



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



**Јелена М. Старчевић**

**РЕШАВАЊЕ У УПРАВНИМ СТВАРИМА  
У ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ниш, 2017.



UNIVERSITY OF NIS  
FACULTY OF LAW



JELENA M. STARČEVIĆ

**SOLVING ADMINISTRATIVE MATTERS  
IN HIGHER EDUCATION**

Doctoral dissertation

Niš, 2017.

## Подаци о докторској дисертацији

Ментор:

Др Дејан Вучетић, доцент  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

Наслов:

„Решавање у управним стварима у високом образовању“

Резиме:

Од тренутка опредељења Србије за европске интеграције, отпочеле су припреме на усвајању међународних докумената који за циљ имају стварање модерног, упоредивог и препознатљивог система високог образовања. Један од ових докумената је и тзв. Болоњска декларација из 1999. године чијим се потписивањем отворило питање процедура путем којих ће се реформе спроводити, односно решавати управне ствари у високом образовању. Тако су се, по први пут у историји српског високообразовног система појавили појмови акредитација, издавање дозволе за рад и признавање диплома.

У својим највишим правним актима Србија је високо образовање дефинисала као делатност од општег друштвеног, односно јавног интереса коју је неопходно посебно заштитити. Један од облика заштите јесу управни поступци у којима се решава о управним стварима које се тичу високог образовања. Постоје бројна социолошка истраживања на тему образовања, па и високог образовања али научних истраживања на тему управних ствари у високом образовању скоро да и нема. Стога је од изузетног значаја дефинисати, анализирати и класификовати ову врсту управног решавања која данас заузима важно место у свеукупној управној делатности.

Усклађивање традиционалног, универзитетског система високог образовања са тзв. болоњским системом кроз неке нове, у ранијем систему непознате управне поступке, специфично је по много чему. Управо су ове

специфичности предмет истраживања. Такође, како су ове управне ствари у протеклом периоду карактерисале бројне потешкоће, контрадикторности и неусаглашености, како приликом доношења прописа, тако и приликом њихове примене, ово истраживање издваја и дефинише специфичности и карактеристике ових управних ствари, проблеме које се јављају при решавању, несавршености и неусаглашености у прописима, нерешена питања те даје препоруке за њихово превазилажење и унапређење ове области. У том смислу, резултати истраживања могу послужити као темељ за разумевање постојећег стања и конзистентније будуће правно регулисање ове области.

У истраживању су коришћени дескриптивни, нормативни, историјски и упоредно - правни метод. Нормативним методом извршена је детаљна анализа важећих прописа у овој области. Методом дескрипције описане су и објашњене врсте управно-правних ствари у високом образовању и поступци у којима се решавају. Историјским методом приказана је хронологија настанка и развој високог образовања те надлежни органи и прописи који су важили уразличитим фазама у историји Србије док је упоредно-правним методом приказана анализа правне регулативе ове управне делатности у Ирској, Великој Британији и Немачкој.

Научна  
област:

Право (С110)

Научна  
дисциплина:

Управно право

Кључне  
речи:

Високо образовање, управна ствар, управни поступци, надлежни органи, високошколске установе.

УДК:

CERIF  
класификација:

S 111 Управно право.

Тип  
лиценце  
Креативне  
заједнице:

CC BY-NC

## DissertationData

Doctoral  
Supervisor:

L.L.D Dejan Vučetić, Assistant Professor, University of Niš, Faculty of Law

Title:

„Solving Administrative Matters in Higher Education“

Abstract:

Since the moment of Serbia's commitment to the European integration process, the Serbian Government started with the preparations for the adoption of international instruments aimed to create a modern, recognizable and comparable higher education system. One of these documents is Bologna Declaration (1999). Signing of it has opened the question of legal procedures for its implementation and the question of solving administrative matters in higher education. Thus, for the first time in history Serbian higher education system got known with the issues such as accreditation of higher education institutions, the „work permits“ for higher education institutions and recognition of foreign higher education qualifications.

In the highest legal act of Serbian law system the higher education is defined as an activity of the public interest that requires to be specially treated and protected. Some forms of protection are administrative procedures that address the administrative matters relating to higher education.

There are numerous of sociological researches about the education and even higher education but almost neither one is about the solving administrative matters in higher education. Therefore it is of utmost importance to define, analyse and classify this type of administrative matter especially because it took a large part of the administrative work generally.

Harmonizing of traditional system of higher education with the principles of the Bologna Declaration through the new, aforementioned administrative procedures is specific in many ways. The specific characteristics mentioned are the subject

of interest in this research. Solving administrative matters in higher education was followed by numerous problems, dilemmas, contradictions and non-conformities from the point of stipulating to their practical use.

Research will allocate and define specific features and characteristics of these administrative matters, correlation between them, difficulties arise when solving, imperfection and disharmony in regulations, unresolved issues and make recommendations for overcoming them and improving this area. The research results, especially in the part referring to the difficulties and imperfections in the legislation, could serve as a basis for understanding the current situation and future consistent legal regulation of these areas.

The study uses a descriptive, normative, historical and comparative - legal method. Normative method is used for an analysis of current legislation. Descriptive method is used to describe and explain types of administrative matters in higher education and procedures for their solving. Historical method is used to illustrate chronology of the establishing and development of higher education in general, authorities and legal regulations through different period in history of Serbia. Finally, the comparative method is used to present the analysis of legal regulation of this type of public administration activity in Ireland, the United Kingdom and Germany.

Keywords:

Higher education, administrative matter, administrative procedure, competent authority, higher education institution.

Scientific Field:

Law (S 110)

Scientific Discipline:

Public Administrative Law

UDC:

CERIF Classification:

S (111) Public Administrative Law.

Creative Commons LicenseType:

CC BY-NC

<b>УВОД</b> .....	11
1.Предметициљистраживања.....	14
2. Методеистраживања.....	19

## **ГЛАВА ПРВА**

<b>УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ ИУПРАВНА СТВАР</b> .....	21
1. Појамуправне делатности.....	21
1.1. Управна делатностутеоријиуправноправа.....	21
1.2.Управна делатноступрописима.....	21
2. Појамуправне ствари.....	24
3. Решавање ууправнимстварима – управнипоступак.....	25
3.1. Општиуправнипоступак.....	27
3.2. Посебниуправнипоступци.....	29
4. Карактеристике испецифичностиуправнихствариувисоком образовању.....	31
4.1. Надлежни органи.....	33
4.2. Посебниуправноправнипрописи.....	34
4.3. Једностраначке управне ствари.....	40
4.4. Сложене управне ствари.....	40

## **ГЛАВА ДРУГА**

<b>ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ УСРБИЈИ</b> .....	44
1. Оснивање првихвисокихшкола.....	44
2. Надлежни органи и институцијекрозисторију.....	45
3. Универзитетско образовање уисторији Србије.....	49
4. Хронологија управнихпрописа у областивисоког образовања.....	51

## **ГЛАВА ТРЕЋА**

<b>УПРАВНЕ СТВАРИУВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ</b> .....	57
1. Увод.....	57
2. Управне ствариу надлежности органа/теладржавне управе.....	58
2.1. Почетна акредитација (издавање дозволе за рад).....	58



2.2. Промена назива и седишта и статусне промене.....	71
2.3. Измена, допуна и одузимање дозволе за рад.....	73
2.4. Акредитација високошколске установе.....	76
2.5. Акредитација студијског програма.....	85
2.6. Признавање стране високошколске исправе усврху запошљавања.....	91
3. Управне ствари у надлежности органа/тела државне управе и високошколских установа.....	107
3.1. Оглашавање дипломе и додатка дипломи ништавим.....	107
4. Управне ствари у надлежности високошколских установа.....	113
4.1. Изборување наставника.....	113
4.2. Признавање страних високошколских исправа усврху наставка образовања.....	127
5. Корелација између управних ствари у високом образовању.....	135

## **ГЛАВА ЧЕТВРТА**

### **РЕШАВАЊЕ У УПРАВНИМ СТВАРИМА У ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ–**

<b>УПОРЕДНО ПРАВНИ ПРЕГЛЕД.....</b>	<b>142</b>
1. Уводна објашњења.....	142
2. Република Српска.....	145
2.1. Почетна акредитација/лиценцирање.....	145
2.2. Одузимање дозволе за рад.....	157
2.3. Признавање страних високошколских диплома.....	160
2.4. Изборување наставника.....	171
3. Ирска .....	177
4. Велика Британија.....	185
5. Савезна Република Немачка.....	189

## **ГЛАВА ПЕТА**

### **СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА.....**

1. Акредитација високошколске установе .....	192
--	-----

2. Признавање стране високошколске дипломе радизапошљавања .....	198
3. Изборување наставника.....	204
4. Поступак по приговору кандидата за упис на студије.....	218

## **ГЛАВА ШЕСТА**

<b>РЕЗУЛТАТИ И СТРАЖИВАЊА.....</b>	<b>221</b>
1. Издавање дозволе за рад и акредитација.....	221
2. Признавање страних високошколских диплома.....	232
3. Оглашавање дипломе и додатка дипломи ништавим.....	240
4. Ставови студената.....	240

## **ГЛАВА СЕДМА**

<b>ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>248</b>
----------------------	------------

<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>257</b>
1. Монографије и уџбеници .....	257
2. Чланци.....	258
3. Правни прописи и документи.....	259
3.1. Домаћи прописи и документи.....	259
3.2. Страни и међународни прописи и документи.....	263
4. Новински чланци .....	265
5. Интернет странице.....	266

## УВОД

Последњих десетак година у јавности је актуелизовано питање квалитета високог образовања. Какав је систем високог образовања, да ли је довољно квалитетан, да ли је упоредив са системом других земаља, како га приближити савременим системима, шта су предности традиционалног система које треба задржати и како избећи замке транзиције од старог ка новом моделу, само су нека од питања која су заокупила пажњу академске заједнице и надлежних власти.

Од тренутка опредељења Србије за европске интеграције, ратификовано је низ међународних докумената који за циљ имају реформу и стварање модерног, упоредивог и препознатљивог система високог образовања. Истовремено са ратификацијом ових докумената од којих је свакако најзначајнија Заједничка декларација европских министара образовања из Болоње донешена 1999. године или тзв. Болоњска декларација<sup>1</sup> поставило се питање управних процедура путем којих ће се реформе спроводити, односно путем којих ће се решавати управне ствари у високом образовању. Тако су се неки управни поступци као што су акредитација високошколских установа, иформално признавање страних високошколских диплома у складу са међународним прописима појавили по први пут у историји високог школства, док су неки од раније познати (као што је избор у наставничка звања), реформисани и усклађени са болоњским принципима.

Србија је 2002. године у Националној стратегији Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији<sup>2</sup> препознала значај и нужност реформе система високог образовања: „Политика образовања није само политика креирања људског капитала већ је део укупне развојне политике друштва. Оно што ову политику чини веома специфичном јесте њен изразито дугорочни стратешки карактер. Концепцијске грешке у образовној политици резултирају одложеним, али тежим последицама, које су најпре видљиве на тржишту рада у облику неравнотеже у понуди и тражњи за појединим професијама, да би се на крају манифестовале у општем привредном заостајању. Самим

---

<sup>1</sup>Србија је потписала Болоњску декларацију 2003. године.

<sup>2</sup> Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, стр. 84, [www.emins.org/uploads/useruploads/dokumenti/pristupanje-eu.pdf](http://www.emins.org/uploads/useruploads/dokumenti/pristupanje-eu.pdf), 23.05.2016,21:54.

тим, даљи развој образовања у Србији и његово место у развоју образовања у Европи захтева и његово другачије позиционирање у укупном друштвено-економском развоју Србије.“

У исто време, отпочела је и реформа целокупне државне управе у Србији чији је крајњи циљ „обезбеђење високог квалитета услуга грађанима и стварање државне управе која може значајно допринети економској стабилности и квалитету животног стандарда, што је од пресудног значаја за квалитет и ефикасност економских и социјалних реформи.“<sup>3</sup> Све активности и мере, почев од свакодневних, оперативних до оних стратешких усмераване су ка постизању једног општег циља, а то је успостава ефикасне, економичне, транспарентне и клијентно-оријентисане управе у служби грађана и привредног развоја земље. Међутим, обе реформе чији је завршетак, према стратешким документима, планиран од 2008. до 2010. године још увек нису завршене,<sup>4</sup> а разлога је много. Недостаци у прописима стварали су проблеме приликом њихове примене, а дугорочни циљ њиховог доношења остајао је у сенци тренутних економских и социјалних проблема, групних и појединачних интереса. Суочени са мноштвом захтева за „усклађивање“, „реформу“ и „осавремењивање“, надлежне власти су, без обзира на постојање формалних стратегија, већину активности на овом пољу започињале без детаљне анализе тренутног стања и јасне слике онога што се жели постићи и на који начин. Тако се српска академска заједница током последње деценије заплела у покушаје реформе традиционалног система високог образовања према „болоњским принципима“,<sup>5</sup> што је резултирало честим изменама законодавства и хаосом у којем нико није био сигуран шта тачно треба да уради и да ли је оно што чини исправно и у складу са међународним стандардима. Од самог почетка је било јасно да ће се реформа морати уредити посебним законодавством те да ће се Закон о општем управном поступку<sup>6</sup> примењивати као супсидијаран извор права. Но, немогућност сагледавања последица одлуке за који се модел акредитације треба одредити, за какве

---

<sup>3</sup>*Ibid.*, 193.

<sup>4</sup> Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, <http://reforma.bezbednost.org/strategija-reforme-drzavne-uprave-u-republici-srbiji/> након које је уследила још једна стратегија – Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије* бр. 9/14, 42/14 – исправка.

<sup>5</sup> „Болоњски принципи“ је општеприхваћени назив за сет принципа и стандарда прокламованих у Болоњској декларацији.

<sup>6</sup> Закон о општем управном поступку - ЗУП, *Службени лист СРЈ* бр. 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник Републике Србије* бр. 30/2010.

процедуре и правила избора у звања, признавања страних високошколских исправа и других управних поступака, често је за резултат имала тзв. огледно решавање, тј. доношење прописа без јасне представе и процене утицаја прописа. Када се сагледају ове околности, није чудо што је високо образовање у Србији таоц политике која је руковођена најмање разлозима развоја и унапређења ове области, а највише политиком, материјалним интересима и трком за укључивање разне „европске просторе“ образовања, науке, мобилности и слично.

Теоријски значај овог истраживања везан је за положај и улогу високог образовања у друштву. Образовање је темељ привредног и друштвеног напретка једне земље, а знање као продукт система образовања је најзначајнији ресурс за њену привредну, политичку и сваку другу слободу. Свесна ове чињенице, држава је кроз своје највише правне акте дефинисала високо образовање као делатност од општег друштвеног, односно јавног интереса. Но, ако је високо образовање делатност од јавног интереса, онда је јасно да је неопходна његова посебна заштита. Један од најефикаснијих, а уједно и најнепосреднији механизам заштите јавног интереса јесте кроз управно деловање.

Постоје бројна научна истраживања на тему управне делатности. Нека од њих изучавају управну делатност у целини док се друга баве појединим облицима и врстама управне делатности као што су управни поступак, управни надзор, извршавање закона и других прописа. Али научних истраживања на тему решавања управних ствари у високом образовању скоро да и нема. Стога је од несумњивог значаја анализирати ову област те на тај начин дати допринос теорији управног права, а посебно управног процесног права. Детаљном анализом и објашњењем сваке од ових управних ствари, те њиховим сагледавањем у контексту целокупне управне делатности покушаће се дати одговор на питање: да ли позитивноправни прописи и пракса у овој области остварују општи циљ, а то је заштита јавног интереса или не. Такође, систематизацијом, класификовањем, издвајањем заједничких карактеристика и сличности као и разлика између појединих управних ствари, а затим и изношењем искустава и решења која постоје у појединим земљама Европе, теорија управног права биће богатија за један квалитетан систематски преглед како у погледу легислативе тако и у погледу праксе у овој области.

Свој практични значај ово истраживање ће остварити у даљим процесима реформе државне управе и високог образовања. Надлежни органи и институције требали би приликом доношења прописа из ове области и њихове примене имати у виду, на првом месту, очување, заштиту и промоцију високог образовања. Резултати истраживања, посебно у делу који се односи на потешкоће у примени прописа и њихове несавршености могу послужити као темељ за разумевање постојећег стања и конзистентније будуће правно регулисање ових области. Међусобно истраживање сличности и разлика, предности и недостатака ове области у Србији, Републици Српској и развијеним земљама Европе, може значајно допринети унапређењу правних прописаи свеукупном положају Србије унутар Европског административног простора<sup>7</sup> и Европског простора високог образовања.<sup>8</sup>

## **1. Предмет и циљ истраживања**

Предмет истраживања је решавање управних ствари у високом образовању Републике Србије. Другим речима, предмет истраживања су управни поступци у високом образовању и у универзитетском праву, њихове врсте, фазе и ток, надлежни органи, карактеристике и специфичности, међусобни утицај те повезаност са другим друштвеним појавама и утицај на квалитет целокупног система високог образовања.

Осим у домаћем правном систему, у упоредно – правном приказу истраживање обухватарешавање управних ствари у високом образовању Републике Српске из неколико разлога: историјска, национална, културолошка, привредна и свака друганераскидива повезаност срба са обе стране Дрине као и чињеница да су и Србија и Република Српска наследиле правне тековине Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, условљавају блискост образовних система и важећих управно-правних

---

<sup>7</sup>Европски административни простор чине државе чланице Европске уније које посједују административну веродостојност тј. које имају модерну јавну управу која је способна да одговори захтевима савременог друштва. Такву јавну управу карактерише одговорност, ефикасност и поузданост.

<sup>8</sup>Европски простор високог образовања (European Higher Education Area - ЕНЕА) креира 46 држава потписница Заједничке декларације европских министара образовања (Болоња, 1999.) путем међународне сарадње и академске размене која се одвија између њихових министарстава, високошколских установа, студената и наставног особља, уз подршку међународних организација.

прописа и неизбежан међусобни утицај и преплитање. Ова блискост превазилази границе формалних односа институционализованих кроз споразуме о сарадњи и нарочито је интензивна у области образовања где постоји велики степен мобилности студената и универзитетских наставника у оба смера. Стога је међусобно усклађивање прописа из областивисоког образовања између њих постало нужност, што потврђују и недавно донесени прописи о звањима која се стичу на високошколским установама у Републици Српској, а који сурађени по узору на домаће<sup>9</sup>.

Циљ истраживања је извршити детаљну анализу важећих прописа и праксе, те описати и класификовати управне ствари у високом образовању, истражити њихову повезаност и међусобни утицај, указати на потешкоће који се приликом решавања јављају и њихове узроке и на крају, предочити разлике и сличности између Србије и Републике Српске те Србије и других, развијених држава Европе у овој области. Коначни исход истраживања је приказ постојећег стања у прописима и пракси у односу на жељено стање и препоруке за унапређење истих.

Потписивањем Болоњске декларације 18. септембра 2003. године Србија се обавезала на исцрпне реформе система високог образовања. Први „болоњски“ закон донесен је две године после, тј. 30. августа 2005. године,<sup>10</sup> а применаовог законапочела је 2006. године. Одмах по приступању Болоњској декларацији, Србија је ратификовала и Конвенцију о признавању квалификација из области високог образовања у Европском региону,<sup>11</sup> или тзв. Лисабонску конвенцијучиме се обавезала на реформу правних прописа у области нострификације страних високошколских диплома и успостављање новог коцепта тзв. „формалног признавања“. У циљу имплементације ових као и бројних других међународних докумената из области високог образовања,<sup>12</sup> надлежни

---

<sup>9</sup>Правилник о листи звања која се стичу на високошколским установама, *Службени гласник Републике Српске* бр. 117/14.

<sup>10</sup> Закон о високом образовању - ЗОВО, *Службени гласник Републике Србије* бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013 и 99/2014.

<sup>11</sup>Закон о ратификацији Конвенције о признавању квалификација из области високог образовања у Европском региону, Лисабон, 11. април 1997, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори* бр. 10/2003.

<sup>12</sup>Међу најзначајнијим документима међународног карактера из области високог образовања су Бергенски комунике, Стандарди и смернице за осигурање квалитета у високом образовању за Европски простор високог образовања, Европски оквир квалификација за високо образовање, Препоруке за признавање заједничких степена образовања, Стразбуршка изјава о признавању у Европском високом образовању, Даблински дескриптори за „Bachelor“, „Master“ и „Doctor“ квалификације, Берлински

органи тј. ресорно министарство образовања и високошколске установе, успоставили су низ нових управних процедура у којима се решавало о управним стварима из области високог образовања. Како су неке од тих управних процедура биле новост, као што су издавање дозволе за рад високошколским установама, акредитација и признавање страних високошколских диплома, надлежни органи су се нашли пред незахвалним и тешким задатком одлучивања о питањима о којима и сами немају довољно знања и искуства. Но, није само неискуство представљало проблем: било је то и преплитање и мешање старог система образовања који је и даље егзистирао и новог система тј. студирања „по Болоњи“. Оба су захтевала правно регулисање и заштиту како јавног интереса, тако и права и правних интереса странака - на првом месту студената, а потом и наставног особља и високошколских установа. У свеопштем хаосу који је владао у области високог образовања од власти се очекивало стратешки усмерено планирање, брзо доношење подзаконских прописа, ефикасне процедуре, добро организован и ефективан управни и инспекцијски надзор, обезбеђивање буџетских средстава за потпуну измену концепције и организације наставног процеса и вршење мноштва других управних радњи. Сама чињеница да је ЗОВО до данас мењан и допуњаван шест пута и да је у припреми потпуно нови законговори о његовим слабостима које су се постајале приметне тек приликом његове имплементације.

Посебно отежавајућа околност у целокупној ситуацији било је изједначавање државног и приватног власништва у високом образовању. Поједини (несавесни) власници приватног капитала су ову прилику видели као одлично средство за зараду. Различитим средствима су вршили притисак на надлежне власти да им се издају потребне дозволе за рад док сусе истовремено државни универзитети „гушили“ у дуговима и тешко борили са нелојалном конкуренцијом. Знатан број приватних високошколских установа основаних искључиво ради стицања добити нарушавао је углед другим савесним и одговорним високошколским установама такође, у приватном власништву које су неправедно сврставане са овим првима „у исти кош“ само због тога што са њима деле префикс „приватни“. Како било, целокупно систем високог образовања је због наведених појава запао у дубоку кризу.

---

комунике из 2003, Прашки комунике из 2001. године, те Сорбонска декларација из 1998. године; документи доступни на [http://www.unizg.hr/unesco/literatura/eu\\_bolonjski\\_proces.html](http://www.unizg.hr/unesco/literatura/eu_bolonjski_proces.html), 23.05.2016, 10:20.



До увођења приватног власништва у високообразовни систем, држава није превише бринула о заштити јавног интереса у овој области. Било је довољно препустити ствар универзитетском руководству и уз минимум управног тј. инспекцијског надзора традиционални систем универзитетског образовања солидноје функционисао. Отварањем врата приватној иницијативи број захтева за оснивање високошколских установа је за веома кратко време енормно порастао али повећан обим посла није пратила и спремност и ефикасност надлежних органа. Због овакве ситуације квалитет високог образовања је у последњих 10 година озбиљно угрожен, а основни постулати академске заједнице доведени у питање хиперпродукцијом неквалитетног високообразованог кадра са звањима која нису потребна тржишту рада. Органима властита да је постало јасно да су управно-правне процедуре оснивања и рада високошколских установа и осигурања квалитета важан инструмент за заштиту јавног интереса у овој области. Тако је питање квалитета образовања прерасло у једно од најважнијих питања у држави, једнако важно као што су питања безбедности и националног опстанка.

У оквирима универзитетског права, приликом реформе процедура избора у наставника и сарадника појавило се мноштво проблема. Измене које је у овој области прописао нови закон, међу којима је на првом месту објављивање најмање једног рада у научном часопису са SCI листе, односно у часопису са SSCI или AHCI листе,<sup>13</sup> изазвале су опречне коментаре у стручној јавности и у круговима академске заједнице. Овим су се проблемом морале позабавити првенствено високошколске установе које својим актима ближе уређују услове за изборе у звања и које су надлежне за решавање у овој управној ствари. Спор је избио око постављања ових услова у друштвеним наукама. Наиме, дугогодишња пасивност великог броја чланова академске заједнице, без претераних амбиција за објављивањем радова у светским и међународно признатим часописима као и сама дистанцираност и маргинализација Србије у светским научним круговима резултирала је малим бројем наставника који су ове услове могли испунити. Због тога су се високошколске установе приликом избора у звање нашле пред питањем

---

<sup>13</sup>Скраћенице SCI, SSCI и AHCI (од термина Science Citation Index, Social Science Citation Index и Art and Humanities Citation Index) служе за означавање три листе које обухватају преко 10.000 најутицајнијих научних часописа у појединим научним областима у свету према којима се утврђује цитираност истраживача; више о томе на интернет страници [http://kobson.nb.rs/цитираност\\_аутора.569.html](http://kobson.nb.rs/цитираност_аутора.569.html), 23.05.2016, 23:30.

како доследно применити законске одредбе и одредбе других прописа (статуса, правилника) у погледу броја и квалитета објављених радова кад те услове не испуњава огроман проценат домаћих наставика.

Осим поменутих, појавиле су и другепотешкоће као што су неусаглашеност ставова око минималних критеријума за избор у звање, непотизам, политичке размирице у наставничким редовима теусловљавање и притисци приликом избора у звања због чега је број притужби надлежним органима и институцијама, почев од другостепених органа на установи, преко просветне инспекције, управног суда и омбудсмена драстично порастао.

На скоро идентичне проблеме наишле су власти у Републици Српској.<sup>14</sup> Постојање старог, традиционалног и новог, болоњског система образовања, сукоб приватног и државног интереса, хиперпродукција диплома са неквалитетних приватних високошколских установа, честе измене прописа, све ово је проузроковало правну несигурност и пад квалитета високог образовања. Проблем је додатно закомпликовала чињеница да су односи између Републике Српске и Босне и Херцеговине привидно коректни, док је у позадини дубок јаз и недостатак политичке воље за побољшањем односа, због чега Република Српска трпи последице у виду лоше позиције у међународним круговима, изгубљених финансијских средстава, пропуштених шанси за коришћење европских фондова за развој и различитих опструкција када је у питању трговина, размена, дозволе за извоз и увоз, признавања диплома и по многим другим питањима.

Са друге стране, њена блискост са Србијом узроковала је „преливање“ проблема преко границе. Циљ потписивања Споразума о узајамном признавању докумената у образовању и регулисању статусних питања ученика и студената између Србије и Републике Српске био је олакшавање мобилности ученика и студената између страна потписица, пружање једнаких права овим категоријама у обема странама потписницама и учвршћивање међусобних пријатељских и партнерских односа у образовању. Међутим, различито тумачење овог Споразума узроковало је низ проблема и недоумица приликом запошљавања, полагања стручних испита и наставка образовања

---

<sup>14</sup>Босна и Херцеговина је потписала Болоњску декларацију 18. септембра 2003. године.

на обе стране. Тако је његово потписивање, поред изузетно позитивних резултата, донело и бројне проблеме.

Блиски односи између Србије и Републике Српске одразили се и на друга питања у области високог образовања. Тако се поставило питање усаглашавања правних прописа о изборима у звања како би се наставницима омогућило несметано ангажовања обе стране. Појавио се и проблем двоструког радног односа који, иако не спада у материју управног већ радног права, свакако треба споменути јер је блиско повезан са утврђивањем услова за рад и акредитације високошколских установа. Органи државне управе у Србији и Републици Српској су, у сврху превазилажења овог проблема 2014. године потписали Меморандум о сарадњи којим је предвиђена успостава заједничке, веб оријентисане базе података о наставницима и њиховом радном односу. Планирано је да подаци из ове базе буду доступни обема странама које би на тај начин проверавале истинитост података о радном односу наставника у поступцима издавања дозволе за рад, акредитације и у другим управним поступцима везаним за оснивање и рад високошколских установа. У смислу наведеног, у овом истраживању ће се проблем двојног радног односа наставника посматрати у контексту испуњености кадровских услова за оснивање и рад високошколске установе.

## **2. Методе истраживања**

У истраживању су коришћени дескриптивни, нормативни, историјски и упоредно - правни метод. Методом дескрипције описане су управне ствари у високом образовању, поступци у којима се о њима решава, надлежни органи, управно-процесне радње и њихов редослед, права и обавезе странака, управни акти који се том приликом доносе, правна средства и поступак по правним средствима. Историјским методом приказана је хронологија настанка и развоја система високог образовања у Србији, настанка и трансформације школских институција, надлежни органи кроз различите историјске епохе са посебним освртом на политичке и социјалне прилике

којима су деловали. Нормативним методом суинтерпретиране и анализиране позитивноправне норме којима је уређено решавање у управним стварима у високом образовању како би се стекао јасан увид у постојећу правну регулативу ове области и истражило постојање правних празнина, противуречности тј. контрадикторности међу њима темогући начини за превазилажење истих. Упоредно-правним методом је приказана анализа правне регулативе у овој области у Ирској, Великој Британији и Немачкој тј. разлике и сличности у различитим правним системима у сврху изналажења најбољег правног решења за регулисање појединих правних института и управних поступака у овој области.

Истраживање обухвата схватања теоретичара управног права, домаће и позитивноправне прописе у земљама које обухвата упоредни преглед, опште акте високошколских установа, истраживања стручних тела и организација и управно-правну праксу надлежних органа. Посебна пажња је посвећена сличностима и разликама у правној регулативи Србије и у Републике Српске, вези између њих и међусобном утицају.

## *Глава прва*

# **УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ И УПРАВНА СТВАР**

## **1. Појам управне делатности**

Управна делатност представља укупност свих активности управе – како ауторитативних тако и неауторитативних, путем којих она остварује своју социјалну функцију тј. омогућава остваривање појединачних права и интереса уз истовремену (приоритетну) заштиту и остваривање јавног интереса. Управна делатност чини средишњи појам функционалне дефиниције управе, по којој се управа одређује на основу врсте послова које она врши, односно онога шта је њена делатност као представника државе. Посматрајући управу кроз врсту послова које она врши, под управном делатношћу се сврстава веома широк и хетероген дијапазон послова и радњи, од материјалних до правних те од свакодневних до оних којих се врше по посебном испитном поступку. Стога је управна делатност сложен појамкоји има своју формалну и материјалну димензију.

Ради свеобухватног сагледавања предмета истраживања, потребно је сачинити сажети преглед појма управне делатности у теоријском и у позитивноправном смислу.

### **1.1. Управна делатност у теорији управног права**

У теорији управног права постоје различите дефиниције управне делатности. Различитости у схватањима појединих теоретичара базиране су на различитим дефиницијама самог појма „управа“ из којег произилази појам управне делатности.

Постоје различита схватања о обиму и садржини управне делатности, а она се најгрубље могу поделити на две групе. Првој групи припадају схватања о управној делатности као ауторитативној делатности органа државне управе који, на ауторитативан начин извршавају законе путем доношења управних аката и предузимања управних радњи.<sup>15</sup> Ово је класично или традиционално схватање управне делатности као ауторитативног вршења власти (извршавање закона, решавање у управним стварима и вршење управног надзора) које преовладава у домаћој правној теорији. Овом теоретском правцу припада и Радомир Лукић који за управу каже да је створена да би (пored вршења разних материјалних аката који стоје у надлежности државе, пре свега аката насиља) доносила појединачне акте којима се одређују диспозиције." (...) "Управно право је скуп правних норми које регулишу организацију и делатност државне управе. (...) Када се каже да управно право регулише делатност управе, онда је јасно да оно регулише односе између управе и других субјеката. Притом, како смо рекли, у управно право спадају само односи власти."<sup>16</sup>

Под утицајем схватања професора Лукића поједини наши аутори, такође заступају становиште о управним пословима као облику вршења државне власти. Ови аутори, пресвега Павле Димитријевић, одређују појам управе на следећи начин: "Управу чине искључиво активности вршења власти на одређени начин (...) и те активности су регулисане особеним правним нормама које се не примењују на друге делатности. Активности које представљају вршење власти не спадају у управу и нису регулисане нормама које уређују вршење власти у друштву.

И други наши аутори такође одређују појам управе као власт. Тако, Ратко Марковић истиче да је: "Управа је власт решавања прерогативима државне власти (...)." У том смислу и Зоран Р. Томић констатује: "Суштина је усхватању управне делатности као скупа искључиво државно-ауторитативних активности (...)." <sup>17</sup>

Насупрот овим схватањима је група теоретичара који дефиницију управне делатности црпе из концепта социјалне функције државе и према којем се управна делатност дефинише као сервис грађана. Најистакнутији следбеник овог схватања у

<sup>15</sup> З. Лончар, Закон о државној управи – Предговор, *Службени гласник, Београд*, Београд 2005, 10-11.

<sup>16</sup> С. Лилић, „Послови државне управе у законодавству и новом уставу Србије“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – прилози пројекту 2006*, Центар за публикације и документацију, Правни факултет у Београду, Београд 2007, 40-50.

<sup>17</sup> С. Лилић, *Ibid.*

савременој теорији управног права је Стеван Лилић. Код ових теоретичара преовладава социјална компонента, а управна делатност подразумева како ауторитативне тако и (у већем броју) неауторитативне радње и активности управе. Према овом схватању, пружањем јавних услуга којима се стварају и омогућавају услови за свакодневни живот грађана, чиме се доприноси укупном развоју друштва, управа постаје значајни регулатор друштвених процеса, а не инструмент власти.<sup>18</sup>

Такође, немају сви теоретичари иста схватања о самом термину „управна делатност“. Поједини аутори за овај појам имају и друге називе, као што је „управна активност“, „управна функција“ или „управни рад.“<sup>19</sup>

Постоје и тзв. негативна схватања појма управне делатности. Она полазе од тога шта није управна делатност. Такво је, на пример, схватање Иве Крбека који тврди да се делатност управе не може позитивно формално дефинисати, већ само описати и негативно формално одредити. Тако, истиче он, „формула управе може се дати само негативно...Управа је големи остатак у државној дјелатности након излучења судства и законодавства... Под управом разумјевамо ону државну делатност, која није ни законодавство ни судство.“<sup>20</sup>

Без обзира на бројна, често опречна, схватања страних и домаћих правних писаца о броју и садржини основних државних функција и управи, као једној од њих, временом су се, ипак, искристалисале заједничке полазне основе. Наиме, сви правни писци сматрају да се управа, али и остале државне функције, као појава везана за државу – њену организацију и делатност, може одредити ослонцем на њена органска и функционална обележја. Функционални појам управе треба да одреди шта чини управу, тј. из чега се она састоји као функција или делатност државе, а органски, ко ту (садржински такву) управу врши или треба да врши. Функционални појам управе може бити формални или материјални, зависно од начина одређивања њене специфичне садржине. Материјални појам управе заснива се на унутрашњим, материјалним,

---

<sup>18</sup>С. Лилић, *Ibid.*

<sup>19</sup>Вид. З.Р.Томић, *Управно право, систем*, Београд 1998. год, М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005.

<sup>20</sup> Н.Бачанин, “Теорија управе Иве Крбека“, *Гласник права (Glasnik prava/Herald of Law)*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац 2010.

садржинским елементима оне делатности државе која је одређена као управа, а формални, на њеним спољашњим, формалним обележјима.<sup>21</sup>

## 1.2. Управна делатност у прописима

Позитивноправна дефиниција управне делатности дата је у важећим прописима те је као таква подложна променама у зависности од промене прописа. Тако је и са појмом управне делатности који се мењао у зависности од друштвено-политичких прилика и ставова владајућег режима тј. доносиоца закона.

Тако је раније важећим прописима управна делатност била дефинисана као примарно ауторитативна делатност тј. вршење власти од стране државе и њених органа. Разлог томе јесте тадашњи уставни основ за доношење прописа у области управе тј. Устав Србије из 1990. године, а потом и Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године који су одређење управне делатности заснивали на ауторитативном схватању управе као „моћног оруђа“ и „продужене руке“ државне власти засноване првенствено на репресивним мерама према грађанима. Тако је и тадашњи Закон о државној управи<sup>22</sup> под управном делатношћу подразумевао само ауторитативне послове управе тј. вршење власти.

Важећи Закон о државној управи<sup>23</sup> је одступио од крутог и традиционалног схватања управне делатности. Овај закон управну делатност дефинише као низ ауторитативних и неауторитативних послова управе: 1. учествовање у обликовању политика Владе (припрема нацрта закона, других прописа и општих аката за Владу, предлагање Влади стратегија развоја и других мера којима се обликује политика Владе), 2. праћење стања (праћење и утврђивање стања у областима из свога делокруга,

---

<sup>21</sup> Н.Бачанин, *Ibid.*

<sup>22</sup> Закон о државној управи Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994 и 49/1999.

<sup>23</sup> Одељак III, чл. 12-21 Закона о државној управи, *Службени гласник РС* бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.



проучавање последица утврђеног стања и, зависно од надлежности предузимање мера или предлагање Влади доношења прописа и предузимања мера на које је овлашћена), 3. извршавање закона, прописа и других аката (доношење прописа, решавање у управним стварима, вођење евиденција, издавање исправа и вршење других управних радњи) 4. вршење управног надзора (инспекцијског надзора), 5. старање о јавним службама, 6. развојни послови (подстицање и усмеравање развоја у областима из свог делокруга, према политици Владе), 7. остали стручни послови (прикупљање и проучавање података у областима из свога делокруга, сачињавање анализа, извештаја, информација и других материјала и вршење других стручних послова којима доприносе развоју области из свог делокруга).

У оваквом позитивноправном одређењу појма управне делатности, како је добро приметио Стеван Лилић, “послови државне управе” обухватају многу шири круг послова, како у квантитативном, тако и у квалитативном смислу. Нарочито треба истаћи да се на првом месту по значају налазе послови “извршења” закона и других прописа, већ стручно-политичка функција “учествовање у обликовању политике Владе”.<sup>24</sup>

Имајући у виду наведено, може се рећи да се важећи прописи приближавају савременом схватању управне делатности као не само ауторитативног вршења власти већ и као јавног сервиса грађана и механизма који држави служи ради ефикасније заштите и остваривања јавног интереса.

## **2. Појам управне ствари**

Појам управне ствари је један од најспорнијих у теорији управног права. Иако је реч о старој и развијеној науци, још увек није дата јединствена дефиниција управне ствари нити постоји сагласност о њеним карактеристикама.

---

<sup>24</sup> С.Лилић, *Ibid.*

Појам управне ствари карактеристичан је за домаћу управноправну науку, док је страни законодавство и теорија не познају.<sup>25</sup> Најчешће се одређења управне ствари везују за појам „ванспорне правне ситуације“ или за синтагму „примена закона и других прописа када се решава о праву или правном интересу странке“ у стварима за које није надлежан суд.

Бројни су теоретичари у српској теорији управног права који су се бавили одређењем овог појма. Прилично исцрпан преглед дефиниција управне ствари дао је Стеван Лилић у свом делу „Res Administrativa (Управна ствар)“ где је кренуо од дефиниције која за управну ствар каже да је „таква активност државних органа, најчешће органа управе или организација са јавним овлашћењима, којом се стварају, мењају или укидају управно-правни односи у погледу одређеног појединца или правног лица“;<sup>26</sup> преко дефиниције да је „управна ствар сваки конкретни случај, који надлежни орган подводи под управни пропис у циљу да утврди да ли су испуњени услови за признавање права, односно утврђивање обавеза“;<sup>27</sup> као и дефиниције да је „управна ствар акт, којим се уређује конкретан случај из одређене управне области, гране, материје и слично“.<sup>28</sup> Даље, Лилић наводи дефиниције управне ствари које наводе само неке од њених карактеристика „а) под управном ствари се подразумевају ствари из оних материја које су регулисане управноправним прописима, а које (прописе) извршавају и примењују првенствено органи управе; б) појам управне ствари указује да се ради о појединачној, конкретној ствари (предмету) која се решава решењем у управном поступку, в) управна ствар везује се за управну делатност“.<sup>29</sup> Интересантно је и схватање према коме је управна ствар „поједини случај из ма које од управних материја у коме се, било по захтеву странке, било по службеној дужности поставља питање неког права, обавезе или правног интереса одређеног појединца или организације, а о којем се решава непосредном применом односног материјалног закона“.<sup>30</sup> Лилић потом

---

<sup>25</sup> О концепту управне ствари и различитим ставовима домаћих теоретичара управног права као што су З. Томић, С. Лилић, Р. Марковић, Р. Лукић и други пише М. Прица у свом раду „Појам и правна природа управне ствари“, *Научни подмладак, Хуманитас – Ниш*, Вол. 37, бр. 1-2, Ниш 2005, 28-51.

<sup>26</sup> Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд 1978, 791.

<sup>27</sup> Љ. Јевтић, *Из управног и управно-судског поступка*, Београд 1964, 3.

<sup>28</sup> В. Иванчевић, М. Ивчић, А. Лалић, *Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом*, Загреб, 1958, 30.

<sup>29</sup> С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право – општи део*, Београд 2002, 425.

<sup>30</sup> Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1965, 13.

наводи дефиницију према којој је управна ствар „правна ствар у којој се непосредном применом правних прописа решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, ако за решавање те ствари није надлежан суд“...<sup>31</sup> те истиче да неки аутори дефинишу управну ствар као „активност која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединаца“.<sup>32</sup> У правној теорији наилазимо и на мишљење да је управна ствар „она појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања на ауторитативан начин прецизира примарном диспозицијом.“<sup>33</sup> Постоји и схватање да управна ствар постоји онда „када државни орган, односно радна и друга организација у вршењу јавних овлашћења, решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, правном интересу или обавези појединца или организације“.<sup>34</sup> За све наведене дефиниције Лилић истиче да је заједничко заједничко да је за управну ствар битно да се ради о правном и конкретном одлучивању у појединачном случају.<sup>35</sup>

Имајући у виду разноликост у одређивању управне ствари, за потребе овог истраживања определићемо се за ону дефиницију управне ствари која је аутору најблискија, а то је дефиниција Драгана Милкова: *управна ствар је она појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања на ауторитативан начин прецизира примарном диспозицијом.*<sup>36</sup>

### 3. Решавање у управним стварима – управни поступак

Управни поступак је скуп прецизно утврђених корака, тј. управних радњи које орган управе проводи у одређеном, законски утврђеном временском периоду. Предмет

---

<sup>31</sup> Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 1977, 6.

<sup>32</sup> П. Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Београд 1963, 23.

<sup>33</sup> Д. Милков, „Управна ствар“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр.5, Правни факултет у Београду, Београд 1986, 502.

<sup>34</sup> М. Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1972, 71.

<sup>35</sup> С. Лилић, *Res Administrativa (Управна ствар)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2011, 75-77.

<sup>36</sup> Д. Милков, *Ibid.*

управног поступка јесте управна ствар, односно одлучивање о правима, обавезама и правним интересима појединаца, правних лица и других субјеката применом прописа на конкретан случај, односно доношењем појединачног управног акта.

Уопштено гледајући, управни поступак је сачињен је од скупа процесних правила која се односе на орган који води поступак и на странке и друге учеснике у поступку. Стране у управном поступку су, с једне стране, орган државне управе, односно орган, установа или друга институција недржавне управе којој су поверена јавна овлашћења и са друге стране странка, тј. (изузетно) странке које могу бити појединци, правна лица, организације, удружења, групе грађана и други субјекти који могу имати правни субјективитет.

У теорији се срећу бројне дефиниције управног поступка, а све оне имају неке заједничке елементе као што су да је реч о јавно – правном односу између органа управе и странке, да је у питању „неравноправан“ однос у којем орган управе иступа са позиције јаче воље тј. са позиције вршења власти, да има за предмет решавање у конкретној управној ствари, да је у његовом средишту управни акт као главни инструмент управне делатности те да приликом решавања о правима, обавезама и правним интересима странке орган управе мора водити рачуна о примарној заштити јавног интереса.

Тако се на пример, управни поступак дефинише као јавно-правни, процесни однос између управе (органа управе или организације која врши управна овлашћења) и странке (једне или више) са циљем решавања конкретне управне ствари.<sup>37</sup> Даље, може се дефинисати и као прецизно утврђени низ радњи подвргнутих особеном правном режиму, које управа предузима у непосредном извршавању законских и подзаконских аката на појединачне правне ситуације и то са позиције вршења државне власти<sup>38</sup>. По неким, управни поступак је скуп правно уређених радњи органа управе при примењивању прописа на конкретне животне случајеве<sup>39</sup>. Основни смисао управног поступка поједини аутори виде у томе да се њиме утврђује начин деловања органа управе, других државних органа и других субјеката (када су законом овлашћени да врше јавна овлашћења) приликом примене материјално-правних прописа на конкретан

---

<sup>37</sup>П. Димитријевић, *Управно право, процесни део*, Ниш 2012, 7.

<sup>38</sup>М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005,21.

<sup>39</sup>З. Томић, *Ibid.*, 329.

случај, чиме се пре свега, стварају услови за законит рад управе и других субјеката и обезбјеђује заштита права и једнак положај грађана<sup>40</sup>.

Имајући у виду напред наведене дефиниције може се закључити да је циљ управног поступка примена општих правних норми на појединачне случајеве, како би се у сваком поједином случају реализовао, односно заштитио одговарајући јавни интерес, док је појединачни циљ управног поступка остваривање и заштита индивидуалних права и правних интереса грађана и организација.<sup>41</sup>

Значај управног поступка, односно скупа процесно-правних правила по којима су дужни поступати сви органи (како државне, тако и недржавне) управе приликом решавања у управним стварима је велики. На првом месту, прописивањем јасних и транспарентних правила поступка у којем се решава о правима, обавезама и правним интересима странака спроводи се начело законитости тј. владавина права и идеја правне државе. На овај начин, надлежни органи се ограничавају од евентуалне самовоље и арбитрности у одлучивању, а странкама се пружа могућност да учествују у поступку, да буду информисани и да утичу на његов исход. Даље, унификацијом правила по којима су органи управе и други учесници у поступку дужни поступати, убрзава се решавање у управној ствари и на тај начин рационализују државни ресурси, а трошкови странака своде на минималну меру. Такође, формалноправним регулисањем управног поступка обезбеђено је једнако поступање органа јавне управе према грађанима тј. једнако поступање у једнаким случајевима.

На крају, не треба занемарити ни значај процесно-правне заштите која се странкама омогућава путем права на редовна и ванредна правна средства те на вођење управног спора, а која је могућа само у условима формализованих и законом прописаних правила управног поступка и условима под којима се ова заштита може користити.

---

<sup>40</sup>П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука 2010, 376.

<sup>41</sup>М. Рађеновић, *Ibid*, стр.21.

### 3.1. Општи управни поступак

Управни поступак може бити општи и посебни. Општи управни поступак уређен је Законом о општем управном поступку (ЗУП). Овај закон не садржи дефиницију управног поступка, но, она произилази из тумачења одредби чланова 1 и 2 које говоре о важењу, односно обавезности примене ЗУП. Овим је одредбама прописано да су по овом закону дужни поступати државни органи кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке и кад обављају друге послове утврђене овим законом као и предузећа и друге организације кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом решавају, односно кад обављају друге послове из члана 1 овог закона.

Дакле, општи управни поступак је поступак у којем се решава о правима, обавезама или правним интересима странке. ЗУП предвиђа скраћени поступак и посебан испитни поступак. Услови под којима се може водити скраћени поступак прецизно су побројани ЗУП док се у свим другим случајевима спроводи посебан испитни поступак. Тако је одредбом члана 131 ЗУП прописано да орган може, по скраћеном поступку, решити управну ствар непосредно ако је странка у свом захтеву навела чињенице или поднела доказе на основу којих се може утврдити стање ствари, или ако се то стање може утврдити на основу општепознатих чињеница или чињеница које су органу познате; ако се стање ствари може утврдити непосредним увидом, односно на основу службених података којима орган располаже, а није потребно посебно саслушање странке ради заштите њених права, односно правних интереса; ако је прописом предвиђено да се управна ствар може решити на основу чињеница или околности које нису потпуно утврђене или се доказима само посредно утврђују, па су чињенице или околности учињене вероватним, а из свих околности произлази да захтеву странке треба удовољити; кад се ради о предузимању у јавном интересу хитних мера које се не могу одлагати, а чињенице на којима решење треба да буде засновано су утврђене или бар учињене вероватним. Истим чланом у ставу 2 прописано је да се решења из тач. 1 и 2 става 1 овог члана могу израђивати путем електронских рачунара.

Очигледна је намера законодавца да скраћени поступак упрости у што већој мери те да решавање у скраћеном поступку буде ефикасно и економично. Са друге стране, вођење посебног управног поступка је, у складу са одредбом члана 132 ЗУПобавезно кад треба утврдити одлучне чињенице и околности које су од значаја за разјашњење управних ствари или ради давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе. У посебном испитном поступку изводе се докази, одржава усмена расправа и саслушање странака, сведока и других учесника у поступку и обављају друге процесне радње које одреди надлежни орган.

### 3.2. Посебни управни поступци

Одредбом члана 3 ЗУП прописано је да одредбе којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом. Другим речима, примена ЗУП је супсидијарна у односу на посебне материјалноправне прописе у појединим, специфичним управним областима.

Посебни управни поступци уређени су материјалноправним прописима којима се уређују поједине гране управе (полиција, царина, порези, образовање, патенти, оружје и муниција, експропријација, комасација и арондација, старатељство, пензијско-инвалидско осигурање, здравствено осигурање и друге).<sup>42</sup> Њихове карактеристике су бројност, хетерогеност, промењивост и некодификованост. За посебне управне поступке из области високог образовања заједничка карактеристика јесте да за предмет имају управну ствар из области високог образовања.

Најважнији пропис којим је регулисана област високог образовања јесте Закон о високом образовању. У односу на овај закон, ЗУП се примењује супсидијарно, односно на питања која нису регулисана Законом о високом образовању. Осим овог закона, у

---

<sup>42</sup> Више о посебним управним поступцима видети код М. Петровића, М. Прице, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2012. 30, 147.

примени је и Закон о ученичком и студентском стандарду<sup>43</sup> који се, у ширем контексту може сматрати прописом из области високог образовања. У ужем смислу, овај закон ипак не уређује питања из (високог) образовања већ питања из области ученичког и студентског стандарда (смештај, исхрана, кредити, стипендије итд.) те неће бити предмет истраживања у овом раду.

Закон о високом образовању уређује неколико посебних управних поступака које воде надлежни органи управе: почетна акредитација високошколских установа тј. издавање дозволе за рад (члан 41), акредитација високошколских установа и студијских програма (члан 16), измена, допуна и одузимање дозволе за рад (члан 42), признавање страних високошколских диплома у сврху запошљавања (члан 104, 105, 105б и 105в), промена назива и седишта и статусне промене високошколске установе (члан 43) и оглашавање дипломе, односно додатка дипломи ништавим (члан 101). Законом су уређени и поступци које воде високошколске установе: избор у звање наставника и сарадника (члан 64 – 72б), признавање страних високошколских диплома у сврху наставка образовања (члан 104, 105, 105а и 105в) и оглашавање дипломе и додатка дипломе ништавим (члан 101).

Из разлога њихове бројности и хетерогености, законом је предвиђено доношење низа подзаконских прописа којима се детаљније уређују посебни управни поступци у области високог образовања.

Уставом Републике Србије<sup>44</sup> прописано је да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни споразуми саставни део правног поретка Републике Србије. У том смислу, осим Закона о високом образовању и низа подзаконских прописа, те општих аката високошколских установа, за ову област релевантан је и низ међународних споразума, декларација и конвенција од којих су неке већ споменуте, као што су Болоњска декларација и Лисабонска конвенција. Осим њих, ту је и низ других међународних докумената од значаја за ову област, као што су Бергенски комунике, Стандарди и смернице за осигурање квалитета у високом образовању за Европски простор високог образовања, Европски оквир квалификација за високо образовање, Препоруке за признавање заједничких степена образовања,

---

<sup>43</sup>Закон о ученичком и студентском стандарду, *Службени гласник Републике Србије* бр. 18/2010 и 55/2013.

<sup>44</sup>Одлука о проглашењу Устава Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије* бр. 83/2006 и 98/2006.



Стразбуршка изјава о признавању у Европском високом образовању, Даблински дескриптори за „Bachelor“, „Master“ и „Doctor“ квалификације, Берлински комунике из 2003. године, Прашки комунике из 2001.године, Сорбонска декларација из 1998. године те низ билатералних и мултилатералних споразума.

Најзначајнији билатерални споразум за предмет овог истраживања је Споразум о узајамном признавању докумената у образовању и регулисању статусних питања ученика и студената закључен 2005. године између Србије и Републике Српске<sup>45</sup>. Овај споразум, између осталог, уређује питање „аутоматског“ признавања високошколских дипломастечених у странама потписницама. У том смислу, ово истраживање обухватиће и примену овог споразума, односно потешкоће које се јављају приликом његове примене.

Обзиром на напред наведено, можемо рећи да управни поступци у области високог образовања имају карактер посебних, те да су уређени Законом о високом образовању, подзаконским прописима и општим актима високошколских установа, а да се као супсидијеран извор права примењује ЗУП.

#### **4. Карактеристике и специфичности управних ствари у високом образовању**

У делу рада у којем је разматран појам управне ствари речено је да је то она појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања на ауторитативан начин прецизира примарном диспозицијом. Ако се овако дефинише управна ствар, шта је онда дефиниција управне ствари у високом образовању? Или прецизније, шта је то карактеристично за ову врсту управних ствари?

---

<sup>45</sup>Овај споразум никада није објављен у Службеном гласнику Републике Србије због чега је постојао спор о његовој правоваљаности, тј. обавезности. Недоумице око његове примене делимично су решене доношењем Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, *Службени гласник Републике Србије* бр. 99/2014, који ово питање регулише у члану 104 став 2 (више о томе у Препоруци Заштитника грађана Републике Србије бр. 21151 од 25.07.2013. године на интернет страници [http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr\\_YU/2012-02-07-14-03-33/2966-2013-07-29-10-46-38](http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2012-02-07-14-03-33/2966-2013-07-29-10-46-38), 24.05.2016, 12:10.

У управне ствари у високом образовању убрајају се: почетна акредитација високошколских установа и издавање дозволе за рад, акредитација високошколских установа, акредитација студијских програма, измена дозволе за рад, одузимање дозволе за рад, признавање страних високошколских диплома у сврху запошљавања, промена назива и седишта и статусне промене високошколске установе, оглашавање дипломе, односно додатка дипломи ништавим, избор у звање наставника и сарадника и признавање страних високошколских диплома у сврху наставка образовања.

Осим генералне констатације да све наведене управне ствари веже иста област којој припадају, а то је високо образовање, оне садрже још неколико карактеристичних обележја које их одвајају од других управних ствари. Та обележја су следећа:

#### **4.1. Надлежни орган**

Управне ствари у високом образовању решавају органи (државне и недржавне) управе у чији делокруг послова спада високо образовање. На првом месту, ту је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (у даљем тексту: Министарство). Министарство је надлежно за издавање, измену и одузимање дозволе за рад високошколских установа, промену назива, седишта и статусне промене високошколске установе, признавање страних високошколских исправа ради запошљавања (путем ENIC/NARIC центра) и оглашавање дипломе и додатка дипломи ништавим уколико је издата од неовлашћене организације. Осим решавања у управним стварима, Министарство јенадлежно за вршење управног надзора над радом високошколских установа.<sup>46</sup>

Одредбом члана 4 Закона о државној управи прописано је да се поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама. Тако су, осим Министарства за решавање управних ствари у високом образовању надлежне и високошколске установе, те тела

---

<sup>46</sup>У складу са чл. 23 ст. 1 тач. 7 ЗОВО.

којима је поверено вршење јавних овлашћења, као што је Комисија за акредитацију и проверу квалитета и Национални савет за високо образовање.

Високошколске установе у вршењу јавних овлашћења поступају у складу са Законом о високом образовању (*lex specialis*), а на питања која нису регулисана овим законом примењују опште прописе о управном поступку, тј. Закон о општем управном поступку. Исте су такође, дужне примењивати и одредбе Закона о државној управи Републике Србије које се односе на имаоце јавних овлашћења.<sup>47</sup>

Дакле, једно од стручних тела надлежно за решавање управних ствари у високом образовању је Национални савет за високо образовање (у даљем тексту: Национални савет) који образује Народна скупштина Републике Србије ради обезбеђивања развоја и унапређења квалитета високог образовања. Ради побољшања рада и репрезентативности Националног савета као стручног тела које обавља низ дужности у области обезбеђивања квалитета високог образовања, изменама и допунама Закона из 2010. године<sup>48</sup> повећан је број чланова тако да уместо ранијих 16 чланова ово тело сада броји 21 члана и то: 12 чланова из реда редовних професора, врхунских научника у звању научног саветника, односно уметника са међународно признатим радовима или осведоченим доприносом националној култури, које предлаже Конференција универзитета, два члана из реда професора струковних студија које предлаже Конференција академија струковних студија и седам чланова из реда истакнутих личности из области науке, културе, просвете, уметности, односно привреде, од којих шест чланова предлаже Влада, с тим да је један представник АП Косово и Метохија са Универзитета у Приштини (са седиштем у Косовској Митровици), а једног члана бира надлежни орган АП Војводине.

Ради обављања послова акредитације, провере квалитета високошколских установа и јединица у њиховом саставу и вредновања студијских програма, Национални савет образује посебно радно тело – Комисију за акредитацију и проверу квалитета (у даљем тексту: КАПК).<sup>49</sup> КАПК је надлежна да спроводи поступак акредитације установа и студијских програма у области високог образовања, одлучује о захтеву за акредитацију те сачињава извештај о почетној акредитацији у поступку

---

<sup>47</sup> Чл. 51 - 57 Закона о државној управи.

<sup>48</sup> Чл. 2 Закона о изменама и допунама ЗОВО, *Службени гласник Републике Србије* бр. 44/10.

<sup>49</sup> Чл. 13 ст. 1 ЗОВО.

издавања дозволе за рад. Приликом одлучивања о захтеву за акредитацију, КАПК може издати уверење о акредитацији, упутити акт упозорења којим се указује на недостатке на високошколској установи или донети решење којим се одбија захтев за акредитацију. Национални савет је надлежан да одлучује у другом степену по жалбама против решења Комисије за акредитацију и проверу квалитета.<sup>50</sup>

О избору у звање наставника и сарадника решава високошколска установа у посебном управном поступку, у складу са Законом о високом образовању и општим актима високошколске установе. Притом, неопходно је напоменути да у једном управном поступку учествује низ различитих органа и тела високошколске установе, што овај поступак чини најсложенијим у области универзитетског управног права.

Високошколска установа је такође, надлежна и за решавање у управним стварима признавања страних високошколских исправа у сврху наставка образовања.

Дакле, управне ствари у високом образовању решавају поменути државни органи, високошколске установе и тела којима је поверено вршење јавних овлашћења у области високог образовања. Високошколске установе се, према критеријуму правне самосталности, деле на самосталне и несамосталне. Самосталне високошколске установе су универзитет, академија струковних студија, висока школа и висока школа струковних студија. Оне могу самостално иступати у правном промету и имају пуну самосталност у смислу правног субјективитета. Несамосталне високошколске установе су факултет и уметничка академија у саставу универзитета. Оне представљају организационе јединице универзитета и могу имати својство правног лица, али не и правни субјективитет –у правном промету обавезне су иступати под својим називом и називом универзитета у чијем су саставу.<sup>51</sup>

Укидање самосталности факултета и уметничких академија у саставу универзитета тековина је „болоњског процеса“ и представља једну од полуга за интеграцију универзитета у јединствени правни субјект у високом образовању. Интеграција универзитета подразумева обједињавање свих функција универзитета на једном месту како би се обезбедило повећање квалитета и његова компатибилност и конкурентност са другим универзитетима у Европском простору високог образовања.

---

<sup>50</sup> Чл.16 ст.11, 12 и 13 ЗОВО.

<sup>51</sup> Вид. чл. 32 - 37 ЗОВО.

Темељни циљ интеграције универзитета јесте стварање претпоставки за флексибилност универзитета и његових наставних програма како би се брже одговорило потребама економског развоја и тржишта рада, те ширим потребама друштва.<sup>52</sup>

Сви наведени органи, приликом решавања у управним стварима, имају обавезу заштите и унапређења јавног интереса у области високог образовања.

#### **4.2. Посебни управни прописи**

Бројне су области управе које су, због својих специфичности, уређене посебним материјалноправним прописима. Ови прописи истовремено садрже и процесноправне одредбе из дате области. Тако су унутрашњи послови, царина, лични статус грађана (пребивалиште, боравиште, лично име, држављанство), патенти, старатељство, култура, оружје и муниција, усвојење, смештање лица у установу социјалне заштите и упис у матичне књиге уређени посебним законима и/или подзаконским прописима који су при регулисању ових управних ствари значајно одступили од правила општег управног поступка.

Иста је ситуација у области високог образовања – посебан управни пропис који уређује решавање управних ствари у високом образовању јесте Закон о високом образовању. Овај закон садржи одредбе о почетној акредитацији високошколских установа и издавању дозволе за рад, акредитацији високошколских установа и студијских програма, измени дозволе за рад због акредитације нових студијских програма и промене назива и седишта и статусних промена, одузимању дозволе за рад, признавању страних високошколских диплома у сврху запошљавања и наставка образовања, оглашавању дипломе, односно додатка дипломи ништавим, те о избору у звање наставника и сарадника.

---

<sup>52</sup> М. Капо, „Образовни систем у транзицији: Интеграција универзитета између европске идеје и бх.стварности“, *Магазин за политичку културу и друштвена питања „Статус“*, бр. 17, Мостар 2014, 170 – 175.

Осим закона, ту су и многобројни подзаконски акти. Уопштено говорећи, оно што је карактеристично за управне прописе - бројност и хетерогеност, карактеристика је и управних прописа из области високог образовања: подзаконски прописи којима је уређена ова област бројни су и често се мењају услед неопходности њиховог усклађивања са јавним интересом и потребама академске заједнице. Чак је и сам закон до сада мењан неколико пута, а у поступку је и доношење новог закона.

Од подзаконских прописа на снази су: Уредба о нормативима и стандардима услова рада универзитета и факултета за делатности које се финансирају из буџета,<sup>53</sup> Правилник о стандардима и поступку за спољашњу проверу квалитета високошколских установа,<sup>54</sup> Правилник о садржају јавних исправа које издаје високошколска установа,<sup>55</sup> Правилник о Листи стручних, академских и научних назива,<sup>56</sup> Правилник о научним, уметничким, односно стручним областима у оквиру образовно-научних, односно образовно-уметничких поља,<sup>57</sup> Правилник о провери испуњења обавеза самосталне високошколске установе и високошколске јединице у њеном саставу у погледу квалитета,<sup>58</sup> Правилник о стандардима и поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма,<sup>59</sup> Правилник о стандардима за самовредновање и оцењивање квалитета високошколских установа,<sup>60</sup> Правилник о садржају и начину вођења евиденције коју води високошколска установа,<sup>61</sup> Правилник о регистру високошколских установа, студијских програма, наставника, сарадника и осталих запослених,<sup>62</sup> Правилник о садржају дозволе за рад<sup>63</sup> и Правилник о стандардима за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма.<sup>64</sup>

Поред наведених прописа, управне ствари у високом образовању регулисане су општим актима високошколских установа као што су статuti, правилници о условима и

---

<sup>53</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 15/2002, 100/2004, 26/05, 38/07 и 110/07.

<sup>54</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 106/2006, 73/2011, 101/2012, 103/2012 и 13/2014.

<sup>55</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 40/2009 и 69/2011.

<sup>56</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 30/2007, 112/2008, 72/2009, 81/2010, 39/2011, 54/2011 и 44/2013.

<sup>57</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 30/2007, 112/2008 и 72/2009.

<sup>58</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 112/2006.

<sup>59</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 106/2006, 112/2008, 70/2011, 101/2012 - I и II и 13/2014.

<sup>60</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 106/2006.

<sup>61</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 21/2006.

<sup>62</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 21/2006.

<sup>63</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 21/2006.

<sup>64</sup> *Службени гласник Републике Србије* бр. 47/2013.

поступку избора у наставно-научна звања, те правилници о признавању и вредновању страних високошколских исправа у сврху наставка образовања.<sup>65</sup>

Заједнички назив за опште акте високошколских установа јесте *универзитетско право*. Овај назив је у употреби у академској заједници, а означава скуп правних норми којима се уређује делатност високог образовања на универзитетима. Поједини аутори у овај појам сврставају и одредбе Закона о високом образовању које се односе на рад и делатност универзитета. Но, изван граница региона тј. земаља бивше СФРЈ, овај термин се не може наћи у стручној литератури.

Дакле, решавање управних ствари у високом образовању уређено је посебним високошколским и универзитетским прописима. На питања која нису уређена овим прописима, примењује се Закон о општем управном поступку. Тако се на целокупан поступак професионалног признавања које врши ENIC/NARIC центар Републике Српске,<sup>66</sup> поступак измене, допуне и одузимања дозволе за рад високошколској установи, поступак статусних промена и промена назива и седишта високошколске установе те поступак оглашавања дипломе и додатка дипломи ништавим примењује Закон о општем управном поступку. Наиме, Закон о високом образовању је кроз један члан уредио поменуте управне ствари док је детаљно уређење изостало.<sup>67</sup>

На акредитацију високошколских установа примењује се одредба Закона о општем управном поступку која уређује право жалбе против одлука првостепеног органа<sup>68</sup> у поступку јер то није експлицитно наведено у Закону о високом образовању код одредби које прописују доношење решења којим се усваја захтев за акредитацију.

