитета, што је пак нарочито видљиво

⁵ Видети Закон о високом образовању, Службени гласник РС, бр. 88/2017.

⁶ Исто.

⁷ Исто.

у формирању Националног савета за високо образовање и других регулаторних тела са изражено појачаним присуством представника делегираних од структура извршне власти и смањењем представника са универзитета.⁸ Као што је већ знатно раније и речено,⁹ тешко је сложити се са оваквим тврдњама, нарочито уколико се нешто детаљније погледа предвиђени састав, условно речено, спорних органа. Наиме, сасвим је очигледно да органи извршне власти предлажу мање од половине од укупног броја чланова у датим телима, те да је поприлично тешко оправдати тврдњу о непримереном и преобимном државном интервенционизму у области високог образовања којим се угрожава аутономија универзитета и раније остварен ниво академских слобода. Већ је истакнуто да оваква тврдња, сама по себи, заправо и представља ништа више до исказану бојазан да ће представници органа извршне власти заправо злоупотребити овлашћења предвиђена актуелним законом, те последично усмерити своје активности ка смањењу аутономије универзитета, и ништа више од тога.¹⁰

Нарочит значај за разматрану проблематику имају и одредбе Закона о високом образовању којима се регулише састав и надлежности органа високошколске установе. Па тако, законодавац, одређујући савет високошколске установе као орган управљања, овом телу, у чл. 62. Закона о високом образовању, одређује састав на такав начин да представници високошколске установе имају 55%, представници оснивача 30%, а представници студената 15%, од укупног броја чланова.¹¹ Ваља указати на значај управо оваквог омера када је оснивач високошколске установе Република Србија, односно, када је реч о такозваним државним универзитетима, будући да је управо код вршиоца услуга у сектору високог образовања код којих извор финансирања има претежно јавни карактер, мера, односно ниво државног интервенционизма, по природи ствари, најочљивији, те је последично, степен аутономије оваквих високошколских установа истовремено и најочљивији. Наведени проценти, како се бар аутору ових редова чини, поприлично јасно указују на жељу законодавца да високошколским установама обезбеди, формалноправно посматрану, суштинску аутономију. Штавише, наредним, 63. чл. датог закона, врло прецизно су прописане надлежности органа у питању. Чак и овлашним погледом на поменути законску одредбу, може се релативно лако закључити да је ширина наведених овлашћења поприлична. Сасвим се сличан закључак може извући и када се разматрају одредбе Закона посвећене регулисању

⁸ 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.

⁹ Исто.

¹⁰ Исто.

¹¹ Видети Закон о високом образовању, Службени гласник РС, бр. 88/2017.

органа пословођења, односно, његових надлежности, што је учињено, сасвим логично, већ у наредном, 64. чл. поменутог акта. Ваља напоменути да, како приликом одређивања надлежности савета, тако и приликом одређивања надлежности органа пословођења, а у случају универзитета, реч је о ректору, законодавац указује на чл. 135 истог закона. Наиме, реч је о члану Закона о високом образовању којим се регулише материја надзора коју законодавац, у првом ставу датог члана поверава Министарству.

Пре детаљнијег разматрања ове проблематике, нужно је претходно утврдити какве су обавезе савета високошколске установе и органа пословођења утврђене у чл. 63, односно, чл. 64. Па тако, када је реч о савету високошколске установе, законодавац обавезује овај орган да разреши орган пословођења у року од 30 дана од дана сазнања за непоступање органа пословођења по правоснажном акту инспектора из чл. 134. ст. 3. тач. 6. истог закона. Када је реч о органу пословођења, чл. 64. је поред овлашћења, истовремено, у ст. 5. веома прецизно наведено када неко лице не може обављати дужност датог органа. Ради се о лицу које је правноснажном пресудом осуђено за кривично дело против полне слободе, фалсификовање исправе коју издаје високошколска установа или примање мита у обављању послова у високошколској установи, односно, које је правноснажном пресудом осуђено на казну затвора за друго кривично дело, као ни лице које је теже прекршило кодекс професионалне етике. Ваља на овом месту приметити да одлуку о последње наведеном случају, односно, тежој повреди кодекса професионалне етике, доноси одговарајућа етичка комисија високошколске установе. У наведеним случајевима, дужност органу пословођења престаје даном правноснажности пресуде, то јест, одлуке. Тада савет високошколске установе одмах, а најкасније у року од 15 дана од дана правноснажности одговарајућег акта, констатује да је органу пословођења престала дужност и именује вршиоца дужности (ст. 7). Но, уколико инспектор утврди да савет високошколске установе није поступио на предвиђен начин или пак разрешио орган пословођења на основу овлашћења из раније помињаног чл. 63, односно његовог другог става, у року од 7 дана од дана сазнања о непоступању савета предлаже министру доношење одговарајуће одлуке (ст. 8). Испуњење наведених услова, сходно наредном, деветом ставу истог члана, овлашћује министра да сам одлучује о престанку дужности, односно о разрешењу органа, поменутог (или поменутих, језичка формулација је, чини се помало нејасна) у претходном ставу истог члана закона, као и чл. 135. ст. 3. тач. 7. истог акта. Рок предвиђен законом је 15 дана.¹² Овај, толико помињан чл. 135. Закона о високом образовању посвећен је регулисању овлашћења инспектора приликом вршења инспекцијског надзора. Па тако, раније помињана тач. 6. ст. 3. датог члана установљава овлашћење инспектора да донесе решење којим изриче мере за отклањање

¹² Исто.

незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, уколико високошколска установа не поступа у складу са, у примереном року, изреченом опоменом или налогом, односно предлогом мера, за отклањање уочених незаконитости (ст. 3. тач. 5. истог члана закона). Следећа, седма тачка поменутог става наведеног члана закона овлашћује инспектора да предложи министру разрешење органа пословођења самосталне високошколске установе уколико није поступио по акту из тачке б. истог става.¹³ Из изнетог се може закључити како наведене законске одредбе, а нарочито назначени чл. 135. Закона о високом образовању дају поприлично широка овлашћења инспектору у вршењу надзора. Такође, неопходно је приметити да је законодавац, можда и сам увиђајући ширину поменутих овлашћења, веома прецизно навео услове престанка дужности органа пословођења, изричито их набрајајући. Но, може се и сасвим оправдано поставити питање домета овог изричитог набрајања, узимајући у обзир његову својеврсну релативизацију одредбама чл. 135. истог закона. Наравно, строго формалноправно посматрано, поменути законским одредбама се не може много приговорити, будући да су усмерене на обезбеђивање, како законитости рада високошколских установа, тако и што потпунијем остваривању циљева високог образовања истакнутим у датом закону. Анализа поменутих законских одредби тешко да може да послужи као основ тврдње која би ишла у правцу става о ограничавању аутономије високошколских установа, будући да се ни на који начин не може извући логично нужна последица о смањивању постојеће аутономије универзитета услед понешто широких овлашћења инспектора у вршењу надзора, а којима се последично омогућава министру да заштити законитост рада дате установе. Овакав став би, као што је раније нешто другачијим поводом примећено, заправо представљао ништа више до бојазан да ће представници извршне власти злоупотребити овлашћења предвиђена актуелним законом, те усмерити своје активности ка смањењу аутономије универзитета. Истини за вољу, треба признати, имајући у виду нека ранија времена, оваква бојазан можда не би била ни претерана. Имајући то у виду, аутор ових редова сматра да наведена законска решења захтевају извесну корекцију, како би се могућност евентуалне злоупотребе у потпуности отклонила, а свака бојазан такве врсте учинила у потпуности неоснованом.

На самом крају, како се чини, могуће је, са приличном сигурношћу закључити да наша позитивноправна регулатива на сасвим ваљан начин обезбеђује знатан степен аутономије високошколских установа. Како се аутору ових редова чини, критичка анализа како уставних норми посвећених високом образовању, тако и одредби Закона о високом образовању не указује на намеру законодавца да повећа обим државног интервенционизма у високом образовању и на тај начин ограничи аутономију високошколских

¹³ Исто.

установа. Па ипак, како је раније примећено, сасвим је оправдано указати на потребу измене појединих решења актуелног закона, а у циљу отклањања могућности њихових потенцијалних злоупотреба. Актуелни догађаји у нашем високом образовању, ако ништа друго, показују да постоји несумњива потреба за законским решењима која се неће моћи злоупотребити, нити пак створити утисак да су злоупотребљена. На крају крајева, треба признати, ова потреба, не карактерише једино услужну делатност у области високог образовања код нас, већ, на жалост, прожима, готово у потпуности, све аспекте нашег друштвеног живота.

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

LAW ON HIGHER EDUCATION AND AUTONOMY OF UNIVERSITY

Summary

This paper examines the problem of autonomy of higher education institutions in the context of the current Law on Higher Education. The current situation in our higher education requires an analysis of exactly those positive legal norms that regulate the relations of the organs of executive authorities and higher education institutions, that is, their organs. In addition, the need for such a critical consideration, in itself, arises from the undoubted and immeasurable general importance that the service activity in higher education, in the nature of things, completely objectively possesses. It is precisely for the above reasons that this paper is dedicated to the critical analysis of the positive legal regulations, as well as pointing out the possible directions for overcoming similar problems in the future, so that the service activity in the field of higher education will have the necessary stability.

Key words: *autonomy, higher education, abuse of authority, state interventionism, higher education institutions.*

Литература

Матић, Д., *Високо образовање: између јавне услуге и комерцијалне услужне делатности*, у зборнику радова XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2011.

Матић, Д., *Приватизација и либерализација услужне делатности у високом образовању*, у зборнику радова XXI век – век услуга и услужног права, књ. 3, Крагујевац, 2012.

Матић, Д., *Нови Закон о високом образовању: изазови, странпутице, нова решења*, у зборнику радова XXI век – век услуга и услужног права, књ. 8, Крагујевац, 2017.

Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006

Закон о високом образовању, Службени гласник РС, бр. 88/2017.