Код свих управних ствари у високом образовању примењују се одредбе Закона о општем управном поступку које се односе на пријем поднесака (разумљивост, поступање у случају да орган није надлежан, потврда пријема поднеска), изузеће,

---

<sup>65</sup>Високошколске установе немају обавезу објављивања општих аката у „Службеном гласнику“ већ их објављују у својим интерним писаним гласилима и на интернет страницама.

<sup>66</sup>До доношења правилника којим ће се уредити овај поступак.

<sup>67</sup>Једино питање које је, у вези са изменом, допуном и одузимањем дозволе за рад уређено детаљно чл. 42 Закона о високом образовању јесте питање временског важења дозволе за рад, тј. наступања услова за њено одузимање. Осим наведеног, још се у ст. 8 цитираног члана закона спомиње рок од три дана у којем је Министарство дужно донети решење о одузимању дозволе за рад и објавити престанак важења акредитације и одузимање дозволе високошколској установи, а за поступак професионалног признавања предвиђено је доношење посебног правилника.

<sup>68</sup>Чл. 213 - 235 ЗУП.

рачунање рокова, достављање, заступање у поступку, вођење записника, измену и одустанак од захтева и решавање претходног питања.

### **4.3. Једностраначке управне ствари**

Управне ствари из високог образовања решавају се од стране надлежних органа у посебним управним поступцима који су уређени Законом о високом образовању, подзаконским прописима и актима високошколских установа. По природи ствари, ови поступци су увек једностраначки јер се у поступку појављује само једна странка и то она по чијем је захтеву покренут поступак, односно о чијим се правима, обавезама и правним интересима решава у поступку покренутом по службеној дужности. Изузетак представља једино поступак стицања звања наставника (и сарадника) који се покреће расписивањем конкурса за заснивање радног односа и стицање звања за уже области утврђене општи актом високошколске установе. Обзиром да се на конкурс може јавити више кандидата који испуњавају услове конкурса, ова лица имају својство колидирајућих странака у поступку, односно иступају са истим захтевима према високошколској установи.

### **4.4. Сложене управне ствари**

Као што је већ речено, појам управне ствари није одређен у материјалноправним прописима, а у теорији управног права не постоји јединствен став о томе шта је управна ствар. Но, полазећи од одређења сложеног управног акта према Закону о општем управном поступку,<sup>69</sup> може се рећи да сложену управну ствар карактерише присуство два или више органа који решавају о управној ствари. Тако сложена управна ствар постоји када је за њено решавање потребно прибавити претходну сагласност,

---

<sup>69</sup>Чл. 193 - 195 ЗУП.



мишљење, потврду или одобрење другог органа или када се о њој решава усагласност, мишљење, потврду или одобрење другог органа.

У поступку издавања дозволе за рад тј. почетне акредитације учествују КАПК и Министарство. Поступак покреће Министарство по захтеву странке, тј. високошколске установе, а потом целокупну документацију са захтевом доставља КАПК која, након што размотри испуњеност напред наведених стандарда, сачињава извештај и доставља га натраг Министарству са препоруком. Садржај извештаја тј. препорука Комисије обавезује Министарство; уколико је извештај позитиван, тј. дата позитивна препорука, Министарство ће издати дозволу за рад. У супротном, одбиће захтев странке.<sup>70</sup>

Поступак одузимања дозволе за рад такође, укључује поменуте органе тј. тела – КАПК и Министарство. На основу извештаја КАПК о исходу акредитације, Министарство покреће поступак измене или одузимања дозволе за рад.<sup>71</sup> Закон у овом случају није прецизирао правну природу извештаја али се *mutatis mutandis* може сматрати да је реч о препоруци.

Код промене назива, седишта и статусних промена високошколске установе чији је оснивач Република, одлуку о промени доноси Влада уз (претходно) прибављено мишљење органа управљања свих високошколских установа на које се промена односи (претпоставка је да је законодавац мислио на несамосталне високошколске установе у њеном саставу) и сагласност Националног савета. Иако је одредба којом је ово питање регулисано непрецизна,<sup>72</sup> њеним тумачењем долази се до закључка да се ради о мишљењу које својом садржином не обавезује Владу, док је сагласност Националног савета, по самој својој форми, обавезујућа.

Од свих управних ствари у високом образовању, најсложенија је ипак, чини се, избор у звање наставника. У овом поступку учествује неколико факултетских и универзитетских органа. Тако на Универзитету у Београду о избору у научно-наставна звања одлучују декан, Изборно веће и Комисија за писање реферата о кандидатима (на факултетима и академијама у саставу универзитета), те веће научних области и Сенат Универзитета (на универзитету) и то на следећи начин: Изборно веће факултета

---

<sup>70</sup> Више о самој управној ствари почетне акредитације биће речи код разматрања управних ствари појединачно.

<sup>71</sup> Чл. 42 ст. 11 ЗОВО.

<sup>72</sup> Чл. 43 ЗОВО.

формира комисију за писање реферата о кандидатима за избор у звање. На основу извештаја ове комисије Изборно веће предлаже кандидата у звање наставника већу научних области универзитета. На основу предлога Изборног већа, веће научних области универзитета доноси одлуку о избору у звање доцента и ванредног професора или, у случају избора у звање редовног професора, даје мишљење Сенату. Веће научних области такође, може одлучити да не изабере предложеног кандидата или да Сенату достави негативно мишљење о предложеном кандидату за избор у звање редовног професора. Сенат универзитета пак, надлежан је да, на предлог изборног већа факултета, изврши избор у звање редовног професора, а по прибављеном мишљењу већа научних области, те да одлучује о приговору кандидата, предложеног за избор у звање наставника који није изабран. На крају, декан као орган пословођења факултета који се стара о исправности и законитости целог поступка, закључује уговор о раду са изабраним кандидатом.<sup>73</sup>

Сваки од наведених органа има прецизно утврђена овлашћења и дужности. Прибављање извештаја, предлога и мишљења другог органа у том смислу представља обавезу надлежних органа, а непоштовање правила поступка тј. доношење одлуке без претходно прибављеног извештаја, предлога и мишљења надлежног органа представља основ за поништење одлуке о избору у звање, у смислу Закона о општем управном поступку.<sup>74</sup>

Поступак признавања страних високошколских диплома у сврху запошљавања, на начин како је био спровођен све до октобра 2015. године, представља такође сложени управни поступак. Чланове комисије која разматра захтев странке именовано је ректор на предлог већа групација факултета. Такође, наставно-научно веће факултета доносило је предлог одлуке о признавању и упућивало га комисији универзитета на одлучивање. Када је пак, реч о академском признавању (признавању стране високошколске дипломе у сврху наставка образовања), обавештење о детаљима који се тичу саме високошколске исправе, установе која је издала, њеног статуса (да ли је акредитована), статуса студијског програма на којем је издата (да ли је програм акредитован) и другим подацима, а које високошколска установа у поступку прибавља

---

<sup>73</sup> Вид. Глава трећа – Управне ствари у високом образовању, тач. 4.1. Избор у звање наставника.

<sup>74</sup> Чл. 253 ст. 1 тач. 3 ЗУП.

од ENIC/NARIC центра Министарства, на први поглед нема форму мишљења у смислу одредбе члана 193 до 195 Закона о општем управном поступку. Но, разматрајући улогу овог обавештења са становишта разлога због којих високошколска установа доноси решење о одбијању захтева за признавање, не може се занемарити да оно обавезује својом садржином доносиоца одлуке у поступку. Правилником о признавању страних високошколских исправа ради наставка образовања из 2010. године прописано је наиме, да ректор доноси решење о одбијању захтева за признавање у случајевима када високошколска установа и/или студијски програм на којем је страна високошколска диплома стечена нису акредитовани/признати као део система високог образовања у држави у којој је седиште високошколске установе. Да закључимо, прибављање обавештења ENIC/NARIC центра даје академском признавању квалификацију сложене управне ствари.

Закључак је да побројане управне ствари, као заједничку карактеристику имају то што за предмет имају појединачну ситуацију из области високог образовања која захтева правно регулисање. Такође, све наведене управне ствари су по својој природи сложене и једностраначке (са изузетком поступка избора у звање),у њима се решава о правима, обавезама или правним интересима правних или физичких лица из области високог образовања (високошколских установа, наставника, студената или дипломираних студената) и то непосредном применом посебних правних прописа из области високог образовања, а органи који су надлежни су државни органи, тела или високошколске установе у области високог образовања. Ова се констатација може се сматрати радном дефиницијом управне ствари у високом образовању.

## Глава друга

### ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ У СРБИЈИ

#### 1. Оснивање првих школа

Почеци високог образовања у Србији датирају од 1838. године када је основана прва виша школа под називом Лицеум Књажества Сербског у Крагујевцу или Лицеј. Ова школа прво је изводила студије у двогодишњем, а од 1840. године у трогодишњем трајању. Када је 1841. године премештена у Београд, добила је, поред иницијалног филозофског и правно одељење, а потом и природно-техничко одељење 1853. године.

Законом о устројству Велике школе од 24. септембра 1863. године Лицеј је трансформисан у Велику школу. Велика школа је у своме саставу имала три факултета – Филозофски, Правни и Технички. Имала је значајну репутацију, не само у Кнежевини (Краљевини) Србији, него и у другим европским земљама. Њени најистакнутији наставници школовали су се на водећим иностраним универзитетима, а затим, са катедри Велике школе, одржавали интензивну сарадњу са својим ранијим професорима и колегама. Школа је имала Савет, ректора, професоре и „слушатеље“.

Интересантна је била веза тадашњег министарства просвете са Великом школом. Наиме, према поменутом закону, ректора је постављао владар (министар), а први ректор био је Константин Бранковић (1814-1865). Међутим, изменама овог закона из 1873. године, ова одредба је измењена те је прописано да ректора из реда редовних професора бира академијски савет на период од годину дана. На тај начин је, може се претпоставити, Влада је одлучила допустити аутономију Високе школе од власти, тј. од „министра просвете и црквених дела.“<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Универзитет у Крагујевцу, <http://www.kg.ac.rs/liceum.php> и Просветни информатор – блог намењен учесницима образовног процеса, <https://prosvetniinformatore.wordpress.com>, 04.04.2015, 12:14.

## 2. Надлежни органи и институције кроз историју

Исте године када је основана и прва школа Лицеј, дакле 1838. године формирано је и Министарство просвете под називом Попечитељство просвештенија и врховног надзиратеља карантина. Држава као оснивач школа задржала је право над управом на свим нивоима образовања од основног и средњег до високог. Ту контролну функцију обављало је у име владе ресорно министарство просвете и црквених послова.

Године 1839. министарство просвете се спојило са правосуђем, под називом Попечитељство правосуђа и просвештенија, а од 1859. одвојило од Министарства правде и добило назив Управа просвете. Управа просвете постала је Министарство просвете и црквених дела 1862. године. Године 1880. донет је Закон о уређењу Министарства просвете и црквених послова, а главни идеолог просветних реформи био је Стојан Новаковић. Почетком 1883. године Новаковић се определио за етапно реформисање образовања – током дужег временског периода. Он је пратио шта се дешавало у Западној Европи на пољу образовања и схватио да се до модерног образовног система не може доћи преко ноћи, већ мукотрпним и стрпљивим радом. Да није било правовременог Новаковићевог залагања за реформу образовања, слика српског друштва 20. века другачије би изгледала. Он је дао допринос организацији рада самог министарства. Од осамдесетих година деветнаестог века, све већи број задужбина био је завештан министарству просвете. Да би све послове организовало на модеран начин, министарство просвете је 1910. основало, поред постојећа два (просветно и црквено) и задужбинско одељење. Задатак тог одељења био је да попише све задужбине у Србији како би министарство остварило потпуни увид у њихово стање. Кључну улогу имао је министар, коме су били подређени сви службеници. У периоду од 1905. до 1914. године, Андра Николић, Љубомир Стојановић и Јован Жујовић обављали су дужност министра у два наврата.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Белешке са предавања професора Арсена Ђуровића на Филозофском факултету Универзитета у Београду, наставни предмет Методологија наставе историје, наставна јединица „Историја образовања у Србији у XIX и почетком XX века“, <http://documents.tips/documents/metodologija-nastave-istorije.html>, 14.10.2015, 21:13.

Министарство просвете Краљевине СХС било је једно од 18 министарстава новоформиране владе СХС од 7. децембра 1918. године. Оно је наставило послове бившег Министарства просвете и црквених дела Краљевине Србије. Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја од 4. октобра 1929. године, Министарство добија назив Министарство просвете Краљевине Југославије. Организациона структура Министарства просвете одређена је уредбама из 1919, 1929. и 1937. године.

Уредбом из 1919. Министарство просвете је било организовано као део централне управе коме је припадала врховна и надзорна управа над јавном и приватном наставом у Краљевини Југославији. Под његовим надзором била су сва књижевна и уметничка друштва, просветне, културне и просветно-хумане установе и заводи, школски и просветни фондови, уколико нису били под управом другог министарства. Министарство је било подељено на три одељења: Опште одељење, Просветно одељење и Одељење за уметност.

У изменама Уредбе о уређењу Министарства просвете, од 22. фебруара 1921. године, испред Општег одељења стајао је Кабинет министров. Уредбом о уређењу Министарства просвете од 31. јула 1929. године, министарство се делило на три одељења: Опште одељење, Одељење за средњу наставу и Одељење за основну наставу.

Између 1918. и 1929. године било је 27 смена министара просвете; ову дужност обављало је 10 различитих личности са дијаметрално супротним просветним концепцијама. У тридесетим годинама било је 20 смена министара просвете са 11 различитих личности које су тај посао обављале. Зато је лако схватљиво што, како каже професор Димић<sup>77</sup>, ред и дисциплина никада нису надвладали у просветној централи, а напредак постигнут у броју школа, ученика и наставника, мада некада и драматично динамичан, био је стихијски и неравномеран.<sup>78</sup>

Новом Уредбом о уређењу Министарства просвете од 31. марта 1937. године, у надлежности министарства били су послови везани за: организовање државних просветних власти, врховно вођење целокупне државне просветне управе, врховни надзор над просветним управним властима и органима, као и припремање законских

---

<sup>77</sup> Реч је о делу Љ. Димића, „Просвета у Краљевини Југославији“, *Зборник радова Образовање код срба кроз векове*, ЗУНС, Друштво историчара Србије, Историјски институт, Београд 2003.

<sup>78</sup> Н. Вујисић Живковић, „Прилози за историју српске образованости“, *Зборник радова Образовање код срба кроз векове*, ЗУНС, Друштво историчара Србије, Историјски институт, Београд 2003, 130.

предлога. Истом уредбом министарство се делило на пет одељења: Опште одељење, Одељење за средње школе, Одељење за народне школе, Одељење за наставу и Одељење за народно просвећивање.

Уредбом од 25. августа 1939. формирана је Бановина Хрватска, која је обухватала Савску и Приморску бановину, и срезове Дубровник, Шид, Илок, Брчко, Градачац, Дервента, Травник и Фојница. Према члану 2 исте уредбе у надлежност Бановине су ушли и послови просвете. Датум потписивања капитулације Краљевине Југославије (17. април 1941. године) сматра се и датумом престанка рада Министарства просвете Краљевине Југославије, иако је оно формално наставило са радом у емиграцији.<sup>79</sup>

За наведени период, посебно за период од 1918. до 1929. године, карактеристично је да се образовање, што због реалности у којем су приоритет имале друге области, што због недостатка средстава, стављало у други план. Скромна су буџетска издвајања за потребе школства, нема јединственог просветног законодавства, ни сталности учитељске службе. Целокупна просветна политика сведена је на личну и партијску. Народну радикалну странку, доминантну од 1918. до 1929. године, просветно питање практично не занима.<sup>80</sup>

По окончању Другог светског рата, формирањем Владе Демократске Федеративне Југославије основано је и ново Министарство просвете 7. марта 1945. године. Најважнији задатак Министарства био је да обезбеди полазне основе за спровођење културне политике Комунистичке партије Југославије. Министарство је у својој надлежности имало утврђивање степена ратне штете на установама просвете и културе и њено отклањање, обнављало је рад старих установа просвете и културе, али на новим револуционарним основама, оснивало је нове, револуционарне, установе, организовало је кампању народног просвећивања, организовало је слање југословенских грађана на студије у иностранство и успоставило је културно-просветну сарадњу са иностранством. Министарство просвете ФНРЈ је укинута 31. јануара 1946. чином проглашења Устава ФНРЈ. Послове из његове надлежности и чиновнике преузели су

---

<sup>79</sup> Архив Југославије [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/koriscenje\\_gradje/pretrazite\\_baze\\_podataka/opsti\\_podaci\\_o\\_fondovima\\_u\\_bazi\\_inventar/detalji\\_fonda/\\_params/item\\_id/677095.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/koriscenje_gradje/pretrazite_baze_podataka/opsti_podaci_o_fondovima_u_bazi_inventar/detalji_fonda/_params/item_id/677095.html), 01.04.2015, 12:01.

<sup>80</sup> Вид. фн. 76.

тада основани Комитет за културу и уметност при Влади ФНРЈ и Комитет за школе и науку при Влади ФНРЈ.<sup>81</sup>

Раздобље историје Југославије од 1945. до 1948. године током којег су у области високог образовања као органи управе деловали Министарство просвете ДФЈ, те Комитет за културу и уметност при Влади ФНРЈ и Комитет за школе и науку при Влади ФНРЈ обележила је потпуна доминација Комунистичке партије Југославије, тачније Политбироа њеног Централног комитета над свим сегментима друштвеног живота. Руковођење, тј. диктатура над просветом, културом и уметничким стваралаштвом, било је у рукама апарата за агитацију и пропаганду, који је требало да „каналаше све тежње становништва за културним животом и да спречи сваки покушај или тежњу Партији непријатељских елемената да културни живот потчине својим интересима.“ Агитпроп је преузео на себе описмењавање бројног неписменог становништва, обнављање ратом разорених установа просвете и културе, али и „развијање културног стваралаштва у духу марксизма-лењинизма“ те у том смислу гушење сваког вида стваралаштва који је одударо од утврђене линије партије.<sup>82</sup>

Након проглашења Социјалистичке Федеративне Републике Југославије 1963. године, социјалистичке републике су уставом добиле право и овлашћење да уређују област образовања. Тако је свака република имала своје министарство просвете које је било надлежно за високо образовање на својој територији: оснивање, преструктурирање и затварање универзитета, факултета и виших школа, нострификација страних високошколских диплома, оглашавање диплома ништавим и све друге управне ствари. Једнако као и данас, високошколске установе су имале овлашћења у поступку избора у звање наставника.

---

<sup>81</sup> Архив Југославије, [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-cyrillic/home/glavna\\_navigacija/koriscenje\\_gradje/pretrazite\\_baze\\_podataka/opsti\\_podaci\\_o\\_fondovima\\_u\\_bazi\\_inventar/detalji\\_fonda/\\_params/item\\_id/677180.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-cyrillic/home/glavna_navigacija/koriscenje_gradje/pretrazite_baze_podataka/opsti_podaci_o_fondovima_u_bazi_inventar/detalji_fonda/_params/item_id/677180.html), 01.04.2015, 13:32.

<sup>82</sup> И. Хофман, „Валоризација грађе фондова просвете и културе из времена агитпропа (1946-1948)“, *Архив. Часопис Архива Србије и Црне Горе*, Година IV, Број 1-2, Архив Југославије, Београд 2003, 38.



### 3. Универзитетско образовање у историји Србије

Први Закон о универзитету у Србији донешен је 1905. године<sup>83</sup>. Краљ Петар Први је 27. фебруара (12. марта по грегоријанском календару) те године потписао указ о проглашењу овог закона. Закон је зајемчио аутономију Универзитета, прокламујући да су „наставници слободни у излагању своје науке“. Те исте године, Велика школа Лицеј постала је универзитет под називом Универзитет у Београду.

Универзитет у Београду представљао је средиште научног, културног, образовног живота и центар отпора сваком тоталитаризму. По оснивању, Универзитет је у свом саставу имао три факултета: филозофски, правни и технички, а било је предвиђено да са радом отпочну и Богословски, Медицински и Пољопривредни факултет. Почетак рада универзитета био је обележен повећањем броја студената и студенткиња. Главни проблем у првој деценији био је недостатак простора за учионице и заводе, односно лабораторије и кабинете. Капетан Мишино здање није могло у потпуности да обезбеди адекватне услове за наставу. Други проблем био је недостатак материјалних средстава. Што се тиче студената, највећи број је био из породица трговаца (23%), затим државних чиновника (22%), а најмање из категорије општинских чиновника и инжињера (мање од 1%). Правни факултет је био најпривлачнији за студенте.<sup>84</sup>

У време Првог светског рата, дошло је до прекида његовог рада, да би са радом поново почео 1. маја 1919. године. Повећање броја факултета праћено је порастом броја наставника и студената: уочи Другог светског рата на њему је радило преко пет стотина наставника и студирало око десет хиљада студената. Универзитет у Београду представљао је најзначајнију академску институцију Краљевине Југославије, средиште научног, образовног и културног живота и центар отпора сваком тоталитаризму.

Универзитет је поново прекинуо рад 1941. године, када је земља окупирана од стране немачке војске. После ослобођења, 1945. године, нова комунистичка власт је обновила Универзитет, којом приликом је један број предратних професора из

---

<sup>83</sup>Закон о универзитету Краљевине Србије, *Српске новине Краљевине Србије*, бр. 46/1905.

<sup>84</sup>Вид. фн.77.

идеолошких разлога удаљен (Тома Живановић, Драгољуб Јовановић, Божидар С. Марковић, Александар Костић и многи други). Бастион демократских идеја и академских слобода у периоду до Другог светског рата, Универзитет у Београду је, као и остали универзитети у ФНРЈ, односно СФРЈ, у послератном раздобљу стављен под строгу политичку контролу.<sup>85</sup>

Крај Другог светског рата Србију затиче са 46.9% неписмених становника - у ужем подручју 56.3%, на Космету 84.2% и у Војводини 18.19%; знатним материјалним оштећењем имовине просветних установа и кадровским дефицитом због ратних жртава и нередовности школовања. У исто време у земљи се успоставља нови друштвени поредак. Остављајући овде по страни идеолошке амбиције новог режима, читајући чланке др Момчила Митровића ("Београдски универзитет 1945-1952") и др Момчила Павловића ("Школство у Србији 1945-1950") уочавамо огроман труд који су у овом периоду учиниле просветне власти....На универзитету се значајно повећава број студената, па је тако на студије школске 1946/1947. године уписано 96% матураната. Занимљиво је да се уз техничке, медицинске и економске, форсирају и педагошке науке. Послератни период карактерише брига за стручно оспособљавање и образовање запослених са изградњом мреже посебних школа, радничких и народних универзитета, центара при фабрикама и одсека при техничким и другим средњим школама.<sup>86</sup>

Под окриљем Београдског универзитета током XX века образовали су се и други универзитети у Србији. Тако је основан Универзитет у Новом Саду (1960), Универзитет у Нишу (1965), Универзитет у Приштини (1970), Универзитет у Подгорици (1974) и Универзитет у Подгорици (1976), али и универзитети у Босни и Херцеговини, Црној Гори и Македонији. Тако је у IX веку на просторима Србије и целе бивше СФРЈ дошло до процвата универзитетског образовања.

Паралелно са универзитетима развијале су се и више школе. Већ је речено, прва виша школа била је уједно и прва установа високошколског образовања уопште – Лицеј. Потом је законима основан низ виших школа од којих су неке ступиле под

---

<sup>85</sup> *Информатор Универзитета у Београду 1988*, Универзитет у Београду и Савремена администрација, 1988, 4. и даље.

<sup>86</sup> Н. Вујисић Живковић, *Ibid.*, 131.

окриље универзитета док су друге остале самосталне.<sup>87</sup> Више школе су у Србији постојале све до доношења првог болоњског закона – Закона о високом образовању из 2005. године којим се исте укидају, односно трансформишу у високе школе.<sup>88</sup> Више школе деценијама су биле средиште струковног образовања, а њихови кратки циклуси образовања били су најпопуларнији у време некадашње СФРЈ јер су омогућавали стицање квалитетног, струковног образовања за релативно кратко време које је било тражено и цењено на тржишту рада, нарочито у индустрији и привреди која је у то време била на изузетно високом нивоу.

Закон о вишој школи који је важио до укидања виших школа садржао је кратке и јасне одредбе о неколико управних ствари из области вишег образовања, као што су оснивање виших школа, статусне промене, укидање школе и увођење новог наставног плана и програма.

#### **4. Хронологија и специфичности управних прописа у области високог образовања**

За период од оснивања првог универзитета у Србији па све до раних 90-тих година XX века, за област високог образовања тј. рада универзитета и виших школа у Србији било је карактеристично, осим законског, често регулисање ове области путем владиних уредби. Тако је у периоду од 1930. до 1946. године уредбе из области високог образовања било могуће мењати само законом.

У време оснивања првог универзитета у Србији, на оснивање, организацију и рад универзитета и појединих факултета примењивали су се Закон о универзитету Краљевине Србије из 1905. године и Општа уредба универзитета Краљевине Србије од

---

<sup>87</sup> Тако је међу првима 1956. године основана Виша комерцијална школа у Београду, 1957. године Виша железничка саобраћајна школа у Београду, Виша медицинска школа у Београду 1958. године, Виша економско-комерцијална школа у Новом Саду 1959. године, Виша техничка школа у Чачку 1960. године, потом 1967. године Виша школа за организацију и информатику у Новом Саду и бројне друге школе. Данас у Србији постоји више од 70 високих школа чије су претходнице више школе.

<sup>88</sup> Више школе су осниване у складу са Законом о вишој школи, *Службени гласник Републике Србије* бр. 50/ 1992, 39/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 24/96.

1. октобра 1905. године.<sup>89</sup> Овај закон мењан је 1919. године,<sup>90</sup> а потом је исте године у Љубљани донешен нови Закон о универзитету Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца.<sup>91</sup> Уредба о изменама и допунамау Општој уредби универзитета<sup>92</sup> донета је 1920. године, а њоме су регулисана питања у вези са радом административног особља на универзитету. Затим је 1921. године донешена Уредба о изменама и допунама у Закону о Универзитету Краљевине Србије<sup>93</sup> којом су уређени органи управљања на универзитету и Предлог измена и допуна у Општој уредби универзитета од 1906. године.<sup>94</sup> У тексту ове уредбе први пут се помиње поступак избора у звање доцента.

Први Закон о универзитетима који је важио за целу земљу донет је 28. јуна 1930. године.<sup>95</sup> Овим законом било је предвиђено да универзитетску Управу сачињавају ректор као председник и декани свих факултета као чланови. Утврђена је надлежност Управе и сената универзитета те утврђено да ово тело одлучује у управној ствари избора у звање редовних и ванредних професора и осталих наставника и у управној ствари признавања диплома страних универзитета.<sup>96</sup>

Интересантно је да је законом било прописано да, када је реч о избору редовних професора, ванредни професори немају право гласа на седницама савета, док доценти имају право присуствовати али немају право гласа. Такође, било је прописано да се избор у наставничко звање подноси на одобрење министру просвете, а потврђује краљевским указом. Биле су предвиђене и мере у случају да министар не прихвати избор, о чему он обавештава универзитет. Универзитетско веће било је надлежно да прима или одбацује изборе редовних и ванредних професора извршене у факултетским саветима, али је исту ову надлежност, судећи по одредбама овог закона, имао и универзитетски сенат.

Још једна специфичност из закона била је да је министар просвете има овлашћење да, после саслушања председника Министарског савета, пропише општу

---

<sup>89</sup> *Српске новине Краљевине Србије* бр. 217/1905.

<sup>90</sup> Закон о изменама и допунама Закона о универзитету Краљевине Србије, *Службене новине Краљевине Срба Хрвата и Словенаца* бр. 85/1919.

<sup>91</sup> *Службене новине Краљевине СХС* бр. 85/1919.

<sup>92</sup> *Службене новине Краљевине СХС* бр. 128/1920.

<sup>93</sup> *Службене новине Краљевине СХС* бр. 57/1921.

<sup>94</sup> *Службене новине Краљевине СХС* бр. 57/1921.

<sup>95</sup> *Службене новине Краљевине СХС* бр. 149-LV/1930.

<sup>96</sup> М. Анђелковић, „Универзитет у Краљевини Југославији 1918-1941“, *Архив, Часопис Архива Србије и Црне Горе*, Година I, Број 1, Архив Југославије, Београд 2000, 116.

уредбу универзитета, чије су се одредбе, пак, могле мењати само законом. Истом уредбом уређивао се и поступак избора у звање наставника.

Када је реч о оснивању универзитета и факултета, статусне промене и њихово укидање, закон је прописивао да се нови универзитети могу оснивати, а они који већ постоје могу се укидати само законом. Исто важи и за отварање, спајање, дељење, премештање и укидање факултета. Године 1931. донешена је нова Општа уредба универзитета чијим је ступањем она из 1906. године стављена ван снаге.

По ступању на снагу Устава Федеративне Народне Републике Југославије,<sup>97</sup> надлежност у области образовања успостављена је на нивоу народних република у саставу ФНРЈ. Тако су ове народне републике самостално доносиле прописе из области високог образовања, а федерално министарство образовања тј. просвете није постојало већ су при Влади ФНРЈ постојали комитети у области образовања. Облашћу високог образовања управљала су министарства просвете у народним републикама.

У периоду важења овог устава, скупштине народних република донеле су низ закона којима се оснивају универзитети у овим републикама.<sup>98</sup> Решавање управних ствари у овим законима било је уређено скоро на идентичан начин.

У области признавања страних високошколских диплома први закон донешен је 06.јула 1930. године.<sup>99</sup>Закон је садржао одредбе о поступку нострификације и предвиђао да исту врше факултети, односно високе школе који су најсроднији или идентични са страним факултетом или високом школом која је издала диплому. Одлуку о нострификацији доносио је факултетски савет, односно савет високе школе на основу оцене свих поднетих докумената. Свака одлука о нострификацији морала се доставити свим једнородним факултетима, односно високим школама у земљи, чак и уколико је била негативна, а о томе се водила посебна евиденција.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup>Устав Федеративне Народне Републике Југославије, *Службени лист ФНРЈ* бр. 10/46.

<sup>98</sup>Тако је на пример, 18. маја 1960. године донешен Закон о оснивању Економског факултета у Суботици у саставу Универзитета у Београду, Законом о универзитетима од 8. јуна 1960. годинесамостални саобраћајни одсек при Машинском факултету прерастао је у Саобраћајни факултет Универзитета у Београду, Универзитет у Новом Саду је основан Законом о оснивању Универзитета који је донела Народна скупштина Народне Републике Србије 28. јуна 1960. године и тако даље.

<sup>99</sup>Закон о нострификовању (признању) диплома страних универзитета и високих школа, *Службене новине Краљевине Југославије*бр. 155-LVIII/1930.

<sup>100</sup> М. Анђелковић, *Ibid.*, 121.

Најинтересантнија одредба овог закона јесте она којом је било прописано да се дипломе страних универзитета лица која су на основу њих изабрана у звање наставника или сарадника на универзитету сматрају нострификованим самим чином избора у звање.

Нови закони у овој материји донешени су 1972. године<sup>101</sup> и 1977. године,<sup>102</sup> а у међувремену је иста била покривена законима о универзитету. Када је реч о општим прописима из области општег управног поступка, свакако треба напоменути да је Србија још у време Краљевине Југославије имала Закон о општем управном поступку и то 1930. године, дакле свега пет година након Аустрије која је, као прва земља на свету, кодификовала управни поступак 1925. године. Тај пропис је важио до краја другог светског рата, а социјалистичка Југославија је свој први Закон о општем управном поступку донела 1956. године. Закон из 1956. године је више пута мењан и допуњаван, али ниједном суштински. Уместо тога, вршене су мање измене и допуне овог Закона, најчешће терминолошког карактера. Штавише и важећи Закон о општем управном поступку је, суштински посматрано, исти тај пропис са незнатним изменама.

Без обзира на раздобље у којем су деловали, органи државне управе су примењивали законе из области високог образовања (законе о универзитету и законе о вишим школама), а као супсидијеран закон о општем управном поступку. Наравно, у зависности од државног тј. друштвено-политичког уређења, био је ту и низ других, подзаконских прописа који су детаљније уређивали поједине управне ствари.

Након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, у Србији су донешени Закон о универзитету 1990. године,<sup>103</sup> Закон о универзитету 1992. године,<sup>104</sup> Закон о универзитету 1998. године<sup>105</sup> и Закон о универзитету 2002. године.<sup>106</sup> Закон из 1998. године сматра се у академским круговима најнедемократскијим законом у историји постојања високог образовања, јер је њиме укинута аутономија универзитета и слобода научног и уметничког стваралаштва, а огроман број наставника и сарадника

---

<sup>101</sup>Закон о нострификацији и еквиваленцији школских свједочанстава стечених у иностранству, *Службени лист СРБиХ*, бр. 34/72.

<sup>102</sup>Закон о нострификацији и еквиваленцији иностраних школских свједочанстава, *Службени лист СРБиХ*, бр.31/77.

<sup>103</sup>*Службени гласник СРС* бр. 5/90 и *Службени гласник РС* број 21/90.

<sup>104</sup>*Службени гласник РС* бр.54/92, 39/93, 44/93, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96 и 7/98.

<sup>105</sup>*Службени гласник РС* бр. 54/1998.

<sup>106</sup>*Службени гласник РС* бр. 21/02.

изгубио је посао због политичке неподобности или непослушности тадашњем владајућем режиму. Овим законом било је прописано да декане и ректоре поставља Влада Србије која је била потпуни и једини управитељ над универзитетом. Декани су пак, самостално формирали комисије за избор у звања наставника, што значи да наставник који није био политички „подобан“ није могао добити избор у звање. Решавање у управним стварима на вишим школама било је регулисано Законом о вишој школи.<sup>107</sup>

Након потписивања Болоњске декларације, 2003. године потпуно је промењена концепција високог образовања у Србији, а у складу с тиме је две године касније донешен и први Закон о високом образовању у складу са новим, болоњским принципима. Усвајањем овог закона решавање у управним стварима у високом образовању битно се променило. Уместо једног органа државне управе који је надлежан за решавање, појавило се неколико надлежних органаи тела као што су Национални савет и КАПК, а управни поступци у којима се решава прописани су на другачији начин. Томе је допринело и увођење приватног власништва у систем високог образовања, због чега је јавни интерес требало посебно заштитити. Раније важећи закони о универзитету и о вишој школи стављени су ван снаге, а поступци отпочети по овим законима стављени у прелазни режим, тј. ограничени роком до којег су морали бити завршени.

Доношењу новог закона са реформским решењима у области високог образовања противили су се многи академски радници и теоретичари управног права. Замерали су му недореченост, нејасност, контрадикторност одредби, а све као последицу хитног и ужурбаног законодавног поступка његовог доношења. Изражавали су сумњу у разлоге и у добре намере усклађивања српског високообразовног система са европским. Тако је Зоран Томић, у свом критичком осврту на предлог овог закона још док је био у процедури усвајања, рекао да он представља компромис између стремљењаразличитих струја: „европско-реформаторске“, „традиционалне“, „иностране, тј. међународне“ и оне „универзитетских приватника“.<sup>108</sup> У истоименом тексту, аутор поставља питање да ли ће десетак наредних генерација и студентских и

---

<sup>107</sup>Службени гласник РС бр. 50/92, 39/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 24/96.

<sup>108</sup>З. Томић, „Нека управноправна питања уређивања високог образовања – Поводом Предлога истоименог закона Србије“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, Бр. 5-6, Београд 2005, 26.

наставничко-сарадничких (као и други запослени у академским круговима), бити малтене жртвовано због једног оваквог олаког експеримента, пошто се поручује да ће се усвојени закон у предложеном облику, „у ходу“ прерађивати, односно мењати по потреби.



## *Глава трећа*

### **УПРАВНЕ СТВАРИ У ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ**

#### **1. Увод**

Управна ствар у којој се сусрећу или сучељавају приватни интереси странака и јавни интерес треба бити регулисана на одговарајући начин, а регулација треба да се спроводи тако што ће се поступци у појединачним случајевима водити на ефикасан начин.<sup>109</sup> Савремена управа постаје све сложенија и дјелује у све комплекснијем и динамичнијем окружењу. Националне јавне управе карактерише све већи број нових задатака, функција, циљева, субјеката, организација и аранжмана с другим секторима (приватним, грађанским и невладиним): повећани ниво знања и вјештина, могућности и компетенција јавних службеника, нужан је за пружање квалитетне јавне услуге грађанима, привредним друштвима, заједници и друштву у цјелини.<sup>110</sup>

Када је у питању решавање управних ствари у високом образовању, раскорак између прописа и праксе јавља се најчешће као последица бирократизације и политизације државне управе, односно утицаја различитих интересних скупова на извршну власт. Томе на руку не иде ни несавршеност прописа чије одредбе одликује непрецизност, а често и потпуно одсуство правне регулативе, тј. правна празнина. У наредном поглављу истраживања представимо сваку од ових управних ствари појединачно, те указати на њихове специфичности, карактеристике, добре стране и недостатке правних норми којима су регулисане као и на евентуалну неусаглашеност између прописа и праксе.

---

<sup>109</sup> П. Ковач, „Ћутање управе између заштите права странака и јавног интереса“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, Удружење правника Србије, бр.10, Београд 2011, 279.

<sup>110</sup> Д. Лозина, М.Кларић, „Добра управа“ као управна доктрина у Европској унији“, *Правни вијесник, Часопис за правне и друштвено-хуманистичке знаности Правног факултета Свеучилишта Јосипа Јурђа Стросмајера у Осиеку*, Загреб 2012, 23.

## **2. Управне ствари у надлежности органа/тела државне управе**

У управне ствари које су у надлежности органа државне управе и тела у области високог образовања убраја се почетна акредитација тј. издавање дозволе за рад, промена назива, седишта и статусне промене високошколске установе, измена, допуна и одузимање дозволе за рад, акредитација високошколске установе, акредитација студијског програма и признавање стране високошколске исправе у сврху запошљавања.

### **2.1. Почетна акредитација (издавање дозволе за рад)**

Издавање дозволе за рад и почетна акредитација високошколских установа уређени су Законом о високом образовању,<sup>111</sup> Правилником о стандардима за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма и Правилником о садржају дозволе за рад.

Надлежни органи су Министарство и КАПК. Да би одлучили о захтеву странке, надлежни органи морају спровести поступак почетне акредитације, тј. утврдити да ли високошколска установа и студијски програм тј. програми испуњавају стандарде утврђене законом након чега се издаје дозвола за рад.

Почетна акредитација ће у овом делу рада бити најдетаљније представљена јер је она прва у низу управних ствари које су међусобно повезане (измена дозволе, допуна дозволе, акредитација, одузимање дозволе...), а њено успешно окончање представља предуслов за одлучивање о другим управним стварима.

Поступак покреће Министарство по захтеву странке, тј. високошколске установе. Уз захтев, странка је дужна доставити оснивачки акт и доказе о испуњености

---

<sup>111</sup>Чл. 42 ЗОВО.

стандарда за почетну акредитацију високошколске установе и студијских програма. Високошколска установа која се не финансира из буџета Републике Србије, дужна је доставити и банкарску гаранцију за настављак и завршетак студија у случају престанка рада установе или престанка извођења одређеног студијског програма и то у износу од 25% од школарине за број студената за који се тражи дозвола за рад.<sup>112</sup>

Министарство у року од 30 дана проверава да ли је захтев уредан. Уколико није, одређује се рок од највише 30 дана за отклањање утврђених недостатака. Уколико подносилац захтева у овом року не отклони недостатак, сматра се да је одустао од захтева.

Ова одредба представља одступање од општих правила ЗУП који у оваквим случајевима прописује да, ако подносилац не отклони недостатке у одређеном року, па се услед тога не може поступати по поднеску, орган закључком одбацује такав поднесак као и да ће се на ову последицу подносилац нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска.<sup>113</sup> Дакле, у првом случају Министарство ће закључком обуставити поступак због одустанка странке, док би по правилима општег управног поступка донело закључак о одбацивању захтева због неуредности.

ЗУП прописује могућност жалбе против закључка о одбацивању захтева странке због неуредности. Обзиром да су управни акти Министарства коначни, то би у овом случају значило да странка може покренути управни спор против таквог закључка. Са друге стране, имајући у виду да је Министарство тј. КАПК објавио детаљна упутства за припрему документације како би захтев био уредан, за очекивати је да високошколска установа поднесе захтев тек након што све припреми, тј. прикупи сву потребну документацију. Закон није уредио питање правне заштите против закључка о обустави поступка због одустанка странке, те се на ово питање примењују правила општег управног поступка. У том смислу, незадовољна странка има иста права као и када је у питању коначни закључак о одбацивању захтева због неуредности: она може тужбом покренути управни спор.

---

<sup>112</sup>Чл. 41 ст. 2, 3 и 4 ЗОВО.

<sup>113</sup>Чл. 58 ст. 2 ЗУП.

Наведене одредбе не ограничавају странку у погледу рока за подношење новог, уредног захтева, те она може, одмах по комплетирању документације, поново поднети исти захтев.

Уредан захтев са документацијом Министарство упућује КАПК, ради почетне акредитације. Почетном акредитацијом утврђује се да ли високошколска установа и студијски програм испуњавају стандарде из члана 11 тачка 9 Закона о високом образовању у погледу садржаја, обима и квалитета студијских програма, потребног броја наставника<sup>114</sup> и другог особља са одговарајућим стручним и научним квалификацијама, осигураног одговарајућег простора и опреме, у складу са бројем студената које високошколска установа намерава уписати и потребном квалитетом студирања.

У циљу ефикасности поступка, КАПК је на својој интернет страници објавио интерни акт – Упутство за припрему документације за акредитацију високошколских установа и студијских програма. Неадекватан назив овог акта међутим, може изазвати недоумице код странака; у називу акта испред речи „акредитацију“ недостаје реч „почетну“ из чега произилази да се акт односи на акредитацију које се обавља у складу са одредбом члана 16 Закона о високом образовању. Такође, на интернет страници налази се неколико линкова са различитим називима истих општих аката, а неки од њих садрже и назив „пречишћен текст“ иако је реч о тексту који не садржи све измене и допуне. Оваква непрецизност изазива забуне код странака у погледу правила и прописа који се примењују у поступку, због чега би на уређивање електронског портала КАПК-а требало обратити више пажње, односно уредити га на начин да олакшава приступ информацијама, убрзава поступак и припремне радње.

Странка тј. високошколска установа припрема документацију у складу са Правилником о стандардима за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма и поменути Упутством за припрему документације за акредитацију високошколске установе и студијских програма. За сваки стандард је дато је упутство за примену стандарда, одговарајући низ табела које треба попунити, прилога које треба означити и приложити, те максимална дужина текстуалног описа

---

<sup>114</sup>Услов у погледу потребног броја наставника и другог особља исти је као и код акредитације високошколских установа, односно примењује се исти стандард.

којим се образлаже испуњеност датог стандарда. Поред обавезних прилога, странка може приложити и друге врсте прилога који документују испуњеност датог стандарда. Осим у називу, Упутство садржи и техничке погрешке код обележавања појединих јединица, те тако код стандарда 8-12 уместо поглавља „Показатељи и прилози за стандард“ стоји „Упутство за примену стандарда“.

У погледу почетне акредитације студијских програма, Правилником је прописано да се о захтеву решава у складу са Стандарима за акредитацију утврђеним Правилником о стандардима и поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма. Дакле, стандарди за почетну акредитацију студијских програма и стандарди за акредитацију студијских програма су идентични.<sup>115</sup> Приметна је велика дистанца између доношења закона и подзаконског прописа: ЗОВО је донет 2006. године а Правилник о стандардима за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма тек 2013. године.

Стандарди за почетну акредитацију високошколске установе су дефинисани у 12 група и односе се на циљеве и основне задатке високошколске установе, организацију високошколске установе, студије, научноистраживачки и уметнички рад, квалитет наставника и сарадника, потребан број наставника и сарадника, ненаставно особље, студенте, простор и опрему, библиотеку, уџбенике и информациону подршку, финансијско обезбеђење рада и унутрашње механизме за осигурање квалитета. Код испуњавања појединих стандарда, долази до низа проблема и потешкоћа у фази коју можемо назвати доказни поступак.

Код дефинисања другог стандарда везаног за организацију високошколске установе, Упутством је подносиоцима захтева дата смерница да, при утврђивању права и обавеза вршиоца дужности органа пословођења воде рачуна о томе да ова особа мора бити задужена за организацију процеса припреме наставних планова и програма и потребних профила наставника, као и остале документације потребне за почетну акредитацију, а као доказ о испуњености овог стандарда, високошколска установа између осталог прилаже одлуку оснивача о именовању в.д. декана. При томе је учињен пропуст и није предвиђено именовање в.д. ректора, што би морало бити предвиђено

---

<sup>115</sup>Упутство за припрему документације за акредитацију високошколских установа и студијских програма.

обзиром да захтев за оснивање може поднети и универзитет. Нарочито имајући у виду обавезну интеграцију факултета у универзитете која је прописана Законом о високом образовању као и велика овлашћења и одговорности које има ректор.

Код дефинисања трећег стандарда, важећи Правилник садржи пропуст који наизглед не може изазвати озбиљније последице. Но, када се ова управна ствар посматра са становишта њене основне сврхе, а то је заштита јавног интереса, онда овај пропуст итекако озбиљно угрожава остваривање наведеног циља. Наиме, трећи стандард уређује садржај квалификација и диплома појединих врста и нивоа студија који требају одговарати карактеру и циљевима студијских програма, а студијски програми опет, основним задацима и циљевима високошколског образовања. Упуство садржи детаљан опис исхода учења за квалификације које се стичу на свим нивоима и врстама студија.<sup>116</sup> Поред тога што међу овим нивоима и врстама студија недостају мастер струковне студије које су у ЗОВО уведене изменама и допунама из 2014. године, недостатак овог дела Правилника јесте у томе што приликом прописивања овог стандарда није направљена разлика између исхода учења на основним академским студијама које трају три и вреднују се са 180 ЕСПБ и оних које трају четири године и вреднују се са 240 ЕСПБ бодова.<sup>117</sup> Разлика је јасно исказана у међународним документима кроз исходе учења, различиту дужину трајања студија, број бодова, те услове за наставак студија и права у погледу запошљавања те стога треба бити и адекватно прописана. Обзиром да то није случај, подносилац захтева за почетну акредитацију нема обавезу направити јасну дистинкцију између трогодишњих и четворогодишњих студијских програма већ може приложити две врсте студијских програма и квалификација које у коначници имају исте исходе учења.

Уколико се то деси, овакве квалификације тј. њихови исходи учења неће бити усклађени са исходима учења (Learning Outcomes) прописаним Европским квалификацијским оквиром (European Qualification Framework/EQF) и Квалификационим оквиром Европског простора високог образовања (Qualification

---

<sup>116</sup>Исходи учења су генеричке изјаве о томе шта студент тј. особа која учи зна, разуме и може да ради на основу завршеног студија. Ове изјаве дефинисане су кроз знања, вештине и компетенције.

<sup>117</sup>ЕСПБ је скраћеница за Европски систем преноса бодова који је у високообразовни систем Србије уведен потписивањем Болоњске декларације, као један од механизма осигурања квалитета и мобилности студената. Бодови или кредити представљају мерну јединицу којом се исказује обим стечених компетенција, а одређују се просечним укупно утрошеним временом успешних студената које је потребно за стицање тих компетенција.

Framework – European Higher Education Area/QF-EHEA)<sup>118</sup> Ово може изгледати небитно са становишта управног поступка, али управо овде се крије један од највећих проблема везаних за осигурање квалитета у високом образовању који се може санирати управо у поступку почетне акредитације.

Наиме, исходи учења непосредно су вредновани кроз ЕСПБ бодове. Високошколска установа приликом креирања наставних планова и програма, тј. студијских програма, утврђује исходе учења који морају бити у складу са онима прописаним EQF-ом и QF-EHEA. На основу тих исхода учења, она вреднује квалификацију и студијски програм са одређеним бројем ЕСПБ бодова и као такав га подноси на одобрење уз захтев за почетну акредитацију. Приликом провере испуњености овог стандарда, комисија именована у поступку почетне акредитације разматра исходе учења. Најбоље што може да се деси јесте да комисија да негативну оцену испуњености овог стандарда. Међутим, како стандард у овом делу није прецизан, комисија ће дати позитивну оцену испуњености стандарда иако су, рецимо, исходи учења потпуно идентични на студијским програмима са три и четири године. Надаље, то значи да ће Министарство издати дозволу за извођење студијских програма који се разликују по дужини трајања, броју ЕСПБ бодова, правима која из њих произилазе за лица која заврше студије и цени студија (нарочито када је реч о буџетском финансирању студија), а који у коначници воде до потпуно истих исхода учења. Из свега наведеног произилази да су Министарство и КАПК одговорни јер у поступку почетне акредитације јавни интерес, дефинисан као осигурање квалитета у високом образовању и заштита права и интереса појединаца и правних лица, приликом решавања у овом случају, не може бити адекватно остварен.

Код доказивања испуњености шестог стандарда који се односина потребан број наставника и сарадника уочен је низ проблема који је надлежни орган покушао решити прописивањем ригорозних услова у погледу броја и структуре наставног особља те врсте радног односа и документације којом се доказује испуњеност услова. Како је најчешће реч о правном лицу у оснивању, високошколска установа која је подносилац захтева још увек није у могућности запошљавати наставнике, обзиром на чињеницу да

---

<sup>118</sup>Више о обавезама Србије у погледу успостављања Националног оквира квалификација и његовог усклађивања са Европским квалификационим оквиром у публикацији Б. Комненовић, П. Лажетић, М. Вукасовић *Национални оквир квалификација*, Центар за образовне политике Београд, 2010.

ће се ретко ко одлучити засновати радни однос са високошколском установом која није још ни поднела захтев за издавање дозволе за рад и која не зна какав ће бити исход овог управног поступка. Стога је надлежни орган морао прописати друге начине за проверу испуњености овог стандарда.

Тако је прописано да високошколска установа у поступку почетне акредитације и издавања дозволе за рад, као доказ да је обезбеђен потребан број наставника за заснивање радног односа са пуним радним временом доставља, између осталог, копије радних књижица из којих се види да је претходни радни однос наставника и сарадника закључен или није заснован, а уколико подносилац захтева има већ запослене наставнике и сараднике, доставља одлуку о распоређивању наставника и сарадника на рад у установи за коју се тражи почетна акредитација и копије њихових радних књижица. Међутим, услед недостатка наставног кадра, подносиоци захтева прибегавају различитим недозвољеним средствима од којих је најзаступљенија појава тзв. „позајмљивања“ наставника за потребе акредитације и тзв. дупле радне књижице. Код прве, наставници са већ акредитоване високошколске установе прелазе у радни однос на другу високошколску установу само и искључиво за потребе акредитације, те одмах након окончања поступка раскидају тај радни однос и враћају се на примарну високошколску установу. Ова „услуга“ се, наводно плаћа и представља уносан посао.

Код друге поменуте незаконитости, наставници заснивају два радна односа са пуним радним временом – један у Србији, а други у Републици Српској или Црној Гори, а приликом заснивања радног односа у овој другој издаје им се нова радна књижица у коју се уписују чињенице у вези са радним односом. Другим речима, накнадни радни однос заснован у иностранству остаје незабележен у радној књижици издатој у Србији те високошколска установа у поступку издавања дозволе за рад (а и касније, током обављања делатности) таквог наставника приказује као лицеу једном радном односу.

Да би се спречиле наведене појаве и обезбедила летитимност и истинитост података достављених у поступку почетне акредитације, Србија је са Републиком Српском закључила Меморандум о успостављању заједничке веб оријентисане базе података о наставницима и сарадницима уз помоћ које би се могло проверити да ли је одређени наставник у радном односу у једној од потписница. База је замишљена као



заједничка веб платформа којој ће овлашћени органи обе стране потписнице моћи приступати уз шифру, ради уноса и коришћена података. Међутим, од потписивања овог Меморандума прошло је више од годину дана, али до његове реализације још увек није дошло. Разлога је више, а највећа препрека су прописи који забрањују изношење личних података преко границе без сагласности лица на које се односе.

Још један од проблема приликом утврђивања испуњености овог стандарда јесу фиктивни избори у звања. Више о самој проблематици решавања у овој управној ствари биће у одељку који ће бити посвећен овој управној ствари, но овде треба поменути да је то једна од слабости поступка почетне акредитације (као и акредитације) за које још увек није нађен адекватно решење. Наиме, формалноправно, високошколска установа спроводи поступак избора у звање у складу са законом, међутим, сама суштина и сврха избора у звање се изиграва. Избор у звање наставника јесте поступак у којем се потврђује, тј. вреднује претходни научно-наставни рад и активност наставника и то од стране компетентног академског тела (комисије), коју потом потврђују највиши органи факултета и универзитета (тј. високе школе или академије). Но, код фиктивног избора у звање, кандидат по правилу не испуњава услове за избор у звање (у погледу претходног научноистраживачког рада и искуства, стручне спреме, година проведених у претходном звању, менторства и слично), комисија за избор у звање није састављена од компетентних наставника или је сачињена на начин да чланови из материјалних интереса потписују фиктивни извештај о избору у звање, сам извештај садржи неистините или полуистините податке или не садржи довољно података, а комплетна процедура избора је фиктивна, тј. веће није прегледало извештај комисије, сенат га није разматрао већ се о томе сачињава фиктивна писана евиденција.

Овакви и слични начини манипулације у поступку почетне акредитације озбиљно угрожавају квалитет високог образовања у Србији те би надлежни органи требали размотрити додатне начине за спречавање оваквих појава као и за њихово строго кажњавање путем прекршајних и казних одредби у закону.

Код деветог стандарда који утврђује потребан простор и опрему за обављање делатности, прописано је да објекат у којем се обавља делатност може бити у власништву установе или јој може бити дат на коришћење. Уколико пак, није реч о

објекту у власништву или јој није дат на коришћење, високошколска установа обезбеђује закуп тих објеката за период од најмање пет година.<sup>119</sup>

Када је реч о стандарду који се односи на библиотеку, уџбенике и информациону опрему чија се испуњеност доказује збирним прегледом броја библиотечких јединица и броја уџбеника по областима, те изводом из библиотечке књиге инвентара, исто као и код претходног стандарда, мора се истаћи резерва према истинитости доказа које странке прилажу. Наиме, није неуобичајена појава да високошколска установа позајми комплетну библиотеку за потребе поступка почетне акредитације и издавања дозволе за рад, те да их по окончаном поступку врати другој високошколској установи.

Након што размотри испуњеност напред наведених стандарда, КАПК сачињава извештај о почетној акредитацији високошколске установе, односно студијског програма и доставља га Министарству са препоруком. Рок за сачињавање извештаја је три месеца од дана пријема захтева за почетну акредитацију. У зависности од резултата провере испуњености стандарда, препоруке могу бити да се високошколској установи изда дозвола за рад или да се одбије захтев високошколске установе за издавање дозволе за рад.

Садржај извештаја обавезује Министарство. Уколико је извештај позитиван, тј. дата препорука да се изда дозвола за рад, Министарство ће исту издати у року од 30 дана по достављању извештаја и утврђивању испуњености услова из ЗОВО који се односе на врсту високошколске установе.<sup>120</sup> У истом року, Министарство је дужно одбити захтев странке у случају негативног извештаја КАПК, односно неиспуњавања услова у погледу врсте високошколске установе прописаних законом.

Иако закон није изричит, тумачењем одредбе која се односи на први могући исход може се узети да решење којим се усваја захтев странке носи назив „дозвола за рад“, док се евентуалне допуне овог решења именују са „решење о допуни дозволе за рад“. Обзиром да закон примењују и странке који први пут имају контакт са овом управном ствари, недоследност у терминологији може код њих изазвати недомице.

---

<sup>119</sup>У Републици Српској је прописано да високошколска установа мора имати простор у власништву. Сврха тога је обезбеђивање стабилности у раду високошколске установе и што бољих просторно-техничких услова.

<sup>120</sup>Министарство утврђује да ли су испуњени услови прописани одредбама чл. 33 - 37 за издавање дозволе за рад за конкретну врсту високошколске установе: универзитет, факултет и уметничка академија, академија струковних студија, висока школа и висока школа струковних студија.

Стога би боље правно решење било да се у текст члана закона која регулише почетну акредитацију и издавање дозволе за рад унесе и одредба да решење којим се усваја захтев високошколске установе представља дозволу за рад. Такође, да се обезбеди континуитет у коришћењу термина, те да се допуне означавају са „допуна дозволе за рад“, а не као „решење о допуни дозволе за рад“.

О правној природи дозволе за рад и решавања у овој управној ствари писао је и Зоран Томић када је исправно уочио да је дозвола за рад по каквоћи управноправни акт, док би поступак акредитације (мисли се на почетну акредитацију, прим. аутора), требало да представља претходно, експертско утврђивање правно релевантног чињеничног стања за доношење одговарајућег министарског решења. Даље, Томић констатује како је у ствари, реч о два повезана, сукцесивна управна поступка.<sup>121</sup>

Како прибављање препоруке КАПКу поступку почетне акредитације представља први део овог сукцесивног управног поступка, те због тога што ова препорукаобавезује Министарство не само формом већ и садржином, може се сматрати да је решење којим се издаје дозвола за рад сложени управни акт. То опет, имплицира да би решење донето без претходно прибављеног извештаја КАПК морало бити поништено по праву службеног надзора.<sup>122</sup>

Решење којим се одбија захтев странке за издавање дозволе за рад коначно је и против њега се може покренути управни спор. Закон није уредио када се може поново поднети захтев за издавање дозволе за рад, што значи да високошколска установа може, по одбијању захтева, одмах поднети нови захтев.<sup>123</sup>

Закон наводи шта дозвола за рад треба да садржи, те набраја низ података као што су студијски програми, број студената, број наставника, објекте у којима се обавља делатност, да ли се студијски програм изводи на даљину, максималан број студената који може да студира као и да ли високошколска установа може обављати делатност изван седишта. Чини се да, после овако исцрпног дефинисања шта дозвола за рад треба

---

<sup>121</sup> З. Томић, *Ibid.*, 22.

<sup>122</sup> Чл. 253 ст. 1 тач. ЗЗУП.

<sup>123</sup> Но, нови захтев се, свакако може поднети само уколико је дошло, односно тек након што дође до промене чињеничног стања; у супротном, поновно одлучивање о истом представљало би повреду правног начела *ne bis in idem*. П.Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Београд 1963.

да садржи, није остало ништа што би министар посебним општим актом евентуално прописао иако закон прописује да садржај дозволе за рад прописује министар.<sup>124</sup>

На основу ове одредбе донесен је Правилник о садржају дозволе за рад којим су побројани детаљи, тј. подаци које дозвола за рад треба да садржи, укључујући и број и датум издавања дозволе, број и датум мишљења КАПК, печат надлежног органа и потпис овлашћеног лица без обзира што су ово обавезни делови сваког решења на начин како је то већ прописано одредбама ЗУП.<sup>125</sup> Обзиром на наведено, нешто од ове две ствари је сувишно – одредба у ЗОВО којом се уређује садржај дозволе за рад или Правилник о садржају дозволе за рад. Чини се да би исправније било решење по којем је Правилник сувишан, обзиром да би одступања од општих правила ЗУП у погледу садржаја дозволе за рад требала бити прописана законом. На крају, приметно је такође, да Правилник уређује и изглед дозволе за рад али то није видљиво из његовог наслова нити за то постоји правни основ у одредби члана 41 ст. 15 ЗОВО који помиње само садржај дозволе за рад.

Без обзира на овопренормирање, приликом издавања појединих дозвола за рад цитиране одредбе важећих прописа нису поштоване.<sup>126</sup>

Разматрајући одредбе о роковима за решавање у овој управној ствари, може се увидети да целокупан поступак решавања који се окончава издавањем дозволе за рад или одбијањем захтева странке може трајати највише пет месеци (тачније три месеца и 60 дана), односно још највише 30 дана у случају да захтев странке није био уредан.<sup>127</sup> Обзиром на чињеницу да је реч о посебном управном поступку у којем је, пре доношења одлуке, неопходно прибавити препоруку са мишљењем другог органа тј. КАПК, овако дуги рокови чине се оправданим. Но, да ли је заиста оправдан рок од три месеца за сачињавање извештаја о почетној акредитацији од стране КАПК?

Закон прописује да КАПК, за потребе израде извештаја о почетној акредитацији у поступку издавања дозволе за рад, образује стручне тимове и именује њихове чланове

---

<sup>124</sup>Чл. 41 ст. 14 и 15 ЗОВО.

<sup>125</sup> Чл. 194 - 201 ЗУП.

<sup>126</sup> Тако је, на пример, Министарство издало дозволу за рад Универзитету Унион у Београду од 01.02.2012. године у којој недостају сви подаци прописани чланом 2 тачка 2 Правилника: процентуално изражен број наставника у радном односу са пуним радним временом, број потребан за извођење наставе по годинама студија, број банкарске гаранције и други подаци о банкарској гаранцији и подаци о броју студената који је одобрен за упис по сваком студијском програму.

<sup>127</sup>Чл.41 ст. 6, 10 и 11 ЗОВО.

(рецензенте) који разматрају појединачне захтеве за спровођење поступака. У вези са радом поткомисија, између Пословника о раду КАПК и Стандарда рада КАПК постоје неусаглашености. Наиме, чланом 5 став 1 Пословника прописано је да КАПК, за потребе свог рада, образује одговарајуће стручне тимове и именује њихове чланове, те је назначено да ће се у даљем тексту ови чланови називати рецензенти. Потом је чланом 25 истог Пословника прописано да Комисија образује поткомисије за одговарајућа научна, односно уметничка поља и експертске (рецензентске) радне групе за уже научне и уметничке области унутар тих поља. Најзад, Стандардима рада КАПК прописано је да „Комисија именује стручни тим Поткомисију“, коју чине рецензенти и три члана Комисије. Из наведеног се може закључити да је стручни тим из члана 5 и поткомисија из члана 25 Пословника о раду КАПК једно те исто тело састављено од рецензената, али то постаје очигледно тек читањем Стандарда рада КАПК. На крају, остаје нејасно шта је доносилац Пословника КАПК мислио под „експертским (рецензентским) радним групама за уже научне и уметничке области“? Може се само претпоставити да је реч о радним групама рецензената унутар поткомисије.

КАПК има редовне састанке сваке две недеље, а некада и недељно. Агенда увек садржи извештаје о различитим врстама провере квалитета, о којима се доносе одлуке након реферисања задужених чланова поткомисија. Разматрају се и друга питања, као што су организациони проблеми, извештаји о дешавањима између два састанка, извештаји о дешавањима у ENQA и другим међународним организацијама, и слично. Између редовних састанака КАПК, чланови КАПК раде појединачно на припреми различитих извештаја, посећују ВШУ, присуствују скуповима и састанцима у земљи и иностранству, учествују у обуци високошколских установа и рецензената, итд. Чланови поткомисија састају се у просторијама КАПК ради припреме посета високошколским установама, током посета и у припреми нацрта извештаја. Чланови КАПК на активности везане за комисију троше у просеку два дана недељно.<sup>128</sup>

Уколико се узме у обзир наведено, да се КАПК састаје некада недељно, а редовно сваке две недеље те да посета високошколској установи не траје дуже од неколико дана (пре чега је довољан један састанак поткомисије ради договора о

---

<sup>128</sup> Подаци из Извештаја о самовредновању Комисије за акредитацију и проверу квалитета (КАПК), [www.kapik.org](http://www.kapik.org), 04.05.2015, 22:10.

посети), рок од три месеца за сачињавање извештаја о почетној акредитацији делује предуго. Нарочито када се има у виду да су основни принципи Европског концепта добре управе везани за ефикасност, ефективност и економичност у раду управе, а рокови за решавање представљају директан показатељ ефикасности управе.

Из наведених примера законских и подзаконских одредби може се закључити да међу њима постоји извесна неуједначеност, да су поједине од њих недовољно јасне, а друге опет нису потпуне или остављају простор за различита тумачења. Такође, низ одредаба који се тиче услова (стандарда) које надлежни орган цени приликом решавања у овој управној ствари формално правно задовољавају критеријуме јасноће, прецизности и конзистентности, али се у пракси показало да је испуњеност истих лако фингирати.

Вреди се осврнути и на посебан проблем издавања дозвола за рад страним високошколским установама које обављају делатност на територији Србије. Законом о високом образовању је јасно прописано да под називима „универзитет“, „факултет“, „уметничка академија“ и другим називима побројаним у закону могу иступати у правном промету само високошколске установе које имају дозволу за рад у складу са овим законом.<sup>129</sup> Такође, прописано је да самосталну високошколску установу могу основати Република, правно и физичко лице, у складу са законом.<sup>130</sup> Није прецизирано да ли је реч о домаћем или страном правном или физичком лицу, но у оба случаја, обављање делатности је могуће једино уз дозволу за рад коју издаје Министарство. Оно што међутим, представља проблем у пракси јесте мноштво страних високошколских установа које, у сарадњи са домаћим високошколским установама или самостално, обављају делатност високог образовања без дозволе за рад и акредитације домаћих власти. Неке од њих су легално регистроване у земљи порекла као „кампус у Србији“ или „одељење у Србији“.<sup>131</sup> Има и оних који представљају „наднационалне“ организације и не припадају ниједном високошколском систему,<sup>132</sup> а раде на територији

---

<sup>129</sup>Чл. 32 ст. 1 и 3 ЗОВО.

<sup>130</sup>Чл. 40 ст. 1 ЗОВО.

<sup>131</sup>Такав је на пример City College из Лондона и University of Shieffield из Атине.

<sup>132</sup>Такав је случај са тзв. ЕСПД Универзитетом за мир Уједињених нација чије је седиште на Теразијама у Београду. Једно је време ова високошколска установа радила и на територији Републике Српске и имала споразум са Универзитетом у Бањој Луци те је више од 200 диплома супотписао ректор овог универзитета и ректор ЕСПД универзитета. Обзиром да је у то време постојао легитиман правни основ за њихов рад у суседној држави, ове се дипломе сматрају законитим. Међутим, ова високошколска установа

Србије, те оних које на домаћим високошколским установама изводе своје програме који нису акредитовани од стране домаћих власти. У сваком случају реч је о незаконитом обављању делатности коју треба спречавати заједничким мерама просветне инспекције и Министарства.<sup>133</sup>

## 2.2. Промена назива, седишта и статусне промене

Као посебан управни поступак, Министарство и КАПК воде поступак у којем се решава о статусним променама, променама назива и седишта високошколске установе. У суштини, реч је о измени дозволе за рад који се спроводи према одредбама које се односе на почетну акредитацију и издавање дозволе за рад.

Ова управна ствар није детаљно уређена у важећим прописима. Како ни закон ни подзаконски акти не уређују детаљно који се стандарди имају проверавати приликом статусних промена, ствар је дискреционог овлашћења надлежног органа да процени који су од њих непосредно везани за конкретну промену. Тако се може претпоставити да то зависи од облика тј. садржаја промене па уколико високошколска установа мења седиште, извршиће се провера испуњености стандарда који се односе на простор, опрему, библиотеку, информациону подршку, ненаставно особље и наставно особље (да ли остају ангажовани или не и уколико не, онда се проверава испуњеност услова новог наставног особља). Уколико мења статус, нпр. факултет као несамостална високошколска установа прелази са једног универзитета на други, извршиће се провера стандарда који се односе на изворе финансирања, простор и опрему, библиотеку, информациону подршку те кадрове (да ли наставници и сарадници остају ангажовани и на новој високошколској установи или не...). Ако се мења назив, извршиће се провера

---

скоро читаву деценију после и даље ради на територији Србије без дозволе за рад и акредитације и то не само са првим циклусом студија већ и са докторским студијама.

<sup>133</sup> „Страни факултети у Србији немају ни акредитације ни дозволе за рад“, Европа на длану, Магазин за ђаке и студенте, <http://www.evropanadlanu.com/#!Strani-fakulteti-u-Srbiji-nemaju-ni-akreditacije-ni-dozvole-za-rad/czmf/A5E29C9B-4841-49FC-9A96-945E24CCC401>, 04.05.2016, 15:14.

испуњености услова везаних за коришћење појединих назива високошколских установа у зависности од њиховог организационог облика.<sup>134</sup>

У досадашњој пракси надлежних органа, као један од највећих изазова показало се уређење рада високошколских установа ван седишта. Наиме, високошколске установе које имају дозволу и акредитацију за рад која гласи на једну адресу, тј. седиште, често, без дозволе раде у тзв. „истуреним одељењима“ широм Србије.<sup>135</sup> Тако се појавило око стотину нелегалних одељења који су обављали делатност у неусловним просторијама и без минимума услова и стандарда за обављање делатности. Надлежна републичка просветна инспекција је у неколико наврата вршила системске, свеобхватне провере широм Србије у намери да починиоце ових прекршаја ухвати на делу, забрани рад одељењу и казни одговорне. Међутим, они су само изналазили друге начине да наставе радити нелегално раде ван седишта. Често су прелазили границе Србије, те су оснивали нелегална одељења у суседној Босни и Херцеговини и Црној Гори, због чега су просветне инспекције из ових држава, у сарадњи са домаћом просветном инспекцијом, спроводиле опсежне акције откривања овог прекршаја на делу.<sup>136</sup> У оваквим случајевима, увиђај надлежних органа је једино доказно средство којим се може утврдити истинито чињенично стање и на основу тога предузети одговарајуће мере. Другим речима, осим инспекције и Министарство може, користећи своја управна овлашћења, извршити непосредан увид у рад ових нелегалних одељења. А ако власник или држалац не допусти да се изврши увиђај, према њему ће се поступити исто као и према сведоку који одбија сведочење, а то значи да може да му буде изречена новчана казна и да се она понови.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Чл. 33 - 37 ЗОВО.

<sup>135</sup> Дневни лист “Блиц”, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/477948/OPREZ-Bez-akreditacije-100-fakulteta-saznajte-koji-su-regularni>, 12.05.2015, 14:40.

<sup>136</sup> Тако је, рецимо у суседној Републици Српској, републичка просветна инспекција у неколико наврата проналазила нелегална одељења Привредне академије из Новог Сада која је, упркос изреченим прекршајним мерама и забранама, често радила на подручју Босне и Херцеговине без дозволе за рад. Таква истурена одељења постојала су у Приједору, Добоју и Источном Сарајеву.

<sup>137</sup> П.Вукашиновић, И.Шолтез, „Доказивање у управном поступку – значајан сегмент општег дела управног права“, *Право – теорија и пракса*, вол. 26, бр. 7-8, Нови Сад 2009, 165.



### 2.3. Измена, допуна и одузимање дозволе за рад

Измена, допуна и одузимање дозволе за рад представља „подврсту“ управне ствари издавање дозволе за рад. ЗОВО прописује могућност измене и допуне дозволе за рад у случају подношења захтева за допуну дозволе за нови студијски програм и при томе прецизира да се измене и допуне студијског програма које високошколска установа врши ради његовог усклађивања са организацијом рада и достигнућима науке и уметности, нису нови студијски програм. Обзиром да је ова одредба прилично непрецизна, под појмом „усклађивања са организацијом рада и достигнућима науке и уметности“ може се подразумевати много тога, а то опет, подразумева дискрециону оцену надлежног органа. Високошколска установа међутим, не зна унапред да ли ће надлежни орган неку промену третирати као усклађивање или као нов студијски програм. Стога се, претпостављамо не може ни припремити адекватно па цео поступак може трајати много дуже него што је уобичајено.

Наиме, високошколска установа је дужна обавестити о томе Министарство у року од 60 дана од дана доношења одлуке о измени, односно допуни студијског програма. Уколико Министарство, након што заприми одлуку, утврди да није реч о усклађивању студијског програма него о новом студијском програму, требало би да обавести високошколску установу да је у обавези да поднесе захтев за издавање дозволе за рад и почетну акредитацију за нови студијски програм. Међутим, које су то измене које се могу назвати усклађивање, а које као измена која захтева нову дозволу за извођење програма, закон није прописао. Као што није предвидео ову ситуацију уопште иако је она могућа нити је прописао рокове у којима је Министарство дужно о томе се изјаснити.

Са друге стране, правна празнина у овој области преставља простор за манипулацију високошколским установама које, на овај начин, суштинске измене у програмима могу провести без њихове почетне акредитације. Наиме, да ли се измена у броју ЕСПБ бодова, промена назива студијских програма, промена назива и садржаја појединих наставних предмета и број часова наставе могу сматрати „усклађивањем са организацијом рада“? Судаћи по одредбама ЗОВО могу. Да ли се исто може третирати

измена у три и у 20 ЕСПБ бодова? Поједине власти у окружењу решиле су овај проблем на другачији, бољи начин. Оне су наиме, прописале да је свака измена студијског програма преко 20 ЕСПБ бодова подлеже поновној оцени испуњености услова за извођење.<sup>138</sup> Све док је ЗОВО овако неодређен, високошколске установе се могу „провлачити“ са суштинским променама у студијским програмима без акредитације.

Када је реч о одузимању дозволе за рад, ЗОВО је водећи рачуна о заштити права и интереса студената уписаних на високошколску установу, прописао рокове важења почетне акредитације. Високошколској установи која не добије акредитацију, дозвола за рад важи још годину дана од дана коначности решења о одбијању захтева за акредитацију, без права уписа нових студената.<sup>139</sup> У циљу заштите студената, ЗОВО је предвидео обавезу високошколске установе да им, у случају губитка акредитације, обезбеди завршетак студија на другој високошколској установи, а ресорног министра да о томе донесе детаљну одлуку.

Дакле, високошколска установа је дужна поднети захтев за акредитацију високошколске установе и студијског програма најкасније годину дана од почетка школске године у којој је отпочело прво извођење студијског програма.<sup>140</sup> Уколико се претпостави да је високошколска установа предала захтев за акредитацију задњег дана пре истека рока од годину дана, што није неуобичајено јер тако добија на времену које јој је потребно за припрему за акредитацију, у тој години која је претходила захтеву за акредитацију, према одредбама ЗОВО, сматра се акредитованом, тј. има почетну акредитацију. Сам поступак акредитације може трајати према одредбама ЗОВО 12 месеци од дана пријема уредног захтева.<sup>141</sup> На овај рок можемо додати још рок за доставу решења о акредитацији (ЗОВО прописује да КАПК издаје уверење о акредитацији, односно доноси решење којим се одбија захтев за акредитацију у року од 12 месеци, али не каже да се у овом року наведени управни акт има доставити странци),<sup>142</sup> рок за жалбу од 30 дана, рок за решавање о жалби од 90 дана што укупно

---

<sup>138</sup> Такав је случај са Републиком Српском и Брчко дистриктом БиХ.

<sup>139</sup> Чл. 42 ст. 3 ЗОВО.

<sup>140</sup> Чл. 41 ст. 15 ЗОВО.

<sup>141</sup> Чл. 16 ст. 10 ЗОВО.

<sup>142</sup> Управо се на овом делу поступак акредитације може показати неефикасним јер се због непрописивања рока може десити да КАПК достави решење о одбијању захтева странке чак неколико месеци након његовог доношења. Овакво поступање није само неефикасност надлежног органа већ грубо кршење

износи две године и 120 дана. Потом може да следи, евентуално, управни спор и захтев високошколске установе за одлагање извршења решења о одбијању захтева за акредитацију до окончања управног спора... Из наведеног се види даи у случају када високошколска установа не добије акредитацију, прву уписану генерацију студената на први ниво студија у трајању од три године може извести до краја у складу са законом.

Високошколској установи одузима се дозвола за рад и кад јој се забрани рад, у складу са законом. Но, није прописано када и под којим условима се високошколској установи издаје трајна забрана рада нити је детаљно прописан поступак одузимања дозволе за рад. Такође, нису предвиђени случајеви одузимања дозволе за рад као последице неиспуњавања услова за рад утврђених у поступку инспекцијског надзора већ само као последица престанка важења акредитације. У поступку инспекцијског надзора, инспектор је у складу са законом овлашћен за налагање привремене али не и трајне забране рада. Обзиром да даљи поступак, у случају привремене забране рада није регулисан, може се претпоставити да ће инспектор, приликом налагања привремене забране рада, оставити извршан рок високошколској установи у циљу отклањања уочених недостатака у раду. Уколико високошколска установа не отклони недостатке у остављеном року или је реч о недостацима који нису отклоњиви, требало би да у том случају Министарство покрене поступак одузимања дозволе за рад по службеној дужности. Но, овај је поступак изостављен из закона те није познато како и на који начин би исти био спроведен јер осим наведене одредбе с почетка овог пасуса, закон о томе ништа не говори.

У пракси се дешавало да јавне високошколске установе, охрабрене својим повлашћеним статусом који имају као „јавне“, студенте уписују и пре добијања акредитације на нови студијски програм. Једино исправо поступање захтева одговор надлежних органа који би требали оштро кажњавати овакве појаве и неодговорност високошколских установа, но они прећутно пристају на овакве ситуације свесни спорости поступка, нерешавања у прописаним роковима те у циљу обезбеђења већег броја студената који ће донети приход високошколској установи. Један од таквих

случајева биће представљен у глави овог истраживања у којој су представљене студије случаја.

## 2.4. Акредитација високошколске установе

Акредитација је управни поступак у којем се утврђује да ли високошколска установа испуњава стандарде везане за квалитет наставног процеса и услова рада, односно да ли високошколска установа испуњава минимум квалитета који је прописан важећим домаћим и међународним прописима<sup>143</sup> у овој области те да ли испуњава услове прописане законом за конкретну врсту високошколске установе.<sup>144</sup>

Да би поднела захтев за акредитацију, високошколска установа мора претходно имати дозволу за рад, односно успешно окончати поступак почетне акредитације. Закон је одредио рок у којем је високошколска установа дужна поднети захтев за акредитацију високошколске установе и студијског програма, а то је најкасније годину дана од почетка школске године у којој је отпочело прво извођење студијског програма.

Поступак акредитације спроводи се редовно на сваких пет година, а ванредно на захтев Министарства, оснивача, односно саме високошколске установе. Ради ефикасности поступка, КАПК је утврдио садржину обрасца захтева којим се покреће поступак као и неколико упутстава ради лакше припреме документације. Правилником који регулише стандарде и поступак акредитације прописано је да подносилац уз захтев

---

<sup>143</sup>Најважнији међународни пропис у области стандарда за осигурање квалитета јесу Стандарди и смернице за осигурање квалитета (European Standard Guide) усвојени у Бергену, 2005. године.

<sup>144</sup>Врсте високошколских установа су, према Закону о високом образовању, универзитет, факултет и уметничка академија, академија струковних студија, висока школа и висока школа струковних студија. Универзитет може изводити све врсте (академске и струковне) и нивое (први, други, трећи) студија, а да би се основао мора изводити академске студијске програме на свим нивоима у оквиру најмање три поља (природно-математичке науке, друштвено-хуманистичке науке, медицинске науке, техничко-технолошке науке и уметност) и три области (у складу са Правилником о научним, уметничким, односно стручним областима у оквиру образовно-научних, односно образовно-уметничких поља). Факултет може остваривати рад у једној или више области, а представља јединицу у саставу универзитета (дакле, није самостална високошколска установа али може имати статус правног лица). Академија струковних студија је самостална високошколска установа која може остваривати само струковне студије на свим нивоима прописаним законом и то најмање пет акредитованих студијских програма из најмање два научна поља. На крају, постоје и високе школе које остварују академске студије из једне или више научних области на првом и другом нивоу (основне, специјалистичке и мастер) те високе школе струковних студија које изводе струковне студије на поменутих нивоима.

доставља и акте којима доказује чињенице као што су поседовање дозволе за рад и претходне акредитације (ако је била издата). Обзиром да се ови акти већ свакако налазе у евиденцијама Министарства и КАПК, прописивање обавезе њиховог достављања странциније било неопходно.

Као и код решавања у управној ствари почетне акредитације, тако и код акредитације, постоје стандарди чију испуњеност проверава КАПК. У ту сврху КАПК формира поткомисију у чијем су саставу најмање два члана из одговарајућег образовно-научног тј. образовно-уметничког поља и један студент са листе коју утврђује Студентска конференција универзитета Србије, односно Студентска конференција академија струковних студија Србије. Учесће овог последњег је новина у закону уведена 2014. године у намери да се при акредитацији обезбеди равноправно присуство представника студената са струковних студија. Такође, КАПК на предлог поткомисије именује два рецензента чији је задатак да анализирају и оцене резултате самовредновања (који се узимају у обзир при акредитацији) високошколске установе. Поткомисија пак, врши непосредан увид у рад високошколске установе, односно врши личну посету високошколској установи и о утврђеном сачињава извештај који садржи оцену квалитета високошколске установе.

На основу извештаја рецензента и извештаја поткомисије, иста утврђује предлог одлуке о акредитацији и доставља га КАПК у року од два месеца од извршења непосредног увида у рад високошколске установе.

Рокови за формирање поткомисије, одређивање рецензента и завршетак посете високошколској установи нису прописани. Једини рок који је прописан јесте онај у којем КАПК доноси одлуку о поступку акредитације и он износи 12 месеци од дана пријема уредног захтева. Непрописивање рокова за извршење појединих процесних радњи у поступку отежава увид у ток поступка и прибављање информација странама са законитим интересом и указује на недовољну транспарентност поступка.

На првој седници након пријема предлога одлуке о акредитацији, КАПК разматра достављени предлог и одлучује на један од три начина: 1. издавањем уверења о акредитацији високошколске установе, 2. упућивањем акта упозорења, којим се указује на недостатке у погледу испуњености услова, квалитета рада високошколске установе и оставља рок за отклањање наведених недостатака, с тим што се по истеку

тог рока одлучује о захтеву<sup>3</sup>. доношењем решења којим се одбија захтев за акредитацију.<sup>145</sup> Пажљивом анализом одредби ЗОВО и Правилника може се уочити да КАПК приликом доношења одлуке о акредитацији није везан предлогом поткомисије, тј. разматра га али га не мора усвојити. Међутим, ни ЗОВО ни Правилник не уређују ситуацију која је могућа у случају да КАПК не усвоји извештај поткомисије.

Обзиром да је акредитација управна ствар о којој надлежни орган решава у посебном управном поступку, те да је опште правило управног поступка да се исти окончава управним актом – решењем<sup>146</sup> којим се одлучује о правима, обавезама и правним интересима странке, оправдано је било очекивати да се у цитираном члану наведе да КАПК доноси решење о акредитацији, а о чињеници да је високошколска установа акредитована може издати уверење. Такво нешто логично би уследило након одредбе члана 14 став 1 тачка 7 Закон о високом образовању којом је прописано да КАПК спроводи поступак акредитације установа и студијских програма у области високог образовања, *одлучује о захтеву за акредитацију* и издаје уверење о акредитацији на обрасцу чију садржину утврђује. Уместо тога, у одредби која ближе уређује поступак акредитације помиње се само издавање уверења о акредитацији. Оваква непрецизност у закону проузрокује недоумице код оних о чијим правима и правним интересима се при решавању ове управне ствари одлучује, а цела правна ситуација посебно је закомпликована праксом надлежног органа. Наиме, сходно одредби члана 14 став 1 тачка 7 Закона, КАПК у поступцима акредитације доноси *одлуке о акредитацији*. У диспозитиву ових одлука се обавезно наводи да „о утврђеној акредитацији из става 1 ове одлуке Комисија за акредитацију и проверу квалитета издаје Уверење“, док се у уводном делу надлежни орган позива на цитирану одредбу члана 14 став 1 тачка 7 Закона и одредбу члана 10 Правилника о стандардима и поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма. Но, КАПК се не позива на члан 16 Закона у којем се доношење одлуке и не помиње, већ се позива на члан 10 Правилника у којем се такође, доношење одлуке не помиње али се наводи да КАПК „прихвата захтев за акредитацију и издаје уверење о акредитацији“.

---

<sup>145</sup>Чл. 16 ст. 9 ЗОВО.

<sup>146</sup> Изузетак наравно, постоји у случајевима доношења закључка којим се поступак обуставља, захтев странке одбацује или се привремено прекида до решавања претходног питања.

Да би се појаснила недоследност у правним прописима који се односе на питање одлучивања у поступку акредитације, осврнућемо се кратко на управно-правну теорију и позитивне прописе који регулишу појам и обележја управног акта и уверење које се издаје у управном поступку.

Када је реч о обележјима управног акта, правна теорија је сагласна у погледу неких основних обележја управног акта. Тако се најчешће помињу конкретност, ауторитативност и правно деловање (правни ефекат).<sup>147</sup> Но, поједини теоретичари овим обележјима додају и друга као што су: обавезност, непосредна извршност, једностраност и екстерност. Неки аутори међутим, не деле мишљење прихваћено од већине, да је ауторитативност битна одлика управног акта, већ ауторитативност сматрају карактеристиком која се управним актима може приписати само у појединим случајевима, односно онда када се тим актима странци „утврђују или намећу правне обавезе (дужности)“.<sup>148</sup>

ЗУП прописује да органи издају уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију. Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају се издавати сагласно подацима из службене евиденције. Таква уверења, односно друге исправе имају значај јавне исправе. ЗУП такође, прописује да уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се странци на усмени захтев, по правилу, истог дана кад је странка затражила издавање уверења, односно друге исправе, а најдоцније у року од 15 дана од дана подношења захтева, ако прописом којим је установљена службена евиденција није друкчије одређено. На крају, прописано је да, ако орган одбије захтев за издавање уверења, односно друге исправе о чињеницама о којима води службену евиденцију, дужан је да о томе донесе посебно решење. Ако у року од 15 дана од дана подношења захтева не изда уверење, односно другу исправу о чињеницама о којима води службену евиденцију, нити донесе и

---

<sup>147</sup> Вид. П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука 2010, 324-329; Р. Марковић, *Управно право, општи део*, Београд 2002, 249-252; З. Р. Томић, *Управно право, систем*, Београд 1998, 276-279; С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд 2008, 315-319; П. Димитријевић, Ђ. Блажић, *Управно право*, Подгорица 2008, 287; Д. Милков, *Појам управног акта, докторска дисертација*, Нови Сад 1983, 201.

<sup>148</sup> М. Рађеновић, „Појам и обележја управног акта као кључног инструмента управног рада“, *Часопис Модерна управа*, Број 2, Бања Лука 2009, 63.

достави странци решење о одбијању захтева, странка може изјавити жалбу да је захтев одбијен.<sup>149</sup>

ЗОВО прописује да Министарство води евиденцију високошколских установа, студијских програма, наставника, сарадника и осталих запослених.<sup>150</sup> У контексту цитираних одредби ЗУП и ЗОВО, нема ништа спорно у томе да Министарство, на основу података из регистра, тј. евиденције о акредитованим високошколским установама, изда уверење о акредитацији.

По свим својим обележјима уверење о акредитацији представља класично уверење издато у складу са цитираном одредбом ЗУП. Да је тако, потврђује и чињеница да против овог акта није прописана правна заштита, односно не постоји могућност жалбе или тужбе у управном спору. Са друге стране, у случају да надлежни орган, тј. КАПК одбије захтев странке, он о томе доноси решење на које је дозвољено уложити жалбу у року од 30 дана Националном савету. Да закључимо, уверење о акредитацији нема својство управног акта иако поседује нека од својстава управног акта као што су непосредно извршење, једностраност, правно дејство и екстерност.

Ако се осврнемо на правну природу акредитације, јасно је да се законодавац определио за опцију да акредитацију пропише као управну ствар о којој решава надлежни орган управе у посебном управном поступку и о томе доноси одлуку. Такво нешто је и наговештено одредбом члана 14 став 1 тачка 7 ЗОВО, али није доследно разрађено одредбом члана 16 став 8 ЗОВО и одредбом члана 10 Правилника. Последица тога, осим нејасних и међусобно неусаглашених одредби, јесте и пропуст да се законом и правилником детаљно уреди питање правне заштите у поступку. Прецизније, у ЗОВО и у Правилнику недостаје одредба која се односи на право на жалбу против одлуке којом се усваја захтев за акредитацију. Оба прописа уређују само право жалбе на решење којим се одбија захтев за акредитацију, док жалбу против позитивне одлуке КАПК не спомињу.

Супротно томе, у свим одлукама о акредитацији које је КАПК издао стоји упутство о правном средству „против ове одлуке може се изјавити жалба Националном савету за високо образовање у року од 30 дана од дана пријема.“

---

<sup>149</sup>Чл. 161 ЗУП.

<sup>150</sup>Чл. 44 ст. 1 ЗОВО.



Треба поменути да и овде постоји недоследност у терминологији. Наиме, управни акт који се доноси у управном поступку не мора носити назив „решење“. Може се звати и одлука, на начин како је то прописано чланом 14 став 1 тачка 7 Закона о високом образовању. Но, ако се већ позитивни управни акт у овом случају назива „одлука о акредитацији“, онда би и негативни, тј. онај којим се одбија захтев странке требало да се зове „одлука којом се одбија захтев за акредитацију“, а не „решење о одбијању захтева“. Или обратно.

Као пример неких сличних поступака који су легислативно боље решени, може послужити поступак акредитације за који је надлежно Акредитационо тело Србије. Овај поступак је, слично као и поступак акредитације високошколских установа, усмерен на оцену квалитета и усклађености одређеног тела са српским, међународним и европским стандардима. У њему се, након обављеног поступка акредитације у којем је утврђено да подносилац захтева испуњава тражене услове, доноси одлука о акредитацији, а затим издаје сертификат о акредитацији. На ову одлуку, као и на све друге одлуке које доноси надлежни орган, може се поднети жалба у року од 15 дана од дана достављања одлуке.<sup>151</sup>

Слична је процедура прописана Законом о здравственој заштити код издавања одобрења (лиценце) за самосталан рад. Након што надлежна комора утврди да здравствени радник – подносилац захтева, испуњава услове у погледу стручне способности за самосталан рад у струци, директор коморе доноси решење и издаје лиценцу.<sup>152</sup>

Наведени примери указују на то да се оступања од правила општег управног поступка могу вршити *lex specialis* прописима, али не и у делу који се тиче императивних норми који се односе на најважнију фазу управног поступка, а то је доношење одлуке којом се решава о управној ствари. У прилог томе говори и одредба члана 3 ЗУП којом је прописано да одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују *неопходна одступања* од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом. Изостанак одлуке тј. решења о усвајању захтева странке у поступку

---

<sup>151</sup>Чл. 15 и 19 Закона о акредитацији, *Службени гласник Републике Србије* бр. 73/2010.

<sup>152</sup>Чл. 190 и 194 Закона о здравственој заштити, *Службени гласник Републике Србије* бр. 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон и 93/2014.

акредитације из одредби ЗОВО и Правилника нема карактер неопходног одступања јер се не може оправдати заштитом јавног интереса, ефикасношћу поступка или било којим другим оправданим разлогом, већ је резултат искључиво правне недоследности и неконзистентности одредаба којима је уређена ова управна ствар.

Још једна од специфичности решавања у управној ствари издавања акредитације високошколској установи јесте правна природа акта упозорења. По неким својим обележјима, акт упозорења наликује позиву на отклањање недостатака на начин како је овај дефинисан у ЗУП. Међутим, битна разлика је у томе што се овај акт доноси **након** упуштања у мериторно одлучивање о захтеву. Он се, у ствари, доноси након спроведеног поступка утврђивања испуњености услова тј. стандарда везаних за квалитет рада високошколске установе од стране рецензента и поткомисије. Одредба Правилника о стандардима и поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма прописује да КАПК може одложити доношење одлуке о захтеву за акредитацију тако што ће упутити високошколској установи акт упозорења којим се констатују недостаци у погледу испуњености услова, квалитета рада високошколске установе, односно студијског програма и оставити рок за отклањање наведених недостатака. О свему томе, КАПК доноси закључак. Обзиром да је реч о одлагању одлуке до отклањања недостатака у раду, може се претпоставити да је у питању закључак о налагању вршења одређених радњи, а у складу са чланом 211 став 2 ЗУП.

Као и у сваком управном поступку, недостаци у прописима и пракси долазе до изражаја приликом доношења негативне одлуке, тј. решења којим се одбија захтев странке. Законом је прописано право жалбе Националном савету у року од 30 дана од дана пријема решења о одбијању захтева. По овој жалби Национални савет одлучује у року од 90 дана од дана подношења жалбе, а његово решење је коначно, те против њега није дозвољена жалба већ је могуће водити управни спор.

Питање двостепености у решавању у управној ствари акредитације једно је од најспорнијих питања у вези са акредитацијом. Са једне стране начело двостепености у одлучивању које прописује ЗУП<sup>153</sup> и право на жалбу које проистиче из Устава

---

<sup>153</sup> Чл. 12 ЗУП.

Републике Србије<sup>154</sup> захтевају двостепеност у управним поступцима. Друго је питање колико то у овом случају утиче на самосталног првостепеног у решавању. Наиме, Национални савет је тело које формира (бира) Народна Скупштина Србије, а овај опет бира чланове КАПК, тако да се онекој независности у раду не може говорити са или без права на апелационо одлучивање.

Право на вођење управног спора против коначних одлука Националног савета уведено је тек 2014. године, док је пре тога било изричито прописано да се против ових аката не може водити управни спор. Влада Србије је покушала да на овај начин помири различите интересе и обезбеди управно-судску контролу коначних аката Националног савета. Тим више што разлог за искључење управног спора и раније није постојао и што могућност вођења управног спора постоји против другог, сличног управног акта – решења о одбијању захтева за акредитацију које се доноси у поступку акредитације (члан 41 став 13 ЗОВО).

Остављајући по страни ове домаће политичко-правне дилеме, међународно признање система осигурања квалитета у Србији, а тиме и признање КАПК као пуноправне чланице релевантних међународних асоцијација у области акредитације и осигурања квалитета пред ову институцију наметнуло је нека своја правила. Најважније правило за чланство у већини оваквих међународних тела јесте независност националног акредитационог тела/агенције/институције у доношењу одлука. Такав је услов пред КАПК поставила Европска асоцијација за осигурање квалитета у високом образовању (*European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)*) у којем КАПК има статус кандидата за чланство од 2010. године. Такође, ово је тело у новембру 2014. године на седници скупштине Европског регистра осигурања квалитета у високом образовању (*European Quality Assurance Register for Higher Education – EQAR*)<sup>155</sup> примљено у пуноправно чланство ове организације, што представља признање националном систему за обезбеђење квалитета у високом образовању. Важно је истаћи да је КАПК једина чланица овог регистра која припада држави која није чланица

---

<sup>154</sup> Чл. 36 ст. 2 Устава Републике Србије прописује да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

<sup>155</sup> КАПК је од новембра 2014. године уписана у регистар EQAR, <https://www.eqar.eu/> чиме је потврђено да је екстерном евалуацијом њеног рада од стране ENQA агенције потврђено да испуњава стандарде прописане *European Standard Guidelines (ESG)*). Овај упис важи до 31.12.2017. године када ће КАПК морати поново проћи поступак екстерне евалуације.

Европске уније. Стога ово чланство представља велики корак и успех Србије за равноправан статус са осталим државама у Европском простору високог образовања, али са друге стране намеће обавезу поштовања правила рада и стандарда који су прописани за чланство, на првом месту поменутог услова у вези са независношћу. У том смислу, одредбе које прописују право Националног савета да одлучује у другом степену при решавању у управној ствари акредитације не иде у прилог даљем развоју и унапређењу рада КАПК и његовом положају у поменутим организацијама.

Да Национални савет игра велику улогу у одлучивању у поступку акредитације, говоре и подаци о акредитацији 46 студијских програма на једној високошколској установи од којих је 36 одлука о акредитацији донела КАПК, а 10 Национални савет по жалбама подносиоца захтева.<sup>156</sup>

Осим наведених недостатака материјално-правног прописа који регулише решавање у овој управној ствари као и предочених слабости које је овај поступак показао у пракси, оно што је за њега карактеристично и што му највише замерају подносиоци захтева јесте нетранспарентност и неефикасност. Наиме, услед великог броја субјеката који обављају поједине процесне радње у поступку (Министарство, КАПК, поткомисија, рецензенти), поступак у великом броју случајева траје знатно дуже него што је то прописано важећим прописима, а при томе се подносиоцу захтева не оставља скоро никаква могућност да дође до информација у којој је фази решавања његов захтев и како може да заштити своја права укључујући и право на учешће у поступку у пуној мери. Известан степен опреза и дискреције је, приликом вођења оваквих поступака, свакако нужан, обзиром да се најчешће ради о великим интересима приватних субјеката те да исти често прибегавају различитим недозвољеним и полудозвољеним средствима утицаја на доносиоце одлуке. Пре свега, на надлежне органе и тела у поступку постоји утицај „одозго“, односно од стране органа који их бирају и којима су одговорни. Тако на пример, чланове Националног савета којих има 21 именује Народна Скупштина Републике Србије, а од укупног броја, њих 12 се бира из реда редовних професора...на предлог Конференције универзитета.<sup>157</sup> Имајући у виду да Конференцију универзитета чине сви акредитовани универзитети у Србији, то значи

---

<sup>156</sup>Подаци Комисије за акредитацију и проверу квалитета, [www.kapk.org](http://www.kapk.org), 07.05.2015, 11:12.

<sup>157</sup>Чл. 10 ст. 1 тач. 1 ЗОВО.

да је осам државних и осам приватних универзитета колико је акредитовано у првом кругу акредитације у Србији (до 2012. године), предлагало своје представнике у Национални савет. Дакле, приватни интереси су у Националном савету заступљени преко представника приватних универзитета, што не искључује да су ови исти интереси заступани и од стране других чланова Националног савета (из реда професора струковних студија, из реда оних које бира Влада Републике Србије и из реда студената).

Даље, Национални савет бира 17 чланова КАПК, од којих по три... на предлог (поново) Конференције универзитета,<sup>158</sup> а КАПК опет, именује поткомисије и на предлог поткомисије, рецензенте за анализу и оцену резултата самовредновања и оцењивања квалитета високошколске установе. Ситуација је јасна: рецензенти и поткомисија на којима је најтежи задатак, а то је непосредан увид у услове рада високошколске установе и оцена квалитета, тешко могу избећи утицај подносиоца захтева тј. високошколске установе, који ова врши путем својих „заступника“ у највишем законодавном телу Србије, затим у Националном савету и томе слично. Са једне стране, заштита легитимности и легалности поступка акредитације захтевала би пуну дискрецију приликом формирања поткомисија и именовања рецензената, све до тренутка када податак о њиховом именовању више није могуће држати у тајности, а то је већ тренутак непосредног увида у рад високошколске установе. Одговорност за обезбеђење законитости овог управног поступка лежи на КАПК али са друге стране, КАПК је одговоран и уколико поступак није транспарентан, те је због тога нужно направити компромис између начела транспарентности и начела законитости на начин да свако од ових начела буде поштовано али не на штету оног другог. Управо то је и најтежи задатак у поступку акредитације. Зато као предуслов за овакво нешто мора постојати политичка воља и свест о обавези заштите јавног интереса.

---

<sup>158</sup>Чл.13 ст. 2 и 3 ЗОВО.

## 2.5. Акредитација студијског програма

У одељку у којем је разматран поступак почетне акредитације и издавања дозволе за рад високошколској установи констатовано је да се поступак почетне акредитације студијских програма обавља у складу са истим Правилником и стандардима као и акредитација студијских програма. Решавање у управној ствари акредитације високошколске установе обавља се на исти начин и према истим прописима као и решавање у управној ствари акредитације студијских програма. Једина разлика јесте у стандардима – за студијске програме важе, донекле, специфични стандарди.

У међународним академским круговима и на званичним састанцима држава потписница Болоњске декларације, све чешће се говори о укидању институционалне акредитације (акредитације високошколске установе) јер се стандарди и критеријуми који су специфични за ову врсту акредитације могу уградити или придодати већ постојећим стандардима за акредитацију студијских програма, те се тако уместо два управна поступка може водити један управни поступак у којем би се разматрала испуњеност свих стандарда. Овакво решење има и своје логичко упориште: сви стандарди, наиме, који се односе на високошколску установу (као што су на пример, потребан број наставника, опреме, простора и библиотеке), односе се истовремено и на студијски програм јер високошколску установу чине студијски програми организовани по унутрашњим организационим јединицама (факултетима, академијама и сл.). Они су њена садржина и суштина. Такође, овакво мишљење се већ неколико година промовише на међународним скуповима посвећеним реформи високог образовања у Европи.

Но, докле год су важећим прописима ова два поступка одвојени, дотле се морају посматрати као две, блиске и нераскидиво повезане управне ствари. Овде ћемо се задржати на неким од, искуствено највећих проблема који се јављају у поступку акредитације студијских програма. Још је Зоран Томић у већ поменутом раду на тему критике тада новог предлога Закона о високом образовању из 2005. године, приметио да прописивање потребног броја наставника представља ствар дискреционе оцене

конкретне високошколске установе, што у пракси може довести до формирања, малтене фиктивних факултета са само неколицином запослених, те до апсурдног „кружења“ већег броја наставника између више таквих, називи високошколских кућа.<sup>159</sup>

Управо то се и десило. Истина, одредбама ЗОВО прописано је да, ради спречавања сукоба интереса, наставник, односно сарадник високошколске установе може закључити уговор којим се радно ангажује на другој високошколској установи само уз претходно одобрење стручног органа високошколске установе у оквиру које има заснован радни однос. Међутим, у пракси се ова одредба не поштује или се изиграва на разне начине.

Постојање или непостојање одређених чињеница утврђује се доказима или доказним средствима. ЗУП не даје дефиницију доказа. Али у правној теорији је заузето јединствено становиште, да се као доказна средства сматрају она средства која код службеног лица, које води поступак, стварају убеђење да је чињенично стање за поједини случај утврђено истинито. У формирању таквог уверења службено лице се руководи начелом материјалне истине, које подразумева да се уверење службеног лица о чињеничном стању, на основу којег се одлучује о одређеном праву, подударно са чињеницама које су се десиле у животу.<sup>160</sup>

Већ је поменут проблем „двојних радних књижица“ и случајеви злоупотребе могућности запослења на територији две или више држава у окружењу, те проблем наставника који „круже“ по високошколским установама и изнајмљују своје име и референце за потребе акредитације. Имајући у виду да се акредитација најчешће обавља у периоду од 5 година, након окончања поступка акредитације, а до нове акредитације, они могу променити и по неколико високошколских установа и на свакој остварити значајну финансијску добит, како би их високошколска установа у поступку утврђивања испуњености услова за акредитацију приказала у укупном броју стално запослених наставника. Отуда се поставља питање: на који начин надлежни орган у поступку акредитације може утврдити истинитост података тј. стварно стање? Чак и уколико би се, на пример, прописала обавеза високошколске установе да са наставницима закључи уговор на временски период на који су изабрани у звање и тада не постоји законски

---

<sup>159</sup>З.Томић, *Ibid.*, 26.

<sup>160</sup> П.Вукашиновић, И.Шолтез, *Ibid.*, 157.

механизам да се запослени, тј. наставник спречи да раскине радни однос након акредитације.<sup>161</sup> Одговор на постављено питање тешко је изнаћи јер је у овом случају „чињенично стање“ промењива категорија која је могла постојати у време акредитације, а одмах потом се променити.

Осим случајева када је високошколска установа упозната са више радних односа које заснива њихов запослени, у пракси су се јављали и бројни случајеви када високошколска установа не зна да наставник који је код ње запослен ради и на другим високошколским установама нити је то дозвољено актима установе. У том случају, установа ненамерно доставља неистините податке о запосленима ради уписа у регистре које води Министарство, због чега је и евиденција о томе прилично непоуздана и не може пружити истините податке о расположивости наставног кадра у Србији. У овом би случају надлежни орган, у складу са начелом материјалне истине, требао сам проценити истинитост достављених података и у случају сумње (нпр. упоређивањем са подацима које су достављале друге странке те честим понављањем имена истих наставника на различитим високошколским установама) спровести додатне активности ради утврђивања чињеничног стања.

Постоје и бројни примери преоптерећености наставника часовима наставе. Наиме, стандардом број 6 прописано је да високошколска установа мора имати довољан број наставника да покрије укупан број часова који реализује, али да при томе наставник остварује 180 часова активне наставе (предавања, вежбе, консултације,

---

<sup>161</sup> Бројни су примери манипулације у погледу испуњености услова за акредитацију којима су склони подносиоци захтева о чему сведоче и новински чланци у којима се цитирају изјаве чланова КАПК-а о злоупотребама у поступку акредитације. Тако је на пример, неколико чланова КАПК-а у изјави за дневне новине “Блиц”, 2008. године изјавило да стално наилазе на иста имена предавача на свим факултетима; један професор предаје на пет-шест факултета, па се тако дешава да чим њихов матични факултет добије дозволу за акредитацију, они се преселе у другу устанovu која тек треба да се акредитује. Затим су поменули проблем фалсификовања радних књижица. Поменут је пример професора који је добио сагласност свог матичног, државног факултета да предаје на другом, приватном факултету 12 часова недељно, иако је то наставни максимум што значи да он на свом матичном факултету не држи наставу. Истакли су и проблем са годиштем професора, односно са наставницима који су одавно испунили услове за пензију (нпр. наставник који је 1931. годиште), а потом и проблем недостатка компетенција, па тако доктор наука у машинству, који има објављене радове у одржавању моторних возила предаје маркетинг. Чланови КАПК посебно истичу да ово нису само проблеми приватних високошколских установа, већ и државних где се не води довољно рачуна о компетенцијама наставника. Тако рецимо, на универзитетима постоје наставници који никада нису публиковали радове у светски признатим часописима. По стандардима, они не могу да буду ментори на докторским дисертацијама али ипак то јесу. На крају, има високошколских установа на којима раде наставници који ни у домаћим часописима нису публиковали ниједан рад (Преузето са веб портала дневног часописа “Блиц”, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/67800/Nastava-u-ciglanu-citaonica-u-bifeu/print>, 05.08.2015, 21:13.)



практичан и теренски рад) годишње, односно 6 часова недељно. Такође је прописано да ангажовање наставника не може бити веће од 12 часова активне nastave недељно. У пракси је овај број часова знатно већи. Приликом акредитације студијских програма, високошколска установа не приказује тачан податак о оптерећености наставника, односно приказује другог наставника као „одговорног“ за одређени предмет, а реално наставу на том предмету покрива неко од малобројних наставника са којима високошколска установа располаже. Тако се дешава да наставник уместо максималних 12 држи и по 20 часова nastave седмично.<sup>162</sup>

Осим наведеног, надлежни органи се у поступку акредитације студијских програма сусрећу са проблемом старости наставног кадра. Наиме, одредбом члана 78 Закона о високом образовању прописано је да наставнику престаје радни однос на крају школске године у којој је навршио 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, да наставнику у звању ванредног или редовног професора, односно професора струковних студија може бити продужен радни однос до три школске године, под условима и на начин предвиђен статутом универзитета, односно друге самосталне високошколске установе, да наставник коме је престао радни однос због одласка у пензију задржава звање које је имао у тренутку пензионисања, да исти наставник може задржати преузете обавезе на мастер академским и докторским студијама као ментор или члан комисија у поступку израде и одбране завршних радова, односно дисертација на тим студијама, најдуже још две школске године, те да, на основу одлуке одговарајућег стручног органа, наставник може изводити све облике nastave на мастер академским и докторским студијама и бити члан комисија у поступку израде и одбране завршних радова, односно дисертација на тим студијама, најдуже још две школске године.

Наведена одредба представља компромис извршне и законодавне власти са представницима академске заједнице којима не иде у прилог снижавања старосне границе за одлазак у пензију. Мењана је 2010. године у правцу продужетка радног

---

<sup>162</sup>Познати су случајеви из окружења где је надлежни орган приликом вршења управног надзора над радом високошколске установе утврдио да су поједини наставници распоређени на чак 73 предмета, а било је и наставника који су истовремено имали заснована три радна односа – два у Републици Хрватској и један на у Брчко дистрикту БиХ и то на месту декана факултета. Такав је случај Европског универзитета у Брчко дистрикту БиХ, због чега је овој установи забрањен рад решењем надлежног органа управе. Предмет се тренутно налази у фази извршења судске пресуде по којој надлежни орган треба поновити поступак управног надзора.

односа наставника који је испунио услове за пензију (са две на три године) осим ако је у звању доцента. Оваква пракса није уобичајена у свим земљама потписницама Болоњске декларације. Тако на пример, у Енглеској и Ирској које су међу првима потписале Болоњску декларацију и реформисале систем високог образовања, горња граница за одлазак у пензију је 65 година без могућности продужетка радног односа. Но, имајући у виду политичке прилике у Србији и утицај који поједини академици имају у највишем законодавном телу ове државе, овако висока старосна граница, односно прилично либералне могућности продужетка радног односа од стране високошколске установе био је очекиван.

Оно што је међутим, произашло као последица ове одредбе јесте велики број наставника којима је, на основу горе цитиране одредбе члана 78 став 2 и 5 продужаван радни однос или су ангажовани на настави на мастер академским и докторским студијама. Временом је њихов број знатно премашио број осталих наставника те се стандард у погледу потребног броја наставника за потребе акредитације свео на умешност високошколске установе у комбиновању ове групе наставника са осталима и њиховом стратешком распоређивању по појединим студијским програмима из једног јединог разлога – да би се задовољио прописани стандард. У стварности, већина тих наставника нису психофизички ни способни за активно учешће у наставном процесу (обзиром на њихове године живота) јер не знају користити савремене наставне методе и технике нити су у могућности испратити велики број часова наставе којим су оптерећени.

У области акредитације студијских програма треба поменути и проблем недостатка компетенција наставника који изводе наставу на предметима у оквиру студијског програма тј. недостатка референци које се тичу научно-истраживачког рада, објављених радова и публикација. Обзиром да је овде већ реч о посебном управном поступку избора у наставничка звања, о томе ће бити више речи у одељку који се бави искључиво овом управном ствари.

На крају, питање правног дејства, односно обавезности уверења о акредитацији заслужује посебну пажњу. Већ је речено да поступак акредитације траје одређено време и да се након његовог завршетка доноси одлука о акредитацији тј. издаје уверење о акредитацији. Ова одлука не може имати ретроактивно правно дејство, тј. важи од

тренутка њене коначности (иако закон против позитивне одлуке није прописао могућност правног средства, мишљења смо да се сходном применом правила општег управног поступка правна заштита може остварити подношењем жалбе Националном савету, а потом и тужбе у управном спору). Стога је јавни конкурс за упис студената на студијски програм који је у поступку акредитације незаконит јер високошколска установа у том тренутку не зна какав ће бити исход поступка акредитације, а чак и да зна, мора сачекати да јој се о томе изда управни акт. Такође, такав би упис студената пре добијања акредитације студијског програма био незаконит, а дипломе и додаци дипломи издати студентима ништави.<sup>163</sup>

Иако је Закон веома јасан када су у питању императивне одредбе о извођењу студијских програма и о обавезности акредитације, у пракси се дешава да високошколске установе уписују студенте на неакредитоване студијске програме, а да за то не сносе никакве последице, о чему је већ било речи у овом истраживању. Најчешће, последице сносе корисници њихових услуга, односно студенти. Оваквим поступањем поједине високошколске установе и органи државне управе који су одговорни за вршење управног и инспекцијског надзора над њиховим радом, угрожавају правну сигурност у држави, грубо крше људска права и доводе у питање смисао поступка акредитације који јесте формална одлука о томе да одређена установа или студијски програм испуњавају законом прописан минимум стандарда квалитета.

## **2.6. Признавање стране високошколске исправе у сврху запошљавања**

Признавање стране високошколске исправе у сврху запошљавања је посебан управни поступак у којем се подносиоцу захтева, тј. имаоцу исправе утврђује право на запошљавање у Републици Србији. Састоји се од неколико фаза, а најважнија фаза јесте вредновање страног студијског програма које се обавља пре доношења решења о признавању.

---

<sup>163</sup>Чл. 101 ст. 1 тач. 1 ЗОВО којим је прописано да се исте оглашавају ништавим ако их је издала неовлашћена организација.

Непосредно пре окончања овог истраживања, дошло је до крупних законодавних промена при решавању у овој управној ствари. Наиме, ЗОВО<sup>164</sup> је прописао да признавање стране високошколске исправе у сврху запошљавања и у сврху наставка образовања врше самосталне високошколске установе, на начин и по поступку прописаним општим актом те установе. Такође, од признавања нису биле изузете исправе стечене у Државној заједници Србија и Црна Гора – до 16.06.2006. године као ни исправе стечене у Републици Српској (бар не формално, законски док су се у пракси ипак признавале аутоматски, тј. без спроведене процедуре признавања, а на основу Споразума о узајамном признавању докумената и регулисању статусних питања ученика и студената). На крају, вредновање страног студијског програма вршио је надлежни орган високошколске установе, на основу података које прибавља Министарство, а у поступку признавања ради запошљавања имаоцу стране високошколске исправе утврђивала се врста и ниво студија, као и стручни, академски, односно научни назив.

Прелазним и завршним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању из 2014. године<sup>165</sup> прописана је обавеза Владе Србије да, у року од шест месеци од дана доношења овог закона, донесе акт којим ће на посебан начин уредити признавање високошколских исправа и вредновање студијских програма универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који обављају делатност у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација. Такође је прописана обавеза Националног савета да у истом року прошири листу академских и научних назива и утврди називе квалификација за признате стране високошколске исправе са посебном ознаком, на основу образовно-научних поља, односно образовно уметничких поља: природно-математичке науке, друштвено-хуманистичке науке, медицинске науке, техничко-технолошке науке, уметност. Утврђен је прелазни рок од 90 дана за завршетак започетих поступака признавања страних високошколских исправа по одредбама ранијег закона уз напомену да у супротном подносилац захтева има право да тражи примену овог закона. На крају, прописана је обавеза Министарства да у року од шест месеци образује ENIC/NARIC центар и наведено је да ће, до почетка

---

<sup>164</sup>ЗОВО, *Службени гласник Републике Србије* бр. 76/2005 – основни текст.

<sup>165</sup>Чл. 36, 38, 40 и 41 Закона о изменама и допунама ЗОВО, *Службени гласник Републике Србије* бр. 99/2014.

рада ENIC/NARIC центра, поступак професионалног признавања спроводити високошколска установа сходном применом одредаба овог закона. У вези са овим последњим, намећу се два питања: прво, овај центар је и пре постојао у оквиру Министарства и иступао под тим називом у међународној ENIC/NARIC мрежи, само што његова улога није била да врши професионално признавање већ само да даје информације странама са законитим интересом, па се намеће дилема зашто се овде поново „образује“ и друго, да ли је уопште изводљиво да високошколска установа, до почетка рада овог центра, сходном применом закона, предложи од, захтева од или замоли министра да овај формира комисију која ће извршити прво вредновање страног студијског програма, уз претпоставку да је Конференција универзитета Србије образовала листу експерата са које ће се именовати чланови Комисије? Ако није, ко ће формирати ту комисију и од којих лица ће бити састављена? Ко ће је платити? Низ оваквих и сличних питања може се свести на једно - да ли је уопште могућа сходна примена закона у овом случају или није? Ако је законодавац имао намеру спречити постојање „правног вакуума“ до почетка рада ENIC центра, онда би било целисходније да је у закону навео да се до тада поступак има спроводити према раније важећим одредбама, а не „сходном применом закона“.

У Србији се признавање страних високошколских диплома спроводи на основу следећих законских прописа: међународних споразума, мултилатералних и билатералних споразума о узајамном признавању сведочанства и диплома, ЗОВО, ЗУП и подзаконских аката Министарства и високошколских установа. Важно је напоменути да, према Уставу Србије, ратификовани међународни уговори имају већу правну снагу од закона и других општих аката.<sup>166</sup> Тако сва законска решења о признавању страних диплома морају бити у складу с међународним споразумима које је Србија у овој области ратификовала, чиме је успостављена хијерархија међу правним актима.<sup>167</sup>

Србија је страна уговорница четири мултилатералне конвенције које регулишу признавање страних високошколских диплома међу државама уговорницама: Лисабонске конвенције (1997), Конвенције о признавању студија, диплома и звања у области високог образовања у државама које припадају европском региону (1979),

---

<sup>166</sup>Чл. 194 ст.5 Устава Србије.

<sup>167</sup>М. Бабин, Х. Хиршенберг, Т.Папић, *Признавање страних високошколских диплома у Србији*, Група за развојне политике, Београд 2012, 26-27.

Конвенције о признавању високошколских студија, диплома и степена у медитеранским арапским и европским државама (1976) и Регионалне конвенције о признавању високошколских студија, диплома и степена у Латинској Америци и Карибима (1974). Као и Лисабонска конвенција, и све три поменуте конвенције као сврху признања страних диплома предвиђају наставак школовања и запошљавање. Што се тиче обавеза које се односе на признавање ради запошљавања, оне и налажу исто поступање државама, тј. усвајање неопходних мера за спровођење поступка признавања. Из овога се може закључити да Лисабонска конвенција *in favorem* и прецизније регулише могућност признања стране дипломе од друге три мултилатералне конвенције које обавезују Србију... Наиме, Лисабонска конвенција дозвољава да се признавање одбије само ако постоје суштинске разлике између стечене и тражене квалификације, док остале конвенције обавезују само на предузимање мера у правцу олакшавања признавања страних диплома.<sup>168</sup>

Поред наведених мултилатералних, Србија има потписане и билатералне споразуме о узајамном признавању са Републиком Српском, Алжиром, Бугарском, Италијом и Либијом. Обавеза узајамног признавања страних високошколских диплома са Републиком Српском унешена је у Закон о високом образовању тек 2014. године, чиме је отклоњен пропуст јер овај споразум након потписивања 2005. године није био ратификован од стране законодавног тела Србије нити објављен у Службеном гласнику Републике Србије.

За решавање у овој управној ствари од великог значаја су наведени документи међународног карактера јер је сврха управног поступка признавања страних високошколских диплома управо повећање мобилности између држава и међусобно препознавање квалификација. Стога је њихово доследно поштовање од стране свих потписница, приликом решавања у управној ствари признавање диплома, предуслов за постизање њихове сврхе.

Србија је Лисабонску конвенцију потписала још 2004. године те је било за очекивати да ће успоставити националног ENIC центра за признавање бити завршена одмах по усвајању ЗОВО из 2005. године. Овај је закон по први пут увео поступак формалног признавања и вредновања стране високошколске квалификације, уместо

---

<sup>168</sup>М. Бабин, *et al., Ibid.*, 29.

дотадашње нострификације која је подразумевала инсистирање на потпуној или већинској истоветности наставних планова и програма по којима је стечена страна високошколска квалификација и исте такве квалификације у земљи признавања. То је истовремено значило да се страна високошколска квалификација не може признати уколико у земљи признавања не постоји иста таква квалификација, што је често водило ка негативном исходу поступка признавања. Стога је закон из 2005. године представљао револуционаран позитиван помак у правцу олакшавања међусобног признавања диплома.

Но, упркос намери законодавца да се ситуација у овој области што пре доведе у складу са међународним стандардима, формално признавање страних високошколских квалификација се још дуго после усвајања ЗОВО није успоставило у пракси. Проблем су представљале његове одредбе које нису на прецизан и јасан начин дефинисале улогу ENIC центра. У ствари, основни текст закона није ни помињао центар под овим називом већ је прописивао само улогу Министарства у прибављању информација потребних у поступку вредновања страног студијског програма. Тако је канцеларија (тачније један службеник) задужен за послове ENIC центра годинама служио као „скретничар“ односно прослеђивао информације у и ван Србије о домаћем високошколском систему и о страним високошколским системима и установама за потребе признавања које су обављале домаће високошколске установе. Овај је проблем превазиђен у октобру 2016. године, успоставом ENIC центра као посебне организационе јединице Министарства са пет запослених службеника.<sup>169</sup>

Други проблем који је донедавно био присутан јесте непрецизност закона у делу који се односио на разлике између две управне ствари – признавање у сврху запошљавања (професионално признавање) и признавање у сврху наставка образовања (академско признавање). Примењујући законске одредбе ни високошколске установе

---

<sup>169</sup>Иначе, сам назив ENIC/NARIC центар који је прописан Законом о високом образовању није најадекватнији. Наиме, он представља скраћеницу за мрежу информационих центара у земљама потписницама Лисабонске конвенције, али се у конкретној земљи он, за потребе међународног коришћења, означава само скраћеницом ENIC (European Network Information Center) или NARIC (National Recognition and Information Center), а у зависности од тога да ли је реч о држави чланици Европске уније (оне користе скраћеницу NARIC) или не (у земљама које нису чланице ЕУ користи се скраћеница ENIC). За потребе пуне операционализације ENIC/NARIC центра, Србија је у јулу 2015. године на Четвртој министарској конференцији земаља Западног Балкана затражила финансијску помоћ Европске уније да, путем пројеката, омогући активно укључивање овог центра у све активности ENIC/NARIC мреже.

нису направиле разлику у ова два управна поступка, па су о две различите врсте признавања одлучивале у истом или скоро истом управном поступку и по истим општим актима, што је супротно основним принципима Лисабонске конвенције.<sup>170</sup> Тако је Универзитет у Београду је 2006. године донео јединствени Правилник о признавању страних високошколских исправа<sup>171</sup> којим су регулисане обе врсте признавања. Правилник такође, утврђује да се у поступку признавања утврђује право на наставак започетог високог образовања, врста и ниво студија и стручни академски или научни назив. Њиме су, дакле су обухваћена оба управна поступка: професионално и академско признавање. Њиме је такође, прописано да се доношење одлуке условљава полагањем додатних испита што је карактеристично за академско признавање, осим када је реч о „регулисаним професијама“. Универзитет је 2010. године донео и други општи акт – Правилник о признавању страних високошколских исправа ради наставка образовања<sup>172</sup> који се односи само на академско признавање и који је у прелазним и завршним одредбама прописао да, ступањем на снагу овог правилника, престају да важе одредбе Правилника из 2006. године које се односе на признавање у сврху наставка образовања, а започети поступци имају се завршити по одредбама ранијег правилника у року од шест месеци од ступања на снагу новог. Формалноправно, ово је у реду, када се ближе погледају одредбе Правилника из 2006. године, може се увидети да се тешко могу раздвојити оне одредбе које се односе само на академско признавање. Године 2014. донесен је и трећи акт, Правилник о изменама и допунама Правилника о признавању страних високошколских исправа ради наставка образовања који дефинише поступак признавања исправа издатих од стране универзитета са територије Аутономне Покрајине Косово и Метохија који не обављају делатност по прописима Републике Србије, ради запошљавања, с тим што се тај поступак у највећем делу води у складу са Правилником из 2006. године. На крају, у децембру 2015. године донешен је четврти акт – Правилник о вредновању страних студијских програма и признавању страних

---

<sup>170</sup> Са изузетком неколико високошколских установа које су ова два поступка раздвојиле.

<sup>171</sup> Гласник Универзитета у Београду бр. 129/06 и 145/08, <http://www.bg.ac.rs/sr/studije/str-isprave.php>, 10.05.2015, 14:14.

<sup>172</sup> Правилник о признавању страних високошколских исправа ради наставка образовања, <http://www.bg.ac.rs/sr/studije/str-isprave.php>, 10.05.2015, 12:01.



високошколских исправа ради наставка образовања<sup>173</sup> којим се утврђује начин и поступак вредновања страних студијских програма и начин и поступак признавања страних високошколских исправа ради наставка образовања на Универзитету у Београду и факултетима у његовом саставу, начин и поступак вредновања страних студијских програма и признавања ради остваривања права на стручно усавршавање – здравствену специјализацију и ужу специјализацију и начин и поступак вредновања студијских програма, као и начин и поступак признавања високошколских исправа издатих од стране универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који обављају делатност у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација. Ступањем на снагу овог правилника престали су да важе Правилник из 2006. и Правилник из 2010. и 2014. године.

Доношењем три општа акта којима се регулишу две различите управне ствари и то на начин да се сваким наредним мењају и допуњавају поједине одредбе раније донесеног, све до доношења новог Правилника који је ступио на снагу 2016. године, настала је конфузија у прописима која је унела још већу правну несигурност у ионако неадекватно регулисану област. Исправно би било донети два акта којима се уређује решавање у овим управним стварима - одвојено. А потом и код измена, не мењати их једним општим актом који се односи на обе управне ствари иако су већ претходно одвојене изменама и допунама, већ са два посебна општа акта.

Обзиром на временски период и узорак који обухвата ово истраживање, анализа ће обухватити поступке професионалног признавања спроведене према Правилнику Универзитета у Београду из 2006. године тј. период када су обе врсте признавања, пре оснивања ENIC центра<sup>174</sup> вршиле високошколске установе.

Уколико кренемо од нових законских одредби (тренутно важећих) ка унатраг, можемо приметити да је новина у садржини решења које се доноси у поступку признавања у сврху запошљавања: решење треба да садржи назив, врсту, ниво и трајање (обим) студијског програма, односно квалификације, који је наведен у страниј високошколској исправи – на изворном језику *ина српском језику* и научну, уметничку односно стручну област у оквиру које је остварен студијски програм. Но, шта уколико у

---

<sup>173</sup> Правилник о вредновању страних студијских програма и признавању страних високошколских исправа ради наставка образовања, <http://bg.ac.rs/sr/studije/str-isprave.php>, 01.02. 2016, 08.30.

<sup>174</sup> ENIC центар је почео са радом у октобру 2016. године.

српском језику не постоји назив који одговара страном називу квалификације? Да ли ће, у том случају, за странку наступити исте последице као у случају нострификације тј. њен захтев ће бити одбијен јер у домаћем високообразовном систему нема одговарајуће квалификације? Ово је изузетно „клизав“ терен и може донети исто онолико штете колико и користи странкама. Јасно је да је законодавац имао намеру помоћи лицима са страним квалификацијама да приступе тржишту рада путем јавних конкурса, но можда је могао у одредбу додати реч „у правилу“ која би остављала могућност изузетка, што би омогућавало надлежном органу да српски назив за квалификацију унесе у диспозитив решења о признавању онда када је то могуће.<sup>175</sup>

Императивним прописивањем обавезе утврђивања назива квалификације на српском језику поново долазимо у парадоксалну ситуацију да се, оно што Лисабонска конвенција назива „битном разликом која спречава признавање“, лако оправда и подведе под немогућност остваривања овог законског услова. Са друге стране, пракса у суседним земљама је показала да навођење искључиво страног назива квалификације ствара имаоцима страних високошколских квалификација велике проблеме приликом тражења запослења у земљи признавања, јер је таква квалификација напосто непрепознатљива на домаћем тржишту рада, упркос њеном прецизном вредновању. Најбоље решење би било дакле, *оставити могућност* навођења назива на српском језику али не увек и не обавезно.

Новост је и одредба у Закону која прописује проширивање листе стручних, академских и научних назива из члана 11 став 1 тачка 14 Закона са називима квалификација за признате стране високошколске исправе, са посебном ознаком. Рецимо, поред назива који се стичу у Србији стајаће нпр. „дипломирани киропрактичар“ са ознаком научног поља за ову квалификацију која је призната ради запошљавања у Србији. Ово би требало да служи лакшем коришћењу страних квалификација приликом уписа занимања у радну књижицу или пријаве на конкурсе за

---

<sup>175</sup>На примеру квалификације *Master of Business Administration* карактеристичне за англосаксонске високообразовне системе може се јасно увидети проблем проналаска адекватног назива квалификације на српском језику. У домаћем високошколском систему идентична квалификација би носила назив Мастер пословне администрације но, иста не постоји у важећим прописима. Према исходима учења, најближа квалификација била би Мастер економије, смер пословна економија али то није оно што је ималац квалификације студирао у иностранству. На крају крајева, управо чињеница да све врсте и нивои студија не постоје у Србији представља један од разлога зашто неки од грађана Србије одлуче студирати у иностранству.

запослење. Уз пуно уважавање добре намере законодавца да побољша ситуацију у овој области, чини се да би било боље ускладити прописе из области рада и запошљавања са европским па укинути радне књижице које нико у Европи не користи те ускладити прописе о елементима јавних конкурса за запослење са одредбама прописа из области образовања. Ту су и технички проблеми који се могу појавити приликом реализације прописа у пракси као што је временски период између признавања и допуне Листе звања за које време странка неће моћи користити своју квалификацију у Србији.

Осим наведене, ЗОВО уводи још једну новину која такође може бити проблематична. У одредби која се односи на вредновање страног студијског програма, ЗОВО је додао да се вредновање врши без разматрања формалних обележја и структуре студијског програма. Шта су то формална обележја студијског програма? Иако није непосредно дефинисано законом, чини се да је то управо оно што представља опис програма или основне податке о програму, на начин како су исти дефинисани чланом 28 Закона, а то су назив и циљеви, врста студија и исход процеса учења, стручни, академски, односно научни назив, услов за упис на програм, бодовна вредност предмета и други елементи побројани у овом члану. Дакле, управо они елементи који се узимају у обзир приликом вредновања студијског програма. Ако је законодавац хтео рећи да надлежно тело или орган који врши признавање тј. вредновање у поступку признавања не би требао да улази у детаљну садржину студијског програма у смислу назива модула/предмета, њихове садржине (број часова, распоред наставе, наставне јединице), укупног броја наставних предмета у програму и слично, онда је то требало другачије дефинисати, јер то нису формална обележја студијског програма.

Вратимо се ипак професионалном признавању страних високошколских исправа за које су до пре неколико месеци биле надлежне високошколске установе. Према Правилнику о признавању страних високошколских исправа Универзитета у Београду, поступак покреће странка подношењем захтева (са уплатницом и прописаном документацијом) факултету. Документација се подноси у три примерка, укључујући и наставни план и програм објављен од стране високошколске установе, што странку излаже додатним трошковима овере фотокопија за све чланове комисије која ће вршити вредновање. Ово је масовна појава у државама окружења иако је апсолутно неприхватљива јер нема никакво реално оправдање. Орган који заприма документацију

дужан је утврдити да ли је захтев уредан или не и у том случају поступити у складу са ЗУП. Он сам, такође, може копирати документацију у довољном броју примерака, након што утврди веродостојност оригинала или оверених копија. Оваква пракса излаже странку непотребним трошковима.<sup>176</sup>

Даље, Правилником је, као што је већ наведено, прописано достављање наставног плана и програма студија. Иако у истом члану није изричито наведено да се овај документ преводи на српски језик, таква обавеза за странку произилази из одредбе члана 4 Правилника којом је прописано да се у поступку признавања узима у обзир наставни план и програм јер у том случају наравно, мора бити реч о документу са преводом (не може се узимати у обзир документ чија је садржина неразумљива тј. није на језику који је у службеној употреби у Србији). Дакле, странка мора превести цео наставни план и програм код овереног судског тумача, што је супротно Препорукама о критеријумима и процедурама за вредновање страних високошколских квалификација, пратећем акту Лисабонске конвенције, којима је прописано да у случају захтева за превођењем треба да се размотри да ли они могу да се ограниче на кључне документе те да на пример, не мора бити нужно за подносиоца да преда детаљан превод програма студија.<sup>177</sup> Разлози посебног издвајања овог документа, тј. доказа из остале документације у поступку леже у његовој обимности; најчешће се ради о неколико десетина страница писаног текста чије превођење подносиоца излаже великим трошковима, а са друге стране не доприноси доношењу одлуке јер су све информације које садржи наставни план и програм већ садржане у додатку дипломи. Изузетак би се могао прихватити само у случајевима када странци, према правилима система образовања у којем је студирала, није издат додаток дипломи, али и тада не би требало захтевати превођење целог наставног плана и програма већ само оних делова који су релевантни за вредновање стране високошколске квалификације (назив, трајање, услови

---

<sup>176</sup> Изменама из 2010. године, ова је одредба замењена другом која се односи само на поступак академског признавања, а које знатно поједностављује процедуру и број докумената које треба поднети, стога се оправдано намеће дилема зашто је за професионално признавање потребно више докумената и наставни план и програм док за академско није, а требало би бити обрнуто јер се у поступку признавања у сврху наставка студија треба утврдити право на наставак студија и колико од онога што је подносилац већ „прошао“ на студију може да се призна.

<sup>177</sup> Препоруке о критеријумима и процедурама за вредновање страних високошколских квалификација, Рига 2001, [http://www.cip.gov.ba/images/pdf/Lisabonska/srb/obrazlozenje\\_riga2001\\_sr.pdf](http://www.cip.gov.ba/images/pdf/Lisabonska/srb/obrazlozenje_riga2001_sr.pdf), 11.05.2015.

за упис, називи модула/предмета, исходи учења, права у погледу запошљавања, број бодова или часова наставе исл.).

Сам поступак у којем се решава о овој управној ствари на начин како је прописан Правилником застарео је, компликован и нетранспарентан. Странка подноси два примерка захтева са документацијом иако то изискује додатне трошкове за њу, док факултет може најчешће бесплатно, у својим просторијама да фотокопира документацију. Факултет даље, доставља универзитету захтев странке са уплатницом (одредба каже „по службеној дужности“...обзиром да је у питању управни поступак који се покреће по захтеву странке због чега ова напомена није нужна). Чланове комисије именује ректор на предлог Већа групација факултета (странка би, претпостављамо, требала да зна шта је то), а председник комисије је проректор којег ректор овласти. Сам поступак признавања обавља се на факултету, тј. универзитет враћа на факултет сву документацију и поступак се даље одвија у складу са општим актом факултета, а странка остаје препуштена сама себи да се даље снађе и пронађе која су то акта факултета и каква је њихова садржина. Рокови за решавање нигде се не помињу што представља озбиљан недостатак овог акта. По завршеном поступку, Веће факултета доноси предлог одлуке о признавању и упућује га комисији универзитета на одлучивање. Дакле, у поступак се укључује и Наставно-научно веће које сада опет, враћа предмет универзитету.

Због несистематичности одредби Правилника, да би утврдила који органи учествују у поступку и ко на крају доноси одлуку о признавања, странка би требала Правилник читати унатраг, од последњег ка првом члану. При томе, опет не би знала који је временски рок за поједине процесне радње и за решавање о њеном захтеву.

Правилником је прописана и могућност да се факултет огласи ненадлежним, што није спорно, уколико се то не ради у већ поодмаклој фази поступка, када је захтев странке два пута „прошетао“ од факултета на универзитет. Тачно је да орган који решава у поступку пази на своју стварну и месну надлежност у току целог поступка.<sup>178</sup> Но, имајући у виду да су околности и чињенице које су од значаја за утврђивање надлежности у поступку признавања исте на почетку, тј. приликом подношења захтева па све до достављања Наставно-научном већу факултета на вредновање, факултет се

---

<sup>178</sup>Чл. 24 ст. 1 ЗУП.

морао изјаснити о својој надлежности већ у тренутку пријема захтева странке, а не након што је захтев упутио универзитету, универзитет формирао комисију, па вратио захтев факултету, након чега се састало Наставно-научно веће да о томе расправља. Одредбом члана 56 став 3 и 4 Закона о општем управном поступку прописано је да, ако орган није надлежан за пријем поднеска, службено лице тог органа упозориће на то подносиоца и упутити га органу надлежном за пријем. Ако подносилац и поред тога захтева да се његов поднесак прими, службено лице је дужно да прими такав поднесак. Ако орган нађе да није надлежан за рад по таквом поднеску, донеће закључак којим ће одбацити поднесак због ненадлежности. Дакле, примена ове одредбе долази у обзир већ на самом почетку поступка признавања. Овако је странка изгубила драгоцену време (најчешће неколико месеци), а да још није утврђено ни који је факултет/академија надлежна за решавање.

Још једно од битних питања јесте како се одређује надлежни орган у случају мултидисциплинарних, трансдисциплинарних и интердисциплинарних студијских програма који су претходили стицању стране високошколске исправе? У овом случају не може бити надлежан један факултет већ више њих или се надлежност може утврђивати на основу преовлађујућег дела студијског програма тј. научне или уметничке области којој припада највећи број наставних предмета или часова које је подносилац захтева слушао и полагао....У сваком случају, Правилник не садржи ни реч о овоме, а таквих је страних високошколских квалификација много.

Уколико се факултет огласи ненадлежним, доставља комисијистручно мишљење и целокупну документацију за конкретан предмет. Недостају одредбе којима се уређује даљи поступак у случају да се факултет огласи ненадлежним. Да ли ће универзитет поново формирати комисију? Или ће само захтев са документацијом упутили неком другом факултету? Колико пута универзитет може да погрешити у одређивању надлежног факултета и ко сноси одговорност за такво поступање?

Приметан је и изостанак норми о томена који начин универзитет утврђује којем факултету ће послати захтев странке. Могуће је рецимо, да је странка поднела захтев погрешном факултету<sup>179</sup>. Овај се опет, иако није надлежан, не оглашава већ само шаље

---

<sup>179</sup> Матичност факултета за одређени студијски програм међу државама се понекад не поклапа. Одлуку о томе доносе власти у конкретной држави, а она се може базирати на расположивим финансијским

захтев странке са уплатницом и документацијом универзитету. А универзитет опет, немајући претходно мишљење факултета о матичности за поједину квалификацију чије се признавање тражи, односно о надлежности, поново врати захтев истом факултету. И тако се поступак врти у круг. Наравно, како ни законом ни Правилником нису прописани рокови за решавање у овој управној ствари, странка нема могућност да се жали због ћутања управе. Општи рок од два месеца колико је прописано ЗУП могао би се прихватити као важећи, али је он у већини случајева не може бити испоштован од стране надлежног органа.

У овој фази решавање може застати на дужи временски период. Правилником је предвиђено да Веће факултета може да услови доношење предлога одлуке полагањем додатних испита, о чему обавештава странку. Лисабонска конвенција и њен пратећи документ, Препоруке о критеријумима и процедурама за вредновање страних високошколских квалификација, постављање додатних услова за признавање, делимично признавање и одбијање захтева прописују у случају када се утврди да постоје битне разлике између стране квалификације и одговарајуће домаће квалификације у погледу знања, вештина и компетенција стечених квалификацијом. Међутим, у случају Правилника Универзитета у Београду није понуђена могућност делимичног признавања квалификације већ условно признавање, тј. условљавање странке полагањем додатних испита и то само једном одредбом без додатних критеријума и услова на основу којих Веће факултета доноси предлог одлуке о признавању. Није прописано да се странци треба образложити на основу чега је рецимо, утврђено да је у обавези положити 10 испита разлике да би њена страна високошколска исправа била призната. Штавише, она и не добија увид у предлог одлуке Већа факултета јер се он шаље директно комисији универзитета. Тек на одлуку комисије универзитета (први пут се овде спомиње рок од осам дана од дана пријема предлога одлуке у којем је комисија дужна донети одлуку о признавању), странка има право жалбе Сенату универзитета. На основу одлуке комисије, ректор универзитета доноси решење о признавању које је коначно у управном поступку.

---

средствима, организацијском уређењу универзитета, расподели и груписању научних и уметничких области, расположивим кадровима и многим другим критеријумима. Странка лако може да погрешити приликом слања захтева за професионално признавање, али је факултет тај који на самом почетку, приликом пријема захтева, треба да утврди да ли је матичан или није, а не тек касније, у фази вредновања студијског програма.

Поступак није могао више да се закомпликује. Чак и стручњаци у овој области требају неколико пута прочитати Правилник како би повезали процесне радње кроз које се одвија поступак. Цео поступак је неефикасан (нема рокова за решавање и за поједине процесне радње), нетранспарентан (странка током целог поступка нема информације о томе шта се дешава, код кога је њен захтев, каква су правила факултета на основу којих се врши вредновање као и у свим другим информацијама од значаја за решавање), странци се не пружа могућност да се изјасни о битним чињеницама за доношење одлуке, а о неекономичности да и не говоримо. Наиме, Препорукама из Риге прописано је да накнаде могу представљати препреку за признавање, те се због тога препоручује да, ако поступак признавања не може бити бесплатан, накнаде за то морају бити што ниже. Подсећа се да ће евентуалне накнаде које наплати орган бити додатни трошак за странке уз евентуалне трошкове превођења и/или овере докумената, те да надлежни орган приликом утврђивања износа накнада мора узети у обзир локалне услове као што су трошак живота, ниво плати и студентских примања. Као пример превисоке накнаде наведена је накнада која обухвата велики део просечне месечне плате у јавном сектору. Накнаде у поступку професионалног признавања на Универзитету у Београду крећу се од 24.000 динара за диплому основних студија и домаће држављане до 108.000 динара за диплому доктората и диплому страног држављанина. Ако се узме у обзир да је просечна зарада за месец август 2014. године (иако су износи ових накнада за признавање исти већ дуже време) у државној управи у Србији износила 53.756 динара,<sup>180</sup> онда је видљиво да накнада за најнижи ниво квалификације (основне студије) за домаће држављане износи скоро половину просечне плате државног службеника, за мастер диплому знатно превазилази износ половине плате (36.000 динара), а за докторат целу просечну месечну зараду државног службеника у Србији. Да закључимо, накнаде у поступку професионалног признавања нису усклађене са међународним стандардима и смерницама, а на то странке додају још и (непотребне) веома високе трошкове превода наставног плана и програма.

Изостанак ближих критеријума за признавање и недефинисање појма битне разлике у ЗОВО широко је отворило врата дискреционим овлашћењима надлежних

---

<sup>180</sup> Дневни лист Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Nase-plate-medju-najmanjim-u-Evropi.lt.html>, 11.05.2015, 20:14.



органа. Правилно разумевање начела од изузетне је важности код тумачења норми ЗУП, попуњавања правних празнина, али и код дискреционог одлучивања. Када је закон јавноправним телима пружио избор између две или више могућности, одабир могућности приликом вршења дискреционе оцене обавља се према јавном интересу и за потребе конкретног случаја.<sup>181</sup> Стога су основна начела битна и за вршење правилне (сврсисходне) дискреционе оцене.<sup>182</sup> Осим што су нејасним, непрецизним одредбама које нису у сагласности са међународним стандардима угрожена начела транспарентности, ефикасности, заштите права странака и заштите легитимних очекивања, присутна је и опасност да надлежни орган прекорачи границе дискреционог овлашћења приликом вредновања стране високошколске исправе и зађе у самовољу и арбитрерност. Тачно је да одговорност за доказивање постојања битне разлике која спречава признавање или омогућава делимично признавање лежи на надлежном органу. Међутим, како сам појам битне разлике није дефинисан у домаћим прописима, тако је надлежном органу остављена слобода да под овај појам подведе све што он сматра да је битно или да га уопште не образложи приликом доношења одлуке. Другим речима, када се појам битне разлике преведе на терминологију управног поступка, решење о признавању би требало да садржи разлоге због којих је одлучено како је наведено у диспозитиву и доказе на основу којих је утврђено да између стране и домаће квалификације постоји битна разлика која спречава признавање. Но, често није тако.

Тако је и Управни суд Републике Србије Пресудом бр 5 У.24462/10 од 30.06.2011. године поништио решење Сената Универзитета у Београду и предмет вратио туженом органу на поновни поступак због тога што образложење оспореног решења не садржи правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено стање, упућују на решење какво је дато у диспозитиву, нити се из истог види на основу којих доказа је утврђено да у конкретном случају нису испуњени услови за признавање стране високошколске исправе тужиље, у складу са одредбом члана 7 Правилника о признавању страних високошколских исправа. Суд је утврдио да је тиме учињена повреда правила поступка из члана 199 став 2 Закона о општем управном поступку. Истом Пресудом утврђено је да је другостепени орган, тј. Сенат Универзитета [учинио](#) и

<sup>181</sup> Вид. З. Томић, „Дискрециона оцена у управном праву“, *Правни живот*, Бр.10, Београд 2006, 289-302.

<sup>182</sup> М. Шикић, Л. Офак, „Нова начела управног поступка (с посебним нагласком на размјерност, легитимна очекивања и стечена права)“, *Зборник Правног факултета у Ријеци*, Ријека 1991, в. 32, бр. 1, 151.

повреду члана 235 став 2 Закона о општем управном поступку јер није оценио ниједан навод жалбе коју је тужитељица, у Правилником прописаном року, поднела против првостепене одлуке Комисије за признавање страних високошколских исправа којом је одбијен њен захтев за признавање.

Посебну тежину повреди права и нетранспарентности поступка у приказаном примеру даје чињеница да тужитељица, како је навела у тужби, није ни тражила „нострификацију“ тј. додељивање домаће „дипломе“ на основу оне коју је стекла у иностранству већ само формално признавање стране квалификације ради приступа тржишту рада. У том смислу, недостатак образложења разлога и доказа на основу којих је донешена негативна одлука од стране Сената Универзитета представља, не само повреду домаћих прописа о садржини управног акта који се доноси у управном поступку, већ и одредби међународног документа тј. Лисабонске конвенције о обавези надлежног органа да докаже и образложи постојање битне разлике.

Према збирним статистикама Универзитета у Београду које се односе на обе врсте признавања (академско и професионално) за период од 2007. до 2010. године, број одбијених захтева у укупном броју поднесених није велики и износи 8 од 1225 (о овоме ће бити више речи у глави у којој су представљени резултати истраживања). Но, „скривени проблем“ лежи у огромном броју захтева код којих су надлежне комисије и наставно-научна већа подносиоце захтева условљавали полагањем огромним бројем додатних испита. Ти захтеви дакле, нису одбијени, већ је странка доведена у ситуацију „ни напред ни назад“, односно да мора испунити изузетно обимне додатне обавезе како би јој било одобрен захтев за који је већ платила овећу суму новца. Наравно, за сваки додатни испит који полаже, странка такође, мора платити износ утврђен актима високошколске установе.

Захтеви за полагањем додатних испита као услов за приступ тржишту рада прихватљиви су са становишта међународних прописа, али само када је то заиста неопходно, односно када се ради о обављању регулисаних професија,<sup>183</sup> а не као опште

---

<sup>183</sup>То су, према прописима Европске уније, професије тј. занимања за чије је обављање потребно испунити додатне (осим општих за приступ тржишту рада) услове који су прописани посебним законодавством. Сврха уређивања регулисаних професија јесте њихова посебна заштита, обзиром да се ради о занимањима која се тичу непосредног рада са животима и здрављем људи и животиња (медицина и здравствене науке, фармација, стоматологија, архитектура, ветерина). Више о томе у Директиви 2005/36

правило тј. за општи приступ тржишту рада. Међутим, у домаћем правном систему, они представљају исход погрешне примене или непримењивања међународних докумената, Лисабонске конвенције и Препорука из Риге, а потом и бројних других докумената, те се поступак формалног признавања стране високошколске исправе на тај начин своди на нострификацију и еквиваленцију, тј. детаљно упоређивање наставних планова и програма. При томе се тражи њихово поклапање у великом проценту, а сви они садржаји у којима се не поклапају, морају се додатно полагати у форми диференцијалних испита. Дакле, не узимају се у обзир исходи учења (знања, вештине и компетенције) стечени страном високошколском исправом, већ се врши упоређивање садржине наставних планова и програма док странка нема могућност да утиче на исход поступка.

На крају, треба указати на последице надлежности високошколских установа при решавању у овој управној ствари која је постојала све до пре неколико месеци. Наиме, странка која није задовољна донешеном одлуком може се обратити другој високошколској установи на територији Србије са истим захтевом. Тако се може десити да две или више високошколских установа донесу потпуно различите одлуке. Овај је проблем примећен и анализиран још у студији из 2012. године,<sup>184</sup> а са истим проблемима се суочавају и надлежни органи у Босни и Херцеговини који имају 12 надлежних органа који врше професионално признавање.<sup>185</sup> Такође, није постојао јединствени регистар признатих диплома у Србији. Изменама закона из 2014. године прописано је вођење регистра у Министарству, но тек од почетка рада ENIC центра. За хиљаде других решења о признавању које су од 2005. године до октобра 2016. године донеле високошколске установе, остаје проблем непостојања јединствене евиденције. Могло би се то решити накнадним уношењем у регистар, но то би прикупљање података са свих високошколских установа представљало обиман посао за то би се

---

Европскекомисије,<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32005L0036>, 11.05.2015, 08:30.

<sup>184</sup>М. Бабин, *et al.*, *Ibid.*, 39.

<sup>185</sup>Према важећим прописима у Босни и Херцеговини, постоји један надлежни орган за професионално признавање у Републици Српској, један у Брчко дистрикту БиХ и 10 у кантонима Федерације БиХ.

морало ангажовати додатно радно особље, а имајући у виду недостатак финансијских средстава, тешко је очекивати да ће се издвојити додатна средства за ову активност.<sup>186</sup>

### **3. Управне ствариу надлежности органа/тела државне управе и високошколских установа**

Међу бројним управним стварима о којима решавају надлежни органи у области образовања постоји једна за коју су надлежни и министарство и високошколска установа, у зависности од разлога/узрока због којег се покреће поступак. То је оглашавање дипломе и додатка дипломи ништавим.

#### **3.1. Оглашавање дипломе и додатка дипломи ништавим**

Ништави правни акти су они који садрже најтеже повреде закона и као такви могу се уклањати из правног поретка без временског ограничења и уназад (*ex tunc*). Нако што се утврди да садрже незаконитост, према њима се поступа као да нису ни постојали, односно поништавају се све правне последице које је такав правни акт произвео.

Разлози ништавости могу бити прописани посебним законом, док су општи разлози прописани ЗУП. Решење се може огласити ништавим које је у управном поступку донесено у ствари из судске надлежности или у ствари о којој сеуопште не може решавати у управном поступку, које би својим извршењем могло проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону, чије извршење није могуће, које је донео орган без претходног захтева странке, а на то странка није накнадно изричито или прећутно пристала као и оно које садржи неправилност која је по некој изричитој

---

<sup>186</sup>Приликом израде студије из 2012. године о стању у области признавања, утврђено је да високошколске установе на достављање информација о страниј високошколској установи и студијском програму од стране Министарства чекају и по неколико месеци.

законској одредби предвиђена као разлог ништавости.<sup>187</sup> Акт којим се решење оглашава ништавим, декларативне је природе тј. не ствара никакву нову правну ситуацију већ само потврђује чињенично стање које је постојало и пре његовог доношења.

Оглашавање дипломе и додатка дипломи ништавим је управна ствар за коју су, у зависности од разлога ништавости, надлежни Министарство или високошколска установа. Према ЗОВО диплома и додаток дипломи представљају јавне исправе које се издају на основу податак из евиденције коју води високошколска установа. Закон је прецизирао неправилност због којих се ове јавне исправе могу огласити ништавим: уколико их издала неовлашћена организација, уколико су потписане од неовлашћеног лица, ако њихов ималац није испунио све испитне обавезе на начин и по поступку утврђеним законом и студијским програмом, ако завршни рад није резултат самосталног рада кандидата иако утврди да докторска дисертација није оригиналан научни, односно уметнички резултат рада кандидата. У првом случају за оглашавање ништавим надлежно је Министарство док је осталим случајевима за решавање надлежна високошколска установа.<sup>188</sup>

Последњих година актуелно је питање плагијаторства код израде научних радова, нарочито докторских дисертација. Са појавом приватних факултета и универзитета сумњивог квалитета и „експресним“ докторатима који се додељују свакодневно, све је већи број јавних личности чији се докторати преиспитују и чије се ауторство доводи у питање. Тако је међусобно оптуживање за плагијат постало средство политичког обрачуна између неистомишљеника, владајуће партије и опозиције и разних других међусобно супротстављених група. Истовремено су се покренуле расправе у стручним круговима о управно-правном поступку у којем се решава о овој управној ствари. Тако се расправљало о прописима који уређују ову материју, да ли су адекватни, има ли Министарство надлежност у поступку оглашавања ништавим нечије докторске дипломе када се утврди да она није оригинални научни рад кандидата и о другим питањима у вези са поступком.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup>Чл. 257 ЗУП.

<sup>188</sup>Чл. 101 ЗУП.

<sup>189</sup>Тако је у Републици Српској, на пример, дневни лист „Блиц Република Српска“ дана 23.05.2016. године објавио чланак под називом „Лажни докторати за 1000 евра“ у којем се наводи да је појава плагијаторства постала толико уобичајена да постоје јавни интернет сајтови на којима се нуди израда дипломских, семинарских, мастер и докторских радова, а цене на „тржишту“ су око 400 ЕУР за мастер и

У поступку акредитације утврђује се да ли високошколска установа и студијски програми испуњавају стандарде квалитета прописане законом, те да ли високошколска установа има право на издавање јавних исправа у складу са законом. Јавне исправе, у смислу ЗОВО су студентска књижица (индекс), диплома и додатак дипломи. ЗОВО је прописао новчану казну у висини од 100.000 до 2.000.000 динара за високошколску установу и казну од 20.000 до 60.000 динара за одговорно лице у овој установи која изда диплому која не одговара акредитованом студијском програму.

У смислу наведеног, Министарство је надлежно да, у складу са законом, огласи ништавим диплому и додатак дипломи коју је издала неакредитована високошколска установа као и ону коју је издала акредитована високошколска установа која нема акредитацију за студијски програм на којем је диплома стечена, те ону која не одговара акредитованом студијском програму. Поступак се покреће по службеној дужности те се, након утврђивања чињеничног стања, издаје решење којим се оглашава ништавим диплома и додатак дипломи. Аналогном применом одредбе члана 259 став 1 ЗУП, овакво решење (као и оно које доноси високошколска установа у истом поступку али из других разлога) делује *ex tunc*, тј. унатраг, те се њиме поништавају и све правне последице које су диплома и додатак дипломи произвели. То опет, значи да на пример, послодавац који је запослио лице са поништеном дипломом има право покренути спор за накнаду штете. Проблематична је ситуација у којој је рецимо, то лице са поништеном дипломом предавало, испитивало студенте, било ментор или члан комисија за одбрану магистарских радова и докторских дисертација на високошколским установама. Шта то практично може значити за студенте који су код тог „професора“ полагали испите и бранили рад? Доследном применом ове одредбе закона требало би поништити све последице од тренутка издавања поништене дипломе, укључујући и избор у наставничко звање, заснивање радног односа и све активности које је у професорском звању то лице обављало. Но, да ли је такво нешто заиста могуће учинити уколико је у питању велики број студената и како заштитити легитимна права и интересе тих студената у оваквој ситуацији јер ће они бити највише погођени последицама

---

1000 ЕУР за докторски рад. Наводи се да су у ректорату Универзитета у Бањој Луци рекли да до данас нико није пријавио случај плагијата, те да нови ректор проф. др Милан Матаруга планира увести софтверски програм који препознаје плагијат. Лист такође, наводи за сада у Републици Српској овај програм постоји само на Паневропском универзитету Апеирон.

оглашавања дипломе ништавом? Тешко је пронаћи праву меру између заштите јавног интереса који се овде огледа у стављању ван правног промета незаконито стечене јавне исправе и свих последица које је она произвела те заштите појединачних права и интереса лица која су претрпела штету оглашавањем дипломе ништавом.

Честоприспитивање законитости стицања диплома отворило је многа питања везана за поступак оглашавања дипломамагистара и доктора наукаништавим. Једно од њих је ипитање (зло)употребе аутономије високошколске установе која не допушта мешање јавне власти у процену да ли је неко дело самосталан рад, односно да ли је то дело оригиналан научни, односно уметнички рад или није. Аутономија универзитета подразумева, између осталог, право на издавање јавних исправа, а ова се аутономија, у складу са законом остварује уз поштовање принципа отворености према јавности и грађанима. Но, аутономија са собом носи и велику одговорност, на првом месту одговорност за законитост рада, затим за обезбеђење и контролу квалитета и ефикасности студирања и обезбеђивање развоја науке и уметничког стваралаштва. У том смислу, високошколска установа има дужност да предузме све што је могуће како би се спречила појава плагијата или стицања диплома од стране лица која нису извршила све обавезе утврђене законом, статутом и студијским програмом. На првом месту дужна је, у складу са одредбом члана 14 ЗУП,<sup>190</sup> по службеној дужности покренути поступак оглашавања дипломе и додатка дипломи ништавим, уколико утврди или сазна да, с обзиром на постојеће чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса. Међутим, већина високошколских установа то не чини.

Високошколска установа својим општим актом уређује процедуру утврђивања да ли је неки научни рад плагијат или не. На јавним високошколским установама плагијаторство још увек није масовна појава јер се процедуре и прописи за стицање звања магистара, а посебно доктора наука, у већини случајева доследно поштују, а рад кандидата процењује и анализира током целог поступка израде. Међутим, на појединим приватним високошколским установама (не генерализујући ситуацију), извођење

---

<sup>190</sup> Чл.14 ЗУП прописано је да ће надлежни орган покренути поступак по службеној дужности кад то одређује закон или други пропис и кад утврди или сазна да, с обзиром на постојеће чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса, те да исти при покретању поступка по службеној дужности узима у обзир и евентуалне представке грађана и организација и упозорење надлежних органа.

студија трећег нивоа (докторских студија) или право одбране доктората по раније важећим прописима, протумачено је као одличан извор зараде за веома кратко време. При томе је кодекс академске етике сведен на минимум и огледа се у тобожњој свечаној процедури одбране доктората, док се поштовање ЗОВО и општих аката универзитета спроводи само „на папиру“, односно кроз доношење формалних појединачних аката који покривају процедуру и стварају привид њене легалности. Наравно, о методологији израде таквог научно-истраживачког рада, његовој вредности, оригиналности и научном, односно уметничком доприносу сувишно је говорити. Тако се аутономија високошколске установе претвара у аутократију, а Министарство нема законског основа да у оваквим случајевима поступа и огласи ништавом диплому. Истина, Министарство може, у поступку управног надзора упутити захтев високошколској установи да се конкретна диплома или дипломе доктората и магистара преиспитају, што би за високошколску установу, у складу са одредбом члана 14 став 2 требало бити довољно за покретање поступка по службеној дужности. Но, имајући у виду да је она управо главни „организатор“ незаконитог стицања дипломе, тешко да се може очекивати да би такво преиспитивање било спроведено и да би, чак и да се спроведе, било учињено у сврху стварног утврђивања чињеничног стања.

У циљу разграничења аутономије од злоупотребе аутономије при решавању у управној ствари оглашавање дипломе и додатка дипломи ништавим, стручна јавност предлагала је неколико решења. Једно од њих јесте измена одредби закона, те прописивање надлежности Министарства у поступку по жалби против решења високошколске установе у поступку у којем се утврђује постојање услова за примену члана 101 став 3 и 4 ЗОВО. У том случају, Министарство би у поступку инстанционог надзора утврђивало законитост овог акта високошколске установе, а потом би законитост акта Министарства евентуално, по тужби у управно-правном спору, оцењивао Управни суд. Са друге стране, једна група правника оспорава легитимност оваквог правног решења јер би то значило мешање јавне власти у аутономију универзитета и могућност да се, у циљу политичког обрачуна, против грађана који користе рецимо своја легитимна права на протесте, њихове дипломе преиспитују и поништавају од стране Министарства.



Стога се може рећи да у овом случају постоји правна празнина у погледу „екстерне“ оцене законитости јавних исправа каква је диплома о стеченом научном звању доктора наука. Уколико покретање поступка оглашавања ништавим диплома остане искључиво интерна ствар високошколске установе (тачно је да захтев за покретање поступка може поднети лице о чијим се правима и обавезама ради, у складу са ЗУП али се у пракси то ретко дешава), а на основу одредби о аутономији, то значи да механизам контроле по правним лековима или по праву надзора у ствари и не постоји. Бар не суштински. Стога би можда најприхватљивије решење било да се, како предлажу поједини правници, аналогном применом одредбе члана 88 Закона о научноистраживачкој делатности<sup>191</sup> спроведе поступак одузимања научног звања од стране јавног тела – Комисије за стицање научних звања.<sup>192</sup> На тај начин се не би вређала аутономија универзитета, а са друге стране, спречиле би се злоупотребе од стране неодговорних високошколских установа које не желе покренути и спровести у складу са законом и општим актима процедуру оглашавања ништавом дипломе и додатка дипломи.

---

<sup>191</sup> Чл. 88 Закона о научноистраживачкој делатности, *Службени гласник Републике Србије*бр. 110/2005, 50/2006 и 18/2010, прописано је да Комисија за стицање научних звања коју именује Национални савет за научни и технолошки развој може одузети научно, односно истраживачко звање ако се сазнају нове чињенице, односно појаве докази из којих произлази да у тренутку избора у звање кандидат није испуњавао услове прописане овим законом и ако се утврди да научни радови на основу којих је кандидат изабран у звање представљају плагијат. Обзиром да је одредбом члана став 6 ЗОВО прописано да у оквиру делатности високог образовања, високошколска установа обавља научноистраживачку делатност, нема сметњи да се, на поступак стицања научног звања доктора наука и поступак одузимања овог звања, примени Закон о научноистраживачкој делатности.

<sup>192</sup> Јавности је познат случај преиспитивања законитости дипломе министра у Влади Србије, који је титулу доктора наука стекао на једном од приватних универзитета на којем у звању професора ради срамно велики број носилаца јавних функција из актуелне власти. Услед притисака јавности и представке упућене универзитету, исти је покренуо поступак али не поступак за оцену постојања услова за оглашавања дипломе ништавом, већ поступак за оцену постојања услова за покретање поступка и у том циљу формирао Комисију за оцену основаности покретања поступка поништавања диплома о стеченом научном звању доктора наука. У питању је дакле, флагрантно изигравање закона већ при самом формирању надлежног тела. Потом је ова комисија упутила предлог Сенату универзитета у којем стоји да нема основа за покретање поступка, а Сенат овакав предлог прихватио. И ту је крај (незаконитом) поступку оглашавања дипломе ништавом јер Министарство нема овлашћење да решава у овој управној ствари (преузето са интернет страници <http://pescanik.net/jos-jedan-pravni-put-za-ispitivanje-tvrđnji-oplegijatu-doktorske-disertacije/>, <http://pescanik.net/slucaj-stefanovic-zatvoren/>, <http://pescanik.net/o-mega-izvestaj/>, 13.05.2015, 13.03.2016, 22:50.

#### **4. Управне ствари у надлежности високошколских установа**

Управне ствари у надлежности високошколских установа су бројне. Ипак, као најкарактеристичније су, за потребе овог истраживања, приказане избор у звање наставника и признавање страних високошколских исправа у сврху наставка образовања.

##### **4.1. Избор у звање наставника**

Управна делатност високог образовања која се остварује на високошколским установама као вршиоцима јавних овлашћења, представља делатност од општег друштвеног интереса тј. јавни интерес. А будући да је јавни интерес иманентан друштвеној заједници као целини, јер се њено функционисање, по правилу равна према том интересу, несумњиво је да јавни интерес у области образовања, као и у другим областима друштвеног живота, има ону исту неопходну политичко-правну превагу над засебним, индивидуалним интересима.<sup>193</sup>

Окосницу и темељ научноистраживачког рада на високошколским установама, а тиме и основ за развој високог образовања и науке у држави представља академска заједница, а понајвише наставници и сарадници високошколских установа као један њен део. Они су стваралачка снага и механизам креирања нових научних достигнућа и најбитнији (људски) фактор у преносу знања ка студентима, дакле, ка ширењу и подизању степена образованости становништва. Стога је од изузетног значаја омогућити им услове за рад и услове за напредовање у струци јер ће се на тај начин створити амбијент аутономије и независности високошколске установе у којем наставници, без утицаја политичко-идеолошких идеја структура власти, развијају научноистраживачку делатност, а тиме и друштво у целини.

---

<sup>193</sup> М. Рађеновић, „Посебни управни поступак избора наставника (сарадника) универзитета у одређено звање и вршење других повјерених управно-јавних овлашћења од стране универзитета, односно високошколске установе“, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, Број XXIX, Бања Лука 2005, 134.

Поступак избора у звање наставника и сарадника јесте посебан управни поступак у којем се утврђује испуњеност услова за избор у звање и заснивање радног односа на високошколској установи. Нормативно регулисање ове управне ствари битно се променило доношењем ЗОВО из 2005. године и то у правцу законодавне дерегулације ове области, а у корист аутономије високошколских установа којима је остављено да својим актима уређују начин избора, поступак, надлежне органе и ближе услове за избор. Законом о универзитету који је био на снази до 2005. године ова је управна ствар била детаљно регулисана: закон је прописивао услове за избор у звање, детаљну процедуру (поступак) избора, садржину извештаја комисије за избор у звање, изборне периоде, рокове за решавање у поступку, доношење одлуке и закључивање уговора о раду. Недостатак у овим одредбама односио се на непрописивање рокова за поједине процесне радње, као на пример на рок у којем декан доставља одлуку о избору на сагласност универзитету, рок за доношење одлуке универзитета, рок за закључивање уговора о раду са лицем које је изабрано у звање и слично. У смислу овог закона, већи део активности приликом избора у звање одвијао се на факултету, док су универзитети само давали сагласност на одлуке изборних већа факултета. Овакво правно решење било је последица другачијег концепта организације високог образовања; у то време, факултети су били самосталне високошколске установе (како кадровски и организационо тако и финансијски), а постојала је законска преузмпија надлежности у њихову корист када су у питању управно-правна, поверена јавна овлашћења.

ЗОВО је променио начин регулисања ове управне ствари те је са 20 чланова колико је Закон о универзитету посветио овој материји, законско нормирање свео на 13 чланова од којих се само два односе на услове за избор у звање и стицање звања наставника и на заснивање радног односа. Чак и тим члановима, прописао је да начин и поступак заснивања радног односа и стицања звања наставника уређује самостална високошколска установа својим општим актом.<sup>194</sup>Остали чланови уносе новине у погледу врсте звања те се по први пут појављује звање гостујућег професора, професора емеритуса, сарадника у настави и сарадника ван радног односа (демонстратора и слично), док су звања наставника страног језика – предавач и виши предавач, звање асистента – приправника, стручног сарадника уметничке, односно стручно-уметничке

---

<sup>194</sup>Члан 65 став 7 Закона о високом образовању.

области, вишег стручног сарадника уметничке, односно стручно-уметничке области, самосталног стручног сарадника уметничке, односно стручно-уметничке области, уметничког сарадника, вишег уметничког сарадника и самосталног уметничког сарадника сасвим нестала или је њихово регулисање (на пример за сарадничка звања из области уметности) остављено на слободу високошколској установи да утврди њихове називе, начин избора и време на које се бирају. Нормирање истраживачких звања, на начин како су била прописана Законом о универзитету (истраживач-приправник, истраживач-сарадник, научни сарадник, виши научни сарадник и научни саветник) такође је изостало, односно остављено је закону којим је регулисана научноистраживачка делатност, док је ЗОВО само прописао да ова лица могу учествовати у извођењу свих облика наставе на докторским академским студијама, бити чланови комисија у поступку израде и одбране докторске дисертације и бити ментори, те бити чланови комисија за припремање предлога за избор наставника и сарадника универзитета и учествовати у научноистраживачком раду.<sup>195</sup>

ЗОВО је прописао да се ближи услови за избор у звање наставника утврђују општим актом високошколске установе, у складу са препорукама Националног савета из члана 11 став 1 тачка 13 закона.<sup>196</sup>

У прелазним одредбама недостаје одредба којом је регулисан рок за утврђивање минималних услова за избор у звање наставника у складу са одредбом члана 11 став 1 тачка 13 закона. Циљним тумачењем одредбе члана 121 којом је прописано да ће се започети избори у звање наставника и сарадника према прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона окончати тим прописима у року од *шест месеци* од дана ступања на снагу овог закона може се узети да је и рок за доношење нових прописа о избору у звање шест месеци. Но, чланом 65 став 7 прописано је да ће се начин и поступак заснивања радног односа и стицање звања наставника уредити општим актом високошколске установе али рок за доношење овог општег акта није конкретизован у прелазним одредбама те се може узети да је једини рок који постоји за то онај који садржи прелазна одредба члана 117 која прописује да ће универзитети, факултети, односно академије уметности усагласити своју организацију и опште акте са

---

<sup>195</sup>Члан 69 став 1 Закона о високом образовању.

<sup>196</sup>Члан 64 став 11 Закона о високом образовању.

овим законом у року од *две године* од дана ступања на снагу овог закона. Из цитираних одредби произилази да ће се, након истека рока од шест месеци у којем су дужне окончати све изборе по старим прописима, исти морати проводити у складу са новим прописима (законом, актом (мишљењем/препоруком Националног савета) и новим општим актом високошколске установе). Другим речима, рок од две године се не може применити у овом случају, иако је општи за све акте који су високошколске установе дужне ускладити са законом, јер би настала правна празнина.<sup>197</sup>

Препоруке Националног савета о ближим условима за избор у наставна звања, у складу са чланом 11 став 1 тачка 13 ЗОВО ово тело донело је 04.05.2007. године, а допунило их у септембру 2008. године. У складу са тада важећим законом<sup>198</sup> којим је било прописано да Национални савет *даје препоруке* о ближим условима за избор у звања наставника, овај општи акт није имао правно обавезујући карактер. Препорукама су разрађене и конкретизоване одредбе ЗОВО и утврђени елементи по којима се оцењују наставници те дат скуп препоручених минималних квантитативних услова које наставници треба да испуне. Сврха препорука била је да помогну високошколским установама у дефинисању услова за избор у звања, у циљу перманентног подизања квалитета наставника, а самим тим и наставе.<sup>199</sup>

Изменама и допунама ЗОВО из 2010. године<sup>200</sup> одредба члана 11 став 1 тачка 13 измењена је на начин да Национални савет *утврђује минималне услове за избор у звања наставника*, на предлог Конференције универзитета, односно Конференције академија струковних студија, имајући у виду одговарајуће критеријуме министарства надлежног за научноистраживачку делатност.

Међутим, све до новембра 2015. године трајало је усклађивање ставова високошколских установа у Србији око садржаја овог документа. Национални савет

---

<sup>197</sup>Закон је ступио на снагу 10.09.2005. године, што значи да су до 10.03.2006. године све високошколске установе требале донети своје опште акте (правилнике) о начину и поступку заснивања радног односа и избору у звања те о ближим условима за избор у звања наставника. Но, већина високошколских установа је још дуго вршила изборе у звања у складу са општим актима који су донешени у време важења старог закона. Тако су Универзитет у Нишу, Универзитет у Београду и Универзитет у Новом Саду 2008. године донели опште акте – правилнике којима се уређује начин и поступак заснивања радног односа и стицања звања наставника и акте о ближим критеријумима за избор у звања наставника.

<sup>198</sup>Основни текст ЗОВО, *Службени гласник Републике Српске* бр. 76/05.

<sup>199</sup>Препоруке о ближим условима за избор у звања наставника, Национални савет за високо образовање, [http://nsvo.etf.rs/Preporuke\\_za\\_izbor\\_nastavnika.pdf](http://nsvo.etf.rs/Preporuke_za_izbor_nastavnika.pdf), 14.05.2015, 09:36.

<sup>200</sup>Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању, *Службени гласник Републике Српске* бр. 44/10.

својевремено је иницирао образовање радне групе (сем представника тог тела, чланови су били представници Конференције универзитета Србије), која је у октобру 2012. урадила почетни предлог минималних критеријума. Конференција га, међутим, није прихватила, уз образложење да је превише детаљан и компликован, те да у њему постоји превелика жеља за квантификацијом, односно „пребројавањем свега и свачега“.<sup>201</sup> Потом је формирана нова радна група у јуну 2013. године, али ни она није урадила посао због којег је формирана. Овакво стање трајало је све до 26.11.2015. године када је Национални савет најзад, на основу предлога Конференције универзитета Србије од 15.06.2015. године, донео Минималне услове за избор у звања наставника на универзитету.<sup>202</sup>

Овим су актом дефинисани јединствени минимални услови за избор у звања наставника на свим универзитетима. Међутим, прелазним и завршним одредбама прописано је да исти ступају на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ а примењиваће се почев од 01. октобра 2016. године, осим одредаба за које је у члану 15 предвиђено да се почињу примењивати од дана ступања на снагу овог акта.<sup>203</sup> Другим речима, до наведеног датума примењиваће се одредбе општих аката високошколских установа којима је уређена ова управна ствар.

Не улазећи у детаљан опис сваке одредбе закона и општих аката високошколских установа по којима се врши избор у звање наставника, истраживање ће обухватити специфичности и карактеристике овог поступка те указати на неке од потешкоћа са којима се суочавају надлежни органи и странке у овом поступку.

Избор у звање наставника на Универзитету у Београду уређен је Правилником о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, Правилником о изменама и допунама правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, Правилником о допуни правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања

---

<sup>201</sup> Дневни лист “Данас”[http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/univerziteti\\_nece\\_promene.55.html?news\\_id=285456](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/univerziteti_nece_promene.55.html?news_id=285456), 14.05.2015, 13:50.

<sup>202</sup> Минимални услови за избор у звање наставника, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 101/2015.

<sup>203</sup> Члан 16 Минималних услова за избор у звања наставника на универзитету.

радног односа наставника Универзитета у Београду те Критеријумима за стицање звања наставника на Универзитету у Београду.<sup>204</sup>

По правној природи, избор у звање наставника представља посебан управни поступак у којем се решава о правима и правним интересима подносиоца захтева, на основу закона и општих аката високошколске установе. Специфичности овог управног поступка су везане за покретање поступка, органе који воде поступак тј. учествују у њему, доказни поступак тј. поступак пре доношења решења и право на правни лек.

Као што је већ речено, овај се поступак покреће расписивањем конкурса од стране декана факултета тј. јавним позивањем.<sup>205</sup> У том смислу, расписивање конкурса се, аналогно јавном позиву, сматра начином покретања поступка према већем броју лица која органу нису позната или се не могу поименице одредити, а у поступку могу имати положај странке, с тим да се мора радити о истом и битно истом захтеву. Након покретања, поступак се, по правилу, даље води засебно према сваком од лица на која се односи захтев из јавног саопштења, што значи да се свако то лице сматра самосталном странком, о чијим ће правима или обавезама орган посебно одлучивати.<sup>206</sup>

Уочљиво је да је законска одредба на прво место ставила заснивање радног односа, а потом стицање звања наставника, иако је избор у звање неопходан предуслов за заснивање радног односа, па би редослед требао бити обрнут. За разлику од закона, Правилник о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника на Универзитету у Београду ове две ствари прописао је на исправан начин. Факултет расписује конкурс за избор у звање наставника и заснивање радног односа полазећи од потреба да се наставни процес организује на квалитетан, рационалан и ефикасан начин.<sup>207</sup> Конкурс се објављује у средствима јавног информисања и на web страници факултета.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> Правилник о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, 13.05.2008, *Гласник Универзитета у Београду*, бр. 142, Правилник о изменама и допунама правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду (17.06.2009, *Гласник Универзитета у Београду*, бр. 150), те Правилник о допуни правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду (13.04.2011, *Гласник Универзитета у Београду*, бр. 160), Критеријуми за стицање звања наставника на Универзитету у Београду (Пречишћени текст), (12.02.2015, *Гласник Универзитета у Београду*, бр. 183).

<sup>205</sup> Чл. 118 ЗУП.

<sup>206</sup> М. Рађеновић, *Ibid.*, 109.

<sup>207</sup> У зависности од степена интеграције високошколске установе, надлежност за расписивање конкурса и заснивање радног односа може бити додељена универзитету или факултетима у његовом саставу. Тако је

Наставници, по правилу, заснивају радни однос са пуним радним временом. Расписивање конкурса је обавезно, изузев у случају избора у звање гостујућег професора и професора емеритуса. Међу члановима академске заједнице постоје различита мишљења о расписивању конкурса. Док једни сматрају да је то нужно јер се у поступак окончава заснивањем радног односа, у складу са прописима о раду, те да је неопходно из разлога транспарентности и давања једнаких могућности свим заинтересованим лицима да се пријаве, други сматрају да то отежава избор у звање за наставнике који већ раде на високошколској установи, односно да би ови наставници требали имати и формалну, законом или општим актом прописану предност у поступку по конкурс. Формалноправно, наставници који су већ у радном односу на високошколској установи, на основу ове чињенице немају предност нити се она посебно узима у обзир. Поједине високошколске установе у својим општим актима имају одредбе које се односе на ова лица али то није законом прописана обавеза.<sup>209</sup> Посредно, чињеница да је кандидат већ у радном односу на високошколској установи може се узети у обзир код избора у звање доцента код оцене критеријума позитивне оцене педагошког рада добијене у студентској анкети, односно код оцене критеријума менторства, односно чланства у комисијама за израду завршних радова на основним, специјалистичким, магистарским или докторским студијама али исти критеријум важи и за кандидате који су претходни изборни период провели у радном односу на некој другој високошколској установи.

Уколико би се избор у звање вршио без расписивања конкурса, то би затворило врата универзитета за нове научне раднике и младе истраживаче. Уз то, негативне последице би било и много далекосежније и засигурно би утицале на квалитет наставног и научноистраживачког процеса на високошколској установи. Стога се та могућност мора искључити.

---

на пример, у Републици Српској ово искључива надлежност универзитета и ректора, обзиром на висок степен интеграције универзитета. Ректор расписује конкурс по исказаној потреби факултета, а након разматрања расположивих буџетских средстава.

<sup>208</sup>Чл.11 и 12 Правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника на Универзитету у Београду.

<sup>209</sup>Тако на пример, Универзитет у Нишу у општем акту којим се уређује поступак избора у звање и заснивање радног односа (правилник) има одредбу која прописује да се конкурс за лица која су у радном односу на високошколској установи расписује шест месеци пре истека периода на које је то лице изабрано. На овај начин је високошколска установа непосредно утврдила да се конкурс расписује због напредовања у више или реизбора у исто звање лица којем истиче избор у звање.



Расписивање конкурса у сврху избора у исто или више звање наставнику који већ ради на високошколској установи је легитимно у складу са законом. Наставницима се, на овакав начин, мора пружити могућност за напредовање у звању и продужетак радног односа. Стога је овај поступак у складу са законом и у академској пракси представља уобичајену и прихваћену појаву. Но, дешава се и да се на конкурс пријаве други кандидати који имају боље референце од наставника којем истиче избор у звање на високошколској установи. Практика показује да се и у таквим случајевима поступак окончава у корист наставника којем истиче избор у звање на установи која расписује конкурс. Овакво поступање је чини се, чешће заступљено на јавним високошколским установама него на приватним, а разлог томе, нажалост није то што су приватне високошколске установе ефикасније у поштовању прописа о избору у звању нити је овај поступак на приватним установама „легитимнији“ него на јавним, већ то што је цела процедура избора на приватним високошколским установама најчешће фиктивна и служи само задовољавању правне форме.

Када се ситуација размотри са становишта наставника који је већ запослен на високошколској установи и истиче му изборни период, схватање да би му требало дати предност је потпуно разумљиво и прихватљиво. Но, када се цео процес посматра са тачке гледишта странке као неодређеног субјекта у поступку, такво поступање представља дискриминацију према лицима која испуњавају услове конкурса али нису запослена на високошколској установи. Стога је овај проблем у поступку избора у звање већ деценијама у категорији прећутног правила академске праксе те се своди на *ad hoc* решавање.

Друга специфичност ове управне ствари су органи који решавају у поступку. Правилником Универзитета у Београду прописано је да се поступак стицања звања наставника и заснивања радног односа обавља на факултету и на Универзитету. Органи у поступку на факултету су декан, Изборно веће и Комисија за писање реферата о кандидатима, а на Универзитету Веће научних области и Сенат Универзитета.<sup>210</sup> Комисија за писање реферата о кандидатима се састоји од најмање три наставника,

---

<sup>210</sup>Обзиром да се, како је већ речено, ради о материји у искључивој надлежности високошколских установа, тако и органи који учествују у поступку нису исти на свим високошколским установама. На пример, уместо Већа научних области на Универзитету у Нишу одлучује Научно-стручно веће, док на Универзитету у Новом Саду о изборима у сва наставничка звања одлучује Сенат универзитета.

односно истраживача са научним звањем из уже научне, односно уметничке области, за коју се наставник бира, од којих најмање један није у радном односу на факултету. Сви чланови Комисије морају бити у истом или вишем звању од звања у које се наставник бира. Када је реч о одређивању уже научне, односно уметничке области како за именовање чланова Комисије тако и за избор у звање, одредбом члана 11 став 2 Правилника је прописано да се наставник бира за ужу научну, односно уметничку област, која је утврђена статутом факултета у складу са списком ужих научних области из чл. 41 тачка 5 Статута Универзитета. Но, увидом у текст Статута Универзитета утврђено је да та одредба уопште не постоји, тј. између тачке 4 и тачке 6 цитираног члана нема тачке 5, а цели тај члан односи се на Сенат Универзитета, његово именовање, мандат и састав, а не на уже научне, односно уметничке области. Такође, члан 41 Статута Универзитета није мењан никада тако да није у питању техничка грешка услед измена текста Статута. Да закључимо, комисије за избор у звања формирају се *на основу непостојеће одредбе* Статута Универзитета.

Трећа специфичност јесте сложен доказни поступак, односно поступак у којем се цени испуњеност услова за избор у одговарајуће звање наставника и сарадника. Управо код ових услова тј. критеријума постоји највише размимоилажења у академској заједници.<sup>211</sup> До пре неколико месеци, тј. до доношења Минималних услова за избор у звање наставника свака је високошколских установаза себе, својим општим актом прописивала ближе критеријуме за избор у звање, а ови су секритеријуми између појединих високошколских установа битно разликовали. Тако су неке високошколске установе донеле опште акте који садрже детаљне и исрпне одредбе којима се квантитативно прописује потребан броја радова у домаћим и међународним часописима са одговарајућим индекс фактором, учешће на међународним скуповима, менторства, учешће у разним комисијама, мишљење студената процентуално изражено и слично док су друге мање детаљно и не квантитативно већ више квалитативно прописале потребне критеријуме.<sup>212</sup> У поступку оцене испуњености критеријума, такође постоје различита мишљења. Тако се под појмом „међународно признат часопис“

---

<sup>211</sup> Вид. стр. 98. и 99.

<sup>212</sup> Размимоилажење у ставовима о минималним условима за избор у звање управо су разлог зашто до сада није донешен акт Националног савета о минималним условима. Док једни чланови радне групе сматрају да би превелико квантитативно одређивање критеријума свело универзитетске наставнике на „писце радова“ други сматрају да је то добар критеријум јер ће их натерати да пишу.

подразумевају различита мерила „међународне признатости“, у зависности од конкретних потреба високошколске заједнице. Опет, када су у питању референце наставника, није ретка појава да наставници, за потребе избора у више звање, радове као што су студије изводљивости и елаборати о оправданости одређеног пројекта приказују као оригиналан научни рад или монографију. Овакве манипулације у поступку избора у звање нарочито су честе у последњих 10-ак година, тј. од настанка приватних високошколских установа.

Још једна специфичност овог посебног управног поступка је правна заштита у поступку. Наиме, откако је овај поступак постао материја општих аката високошколских установа уместо да је закон детаљно прописује, дошло је до различитих тумачења у погледу права на правну заштиту у поступку.

Да ће дерегулација од стране Закона изазвати проблеме у заштити права странака, поједини теоретичари управног права приметили су још пре него што је закон донешен. Тако је још 2005. године у већ поменутом раду посвећеном предлогу првог „болоњског“ ЗОВО, Зоран Томић истакао да се одлука о томе да поступак избора у звање наставника и сарадника више не буде законска материја тешко може бранити, како са становишта правне сигурности, једнакоправности и непристрасности, тако и с позиције пуне заштите права запослених на високошколским установама. Томић наглашава да је одлучивање о изборима у звања универзитетских наставника и сарадника ортодоксна управна ствар и као таква потребује квалификовану судску заштиту у управном спору „међутим, ако би опстало да је, саобразно постојећем Предлогу ЗОВО, дотични поступак у рукама подзаконске регулативе, консеквентно би отпала и управно-судска заштита у овим виталним персоналним стварима универзитетског живота.“<sup>213</sup>

Овакав став потврђује судска пракса у Србији. Тако је Управни суд у Београду Пресудом број 22У-14222/11 од 23.1.2014. године уважио тужбу и поништио одлуку Сената Универзитета, којом се одбија приговор кандидата за избор у звање и потврђује одлука Већа научних области природних наука о неизбору у звање доцента. Суд је у овој пресуди одлучио да има места његовој надлежности, упркос одговору на тужбу у којем је Универзитет у Београду истакао приговор апсолутне ненадлежности,

---

<sup>213</sup>З. Р. Томић, *Ibid.*, 25

позивајући се на Устав Републике Србије, Закон о високом образовању, Статут Универзитета у Београду и Правилник о поступку и о начину стицања звања и заснивања радног односа наставника на Универзитету у Београду, те је посебно нагласио да је избор у звање наставника и сарадника ствар аутономије високошколске установе, односно Универзитет и факултети у саставу универзитета могу да се баве овим питањем.<sup>214</sup>

Исти је случај са Пресудом Врховног суда Србије из 2005. године бр. Увп I 135/04 којом се одбија захтев за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Београду У број 932/03 од 24.03.2004. године поднешен од стране факултета Универзитета у Београду. Побијаном пресудом уважена је тужба и поништена одлука Универзитета у Београду – декана факултета. Овом је одлуком одбијен приговор тужиоца и потврђена одлука декана факултета о не вршењу избора, односно реизбора у звање сарадника (асистента приправника и асистента). У захтеву за ванредно преиспитивање судске пресуде, факултет (који је у то време имао својство правног лица) оспорава законитост пресуде Окружног суда, између осталог и због констатације да декан није имао законско овлашћење да одлучује у овој ствари, већ да су то требали учинити изборно веће, односно Савет факултета, јер таква тела не познаје Закон о универзитету из 1998. године, већ је управо декан био надлежан да одлучује о случају тужиље, као и да одлука декана није акт донет у вршењу јавних овлашћења, нити у поступку заснивања радног односа наставника и сарадника органи факултета примењују Закон о општем управном поступку.

У Пресуди којом се захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке одбија, Врховни суд Србије потврђује становиште Окружног суда у Београду да је реч о управном акту и констатује да одлуке о избору у звање наставника и сарадника универзитета доноси надлежни орган факултета прописан законом, у вршењу јавних овлашћења, ауторитативно, у поступку који је прописан законом, решавајући о правилима физичког лица у управној ствари, непосредно примењујући пропис. Даље,

---

<sup>214</sup>У конкретном случају, ни судска пресуда није приморала Сенат универзитета да промени одлуку и изврши избор у звање доцента поменутог В.Ј. али то је већ питање обавезности судских пресуда у управно-правним споровима тј. обавезе органа управе да поступи у складу са правним схватањем и путама суда наведеним у пресуди. О својим разлозима за доношење исте одлуке, Сенат је дао детаљно објашњење које се тиче критеријума за избор у звање (Одлука Сената Универзитета у Београду, <http://www.bg.ac.rs/files/sr/univerzitet/glasnik-zakoni/180GlasnikUni.pdf>), 14.05.2015, 12:10.

суд утврђује да из наведених разлога, одлуке о избору наставника и сарадника ....представљају управне акте сходно одредби члана 6 став 2 Закона о управним споровима па тако и одлуке да се не врши избор, односно реизбор сарадника.

Супротан став судске праксе постоји у земаљама окружења. Тако је Уставни суд Републике Хрватске одбио уставну тужбу тужитељице Г.М. против решења Високог управног суда Републике Хрватске. Овим је решењем одбачена њена тужба против одлуке факултетског већа којом је као неоснован одбијен њен захтев за заштиту права у погледу одлуке истог факултетског већа донешене у поступку избора у звање наставника, у складу са статутом факултета. У својој пресуди, суд је као основ за одбијање навео да је Високи управни суд Републике Хрватске исправно поступио кад је утврдио да одлука факултетског већа *није управни акт у смислу прописа о управним споровима*, јер у одредбама статута факултета које се односе на његову делатност нигде не стоји да су одлуке факултетског већа управни акти против којих се може покренути управни спор.<sup>215</sup>

Избор у звање наставника и сарадника је сложен управни поступак у којем учествује неколико колегијалних органа, како у првостепеном тако и у другостепеном поступку (сенат универзитета). Стога он представља изузетно комплексну материју која, чак и уз детаљну законску регулативу а нарочито без ње, не би смела остати без управно-судске контроле. Да је овакав вид правне контроле неопходан говоре и примери из праксе који су бројни и указују на учестале повреде правила поступка и то баш оних која су карактеристична за решавање од стране колегијалних органа. Један од њих је и Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III-3 У-14724/10 (2009) од 22.07.2011. године. Овом се пресудом, због битне повреде правила поступка, уважава тужба и поништава одлука Сената Универзитета у Београду којом је, као неоснован, одбијен приговор тужиоца на одлуку Већа научних области техничких наука и потврђује одлука Већа научних области грађевинско-урбанистичких наука. Наиме, суд је као разлог доношења одлуке навео да се у списима предмета који су му достављени не налази записник о већању и гласању нити забелешка на спису којом је констатовано да је одлука донета једногласно, а што је у супротности са одредбама чланова 69 став 1

---

<sup>215</sup> Одлука Уставног суда Републике Хрватске бр. У-III-3359/2012 од 08.04.2014. године, [http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/0/c12570d30061ce54c1257cb400325088/\\$FILE/U-III-3359-2012.pdf](http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/0/c12570d30061ce54c1257cb400325088/$FILE/U-III-3359-2012.pdf), 14.05.2015.

и 192 став 2 ЗУП.<sup>216</sup> У том смислу, тј. због недостатка доказа, суд није могао испитати законитост и правилност оспорене одлуке, односно није могао оценити да ли су били испуњени услови за одлучивање Сената и да ли је оспорена одлука уопште донета од стране овог колегијалног органа. Осетљивост материје решавања у овој управној ствари лежи у чињеници да је скоро уобичајена појава да се, приликом избора у звање упоређују, одмеравају и сукобљавају интереси појединих чланова академске заједнице и да се одлука доноси на подлози личних ставова и односа у колективу, а не на основу стварних показатеља и чињеница. Није редак случај (већ је споменуто) да се гласовима „тргује“, да се чланови већа или сената на различите начине приморавају, уцењују или ограничавају приликом гласања, нарочито када је реч о млађим наставницима и сарадницима (као и студентима). Због свега наведеног, записник о већању и гласању (или забелешка на спису) од непроцењивог значаја јер исти представља јавну исправу и доказ о (не)законитости и правилности доношења одлуке.

Још један од разлога за управно-судску заштиту лежи у обавези државе да обезбеди поштовање закона у области високог образовања, без обзира да ли је реч о искључивој надлежности високошколске установе у појединој управној ствари или не. Остављање на вољу високошколској установи да у коначном степену решава о правима, обавезама и правним интересима наставника, представља широк терен за злоупотребу и корупцију која начешће има корене управо у врховима политичке власти и слабости руководећих структура на високошколској установи да се одупре њиховом утицају.

Образовање је нарочито подложно политичким утицајима због значајног износа средстава који се улажу, као и кроз запошљавање кадрова. У просеку, у свету се за образовање генерално издваја око 20-30% државног буџета. Тако сектор образовања запошљава највећи проценат образованог људског кадра (администратори, инспектори, наставници, професори...) и тиче се око 20 до 25 одсто популације (ученици, студенти, родитељи, и друге циљне групе). Корупција на политичком нивоу може попримити

---

<sup>216</sup>Одредбом члана 69 став 1 ЗУП прописано је да, када у поступку решава колегијални орган, о већању и гласању се саставља посебан записник, а када је у поступку по жалби једногласно одлучено, о томе се може ставити службена забелешка на спису. Одредбом члана 192 став 2 цитираног закона прописано је да, када у управној ствари решава колегијални орган, он може решавати када је присутно више од половине чланова, а решење се доноси већином присутних чланова, ако законом није предвиђена квалификована већина.

многе облике.<sup>217</sup> Један од њених облика јесте злоупотреба утицаја политичара у поступцима избора у звање наставника како би себи или неком блиском обезбедили радно место на високошколској установи. Осим политичке корупције, постоји и низ других негативних појава које се могу јавити у овом управном поступку као што су фаворизам, непотизам и мито.

Правна држава и аутономија универзитета нису супротстављени појмови, напротив, аутономија универзитета управо је законом прописана и Уставом гарантована. Обавеза је високошколских установа, као и било кога другог, да поштују и примењују закон. Државни органи којима је поверен надзор над применом закона старају се да у Србији у свим областима, па и у научноистраживачкој и образовној делатности, постоји владавина права, што укључује и то да се аутономија универзитета остварује у складу са законом. Ако се појави озбиљна сумња да ли је високошколска установа применила и примењује правилно закон и акта донета на основу и у складу са законом, тада или надлежни орган управе или надлежно државно регулаторно тело или државни орган неке треће врсте, мора имати овлашћења и дужност да утврди да ли се закон поштује и, ако утврди да то није случај, да наложи мере којима ће аутономија универзитета бити враћена у законски оквир, а права и дужности које из те аутономије произилазе бити остваривани законито и правилно, у сврхе због које су и гарантована.<sup>218</sup>

Претпостављајући да у систем корупције и других незаконитости које се могу појавити при решавању ове управне ствари могу бити укључени многи субјекти из различитих руководећих структура, од политичких до академских, неопходно је обезбедити независне ефикасне механизме за њихово откривање, спречавање и кажњавање. Један од њих је свакако управно-судска заштита у управном спору и то је и најчвршћи аргумент за његово омогућавање.

---

<sup>217</sup> И. Корајлић, *Високо образовање у БиХ – отворен простор за корупцију*, Transparency International Босна и Херцеговина, <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/04/Analiza-TI-BiH-i-FES.pdf>, 16.05.2015, 12:30.

<sup>218</sup> Мишљење Заштитника грађана Републике Србије бр. 5-7-1029/14 од 16.06.2014. године, [http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi7qqCWj\\_rMAhVExxQKHftAAIgfQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ombudsman.rs%2Fattachments%2F3357\\_Misljenje%2520научна%2520zvanja.doc&usg=AFQjCNH4WgGRf-G2W\\_YHqatY7g1RZ3Q9zg](http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi7qqCWj_rMAhVExxQKHftAAIgfQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ombudsman.rs%2Fattachments%2F3357_Misljenje%2520научна%2520zvanja.doc&usg=AFQjCNH4WgGRf-G2W_YHqatY7g1RZ3Q9zg), 27.05.2016, 13:11.

#### **4.2.Признавање страних високошколских исправа у сврху наставка образовања**

Добар део позитивноправних одредби којима је регулисано академско признавање већ је анализиран у делу овог рада који се односи на професионално признавање. У овом одељку пак, нагласак је на специфичностима и карактеристикама овог поступка у односу на поступак професионалног признавања.

Признавање страних високошколских диплома у сврху наставка образовања или академско признавање обавља се на високошколским установама по процедурама које је, у складу са законом, прописала високошколска установа својим општим актом. На Универзитету у Београду је до 01. јануара 2016. године (у периоду које обухвата ово истраживање) био на снази Правилник о признавању страних високошколских исправа из 2010. године са изменама из 2014. године, те ће у даљем тексту бити образложен поступак прописан одредбама овог Правилника.

Док у поступку професионалног признавања странка подноси захтев факултету, у поступку академског признавања она захтев подноси Универзитету. Доношењем Правилника из 2010. године поступак академског признавања знатно је упрошћен у односу на поступак који се водио по Правилнику из 2006. године који је био заједнички извор права за обе врсте признавања. Према пропису из 2010. године, руководилац студијског програма односно лице које овласти декан факултета на прописаном обрасцу доноси одлуку о могућности признавања стране високошколске дипломе ради наставка образовања. Нема више одредбе о томе да факултет уређује поступак признавања својим општим актом, нема предлога већа факултета и комисије Универзитета која одлучује о предлогу већа факултета. Једино што је неуобичајено јесте да једно лице самостално одлучује о томе да ли се страна диплома може признати или не.

Правилник из 2010. године садржи неколико карактеристика из којих се уочава настојање доносиоца да решавање у овој управној ствари нормативно усклади са међународним принципима о признавању. Тако се издваја одредба која изједначава поступак према странкама које долазе из држава потписница Лисабонске конвенције и држава које нису потписнице, те одредба о забрани дискриминације по било ком



основу. Потом се наглашава да су процедуре и критеријуми за признавање стране високошколске дипломе јавно доступни, транспарентни, кохерентни и поуздани, што је у ствари, захтев и принцип Лисабонске конвенције.

Но, у даљим одредбама овог општег акта недостају одреднице о роковима које представљају један од најзначајнијих правних механизма ефикасности и транспарентности. Тако није прописан рок у којем Универзитет по пријему захтева, исти упућује ENIC центру ради прибављања обавештења о високошколској установи, студијском програму, систему образовања у земљи порекла квалификације, правима која из ње произилазе и другим околностима од значаја за признавање. Такође, рокови нису прописани ни за одговор тј. достављање информације од стране ENIC центра, достављање документације и захтева кандидата од стране Универзитета ка руководиоцу студијског програма који кандидат намерава да упише или лицу које овласти декан факултета нити за доношење решења о признавању од стране ректора Универзитета које је коначно у управном поступку. Нема рокова ни за доношење решења ректора у случају када страна високошколска установа која је издала исправу није акредитована/призната као део система високог образовања у држави у којој је седиште високошколске установе.

Уочава се недостатак детаљнијег описа који су то услови под којима кандидату може бити условно призната страна високошколска диплома. Наиме, Правилник само наводи да ће се то „побројати у решењу“ којим се решава о захтеву кандидата, али не каже да ли је реч о диференцијалним испитима или нечему другом. У том смислу, изгледа да факултет има дискреционо овлашћење да сам утврди који су то услови и при томе није ограничен важећим Правилником и ЗОВО. Ранијом праксом (пре ратификације Лисабонске конвенције) било је уобичајено условно признати страну високошколску диплому и при томе одредити несразмерно велики број испита које је кандидат дужан положити пре наставка студија или у току студија на високошколској установи. Овакву је одлуку било веома тешко побијати на Сенату јер је у питању дискреционо овлашћење надлежног органа које се заснива на стручном знању о упоредивости садржине студијских програма. Стога би Правилник у овом делу требао садржати неке детаљније критеријуме.

Осим већ наведених, постоји још једна карактеристика овог поступка у односу на поступак професионалног признавања: предмет признавања у овом случају могу бити исправе о савладаном делу студија, тј. периоду студија. Њима подносилац захтева доказује да је на некој другој високошколској установи савладао део студијског програма на основу којег жели наставити образовање на домаћој високошколској установи. Такве исправе могу бити сертификати о стеченој делимичној квалификацији (завршеном делу студија), уверења (транскрипти) положених испита и слично. У поступку академског признавања, Универзитет врши вредновање савладаног дела студијског програма у иностранству и доноси одлуку (решење) о томе на којем нивоу и врсти студија одговарајућег студијског програма странка може наставити студије. Том приликом Универзитет може, као и код разматрања целовитих страних високошколских квалификација, признати период студија у целини или делимично, те условити признавање одређеним условима (полагањем додатних испита, тзв. диференцијалних испита).

Са становишта остваривања јавног интереса, у поступку признавања ради наставка образовања он се огледа у остваривању несметане мобилности студената, односно доласка студената са страних високошколских установа у Србију ради наставка студирања, индивидуално, путем билатералних уговора о сарадњи између високошколских установа и кроз различите облике међународних програма размене као што је ERASMUS+ програм. Провођење поступка академског признавања засновано је, осим на директним одредбама ЗОВО и општим аката високошколских установа и на законској обавези високошколских установа да, у оквиру студијског програма, пропишу услове за прелазак са других студијских програма у оквиру истих или сродних области студија. ЗОВО је такође, прописао и могућност преноса ЕСПБ бодова између различитих студијских програма, а за утврђивање критеријума и услова преношења надлежна је високошколска установа.<sup>219</sup>

Дакле, у циљу остваривања веће мобилности студената, Универзитет има обавезу у поступку признавања, на најбољи могући начин заштити права и интересе подносиоца захтева и тумачити правне норме у његову корист. У случају постојања битне разлике која онемогућава позитиван исход поступка признавања, дужан је

---

<sup>219</sup> Чл. 31 ЗОВО.

странци омогућити правну заштиту, а постојање битне разлике дужан је сам доказати, тј. терет доказивања лежи на доносиоцу одлуке у поступку.

ЗОВО је прописао да критеријуме за постојање суштинске разлике између врсте и нивоа постигнутих знања и вештина и услова за упис на одређени студијски програм утврђује самостална високошколска установа својим општим актом. Обзиром да факултети у складу са законом, од 2005. године више нису самосталне високошколске установе, ову обавезу има Универзитет. Међутим, у Правилнику из 2010. године Универзитета у Београду ови критеријуми нису одређени. Он прописује само да ће се негативно решење донети у случају постојања суштинске разлике у исходима учења и компетенцијама, оптерећењу студијског програма, приступу даљим активностима или кључним елементима програма. Управо из овог разлога, поступак академског признавања није у довољној мери транспарентан. Наведени елементи у којима може постојати битна разлика између стране дипломе и одговарајуће домаће дипломе, требали би бити детаљно описани Правилником, односно шта у њима може представљати битну разлику. На пример, ако постоји битна разлика у приступу даљим активностима, она се може огледати у томе што у земљи порекла квалификације, таква квалификација даје приступ докторском студију, док у Србији није тако, већ ималац квалификације мора прво уписати и завршити студије другог нивоа. Ако је ималац стране дипломе поднео захтев за признавање у сврху наставка образовања на другом нивоу, ова чињеница не може престављати разлог одбијања захтева јер он и није желео упис на трећи ниво студија. Међутим, на начин како је прописано Правилником, руководилац студијског програма може одбити захтев због постојања битне разлике у погледу приступа даљим активностима. Исти је случај са рецимо, кључним елементима програма. Обзиром да Правилником нису дефинисани, факултет може под овим појмом сврстати било шта (фонд часова вежби, тј. практичне наставе, постојање појединих наставних предмета и сл.) и на основу тога одбити захтев странке.

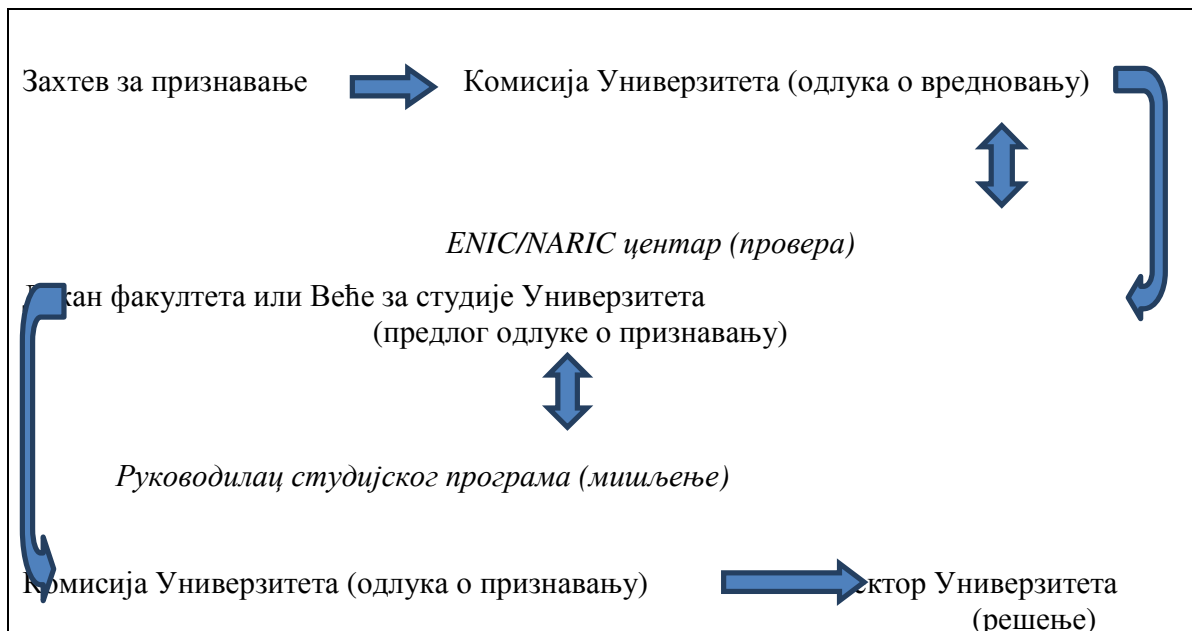
Стога је било неопходно прецизно дефинисати појам битне разлике јер он представља темељ транспарентности поступка признавања. Лисабонска конвенција овај појам тумачи врло рестриктивно и инсистира на његовом стриктном утврђивању домаћим прописима.

Као што је већ напоменуто, у циљу пуне имплементације Лисабонске конвенције и одредби ЗОВО на Универзитету у Београду је донешен 23.12.2015. године (ступио на снагу 2016. године) донешен нови Правилник о вредновању страних студијских програма и признавању страних високошколских исправа и наставка образовања.<sup>220</sup> Овим су актом детаљно уређени поступци вредновања страних студијских програма, академског признавања (укључујући и признавање диплома стечених на високошколским установама са територије АП Косово и Метохија који обављају делатност у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација) те поступак признавања ради остваривања права на стручно усавршавање – здравствену специјализацију и ужу специјализацију.

Иако овим истраживањем није обухваћен период након ступања на снагу овог Правилника, нужно је осврнути се на његове одредбе, будући да он представља корак напред у настојању образовних власти тј. високошколских установа да отклоне све уочене слабости и неправилности раније важећих прописа тј. правилника.

Поступак академског признавања прописан Правилником из 2016. године, шематски је приказан на Слици бр. 1 која следи:

Слика 1: Схема поступка признавања.



<sup>220</sup> Универзитет у Београду, Признавање страних високошколских исправа, <http://www.bg.ac.rs/sr/studije/str-isprave.php>, 03.05.2016, 13:07.

Рок за решавање у поступку је 90 дана. Дозвољено је покретање поступка и са уверењем о дипломирању с тим да одредбе о поступку у овом случају нису баш најјасније или нису адекватно „посложене“. Наиме, у члану 4 који говори о покретању поступка стоји да се изузетно, поступак може покренути и ако странка у тренутку покретања нема диплому тј. није јој издата, те да у том случају странка подноси уверење о дипломирању или другу јавну исправу привременог карактера која служи до издавања дипломе. У овом случају, странка је обавезна до окончања поступка признавања Универзитету доставити две оверене фотокопије дипломе и оригинални примерак на увид. Но, одредбом члана 19 прописује се могућност издавања привременог решења о признавању и то баш на основу ове привремене исправе – уверења о дипломирању, те се прописује да је странка дужна у року од годину дана од дана издавања привременог решења доставити Универзитету две оверене фотокопије дипломе и оригинал на увид. Такође, овим чланом се прописује да у супротном, ректор поништава привремено решење. Упоређујући одредбе ова два члана остаје нејасно како се у ствари поступак спроводи у овим случајевима, обзиром да је рок за завршетак поступка академског признавања 90 дана и да у том року дакле, према члану 4 странка мора доставити диплому на увид, након чега јој се издаје коначно решење о признавању, док према члану 19 странка не мора испоштовати овај рок већ рок од годину дана од дана издавања привременог решења, а у међувремену надлежни органи Универзитета и факултета воде поступак за доношење привременог решења? Да ли ово значи да у сваком случају ако странка не достави диплому до окончања поступка признавања Универзитет уместо коначног доноси привремено решење? Ако је тако, онда чему уопште одредба да је странка дужна до окончања поступка доставити диплому?

Одредба члана 9 прописује да је за издавање потврде о покренутом поступку признавања странка дужна уплатити на рачун Универзитета посебан износ за накнаду трошкова. Ово је ретка и не баш позитивна пракса у земљама потписницама Лисабонске конвенције. Штавише, подразумева да се ова потврда издаје чак и без посебног захтева странке, а у складу са општим правилима управног поступка.

Чланом 10 став 2 прописано је да за потребе овог правилника, подаци прибављени од ENIC/NARIC центра о акредитацији стране високошколске установе и студијског програма те о систему образовања државе порекла исправе имају важење у трајању од пет година од датума прибављања. Обзиром да је реч о промењивим чињеницама тј. да високошколске установе, као што стекну, тако могу и изгубити акредитацију, неприхватљиво је да Универзитет у Београду приликом спровођења поступка признавања пет година не проверава да ли је конкретна високошколска установа и студијски програм из иностранства и даље акредитован тј. да ли је дошло до промене ове чињенице. Можда је Универзитет приликом прописивања ове одредбе имао у виду да је просечно трајање акредитације пет година али то није случај у свим државама (чак и у границама једне државе може бити различито регулисано) нити је акредитација нешто што се не може одузети и пре истека рока важења у случају да надлежни орган утврди да високошколска установа или студијски програм не испуњавају стандарде квалитета који се захтевају.

За похвалу је настојање Универзитета да кроз члан 16 став 1 алинеја 2 изврши признавање на основу исхода учења, а не на основу формалних обележја стране високошколске квалификације. Наиме, овом је одредбом Правилника прописано да се у поступку признавања, између осталог, узима у обзир врста, ниво и обим остварених исхода учења, односно међусобни однос стечених знања, вештина и компетенција (сагледавање језгра страног студијског програма кроз исходе учења) и процењивање да ли исходи учења који су остварени на страном студијском програму омогућавају наставак образовања на Универзитету. Такође, недостатак претходних прописа, а то је недефинисање појма битне разлике, овим је Правилником отклоњено те је у члану 17 став 4 прописано да се под суштинском разликом подразумева да се језгро страног студијског програма разликује од студијског програма који се изводи на Универзитету, на основу сагледавања стечених знања, вештина и компетенција у односу према онима које мора да поседује кандидат за упис одређеног студијског програма.

Једино што остаје јесте да се види како ће ове одредбе у стварности функционисати, обзиром да Србија још увек нема Квалификациони оквир за високо образовање и да сви њени студијски програми нису реструктурирани на начин да јасно и недвосмислено приказују исходе учења и повезују начине и методе учења и оцењивања

са истима. Дакле, ове су одредбе Правилника заиста револуционарне али у оваквим условима тешко примењиве јер се не могу упоређивати страни исходи учења са домаћима који нису јасно дефинисани. Такво нешто је за сада и формалноправно тешко изводљиво јер се у образложењу решења о одбијању захтева за признавање треба прецизирати зашто је признавање одбијено и шта је суштинска разлика у погледу исхода учења те се (наравно) позвати на пропис којим је то регулисано у Србији. Притом се не мисли на овај Правилник као процесноправни пропис већ на пропис којим је утврђен оквир квалификација и исходи учења на појединим нивоима и врстама студија, а којег нема.

Правилником је такође, прописано да се признавање у сврху наставка образовања не може вршити у случају када странка није стекла 60 ЕСПБ бодова или јој је остало мање од годину дана до завршетка студија. Другим речима, прелазак са стране на домаћу високошколску установу није могућ на првој и последњој години студија. У оваквим случајевима, ректор доноси закључак о одбацивању захтева странке.

Правилник садржи и образац захтева за покретање поступка који у највећој мери садржи исте податке као онај којим се већ неколико година уназад у земљама окружења (Република Хрватска, Босна и Херцеговина (Република Српска) покреће поступак професионалног признавања. Једина замерка коју би евентуално могли ставити у погледу његове садржине јесте обавеза подносиоца да обележи факултет којем подноси захтев што је за странце понекад непознат податак, обзиром да то није податак који би странац или домаћи држављанин који није студирао у земљи могао знати.

Генерално, овај Правилник представља напредак у позитивноправном смислу када јер реч о ефикасности, транспарентности и правичности при решавању ове управне ствари.

## 5. Корелација између управних ствари у високом образовању

Решавање у управним стварима у високом образовању има двојаку функцију: са једне стране, оно служи остваривању и заштити права и правних интереса грађана, правних лица или других субјеката у поступку, а са друге остварењу и заштити јавног интереса који се у високом образовању исказује кроз синтагму „обезбеђење квалитета“. Обезбеђење квалитета је стога, мисија на чијем остварењу морају радити како органи државне управе, тако и високошколске установе којима је поверено вршење јавних овлашћења, наставници, студенти и други актери у високом образовању. Будући да је јавни интерес иманентан друштвеној заједници као целини јер се њено функционисање по правилу равна према том интересу, несумњиво је да јавни интерес и у области образовања, као и у другим областима друштвеног живота, има ону исту, неопходну политичко-правну превагу над засебним, индивидуалним интересима.<sup>221</sup>

Остваривање јавног интереса у сфери високог образовања постало је горућа тема стручних расправа и дискусија у јавности од тренутка уласка приватног предузетништва у ову област. Поставило се питање како обезбедити заштиту јавног интереса при решавању у управним стварима за које су надлежне приватне високошколске установе. Првобитна замисао усмерена на јачање приватног предузетништва, подизање квалитета високог образовања кроз већа улагања приватних средстава, повећање процента високообразованих младих људи, креирање „здраве“ конкуренције јавним високошколским установама као мотив за њихов развој и напредак, резултирала је сасвим супротним исходом: падом квалитета, хиперпродукцијом неквалитетног кадра и наставног кадра, нелојалном конкуренцијом и још већом незапосленостју.

Србија није једина држава која је осетила негативне последице приватизације у високом образовању. Слично се десило у Великој Британији, након што је мерама подстицаја приватног капитала у сектор високог образовања омогућила оснивање приватних високошколских установа, уз истовремено драстично умањење буџетског

---

<sup>221</sup>М. Рађеновић, *Ibid.*, 133.



финансирања јавних високошколских установа.<sup>222</sup> Но, како решење није могуће тражити у враћању нормативног и фактичког стања на пређашње, тј. стање пре „болоње“ нити је то пожељно са становишта заштите приватне својине и стечених права студената и осталих актера у високом образовању, неопходно је обезбедити механизме за заштиту јавног интереса у постојећој ситуацији, дакле уз равноправност приватног и јавног власништва у сектору образовања.

Остављајући по страни питање принуде приликом вршења управне делатности, чини се да је основни и полазни механизам за заштиту јавног интереса ефикасно управно решавање. Уколико се већ приликом оснивања приватних високошколских установа осигура ефикасан и ефективан поступак издавања дозволе за рад, а потом и кроз поступак акредитације обезбеди стандард квалитета рада високошколских установа, самим ће тиме и гаранција обезбеђења јавног интереса бити испуњена. Однос између органа државне управе и високошколских установа комплексан је и креће се од равноправних позиција (приликом решавања у појединим управним стварима) до односа хијерархијског органа с правом надзора над радом установе којој је поверено вршење јавног овлашћења. Управо због ове повезаности надлежних органа, међусобно су испреплетане и повезане и управне ствари о којима ови органи тј. установе решавају али не само због тога: међусобна повезаност условљена је и специфичношћу предмета решавања – то је увек нека појединачна ситуација из области високог образовања која се на овај или онај начин преплиће са другим појединачним ситуацијама које су уређене прописима из ове области.

Тако је рецимо, издавање дозволе за рад неопходан предуслов за акредитацију високошколске установе и акредитацију студијских програма. Другим речима, само високошколска установа која је успешно окончала поступак почетне акредитације и

---

<sup>222</sup> Велика Британија је, након одлуке да више неће школовати студенте буџетским средствима, школарину на основним студијама са 3.000 фунти подигла на 9.000 фунти уз истовремено омогућавање студентима да добију студентски кредит у висини школарине и грејс период отплате док не пронађу запослење након завршетка школовања. Студентима који нису успели пронаћи запослење у стеченом нивоу образовања на којем су плаћени више од најниже зараде у држави, навршавањем 50 године живота отписивао се дуг за кредит. Ове су реформе изазвале највише отпора управо код студентске популације али и код наставника који више нису имали загарантовану зараду од стране државе већ су морали да зараде своју плату путем пројеката и других различитих извора прихода којима су доприносили буџету високошколске установе. Више о приватизацији образовања у Великој Британији вид. G.Walford, „The Privatization of British Higher Education“, *European Journal of Education*, 23, nos 1/2, Carfax Publishing Company, Abingdon, 1988.

добила дозволу за рад може поднети захтев за акредитацију. Штавише, она не само да има ту могућност, већ и законску обавезу и то у року од годину дана од почетка школске године у којој је почело прво извођење студијског програма.<sup>223</sup> Ово даље, значи да би Министарство, у случају подношења захтева за акредитацију од стране високошколске установе која нема дозволу за рад, такав захтев одбацило због непостојања формалноправних претпоставки за поступање по захтеву, у складу са ЗОВО и ЗУП. Такође, одузимање дозволе за рад везано је за поступак акредитације и поступак оглашавања дипломе и додатка дипломи ништавима: уколико високошколска установа не добије акредитацију, дозвола за рад ће јој важити још годину дана од дана коначности решења о одбијању захтева за акредитацију, за које време она не може вршити упис студената. Истеком овог рока, дозвола за рад јој се одузима. Дипломе стечене уписом студената по истеку важења дозволе за рад, Министарство ће огласити ништавим јер су издате од стране неовлашћене организације.

Поступак одузимања дозволе за рад непосредно је везан за постојање акредитације. Наиме, законом је прописано да се дозвола за рад која је издата у поступку почетне акредитације одузима, између осталог, и уколико акредитованој високошколској установи престане да важи акредитација јер није поднела нови захтев за акредитацију у року од пет година од почетка важења старе акредитације.

Измена и допуна дозволе за рад као две засебне управне ствари везане су за почетну акредитацију тј. за издавање дозволе за рад. Захтев за изменом и допуном дозволе за рад може поднети само високошколска установа која је добила дозволу за рад, а која не врши измене и допуне ради његовог усклађивања са организацијом рада и достигнућима науке и уметности, већ суштинске измене и допуне у постојећим студијским програмима или жели да отпочне са извођењем новог студијског програма.

Признавање страних високошколских диплома у сврху запошљавања као и признавање истих у сврху наставка образовања повезани су међусобно, а обе управне ствари повезане су са поступцима почетне акредитације, издавања дозволе за рад и поступком акредитације. Између ове две врсте признавања постоји јасна разлика утврђена међународним документима, на првом месту Лисабонском конвенцијом. Но, услед традицијски јединственог приступа овим управним стварима на исти начин, тј.

---

<sup>223</sup>Чл. 41 ст. 16 ЗОВО.

кроз један управни поступак, у Србији су се дуго времена након ратификације наведене конвенције обе управне ствари и даље решавале по истим прописима, у истом поступку и од истих органа тј. високошколских установа. Другим речима, није прављена разлика између њих. Пре неколико година (од 2010. године) високошколске установе су почеле доследније проводити међународне документе и раздвајати ове две управне ствари нормативно и у пракси, а тек од октобра 2015. године када је почео са радом ENIC центар Србије који је преузео професионално признавање, ова два поступка су јасно разграничена и по надлежним органима и по правилима поступка.

У обе управне ствари се, међутим, као један од основних критеријума за признавање, узима чињеница да је високошколска установа која је издала диплому акредитована, те се непостојање акредитације установе и студијског програма узима као разлог за одбијање захтева за признавање ради наставка образовања.<sup>224</sup> Приликом разматрања ове чињенице у поступцима, надлежни орган треба имати у виду разноликост унутрашњих прописа сваке земље у погледу појма и улоге акредитације у конкретном високообразовном систему. Тако је Приручником за признавање на Европском подручју<sup>225</sup> у сврху помоћи органима и телима која врше признавање, акредитација дефинисана као формална одлука издата од стране овлашћеног органа којом се потврђује да високошколска установа и/или њени програми испуњавају прописане минимуме стандарда квалитета. Овај је процес дефинисан као најчешће добровољан (покреће се по захтеву странке), а акредитација се додељује на неколико година, након којих институција или програм морају да се реакредитују. Управо на овакав начин успостављена је и акредитација у Србији. Приручником се даље прецизира да разлике у начину акредитације које су карактеристичне за поједине државе могу подразумевати учешће владе тј. бити обавезујуће или бити потпуно добровољне. У већини држава, признавање квалификације као валидне зависи од тога да ли је институција и /или студијски програм акредитован, тако да иако то може бити добровољни поступак, у суштини високошколске установе немају пуно избора ако желе да њихове дипломе буду признате.

---

<sup>224</sup> Чл. 12 ст. 1 и 2 Правилника о признавању страних високошколских исправа ради наставка образовања Универзитета у Београду.

<sup>225</sup> *European Area of Recognition Manual, Practical guidelines for fair recognition of qualification, Lifelong Learning Programme*, EAR project, <http://eurorecognition.eu/manual/>, 06.04.2015, 22:10.

У појединим земљама се поступак почетне акредитације назива лиценцирање.<sup>226</sup> Лиценцирање није еквивалент акредитацији нити неопходно садржи захтев да високошколска установа докаже стандард квалитета, већ само да испуњава минимум услова за оснивање. Она је предуслов за акредитацију и даје се на одређени временски период. Такав је случај и у домаћем високообразовном систему, само се за почетну акредитацију не користи термин лиценцирање већ издавање дозволе за рад.

Приликом признавања страних високошколских диплома које се врши у складу са билатералним или мултилатералним уговорима које је Србија закључила са другим државама, међутим, постојање акредитације као услова за признавање треба посматрати екстензивно и што је више могуће узети у обзир специфичности законодавства државе из које диплома долази. Такав је случај са „аутоматским“ признавањем диплома стечених у Босни и Херцеговини, односно у Републици Српској. Наиме, у складу са одредбама позитивноправних прописа, такве се дипломе признају аутоматски, без спровођења поступка признавања. Тумачење одредби закона које се односе на ову материју различито је од послодавца до послодавца и од високошколске установе до високошколске установе, те неки послодавци инсистирају на акредитацији високошколске установе и студијског програма на којем је диплома стечена, док то не захтевају, а има и оних који уопште не узимају у обзир ову чињеницу. Одредба којом је регулисано ово „аутоматско“ признавање не помиње термин „акредитована“ установа и/или студијски програм на којем је стечена диплома али се у контексту целокупног домаћег законодавства може узети да се такво нешто подразумева. Међутим, тиме није решен проблем признавања диплома стечених у Републици Српској и то оних које су стечене на лиценцираним али не и акредитованим високошколским установама. Како поступак акредитације у Републици Српској није обавезан, тј. покреће се по захтеву странке, а високошколске установе немају обавезу у одређеном року од добијања лиценце покренути поступак акредитације, то практично значи да се оне не морају никад акредитовати. То ствара проблем код признавања ових диплома како у Србији тако и у другим државама јер већина држава у Европском простору високог образовања инсистира на овом услову код признавања страних диплома. Имајући у виду специфичност односа између Србије и Републике Српске заснованих на низу

---

<sup>226</sup>Тако је на пример, у Републици Српској према важећем Закону о високом образовању из 2010. године.

билатералних споразума о специјалним паралелним везама и Споразуму о узајамном признавању докумената и регулисању статусних питања ученика и студената, чини се ипак да би институције и органи Србије, приликом одлучивања о прихватању диплома са таквих високошколских установа из Републике Српске, као гаранцију веродостојности и квалитета установе требали узети лиценцу, тј. почетну акредитацију.<sup>227</sup>

Када је реч о поступку оглашавања дипломе и додатка дипломи ништавим, ЗОВО прописује да се исти оглашавају ништавим ако су издати од неовлашћене организације. Обзиром на то да се акредитацијом утврђује, између осталог, да високошколска установа има право на издавање јавних исправа у складу са законом те да су диплома и додаток дипломи јавне исправе у смислу ЗОВО, произилази да се високошколске установе које нису акредитоване не могу сматрати „овлашћеним организацијама“ и да се дипломе и додаци дипломи које издају такве установе имају огласити ништавим.

Да закључимо, непостојање акредитације високошколске установе и студијског програма јесте основ за покретање поступка оглашавања ништавим дипломе и додатка дипломи издатих на таквој установи. За поступак оглашавања ништавим из наведеног разлога надлежан је министар, што произилази из права и обавезе Министарства да врши инстанциони, тј. управни надзор над законитошћу аката и рада високошколске установе.

Признавање стране високошколске дипломе у сврху запошљавања, уколико је реч о страниј дипломи, претходи избору у звање наставника и сарадника и заснивању радног односа. У случају избора у звање наставника и сарадника и заснивања радног односа без претходно прибављеног решења о професионалном признавању, такав избор би морао бити поништен по праву управног надзора или у поступку инспекцијског надзора. Другим речима, лице са страном високошколском дипломом не може бити

---

<sup>227</sup>У Републици Српској је за 11 високошколских установа проведен поступак акредитације. Но, то не значи да остале високошколске установе не испуњавају стандарде квалитета; ови су стандарди уграђени у поступак лиценцирања, тј. почетне акредитације. Разлог више за прихватање диплома са лиценцираних високошколских установа из Републике Српске јесте и тај што су стандарди који се примењују у поступку лиценцирања у Републици Српској и они који се примењују у поступку акредитације у Србији скоро идентични.

изабрано у звање на високошколској установи без претходно извршеног професионалног признавања дипломе.

Треба поменути и последице оглашавања дипломе и додатка дипломи ништавим на друге управне ствари у високом образовању. Оглашавање ништавим делује *ex tunc* те у том смислу производи ништавост свих правних последица насталих након стицања дипломе, као што су избор у звање и заснивање радног односа на високошколској установи те академско и професионално признавање (с тим што су у овом случају за оглашавање ништавом надлежни органи државе у којој је издата диплома) тј. ништавост решења о признавању.

## *Глава четврта*

### **РЕШАВАЊЕ У УПРАВНИМ СТВАРИМА У ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ - УПОРЕДНОПРАВНИ ПРЕГЛЕД**

#### **1. Уводна објашњења**

Колико је држава у свету толико је образовних система. Свака суверена власт има право и дужност да свој образовни систем уреди онако како она сматра да треба и да је у њеном интересу. Такође, државно уређење „диктира“ надлежности у области образовања, те је тако у федералним државама ово питање најчешће у надлежности федералних јединица уз обавезу поштовања оквирих принципа постављених од стране федералне власти, односно нижих нивоа власти<sup>228</sup> док је у унитарним државама систем образовања јединствено уређен на подручју целе државе.<sup>229</sup> У унитарним пак, државама поједина овлашћења у области образовања могу бити пренета на ниже нивое власти као што је случај са домаћим високообразовним системом у којем су Уставом Републике Србије овлашћења у области образовања пренесена на власти Аутономне покрајине Војводине и Аутономне покрајине Косово и Метохија.<sup>230</sup> Уставима држава се такође, гарантује право на образовање као једно од основних права човека и грађанина, забрана дискриминације по овом основу и аутономија универзитета и других високошколских и научних установа.

Од облика државног уређења и поделе надлежности у држави зависи и начин на који је уређено решавање у управним стварима у високом образовању. Тако међу државама у свету постоје значајне разлике које се тичу система високог образовања, врста високошколских установа, облика власништва, начина на који се оснивају и путем којег се у њиховом раду обезбеђује стандард квалитета и штити јавни интерес, услова за приступ високом образовању, права која произилазе из стечених квалификација у погледу запошљавања и наставка образовања, признавања

---

<sup>228</sup> Тако је на пример у Канади, СР Немачкој и Босни и Херцеговини.

<sup>229</sup> Такав је случај са државама у региону као што су Словенија, Црна Гора, Македонија, Хрватска, Мађарска, Бугарска, Румунија и друге.

<sup>230</sup> Чл. 183 ст. 2 тач. 3 Устава Републике Србије прописано је, између осталог, да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просвете на покрајинском нивоу.

квалификација стечених ван територија те државе, рада на високошколским установама и у другим сегментима. Усвајањем Болоњске декларације 1993. године и успостављањем Европског простора високог образовања, земље Европе, а превасходно Европске уније, покушале су међусобне разлике ублажити и своје високошколске системе приближити један другом како би се омогућило остваривање једног од основних циљева поменуте декларације, а то је мобилност студената, академског особља и радне снаге те стварање јединственог простора образовања и рада. Болоњски процес није значио нужно напуштање традиционалног система високог образовања, већ његово прилагођавање у неколико основних елемената<sup>231</sup> те су државе најчешће задржавале оно што је, према њиховом схватању, у ранијем систему високог образовања било добро. Стога се и после увођења „болоње“ високошколски системи у земљама потписницама некада знатно, а некада мање разликују међусобно. Тако је, на пример, у земљама бивше СФРЈ пре распада постојао јединствени систем уређен по истим принципима, па се решавање у управним стварима у овој области одвијало на јединствен начин. Приватно предузетништво у области образовања није постојало те су високошколске установе биле искључиво у јавној (друштвеној, државној) својини, оснивале су се законима од стране законодавних власти у републикама, услови за њихов рад били су јединствени те је и сам стандард квалитета на њима био скоро идентичан. Једине разлике тичале су се наставних планова и програма. Уместо признавања страних високошколских диплома вршила се нострификација која је често потпуно онемогућавала или знатно отежавала мобилност између студената различитих установа (тражила се истоветност наставног плана и програма да би претходно учење било признато). Поступци оглашавања дипломе ништавом скоро да се нису ни водили,<sup>232</sup> а дипломе стечене у бившој Југославији биле су признате и препознате свуда у свету.

---

<sup>231</sup> Неки од њих су увођење троцикличног система високог образовања, увођење ECTS система преноса бодова који служи олакшаној мобилности студената између различитих студијских програма, установа и држава, креирање студијских програма и квалификација према исходима учења, јасно и транспарентно дефинисање процеса наставе, стицања знања, оцењивања и садржаја стечених квалификација, поштено (*fair*) признавање страних квалификација, осигурање квалитета на високошколским установама и други.

<sup>232</sup> Појава фалсификованих диплома у време постојања бивше СФРЈ била је процентуално занемарљива у односу на садашње стање. Наиме, ова је тема постала актуелна тек са увођењем приватног власништва у систем високог образовања јер је ова појава донела и пад квалитета, хиперпродукцију наставног кадра и дипломаца који нису потребни тржишту рада и слабошћу механизма државне заштите јавног интереса у овој области.



Након увођења „болоње“, државе у Европи путем поступака као што су интерна самоевалуација, екстерна контрола квалитета и акредитација настоје осигурати квалитет образовног процеса на високошколским установама. Но, правна природа ових поступака различита је од државе до државе. Тако је у неким државама акредитација обавезна за све високошколске установе, у другима није обавеза ни за кога већ представља факултативан облик осигурања квалитета, а у трећим опет овај поступак представља обавезу за високошколске установе у приватном власништву, док за оне у државном није обавезан, а у четвртима акредитација и не постоји већ уместо ње постоје процедуре „екстерне евалуације“.

Како би се уочиле разлике и сличности, предности и мане које се тичу ових питања у различитим државама, у овој глави ће бити приказано уређење ове области у Републици Српској (Босна и Херцеговина), Великој Британији, Ирској и Савезној Републици Немачкој. Разлог одабира истихјесто тај што је реч о државама које су знатно пре Србије отпочеле ове реформе и у том погледу имају више искуствате због тога што да њихове високошколске установе већ неколико година активно учествују у пројектима и активностима везаним за реформу домаћег система високог образовања<sup>233</sup>.

Када је у питању Република Српска је речено да, према Уставу Србије, ратификовани међународни уговори имају већу правну снагу од закона и других општих аката и да је Србија са Републиком Српском 2005. године потписала Споразум о узајамном признавању докумената и регулисању статусних питања ученика и студената. Но, повезаност органа управе у Србији и Републици Српској не заснива се само на наведеном споразуму. Ова је повезаност вишеслојна и има своју историјску, културолошку, социолошку и правно-политичку димензију.

Закон о општем управном поступку Републике Српске<sup>234</sup> донешен је по узору на српски ЗУП из 1997. године те су ова два закона скоро идентична. У том смислу, органи управе у Србији и Републици Српској имају исти правни основ када решавају у управним стварима, уколико у појединој области не постоје посебни прописи.

---

<sup>233</sup>У великом броју пројеката везаних за реформу високог образовања у Србији који се финансирају средствима Европске уније као и у тзв. TEMPUS пројектима (од 2015. под именом ERASMUS+ пројекти) учествују управо ове државе тј. високошколске установе или агенције и друге институције образовања из ових држава.

<sup>234</sup>Службени гласник Републике Српске бр. 13/02, 87/07 и 50/10.

У области високог образовања у Републици Српској је такође, по узору на ЗОВО, донешен Закон о високом образовању Републике Српске.<sup>235</sup> Осим бројних сличности ови закони у појединим одредбама садрже значајне разлике. Оне су последице различитих замисли о томе на који начин треба применити Болоњску декларацију и Лисабонску конвенцију. Па ипак, када је у питању њихова примена, потешкоће које се том приликом јављају скоро су идентичне.

## **2. Република Српска**

Управо због раније поменуте сличности и повезаности са домаћим управно-правним системом, у наставку ће прво детаљно бити приказан упоредни преглед стања у Републици Српској, детаљније него у осталим државама и обухватиће почетну акредитацију тј. лиценцирање високошколских установа, одузимање дозволе за рад, признавање страних високошколских диплома и избор у звање наставника. За остале државе, биће приказани најважније и на специфичније карактеристике по којима се исте разликују у односу на Србију и међусобно.

### **2.1. Почетна акредитација/лиценцирање**

Ради остваривања стратешких циљева европског простора високог образовања и осигурања минимума квалитета који морају испуњавати високошколске установе које врше делатност високог образовања, Република Српска је у домаће законодавство 2006. године увела поступак за утврђивање услова за обављање делатности високог образовања или тзв. поступак лиценцирања (почетне акредитације). Значај овог поступка за реформу високог образовања и напредак Републике Српске на путу ка придруживању Европској унији је неоспоран. У њему се сусрећу и међусобно преплићу настојања образовних власти да унутрашње правне прописе из области државне управе

---

<sup>235</sup> Службени гласник Републике Српске бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13 и 44/15.

прилагоде захтевима и директивама Европске уније, те да прописе из области високог образовања прилагоде преузетим међународним обавезама из Болоњске декларације и Лисабонске конвенције.

Лиценцирање је посебан управни поступак утврђивања испуњености минималних, законом прописаних услова за обављање делатности високог образовања. Регулисано је Законом о високом образовању Републике Српске и Уредбом о условима за оснивање и почетак рада високошколских установа и о поступку утврђивања испуњености услова.<sup>236</sup> На питања која нису регулисана наведеним прописима примењује се, као супсидијаран извор права, Закон о општем управном поступку.<sup>237</sup>

Нема посебног разлога зашто је законодавац у Републици Српској уместо термина “почетна акредитација” изабрао термин “лиценцирање”. Може се претпоставити да се следио терминологију раније важећег закона<sup>238</sup> у којем се дозвола за рад називала лиценцом. Но, осим назива поступка, у одредбама које уређују ову управну ствар нигде се више не помиње лиценца већ “дозвола за рад”, што је идентичан назив овог управног акта као у домаћим прописима.

Да је, у суштини, реч о почетној акредитацији говоре и одредбе Закона о високом образовању Републике Српске према којима се акредитација спроводи за новоосноване високошколске установе и нове студијске програме, с циљем утврђивања испуњености минималних стандарда, што представља почетну акредитацију, те да поступак лиценцирања представља поступак почетне акредитације.<sup>239</sup>

Поступак лиценцирања се спроводи како за приватне, тако и за јавне високошколске установе и студијске програме који се на њима изучавају. Осим за високошколске установе, поступак се, са одређеним специфичностима, проводи и за нове студијске програме на већ постојећим високошколским установама, те за рад ван седишта.

У поступку лиценцирања утврђује се да ли високошколска установа може почети са радом тј. да ли испуњава прописане услове за рад. Док је, према домаћим

---

<sup>236</sup>Службени гласник Републике Српске бр. 41/07 и 23/09.

<sup>237</sup>Ј. Старчевић, „Лиценцирање високошколских установа као посебан управни поступак“, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2012. године, 529-544.

<sup>238</sup>Закон о високом образовању, *Службени гласник Републике Српске* бр. 85/06 и 30/07.

<sup>239</sup>Чл.26 ст. 3 тач. а) и ст. 4 Закона о високом образовању Републике Српске.

прописима, за поступак почетне акредитације надлежно Министарство и КАПК (Министарству се подноси захтев, а КАПК потом проводи даљи испитни поступак и проверава испуњеност услова, након чега извештај прослеђује Министарству), у Републици Српској се целокупан поступак одвија у Министарству, уз стручно мишљење комисије за лиценцирање коју именује министар.

Када је реч о самим условима, на начин како су они прописани, исти се, једнако као и у домаћим прописима, деле на кадровске, просторне и материјално-техничке. Кадровски услови прописују да на сваком студијском програму високошколска установа мора запошљавати, у радном односу са пуним радним временом, најмање једну половину од укупног броја наставника потребних за извођење наставе на свим наставним предметима које изводи, за све године студија. Приликом утврђивања испуњености кадровских услова на студијским програмима из области медицинских и здравствених наука, наставници клиничких грана медицинских наука, који су на високошколској установи у радном односу са непуним радним временом, а имају закључен уговор о раду са пуним радним временом са здравственом установом која је наставна база високошколске установе, сматрају се наставницима са пуним радним временом.<sup>240</sup>

Уколико високошколска установа тек почиње са радом или са извођењем новог студијског програма, а планира упис студената само у прву годину студија, није дужна да обезбеди наведене кадровске услове за све године студија, већ само за прву годину студија, док је за више године студија дужна обезбедити изјаве најмање једне половине наставника о намери да на високошколској установи заснују радни однос са пуним радним временом када почне извођење наставе на вишим годинама студија. Високошколска установа је дужна да за годину студија која се први пут изводи у тој академској години, достави доказе Министарству о заснивању радног односа са пуним радним временом са наставницима, најкасније до почетка академске године. Закон такође, прописује да високошколска установа која то не учини не може наставити са извођењем тог студијског програма. Таква високошколска установа дужна је да затеченим студентима обезбеди настављање и завршетак школовања на другој

---

<sup>240</sup> Чл. 15 ст. 1, 2 и 3 Закона о високом образовању Републике Српске.

високошколској установи са којом има закључен споразум о преузимању студената у случају губитка дозволе за рад.<sup>241</sup>

Испуњавање кадровских услова је у Србији, како је већ објашњено у делу истраживања који се односи на ову управну ствар, решено на другачији начин. Наиме, стандард број шест<sup>242</sup> који се односи на ову проблематику прописао је да високошколска установа испуњава услов у погледу потребног броја наставника ако пружи доказ да је обезбеђен потребан број наставника за заснивање радног односа са пуним радним временом за извођење најмање 70% часова активне наставе на студијском програму за који се тражи дозвола за рад, а најмање 20 наставника за заснивање радног односа са пуним радним временом. Изузетак су студијски програми у пољу уметности где тај број не може бити мањи од 50%. Од укупног броја наставника потребних за обављање наставе по годинама студија за студијски програм за који се тражи дозвола за рад, академије струковних студија и високе школе струковних студија, изузев у пољу уметности, морају да имају обезбеђено најмање 50% наставника са стеченим научним називом доктора наука.

Како било, чини се да се и Србија и Република Српска суочавају са идентичним проблемом приликом решавања ове управне ствари, а то је обезбеђивање потребног броја квалитетног, компетентног наставног кадра. Притом се суочавају са многим потешкоћама као што су неистинитост података о компетенцијама наставника, веродостојност документације (изјава) о томе да ће наставни кадар бити запослен по добијању дозволе за рад, фиктивно запошљавање наставника само за потребе почетне акредитације и сличне појаве о којима је већ говорено.

Уредба о условима за оснивање и почетак рада високошколских установа и о поступку утврђивања испуњености услова Републике Српске прописује додатне кадровске услове за извођење наставе на студијском програму другог циклуса за универзитете. Тако прописује да универзитет мора имати у радном односу са пуним радним временом најмање једну половину наставника за извођење наставе из ускостручних предмета од укупног броја наставника потребних за извођење наставе на конкретном студијском програму другог циклуса. За извођење наставе на трећем

---

<sup>241</sup> Чл. 15 ст. 4, 5, 6 и 7 Закона о високом образовању Републике Српске.

<sup>242</sup> Правилник о стандардима за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма.

циклусу студија, поред општих услова из закона, наставник мора имати и најмање један рад објављен или прихваћен за објављивање у међународним часописима на SCI<sup>243</sup>, SSCI<sup>244</sup> или АНСИ листи.<sup>245</sup>

Наведена одредба изазвала је бројне полемике у академској јавности. Замерено јој је да превише строго поставља услове у погледу врсте међународног часописа у којем се радови морају објављивати, нарочито када се узме у обзир да је ово, условно речено, новина у позитивноправном законодавству, те да је веома мали број наставника из земље и региона који испуњава овај услов.<sup>246</sup>

Већ поменути проблем тзв. двоструког радног односа са пуним радним временом који одређени број наставника истовремено има у земљама региона, законодавац је у Републици Српској покушао решити одредбом у поменутој Уредби која прописује да наставник, који има заснован радни однос са пуним радним временом на високошколској установи у Републици Српској, Федерацији БиХ или иностранству може бити ангажован на другој високошколској установи у Републици Српској до половине пуног радног времена, у складу са прописима који регулишу радне односе и на основу споразума између високошколских установа у којем се прецизира облик радног ангажовања и расподела радног времена наставника на свакој од високошколских установа.<sup>247</sup> Но, ова је одредба у великој мери остала непримењена јер руководство на јавним високошколским установама нема довољно одважности, истрајности и капацитета да се избори са овом појавом. Раскид са праксом двојних радних односа захтева материјална средства за обезбеђивање кадра који ће заменити оне који су у двојном радном односу, одлучност, јединствено поступање у свим случајевима, и на крају, преиспитивање валидности издатих дозвола за рад и акредитација. До данас, ниједна јавна високошколска установа у Републици Српској није предузела значајније кораке у том правцу.

---

<sup>243</sup>Science Citation Information (SCI), Journal List 2012, <http://www.sci-thomsonreuters.org/>, 22.07.2015, 14:30.

<sup>244</sup>Social and Science Information (SSCI), Journal List 2012, <http://www.ssci-thomsonreuters.org/>, 22.07.2015, 14:44.

<sup>245</sup>Arts and Humanities Citation Information (АНЦИ), Journal List 2012, <http://www.ahci-thomsonreuters.org/>, 22.07.2015, 14:45.

<sup>246</sup>J. Старчевић, *Ibid.*

<sup>247</sup>Чл. 4 Уредбе о о условима за оснивање и почетак рада високошколских установа и о поступку утврђивања испуњености услова Републике Српске.

Кадровски услови који се тичу административног особља које високошколска установа треба поседовати другачији су од оних прописаних домаћим законодавством. Док је домаћим стандардом прописано да високошколска установа обезбеђује најмање једног библиотекара, једног извршиоца у студентској служби, једног извршиоца са високим образовањем на пословима информационог система и једног извршиоца - дипломираног правника – на пословима секретара (дакле, укупно најмање четири запосленика), у Републици Српској се тражи најмање 10 административних радника на универзитету и најмање пет на високој школи. У овом случају, оправдано је захтевати већи број извршилаца нарочито када је у питању универзитет. Домаћи стандарди, изгледа, за то нису имали слуха или је доносилац Правилника то сматрао небитним за квалитет делатности високошколске установе, што је неоправдано јер је високошколска установа вршилац јавних овлашћења и од ње се, приликом обављања послова и задатака очекује ефикасност, транспарентност и сви други квалитети који се захтевају од органа државне управе.

У погледу просторних услова које подносилац захтева мора испуњавати, већ је речено да су домаћи прописи знатно флексибилнији од оних у Републици Српској. Док домаћи прописи омогућавају подносиоцу оснивање високошколске установе и са простором који је закупљен, дотле прописи у Републици Српској инсистирају на простору који је у власништву високошколске установе или оснивача. Тако се за јавне високошколске установе захтева да имају одговарајући простор у сопственом власништву, власништву Републике или јединице локалне самоуправе, док приватна високошколска установа мора имати одговарајући простор у сопственом власништву. Изузетак су високошколске установе које су већ уписане у Регистар високошколских установа које, за извођење нових студијских програма, могу користити и одговарајући простор у закупу с тим да површина закупљеног простора не може бити већа од 25% површине простора у сопственом власништву који јој је потребан у складу са важећим прописима.

Суштина овако ригорозно постављеног услова у погледу простора било је настојање законодавца да спречи извођење делатности високог образовања у неусловним објектима који нису прилагођени овој сврси, што се често дешавало у периоду од 2006. до 2009. године, односно у првим годинама након увођења „болоње“.

Управни поступак лиценцирања био је једини механизам који је могао принудити подносиоце захтева за издавање дозволе за рад високошколској установи да схвате озбиљност и значај ове делатности и да јој приступе на начин који ће од њих тражити одређени степен одговорности, улагања и гаранције.

Када су у питању материјални услови, у Републици Српској су високошколске установе дужне да, ради обезбеђења наставка и завршетка студија затеченим студентима у случају престанка рада или престанка извођења одређеног студијског програма, уз захтев за утврђивање испуњености услова за почетак рада и обављање делатности високог образовања, доставе и споразум са другом акредитованом високошколском установом или банкарску гаранцију у износу од 50% школарине по уписаном студенту.<sup>248</sup> Но, сам по себи, услов у погледу материјалног обезбеђења постављен на овакав начин у Републици Српској не значи и строжије услове за рад, јер се високошколске установе углавном опредељују за другу опцију, а то је споразум са другом акредитованом високошколском установом. Законодавац је овим настојао обезбедити студентима као савесним стипендистима сигуран начин за заштиту стечених права. Но, нужно је размотрити и следећу ситуацију: шта уколико дође до одузимања дозволе за рад због престанка испуњавања услова и студенти пређу на другу високошколску установу која такође, у веома кратком временском року, а пре завршетка студија, изгуби дозволу за рад? На који начин ће се уредити питање „двоструког“ преласка студената и признавања испита и да ли је то уопште могуће? Ако се ради о систематском надзору (управном или инспекцијском) над радом високошколских установа који се спроводи у одређеном временском периоду, могуће је да и друга високошколска установа у поступку управног надзора изгуби дозволу тако да ова мера у неким случајевима не би била ни могућа.

У пракси је ова одредба резултирала потписивањем споразума између високошколских установа којима сврха није истинско отварање могућности преузимања студената, већ пуко задовољавање форме како би се избегла нужност банкарске гаранције.<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup>Банкарска гаранција у домаћим прописима износи 25% школарине за број студената за који се тражи дозвола за рад, дакле дупло мање него што је прописано у Републици Српској.

<sup>249</sup>Један од оваквих случајева десио се 2010. године када су студенти приватне високе школе из Бијељине, на основу споразума о преузимању студената, прешли на студије фармације такође, приватног



Сам поступак почетне акредитације тј. лиценцирања у Републици Српској је другачији. Условно речено, овај се поступак може поделити на три фазе: а) утврђивање оправданости захтева за оснивање високошколске установе б) утврђивање испуњености услова за оснивање, и ц) упис високошколске установе у Регистар високошколских установа који се води код надлежног органа. Карактеристично је да је закон прописао обавезу израде Елабората о друштвеној оправданости и сврсисходности оснивања који је подносилац захтева дужан доставити на сагласност Влади Републике Српске, а путем Министарства. Приликом одлучивања о сагласности на Елаборат, Влада се руководи циљевима достизања квалитета знања подударног са европским стандардима, потребом за кадровима у одређеним областима и заштитом општег интереса.

За разлику од наведеног, домаћи прописи елаборат помињу “успутно” у оквиру првог стандарда прописаног Правилником и стандардима за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма. У закону нема ни речи о евентуалној процени друштвене оправданости и сврсисходности оснивања високошколске установе. Незахвално је упуштати се у оцену да ли је (де)регулација овако важне фазе управног поступка у којем се, пре свега, цени јавни интерес за оснивањем нових високошколских установа намерна или случајна, али је засигурно као резултат до сада имала хиперпродукцију приватних високошколских установа и то у областима у којима постоји велики број незапосленог високообразованог становништва у Србији.

У поступку који следи, Министарство се обраћа за мишљење Савету за развој високог образовања и осигурање квалитета и ресорном министарству или “другој организацији”. Савет је саветодавно тело Министарства састављено од 11 представника академске заједнице (наставника) из различитих научних области које именује Министарство на период од четири године и чији је задатак да даје мишљења, смернице, утврђује правце развоја и политику осигурања квалитета у високом образовању. Под “ресорним министарством” или “другом организацијом” подразумева се оно министарство или тело/организација/институција која је надлежна за осигурање

---

универзитета у Брчко дистрикту БиХ. Разлог је био тај што висока школа у поступку лиценцирања није добила дозволу за реструктурирање у универзитет, што је значило да студенти фармације не могу довршити последње две године студија за стицање звања магистра фармације. Но, три године касније надлежни орган у Брчко дистрикту БиХ је, у поступку управног надзора над радом универзитета, утврдио да овај универзитет није имао дозволу за упис студената на четврту, већ искључиво на прву годину студија, из чега је произашло да су сви уписи студената из Бијељине извршени супротно закону и дозволи за рад универзитета у Брчком.

квалитета у области којој припадају студијски програми који ће се изводити на високошколској установи (на пример, Министарство индустрије, енергетике и рударства, Министарство здравља, Педагошки завод и сл.). По добијању ових мишљења, Елаборат се, заједно са њима, упућује Влади.

Важно је напоменути да мишљење Савета за развој високог образовања и ресорног министарства или друге организације која се, у поступку утврђивања друштвене оправданости оснивања високошколске установе или новог студијског програма морају прибавити, не обавезују Владу својом садржином. Одлука о давању сагласности на Елаборат није условљена садржином ових мишљења, но уколико Влада донесе одлуку супротну датим мишљењима, таква одлука мора имати детаљно и објективно објашњење.<sup>250</sup>

У зависности од тога да ли је реч о јавној или приватној високошколској установи за коју се тражи дозвола за рад, Влада доноси одлуку о оправданости оснивања или даје сагласност на Елаборат о оправданости оснивања (за приватну високошколску установу). Даљи поступак тече различито у зависности од власништва: у случају јавне високошколске установе, министар просвете и културе доноси решење којим се именује комисија експерата. Комисија експерата састоји се од пет чланова који се именују из реда научних радника из матичних научних или уметничких области за коју се оснива високошколска установа. Задатак ове комисије је да предложи студијски програм, правила студирања, нацрт статута, предложи број студената за упис у прву годину студија, објави јавни позив за избор наставника и сарадника и на основу пријава кандидата предложи листу наставника и сарадника за заснивање радног односа, те да о свему наведеном поднесе извештај министру у року утврђеним решењем о именовању. Законом је прописана обавеза министра да презентује извештај Влади која, на основу упућује приједлог Народној скупштини Републике Српске. На основу предлога Владе, Народна скупштина доноси одлуку о оснивању јавне високошколске установе.

Код решавања у управној ствари оснивања приватне високошколске установе, након што добије сагласност Владе, подносилац захтева доноси одлуку о оснивању, у

---

<sup>250</sup>До данас није познат ниједан случај у којем је Влада Републике Српске дала сагласност на оснивање високошколске установе у случајевима када су мишљење Савета за развој високог образовања и осигурање квалитета и мишљење ресорног министарства или друге организације били негативни.

складу са прописима који се односе на оснивање установа.<sup>251</sup> Заједно са предлогом статута и одлуком о именовану лица овлашћеног за заступање, оснивач доставља Министарству захтев за издавање сагласности за оснивање. Рок у којем је Министарство дужно донети одлуку о захтеву јесте 30 дана од дана предаје уредног захтева. Законом је прописано да се одлука о захтеву издаје у форми сагласности на основу које, затим, подносилац захтева врши упис у судски регистар и стиче својство правног лица.<sup>252</sup>

Последњи корак у фази која претходи утврђивању испуњености услова за рад јесте упис високошколске установе у судски регистар који се обавља на основу одлуке о оснивању високошколске установе. Овим чином, високошколска установа стиче својство правног лица.

Високошколске установе су дужне у року од 60 дана од дана уписа у судски регистар поднети Министарству захтев за издавање дозволе за рад. Реч је, дакле, о обавези, а не о могућности. Лиценцирање је, у том смислу, законом прописано као обавезан управни поступак за високошколске установе које су основане и уписане у судски регистар. Закон прописује да, у случају да високошколска установа у наведеном року не поднесе захтев за лиценцирање, Министарство има обавезу, по службеној дужности, затражити њено брисање из судског регистра.

Као што је већ поменуто, у поступку лиценцирања утврђује се да ли високошколска установа испуњава услове за почетак рада и обављање делатности високог образовања, у складу са законом. На сам поступак примењују се правила општег управног поступка, а утврђивање испуњености услова обавља комисија коју именује министар. Ова комисија у Републици Српској има исти задатак као стручни тим тј. поткомисија у Србији коју именује КАПК како би размотрила појединачне захтеве за почетну акредитацију.

За сваки студијски програм који је предложен, министар именује комисију сачињену од међународних и домаћих експерата из уже научне области којој припада студијски програм. Закон не наводи експлицитно која се лица имају сматрати експертима. Међутим, имајући у виду сврху именовања комисије и њен задатак, јасно је да се мислило на наставнике са избором у звање у одговарајућим ужим научним

---

<sup>251</sup>Уобласти оснивања установа у Републици Српској је на снази Закон о систему јавних служби, *Службени гласник Републике Српске* бр. 68/07.

<sup>252</sup>Ј. Старчевић, *Ibid.*

областима. Ово тумачење потврђује и листа експерата коју је сачинио Савет за развој високог образовања и осигурање квалитета и са које се именују чланови комисија, а на којој се налазе искључиво наставници. Уколико на овој листи нема експерата из поља образовања, односно уже научне области образовања којој припада студијски програм или је планирано да се поједини облици наставе изводе као студије на даљину, министар именује члана комисије за лиценцирање из реда домаћих или међународних експерата из одговарајућег поља образовања, односно из уже научне области, односно експерта за област образовања на даљину, а у складу са критеријумима за избор експерата које утврђује Савет.

Уколико комисија утврди да високошколска установа не испуњава неки од прописаних услова, одредиће рок у којем подносилац захтева за лиценцирање треба отклонити недостатке. Прописи у Републици Српској нису прецизирали рок за отклањање недостатака. Међутим, разлози ефикасности и економичности указују да овај рок не би требао прећи 30 дана.

Уколико комисија утврди да високошколска установа испуњава све прописане услове, односно уколико високошколска установа отклони уочене недостатке у остављеном року, комисија сачињава извештај и доставља га министру<sup>253</sup>. Рок за достављање извештаја је 60 дана од дана именовања комисије. Упоређујући овај рок са роком за сачињавање и достављање извештаја поткомисије КАПК може се уочити да је у домаћем законодавству овај рок дужи и износи три месеца.

Извештај комисије није ништа друго до стручно мишљење вештака. За разлику од мишљења Савета и ресорног министарства или друге организације које се прибавља у поступку утврђивања оправданости оснивања високошколске установе, извештај комисије је обавезујући за надлежни орган. Уколико је извештај комисије негативан, односно садржи мишљење о томе да високошколска установа не испуњава услове за обављање делатности и у случају да рок за отклањање недостатака безуспешно протекао, министар доноси решење о одбијању захтева за лиценцирање у року од 30 дана од дана пријема извештаја. Након што решење о одбијању захтева постане

---

<sup>253</sup> Важећи прописи Републике Српске не садрже одредбе о одлучивању комисије, тј. није прецизирано да ли чланови комисије одлучују простом већином или консензусом; с обзиром да извештај потписују сви чланови комисије, могуће су обе варијанте, односно било која од њих која ће довести до коначног договора; председник комисије је дужан, у циљу избегавања недоумица или двојаког тумачења, на крају извештаја експлицитно навести – да ли је извештај позитиван или негативан.

правоснажно, Министарство га, по службеној дужности, доставља суду ради брисања високошколске установе из судског регистра. У случајевима када је извештај комисије позитиван, министар у наведеном року доноси решење којим се утврђује испуњеност услова за почетак рада и обављање делатности високог образовања. Дакле, укупна дужина трајања поступка почетне акредитације у Србији износи три месеца и 60 дана, док у Републици Српској износи три месеца, под условом да је у оба случаја захтев од почетка уредан.

Пре доношења решења, министар може тражити мишљење Савета. За разлику од претходна два случаја где је законом прописано да доношењу управног акта министарства мора претходити мишљење другог органа државне управе или тела, у овом случају законодавац оставља министру да одлучи да ли ће тражити мишљење или не.

Против решења министра којим је одлучено о захтеву за лиценцирање може се тужбом покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема решења. На основу решења којим је утврђено да високошколска установа испуњава услове за рад, издаје се дозвола за рад. Оваква правила поступка идентична су онима у домаћим прописима где, на основу решења издаје дозвола за рад, а једнако као и у Србији, министар доноси правилник којим се уређује садржај и изглед дозволе за рад<sup>254</sup>.

Истоветност појединих правних института као што је дозвола за рад високошколске установе указују на то да је и до сада било хармонизације и усклађивања правних прописа између власти Србије и Републике Српске у овој материји. Успостављањем колико-толико сличних и упоредивих правила и процедура у овој области олакшава се вођење управних поступака, мобилност студената, наставника и уопште високообразовне радне снаге међу овим странама.

Након издавања дозволе за рад, странка подноси захтев за упис високошколске установе у Регистар високошколских установа и Регистар наставника и сарадника. Иако је вођење регистра посебна управнаделатност уређена посебним правилником који доноси министар, оно је уско повезан са управном ствари лиценцирања те га важећи прописи у Републици Српској регулишу као завршну фазу лиценцирања и тиме

---

<sup>254</sup>Правилник о изгледу и садржају дозволе за рад високошколске установе и изгледу и садржају дозволе за извођење новог студијског програма, *Службени гласник Републике Српске* бр. 82/11.

заокружују овај посебан управни поступак у јединствену целину. Високошколска установа може почети да обавља делатност високог образовања тек након уписа у Регистар. Дакле, без обзира на позитиван исход поступка лиценцирања и издату дозволу за рад, само високошколске установе које су уписане у наведени регистар имају право иступати у правном промету. У овом је разлика између почетне акредитације у Србији и оне у Републици Српској. ЗОВО прописује обавезу вођења регистара високошколских установа, студијских програма и наставника и сарадника али не везује за чињеницу уписа никаква формална права високошколске установе.

## 2.2. Одузимање дозволе за рад

Управна ствар одузимање дозволе за рад први пут је самостално дефинисана у законским прописима тек 2011. године. У раније важећим прописима<sup>255</sup> одузимање дозволе за рад није се спомињало већ је постојала могућност забране рада високошколској установи која обавља делатност, а не испуњава услове за то, и то кроз поступак управног надзора који спроводи републичка просветна инспекција у саставу Министарства, након чега је инспектор био овлашћен затражити брисање из Регистра високошколских установа. Интересантно је да у тада важећим прописима из области високог образовања било прописано да управни надзор врши републичка просветна инспекција. Једно од могућих објашњења је и организационо устројство републичке просветне инспекције која је у то време била у саставу ресорног министарства, тј. Министарства просвете и културе Републике Српске. Од 2007. године, ова је инспекција, у циљу обезбеђивања независности и непристрасности њеног рада издвојена у самосталну управну организацију - Републичку управу за инспекцијске послове основану законом из 2005. године.<sup>256</sup>

Од 2010. године у Републици Српској јасно је дефинисана разлика између управног и инспекцијског надзора у области високог образовања. Тако је прописано да управни надзор над радом високошколских установа и законитошћу аката донесених од

---

<sup>255</sup>Закон о високом образовању, *Службени гласник Републике Српске* бр. 85/06.

<sup>256</sup>Закон о инспекцијама, *Службени гласник Републике Српске* бр. 113/05.

стране високошколских установа врши Министарство, док инспекцијски надзор над применом Закона о високом образовању врши Републичка управа за инспекцијске послове, путем просветне инспекције.

Годину дана касније, законом је утврђена и могућност покретања поступка одузимања дозволе за рад високошколској установи или дозволе за извођење појединих студијских програма на тој високошколској установи.

Поступак одузимања дозволе за рад врши се на начин и по поступку прописаном за издавање дозволе за рад, а услов за његово покретање непосредно је везано за резултате управног надзора. Тако, уколико Министарство у вршењу управног надзора утврди да високошколска установа у потпуности или за поједине студијске програме не испуњава неке од услова за обављање делатности високог образовања на начин како су прописани законом, оно одређује рок у којем високошколска установа може отклонити уочене недостатке у раду. Уколико она то не учини те остављени рок безуспешно протекне, Министарство покреће поступак одузимања дозволе за рад.

Законом је прописано да се поступак одузимања дозволе за рад спроводи на исти начин као и издавање дозволе за рад. Сходном применом одредби које се односе на поступак лиценцирања тј. издавања дозволе за рад, поступак одузимања се спроводи на следећи начин: Министарство формира комисију по угледу на комисију за лиценцирање која утврђује да ли високошколска установа или поједини студијски програм испуњавају услове за рад или не, а утврђеном стању сачињава извештај који предаје министру. На основу извештаја комисије из којег је видљиво да високошколска установа или студијски програм не испуњавају услове за рад тј. да пропусти и недостаци у раду нису отклоњиви, министар доноси решење о одузимању дозволе за рад. Пре доношења решења, министар може тражити мишљење Савета за развој високог образовања и осигурање квалитета. Из одредби о лиценцирању такође, произилази да комисија, уколико утврди постојање недостатака у раду, остави високошколској установи рок за њихово отклањање. Тек уколико високошколска установа не отклони недостатке у остављеном року, министар доноси решење о одузимању дозволе за рад.

На основу наведеног, очигледно је да је „сходна примена“ одредби о лиценцирању на поступак решавања о одузимању дозволе за рад практично

неизводљива. Ако је Министарство већ једном у поступку управног надзора утврдило да високошколска установа у потпуности или за поједине студијске програме не испуњава услове за рад, нерационално је и нелогично у истом циљу формирати комисију са истим задатком. Такође, за очекивати је и да управном надзору претходи инспекцијски надзор републичке просветне инспекције у којем инспекција налаже предузимање мера и радњи ради отклањања утврђених неправилности или недостатака у року који одреди, а високошколска установа их не отклони у остављеном року. Другим речима, већ је два пута, у поступку инспекцијског надзора и у поступку управног надзора, утврђено да високошколска установа или поједини студијски програм не испуњавају услове за рад и није потребно формирати комисију која ће то и трећи пут потврдити. А нарочито не због могућности остављања рока за отклањање уочених недостатака од стране комисије јер би то значило могућност да надлежни органи три пута остављају високошколској установи рок за отклањање недостатака – први пут то чини инспекција, други пут Министарство, а трећи пут комисија.

Имајући у виду дефиниције управног поступка у теорији управног права<sup>257</sup> може се закључити да је циљ управног поступка примена општих правних норми на појединачне случајеве, како би се у сваком поједином случају реализовао, односно заштитио одговарајући јавни интерес, док је појединачни циљ управног поступка остваривање и заштита индивидуалних права и правних интереса грађана и организација.<sup>258</sup> Дакле, држава која жели развој привредне делатности, просперитет и социјалну правду мора осигурати да права и интереси појединаца, правних лица и других субјеката пред њеним органима управе ефикасно заштићена. Она подразумева да ови субјекти на основу начела легитимних очекивања уживају извесност у погледу исхода управних поступака и да органи управе поштују законске рокове за решавање у управним поступцима. Само у овом случају, административне процедуре и управни поступци могу служити као ефикасан пут за даљи развој државе.<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> Вид. П. Димитријевић, *Управно право, процесни део*, Ниш 2012, 7, М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005, 21, З. Томић, *Управно право – систем*, Службени лист СРЈ, Београд 1998, 329, П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука 2010, 376.

<sup>258</sup> М. Рађеновић, *Ibid.*, 21.

<sup>259</sup> Ј. Старчевић, „Ефикасност управног поступка као темељ модерне јавне управе“, *Зборник радова „Однос права у региону и права Европске уније“*, Правни факултет, Универзитет у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2016.



Анализирајући одредбе о одузимању дозволе за рад у домаћим прописима и прописима Републике Српске, може се увидети да у њима постоји мноштво недоречености, нелогичности и правних празнина. Забрана рада услед престанка испуњавања законских услова више није у надлежности просветне инспекције како у домаћем правном систему, тако и у Републици Српској. Инспекцијске надлежности су, у односу на раније стање, знатно сужене и сведене на мере упозорења и налагања отклањања недостатака, а најдрастичнија мера у домаћем законодавству је привремена забрана рада у случају обављања делатности супротно закону, уверењу о акредитацији, односно дозволи за рад. Инспектор у Републици Српској нема ово овлашћење.

У правцу превазилажења ових недостатака у материјалноправним прописима, било би неопходно ревидирати одредбе којима је регулисана ова управна ствар, прецизирати фазе у поступку, надлежни орган, дефинисати рокове, услове под којима се дозвола одузима и право на заштиту странака у поступку. На начин како су тренутно (не)дефинисане, доводе у питање остваривање поменутих начела ефикасности управног поступка и начела заштите легитимних очекивања странака у поступку.<sup>260</sup>

### **2.3. Признавање страних високошколских диплома**

Данашњем систему јавне управе у Републици Српској и БиХ има се много шта замерити. Најчешће критике се односе на то да је неефикасна, недовољно професионална, корумпирана и надасве бирократизована и нееластична, тако да њена сервисна улога ни приближно не долази до правог изражаја.<sup>261</sup> Замера јој се такође, да представља велики и сложен систем у којем се често преклапају надлежности и

---

<sup>260</sup>У мају 2016. године Народна Скупштина Републике Српске усвојила је Нацрт Закона о високом образовању којим су проширене надлежности инспекције у области инспекцијског надзора над радом високошколских установа те поштрене прекршајне санкције за непоштовање одредби закона. Овим Нацртом су такође, уклоњене правне празнине и недоречености у поступку издавања дозволе за рад, измењен је назив овог поступка (брисан је појам „лиценцирање“), поступак акредитације је прописан као правно обавезујући, а у сврху пуне имплементације Лисабонске конвенције, прописано је оснивање ENIC/NARIC центра Републике Српске као унутрашње организационе јединице у Министарству.

<sup>261</sup>П.Кунић, „Циљеви и правци реформе јавне управе у Босни и Херцеговини и Републици Српској“, *Часопис Модерна управа*, Број 1, Бања Лука 2008, 13.

дуплирају функције и у којој постоји нејасна подела одговорности на различитим нивоима власти.Административне структуре у земљи треба значајно појачати како би могли ефикасно одговорити на захтеве процеса европских интеграција. Говори се о томе да процес реформе јавне управе нема неопходну политичку подршку која је потребна за модернизацију администрације, не само за сврхе европских интеграција, већ првенствено у циљу задовољења очекивања својих грађана и привреде.<sup>262</sup>Реформски процес у Републици Српској отпочео је још раније тј. 1998. године потписивањем меморандума са Министарством за међународни развој Велике Британије које је претходило усвајању наведеног документа на БиХ нивоу. Тиме је отпочео пројекат реформе државне управе који је спроводила Влада Републике Српске у сарадњи с Колецом за државну управу из Уједињеног Краљевства. Сврха пројекта била је да обезбеди стабилну административну структуру која ће служити свакој демократски изабраној влади, а кључни пропис у том процесу био је Закон о административној служби у управи Републике Српске<sup>263</sup> који је касније престао да важи након ступања на снагу сета других закона.Међутим, од тада до данас прошло је много времена, а помаци који су у међувремену учињени сузанемарљиви и већином формални.<sup>264</sup>

Једна од ретких области у којима је Република Српска спровела реформу јавне управе у складу са принципима међународних докумената тј. Лисабонске конвенције и Болоњске декларације пре Србије јесте признавање страних високошколских диплома. У Републици Српској се овај поступак спроводи још од 2007. године када је формирано ново тело – Комисија за информисање и признавање докумената из области високог образовања (у даљем тексту: Комисија) са задатком да успостави нови управни поступак – формалног признавања страних високошколских диплома.

Правни оквир за решавање у овој управној ствари у Републици Српској чине Закон о високом образовању, Закон о општем управном поступку и Правилник о саставу и начину рада Комисије за информисање и признавање докумената из области

---

<sup>262</sup> Делегација Европске уније и високи представник у Босни и Херцеговини, <http://europa.ba/Default.aspx?id=3&lang=EN>, 19.12.2015, 10:19.

<sup>263</sup> Закон о административној служби у управи Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* бр. 16/02, 62/02, 38/03 и 42/04.

<sup>264</sup> Ј.Старчевић, *Ibid.*

високог образовања<sup>265</sup> те општи акти (правилници) високошколских установа. Закон о високом образовању је, у доброј мери, преузео принципе Лисабонске конвенције у домаће законодавство. Њиме су успостављене две врсте признавања: признавање у сврху запослења (професионално признавање) које врши поменута Комисија и признавање у сврху наставка образовања (академско признавање). Признавање у сврху наставка образовања врше, као и у Србији, високошколске установе. Законом је такође, прописано да се поступак не спроводи за јавне исправе стечене пре 27.априла 1992. године на територији бивше СФРЈ, нити за документе и јавне исправе из члана 4 и 5 Споразума о узајамном признавању докумената и регулисању статусних питања ученика и студената<sup>266</sup> закљученог између Републике Српске и Републике Србије.<sup>267</sup> На питања која нису регулисана Правилником о саставу и начину рада Комисије за информисање и признавање докумената из области високог образовања и општим актима високошколских установа, примењује се Закон о општем управном поступку.

Оно што је у Србији ENIC центар тј. канцеларија, то је у Републици Српској ова Комисија. На нивоу БиХ постоји управна организација - Центар за информисање и признавање докумената из области високог образовања који у међународно-правном промету иступа као ENIC центар Босне и Херцеговине и који је равноправна чланица ENIC/NARIC мреже.<sup>268</sup> Но, како су Уставом БиХ или Дејтонским уставом све надлежности у области високог образовања додељене ентитетима и кантонима, то је Република Српска невољно пристала на оснивање ове институције на нивоу БиХ путем изгласавања Оквирног закона о високом образовању из 2005. године<sup>269</sup> али уз ограничавање надлежности Центра да врши искључиво саветодавне послове тј. даје препоруке и мишљења тј. врши вредновање страних високошколских квалификација које није правно обавезујуће. Данас ова институција игра значајну улогу

---

<sup>265</sup> *Службени гласник Републике Српске* бр. 15/14.

<sup>266</sup> *Службени гласник Републике Српске* бр. 79/05.

<sup>267</sup> Чл. 128 ст. 2 ал. 2 Закона о високом образовању Републике Српске.

<sup>268</sup> Веће министара Босне и Херцеговине је на 33. седници, одржаној 10.01.2008. године, донело Одлуку о почетку рада и утврђивању седишта ЦИП-а. Овом Одлуком је утврђено да ЦИП почиње с радом 01.03.2008. године, са седиштем у Мостару. Са извесним закашњењем у односу на планирани почетак рада, ЦИП је постао оперативан 2009. године када је успостављена организациона структура и интерни акти за рад овог органа.

<sup>269</sup> *Службени гласник БиХ* бр. 59/07 и 59/09.

у пружању подршке и информација надлежним образовним органима и телима ентитета и кантона који врше признавање.

Комисија је основана у августу 2007. године. Мандат Комисије је четири године. У досадашњем раду, Комисија је спровела близу 3000 управних поступака признавања диплома.<sup>270</sup> Како се у поступку руководи вредновањем исхода учења, тј. знања, вештина и компетенција стечених током студирања, Комисија доноси негативну одлуку о захтеву само у случајевима када се између знања, вештина и компетенција стечених страном квалификацијом и знања, вештина и компетенција које се стичу одговарајућом квалификацијом у Републици Српској и БиХ може утврдити битна разлика која спречава признавање. При томе, терет доказивања постојања битне разлике лежи на Комисији.

Специфичност рада Комисије, у односу на ENIC центар Србије (па и на досадашњу праксу професионалног признавања од стране високошколских установа) је у њеној природи и начину рада. Наиме, док је ENIC центар организациона јединица Министарства, Комисија је стручно тело Министарства са мандатом на четири године именована од стране Владе Републике Српске (председник) и министра просвете и културе (чланови) који за свој рад примају накнаду. Решавање о захтевима странака врши се на седницама Комисије које се одржавају једном месечно а у случају потребе и чешће. Између седница Комисије, стручне и административне послове у вези са признавањем (општење са странкама, заступање захтева, отклањање недостатака у захтевима, прибављање и пружање информација и припрема седница Комисије) обавља државни службеник запослен у Министарству. Овај је службеник у Закону о високом образовању Републике Српске именован као секретар Комисије.

Имајући у виду овакав начин рада Комисије, може се претпоставити да ово тело није довољно ефикасно када је у питању број захтева који може решити месечно. Да би се наиме, обрадио велики број захтева странака, неопходан је одређени број стално запослених службеника који ће континуирано радити на припреми ових предмета за стручна тела која су задужена за вредновање и коначну одлуку о признавању. Ову

---

<sup>270</sup>Од септембра 2007. године када је одржала своју прву радну седницу до данас (15.09.2015.), Комисија је донела 2556 решења о признавању страних високошколских диплома, 132 решења о одбијању захтева странака, 183 закључка о одбацивању захтева странака, 59 закључака о обустави поступка признавања због одустанка странке и 54 остале одлуке (решења о понављању поступка, одговори на тужбе, закључци о исправци решења и друге одлуке).

чињеницу потврђује и досадашња пракса тј. потешкоће у решавању већег броја захтева са којима се Комисија суочавала протеклих година, а које су доводиле у питање ефикасност, законитост и транспарентност рада овог тела.

До превеликог оптерећења у раду Комисије дошло је још 2007. године када је тада важећи Правилник прописивао да било које заинтересовано лице, без обзира на место пребивалишта, боравишта (за стране држављане) или држављанства, које жели запослење у БиХ може поднети захтев за признавање овој Комисији и на тај начин иницирати покретање поступка признавања. Због чињенице да је одредба о „аутоматском признавању“ високошколских диплома стечених у Србији уврштена у текст закона тек 2010. године, од 2007. до 2010. године Комисија је месечно решавала и по 120 захтева за признавање, од којих се огроман проценат односио управо на дипломе стечене у Србији. Иако су се у то време седнице Комисије одржавале три пута месечно, било је скоро немогуће припремити толики број захтева од стране секретара Комисије. Оваква преоптерећеност захтевима резултирала је смањеном ефикасношћу и квалитетом рада те нерационалним оптерећењем једног државног службеника који је сам обављао све стручне, административне и техничке послове, укључујући и умножавање стотина странка материјала за чланове Комисије. Такође, рок за решавање захтева је скоро у свим случајевима „пробијан“, те су странке уместо 60 дана на решење о признавању чекале и по четири, пет или шест месеци.

Због свега наведеног, Министарство је 2010. године усвојило нови Правилник о раду Комисије којим је, као један од обавезних докумената који се доставља уз захтев прописана потврда о пребивалишту, односно о боравишту (за стране држављане) у Републици Српској. Тиме су се лица са пребивалиштем и боравиштем на територији других ентитета, тј. Федерације БиХ и Брчко дистрикта БиХ упућенина надлежне органе за признавање на територији њиховог пребивалишта, тј. боравишта. Данас је месна надлежност Комисије упостављена на основу држављанства тј. боравишта странака, а број захтева месечно у просеку износи око десет, што омогућава нормално функционисање овог тела. Но, узевши у обзир да је овакав систем професионалног признавања неубичајен у земљама потписницама Лисабонске конвенције, као и да Република Српска има уставно овлашћење да успостави ЕНЦ центар, Влада Републике Српске је његово оснивање предвидела у новом Нацрту Закона о високом образовању.

У случају оснивања овог центра у Републици Српској, он би функционисао као унутрашња организациона јединица Министарства и преузео све досадашње надлежности Комисије у области признавања, с тим да би ојачавање кадровских капацитета тј. запошљавањем више од једног службеника на овим пословима омогућило ENIC центру да се бави и другим (информационим и аналитичким) пословима у већој мери него што је то сада чини Комисија.

Када је реч о потешкоћама у поступку професионалног признавања, на првом месту се издваја правило формалног признавања по којем се страна високошколска квалификација у изворном облику преписује у изреку одлуке о признавању. Иако је циљ успостављања формалног признавања према Лисабонској конвенцији, између осталог, олакшавање приступа тржишту рада у државама потписницама, у државама које нису чланице Европске Уније и немају усклађене прописе са директивама Европске Уније, догађа се управо супротно.

Такав је случај и са Републиком Српском. Како на тржишту рада још увек постоје тзв. радне књижице у које се уноси стечена квалификација, врста и ниво студија, појавио се проблем “препознавања” страних квалификација у номенклатури занимања. Другим речима, када носилац стране квалификације донесе решење о признавању у сврху запошљавања и затражи унос података о завршеном образовању у радну књижицу, административни радник општинске или градске управе не зна шта да упише у радну књижицу јер је назив квалификације наведен на страном језику. Алтернатива је пронађена у преписивању диспозитива решења о признавању у радну књижицу. Но, то не решава проблем странкама. Оне поново наилазе на проблем када се пријављују на јавни конкурс за запослење. Јавни конкурси се и даље расписују на начин да садрже назив појединих факултета (нпр. завршен Правни факултет, завршен Економски факултет и слично) или садрже назив квалификације која се може стећи једино у БиХ или, у најбољем случају, у некој од држава бивше СФРЈ (нпр. дипломирани фармацеут, менаџер и слично).

Описани проблем је последица неусаглашености прописа у области високог образовања и прописа у другим областима као што су запошљавање, социјално и здравствено осигурање, прописи о страним концесијама, закључивању међународних споразума о извођењу великих пројеката у привреди и других прописа и он је присутан

једнако у домаћем правном систему као и у Републици Српској и БиХ. Док су у високом образовању прописи прилагођени, односно усклађени са Болоњском декларацијом и Лисабонском конвенцијом, у области рада и запошљавања ништа није учињено по питању усклађивања одредби о запошљавању странаца и лица са страним квалификацијама. Тако се законима о раду радна књижица још увек прописује као јавна исправа којом се доказују чињенице у вези са стручном спремом и радним односом (заснивање, трајање, раскид) запосленика. Као што ни законодавство Европске уније не познаје радну књижицу као јавну исправу тако је ни Лисабонска конвенција није предвидела као исправу у коју се уписују подаци о признатој квалификацији ради остваривања права на запошљавање. Изглед и садржај радне књижице прописан је застарелим прописима и није прилагођен тзв. формалном признавању страних високошколских квалификација, због чега у радну књижицу није могуће унети све информације о страниј високошколској квалификацији које су битне за њено препознавање на тржишту рада.

На крају, како је одређивање шифре занимања (тзв. шифрирање) саставни део процедуре уписа у радну књижицу, за стране високошколске квалификације је често немогуће наћи адекватну шифру занимања, због чега их административни службеници у општинским и градским управама “подводе” под шифру најсличнијег занимања (у складу са сопственим схватањем онога што је наведено у решењу о признавању). На тај начин се на завршетку дуготрајног и неретко мукоотрпног пута за признавање и упис стране квалификације у радну књижицу иста идентификује са најсличнијом домаћом квалификацијом па је резултат исти као да Лисабонска конвенција није ни примењена у поступку признавања, односно као да је извршена нострификација. У одељку у којем је описано професионално признавање предочен је покушај законодавца да реши овај проблем тако што ће Листу звања која се стичу у Србији редовно допуњавати квалификацијама које су признате у поступку који води ENIC центар, како би се спречила ситуација немогућности „шифрирања“ звања тј. занимања које је са њим повезано. Истакнути су аргументи који би могли изазвати потешкоће приликом примене ове одредбе, но одговор на питање да ли ће ова регулатива дати резултата, може дати искључиво пракса.

Много бољи начин за превазилажење ове ситуације како у домаћем правном систему тако и у Републици Српској јесте усклађивање прописа из области рада и запошљавања са прописима из области високог образовања, Лисабонском конвенцијом и директивама Европске Уније које се односе на запошљавање и радне односе, укључујући и потпуно укидање радне књижице. Ово подразумева измену важећих прописа, доношење нових прописа и интензивно упознавање јавности (путем медија, обука, округлих столова и слично) са новим прописима и праксом. Уколико се то не деси, странкама којима је у поступку професионалног признавања издато решење о признавању неће моћи користити права која произилазе из овог решења те ће оно служити као сврха саме себи.

Са становишта заштите права и интереса странака, правни лек у поступку професионалног признавања како у Србији тако и у Републици Српској није у складу са Лисабонском конвенцијом. Наиме, према одредбама ове конвенције, странкама треба пружити могућност жалбе, док је у оба наведена случаја омогућено једино покретање управног спора путем подношења тужбе, обзиром да против управних аката које доноси Министарство није могућа жалба.

Право на жалбу је темељно, уставом зајамчено процесно право грађана сваке демократски организоване и уређене државе.<sup>271</sup> У том смислу, оправдан је захтев Лисабонске конвенције да се сваком подносиоцу захтева за признавање мора омогућити право на жалбу. У случају наведеног сукоба унутрашњег законодавства са међународним прописима, жалба би можда могла бити замењена правом на приговор који би странка упућивала министру, но то отвара два важна питања: прво, како обезбедити да Комисија буде самосталан, првостепени орган, а министар другостепени и друго, да ли је министар, без довођења у питање његових личних знања и искуства, компетентан да у другом степену одлучује о приговору на одлуку о признавању која укључује и вредновање страног студијског програма и претходно искуство у овој области?

Иста се дилема намеће и у случају ENIC центра који би могао бити првостепени орган и министра који би одлучивао у другом степену.

---

<sup>271</sup> М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005, 161.



У погледу академског признавања, ситуација је мање-више идентична као у Србији. Академско признавање врше високошколске установе на начин и по поступку предвиђеним општим актом високошколске установе. Веће високошколске установе као што су два јавна универзитета<sup>272</sup> врше признавање у оквиру канцеларије за међународну сарадњу и имају службеника који је запослен на овим пословима. На мањим високошколским установама послове академског признавања обавља правна служба, студентска служба или секретар.

Обзиром да се узорак у овом истраживању чине, између осталог, подаци Универзитета у Бањој Луци, осврнућемо се детаљније на поступак академског признавања на овој високошколској установи. На првом месту, приметно да Универзитет три потпуно различита управна поступка регулисао истим општим актом - Правилником о поступку еквиваленције раније стечених звања, поступку вредновања високошколских исправа и за потребе наставка школовања на Универзитету у Бањој Луци,<sup>273</sup> што није у складу са Лисабонском конвенцијом. Наиме, истим Правилником уређено је признавање домаћих јавних исправа за потребе наставка школовања на Универзитету, признавање страних високошколских исправа за потребе наставка школовања на Универзитету и еквиваленција тзв. предболоњских звања са новим, болоњским звањима стеченим на Универзитету. Притом се ни у називу Правилника нити у његовим даљим одредбама може са сигурношћу утврдити да је реч о акту који регулише поступак признавања страних високошколских исправа, већ се тек у прелазним и завршним одредбама<sup>274</sup> у којима је наглашено да ступањем на снагу овог Правилника престаје да важи Правилник о признавању страних високошколских исправа из 2008. године, може увидети да је реч о акту који регулише ову управну ствар. Ово је озбиљан пропуст у уређењу ове управне ствари. Наиме, како страни студенти који желе наставити студије на овој високошколској установи могу (на првом

---

<sup>272</sup>Универзитет у Бањој Луци и Универзитет у Источном Сарајеву.

<sup>273</sup> Правилник о поступку еквиваленције раније стечених звања, поступку вредновања високошколских исправа и за потребе наставка школовања на Универзитету у Бањој Луци [http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjZ7-qu89NMAhXqE5oKHVoVBCUQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Funibl.org%2Fuploads%2Ffiles%2Fstrane%2Fpravilnici%2F13.Pравилника\\_o\\_ekvivalencije\\_ranije\\_ste%25C4%258Denih\\_zvanja\\_postupka\\_vrednovanja.pdf&usg=AFQjCNHVZaPq0PKd5pr3DY6mTmeFWUmN3A](http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjZ7-qu89NMAhXqE5oKHVoVBCUQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Funibl.org%2Fuploads%2Ffiles%2Fstrane%2Fpravilnici%2F13.Pравилника_o_ekvivalencije_ranije_ste%25C4%258Denih_zvanja_postupka_vrednovanja.pdf&usg=AFQjCNHVZaPq0PKd5pr3DY6mTmeFWUmN3A), 11.05.2016, 13:45.

<sup>274</sup>Чл. 18 Правилника о поступку еквиваленције раније стечених звања, поступку вредновања високошколских исправа и за потребе наставка школовања на Универзитету у Бањој Луци.

месту) пронаћи правила о академском признавању, а потом бити сигурни да је то прави документ, обзиром да ни у наслову нема термин „признавање стране високошколске исправе“? Такође, верзија на енглеском језику не постоји.

Сам поступак<sup>275</sup> уређен је на следећи начин: лице које је стекло високошколску исправу на другој високошколској установи, а жели да настави школовање на Универзитету у Бањој Луци, подноси захтев на посебном обрасцу факултету/Академији Универзитета у Бањој Луци на који конкурише за упис, који се доставља надлежној комисији. Комисије су стручна тела организационих јединица које на предлог декана именује наставно-научно/ уметничко-наставно веће факултета/Академије за потребе провођења поступка регулисаног овим Правилником. Одлуком о формирању комисије утврђује се број, састав и мандат чланова комисије, као и друга питања од значаја за рад комисије.

Странка, уз захтев за упис доставља извод из матичне књиге рођених, оверену фотокопију дипломе, уверење о положеним испитима, примерак завршног рада (за други циклус) и наставни план и програм завршеног студија. Уколико је неки од наведених докумената сачињен на страном језику, подносилац је дужан доставити и превод таквих докумената, оверен од овлаштеног судског тумача. Правилник користи термин „наставни план и програм“ што је неуобичајено за формално признавање према принципима Лисабонске конвенције јер је ово обиман документ и служио је да се, у некада спровођеним поступцима нострификације, детаљно упоређује садржај страног са сличним домаћим планом и програмом, док је у поступку формално признавања или сасвим избачен из процедуре или замењен сажетком тј. скраћеном верзијом из које су видљиви само исходи учења.

Комисија, по пријему захтева врши увид у службену евиденцију и достављену документацију, те друге информације до којих је дошла у сарадњи са надлежним органима, на основу чега констатује испуњеност услова за провођење поступка за наставак школовања на Универзитету.

Уколико Комисија утврди да нису испуњени прописани услови, али је њихово испуњење могуће уз додатне обавезе (полагање испита, семинарски радови,

---

<sup>275</sup> Чл. 10 Правилника о поступку еквиваленције раније стечених звања, поступку вредновања високошколских исправа и за потребе наставак школовања на Универзитету у Бањој Луци.

истраживачка пракса и слично), Комисија подноси предлог наставно-научном/ наставно-уметничком већу у којем установљава које обавезе подносилац треба испунити да би му се могао одобрити наставак студија. Комисија у року од 60 дана од дана пријема захтева подноси предлог наставно-научном/ наставно-уметничком већу факултета/Академије. Предлог Комисије садржи податке о подносиоцу захтева и студију који је кандидат завршио, образложено мишљење о испуњењу услова, као и образложен предлог за наставак студија.

Наставно-научно/наставно-уметничко веће факултета/Академије, на основу предлога Комисије доноси одлуку о утврђивању испуњености услова за наставак школовања. Уз одлуку се прилаже уверење о признатим испитима. На основу одлуке наставно-научног/наставно-уметничког већа декан доноси решење у року од пет дана од дана њеног усвајања, којим се утврђује на којој години и циклусу студија студент наставља школовање, са којим бројем бодова, те да ли има и које додатне обавезе. Против решења декана може се поднети приговор Сенату Универзитета у Бањој Луци, у року од 15 дана од дана његовог пријема. Одлука Сената је коначна.

Правилником нису прописани критеријуми за признавање страних високошколских исправа нити је уређен појам „битне разлике“ који прописује Лисабонска конвенција као једини могући разлог за одбијање признавања. Наиме, раније важећим правилником макар је било прописано који се критеријуми узимају у обзир,<sup>276</sup> но новим је Правилником Универзитет ставио ван снаге одредбе Правилника из 2008. године, а притом „заборавио“ уредити два наведена битна питања поступка академског признавања. Због свега наведеног, важећи Правилник Универзитета у Бањој Луци није усклађен са Лисабонском конвенцијом и Законом о високом образовању. Такође, рок за доношење предлога наставно-научног/наставно-уметничког већа факултета/академије не постоји. Практично је усвајањем Правилника из 2012. године Сенат Универзитета „уназадио“ ову високошколску установу у области академског

---

<sup>276</sup>Чл. 3 Правилника о признавању страних високошколских исправа Универзитета у Бањој Луци који је донешен 2008. године и важио је до ступања на снагу овог из 2012. године било је прописано да се у поступку признавања стране високошколске исправе узима у обзир систем образовања у држави у којој је исправа стечена, трајање студија, наставни план и програм, реноме акредитоване високошколске установе која је издала исправу, права која даје стечена исправа, те друге околности од значаја за признавање.

признавања неколико година уназад, чак и на стање које је важило пре увођења болоњске реформе.

Када је реч о другим високошколским установама које врше признавање у сврху наставка образовања у Републици Српској ситуација је лошија.<sup>277</sup> Већина високошколских установа није упозната са садржином Лисабонске конвенције и других међународних докумената нити их примењује.<sup>278</sup> Рокови за решавање у поступку нису уређени, а често се под појмом „признавање“ у ствари врши нострификација. Такође, Министарство је у неколико наврата путем ванредног правног средства поништавање и укидање по основу управног надзора поништавало решења о признавању у сврху запошљавања која су издавале високошколске установе јер према важећем закону нису за то надлежне.

Све наведено указује на потребу доношења нових прописа и организоване обуке административног особља на високошколским установама у области примене прописа о академском признавању како би се исти адекватно примењивали у пракси.<sup>279</sup>

## 2.4. Избор у звање наставника

За разлику од домаће законске регулативе, прописи Републике Српске о овој управној ствари садрже већи број одредби које детаљније уређују материју. Док је у домаћем законодавству прописана само упућујућа одредба којом се поступак избора у

---

<sup>277</sup>Са изузетком неких универзитета у Републици Српској на којима је признавање детаљно уређено и одвија се у складу са свим важећим стандардима у овој области. Такви универзитети су Универзитет у Источном Сарајеву и Паневропски универзитет Апеирон у Бањој Луци. У питању су високошколске установе са великим бројем студената које имају службенике који раде само на овим пословима, редовно се усавршавају и прате искуства других земаља путем сарадње са ENIC канцеларијом БиХ.

<sup>278</sup>Тако на пример, постоје високе школе које уопште немају општи акт о признавању страних високошколских диплома нити је упозната са одредбама Закона о високом образовању које се односе на академско признавање, односно тврде да немају надлежност да врше признавање у сврху наставка образовања.

<sup>279</sup>Од јануара 2016. године у Републици Српској и БиХ се имплементира пројекат ЕУ под називом „Унапређење интернационализације високог образовања у БиХ“ који се финансира из ERASMUS+ фонда и који, за једну од компоненти, има и обуку административног и наставног особља на високошколским установама у области признавања те израду Водича за признавање страних високошколских квалификација. Пројекат ће трајати три године, а један од његових циљева је унапређење стања у области академског признавања ради повећања академске мобилности.

звање уређује општим актом самосталне високошколске установе, у Републици Српској је закон уредио сва битна питања поступка, а високошколским установама оставио у надлежност да својим општим актима ближе уреде само услове за избор у звања.

У самом поступку постоје разлике у надлежним органима и у фазама поступка у односу на Србију. Нема изборног већа на организационој јединици. Уместо већа научних области на појединим високошколским установама постоји струковно веће. Јавни конкурс расписује високошколска установа, тј. универзитет или висока школа, а не организациона јединица. Ово стога што организационе јединице немају статус правног лица, а универзитет је у потпуности интегрисан те се на том нивоу расписују јавни конкурси и закључују уговори о раду са наставницима и сарадницима од стране ректора, односно директора високе школе.

Поступак избора у звање у Републици Српској покреће универзитет, тј. висока школа. Уместо изборног већа које именује комисију за писање реферата о кандидатима, овде то чини веће организационе јединице универзитета, односно сенат високе школе. Чланови комисије су из истог научног поља као и кандидат, а један од њих и из исте уже научне области у коју се кандидат бира.<sup>280</sup> Комисија се састоји из најмање три наставника из научног поља, од који је најмање један из уже научне области за коју се

---

<sup>280</sup>Према Правилнику о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, Комисија се састоји од најмање три наставника, односно истраживача са научним звањем из уже научне, односно уметничке области, за коју се наставник бира, од којих најмање један није у радном односу на факултету. Између општих аката у Србији и оних у Републици Српској којима се регулишу научне и уметничке области постоји разлика. У домаћем законодавству на снази је Правилник о научним, уметничким, односно стручним областима у оквиру образовно-научних, односно образовно-уметничких поља, *Службени гласник Републике Србије* бр. 30/2007, 112/2008 и 72/2009. Овим актом су научна поља дефинисана онако како су у Републици Српској, Правилником о научним областима, научним пољима и ширим научним областима, *Службени гласник Републике Српске* бр. 22/09 и 16/10 дефинисане шире научне области. Дакле, што је у првом акту научно поље то је у другом шира научна област. Тако рецимо, у Србији друштвено-хуманистичке науке представљају научно поље у оквиру којег се разврставају научне области правне науке, економске науке, пољопривредне науке и друге, док су у Републици Српској друштвене и хуманистичке науке две засебне шире научне области, у оквиру којих се потом „гранају“ научна поља (право, економија, филозофија итд.). Због потешкоћа при коришћењу овог правилника у поступцима избора у звања (Министарство науке и технологије Републике Српске је овај правилник донело првенствено у сврху разврставања тј. систематизације наука, а не ради његовог коришћења при изборима у звања), Министарство просвете и културе Републике Српске је 2014. године донело Правилник о образовним областима, *Службени гласник Републике Српске* бр. 70/14, чија је основна сврха требала бити управо утврђивање уже области у поступцима избора у научно-наставна звања и утврђивање области којој припада студијски програм приликом издавања дозволе за његово извођење, тј. приликом лиценцирања. Међутим, услед неусаглашености ставова академске заједнице око тзв. „четврте колоне“ тј. дисциплина образовања које припадају појединим ужим образовним областима на које се бирају наставници, из финалног текста Правилника избачена је одредба која је упућивала на његову употребу у поступцима избора у звања.

наставник, односно сарадник бира. Статутом Универзитета у Бањој Луци прописано је такође да чланови комисије не могу бити у сродству са кандидатом.<sup>281</sup> Најмање један од чланова мора бити у радном односу на другој високошколској установи и као и у домаћим прописима, сви чланови морају бити у истом или вишем звању од оног у које се кандидат бира. Ова Комисија сачињава извештај и доставља га већу факултета/академије које потом припрема предлог одлуке о избору у одговарајуће звање.<sup>282</sup>

Веће које припрема предлог одлуке о избору у звање чине наставници и сарадници у радном односу са пуним радним временом на високошколској установи који изводе наставу на студијским програмима на тој организационој јединици и представници студената свих циклуса студија које организује организациона јединица у броју који не може бити мањи од 15% од укупног броја чланова већа, у складу са статутом високошколске установе.<sup>283</sup> У контексту ове одредбе, може се узети да се под наставницима подразумевају лица у наставно-научним звањима и уметничко-наставним звањима из члана 76 Закона о високом образовању.<sup>284</sup> Међутим, осим наставника и сарадника који се наводе у том члану, постоје и наставници страних језика, односно вештина који могу изводити наставу на нематичном факултету и који су изабрани у то звање у складу са општим актом високошколске установе.<sup>285</sup> Исте одредбе постоје и у Статуту Универзитета у Бањој Луци.<sup>286</sup> Језичким тумачењем ових одредби закона може се закључити да се под наставницима који чине веће организационе јединице подразумевају и наставници страних језика и вештина. Но, да ли они могу учествовати у одлучивању о изборима у наставно-научна и уметничко-научна звања? Поједине високошколске установе<sup>287</sup> стоје на становишту да могу. У прилог овом тумачењу иде и

---

<sup>281</sup>Чл. 139 ст. 7 Статута Универзитета у Бањој Луци.

<sup>282</sup>Чл. 91 Закона о високом образовању Републике Српске.

<sup>283</sup>Статутом Универзитета у Бањој Луци овај је проценат утврђен у износу од 20% од укупног броја чланова већа.

<sup>284</sup>Чл. 76 ст.2, 3, 4 и 5 Закона о високом образовању Републике Српске прописано је да су научно-наставна и уметничко-наставна звања на универзитету редовни професор, ванредни професор, доцент, професор високе школе, предавач високе школе, лектор, виши асистент и асистент, виши уметнички сарадник и уметнички сарадник те асистент и уметнички сарадник.

<sup>285</sup>Чл. 87 Закона о високом образовању Републике Српске.

<sup>286</sup>Чл. 146, 147 и 155 Статута Универзитета у Бањој Луци.

<sup>287</sup>Тако је наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву донело Одлуку о избору др Горана Марковића у звање ванредног професора на седници одржаној 11.07.2015.године. У

чињеница да ниједан извор права (закон, статут нити нижи општи акт) није прописао рестрикције на право гласања члановима већа који су у звању нижем од звања у које се кандидат бира. Чак и студенти чланови већа имају право учествовати у гласању када је реч о избору у звање наставника.

Закон је одредбом члана 92 уредио и садржај извештаја комисије. Тако је овом одредбом прописано да извештај мора садржати, између осталог, предлог за избор кандидата у одређено звање. Статутом Универзитета у Бањој Луци прописано је да Комисија може дати извештај да се ниједан кандидат не изабере у звање. Овај део извештаја је од значаја за валидност самог документа јер се у пракси дешавало да комисија пропусти да наведе којег кандидата предлаже за избор у звање, па веће из таквог извештаја извуче погрешан закључак или га протумачи на начин како одговара члановима већа.<sup>288</sup>

За кандидате који нису раније изводили наставу на високошколским установама прописана је обавеза одржавања предавања из наставног предмета уже научне области за коју је конкурисао, пред комисијом коју формира веће факултета/академије. Извештаји просветне инспекције о спроведеним надзорима над радом високошколских установа у периоду од доношења првог „болоњског закона“ из 2006. године до данас међутим, показују да ретко која приватна високошколска установа поштује ову одредбу.<sup>289</sup>

О незаконитостима у поступку избора у звање већ је говорено у делу овог истраживања које се односи на ову управну ствар. Скоро идентична ситуација у овој области је у Републици Српској. Сачињавање извештаја комисије од стране кандидата који се бира у звање (које потом чланови комисије само потпишу), навођење лажних референци или радова које не представљају оригиналне научне радове, фиктивне

---

раду већа том приликом учествовао је са правом гласа и наставник енглеског језика који ради на овом факултету као на нематичном факултету у пуном радном времену.

<sup>288</sup> Нејасан и непотпун извештај комисије за избор у звање је често разлог инспекцијског надзора над законитошћу поступка избора у звање и одлуке о избору кандидата покренутог по иницијативи тј. пријави незадовољних против-кандидата те је одлука законодавца да се обавезни делови извештаја нађу у закону реална и корисна.

<sup>289</sup> О незаконитостима на које наилази просветна инспекција током инспекцијских прегледа дискутује се на годишњим састанцима просветних инспектора у БиХ на којима, осим просветних инспектора, учествују и други представници надлежних образовних власти (министарстава просвете ентитета и кантона, институција на нивоу БиХ и других органа). Ови се састанци организују најчешће у оквиру пројеката у области образовања који се финансирају из ЕУ фондова.

седнице већа и сената високошколске установе које никад нису ни одржане већ се у сврху „покрића“ избора у звање сачињавају лажни записници са седница и одлуке које су, наводно, на тим седницама доношене и бројне друге незаконитости представљају велики проблем за систем високог образовања и осигурање квалитета у наставном процесу.

Овакве незаконитости најчешће пролазе незапажено од стране надлежних органа који врше управни и инспекцијски надзор јер су формално „покривене“ актима, а са друге стране и кад су уочене, тешко су отклоњиве јер ови органи немају овлашћење ценити испуњеност услова кандидата у погледу квалитета његових референци (научних радова и других референци) нити ценити квалитет његових предавачких способности. Највећу одговорност сноси свакако високошколска установа тј. њени органи управљања али и сам кандидат који, ослањајући се на слабост система и недовољно ригорозне контроле и санкције на овакав начин наносе штету јавном интересу у сфери високог образовања.

Коначну одлуку у поступку избора у звање врши сенат високошколске установе.<sup>290</sup> Одлука се доноси већином гласова од укупног броја чланова сената, а на основу предлога одлуке већа факултета и извештаја комисије која разматра испуњеност услова за избор у звање.<sup>291</sup> Сенат може одлучити да предложеног кандидата изабере у звање, да се предложени кандидат не изабере у звање или донети закључак о одлагању одлуке о избору у звање на рок који не може бити дужи од 20 дана, уколико оцени да су за њено доношење потребна додатна појашњења.<sup>292</sup>

Против одлуке Сената незадовољни кандидат може поднети захтев за преиспитивање одлуке о избору у звање. Другим речима, о жалби би требао одлучивати орган више инстанце којег нема према важећим прописима. Одлука сената по овом

---

<sup>290</sup>Правилником о поступку и условима за избор академског особља на Универзитету у Источном Сарајеву прописано је, за разлику од Правилника који уређује ову материју на Универзитету у Бањој Луци, да веће доставља свој предлог одлуке струковном већу на Универзитету. Струковно веће може дати позитивно мишљење тј. да се предложени кандидат изабере у звање, дати негативно мишљење о предложеном кандидату, тражити да се конкурсни материјал врати на допуну/корекцију организационој јединици и тражити да се конкурсни материјал проследи Сенату универзитета без мишљења овог већа. Овај орган у поступку избора у звање није прописан Правилником Универзитета у Бањој Луци.

<sup>291</sup>Чл. 94 Закона о високом образовању Републике Српске.

<sup>292</sup>Чл. 13 Правилника о поступку и условима за избор наставника и сарадника на Универзитету у Бањој Луци.



захтеву је коначна и против ње може бити покренут управни спор.<sup>293</sup> Овом је одредбом Република Српска учинила корак више у корист заштите и остваривања права на управно-судску заштиту у овој управној ствари у односу на постојеће законско решење у домаћим прописима.

Када су у питању рокови, законом је прописано да се конкурс за избор наставника и сарадника објављује најкасније шест месеци пре истека времена за које је наставник, односно сарадник биран, те да се сам поступак избора има окончати у року од шест месеци од дана објаве конкурса. У случају да се не оконча у поменутом року неће се покренути поступак раскида уговора о раду до окончања поступка избора, а најдуже у року од годину дана од дана расписивања конкурса.<sup>294</sup> Рок за достављање извештаја комисије за избор у звање прописан је општим актом високошколске установе и у случају Универзитета у Бањој Луци износи 45 дана од дана достављања конкурсног материјала члановима комисије<sup>295</sup> док рок за увид јавности у извештај комисије путем његовог објављивања на интернет страници универзитета износи 15 дана.<sup>296</sup> По истеку овог рока, веће организационе јединице доставља предлог одлуке и осталу документацију Сенату универзитета а рок за то није прописан. Рок за подношење захтева за преиспитивање одлуке о избору у звање Сената је 15 дана од дана пријема одлуке.

У сврху побољшања ефикасности овог поступка, требало би прописати рокове који недостају, те у случају Универзитета у Бањој Луци прописати рок у којем је веће факултета/академије дужно доставити Сенату универзитета предлог одлуке о избору у звање. У супротном, поступак у овој фази може застати неодређен период времена, а да странка тј. кандидат нема начин тј. механизам да на то утиче и отклони застој у процедури његовог избора у звање.

### 3. Ирска

---

<sup>293</sup>Чл. 95 ст. 2 Закона о високом образовању Републике Српске.

<sup>294</sup>Чл. 89 став 2, 3 и 4 Закона о високом образовању Републике Српске.

<sup>295</sup>Према Правилнику о поступку и условима за избор академског особља на Универзитету у Источном Сарајеву, овај рок је нешто краћи и износи 30 дана.

<sup>296</sup>Чл. 6 Правилника о поступку и условима за избор наставника и сарадника на Универзитету у Бањој Луци.

Ирски систем високог образовања доживео је значајан раст и развој у последњих неколико деценија укључују побољшану инфраструктуру, нове законске прописе, диверзификацију студијских програма, нове облике наставе и учења, ширење научноистраживачке делатности, нове владајуће структуре, процедуре осигурања квалитета и мере модернизације одговорности високошколских установа. Дошло је до увођења проактивног приступа у политике високог образовања.

Високо образовање у Ирској организовано је, једнако као у Србији, по принципу тзв. бинарног система (академске и струковне студије) а у њега су укључени државни органи, агенције и тела те седам универзитета, 14 института за технологију и седам колеџа (високих школа). Сви универзитети су у државном власништву, а четири од њих припадају Националном универзитету Ирске (National University of Ireland (NUI)).<sup>297</sup> Приватна иницијатива процентуално заузима мали део високообразовног система и односи се на колеџе који нуде различите студијске програме који (не увек) воде ка признатој високошколској квалификацији.<sup>298</sup> Са близу 200,000 студената уписаних на различите нивое високог образовања Ирска представља једну од водећих земаља у Европи када је у питању величина студентске популације.<sup>299</sup> Данас је у овој земљи око 48% омладине старости од 25 до 34 године обухваћено високим образовањем.<sup>300</sup>

Орган надлежан за целокупно високо образовање на нивоу државе јесте Одељење за образовање и вештине тј. Department of Education and Skills (ДЕС) на чијем челу је министар образовања и обуке. ДЕС има улогу подршке влади у дефинисању политике високог образовања на националном нивоу и блиско сарађује са низом агенција и тела надлежних за образовање којима је поверено вршење низа послова у

---

<sup>297</sup>Четири универзитета која улазе у састав National University of Ireland су: University College Cork (UCC), University College Dublin (UCD), National University of Ireland, Galway (NUIG) и National University of Ireland, Maynooth (NUIM).

<sup>298</sup> Признате високошколске установе у Ирској објавио је UNESCO на страници <http://www.unesco.org/new/en/education/resources/unesco-portal-to-recognized-higher-education-institutions/dynamic-single-view/news/ireland/>, 11.11.2015, 15:30.

<sup>299</sup> Укупан број студената уписаних на програме високог образовања у Ирској у 2015. години износи 196,197 студената, извор: <http://www.heai.ie/en/statistics/overview>, 09.11.2015, 19:30.

<sup>300</sup> Подаци са интернет портала EURYDICE мреже Европске комисије, [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Ireland:Higher\\_Education](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Ireland:Higher_Education), 11.11.2015, 15:45.

области високог образовања. У области високог образовања, значајна је Higher Education Authority (HEA)<sup>301</sup> основана 1968. године као кључна институција за осигурање квалитета, процедуре у високом образовању и координацију са високошколским установама. Међусобна права и обавезе органа јавне власти тј. ДЕС и HEA уређена су споразумима о сарадњи који се закључују на годишњем нивоу.

HEA има широка саветодавна овлашћења у целом сектору високог образовања. Она је надлежна за предлагање законске легислативе, стратешки развој и планирање високог образовања у Ирској у складу са потребама и захтевима друштвене заједнице и тржишта рада. Поред тога, надлежна је за питања „валидације“ студијских програма (издавања дозволе за рад), акредитације, контроле интерних процедура осигурања квалитета, финансирања универзитета, института технологије и других институција високог образовања. За свој рад одговара министру.

Законом о универзитету из 1997. године (Universities Act) извршена је статусна промена дотадашњих високих школа (колеџа) и института у универзитете, уређена је њихова делатност, управни надзор над њиховим радом, врсте, структура и надлежност управљачких органа и тела, академско особље и врсте њиховог ангажмана, састав и улога академских савета и питања која се односе на имовину, финансије и извештаје о раду.<sup>302</sup> Осим овог закона у којем се уређује делатност седам државних универзитета, од важећих прописа на снази је још неколико закона који се односе на поједине универзитете, колеџе и институте, на њихово финансирање, оквир квалификација за високо образовање те други закони. Назначајнији је Закон о квалификацијама и осигурању квалитета тј. Qualifications and Quality Assurance (Education and Training) Act из 2012. године<sup>303</sup> којим се успоставља Агенција за квалификације и осигурање квалитета тј. Qualifications and Quality Assurance Authority of Ireland.<sup>304</sup>

Ирска је у процес реформе високог образовања ушла још 2003. године када је формирала прве институције и усвојила неопходне документе за легислативну и институционалну реформу система. У том смислу, иза ње је 12 година рада на процедурама у складу са Болоњском декларацијом, а сви документи (стандарди,

---

<sup>301</sup>Више о раду ове агенције на званичној интернет страници <http://www.heai.ie/>, 11.11.2015., 12:15.

<sup>302</sup> Universities Act, 1997, <https://www.education.ie/en/The-Education-System/Legislation/>, 11.11.2015, 12:18.

<sup>303</sup> Списак важећих закона у области високог образовања у Ирској доступан је на интернет страници <https://www.education.ie/en/The-Education-System/Legislation/>, 11.11.2015. 14:00.

<sup>304</sup> Назив ове агенције на ирском језику је Údarás na hÉireann um Cháilíochtaí agus Dearbhú Cáilíochta.

смернице, принципи, упутства) и закони који су у том периоду донешени у потпуности су усклађени са Стандардима и смерницама за осигурање квалитета у Европском простору високог образовања.

Законодавни оквир Ирске омогућава академску слободу универзитетима и колецима те поштује различите традиције и институционалну аутономију сваког од њих. Националном стратегијом за високо образовање до 2030. године<sup>305</sup> која је донешена у 2011. години предвиђена је трансформација сектора високог образовања у наредне две деценије у правцу подизања степена аутономије али и одговорности високошколских установа те успоставе ефикасног, рационалног и одрживог система финансирања њиховог рада.

Када је реч о управним стварима у високом образовању, ситуација је нешто другачија у односу на домаћи систем. Генерално, све процедуре у области високог образовања постављене су флексибилније, а важећа легислатива не познаје термине „управни поступак“ и „управна ствар“. Тако се не спомиње ни акредитација (почетна или накнадна) већ термин „процедуре осигурања квалитета“ (Quality Assurance Procedures) и термин „валидација програма образовања и обуке“ (Validation of programmes of education and training). Поступци осигурања квалитета који су Законом о универзитету из 1997. године и Законом о квалификацијама и осигурању квалитета из 2012. године прописани као обавезни су: интерна самоевалуација (самовредновање), екстерна контрола (валидација студијских програма), објава исхода контроле и имплементација и праћење препоручених мера.<sup>306</sup>

Агенција надлежна за спровођење поступака осигурања квалитета је Агенција за квалификације и осигурање квалитета тј. Qualifications and Quality Assurance Authority of Ireland или скраћено Quality and Qualifications Ireland (QQI). Успостављена је 2012. године спајањем три раније постојећа тела са надлежностима у области доделе и

---

<sup>305</sup> National Strategy for Higher Education to 2030, file:///C:/Users/j.starcevic/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/EMIP3RTX/national\_strategy\_for\_higher\_education\_2030.pdf, 11.11.2015., 14:30.

<sup>306</sup> Члан 35 став 4 Закона о универзитету (Universities Act) прописано је да су универзитети дужни да успоставе и имплементирају процедуре осигурања квалитета те да уреде начин провере ефикасности ових процедура „с времена на време, у сваком случају једном у 15 година“. Законом о квалификацијама и осигурању квалитета из 2012. године прописано је да се поступак екстерног осигурања квалитета проводи на захтев високошколске установе, а обавезно једном у седам година, <https://www.education.ie/en/The-Education-System/Legislation/>, 12.11.2015. 15:25.

осигурања квалитета у високом образовању: Higher Education and Training Awards Council (HETAC), National Qualification Authority of Ireland (NQAI) и Irish Universities Quality Board (IUQB). Њеном успоставом замењена је такође, агенција надлежна за образовање и обуку одраслих – Further Education and Training Awards Council (FETAC). Ова агенција је чланица ENQA, а још њене претходнице уписане су у Европски регистар осигурања квалитета (EQAR) .

Агенција је надлежна за прописивање процедура и критеријума за осигурање квалитета. Такође, обавезна је на сваких пет година извршити ревизију истих, као и ревизију процедура интерног осигурања квалитета на високошколским установама најмање једном у седам година.<sup>307</sup>

Сам поступак екстерне контроле не разликује се много од сличних поступака у другим земљама потписницама Болоњске декларације. Да би поднела захтев, нова високошколска установа мора претходно успоставити процедуре интерног осигурања квалитета (поступак самоевалуације) и друге процедуре које се односе на обављање делатности те, у складу са прописима, укључујући и заштиту права студената те затражити од Агенције да одобри интерне процедуре осигурања квалитета. Агенција може одобрити процедуре, одбити да их одобри и препоручити установи да исправи недостатке у циљу одобрења или само одбити одобрење процедура. На ову одлуку Агенције, установа има право жалбе Одбору за жалбе (Appeal Panel).

Уколико Агенција одобри процедуре интерног осигурања квалитета, установа може поднети захтев за екстерну евалуацију (валидацију). Централну улогу играју експерти у области високог образовања који врше спољну проверу квалитета путем посете високошколској установи, сачињавају извештај о томе и дају препоруке у погледу даљег рада и обављања делатности високошколској установи. Но, у случају Ирске не доноси се правно обавезујућа одлука – решење о акредитацији него се резултати овог поступка у форми извештаја објављују и достављају министру просвете који потом, исти ставља на увид парламенту Ирске.<sup>308</sup> По завршеној процедури, високошколске установе су дужне извештај објавити на својој интернет страници.

---

<sup>307</sup>Чл. 34 ст.1 тач. а) и чл. 44 ст. 2 Закона о квалификацијама и осигурању квалитета (Qualifications and Quality Assurance (Education and Training) Act).

<sup>308</sup>Чл. 41 Закона о универзитету (Universities Act).

Са становишта домаћег правног поретка, намеће се питање да ли су овако постављене процедуре довољна гаранција заштите јавног интереса у високом образовању? Непостојање правно обавезујуће одлуке (Decision) о исходу спољашње провере осигурања квалитета и недостатак казних одредби у закону наводи на помисао да за високошколске установе које не поштују прописе нема санкција. Но, ипак није тако. Законом о квалификацијама и осигурању квалитета је, наиме, прописано да установа која лажно приказује или се представља да има дозволу Агенције (валидацију) за извођење програма чини кривично дело.<sup>309</sup>

Такође, поштовање одредби закона обезбеђује се кроз право владе на суспензију органа управљања универзитетом: одредбама чланова 19, 20 и 21 Закона о универзитету предвиђено је органи управљања на високошколској установи могу бити смењени, односно суспендовани одлуком владе којој претходи предлог министра тј. одељења владе Department of Education and Skills. Наведене одредбе прописују детаљно процедуру суспензије. Њима је између осталог, прописано да министар може, уколико сматра да постоји оправдана сумња да се делатност универзитета обавља на начин је у супротности са законом, статутом или уредбама које се примењују на универзитету, након консултација са органима управљања на универзитету и њиховог изјашњења о томе, узимајући у обзир било какво објашњење које му је дато, уз сагласност Владе затражити од именованог лица да спроведе детаљну истрагу о наводима из његовог мишљења. Уколико по извештају који добије након истраге министар и даље сматра да је учињена повреда закона или других прописа, министар ће предложити Влади суспензију органа управљања на универзитету.

Осим наведеног облика контроле законитости рада универзитета, постоји и већ поменута парламентарна контрола рада високошколских установа на основу извештаја о резултатима процедуре екстерног осигурања квалитета које министар просвете подноси парламенту, као и у обавези стављања истог извештаја на увид јавности од стране високошколске установе.

Да закључимо, акредитација високошколских установа у Ирској обавља се под називом валидација или осигурање квалитета у којем се не издаје решење о

---

<sup>309</sup>Чл. 45 ст. 5 Закона о квалификацијама и осигурању квалитета (Qualifications and Quality Assurance (Education and Training) Act).

акредитацији већ се сачињава извештај који се јавно објављује, а само високошколске установе које добију позитиван извештај могу додељивати високошколске квалификације.

Признавање страних високошколских квалификација се, као и у Србији, дели на професионално и академско. За академско признавање надлежне су високошколске установе док професионално признавање врше послодавци и струковна тела у појединим регулисаним професијама. У овим поступцима велику улогу игра препорука тј. мишљење Националног центра за информисање и признавање у Ирској или тзв. NARIC канцеларије Ирске<sup>310</sup> која нема овлашћење доносити правно обавезујућу одлуку о признавању већ врши вредновање стране високошколске квалификације и издаје га доносиоцима одлуке о признавању у форми препоруке тј. мишљења. Он не представља орган управе, тзв. позивни центар нити место где се може вршити упоређивање страних система оцењивања са ирским системом оцењивања. Организационо припада Агенцији за квалификације и осигурање квалитета, а његова улога у давању мишљења и препорука, промоцији домаћег високообразовног система у иностранству, те организацији и обуци лица која доносе одлуке о признавању и од великог је значаја за функционисање признавања у Ирској.

Ирски NARIC центар садржи базу страних високошколских квалификација (Ireland Foreign Qualifications Database)<sup>311</sup> која садржи стотине квалификација из различитих земаља света које су признате у Ирској. Оваква база података не постоји у Србији нити у земљама региона и представља значајан корак напред ка транспарентности и ефикасности рада надлежних органа јер заинтересоване странке могу, директним прегледом базе, доћи до информација да ли је њихова квалификација некада била предмет признавања у Ирској и да ли је и како призната у контексту ирског система високог образовања. Она такође, игра значајну улогу приликом вредновања и признавања квалификације од стране послодавца, те других институција и тела која врше признавање у Ирској. У сврху бољег разумевања изјава о упоредивости које садржи база, ирски NARIC центар објавио је и водич за њихово разумевање.

---

<sup>310</sup> NARIC центар Ирске, <http://www.qqi.ie/Pages/Qualifications-Recognition-Service.aspx>, 13.11.2015, 8:40.

<sup>311</sup> NARIC центар Ирске, <http://qsearch.qqi.ie/WebPart/Search?searchtype=recognitions>, 01.12.2015, 11:30.

Дакле, основна разлика између српског и ирског система признавања јесте у улози ENIC/NARIC центра успостављеног на темељним принципима Лисабонске конвенције. NARIC центар Ирске нема статус органа државне управе, а његова основна делатност, за разлику од ENIC/NARIC центра Србије, јесте саветодавна, тј. давање мишљења и препорука о упоредивости стране високошколске квалификације са ирском. Дато мишљење у том смислу, не даје право на приступ запошљавању, регулисаној професији или образовању и обуци у Ирској, већ представља инструмент помоћи и подршке послодавцима, струковном телу надлежном за признавање у сврху приступа регулисаној професији или образовној установи чијем програму жели приступити носилац стране високошколске квалификације која је услов за приступ запослењу или студијском програму. У сваком случају, коначна одлука о признавању стране високошколске квалификације лежи на послодавцу, високошколској установи или струковном телу у одређеној регулисаној професији (комори на пример).

Осим поменуте базе страних квалификација, на интернет страници NARIC центра објављени су и критеријуми за вредновање стране високошколске квалификације те документа која се користе у поступцима давања мишљења ради академског признавања, доступни су сваком заинтересованом лицу.<sup>312</sup> У том смислу, као прво „место“ где се заинтересоване странке могу обратити са захтевом за информацијама о признавању страних високошколских квалификација, NARIC центар Ирске је изузетно добро конципиран. Стога се може рећи да је ова држава у највећој мери имплементирала принципе Лисабонске конвенције и њених пратећих докумената у домаће законодавство.

У погледу избора у звање наставника, процедура је мање-више иста као и у домаћем високообразовном систему. Ирска је ову материју препустила високошколским установама те тако свака од њих има своја правила и процедуре којима је регулисан поступак избора у звање. У погледу органа и тела која учествују у поступку има незнатних разлика у односу на Србију које су условљене другачијом организацијом високошколских установа али је принцип генерално исти: организационе јединице (колеџи тј. универзитети у саставу Националног универзитета

---

<sup>312</sup>QQI Policy and Criteria for Facilitating the Academic Recognition of Foreign Qualifications, <http://www.qqi.ie/Pages/Policy-and-Criteria-for-Facilitating-the-Academic-Recognition-of-Foreign-Qualifications.aspx>, 13.11.2015, 9:25.



Ирске формирају комисију и предлажу кандидата за избор у звање док поступак избора врши и потврђује самостални универзитет. Ближи критеријуми за избор прописани су општим актима високошколских установа и тичу се, као и у Србији, научноистраживачких и наставних референци кандидата.

Звања могу бити: предавач (Lecturer), виши предавач (Senior Lecturer), ванредни професор (Associate Professor) и редовни професор (Professor). Прво, тј. улазно наставничко звање на универзитету јесте предавач. За избор у звање предавача је (општи услов) потребан научни степен доктора наука и објављен одређени број (у зависности од прописа високошколске установе) научних радова високог квалитета.

Предавач се бира у звање на период од 12 месеци. На крају овог периода, Комитет за избор у звање, сачињен од виших службеника универзитета и четири представника академског особља разматра дотадашњи рад предавача и доноси одлуку о томе да ли да предавач ступи у стални радни однос или му се продужава пробни период. Да би се донела одлука о пријему у стални радни однос, неопходно је да је предавач задовољио све критеријуме наставе те да је редовно извршавао све друге обавезе, да поседује доказе о заинтересованости за научноистраживачки рад и допринос развоју његовог одсека/студијског програма.

За даље напредовање и заснивање радног односа у звању вишег предавача, ванредног професора и редовног професора, најважнији критеријум су истраживачки резултати приказани кроз научне публикације у референтним међународним академским часописима који су постигли заслужан углед у различитим Индексима цитираности.<sup>313</sup>

Дакле, у погледу поступка избора у звање и критеријума, ситуација је мање-више једнака домаћој. Но, оно што у великој мери разликује ову област од домаће јесте статус наставника на високошколским установама: у Ирској наставници са пуним радним временом у сталном радном односу имају статус државних службеника. Између осталог, то значи да уживају посебну заштиту до пензије и да не могу бити отпуштениосим у изузетним случајевима као што су неспособност за рад или неморално понашање. Овакав поступак избора у звање и запошљавања наставника

---

<sup>313</sup>European University Institute,  
<http://www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Ireland.aspx>, 23.11.2015, 9:07.

знатно се разликује од система у Великој Британији где само 55% наставника има стални статус, тј. уговор о раду на неодређено време.

#### 4. Велика Британија

Орган надлежан за високо образовање јесте, као и у Ирској, Одељење за образовање и вештине тј. Department of Education and Skills (ДЕС) на чијем челу је министар. Овај је орган надлежан за све високошколске установе на подручју Енглеске, док су за подручје Шкотске, Велса и Северне Ирске надлежне њихове образовне власти. На територији целе државе, на снази је Закон о високом образовању из 2004. године<sup>314</sup> који садржи генералне одредбе и начела уређења високог образовања и расподеле надлежности појединих органа и организација и не садржи одредбе које се односи на конкретне управне ствари.

Иако се овај оквирни закон примењује на територији целе државе, а државна политика у области образовања слична је у свим деловима Британије, конкретне образовне политике, приоритети и пракса су различити. Поред овог Одељења, у области високог образовања водећу улогу има Агенција за осигурање квалитета у високом образовању тј. Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) као и три савета за високо образовање тј. Higher Education Funding Council for England (HEFCE) у Енглеској, Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC) у Шкотској и Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW) у Велсу.<sup>315</sup> Ови су органи и организације надлежни за доношење, имплементацију и праћење стандарда квалитета тј. акредитације високошколских установа.

Агенција за осигурање квалитета у високом образовању основана је 1997. године као независно тело које блиско сарађује са Владом Велике Британије и високошколским установама. Агенција је чланица Европске мреже у осигурању

---

<sup>314</sup>Higher Education Act 2004, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/8/contents>, 08.12.2015, 09:19.

<sup>315</sup>Национални извештај Велике Британије о Бољњском процесу, [www.aic.lv/bologna/Bologna/Reports/Countrep\\_03/UK.pdf](http://www.aic.lv/bologna/Bologna/Reports/Countrep_03/UK.pdf), 08.12.2015, 11:10.

квалитета (ENQA), а у области осигурања квалитета спроводи различите процедуре тј. поступке акредитације који варирају од државе до државе.

Полазећи од дефиниције акредитације као поступка у којем се утврђује да ли високошколска установа испуњава стандарде квалитета прописане домаћим и међународним законодавством за област високог образовања, Агенција је надлежна за спровођење ових поступака на територији целе државе. Поступак се окончава јавним објављивањем извештаја о институционалној акредитацији и акредитацији студијских програма. Уз акредитацију користе се и други називи као што су осигурање квалитета и институционална ревизија и контрола.

У Енглеској је институционална контрола (ревизија) уведена је 2003. године у сврху реструктуирања старих студијских програма на бази процене високошколске установе и студијских програма. Овај поступак резултат је сарадње између Агенције, HEFCE савета и високошколских установа и има за циљ утврђивање да ли високошколска установа испуњава академске стандарде квалитета.<sup>316</sup>

Нешто другачији поступак акредитације је у Шкотској.<sup>317</sup> Надлежност за спровођење поступка у којем се утврђује да ли јавна високошколска установа испуњава стандарде квалитета при пружању услуга у високом образовању има SHEFC савет. У сарадњи са овим саветом Агенција је развила поступак који се заснива на унапређењу квалитета и подразумева активно учешће студената који желе да учествују у поступку. По томе се овај поступак разликује у односу на друге у Британији, а са друге стране по овој је карактеристици сличан поступку акредитације у Србији где такође, у поступку учествују студенти путем оцене квалитета приликом израде самоевалуационог извештаја на високошколској установи.<sup>318</sup>

Поступак институционалног осигурања квалитета какав постоји у Шкотској спроводи се и у Велсу од стране Агенције и HEFCW савета.<sup>319</sup>

---

<sup>316</sup> Агенција за осигурање квалитета у високом образовању, <http://www.qaa.ac.uk/about-us>, 08.12.2015, 12:00.

<sup>317</sup> Основни закон у области високог образовања којим су регулисани поступци акредитације и издавања дозволе за рад је Закон о даљем и високом образовању Шкотске (Further and Higher Education (Scotland) Act 2005). Основни текст закона је последњих година знатно измењен. <http://www.legislation.gov.uk/asp/2005/6/contents>, 08.12.2015, 12:04.

<sup>318</sup> Шкотски савет за финансирање високог образовања, <http://www.sfc.ac.uk/Priorities/Access/AccessOutcome.aspx>, 08.12.2015, 12:11.

<sup>319</sup> Надлежности у области високог образовања уређене су Законом о високом образовању Велса (Higher Education (Wales) Act, 2015), [www.legislation.gov.uk/anaw/2015/1/enacted](http://www.legislation.gov.uk/anaw/2015/1/enacted), 08.12.2015, 12:47.

У свим наведеним поступцима осигурања квалитета, без обзира што се спроводе према различитим прописима који важе на територији сваке од држава, надлежни органи доносе међусобно упоредиве акте којима се утврђује да ли високошколска установа испуњава стандарде квалитета.

Поред надлежних органа и организација, у систему високог образовања вршиоци јавних овлашћења су високошколске установе. У Британији постоји 160 универзитета и колеџа које имају дозволу за рад и за „издавање диплома“. Све ове установе имају овлашћење да додељују високошколске квалификације признате од стране власти Велике Британије (енглеског и шкотског парламента, велшке и северно- ирске скупштине). Ове високошколске установе се називају признатим. Са друге стране, постоји преко 700 колеџа и других институција који немају дозволу за доделу високошколских звања али изводе комплетне студијске програме који воде до признатих звања. Познати су под називом „друга тела“ (Listed Bodies). Њихови студијски програми су потврђени од стране високошколских установа који имају дозволу за доделу високошколских звања.<sup>320</sup> Обе врсте високошколских установа подлежу инспекцијском надзору и морају обезбедити стандарде квалитета у наставно-научном процесу.

Високошколске установе су надлежне за спровођење управних поступака који се тичу избора у звање наставника и сарадника, оглашавања дипломе ништавом (одузимања звања и титула) и академског признавања страних диплома у сврху наставка студија. Свака високошколска установа има сопствене процедуре и правила у случају сумње да је одређени стручни или научни рад плагијат. У области избора у звање, за разлику од ирског система, у Великој Британији не постоји период на који се врши избор у звање. Уместо тога, постоји евалуација рада наставника али више као теоријско правило него пракса. За напредовање у звању, неопходни су резултати у научном раду али и наставни као и административни рад на високошколској установи. Сам поступак избора у звање уређен је општим актима високошколске установе. Генерално на нивоу државе, наставно-научна звања су: а) Предавач А (Lecturer A) б) Предавач Б (Lecturer B) в) Виши предавач (Senior Lecturer) или „Читалац“(Reader), и г)

---

<sup>320</sup>Британски савет (British Council), <http://www.educationuk.org/global/articles/higher-education-universities-colleges/>, 08.12.2015, 14:04.

Редовни професор (Full Time Professor). Избор у звање Предавача А може бити извршен одмах по завршетку докторских студија. Сваки следећи избор у звање може бити покренут на три начина: а) конкурисањем за пријем у радни однос за упражњено радно место б) на основу номинације за избор у више звање од стране шефа одсека и в) путем пријаве за напредовање у звању у оквиру интерног система унапређења на високошколској установи. Такође, општи услов на територији Британије за избор у више звање јесу објављене најмање две монографије. У овој области од значаја је Оквир за извршност истраживања (Research Excellence Framework (REF))<sup>321</sup> који је унапредио значај и улогу истраживачког рада у оцени квалитета рада високошколске установе. Избор у звање може бити извршен како на матичној установи тако и на било којој другој уколико постоје услови за покретање поступка. За разлику од Ирске, у Великој Британији постоји проблем добијања сталног запослења те је тако тек 55% академског особља у сталном радном односу. Могући разлог томе јесте финансијска неисплативост сталног запошљавања наставника од стране високошколске установе, због чега оне чешће прибегавају закључивању тзв. fixed-terms уговора који трају одређено време или се неколико пута обнављају.

У области признавања страних високошколских диплома, значајну улогу има ENIC/NARIC канцеларија/центар за признавање Велике Британије тј. UK NARIC. Исто као и код Ирске, ова канцеларија нема надлежност да доноси правно обавезујуће одлуке о признавању већ функционише као сервис за пружање информација и мишљења о страним степенима и дипломама. У том правцу, UK NARIC издаје изјаве о упоредивости које садрже мишљење тј. вредовање стране високошколске квалификације на захтев заинтересоване стране (имаоца стране квалификације, домаћег универзитета, колеџа или послодавца). Но, прибављање ове изјаве представља први од два неопходна корака у поступку признавања: други корак доношење правно обавезујуће одлуке од стране ресорних образовних тела и институција. Неке од њих су Агенција за наставнике тј. Teaching Agency и Савет за инжењерство тј. Engineering Council.<sup>322</sup>

---

<sup>321</sup>Оквир за извршност истраживања, <http://www.ref.ac.uk/>, 08.12.2015, 14:30.

<sup>322</sup>Национални центар за признавање Велике Британије, <http://uknaric.org/about/>, 08.12.2015, 13:02.

## 5. Савезна Република Немачка

У складу са децентрализованим државним уређењем Савезне Републике Немачке, надлежност у области високог образовања успостављена је у корист федералних јединица, тзв. Länder које има право уређивати ову област у оквирима датим федералним законом. Свака од федералних држава има своје законодавство, надлежно министарство и друга тела надлежна за осигурање квалитета у високом образовању (агенције). На територији државе ради и преко 400 високошколских установа у статусу универзитета, институција у рангу универзитета,<sup>323</sup> колеџи уметности и музике и Fachhochschulen (Универзитет примењених наука/Универзитет за примењена истраживања).

На нивоу федерације на снази је Оквирни закон о високом образовању<sup>324</sup> који садржи основна начела и принципе високог образовања правно обавезујуће за све федералне јединице. У оквиру ових принципа, федералне јединице уређују системе високог образовања својим законима. У том смислу, решавање у управним стварима у Немачкој може бити уређено на различите начине, уз поштовање основних принципа и оквира за високо образовање установљеног од стране Сталне конференције министара образовања и културе.

У области акредитације, Немачка има прецизно уређен систем који је усклађен са Европским стандардима и смерницама (ESG). Акредитација је обавезна за све високошколске установе и све студијске програме. Као и у Србији, разликује се акредитација високошколске установе и акредитација студијских програма. Но, за разлику од домаћих прописа, у Немачкој акредитацију студијских програма врши сама високошколска установа, након што добије институционалну акредитацију.

Акредитацију високошколских установа врши неколико агенција са седиштем у појединим федералним јединицама. Те агенције морају имати акредитацију

---

<sup>323</sup>Високошколске установе еквивалентне универзитетима су Technische Hochschulen, Technische Universitäten, Pädagogische Hochschulen и теолошки колеџи.

<sup>324</sup>Hochschulrahmengesetz –HRG (1999),[https://www.bmbf.de/pub/hrg\\_2001\\_5hrg\\_nrs.pdf](https://www.bmbf.de/pub/hrg_2001_5hrg_nrs.pdf), 10.12.2015, 10:18.

акредитационог савета Фондације за акредитацију студијских програма СР Немачке.<sup>325</sup> Ова Фондација такође, утврђује стандарде за осигурање квалитета и основна правила на којима се заснива поступак акредитације, а који се тичу транспарентности, поштења и међународне признатости.

Законски основ за спровођење поступка акредитације јесте Закон о Фондацији за акредитацију.<sup>326</sup> Осим овог закона, акредитација је уређена уговором између Фондације и агенције која врши акредитацију, а којим су регулисана међусобна права и обавезе. Агенције су обавезне приликом акредитације примењивати Стандарде структуралне смернице донете од стране Сталне конференције министара образовања и културе које представљају правни основ за акредитацију студијских програма.

Постоји неколико агенција које врше институционалну акредитацију.<sup>327</sup> Након што високошколска установа поднесе захтев за акредитацију, агенција прво обавља прелиминарну процену испуњености услова за подношење захтева. Уколико утврди да је високошколска установа испунила прописане предуслове, агенција именује групу експерата у складу са профилом високошколске установе (најмање три члана са искуством у областима у којима високошколска установа изводи студијске програме, студент са искуством у самовалуацији високошколских установа и акредитацији, те члан представник професије тј. праксе). Један од чланова групе мора бити из иностранства.

Поступак провере интерне процедуре осигурања квалитета на високошколској установи заснован је на правилима за акредитацију студијских програма и институционалну акредитацију. Поступак укључује две личне посете високошколској установи и утврђивање релевантних чињеница везаних за израду студијских програма, имплементацију система осигурања квалитета (пример у пракси)<sup>328</sup> и анализу

---

<sup>325</sup>Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland" (ASG),<http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=grundlagen&L=1>, 10.12.2015, 10:47.

<sup>326</sup>*Ibid.*

<sup>327</sup>Списак агенција доступан је на <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=agenturen&L=1&size=http%3A%2F%2Fwww.tamilflame.com%2Fanton-balasingham%2FGallery%2Fzovuyih%2Fvipevoy%2F>, 10.12.2015, 11:06.

<sup>328</sup>Високошколска установа приликом посете агенцији презентује имплементацију система осигурања квалитета, а циљ је да агенција утврди да ли планиране активности у оквиру интерног система осигурања квалитета а које представљају део студијских програма заиста гарантују квалитет наставног процеса и учења.

документације високошколске установе коју доставља уз захтев. На основу утврђеног чињеничног стања, група сачињава извештај са препоруком о акредитацији.

На основу наведеног извештаја експертске групе и у складу са правилима Акредитацијског савета Фондације за акредитацију студијских програма, агенција доноси одлуку која може бити да се високошколској установи изда акредитација, да јој се изда условна акредитација, да се високошколска установа суспендује или да се одбије захтев за акредитацију. Одлука се објављује заједно са извештајем експертске групе и именима експерата. У случају да је одлука агенције негативна, Акредитацијски савет Фондације ће о томе бити само обавештен, а одлука неће бити објављена.

Акредитација се издаје на период од шест до осам година, зависно од законодавства конкретне федералне јединице. Однос између дозволе за рад коју издају надлежне образовне власти федералних јединица и акредитације није исти у свим федералним јединицама. У појединим федералним јединицама, акредитација је услов за издавање државне дозволе за рад, а високошколска установа је у обавези у одређеном временском периоду од добијања акредитације поднети захтев за издавање дозволе за рад.

Високошколске установе су аутономне у регулисању услова за избор у звање и решавање у другим управним стварима за које су надлежне, као на пример код оглашавања дипломе ништавом, решавања о захтевима студената и слично. Приликом прописивања ових поступака, дужне су поштовати опште услове за избор у звања прописане Оквирним законом о високом образовању Немачке. Звања која се стичу на високошколским установама су: а)Академски асистент б)Млађи професор (Juniorprofessorinnen) в)Доцент (Juniorprofessoren) и г)Професор W3. Звање млађег професора је федералним законом уведено пре десетак година и још увек легислативно није подржано у свим државама у Немачкој. Млађи професор и доцент бирају се на период од три године са могућношћу једног реизбора на исти период под условима прописаним законом.

## *Глава пета*

### **СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА**



## 1. Акредитација високошколске установе

Правни факултет Универзитета у Новом Саду је дана 15.05.2011. године поднео КАПК захтев за акредитацију студијског програма Докторске академске студије Јавно право. Недуго након подношења захтева, 26.05.2011. године, факултет је расписао конкурс под бројем 0101-2233/4 за упис студената на наведени студијски програм. Исти је објавио на својој интернет страници 12.09.2011. године.

Конкурс је садржао следеће податке: број студената који се уписује (12 кандидата у статусу самофинансирајућег студента), услови за упис страних студената, конкурсни рокови (пријављивање кандидата је 11. и 12. октобра 2011. године), датум објаве прелиминарне ранг листе ( 13.10.2011. године и датум објаве коначне ранг листе ( 14.10.2011. године). У тексту конкурса је наведено такође, која документација се подноси приликом пријављивања, износ накнаде за пријављивање од 1.500,00 динара, накнада за упис од 3.000,00 динара, те да школарина за студије износи 254.000,00 динара. Наведено је да се школарина може платити у два дела и то тако што се приликом уписа плаћа први део у износу од 154.000,00 динара, а други део у износу од 100.000,00 динара приликом овере другог семестра. На крају конкурса, наведено је име и презиме декана – проф. др Ранко Кеча, а испод линије за потпис, фонтом величине „10“, наведена је фуснота „у поступку акредитације“.<sup>329</sup>

На наведени конкурс јавио се, између осталих и аутор ове дисертације дана 09.10.2011. године. На ранг листи објављеној 14.10.2012. године рангирана је на трећем месту. На име пријаве на конкурс, куповине индекса и образаца, уписа и прве рате школарине уплатила је 159.500,00 динара.

Након телефонског разговора са деканом факултета у којем је именована саопштила декану да жели да се испише јер је дошла до сазнања да наведени студијски програм нема акредитацију, због чега јој диплома стечена завршетком истог неће бити призната у БиХ, те његовог саопштења да може поднети захтев и да ће јој новац бити враћен, дана 01.12.2011. године именована је поднела захтев за испис са факултета заведен на факултету под бројем 0103-11/69. У захтеву је навела да су у питању разлози

---

<sup>329</sup>Конкурс за упис на докторске студије Јавно право, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, објављен на интернет страници <http://pf.uns.ac.rs/index.php?view=article&catid=104:2009-09-12>, 12.09.2011. године.

личне природе,<sup>330</sup> те је тражила повраћај првог дела школарине који је уплатила у износу од 154.000,00 динара, накнаду за упис у износу од 3.000,00 динара, накнаду за пријављивање на конкурс у износу од 1.500,00 динара, те 1.000,00 динара трошкова за уписни материјал (обрасце) које је купила на факултету.

Иако је именована дописом од 27.01.2012. године обавестила факултет да је сагласна да јој се, у складу са општим актима факултета, врати 80% од укупног дела школарине те навела да би се у том случају одрекла права на судско или вансудско потраживање исплате остатка школарине, до тога није дошло. Факултет јој није вратио уплаћени износ. Именована је 06.02.2012. године добила исписницу са факултета.

По спроведеном поступку акредитације факултет је дана 23.12.2011. године добио Решење о акредитацији бр. 612-00-866/2010-04 издато од стране КАПК. У Решењу је наведено да је факултет испунио све стандарде прописане Правилником о стандардима и о поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма за акредитацију студијског програма Докторске академске студије Јавно право и остварио услове за упис 12 студената у седишту високошколске установе. На основу наведеног решења, факултет се обратио Покрајинском секретаријату за образовање, управу и националне заједнице Аутономне Покрајине Војводине са захтевом за допуну Дозволе за рад број 106-022-00541/2009-03 од 22.12.2009. године за акредитовани студијски програм Докторских студија Јавно право, у складу са одредбом члана 42 став 1 ЗОВО, према којој високошколска установа која има дозволу за рад подноси захтев за допуну дозволе за рад за нови студијски програм.

Одредбом члана 16 став 1 ЗОВО прописано је да се акредитацијом утврђује да високошколска установа и студијски програми испуњавају стандарде из члана 11. тачка 10) и 11) цитираног закона и да високошколска установа има право на издавање јавних

---

<sup>330</sup> Након што је неформално обавештена о томе да студијски програм који је уписала нема акредитацију, што би довело у питање законитост њеног уписа и стечене дипломе, именована се обратила Министарству науке и технологије са захтевом за проверу ових навода. Из електронске преписке са службеницом ENIC центра Србије, Наталијом Коњевић од 24. и 25. 11. 2011. године те од 12.01.2012. године видљиво је да је Министарство потврдило да Правни факултет Универзитета у Новом Саду није имао акредитацију за наведени студијски програм и да је 02.06.2011. године добио Акт упозорења те у складу са њиме треба отклонити уочене недостатке. Но, суд је у првостепеном поступку утврдио да је фуснота у конкурсу у којој је, испод потписа декана у конкурсу писало „у поступку акредитације“ била довољна да се тужитељица информише о статусу студијског програма (???) који уписује те је одбио тужбу као неосновану и потврдио да именована није била обманута од стране туженог те да се не може узети као истинито да је тек накнадно сазнала да студијски програм који је уписала није акредитован.

исправа у складу са овим законом. Одредбом члана 25 став 1 цитираног закона прописано је да се делатност високог образовања остварује се кроз академске и струковне студије на основу одобрених, односно акредитованих студијских програма за стицање високог образовања.

Одредбом члана 61 став 3 ЗОВО прописано је да је високошколска установа је дужна да пре расписивања конкурса за упис нових студената утврди висину школарине за наредну школску годину за све студијске програме, по претходно прибављеном мишљењу Министарства.

Одредбом члана 82 став 1 цитираног закона прописано је да се на одобрене, односно акредитоване студијске програме које организује високошколска установа могу уписати кандидати под условима и на начин уређен овим законом и општим актом самосталне високошколске установе. У ставу 5 цитираног члана наведено је да лице које се упише на студијске програме из става 1 овог члана стиче статус студента.

Одредбом члана 82 ЗОВО прописано је да самостална високошколска установа расписује конкурс за упис на студије, да конкур садржи: број студената, услове за упис, мерила за утврђивање редоследа кандидата, поступак спровођења конкурса, начин и рокове за подношење жалбе на утврђени редослед, као и висину школарине коју плаћају студенти чије се студирање не финансира из буџета. Ставом 3 цитираног члана прописано је да се конкурс објављује најкасније пет месеци пре почетка школске године.

Одредбом члана 84 став 1 ЗОВО прописано је да самостална високошколска установа утврђује број студената који се уписује на студијске програме које организује, а који не може бити већи од броја утврђеног у дозволи за рад. Одредбом члана 42 став 1 прописано је да високошколска установа која има дозволу за рад подноси захтев за допуну дозволе за нов студијски програм.

Из напред наведеног чињеничног стања може се видети да је факултет захтев за акредитацију поднео 15.05.2010. године, конкурс за упис студената на наведени студијски програм расписао 26.05.2011. године, а акредитацију је добио 23.12.2011. године, дакле седам месеци након расписивања конкурса. Имајући у виду цитиране одредбе закона намеће се неколико питања која доводе у питање правну ваљаност

радњи факултета, а имајући у виду правно дејство решења о акредитацији као управног акта.

Тако се, на првом месту, поставља питање на основу чега је факултет расписао конкурс за упис студената када у тренутку његовог објављивања још увек није добио акредитацију за наведени студијски програм нити је могао знати исход управног поступка акредитације? Одредбом члана 16 став 1 ЗОВО јасно је прописано да се тек акредитацијом утврђује да високошколска установа и студијски програми испуњавају законом прописане стандарде и да има право на издавање јавних исправа у складу са овим законом, а одредбом члана 25 став 1 цитираног закона да се делатност високог образовања остварује се кроз академске и струковне студије на основу одобрених, **односно акредитованих студијских програма** за стицање високог образовања.

У Пресуди бр. ГЖ.72/13 од 11.07.2013. године Вишег суда у Новом Саду<sup>331</sup> наводи се да је у првостепеном поступку пред судом утврђено да је конкурс расписан 25.05.2011. године “јер је чланом 83 став 3 Закона о високом образовању прописано да се конкурс за упис на студије објављује најкасније пет месеци пре почетка школске године“. Тако суд оправдава чињеницу расписивања конкурса за упис студената на студијски програм пре његове акредитације, **иако се цитирана одредба закона може применити само на акредитоване студијске програме**, а у складу са одредбом члана 82 став 1 цитираног закона којом је прописано да се на одобрене, односно акредитоване студијске програме могу уписати кандидати.

Другим речима, да је факултет применио законске норме, могао је отпочети са извођењем студијског програма и извршити упис студената тек наредне академске, 2012/13. године.

Друго, поставља се питање на основу чега је факултет у конкурс дефинисао да уписује 12 кандидата, а потом и извршио њихово рангирање без претходно добијене

---

<sup>331</sup>Наведена пресуда донесена је по жалби именоване против првостепене Пресуде Основног суда у Новом Саду бр. П 4608/2012 од 31.10.2012. године којом се тужба именоване против Правног факултета Универзитета у Новом Саду одбија као неоснована. Тужитељица је поднела тужбу због довођења у заблуду у вези са чињеницом постојања акредитације студијског програма од стране туженог Правног факултета Универзитета у Новом Саду(члан 61, 112 и 113 Закона о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ* бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља, наводећи да објављивање овако важне чињенице као што је та да је акредитација студијског програма тек у току, не може бити извршена путем фусноте јер то наводи на помисао да је факултет свесно „маргинализовао“ ову чињеницу у намери да упише студенте пре акредитације.

акредитације тј. допуне дозволе за рад, у складу са напред цитираним одредбама чланова 84 став 1 и члана 42 став 1 ЗОВО?

Треће, како је факултет одредио висину и наплатио школарину од кандидата које је уписао, кад није претходно прибавио мишљење Министарства, у складу са одредбом члана 61 став 3 ЗОВО? Зар то није стицање без основа? Како онда суд може тумачити у својој пресуди да је правни основ за школарину постојао и да је то конкурс иако је чињеница да је конкурс незаконит? Произилази да се уопште није бавио чињеницом да је правни основ незаконит већ само тиме да је постојао, па ма какав он био.

И на крају, ту је и питање законитости уписа студената на наведени начин, а самим тим и валидности њихових диплома стечених на студијском програму који у тренутку њиховог уписа није био акредитован. Наиме, одредбом члана 82 став 5 прописано је да лице које се упише на одобрене, односно акредитоване студијске програме стиче статус студента. Другим речима, *argumentum a contrario* 12 студената који су уписани на овај студијски програм нису стекли статус студента у складу са законом.

Како домаћим законодавством, тако и међународним документима<sup>332</sup> којих су се дужне придржавати све државе потписнице Лисабонске конвенције, а тиме и Србија и БиХ као држава у којој је настањена именована и у којој би користила стечену диплому, прописана је обавеза надлежних органа да, у поступку признавања стране високошколске дипломе, провере да ли је стечена на акредитованој високошколској установи и акредитованом студијском програму. Тешко је замислити да Правни факултет није знао за ове одредбе домаћег и међународног права кад се одлучио за расписивање конкурса.

---

<sup>332</sup>У Приручнику Европске регије признавања – Практичном водичу за поштено признавање квалификација (*European Area of Recognition (EAR) manual- Practical guidelines for fair recognition of qualifications*) наводи се да страна високошколска квалификација не може бити правилно вреднована без узимања у обзир званичног статуса институције која је доделила квалификацију програм. Другим речима, треба утврдити да ли је институција овлашћена за доделу стране квалификације која је прихваћена ради коришћења у академске и професионалне сврхе у земљи, или, где је то могуће, утврдити да ли је студијски програм акредитован. Чињеница да једна институција и/или програм признат или акредитован указује да је у питању квалификација која представља одговарајући минимални ниво високог образовања у тој земљи. Овде се на недвосмислен начин указује важност везе између ове две управне ствари – признавања стране високошколске квалификације и акредитације високошколске установе и студијског програма. Документ у pdf. формату доступан је на интернет страници [www.eurorecognition.eu/manual/](http://www.eurorecognition.eu/manual/), 03.02.2016, 13:41.

Другим речима, факултет је свесно преузео ризик који носи непоступање у складу са прописима, како не би пропустио упис у академску 2011/12. годину, а тиме и финансијску добит коју носи школарина за 12 уписаних студената.

Остаје дилема шта би се десило да факултет није добио акредитацију што значи да би законитост уписа студената била доведен у питање, а самим тим и валидност њихових диплома.

Решење о акредитацији је управни акт који се доноси у поступку покренутом по захтеву странке, а производи правно дејство од тренутка његовог доношења, тј. достављања странци не може имати ретроактивно правно дејство нити накнадно конвалидирати неваљано расписани конкурс и упис студената извршен пре њеног издавања.

Кроз наведени случај приказане су мањкавости система, неодговорност високошколске установе и неадекватан управни надзор над њиховим радом. У конкретном случају, факултет није могао расписати конкурс нити извршити упис студената. Даље, уколико би се то ипак десило, покрајинска просветна инспекција је требала, одмах по расписивању конкурса, наложити његово поништење јер је расписан супротно одредбама закона. На крају, та иста инспекција је могла, након уписа студената, поништити упис јер није извршен у складу са законом, те наложити враћање школарине лицима од којих је иста наплаћена. Но, ништа од тога се није десило већ је накнадно добијена акредитација узета као „накнада валидација“ претходно обављених радњи, а за лица која су ипак одлучила одустати због ризика да им диплома неће бити призната ван граница Србије, за то су претрпела велику материјалну и нематеријалну штету.

Када се узме у обзир да је у овом случају реч о јавној (државној) високошколској установи са вишедецијском традицијом и репутацијом угледног факултета, шта се онда може очекивати од високошколских установа који не носе префикс „државни“? Бахатост и флагрантно кршење прописа од стране руководних органа факултета уз неминовно одобрење надлежне инспекције (јер како би иначе то све прошло несанкционисано) и потврду надлежног суда да је факултет имао правни основ да наплати школарину иако је чињеница да је тај „правни основ“ био незаконито расписан

конкурс, најбољи је показатељ нивоа непостојања система одговорности и нетранспарентности рада надлежних органа и високошколских установа у Србији.

## **2. Признавање стране високошколске дипломе ради запошљавања**

Пример који следи у наставку одабран је због тога што својом комплексношћу превазилази границе једне државе иједне управне ствари и повезује више њих. У њему се преплићу признавање стране високошколске дипломе у сврху запошљавања, избор у звање наставника, оглашавање раније донешеног управног акта ништавим те оглашавање дипломе ништавом, а проблем се протеже не само на управну, већ и на област правосуђа и то у три државе: у Србији, Босни и Херцеговини и Сједињеним Америчким Државама. Такође, у њему се огледају све слабости и недостаци управног поступка признавања, (не)ефикасност рада органа управе и високошколских установа те њихове међусобне сарадње и сарадње са органима кривичног гоњења, а присутна је и компонента међународне сарадње заснована на Лисабонској конвенцији. Пример који следи свакако није пример најбоље праксе, али је вредан пажње јер је након њега много тога промењено набољеу позитивноправном смислу.

Шабан (Осман) Нурић, настањен на адреси Трепанићи бр. 58, Грачаница, Босна и Херцеговина, дана 17.02.2009. године је поднео Комисији за информисање и признавање докумената из области високог образовања Министарства просвјете и културе Републике Српске захтев за признавање стране високошколске дипломе стечене 22.02.2004. године на високошколској установи Michigan State University, College of Law, Мичиген, Сједињене Америчке Државе.

Уз захтев је приложио оверену фотокопију дипломе коју је био обавезан доставити у складу са чланом 9 став 1 Правилника о саставу и начину рада Комисије за информисање и признавање докумената из области високог образовања.

Решавајући по овом захтеву, Комисија је, након што је утврдила да је поднесени захтев уредан, размотрила достављену документацију како би утврдила да ли су испуњени неопходни услови за признавање стране високошколске дипломе. На подлози

чињеница утврђених на основу достављене документације, Комисија је донела Решење број 07.023/602-39-59/09 којим се странци признаје диплома стечена 22.02.2004. године на високошколској установи Michigan State University, College of Law, U.S.A., а којом је Шабан Нурић, након завршеног студија у трајању од три године и одбрањене докторске дисертације под називом „Failure of international economic sanctions as a pre-condition for military intervention: French, German and Italian responses to the crisis in the former Yugoslavia“ стекао научно звање *Doctor of Law* у научној области друштвених наука, научно поље право, ужа научна област уставно право, ради запошљавања у Босни и Херцеговини. Све документе које је странка приложила у поступку признавања, Комисија је, према правилима поступка, по доношењу решења вратила странци.

Дана 20.02.2013. године Комисија се, на основу сазнања које је добила путем медија,<sup>333</sup> обратила националном ENIC центру БиХ, тј. Центру за информисање и признавање докумената из области високог образовања Босне и Херцеговине (у даљем тексту: ЦИП) са седиштем у Мостару, са захтевом да путем мреже националних центара за информисање и признавање, тзв. ENIC/NARIC мреже провери да ли је диплома Шабана Нурића стечена на поменутој високошколској установи, тј. да ли је веродостојна. Комисија је 22.02.2013. године добила одговор ЦИП-а у којем се наводи да Michigan State University, College of Law из Мичигена, Сједињене Америчке Државе није издао докторску диплому Шабану Нурићу, односно да овај документ није аутентичан. У одговору такође, стоји да овај документ стилем писања и изгледом не одговара ниједној дипломи која је икада издата на овом универзитету те да универзитет не поседује ниједан податак о томе да је Шабан Нурић био њихов студент.

Одредбом члана 152 став 1 Закона о општем управном поступку Републике Српске предвиђено је да исправа коју је у прописаном облику издао орган, односно предузеће, установа или организација на основу јавног овлашћења (јавна исправа) доказује оно што се у њој потврђује.

---

<sup>333</sup> Дневни лист “Независне новине“ је 21.02.2013. године објавио чланак у којем се наводи да је Шабан Нурић „успео да превари десетине приватних универзитета у БиХ, Хрватској и Србији на којима предаје“ јер је диплома доктора наука са којом је предавао лажна, те да је успео да превари и Министарство просвете и културе Републике Српске које му је ту диплому признало, <http://www.nezavisne.com/novosti/obrazovanje/S-laznom-americkom-diplomom-predaje-u-BiH-i-regiji/180857>, 18.02.2016, 13:22.



Одредбом члана 130 став 2 тачка б) тада важећег Закона о високом образовању<sup>334</sup> прописано је да је јавна исправа, у смислу овог закона, диплома о стеченом високом образовању. У смислу наведеног, Комисија није била у обавези утврђивати веродостојност јавне исправе – дипломе и других исправа који јој је странка, у прописаном облику (у овереној фотокопији) доставила у поступку признавања, а будући да постоји релативна, односно оборива законска претпоставка да је садржина јавних исправа истинита. Но, допуштено је доказивати да су у исправи чињенице неистинито потврђене и да су исправе неистинито састављене.<sup>335</sup> Наиме, оверена фотокопија дипломе коју је Шабан Нурић доставио Комисији није садржавао никакве видљиве, спољне недостатке или физичка оштећења, садржао је потписе одговорних лица, укључујући и декана колеџа, као и суви жиг универзитета, због чега Комисија није имала разлога да сумња у веродостојност наведене јавне исправе.<sup>336</sup>

Одредбом члана 252 став 1 тачка 2 Закона о општем управном поступку прописано је да се ништавим оглашава решење које би својим извршењем могло проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону. Такође, одредбом члана 253 став 1 цитираног закона прописано је да се овакво решење може огласити ништавим у свако доба по службеној дужности, по предлогу странке или јавног тужиоца, док је одредбом члана 254 прописано да се поништавањем решења и оглашавањем ништавим поништавају се правне посљедице које је такво решење произвело.

Имајући у виду чињеницу да је Шабан Нурић на основу предметног решења Комисије довео у заблуду велики број високошколских установа у области високог образовања како у БиХ, тако и у Србији и у Републици Хрватској, да је на основу њега извршен његов избор у наставно-научно звање, предавао студентима, био члан комисија за одбрану магистарских и докторских дисертација и комисија за изборе у наставно-научна звања, као и комисија за лиценцирање високошколских установа, објављивао научне радове и уџбенике, тј. по вишеструком основу другима нанео штету, а себи прибавио материјалне користи, Комисија је, у циљу спречавања даље

---

<sup>334</sup> *Службени гласник Републике Српске* бр. 73/10, 84/11 и 104/12.

<sup>335</sup> Чл. 152 ст. 3 Закона о општем управном поступку Републике Српске.

<sup>336</sup> Подаци и чињенице о случају „Шабан Нурић“ преузети су из архиве Министарства просвјете и културе Републике Српске. У време решавања у овој управној ствари, послове секретара Комисије обављала је Дина Зорић, док је председник Комисије био проф. др Миле Дмичић, а чланице проф. др Мирјана Рађеновић и проф. др Иванка Марковић.

злоупотребе решења о признавању дипломе, донела решење о оглашавању ништавим раније донешеног решења о признавању.

Након доношења Решења о оглашавању ранијег донешеног решења ништавим, истога дана, 22.02.2013. године, Комисија је дошла до сазнања да је Шабан Нурић фалсификовао не само докторску диплому већ и уверење о завршеним магистарским студијама наводно завршеним на Универзитету у Београду. Наиме, Комисија је запримила електронску пошту из ENIC центра Србије упућену новинару Дејану Шаиновићу из дневног листа „Независне новине“ као одговор на његов упит о томе да ли је Шабан Нурић магистрирао на овој високошколској установи. У одговору је наведено следеће: „Шабан (Осман) Нурић, рођен 07.05.1953. године у селу Соко, општина Грачаница, Босна и Херцеговина, уписао је, са завршеним Факултетом политичких наука „Вељко Влаховић“ Универзитет у Сарајеву, последипломске магистарске студије на Правном факултету Универзитета у Београду, Уставно-правно-политички смер, 24.10.1978. године. У току студија, именовани је израдио семинарски рад и положио испит из предмета Методологија друштвених и правних наука, 20.06.1979. године са оценом 6 (шест). До окончања студија, Шабан Нурић је имао обавезу да положи усмени магистарски испит и напише и одбрани магистарски рад, што он никада није учинио.“

Дана 24.02.2013. године „Независне новине“ су обавестиле јавност да је и потврда Правног факултета Универзитета у Западном Онтариу, Канада (Univeristy of Western Ontario, Faculty of Law, Canada) коју је Шабан Нурић доставио Универзитету за пословни инжењеринг и менаџмент у Бањој Луци, на којем је запослен, такође лажна, односно да је овај канадски универзитет за „Независне новине“ у допису потврдио да Шабан Нурић никада није предавао на овој установи.

По окончаном поступку оглашавања раније донешеног решења о признавању ништавим, Комисија тј. Министарство су обавестили о овоме све релевантне институције у области високог образовања и високошколске установе у БиХ, надлежно министарство образовања Републике Хрватске, Министарство просвете, науке и технолошког развоја Србије, те је упутило кривичну пријаву Окружном тужилаштву у Бањој Луци због кривичних дела фалсификовање исправе из члана 377 став 2 и посебних случајева фалсификовања исправе из члана 378, преваре из члана 239, давање

лажног исказа из члана 365, навођење на оверавање неистинитог садржаја из члана 381 и лажног представљања.<sup>337</sup>

Након скоро две године од подношења кривичне пријаве, Окружно тужилаштво у Бањој Луци подигло је оптужницу против именованог.<sup>338</sup> У комуникацији између овог органа и Министарства просвјете и културе Републике Српске као један од проблема који су одлагали подизање оптужнице, тј. прикупљање доказа појавило се и то што је потврда са Michigan State University из Сједињених Америчких Држава запримљена у електронској форми, а не путем обичне поште са потписом и печатом, што према цитираном Закону о кривичном поступку не може бити ваљан доказ, те је Комисија била приморана поново се обратити високошколској установи путем ЦИП БиХ и затражити достављање исте потврде али писаној форми, са потписом и печатом овлашћеног лица.

Овај је случај отворио и питање провере веродостојности јавних исправа. Наиме, како је већ речено, у складу са оборивом претпоставком истинитости садржаја јавне исправе достављене у прописаној форми, у складу са Законом о општем управном поступку, Комисија није проверавала истинитост дипломе Шабана Нурића. Међутим, након спроведених процедура провере, примећено је да је именовани оверио фотокопију дипломе у општинској управи Грачаница, БиХ на основу већ неколико пута овераваних преписа, што се може видети по броју печата на полеђини документа. Поставља се питање да ли је овакво поступање општинских служби целисходно, обзиром да се тако дешава да надлежни орган годинама није видео оригинал документа већ копије оверава на основу оверене копије, што опет значи да је именованом било довољно да само једном успе у намери овере фалсификата, а после му више „оригинал“ није ни требао?

Такође, како је појава тзв. Diploma Mill диплома или лажних диплома постала скоро свакодневна појава, наметнула се потреба за обезбеђењем додатних механизма за проверу веродостојности исправа. У том циљу, Министарство је 2014. године донело нови Правилник о саставу и начину рада Комисије за информисање и признавање

---

<sup>337</sup>Чл. 396 Закона о кривичном поступку, *Службени гласник Републике Српске* бр. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12.

<sup>338</sup><http://www.nezavisne.com/novosti/hronika/Potvrdjena-optuznica-protiv-Sabana-Nurica-Lazni-profesor-pobjegao-u-Kanadu-FOTO/335473>, 19.02.2016. 09:52.

докумената из области високог образовања у којем је прописано да Комисија може, посредством ЦИП, тражити допунске информације од високошколске установе која је издала страну високошколску диплому, а које су неопходне ради одлучивања у поступку признавања. На овај начин се од 2014. године, подаци о свакој страниј високошколској дипломи, без обзира да ли је предата у оригиналу или у овереној фотокопији, шаљу на проверу веродостојности, тј. проверава се да ли је високошколска установа издала диплому подносиоцу захтева под одређеним бројем и одређеним датумом.

Чином оглашења ништавим решења о признавању дипломе, поништене су и све правне последице које је његова употреба у правном промету произвела. Тако је *de facto* поништен избор у наставно-научно звање Шабана Нурића, уговори о раду и ангажовању, одлуке које су доношене у поступцима одбране дипломских, магистарских и докторских радова у којима је учествовао као члан комисије или ментор, испити на предметима за које је био одговоран и много других правних и материјалних аката. Високошколске установе на којима су се одвијали наведени поступци тј. на којима је био ангажован или радио Шабан Нурић, биле су принуђене поступити по решењу о оглашењу ништавим раније донесеног решења о признавању и поништити све испите и остале активности које је именовани имао. Тада се отворило питање заштите права и интереса савесних трећих лица, тј. студената који нису знали нити су могли знати за горе побројане чињенице. Уз подршку Републичке управе за инспекцијске послове – републичке просвјетне инспекције и Министарства просвјете и културе Републике Српске, високошколске установе су организовале поновно испуњење студијским програмом предвиђених обавеза од стране студената који су полагали испите или бранили завршни рад пред комисијом у којој је именовани учествовао или су израђивали завршни рад под његовим менторством. Без дубље анализе овакве одлуке надлежних институција јер би то захтевало много времена и залазило у друге сфере права (грађанску, кривичну) и остављајући по страни расправу о „дубини“ правних последица поништења која несумњиво треба бити таква да стање врати у оно које је постојало пре доношења решења о признавању,<sup>339</sup> чини се да је то било једино

---

<sup>339</sup>Уколико би се доследно применило правило поништења свих правних последица које је ништав акт произвео, то би дефинитивно значило поништење диплома свршених студената који су имали испите или

целисходно решење настале ситуације, а да се при томе не доведу у питање дипломе савесних стичалаца, тј. студената.

На крају, неспорно је да су овакви случајеви фалсификовања јавних исправа постојали и раније, пре „болоње“. Но, велики број високошколских установа у региону, слаби механизми контроле и превенције те генералан пад нивоа квалитета наставника на високошколским установама, дефинитивно је само олакшао починиоцима овог кривичног дела да несметано и по неколико година раде на високошколским установама са фалсификованим исправама и без компетенција. То је само још један од показатеља „рупа у систему“ и неспремности власти за брзу и ефикасну реакцију и спречавање оваквих појава.

### **3. Избор у звање наставника**

Факултет примењених уметности, Универзитет уметности у Београду расписао је у часопису „Послови“ дана 31.08.2011. године јавни конкурс за избор у звање редовног професора за ужу уметничку област Дизајн ентеријера и намештаја и заснивање радног односа са пуним радним временом. Конкурс је био отворен од 01.09. до 15.09.2011. године.

На наведени конкурс пријавио се Звонко Петковић запослен у редовном радном односу у звању ванредног професора на ужој уметничкој области Дизајн ентеријера и намештаја, за предмет Стилска унутрашња архитектура 1 и 2. Именовани је у ово звање изабран 29.12.2006. године, на период од пет година, у складу са законом и општим актима факултета. У изабраном звању, са именованим је закључен уговор о раду на пет

---

завршни рад код Шабана Нурића и даље – раскид радних односа тих лица закључених по основу стечене стручне спреме, раскид уговора са високошколском установом уколико је такав свршени студент наставио студије на вишем нивоу, поврат свих материјалних средстава које је стекао и тако даље. Таква ситуација засигурно би унела велики „потрес“ у правни систем. Стога се поставља питање целисходности поништења свих аката и радњи насталих употребом решења о признавању уназад и унедоглед и, са друге стране, заштите у међувремену стечених права и интереса физичких и правних лица, те се чини да је сасвим легитимна одлука у неком тренутку стати.

година, односно до 28.12.2011. године.<sup>340</sup> Осим њега, на конкурс је јавила и Биљана Совиљ, професор струковних студија на Високој струковној школи ликовних и примењених уметности у Београду.

Након расписивања конкурса, Изборно веће Факултета је именовало Комисију за писање извештаја за избор у звање и заснивање радног односа наставника у следећем саставу: редовни професор, др Зоран Гаврић, редовни професор, др Владимир Костић и редовни професор др Мирослав Тимотијевић.<sup>341</sup>

У складу са чланом 9 став 7 Правилника о условима, начину и поступку предлагања за избор наставника и избору сарадника на Факултету примењених уметности у Београду, Комисија припрема извештај за избор у звање наставника у року од 60 дана од дана истека рока за пријављивање кандидата и исти доставља Кадровској служби Факултета у три оригинална потписана примерка. Ставом 9 цитираног члана Правилника прописано је да, уколико Комисија не припреми извештај у року из става 6. овог члана, Изборно веће Факултета може образовати нову Комисију.

Одредбом члана 10 Правилника прописано је да се избор у звање и заснивање радног односа наставника обавља најкасније у року од шест месеци од дана објављивања конкурса. Прецизније, избор у звање по конкурсном објављеном 31.08.2011. године требао је бити окончан најкасније до краја фебруара 2012. године. Избор у звање ванредног професора Звонка Петковића истицао је 28.12.2011. године, исто као и његово уговор о раду, што значи да би, у случају непоштовања наведених рокова, факултет остао без наставника у зимском семестру 2011/12 године на предмету за који је расписан конкурс.

Комисија је имала за задатак да припреми извештај о кандидатима који су се пријавили на наведени конкурс. Међутим, иста није довршила свој посао у прописаном року од 60 дана.<sup>342</sup> Декан факултета је стога, 21.12.2011. године позвао наставника

---

<sup>340</sup>Уговор о раду бр. 03-8/2 између Звонка Петковића и Факултета примењених уметности Универзитета уметности у Београду од 29.12.2006. године.

<sup>341</sup>Одлука Наставно уметничког-научног већа Факултета примењених уметности у Београду бр. 03-13/41-П/2 од 08.07.2011. године донешена на седници већа одржаном 22.06.2011. године.

<sup>342</sup>Према наводима секретара факултета из Забелешке бр. 03-15/67-5 од 04.04.2012. године (потпис нечитак), члан Комисије др Зоран Гаврић вратио је 08.11.2011. године непотпун извештај, тј. извештај који је садржао само податке за проф. Звонка Петковића, али не и за другог кандидата, Биљану Совиљ након чега је, по налогу декана, овај (непотпун) извештај стављен на увид јавности путем дневног листа „Политика“ дана 14.11.2011. године, а потом, такође по налогу декана факултета, 18.11.2011. године повучен из истог дневног листа. Потом је, према истом извору, 01.02.2011. године декан преузео копије

Звонка Петковића да, анексом уговора о раду, продужи радни однос на факултету до окончања конкурса расписаног за избор у звање на ужу уметничку област Дизајн ентеријера и намештаја. У позиву је наведено да ће именованом, уколико не приступи закључењу анекса уговора о раду, престати радни однос на факултету са даном 29.12.2011. године. У електронским медијима декан факултета, Зоран Булајић се поводом ове чињенице изјаснио на следећи начин „Факултет је, без адекватног правног основа, излазећи у сусрет Звонку Петковићу, анексом уговора о раду, продужио његов радни однос до окончања конкурса...“<sup>343</sup> Објективном посматрачу неће промаћи наглашавање да факултет оваквим потезом „излази у сусрет“ наставнику, што је прилично непримерена констатација обзиром да предметни наставник не подноси предлог за расписивање конкурса већ то чини одсек, нити он може утицати на доношење одлуке о расписивању конкурса већ то чини декан. Дакле, да ли ће се поступак избора у звање уопште покренути и да ли ће предметни наставник којем истиче избор у звање успети окончати избор до краја свог изборног периода, зависи преваходно од воље декана.

Правилником о условима, начину и поступку предлагања за избор наставника и избору сарадника на Факултету примењених уметности у Београду није прописан рок за доношење предлога Изборног већа за избор у звање наставника већ се и ова фаза управног поступка „уклапа“ у општи рок од шест месеци прописан чланом 10 наведеног Правилника. Међутим, ако се узме у обзир да је рок за писање извештаја комисије 60 дана, да се извештај комисије ставља на увид јавности на период од 15 дана, да комисија има рок од 15 дана да се изјасни о приговорима на извештај, као и да кандидат може поднети приговор Сенату у року од 15 дана од пријема одлуке којом се не изабира у звање, намеће се мисао да је високошколска установа требала раније покренути поступак избора у звање, односно да је конкурс за избор у звање у овом случају расписан прилично касно. Штавише, обавеза благовременог расписивања конкурса прописана је и чланом 8 цитираног Правилника у којем стоји да факултет расписује конкурс за избор у звање наставника и сарадника и заснивање радног односа,

---

материјала за другог учесника конкурса, Биљану Совиљ, ради писања тј. допуне извештаја. Дана 30.01.2012. године је декан вратио написан извештај за другог учесника конкурса „само под тачком 6: „Предлог за одређеног кандидата“, а који је заведен 07.02.2012. године“.

<sup>343</sup>Дневни лист „Печат, лист слободне Србије“, <http://www.pecat.co.rs/2013/08/reagovanje-izvrtanje-cinjenica-i-zamena-teza/>, 22.02.2016, 15:24.

полазећи од потребе да се наставни процес организује на квалитетан, рационалан и ефикасан начин. Да ли се последњи дан месеца августа може сматрати „благовременим“ роком за расписивање конкурса – дискутабилно је питање, ако се има у виду да наставнику који је до тада био одговоран за предмет за који се расписује конкурс истиче избор у звање четири месеца након тога и то усред академске године.<sup>344</sup>

Након потписивања Анекса уговора од стране наставника Звонка Петковића<sup>345</sup> и тадашњег декана, Владимира Костића,<sup>346</sup> Комисија за писање извештаја о кандидатима предала је извештај 07.02.2012. године.<sup>347</sup>

На наведени извештај стигла су два приговора: приговор кандидаткиње Биљане Совиљ и приговор проф. Александра Ајзинберга, редовног професора Факултета примењених уметности у Београду у пензији. Оба приговора садрже тврдње којима се оспорава испуњеност услова за избор у звање редовног професора од стране проф. Звонка Петковића, те навођење тврдњи у корист Биљане Совиљ као кандидата који испуњава услове за избор у ово звање.

На седници Изборног већа факултета одржаној 09.03.2012. године, у оквиру тачке „Утврђивање предлога одлуке за избор једног наставника у звању редовног професора за ужу уметничку област Дизајн ентеријера и намештаја, предмети Стилска унутрашња архитектура 1 и 2, Изборно веће је разматрало Извештај Комисије бр. 03-15-67 од 07.02.2012. године и утврдило да исти садржи формалноправну грешку, тј. није

---

<sup>344</sup>Занимљиво је да је овакав став потврђен и у Статуту Универзитета уметности у Београду који својим чл. 143 ст. 3 прописује да се поступак избора нових наставника и сарадника покреће се у априлу да бисе поступак избора могао окончати до почетка школске године. Ова се одредба налази у пречишћеном тексту Статута из марта 2015. године и није познато да ли је постојала у Статуту који је био на снази у основном тексту из 2006. године. Но, чак и да није постојала у време спровођења поступка избора у звање који је предмет ове студије случаја, свакако је по одредби члана 8 Правилника факултета конкурс требало раније расписати.

<sup>345</sup>Анекс Уговора о раду бр. 8/30-1 од 21.12.2011. године.

<sup>346</sup>Проф. Владимир Костић био је и члан прве Комисије за избор у звање редовног професора по конкурс који је предмет ове студије случаја.

<sup>347</sup>У верзији овог Извештаја бр. 03-15-67 од 07.02.2012. године који је прибављен непосредно из личне архиве проф. Звонка Петковића (Факултет за примењене уметности у Београду није омогућио приступ подацима по захтеву аутора овог рада који је упућен преко лица које је имало пуномоћ, проф. др Филипа Турчиновића), налазе се само подаци за кандидаткињу Биљану Совиљ, док података о другом кандидату Звонку Петковићу нема, док се из других докумената, протоколираних на факултету (у даљем тексту су наведени), може видети да је Изборном већу предат неки други извештај у којем су наведени само подаци за проф. Звонка Петковића али не и за Биљану Совиљ, због чега је Извештај и враћен на дораду. Опет, парадоксално звучи да је Биљана Совиљ упутила приговор, исто као и професор у пензији Александар Ајзинберг на део који се тиче управо ње, Биљане Совиљ, ако тај део у извештају који је предат Изборном већу није ни постојао???



сачињен у складу са чланом 12 Правилника и не садржи податке о свим пријављеним кандидатима, те је стога донело одлуку да се исти врати Комисији „како би у исти, у разумном року, био унет и извештај о другом пријављеном кандидату Биљани Совиљ.“<sup>348</sup>

Дакле, у овом поступку су, очигледно су сачињена два извештаја комисије. У једном од њих налазили су се подаци о кандидату Звонку Петковићу и тај је, према наводима секретара факултета из Забелешке сачињене 04.04.2012. године био предмет објављивања, а потом и повлачења из дневног листа „Политика“ након чега је допуњен под тачком 6 „Предлог за одређеног кандидата“ и заведен 07.02.2012. године.<sup>349</sup> Овај се извештај помиње у Записнику са седнице Изборног већа факултета заведеним под бројем 13/13 од 20.03.2012. године на којој је продекан Данило Стојановић обавестио присутне да извештај комисије садржи формално правни пропуст из разлога што за једног од учесника конкурса није написан извештај, односно комисија није написала извештај за оба пријављена кандидата, након чега је усвојен закључак да се извештај врати Комисији како би, у разумном року, у исти био унет и извештај о другом пријављеном кандидату Биљани Совиљ. У другом извештају, оном који је преузет из архиве проф. Звонка Петковића, постоје само подаци о Биљани Совиљ.

Треба приметити и да је Извештај Комисије био мањкав и у смислу члана 13 став 2 Правилника којим је прописано да, ако на извештај, који је на увиду јавности, благовремено буду стављене примедбе, те примедбе декан доставља председнику комисије за писање извештаја са захтевом да се комисија о њима изјасни у року од 15 дана од дана пријема. Извештај бр. 03-15-67 од 07.02.2012. године није садржао изјашњење Комисије по приговорима проф. Биљане Совиљ и проф. Александра Ајзинберга.<sup>350</sup>

---

<sup>348</sup>Записник са седнице Изборног већа Факултета примењених уметности у Београду бр. 13/13 од 20.03.2012. године. Ради разјашњења овог навода, погледати фн. 329.

<sup>349</sup>У Забелешци од 04.04.2012. године изричито је наведено: „Дана 08.11.2011. године, враћен од стране др З.Гаврића по проф. З.Петковићу НЕПОТПУН извештај (написан Извештај само за З.Петковића, а за другог учесника конкурса НЕ). Очигледно да је ово прва верзија извештаја, док друга, непотписана, она коју поседује проф. Звонко Петковић, садржи само податке о Биљани Совиљ.

<sup>350</sup>Са становишта управног поступка, поставља се питање да ли свако лице може поднети приговор на извештај комисије или само „заинтересовано“ лице? У овом случају, конкретно, да ли се приговор пензионисаног професора Александра Ајзинберга може узети као приговор заинтересованог лица и шта је његов интерес? Интересантан је и део из његовог приговора: „Дана 20.02.2012. године био сам на Факултету примењених уметности, прочитао мишљење комисије и прегледао припеле радове и осталу

Као што је већ поменуто, чланом 9 став 6 Правилника предвиђено је да, ако Комисија за избор у звање наставника не припреми извештај у року од 60 дана од дана именовања, Изборно веће факултета може образовати нову комисију.

Међутим, у овом случају Извештај је Комисији враћен са седнице Изборног већа на допуну па се поставља питање – како се у овом случају рачуна горе поменути рок од 60 дана? Седница Изборног већа на којој је то учињено одржана је 09.03.2012. године. Након тога, у доступној документацији губи се сваки траг наведеном извештају тј. није могуће утврдити да ли је допуњени извештај и у којој форми враћен Изборном већу.<sup>351</sup> Но, из наредног Извештаја Комисије<sup>352</sup> може се закључити да је Изборно веће, под оправдањем да Комисија завршила посао у прописаном року, у складу са цитираним чланом 9 став 6 Правилника, именovalo другу Комисију у саставу: редовни професор Данило Стојановић, редовни професор Драгољуб Димитријевић и редовни професор Александар Радојевић.<sup>353</sup>

У сваком случају, поступак од самог почетак није испоштовао начела транспарентности и законитости. Тако ни Извештај Комисије није сачињен у складу са одредбама Правилника које се односе на то шта извештај комисије треба да садржи (члан 12 став 1 и члан 13 став 2). Такође, поступак није спроведен у складу са чланом 12 став 3 Правилника којим је прописано да декан може извештај комисије који није сачињен у складу са законом и Статутом или овим Правилником вратити комисији на исправку или допуну у року од три дана. У овом случају Извештај Комисије није враћен од стране декана већ од стране Изборног већа, у званичним документима факултета се помињу две верзије извештаја (у једној, према наводима проф. Данила Стојановића и других чланова Изборног већа фали део о Биљани Совиљ, а у другом

---

документацију....“ јер је нејасно како и зашто је факултетска административна служба дозволила лицу које није запослено на факултету приступ целокупној документацији кандидата, а да је притом извештај комисије стављен на увид јавности те је стога заинтересовано лице могло једино на тај начин, тј. увидом у извештај који је јавно доступан, уложити приговор?

<sup>351</sup>Верзија овог Извештаја доступна у овом истраживању (она која садржи само податке о кандидату Биљани Совиљ али не и о Звонку Петковићу) не садржи потписе чланова Комисије па се намеће закључак да је то та верзија која је „допуњена“ подацима о другом кандидату, Биљани Совиљ, али никада није потписана и није стигла до Изборног већа.

<sup>352</sup>Извештај Комисије о спровођењу конкурса за избор наставника бр. 15/07 од 08.06.2012. године.

<sup>353</sup>Према подацима из Извештаја о спровођењу конкурса за избор наставника бр. 15/17 од 08.06.2012. године, ова је Комисија именована Одлуком Изборног већа Факултета примењених уметности у Београду бр. 03-13/31-III-1-2 од 17.05.2012. године.

извештају којим располаже проф. Звонко Петковић уопште нема података о њему већ само о Биљани Совиљ).

У Извештају нове комисије<sup>354</sup> наведени су подаци тражени чл. 12 став 1 Правилника за оба кандидата: Звонка Петковића и Биљану Совиљ. Након стављања овог Извештаја на увид јавности, на исти су пристигла два приговора од стране истих лица као и на претходни Извештај: приговор Биљане Совиљ и приговор Александра Ајзинберга. Њихов садржај је, мање-више остао исти као и први пут и усмерен је ка оспоравању компетенција и испуњености услова за избор Звонка Петковића у звање редовног професора те навођење низа тврдњи у корист Биљане Совиљ. О истима се Комисија огласила у изјашњењу Изборном већу бр. 03-15/107-3 од 06.07.2012. године где је, укратко, навела да је приговоре размотрила и не сматра да су од значаја за анализу која би битно променила наше мишљење и став, те да у том смислу потврђује свој предлог тј. да се у звање редовног професора изабере Звонко Петковић.<sup>355</sup>

На основу овог Извештаја Комисије, Изборно веће Факултета примењених уметности у Београду је на седници одржаној 18.07.2012. године донело Предлог одлуке 03 број 13/57-III/1 од 11.09.2012. године у којем са 27 гласова „за“, три гласа „против“ и четири гласа „уздржан“, предлаже Звонка Петковића, ванредног професора, за избор у звање редовног професора за ужу уметничку област Дизајн ентеријера и намештаја, предмети Стилска унутрашња архитектура 1 и 2, на Одсеку дизајн ентеријера и намештаја, са пуним радним временом на неодређено време. У образложењу Предлога наведено је да су чланови Изборног већа једногласно усвојили став Комисије о уложеним приговорима, те су исти одбијени као неосновани. У потпису је декан факултета, Зоран Булајић.

Интересантно је да у образложењу нема ни речи о претходно формираној комисији и извештају који (ни)је сачињен, тј. поступак од објављивања конкурса за избор у звање није детаљно наведен.

---

<sup>354</sup>Извештај о спровођењу конкурса за избор наставника бр. 15/07 од 08.06.2016. године.

<sup>355</sup>Прецизније, Комисија је навела да „не жели да се бави негативним конотацијама и анализама која ничему не воде и која не доприносе конструктивној валоризацији било чијег рада нити могу да промене“ те да је „манир писања оба приговора веома симптоматичан и у потпуности коиндицира заједничким ставом да је Комисија урадила недовољно стручно и недовољно ауторитативно те тендециозно свој посао јер није предложила кандидата у чију корист су приговори писани“.

На седници одржаној дана 27.09.2012. године Сенат Универзитета уметности у Београду донео је Закључак бр. 7/398 (датум протоколисања 11.10.2012.године) којим се одлаже доношење одлуке о избору Звонка Петковића у звање редовног професора на Универзитету уметности – Факултет примењених уметности за ужу уметничку област Дизајн ентеријера и намештаја и предмет враћа Факултету примењених уметности на поновно разматрање. У тачки 2 диспозитива закључка наведено је да ће факултет на првој наредној седници Изборног већа донети одговарајућу одлуку и исту доставити Сенату универзитета. У образложењу је наведено да је одлука из диспозитива донета јер факултет приликом утврђивања предлога одлуке „није разматрао примедбе противкандидата Биљане Совиљ и проф. у пензији Александра Ајзинберга“ које указују на погрешно или непотпуно вредновање резултата рада оба кандидата и које су могле бити од значаја за доношење одлуке.“

Анализом овог закључка намеће се утисак да је Сенат универзитета приликом његовог доношења занемарио чињеницу да се комисија о у свом изјашњењу од 06.07.2012. године о приговорима на Извештај Комисије изјаснила на начин који јасно и недвосмислено указује да је *приговоре размотрила и да не сматра да су од значаја за анализу који би битно променила њихово мишљење и став*. Дакле, тврдња из Закључка Сената бр. 7/398 да факултет није разматрао примедбе противкандидата – није истинита. Разматрала их је Комисија за избор у звање, а потом је њихово изјашњење прихватило и Изборно веће факултета. Неспорно је да Сенат има право да врати предлог одлуке факултету у случају потребе за додатним појашњењима, али у овом случају аргумент који је истакнут као разлог томе очигледно одступа од чињеница.

Поводом поменутог Закључка, огласила се и Комисија за избор у звање својим изјашњењем од 15.11.2012. године у којем наводи да су приликом анализирања приговора на Извештај Комисије о избору у звање пошли од „једноставног принципа да, ако се у академској комуникацији, било да је у питању похвала или примедба, изговори или пронађе једна неистина круцијалног значаја, поставља се питање сврсисходности даљег разматрања изнетих ставова у приговору“ те образлаже да не постоји могућност да је проф. Александар Ајзинберг редовни професор 13 година јер је у то звање изабран 24.03.1995. године, а у пензији је од 30.09.1995. године па тај податак представља „апсолутну неистину која не може да се подведе под *lapsus lingue*“,

као и да је наведени професор од 2001. до 2006. године професор емеритус, што је такође неистина. Све наведено је, према изјашњењу Комисије, довело у сумњу кључне ставове изнете у приговору именованог професора због чега је она одлучила да „непотребно не оптерећује Веће што је оно прихватило и једногласно одлучило да се приговори не читају.“ У даљем тексту изјашњења Комисија оповргава и друге наводе из приговора.

Изборно веће факултета је, након поновног изјашњења Комисије, на седници одржаној 24.12.2012. године донело Одлуку 03 број 13/139-III/1 од 24.12.2012. године којом се усваја одговор Комисије бр. 03-15/125 од 15.11.2012. године, по Закључку Сената универзитета бр. 7/398 од 11.10.2012. године. У тачки 2 диспозитива наведено је да Изборно веће факултета остаје при предлогу да се за наставника у звање редовног професора за ужу уметничку област Дизајн ентеријера и намештаја изабере кандидат Звонко Петковић, ванредни професор. У образложењу одлуке наведено је да је Изборно веће детаљно размотрило Закључак Сената Универзитета и одговор Комисије за избор у звање те је стога, са 25 гласова „за“ и једним уздржаним одлучило као у диспозитиву одлуке.

Разматрајући поменуто Одлуку Изборног већа факултета, Сенат Универзитета је на седници одржаној 31.1.2013. године донео Одлуку бр. 7/33 којом Звонко Петковић није изабран у звање редовног професора. У образложењу је наведено да Комисија за припрему извештаја о пријављеним кандидатима није одговорила за Закључак Сената и да поновљена одлука Изборног већа факултета не садржи нове елементе у односу на претходну документацију. Такође, наведено је да је од укупно 21 члана Сената с правом гласа, приликом гласања седници присуствовало 18 чланова Сената од којих је „за“ гласало њих пет, „против“ је гласало њих четири, уздржаних је било девет, а неважећих листића није било. Потом се констатује да на основу резултата гласања Звонко Петковић није добио потребних 11 гласова за избор у звање.

На наведену Одлуку Сената кандидат Звонко Петковић благовремено је уложио приговор<sup>356</sup> због грубог кршења правила поступка, погрешне примене материјалног права и нетачно утврђеног чињеничног стања. У приговору, између осталог наводи да је Сенат, супротно одредбама ЗОВО, у први план ставио примедбе на Извештај

---

<sup>356</sup>Приговор бр. 7/60 од 12.03.2013. године.

Комисије те да није разматрао нити одлучивао о предлогу Изборног већа факултета већ о основаности примедби на извештај, што је у искључивој надлежности Комисије за избор у звање и материја поступка који претходи одлуци Сената, односно представља питање о којем се расправља у делу поступка који спроводе органи факултета. Даље, кандидат наводи да је Сенат погрешно применио материјално право кад је девет уздржаних гласова чланова Сената протумачио као гласање „против“, док је већина оних који су гласали била „за“.

Дана 18.03.2013. године кандидат Звонко Петковић обратио се министру просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, др Жарку Обрадовићу са молбом да у складу са његовим надлежностима, организује инспекцијски надзор над поступком његовог избора у звање пред Сенатом Универзитета уметности у Београду. У прилогу је доставио податке који потврђују сумњу да се пред Сенатом „прикрива истина“ о процедури његовог избора у звање у намери да се исти нетачно информишу.

Приговор кандидата Звонка Петковића одбијен је Одлуком Сената бр. 7/90 на седници Сената одржаној 28.03.2013. године те је потврђена Одлука Сената бр. 7/33 од 31.01.2013. године. Дан касније, ректор Универзитета, проф. др Љиљана Мркић Поповић упутила је писмо декану Факултета примењених уметности, проф. Зорану Булајићу да предузме све што је у његовој инергенцији и одмах распише нови конкурс за избор наставника у звање на предмете Стилска унутрашња архитектура 1 и 2 и да омогући несметано одвијање наставе на овим предметима.<sup>357</sup>

Дана 11.04.2013. године декан Факултета примењених уметности, Зоран Булајић, донео је Решење о отказу уговора о раду 03 број 8/56 од 12.04.2013. године наставнику Звонку Петковићу због неизбора у звање редовног професора од стране Сената Универзитета уметности у Београду. Према наведеном решењу, именованом престаје радни однос 11.04.2013. године.

Дана 07.05.2013. године Факултет је запримио допис Министарства просвете, науке и технолошког развоја број 612-00-894/2013-04 од 26.04.2013. године у којем се налаже факултету да, због чињенице да је поступак избора у звање који је предмет ове студије случаја доведен до краја на нерегуларан начин, врати исти у претходно стање, тј. да Звонка Петковића врати у радни однос на исто место на којем је био, те да се

---

<sup>357</sup>Допис бр. 7/107 од 03.04.2013. године.

благовремено распише конкурс за једног редовног професора за конкретну ужу научну област.

Против одлука Сената Универзитета уметности у Београду (прва којом се Звонко Петковић не изабара у звање и друга којом се одбија његов приговор), именовани је тужбом 09.05.2013. године покренуо управни спор пред Управним судом у Београду. У тужби је, осим већ изнесених примедби у приговору на одлуку Сената, наведен приговор недостатка активне легитимације Биљане Совиљ и Александра Ајзинберга јер нису запослени на Универзитету уметности нити су чланови Комисије за избор у звање нити су чланови Изборног већа која је донела предлог одлуке о избору у звање. Такође, наведено је да код одбијања приговора на одлуку, Сенат у образложењу није дао разлоге због којих је приговор одбио.

По захтеву Звонка Петковића упућеног 01.07.2013. године Инспекцији рада за одлагање извршења Решења о отказу уговора о раду 03 број 8/56 од 12.04.2013. године. На основу овог захтева, Инспектор рада Министарства рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије, Инспекторат рада, Одељење инспекције рада у граду Београду, донео је Решење број 117-00-01533/2013-04 од 15.07.2013. године којим се одлаже до правоснажности судске одлуке, извршење решења о отказу уговора о раду Звонка Петковића и налаже послодавцу да запосленог врати на рад и да га пријави на обавезно социјално осигурање. У образложењу решења, инспектор се позвао на члан 271 став 1 Закона о раду („Службени гласник Републике Србије“ бр. 24/05 и 61/05) према којем, ако инспектор рада нађе да је решењем послодавца о отказу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је повео радни спор, на захтев запосленог одложиће се извршење тог решења до доношења правоснажне одлуке суда.

На наведено Решење инспектора рада, Факултет је уложио жалбу која је Решењем број 164-03-00696/2013-01 другостепеног органа одбијена као неоснована. Обзиром да је у међувремену Факултет вратио Звонка Петковића на рад, али не на радно место наставника на предмете Стилска унутрања архитектура 1 и 2 већ на место библиотекарa, са коефицијентом 17,32, Звонко Петковић дана 07.10.2013. године доставља Факултету Захтев за извршење Решења инспектора број 117-00-01533/2013-04 од 15.07.2013. године.

Међутим, поступајући у правној ствари отклањања утврђених повреда закона, на основу члана 272 став 3 Закона о раду и члана 84 став 1 Закона о општем управном поступку, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, директор Инспектората за рад дана 05.02.2014. године доноси ново Решење бр. 164-03-01035/2013-01 у којем поништава (у међувремену донешено) Решење Инспектора за рад број 117-00-1533/2013-04 од 31.01.2013. године и предмет враћа првостепеном органу на поновни поступак. У образложењу решења наведено је да је одлука донешена због тога што је послодавац поступио по Решењу инспектора за рад, односно вратио је Звонка Петковића на рад, те да „чак и у ситуацији да инспектор сматра да није поступљено по његовом решењу, овлашћен је да...покрене поступак административног извршења свог решења.“ Директор Инспектората даље наводи да „оно што евентуално може бити спорно јесте питање распоређивања запосленог на друге послове јер је решењем о враћању на рад запослени распоређен на послове библиотекара, али је законитост таквог решења могуће оспоравати пред надлежним судом, а не пред инспекцијом рада, због чега у поновном поступку инспектор рада треба да утврди да ли је запослени покренуо управни спор пред надлежним судом а уколико није да га упути на начин остваривања његових права“.

Не улазећи у материју радно-правних односа (иако је у овом случају тесно повезана са избором у звање), приметно је да је директор Инспектората констатовао да је послодавац поступио по решењу Инспектора и вратио радника на рад, а „евентуално спорно може бити то што је распоређен на послове библиотекара“. Другим речима, за директора Инспектората битно је да је послодавац формалноправно извршио своју дужност, а да ли је суштински, поступио по решењу, тј. да ли је извршењем решења остварена сврха инспекцијског надзора, а то је заштита права и интереса запослених у радном односу - то није предмет инспекцијског надзора већ радног спора???? Остаје дилема чему онда уопште служи инспекцијски надзор и налагање отклањања незаконитости у раду ако се доносилац решења ограђује од обавезе субјекта на који се односи да стање врати на оно које је постојало пре повреде закона.

По тужби Звонка Петковића против Одлуке Сената Универзитета уметности у Београду број 7/90 од 28.03.2013. године, Управни суд донео је Пресуду бр. 7У, 7600/13 од 03.04.2015. године којим се тужба уважава, оспорена Одлука Сената поништава, а



предмет враћа надлежном органу на поновно одлучивање. У образложењу Пресуде, суд наводи да је тужени повредио закон тако што у образложењу оспорене Одлуке није ценио наводе тужиоца – да Сенат није разматрао и одлучивао о предлогу Изборног већа Факултета за примењене уметности у Београду да се тужилац изабере у звање редовног професора, већ је одлучивао само о основаности примедби на Извештај Комисије за избор у звање, као и да су у вођењу поступка начињене битне повреде и погрешно примењено материјално право. Тиме је, према мишљењу суда, повређена одредба члана 235 став 2 Закона о општем управном поступку којом је прописано да се у образложењу другостепеног решења морају ценити сви наводи жалбе.

У извршењу поменуте пресуде, Сенат Универзитета је 25.06.2015. године поново разматрао приговор Звонка Петковића на Одлуку Сената којим се именовани не бира у звање редовног професора, поново гласао и већином гласова донео Одлуку бр. 7/286 од 06.07.2015. године да се приговор (поново) одбија, а потврђује Одлука Сената бр. 7/33 од 31.01.2013. године. У образложењу је навео да нису тачни наводи из приговора да Сенат није разматрао предлог одлуке Изборног већа Факултета, да јесте констатовано да Комисија није одговорила на примедбе стручне јавности али да то није био одлучујући разлог за доношење одлуке којом се Звонко Петковић не изабера у звање. Сенат је такође, навео да није везан предлогом Изборног већа Факултета приликом доношења одлуке, те да је одлуку о неизбору у звање донео на основу целокупне документације и законских и подзаконских аката, а након што је утврдио да Звонко Петковић не испуњава услове за избор у звање редовног професора.

На наведену (нову) одлуку Сената, Звонко Петковић је упутио нову тужбу Управном суду у Београду, дана 06.08.2015. године због тога што тужени орган, тј. Сенат Универзитета, приликом поступања по Пресуди бр. 7У, 7600/13 од 03.04.2015. године, није поступио по члану 69 став 2 Закона о управним споровима, тј. није испоштовао правно схватање и примедбе суда у погледу поступка изнесене у пресуди. Конкретно, приликом доношења нове одлуке, Сенат Универзитета је, уместо да понови поступак и испоштује правно схватање и примедбе суда везане за доношење поништене Одлуке Сената бр. 7/90 од 28.03.2013. године, одлучивао о приговору тужиоца против одлуке бр. 7/33 од 31.01.2013. године. Тужилац такође, наводи да тужени није ценио

наводе суда у погледу разматрања приговора на Извештај Комисије уместо разматрања предлога Одлуке Изборног већа Факултета за избор у звање наставника.

Поступак пред Управним судом по другој тужби у време окончања овог истраживања није још увек завршен.

Ово је несумњиво један од најкомпликованијих и најтежих случајева избора у звање са којима се домаћа академска заједница суочила у последњих неколико година и нажалост, није једини. Бројни су овакви поступци у којима се решавање у управној ствари избора у наставничко звање претворило у бескрајно међусобно „препуцавање“ и оптуживање, тужбе и противтужбе, а све чини се, због превеликих дискреционих овлашћења надлежних органа приликом оцене испуњености услова за избор у звање, што је само по себи, осетљиво питање. Кад се томе дода чињеница да Закон о високом образовању о овој управној ствари садржи прилично штуре одредбе, те да је целокупна материја донедавно била остављена на вољу високошколским установама да је уреде у потпуности самостално, својим општим актима, није изненађујуће што је долазило до апсурдних ситуација у којима се из вида губи основни циљ овог поступка и његова суштина, а то је да се на високошколској установи обезбеди несметан наставни процес и да тај процес задовољава прописане стандарде квалитета. Ако један поступак избора у звање може трајати и више од две године, онда је остварење овог циља немогуће, а одржавање наставе се своди на алтернативне методе продужења уговора о раду путем анекса, привременим „покривањем“ наставе од стране других наставника и слично. Немогуће је не приметити да се иза свих незаконитости и рада противно академској пракси и етичким кодексима у овој области крију, на првом месту, лични сукоби тј. лична неслагања између кандидата, с једне стране и представника тела и органа високошколске установе. Наравно, овај је сукоб увек на штету студената, а неретко и на штету странака, тј. кандидата који се бира у звање јер му оволико одуговлачење поступка може озбиљно угрозити како личну егзистенцију тако и психичко и физичко здравље. Стога се може закључити да је у овом случају, високошколска установа као орган надлежан за решавање у овој управној ствари и за обезбеђење стандарда квалитета у настави потпуно „подбацила“ као и да сам поступак није правно регулисан на адекватан начин.

#### 4. Поступак по приговору кандидата за упис на студије

Поступак по приговору кандидата и студената је управна ствар коју уређује ЗОВО и општи акти високошколске установе. Покреће се на основу приговора кандидата на конкурс за упис студената на студије као и на основу приговора студента на оцену добијену на испиту, односно ако сматра да испит није обављен у складу са законом и општим актом високошколске установе, у складу са чланом 91 ЗОВО.

У студији случаја под тачком 1. ове главе представљен је случај расписивања конкурса за упис студената пре него што је високошколска установа добила акредитацију за конкретан студијски програм. У примеру који следи биће приказан поступак по приговору кандидата за конкурс за упис на мастер студије другог степена Ф.Ф. факултета Универзитета у Б., његов ток, тј. процесне радње, доношење одлуке, одлучивање по жалби и поступак по тужби у управном спору против коначне одлуке високошколске установе. Иако ова управна ствар, сама за себе није посебно представљена у овом раду, она је по много чему блиска са другим управним стварима из области високог образовања и садржи све специфичности које постоје код других управних ствари из ове области, а које су представљене у Глави првој тачка 4. овог истраживања, због чега је корисно представити је кроз студију случаја.

Законом је прописано да конкурс за упис на студије расписује високошколска установа. Исти садржи: број студената за одређене студијске програме, услове за упис, мерила за утврђивање редоследа кандидата, поступак спровођења конкурса, начин и рокове за подношење жалбе на утврђени редослед као и висину школарине коју плаћају студенти чије се студирање не финансира из буџета. Конкурс се објављује најкасније пет месеци пре почетка школске године.<sup>358</sup>

Кандидат за упис на студије првог степена полаже пријемни испит или испит за проверу склоности и способности, у складу са општим актом самосталне високошколске установе. Редослед кандидата за упис на студије првог степена утврђује се на основу општег успеха постигнутог у средњем образовању и резултата

---

<sup>358</sup>Чл. 83 ЗОВО.

постигнутих на пријемном испиту, односно испиту за проверу склоности и способности. На основу критеријума из конкурса, самостална високошколска установа сачињава ранг листу пријављених кандидата. На студије другог и трећег степена кандидат се уписује под условима, на начин и по поступку утврђеном општим актом и конкурсом самосталне високошколске установе.<sup>359</sup>

Статутом Факултета (чл. 114) предвиђено је да учесник конкурса за упис може поднети приговор на регуларност конкурса, регуларност испита, редослед кандидата за упис у прву годину основних студија, мастер студија, специјалистичких и докторских студија, да се приговор подноси комисији за упис у року од 24 сата од објављивања листе на огласној табли факултета. Такође, прописано је да о приговору учесника конкурса комисија одлучује у року од 24 сата од предаје приговора и да учесник конкурса може изјавити жалбу декану у року од 24 сата од саопштавања одлуке комисије по приговору. Декан решава по жалби у року од два дана од њеног пријема.

На конкурс за упис студената на мастер студије другог степена на факултету у саставу Универзитета у Б. пријавила се кандидаткиња А.А. Незадовољна резултатима конкурса, у року прописаном Статутом Факултета, изјавила је приговор комисији за упис на мастер студије. Како комисија није одговорила у року од 24 сата од предаје приговора, кандидаткиња је поднела жалбу декану факултета, због ћутања управе.

О поднешеној жалби, декан факултета одлучио је решењем којим се иста одбија као неоснована. На решење декана, кандидаткиња је благовремено поднела тужбу Управном суду Републике Србије. Решавајући по тужби, Пресудом бр. 12247/11 од 21.06.2012. године Управни суд је утврдио да је тужба основана и да је тужени орган у поступку решавања о жалби повредио одредбеЗУП због чега је поништио одлуку декана факултета и предмет вратио надлежном органу на поновно одлучивање.

Жалба се одбија кад је решење у свему правилно. Правилност решења, у најширем смислу, подразумева: законитост решења у погледу примене формалних (процесних) прописа, законитост у погледу примене материјалних прописа, правилност

---

<sup>359</sup>Чл. 85 ст. 1, 2, 5 и 9 ЗОВО.

код вршења тзв. слободне оцене – целисходност (ако је реч о решењима донесеним по слободној тј. дискреционој оцени).<sup>360</sup>

У поменутој пресуди суд је наиме, утврдио да је тужитељица исправно навела да је тужени орган пропустио да у оспореном решењу наведе против којег акта је та жалба изјављена, односно законитост ког акта је тужени орган испитивао у жалбеном поступку чиме је повредио одредбе члана 230 ст. 1 ЗУП којим је прописано да ће другостепени орган одбити жалбу кад утврди да је поступак који је претходио решењу правилно спроведен и да је решење правилно и на закону засновано, а жалба неоснована. Аргумент туженог органа да је у диспозитиву одлуке наведен број жалбе и датум подношења чиме је иста довољно одређена, сасвим оправдано, не може се прихватити јер се исти подаци односе на жалбу, а не на акт против којег је изјављена те стога решење садржи повреду закона на штету тужиље.

---

<sup>360</sup>З. Р. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, Новинско-издавачка установа Службени лист Савезне Републике Југославије, Београд 1994, 304.

## *Глава шеста*

### **РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА**

#### **1. Издавање дозволе за рад и акредитација**

Ако се крене од општег циља поступка издавања дозволе за рад, а то је заштита јавног интереса који се огледа у обезбеђењу квалитета високог образовања, може се рећи да је стање у Србији 2016. године далеко боље него пре 10 година. Све високошколске установе имају дозволу за рад и акредитацију, а поступак самовредновања и екстерне (вањске) контроле квалитета њиховог рада надопуњују ове поступке са заједничким циљем стварања квалитетног система високог образовања. „Дивље“ високошколске установе које су пре неколико година представљале честу појаву данас су искорењене. Једино што је у вези са овом управном ствари још увек нерешено је већ поменути проблем рада страних високошколских установа на територији Србије без дозволе за рад. Проблем се даље компликује чињеницом да дипломе таквих високошколских установа одлазе и ван територије Србије и тамо бивају признате јер на њима нема никаквих обележја да су стечене ван (легалног) седишта установе.

Колико су управне ствари издавања дозволе за рад, акредитације и признавања диплома међусобно блиске и испреплетане говори и случај новосадског универзитета који је одбио да изврши признавање 30 високошколских диплома стечених на Европском универзитету у Брчком чија је дозвола за рад истекла, а акредитацију немају. Овај случај је очигледан пример како две суседне државе деле проблеме у области високог образовања настале неадекватним управним решавањем и како ти проблеми никада нису усамљени већ повлаче за собом низ далекосежних последица које скоро увек прелазе границе једне државе.

Скоро идентична ситуација је и у Републици Српској. У протеклих 10 година, издато је 22 дозволе за рад високошколским установама, од тога девет универзитетима (два јавна и седам у приватном власништву) и 13 високим школама (од тога две су у

јавном, а остале у приватном власништву). Високошколских установа које немају дозволу за рад нема, тј. нису познате надлежним органима али постоји проблем нелегалних „одељења“ високошколских установа из Србије која раде по принципу „консултативне наставе“.

Када је реч о акредитацији високошколских установа и студијских програма, она се у Србији спроводила у неколико циклуса и „кругова“.<sup>361</sup> У првом кругу спроведено је укупно 65 поступака акредитације високих струковних школа (47 државних и 18 у приватном власништву) са 331 студијским програмом првог и другог нивоа студија. Такође, акредитовано је 16 универзитета (осам у државном и осам у приватном власништву), те 118 факултета са 1205 програма сва три нивоа студија, шест високих школа академских студија (две државне и четири у приватном власништву) са 17 студијских програма. Укупно је решено 205 захтева за акредитацију високошколских установа и 1553 захтева за акредитацију студијских програма.

У другом кругу акредитације решавано је по захтевима за акредитацију високошколских установа и студијских програма чија је прва акредитација истекла по протеклу рока од пет година на колико је, у складу са законом издата. Тако је у 2012. години решен 51 захтев за акредитацију високих струковних школа, односно 210 захтева за акредитацију студијских програма. У 2013. години КАПК је акредитовао 45 високошколских установа и 532 студијска програма, док је у 2014. години издато 66 позитивних одлука о акредитацији високошколских установа, а за четири установе поступак је завршен издавањем акта упозорења. У истој години, КАПК је спровео акредитацију 558 студијских програма, док је за 124 студијска програма упућен акт упозорења.

Подаци Министарства за исти период (2007. -2015.),<sup>362</sup> међутим, значајно одступају од наведених података КАПК. Наиме, према подацима Министарства, у наведеном периоду издато је укупно шест дозвола за рад високошколским установама, од којих су четири дозволе за рад факултета чији оснивач није Република Србија, једна дозвола за рад за високу школу струковних студија и једна дозвола за рад за високу

---

<sup>361</sup>Подаци преузети из извештаја о раду КАПК за период од 2007. до 2015. године, [http://www.kapk.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=22&Itemid=34](http://www.kapk.org/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=34), 28.04.2016, 12:25.

<sup>362</sup>Допис Министарства просвете, науке и технолошког развоја бр. 07-00-00556/2016-01 од 19.05.2016. године.

школу академских студија. Такође, издато је укупно шест дозвола за извођење студијских програма, од којих су четири дозволе за извођење студијских програма за факултете за студијске програме академских студија, једна дозвола за извођење студијских програма за високу школу за студијске програме академских студија и једна дозвола за извођење студијских програма за високу школу струковних студија.

Ако је само шест дозвола за рад издато у наведеном периоду, како је онда само у првом кругу акредитације КАПК решио 205 захтева високошколских установа када је, у складу са чланом 41 став 16 закона, поседовање дозволе за рад предуслов за подношење захтева за акредитацију високошколске установе и студијског програма?

Анализи слабости у раду и њиховом превазилажењу КАПК је приступио изузетно озбиљно. Тако су у документу под називом „Ефикасна служба КАПК“ детаљно приказали резултате SWOT анализе рада овог тела извршене приликом израде Стратегије КАПК за период 2013-2017.<sup>363</sup> Том приликом указали су на већ поменуте проблеме недостатка кадровских и материјалих услова за рад и истакли следеће проблеме у раду:

*а) Проблеми у унутрашњој организацији*

- неравномерна оптерећеност службеника задужених за поједина поља,
- неравномерна оптерећеност службеника у времену,
- проблем континуитета у стицању вештина и компетенција,
- слабости у контроли и координацији обављања послова,
- недовољна координација КАПК са министарством и

*б) Проблеми изазвани непотпуном подршком министарста*

- промене у моделу финансирања рада КАПК које повлаче нестабилност и
- несигурност у функционисању (дилема: буџет или самостални рачун; рачун за уплату, проблем акумулираних средстава, евентуални повраћај средстава високошколским установама),

---

<sup>363</sup> Стратегија КАПК, Ефикасна служба

КАПК, [http://www.kapik.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=58&Itemid=64](http://www.kapik.org/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=64), 05.03.2015., 08:47.



- застоји у исплатама финансијских обавеза КАПК плате службеника, хонорарирецезентима, асистентима, члановима КАПК те накнаде материјалних, путних и осталих трошкова,
- немогућност непосредне контроле финансијских токова од стране КАПК
- информациони систем трезора не дозвољава непосредни увид у извршене исплате као и уплате без посредства министарства
- немогућност ефикасног управљања финансијским токовима од стране КАПК и,
- као последица, ***успоравање предвиђених процедура у систему контроле квалитета високог образовања.***

У последњем извештају о раду, за 2014. годину који је доступан јавности, КАПК се поново осврнуо на проблем недостатка кадра у Министарству који административно помаже у раду Комисије. Тренд смањивања броја службеника распоређених на послове везане за рад КАПК настављен је те је тако почев од 2011. године број истих смањен на два, а у 2013. години на једног службеника, због чега је КАПК био принуђен да од 2012. године, због великог обима посла и припреме за спољашњу проверу квалитета високошколских установа од стране експерата из ENQA организује рад ослањајући се на сопствена материјална средства. У те сврхе, КАПК је путем јавних набавки ангажовао пет сарадника с пуним радним временом, те осим тога путем уговора о делу за обављање привремених послова два асистента за обављање финансијских послова и системске анализе и 12 асистената – сарадника који раде послове на електронској припреми извештаја о акредитацији и спољашњој провери квалитета.

У Извештају КАПК такође, упозорава на проблем (не)сарадње са Министарством када је у питању благовремено расписивање тендера за јавне набавке због чега ангажовани службеници остају без накнаде за рад по два месеца, а накнаде рецензентима, члановима КАПК и административно-техничкој подршки касне. Уз то, КАПК је каснио и са измиривањем финансијских обавеза у делу који се односи на путне трошкове, одржавање интернет странице и друге услуге.

Стање у погледу транспарентности и ефикасности поступка акредитације можда је најбоље приказано у извештају Државне ревизорске институције Транспарентност Србија<sup>364</sup> у којем је наведено следеће:

„Омбудман је утврдио да су Комисија за акредитацију и проверу квалитета и Национални савет за високо образовање начинили пропуст у раду, јер у правичном поступку и примереним роковима нису одлучили о захтеву Факултета сценских и примењених уметности "Академија лепих уметности" за акредитацију те установе. Такође, Национални савет за високо образовање прекршио је законом успостављену обавезу сарадње са Заштитником грађана, јер упркос изричитим законским одредбама није одговорио ни на један захтев Заштитника грађана нити доставио податке, информације и списе којима располаже, а који су од значаја за оцену Заштитника грађана о основаности притужбе која му је поднета и поводом које је покренуо поступак контроле. Омбудман је препоручио да Комисија за акредитацију и проверу квалитета и Национални савет за високо образовање преиспитају поступак акредитације студијских програма Факултета сценских и примењених уметности "Академија лепих уметности", да Комисија за акредитацију и проверу квалитета и Национални савет за високо образовање направе анализу поступака акредитације у току и утврде поступке акредитације у којима су прекорачени законски и разумни рокови. Препоручено је и да Комисија за акредитацију и проверу квалитета и Национални савет за високо образовање без одлагања, планирањем, доношењем и извршавањем низа потребних нормативних и организационих мера, унапреде поступак акредитације за све садашње и будуће подносиоце захтева у погледу: претпоставки за транспарентно, потпуно и тачно утврђивање чињеничног стања на основу кога се доносе правно обавезујуће одлуке, затим у погледу придржавања законских и примерених рокова за спровођење поступка акредитације, а нарочито рокова за одлучивање, у погледу извесности, јасности и доступности свих материјалних и процесних правила за спровођење поступка акредитације, ради спречавања арбитрности у поступку акредитације; поштовања свих процесних и материјалних права учесника у поступку која гарантују правичност

---

<sup>364</sup>Државна ревизорска институција „Транспарентност Србија“ Транспарентност Србија, Државна ревизорска институција, „Појединачне препоруке Заштитника грађана Републике Србије, изабрани примери“, [www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs), 22.06.2016, 19:30.

поступка, а посебно права да се усмено и непосредно изјасне о свим чињеницама и околностима од значаја за доношење одлуке и права на правну сигурност када се одлучује о њиховим на закону заснованим интересима. Препоручено је и да Комисија за акредитацију и проверу квалитета и Национални савет за високо образовање поднесу надлежном органу државне управе иницијативу за измене и допуне законске и подзаконске регулативе, а пре свега Правилника о стандардима и поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма ("Сл. гласник РС", бр. 106/2006), тако да омогући и обезбеди потребан степен сигурности и извесности током поступка акредитације и усаглашеност рокова за поступање органа надлежних за његово спровођење са оправданим интересима подносиоца захтева и сврхом његовог подношења.<sup>365</sup>

Даље се у извештају наводи: „Заштитник је током провера навода подносилаца, поред осталог, утврдио: Комисија за акредитацију и проверу квалитета је поводом захтева за акредитацију Студијског програма Журналистика донела Акт упозорења за отклањање недостатака тек након девет месеци од дана његовог подношења. Комисија је поменути Акт о упозорењу за отклањање недостатака доставила подносиоцу захтева после протеча четири месеца од дана његовог доношења. Поступајући по решењу Националног савета за високо образовање, од 23. јуна 2010. године, и примедбама изнетим у њему, Комисија за акредитацију и проверу квалитета је донела ново решење у законом прописаном и остављеном року, али је наведено решење доставила подносиоцу захтева за акредитацију након протеча три месеца од дана његовог доношења. Комисија за акредитацију и проверу квалитета је поводом захтева за акредитацију Студијског програма Менаџмент у уметности донела Акт упозорења за отклањање недостатака тек после годину дана од дана његовог подношења. С друге стране, Национални савет за високо образовање до данас није одлучио о жалби, изјављеној у остављеном року. Захтев за акредитацију Студијског програма Продукција драмских и аудиовизуелних програма, поднет 29. јуна 2010. године још увек није разматран од стране Комисије за акредитацију и проверу квалитета нити је стављен на листу захтева. Национални савет за високо образовање није разматрао нити одлучивао по поднеску подносиоца захтева, насловљеном као "Жалба због недоношења решења", а

---

<sup>365</sup> *Ibid.*

поводом непоступања Комисије за акредитацију и проверу квалитета. Током поступка акредитације, Комисија за акредитацију и проверу квалитета и Национални савет за високо образовање поступају насупрот праву подносиоца захтева да поступак буде спроведен по унапред утврђеној и прописаној процедури и роковима поступања, на штету начела саслушања странке, односно права подносиоца да непосредно учествује у поступку који се тиче његових на закону заснованих права и интереса, односно да се усмено изјасни о конкретним чињеницама и околностима који му не иду у прилог.<sup>366</sup>

На крају извештаја, утврђено је следеће:

„На основу утврђених чињеница, Заштитник грађана оценио је да Комисија за акредитацију и Национални савет за високо образовање поступак акредитације спроводе недовољно транспарентно, не придржавајући се начела ефикасности у поступању и рокова примерених природи поступка акредитације, без потребне мере сигурности, извесности, објективности, предвидивости и јасности, на штету начела правичности поступка који обавезује сваки орган који одлучује о правима, обавезама и на закону заснованим интересима грађана. Заштитник грађана оценио је и да постојећи правни прописи који уређују поступак акредитације не представљају одговарајући правни оквир за ефикасно, правично и поступање у складу са сврхом поступка и принципом добре управе, супротно и несагласно општем принципу правне сигурности.“<sup>367</sup>

Када је реч о акредитацији у Републици Српској, акредитовано је 12 високошколских установа (два јавна универзитета и 10 приватних високошколских установа), док су остале високошколске установе у процесу акредитације. Акредитација у овом ентитету, као што је већ речено, тренутно није обавезна те тако ни високошколске установе нису журиле са подношењем захтева за акредитацију. Но, према Нацрту новог Закона о високом образовању<sup>368</sup>, акредитација ће бити обавезна за све високошколске установе, а њено издавање, рок важења, поступак обнове и остала питања решена су на веома сличај начин као што је то случај са домаћим Законом и то није учињено случајно. Наиме, предлагач закона тј. Влада Републике Српске

---

<sup>366</sup> *Ibid.*

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> Нацрт Закона о високом образовању усвојен је на 12. редовној седници Народне Скупштине Републике Српске одржаној дана 26.05.2016. године.

поступила је тако у намери да у што већој мери приближи систем високог образовања у Републици Српској ономе у Србији те да стандарди у осигурању квалитета буду уједначени.

Тако је Нацртом новог закона поступак акредитације по први пут у систем високог образовања у Републици Српској уведен као обавезанс циљем међународне препознатљивости и признавања домаћих високошколских квалификација. Иако акредитација према важећем Закону о високом образовању није обавезна, а високошколске установе могу обављати делатност и издавати дипломе уколико имају дозволу за рад (лиценцу) надлежног Министарства, ову чињеницу многе државе не прихватају као довољну гаранцију квалитета високошколске установе и програма већ инсистирају на акредитацији истих као услова за признавање диплома. Такође, Министарство је у неколико наврата на међународним конференцијама о високом образовању упозорено да дипломе стечене у Републици Српској брзо неће више бити признате у европском простору високог образовања, у сврху даљег наставка школовања, односно запошљавања, уколико поступак акредитације високошколских установа и студијских програма на којима су стечене не буде обавезујући, односно не постане правило у високом образовању у Републици Српској.

Прецизиран је однос између дозволе за рад и акредитације те је предвиђено да високошколској установи која не добије акредитацију, дозвола за рад важи још годину дана од дана коначности одлуке о одбијању захтева за акредитацију, без права уписа студената. Министар у року од осам дана доноси решење о одузимању дозволе за рад за високошколску установу која не добије акредитацију.

Нацрт доноси новине и у погледу просторних, кадровских и материјално – техничких услова за рад – исти су значајно поштрени. Ово се нарочито односи на високошколске установе које изводе студијске програме из области здравља и заштите здравља, образовања наставника и права, што је у складу са правом Европске уније о регулисаним професијама и условима за стицање високошколских квалификација у овој области. За универзитет је повећан број студијских програма које реализује са најмање пет колико је према важећем закону на најмање десет различитих академских студијских програма из најмање три области образовања те је додата обавеза да оваква врста високошколске установе мора изводити академске студије сва

три циклуса. Код поступка издавања дозволе за рад високој школи такође су пооштрени услови па је предвиђено да иста изводи (уместо садашњег једног) најмање три студијска програма из једне области образовања.

Унешена је одредба према којој Народна скупштина Републике Српске на предлог Владе Републике Српске доноси одлуку о Мрежи високошколских установа и студијских програма у Републици која садржи податке на основу којих се утврђују потребе за оснивањем нових високошколских установа и студијских програма и пројекције оснивања нових високошколских установа, водећи рачуна о стварним потребама за оснивањем одређеног студијског програма. Према важећем закону, друштвену оправданост цени Влада али није прецизирано на основу којих показатеља и на који начин. Путем наведених одредби у нацрту, предлагач закона решиће проблем хиперпродукције високообразовног кадра који није потребан тржишту рада, а са друге стране поступак издавања дозволе за рад учиниће транспарентним у делу који се тиче утврђивања друштвене оправданости за оснивањем високошколских установа и студијских програма. Мрежа високошколских установа доноси се за период од пет година и објављује се у „Службеном гласнику Републике Српске”.

Када је реч о кадровским условима, према важећем закону високошколска установа испуњава кадровске услове за почетак рада и обављање делатности ако на сваком студијском програму има у радном односу са пуним радним временом најмање једну половину од укупног броја наставника потребних за извођење наставе на свим наставним предметима које изводи, за све године студија.<sup>369</sup> Овај број је новим нацртом закона повећан на две трећине те је прецизирано да се ово односи на све обавезне и изборне наставне предмете. Изузетак је високошколска установа која изводи студијске програме из области права, образовања наставника, здравља и заштите здравља, а која испуњава кадровске услове за почетак рада и обављање делатности ако на сваком студијском програму из наведених области образовања има у радном односу са пуним радним временом најмање три четвртине од укупног броја наставника и сарадника потребних за извођење наставе на свим обавезним и изборним предметима које изводи, за све године студија. Ова је одредба ограничена роком трајања у прелазним и завршним одредбама закона након чега би се и на ове високошколске установе требала

---

<sup>369</sup>Члан 15 став 2 Закона о високом образовању Републике Српске.

примењивати општа одредба о две трећине. Но, обзиром да је стање на јавним високошколским установама такво да исте неће моћи испунити овај услов, отпор ка усвајању ове одредбе је код академске заједнице велики, због чега постоји могућност да ове одредбе неће ни бити у коначној верзији закона.

Пооштрени су услови у погледу квалитета простора и материјално-техничке опремљености високошколских установа које се оснивају. Прецизирана је процедура подношења захтева, потребних доказа о испуњености услова. Уведенесу, поред комисије за оцену испуњености услова за оснивање и почетак рада високошколске установе још две комисије: комисија стручњака и комисија матичара. Њихов задатак је утврђивање друштвене оправданости оснивања, односно обављање припремних радњи на високошколској установи пре оснивања (предлагање студијских програма, броја студената, правила студирања, нацрта статута итд.).

Код признавања страних високошколских диплома, уместо досадашње Комисије за информисање и признавање, предвиђено је оснивање ENIC центра, у складу са принципима Лисабонске конвенције. Прецизиране су одредбе о вредновању стране високошколске квалификације као делу поступка признавања.

У делу који се односи на изборе у звања, укинута је звање вишег асистента. Такође, пооштрени су услови за изборе у звања. Тако у звање асистента може бити изабран само кандидат који, поред предвиђеног просека оцена од најмање 8,00 или 3,5 на првом и на другом циклусу студија, има уписан трећи циклус студија. За доцента може бити изабран кандидат који остварује поменути просек оцена на првом и на другом циклусу студија те има најмање три научна рада из уже научне области за коју се бира, објављена у категорисаним научним часописима или зборницима са рецензијом, од којих је најмање један објављен у иностраним или домаћим научним часописима међународног или водећег републичког значаја, са листе коју на приједлог наставнонаучног вијећа матичне организационе јединице утврђује сенат високошколске установе. Услови у погледу објављивања радова у часописима од међународног значаја предвиђени су и код избора у звање ванредног и редовног професора. Прецизирани су услови за изборе у звања на струковним високошколским установама. Старосна граница за одлазак у пензију остала је иста и износи 68 година али је ограничено њено

трајање (до 30. септембра 2021. године) након чега ће се примењивати прописи из области радних односа.

У области акредитације у Републици Српској, ситуација је слична оној у Србији. Агенција за акредитацију високошколских установа Републике Српске се бори са сличним проблемима као што су проблеми КАПК. Недовољно средстава за финансирање, недовољно особља, покушаји притисака на одлучивање стално су присутни. Такође, прилично „затегнути“ односи са државном Агенцијом за развој високог образовања и осигурање квалитета (ХЕА БиХ) стални су камен „спотицања“ у раду овог органа. Тако се дешава да приликом акредитације високошколске установе, због неусаглашености<sup>370</sup> општих аката Агенције са актима ХЕА БиХ ова последња неће да упише високошколску установу у Регистар акредитованих високошколских установа у БиХ који води. Такав је случај са универзитетом по чијем је захтеву, а на основу мишљења Комисије за акредитацију, Агенција донела решење о акредитацији, а да је притом ХЕА БиХ није донела решење о именовању Комисије за акредитацију нити је доставила препоруку о акредитацији.<sup>371</sup> Обзиром да је овакво поступање дозвољено али само према Правилнику Агенције Републике Српске, ХЕА БиХ је своје неслагање са оваквом праксом и прописом изразила путем одбијања да упише високошколску установу у Регистар. Истовремено, из Агенције Републике Српске непрестано „алармирају“ на пренос надлежности са ове институције на ХЕА БиХ те истичу да се процес акредитације, уместо да се заврши издавањем решења о акредитацији, завршава се уписом у Регистар који води ХЕА БиХ, што она користи као механизам условљавања и онемогућавања Агенције Републике Српске да врши своју надлежност у овој

---

<sup>370</sup> Овај термин треба узети „са резервом“ јер је обавеза усклађивања ентитетског законодавства у области образовања са законодавством БиХ и после 20 година од потписивања „Дејтона“ и даље упитна. Наиме, Република Српска има сва уставна овлашћења да самостално уређује област образовања, а према члану III тачка 3 подтачка а) Устава Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр. 25/09. У том смислу, ова обавеза и не постоји. Но, реалност је да је оснивање и надлежност ХЕА БиХ утврђена Оквирним законом о високом образовању у Босни и Херцеговини те да су на основу његових одредби донешени и прописи о раду овог органа који налажу да обе агенције учествују у поступку акредитације.

<sup>371</sup> Чл. 48 ст.2 Правилника о акредитацији високошколских установа Агенције за акредитацију високошколских установа Републике Српске прописано је да Агенција за развој високог образовања и осигурање квалитета БиХ у законском року или у року договореном посебним споразумом између агенција, доноси препоруку о акредитацији. У случају да то не учини у предвиђеном року, сматра се да је дата препорука без примедби на мишљење Комисије.



области.<sup>372</sup> Тако се овај „хладни рат“ између две агенције, једне са нивоа БиХ и друге са нивоа Републике Српске наставља, нажалост на штету високошколских установа. У конкретном случају, штету трпи универзитет који је прошао поступак акредитације, добио решење о акредитацији али није уписан у државни Регистар због чега самим тиме та чињеница није видљива ван граница БиХ.

## 2. Признавање страних високошколских диплома

Када је реч о признавању страних високошколских исправа у Србији, већ је речено да су до оснивања ЕНИСцентра и његовог почетка рада (октобар 2015. године) за ове управне ствари у оба случаја (професионално и академско признавање) биле надлежне високошколске установе. Тако је, према статистичким подацима Универзитета у Београду, у периоду од 2007. до 2010. године признавање донешено укупно 1225 одлука о признавању, од којих је осам било негативно, што је приказано у наредној табели.

---

<sup>372</sup>Тако је ХЕА БиХ у децембру 2015. године донела интерни акт под називом *Инструкција о начину давања препоруке о акредитацији високошколских установа и студијских програма* чиме је само „долила уље на ватру“ у већ затегнутим односима две Агенције. И док у ХЕА БиХ негирају да је реч о мерама против независности рада Агенције за акредитацију високошколских установа Републике Српске да независно спроводи поступак спољне евалуације и условила је да „игра по њеним правилима“ како би високошколске установе које су успешно окончале поступак акредитације биле уписане у Регистар који ХЕА БиХ води у складу са Оквирним законом о високом образовању у Босни и Херцеговини и Правилником о вођењу државног регистра акредитованих високошколских установа у Босни и Херцеговини, а који је сама донела.

Табела 1: Подаци о поступцима признавања страних високошколских исправа по организационим јединицама и укупно на Универзитету у Београду за период 2007-2010. године.<sup>373</sup>

	2007	2008	2009	2010	УКУПНО
Архитектонски	7	12	16	20	65
Биолошки	5	5	10	7	27
Географски	0	0	2	0	2
Грађевински	5	9	6	2	22
Економски	39	37	53	28	158
Електротехнички	3	10	7	5	25
Машински	2	3	19	5	29
Математички	3	9	4	11	27
Медицински	22	13	32	13	80
Правни	10	21	22	15	68
Пољопривредни	0	5	4	16	25
Православно-богословски	1	11	4	27	43
Рударско-геолошки	2	7	4	5	18
Саобраћајни	1	1	2	1	5
Стоматолошки	0	1	0	0	1
Технички факултет у Бору	1	0	0	0	1
Технолошко-металуршки	5	4	8	6	23
Учитељски	0	2	0	2	4
Факултет безбедности	3	11	5	2	21
Факултет ветеринарске медицине	2	4	6	4	16
Факултет за спец. едук. и рехаб.	0	3	2	2	7
Факултет за физичку хемију	1	1	4	1	7
Факултет организационих наука	14	16	13	13	46
Факултет политичких наука	16	42	48	43	149
Факултет спорта	2	2	9	2	15
Фармацеутски	10	2	7	13	32
Физички	5	6	2	4	17
Филозофски	15	21	25	19	80
Филолошки	34	40	46	60	180
Хемијски	3	3	6	7	19
Шумарски	2	4	2	4	12
Универзитет у Београду	0	0	0	1	1
	<b>213</b>	<b>305</b>	<b>368</b>	<b>339</b>	<b>1225</b>
					8 одбијених

Треба напоменути да се ови подаци односе не само на признавање „целовите“ стране високошколске исправе тј. дипломе о завршеном степену високог образовања већ и на признавање страних исправа о савладаном делу студија (уверење о положеним испитима). У наредној табели је преглед донешених одлука по годинама.

<sup>373</sup> Статистички подаци везани за признавање страних високошколских исправа су преузети са интернет странице Универзитета у Београду, <http://www.bg.ac.rs/sr/studije/str-isprave.php>, 24.04.2016, 12:00.

Табела 2: Укупни подаци о поступку признавања страних високошколских исправа за период 2007-2010. године.

<b>2007</b>	<b>213</b>
<b>2008</b>	<b>305</b>
<b>2009</b>	<b>368</b>
<b>2010</b>	<b>339</b>
<b>УКУПНО</b>	<b>1225</b>

Из података је видљиво да саодлукама о признавању страних високошколских исправа предњачи област машинства и друштвене науке, тј. Машински факултет, Факултет политичких наука и Правни факултет док рецимо, у области стоматолошких наука готово да и није било решавања (један захтев који је поднесен решен је негативно, тј. одбијено је признавање). Мало је управних поступака признавања и у области медицинских наука што није неуобичајено јер су области медицине, здравства и стоматологије регулисане професије, тј. заштићене су посебним прописима (као што је већ напоменуто, у Европској унији за ове професије важи Директива 2005/36 која утврђује посебне услове за стицање звања доктор медицине и доктор стоматологије) тако да су и услови за признавање ових квалификација, без обзира што Србија још увек не примењује прописе ЕУ, строжији него у другим областима.

Конкретно код квалификација из области медицине, питање је на основу чега су високошколске установе извршиле вредновање и признавање стране високошколске квалификације, обзиром да поменута Директива Европске уније још увек није у примени у Србији и да не постоји ни Квалификациони оквир са јасно дефинисаним исходима учења. Могуће је да је у поступку извршена тзв. нострификација, односно да је високошколска установа захтевала подударност страних наставних планова и програма са домаћима, но обзиром да је у питању професија која подразумева рад са људским животима, у овом случају је постављање строжијих услова за признавање оправдано, наравно уколико их прати транспарентан и законит поступак.

У наредној табели приказани су статистички подаци о признавању страних високошколских диплома сортирани према факултетима на којима су поднесени захтеви, у поступцима који су спроведени по Правилнику из 2010. године.

Табела 3: Подаци о признавању страних високошколских исправа у складу са Правилником из 2010. године.

	Позитивно одговорени извештаји	Негативно одговорени извештаји	Одговорени извештаји - укупно	Извештаји на које се чека одговор	Укупно
Архитектонски	7	1	8	2	10
Биолошки	12	0	12	1	13
Географски	6	0	6	0	6
Грађевински	2	0	2	0	2
Економски	17	18	35	2	37
Електротехнички	1	0	1	10	11
Машински	25	1	26	0	26
Математички	15	4	23	7	30
Медицински	6	0	6	3	9
Правни	19	0	19	1	20
Пољопривредни	1	1	2	2	4
Православно-богословски	7	0	7	1	8
Рударско-геолошки	2	0	2	0	2
Саобраћајни	0	0	0	0	0
Стоматолошки	0	1	1	0	1
Технички факултет у Бору	0	0	0	0	0
Технолошко-металуршки	3	1	4	1	5
Учитељски	0	0	0	1	1
Факултет безбедности	0	0	0	0	0
Факултет ветеринарске медицине	0	0	0	0	0
Факултет за спец. едук. и рехаб.	2	0	2	0	2
Факултет за физичку хемију	0	1	1	0	1
Факултет организационих наука	9	3	12	3	15
Факултет политичких наука	22	2	24	7	31
Факултет спорта	1	0	1	0	1
Фармацеутски	14	1	15	0	15
Физички	5	0	5	0	5
Филозофски	5	0	5	2	7
Филолошки	9	0	9	2	11
Хемијски	11	0	11	0	11
Шумарски	1	0	1	0	1
<b>УКУПНО</b>	<b>202</b>	<b>34</b>	<b>236</b>	<b>45</b>	<b>281</b>

Оно што се међутим, не види из статистичких података али се у медијима и у јавности често помиње јесте постојање различитих критеријума који се примењују у поступцима академског признавања. О томе је већ било речи, а овде ћемо само напоменути да је последњих 10 година редовна појава да једно исто лице при признавању своје стране високошколске дипломе на једном факултету добије, као услов за признавањеразлику од 5 испита коју је дужан положити, док на другом факултету добије дупло већи број испита. Истовремено, критеријуми су потпуно недоступни јавности, а дискрециона овлашћења надлежних органа више сличе слободној процени.

У другом сегменту који се тиче дужине трајања поступака, стање није ни близу прихватљивом. Како је већ напоменуто, ЗОВО све до 2014. године није одређивао рок у коме се поступак признавања стране дипломе има окончати. Стога се примењивао рок из ЗУП, који предвиђа доношење решења у року од два месеца. Трајање поступка није било дефинисано ни универзитетским правилницима, већ су само прописани рокови за поједине радње. Стога се у пракси се често догађало да се и ти прописани рокови за поједине радње пропуштају, при чему подносилац захтева није имао могућност, нити инстанцу којој може да уложи жалбу због дужине трајања поступка и кашњења у доношењу решења по захтеву.

Према подацима са интернет странице Универзитета у Београду, просечно трајање поступка признавања је 50 дана, но просек је добијен на основу података који се међусобно драстично разликују те тако на неким факултетима овај поступак траје од 3 до 5 дана док другима траје и до 102 дана (Математички факултет) или три и по месеца:

Табела 4: Просечно трајање поступка признавања по факултетима Универзитета у Београду према Правилнику из 2010. године.

Назив организационе јединице	Просечно трајање поступка
Биолошки факултет	40 дана
Географски факултет	29 дана
Грађевински факултет	81 дана
Економски факултет	42 дана
Електротехнички факултет	56 дана
Математички факултет	102 дана
Машински факултет	52 дана
Медицински факултет	27 дана
Пољопривредни факултет	138 дана
Правни факултет	59 дана
Православно-богословски факултет	11 дана
Рударско-геолошки факултет	26 дана
Стоматолошки факултет	73 дана
Технолошко-металуршки факултет	6 дана
Учитељски факултет	65 дана
Факултет физичког васпитања и спорта	37 дана
Факултет за физичку хемију	3 дана
Фармацеутски факултет	5 дана
Физички факултет	18 дана
Филозофски факултет	98 дана
Филолошки факултет	61 дана

Факултет организационих наука	75 дана
Факултет политичких наука	28 дана
Хемијски факултет	49 дана
Шумарски факултет	25 дана
<b>Сви факултети</b>	<b>50 дана</b>

Лисабонска конвенција сматра прихватљивим све рокове испод четири месеца али свако неоправдано одуговлачење са доношењем одлуке може угрозити права и интересе странака у погледу уписа академске године, редовног похађања наставе, транспарентности у погледу припадајућих права и обавеза и слично. Такође, поставља се питање, уколико су рокови прописани Лисабонском конвенцијом испоштовани у свим случајевима које је студија обухватила, зашто се у медијима непрестано пише о томе и истичу појединачни случајеви драстичних прекорачења рокова? Наиме, према ономе што пишу медији, рокови приказани у јавно доступним статистичким подацима на званичној интернет страници Универзитета у Београду, не одговарају стварном стању ствари, а на „нострификацију“ се чека и по неколико година. Тако је, према писању домаћег медија „В92“, Илија Калајдић који је медицински факултет завршио у Београду, а потом специјализацију из офталмологије у Москви на признавање дипломе о специјализацији чекао три године. Истина, у овом случају је реч о дипломи специјализације, а не дипломи стеченој на неком од три циклуса високог образовања али је суштина иста – дужина трајања поступка је неприхватљиво предуга. Ту је и случај Драгана Златковића, члана организације српских студената у иностранству који је основне студије информатике завршио у Србији, а после тога отпочео студије грађевине и архитектуре у Италији и Шпанији где је и магистрирао но признавање страних диплома није успео обавити. Потом и случај Јоване Ружичић, која је у Сједињеним Америчким Државама завршила два факултета, али у Србији ради са дипломом средње школе...такође, Лазар Крстић који је дипломирао на Јејлу, Љубинка Николић, магистар географије са Хантер колеџа у Њујорку, САД, Ивана Ђорђевић са дипломама стеченим на Сорбони и други.

У Републици Српској законска дужина трајања поступка професионалног признавања износила је до 2010. године 60 дана, односно два месеца од дана подношења уредног захтева за признавање. То је, у ствари било у складу са општим роком за решавање прописаним ЗУП. Међутим, до пробијања рока долазило је веома

често у првим годинама решавања ове управне ствари по новим правилима (по Лисабонској конвенцији). У периоду од 2007. до 2010. године просечно време потребно за решавање било је дуже од два месеца због огромног броја захтева за признавање најчешће диплома стечених у Републици Србији. У то време, седнице Комисије су се одржавале чак три пута месечно и ни то није било довољно да се припреме и реше сви захтеви приспели за решавање (на једној седници решавано је и до 80 захтева!!!). Након усвајања ЗОВО 2010. године који је чланом 128 став 1 алинеја 2 прописао да се поступак признавања не спроводи за дипломе стечене у Републици Србији на акредитованим високошколским установама, а у складу са Споразумом о узајамном признавању докумената и регулисању статусних питања ученика и студената, број захтева које Комисија заприми месечно знатно је опао те се и рок за решавање вратио у границе прописане законом. Од 2010. године просечно трајање поступка је до месец дана од дана пријема уредног захтева странке.

Нацртом новог Закона о високом образовању Републике Српске прописано је и оснивање ENIC/NARIC центра Републике Српске, као унутрашње организационе јединице Министарства, а по узору на домаћи ENIC/NARIC центар. Оснивање овог центра у складу је са одредбама Лисабонске конвенције која дозвољава постојање више од једног центра у истој држави чиме оснивање овог центра није у колизији са постојањем Центра за информисање и признавање докумената из области високог образовања БиХ (ENIC центар БиХ) него се само њихови гласови приликом заступања државе у ENIC/NARIC мрежи узимају као један глас.

Трећи (и најосетљивији) сегмент признавања јесте цена тј. висина трошкова за признавање. Према подацима из средстава јавног информисања, цене признавања страних високошколских диплома су се, у периоду од 2006. до 2016. године на јавним високошколским установама кретале од 500 до 1000 ЕУР,<sup>374</sup> док су на приватним достигале невероватних 2.500,00 ЕУР. Ово су биле таксе како за професионално тако и за академско признавање. По оснивање ENIC/NARIC центра, успостављена је јединствена такса у износу од 3.500 РСД за професионално признавање.<sup>375</sup>

---

<sup>374</sup>Тако је Универзитет Сингидунум наплаћивао таксу од 1000 ЕУР за професионално признавање страних високошколских диплома.

<sup>375</sup>Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, ENIC/NARIC центар, <http://www.mprn.gov.rs/enicnaric-srbija/>, 06.05.2016., 9:49.

Када је реч о академском признавању, цену поступака признавања стране диплома прописује свака високошколска установа својим интерним документима. Неки од универзитетасу те податке учинили јавно доступним на својим сајтовима,<sup>376</sup> док остали информацију достављају по упиту. Трошкови поступака признавања на државним универзитетима су релативно усклађени и износе између 10.000 РСД и 20.000 РСД за признавање ради наставка образовања,<sup>377</sup> односно од 24.000 РСД, колико стаје такса за признавање дипломе основних студија за држављане Републике Србије, до 111.000 РСД, колико се наплаћује поступак признавања докторске дипломе за стране држављане ради запошљавања.<sup>378</sup>

Цена професионалног признавања страних високошколских диплома у Републици Српској износи 300,00 БАМ (150 ЕУР), док цене академског признавања варирају од установе до установе. На неким установама цена је дефинисана као укупан износ за признавање стране високошколске исправе, а висина зависи од нивоа студија, док је на другима утврђена цена по испиту/модулу који се признаје. Тако висина варира од 2,5 ЕУР по испиту до 200 ЕУР по дипломи.

### **3. Оглашавање дипломе и додатка дипломи ништавим**

На упит о броју диплома и додатака дипломи које су оглашене ништавим у периоду од 2007. до 2015. године, Министарство се у већ поменутом допису изјаснило да не води посебну евиденцију о броју оглашених диплома, односно додатака дипломи ништавим. У том смислу, није могуће утврдити да ли је Министарство уопште водило поступке оглашавања дипломе и додатка дипломи ништавим и ако јесте, колико је поступака спроведено.

У истом периоду, према подацима руководиоца Ресора за високо образовање Министарства просвете и културе Републике Српске није спровело ниједан поступак

---

<sup>376</sup>Универзитет у Београду, доказ о плаћеним трошковима поступка, <http://www.bg.ac.rs/sr/studije/str-isprave.php>, 06.05.2016.,09:45.

<sup>377</sup>Тако на пример на Универзитету у Београду накнада износи 10.000 РСД на наставак образовања.

<sup>378</sup> М. Бабин, *et al.*, *Ibid.*, 45.



оглашавања дипломе ништавим. Исти је случај и са Универзитетом у Бањој Луци - нико није пријавио постојање плагијата који би био разлог за покретање управног поступка утврђивања чињеничног стања и оглашавања дипломе ништавом у случају да се утврди да је реч о плагијату.<sup>379</sup>

#### 4. Ставови студената

У циљу испитивања задовољства чланова академске заједнице када је у питању квалитет наставе (просторни, материјално-технички, кадровски услови и реализација студијских програма) који би требало да проиђу као непосредан резултат издатих дозвола за рад, акредитација и извршених избора у звање наставника, обављена је анкета са студентима Универзитета у Бањој Луци, на студијским програмима Педагогија, Учитељски студиј, Социјални рад, Хемијска технологија, Биолошко прехранбени студијски програм, Економија, Медицина, Физичко васпитање и култура (Општи наставнички одсек) и Физичко васпитање (Одсек спорта). Обзиром да су исти стандарди које је високошколска установа дужна испунити у поступцима издавања дозвола за рад и акредитације, те да су критеријуми за избор наставника у у звање веома слични из разлога практичности је, као референтни узорак узета група од 137 студената са Универзитета у Бањој Луци те су испитани њихови ставови о питањима која се тичу услова студирања, а који су непосредно резултат, како је већ речено, решавања у управним стварима издавања дозволе за рад (лиценцирања), акредитације и избора у звање наставника.

У табели која следи приказана је структура узорка с обзиром на студијски програм који похађају студенти:

---

<sup>379</sup> Према изјавама запослених у ректорату Универзитета у Бањој Луци за дневни лист „Блиц“ 23.05.2016. године.

Табела бр. 5: Структура узорка с обзиром на студијски програм.

Студијски програм	Фреквенција	%
Педагогија	17	12.4
Учитељски студиј	18	13.1
Социјални рад	17	12.4
Хемијска технологија	9	6.6
Биолошко прехранбени	12	8.8
Економија	23	16.8
Медицина	24	17.5
Физичко васпитање и култура(Општи наставнички одсек)	10	7.3
Физичко васпитање (Одсек спорта)	7	5.1
<b>УКУПНО</b>	<b>137</b>	<b>100.0</b>

У наредној табели приказана је структура узорка студената с обзиром на успех у току студија. Уочава се да највећи број испитаника представља студенте са „осредњим“ просеком, тј. са просечном оценом од 7,50 до 8,00 у току студија.

Табела бр. 6: Структура узорка с обзиром на успех током студија.

Успех током студија	Фреквенција	%
6.00	4	2.9
6.50	4	2.9
7.00	20	14.6
7.50	32	23.4
8.00	31	22.6
8.50	17	12.4
9.00	16	11.7
9.50	2	1.5
Није наведен одговор	11	8.0
<b>Укупно</b>	<b>137</b>	<b>100.0</b>

Следе подаци о структури узорка с обзиром на годину студија и на пол испитаника. Увидом у Табелу 7. може се приметити да преко 50% наших испитаника

похађа трећу годину студија, што је веома важно, јер се ради о студентима који имају већ стечена искуства о оним аспектима који су предмет испитивања.

Табела бр. 7. Структура узорка с обзиром на годину студија.

Година студија	Фреквенција	%
1	21	15.3
2	38	27.7
3	76	55.5
Није наведен одговор	2	1.5
<b>Укупно</b>	<b>137</b>	<b>100.0</b>

Када је полна структура узорка у питању, доминирају испитаници женског пола са преко 70% учешћа у узорку. Овакав однос је очекиван с обзиром на структуру студијских програма јер се ради о занимањима за које се оспособљавају претежно припаднице женског пола.

Табеле бр. 8. Структура узорка с обзиром на пол испитаника.

Пол	Фреквенција	%
Мушко	31	22.6
Женско	101	73.7
Није наведен одговор	5	3.6
<b>Укупно</b>	<b>137</b>	<b>100.0</b>

У табели бр. 9. приказане су дистрибуције процена студената на скали ставова о просторним и материјално-техничким условима на факултету на којем студирају.

Табела бр. 9: Ставови студената о просторним и материјално-техничким условима.

Редни број	ТВРДЊЕ		Никако се не	Не слажем се	Неодлучан сам	Слажем се	У потпуности се	Укупно
			слажем				слажем	
1.	Факултет је опремљен адекватним грејањем зими.	φ	7	8	0	6	2	<b>33</b>
		%	5.3	3.5	5.0	4.6	1.6	<b>00</b>
2.	Факултет је опремљен адекватним рачунско-информационим центром који студенти могу користити у свакодневном раду.	φ	11	1	2	4	5	<b>33</b>
		%	8.3	5.8	6.5	3.1	6.3	<b>00</b>
3.	Факултет има добру и брзу интернет конекцију.	φ	20	5	4	0	4	<b>33</b>
		%	15.0	6.3	8.0	0.1	0.5	<b>00</b>
4.	Факултет је опремљен адекватним простором за учење (читаоница).	φ	10	3	3	2	4	<b>32</b>
		%	7.6	9.8	9.8	7.0	5.8	<b>00</b>
5.	Факултетска библиотека садржи савремену научну и стручну литературу	φ	5	3	8	1	6	<b>33</b>
			3.8	9.8	1.1	5.9	9.5	<b>00</b>
6.	Упознавање са новим појмовима и идејама олакшано је кроз употребу наставних средстава и помагала.	φ	6	5	6	9	7	<b>33</b>
		%	4.5	1.3	7.1	4.4	2.8	<b>00</b>
7.	Студентима је обезбеђен простор за одмор и разоноду.	φ	9	6	9	2	7	<b>33</b>
		%	4.3	7.1	4.3	1.6	2.8	<b>00</b>
8.	Опрема за Power Point презентације постоји у већини учиниоца.	φ	8	8	3	9	5	<b>33</b>
		%	6.0	3.5	7.3	6.8	6.3	<b>00</b>
9.	Уџбеници који се користе у настави нису прилагођени стицању компетенција које су предвиђене студијским програмом.	φ	4	4	3	3	9	<b>33</b>
		%	3.0	5.6	7.4	7.3	6.8	<b>00</b>
10.	У настави се не користе материјално-техничка средства на начин који је сврсисходан.	φ	0	1	5	6	1	<b>33</b>
		%	7.5	0.8	6.3	7.1	8.3	<b>00</b>

Анализирајући податке из табеле који се односе на тврдње о испуњености просторних и материјално-техничких услова на високошколској установи, уочавамо да

студенти на већину тврдњи изражавају позитиван став. Тако, на пример, позитивно усмерене процене налазимо на ставкама 1, 2, 4, 5, 6 и 8. У наведених шест тврдњи збир процената који се односе на позитивно вредновање (*слажем се и у потпуности се слажем*) прелази 50%. Ипак, код неколико тврдњи уочава се, не у потпуности негативан став, већ подједнак проценат испитаника који исказују позитивне ставове и негативне ставове. Такав случај имамо код тврдње број 3 којом се испитује став о доступности интернета и тврдње број 7 која се односи на простор намењен за одмор студената. Занимљиво је да највећи проценат неодлучних студената налазимо код тврдњи којима се мери став о примени наставних средстава и помагала (тврдње 5, 6, 9 и 10).

Испитани ставови студената указују да су факултети обезбедили адекватне материјално-техничке услове за рад. Ипак, анализом процена студента долази се до закључка да је на факултетима неопходно наставу унапредити савременим информационим технологијама (нпр. интернет, компјутери, видео бим и сл.).

Из наведених резултата истраживања произилази да су у поступцима издавања дозволе за рад по захтеву конкретне високошколске установе тј. њеног лиценцирања и акредитације у доброј мери примењени важећи прописи у делу који се односи на стандарде и смернице у осигурању квалитета материјално техничких и просторних услова за рад.

У следећој табели приказане су процене студената на скали ставова о нивоу компетентности универзитетских наставника за припрему, реализацију и вредновање наставног процеса.

Табела бр.10: Ставови студената о компетенцијама наставника.

Редни број	ТВРДЊЕ		Никако се не слажем	Не слажем се	Неодлучан сам	Слажем се	У потпуности се слажем	Укупно
1.	Наставник је стрпљив у раду са студентима када су у питању додатна појашњења.	Φ	4	27	49	49	6	<b>135</b>
		%	3.0	20.0	36.3	36.3	4.4	<b>100</b>
2.	Наставник одржава консултације ради олакшавања савладавања градива студентима који имају потешкоће у учењу.	Φ	5	18	24	70	17	<b>134</b>
		%	3.7	13.4	17.9	52.2	12.7	<b>100</b>
3.	Наставник уважава мишљење студената о начину и правилима за вредновање постигнућа на испиту.	Φ	13	41	50	23	7	<b>134</b>
		%	9.7	30.6	37.3	17.2	5.2	<b>100</b>
4.	Питања која поставља наставник су разноврсна према врсти и обиму, а њима је захваћена већина студената.	Φ	1	11	55	58	10	<b>135</b>
		%	7	8.1	40.7	43.0	7.4	<b>100</b>
5.	Наставник је правичан приликом вредновања рада студената.	Φ	8	32	34	53	7	<b>134</b>
		%	6.0	23.9	25.4	39.6	5.2	<b>100</b>
6.	Према студентима наставници се опходе уљудно и са поштовањем.	Φ	3	6	15	74	38	<b>136</b>
		%	2.2	4.4	11.0	54.4	27.9	<b>100</b>
7.	Наставник свој начин предавања успешно прилагођава свим студентима.	Φ	7	31	45	48	4	<b>135</b>
		%	5.2	23.0	33.3	35.6	3.0	<b>100</b>
8.	У настави се студентима намеће искључиво мишљење и разумијевање наставних садржаја наставника.	Φ	8	33	50	38	6	<b>135</b>
		%	5.9	24.4	37.0	28.1	4.4	<b>100</b>
9.	Наставници показују висок ниво знања и вештина у примени савремених наставних метода	Φ	7	27	48	41	10	<b>133</b>
		%	5.3	20.3	36.1	30.8	7.5	<b>100</b>

Поред класичних наставничких компетенција, ставкама су обухваћене и вештине комуникације наставника у раду са студентима. Како показује ово истраживање, управо је ова компетенцијарангирана као прва и највише вреднована. Око 80% студената је код тврдње број 6 („Према студентима наставници се опходе уљудно и са поштовањем“) заокружило „слажем се“ и „у потпуности се слажем“. Овакви су резултати веома значајни у смислу стварања предуслова за квалитет наставе што и јесте крајњи циљ поступака издавања дозволе за рад и акредитације. Позитивно усмерен став уочава се и

код тврдње број 2 која се односи на квалитет консултација које наставник одржава; овде се око 65% испитаних студената слаже са тврдњом да консултације олакшавају савладавање наставног градива. Нешто ниже „оцене“ наставници су добили на ставкама које се односе на вредновање постигнућа студената у настави (тврдње број 3 и 5), те на последњој тврдњи број 9 која се односи на методичке компетенције у смислу примене савремених наставних метода.

Сви испитани аспекти компетенција наставника директно произилазе из поступака избора у звања наставника у којима се ове компетенције потврђују или не потврђују. Оне се такође, оцењују у поступцима самовредновања које високошколска установа обавља и који представља предуслов за подношење захтева за акредитацију.

У Табели број 11 наводи се и трећи аспект овог емиријског дела истраживања ставова студената, а који се односи на процене о реализацији студијских програма.

Табела бр.11: Ставови студената о реализацији студијских програма.

Редни број	ТВРДЊЕ		Никако се не слажем	Не слажем се	Неолучан сам	Слажем се	У потпуности се слажем	Укупно
			ф	ф	ф	ф	ф	ф
1.	Настава се одржава на начин да су прецизно одређене обавезе наставника и студената.	ф	5	13	7	9	23	<b>37</b>
		%	3.6	9.5	9.7	0.4	16.8	<b>00</b>
2.	Приликом почетка академске године наставници пружају студентима информације о садржајима који ће се учити.	ф	1	9	4	6	47	<b>37</b>
		%	7	6.6	0.2	8.2	34.3	<b>00</b>
3.	Технички послови организације предавања као што су припрема презентација, бележење присутности на настави, подела у групе и сл. обављају се брзо и ефикасно.	ф	4	11	7	0	14	<b>36</b>
		%	2.9	8.1	9.9	8.8	10.3	<b>00</b>
4.	Приликом оцењивања наставници се не придржавају најављених критеријума оцењивања.	ф	15	43	0	8		<b>35</b>
		%	11.1	31.9	9.6	0.7	6.7	<b>00</b>
5.	Критеријуми и правила оцењивања су транспарентни и доступни студентима.	ф	9	27	9	4	16	<b>35</b>
		%	6.7	20.0	8.9	2.6	11.9	<b>00</b>
6.	Студентима се не намеће целокупна литература већ имају слободу избора литературе за учење.	ф	9	42	0	6	8	<b>35</b>
		%	1.5	31.1	2.2	9.3	5.9	<b>00</b>

Анализа дистрибуције процена студената на тврдњама које се односе на реализацију студијских програма указује на изразито задовољство техничко-организационим аспектима реализације наставе на студијским програмима. Тако, на пример, близу 70% студената се слаже са тврдњом да су у реализацији наставе прецизно дефинисане обавезе студената и наставника (ставка 1), са тврдњом да се студентима пружају информације о садржајима који ће се учити током семестра (ставка 2), те са тврдњом да се технички послови у настави обављају брзо и ефикасно (ставка 3). С друге стране, студенти су у најмањој мери задовољни транспарентношћу критеријума и правила оцењивања (ставка 8, испод 50% позитивног вредновања).

Сви истраживачки налази приказани и анализирани у овом поглављу имплицирају да су, према мишљењу студената, важећи прописи и стандарди у погледу материјално-техничких, просторних и кадровских услова примењени у пракси. Другим речима, по њиховом мишљењу, стање наведених стандарда у великом проценту одговара оном које је утврђено у поступцима издавања дозволе за рад, акредитације и избора у звање наставника на Универзитету у Бањој Луци.



## Глава седма

### ЗАКЉУЧАК

Ефикасна управа је ефективна и ефикасна у обављању својих јавних послова, способна да се прилагоди променама у спољним условима рада, способна да одговори захтевима и потребама грађана и она која гарантује транспарентност својих активности.<sup>380</sup> Ако је транспарентност, дефинисана на овакав начин један од услова модерне, савремене јавне управе, онда је јавна управа у Србији, укључујући и вршиоце управних овлашћења какве су високошколске установе, далеко од модерне и савремене. Већ на првом услову транспарентности, који се односи на доступност и јасноћу информација, стање је далеко од жељеног.<sup>381</sup>

Један од примера недовољне транспарентности су и правилници из области акредитације који су објављени на интернет страници КАПК, а који уместо рока у којем се имају обавити поједине процесне радње садрже празнину и то не само „правну“ већ и техничку, у виду празнине у тексту тј. „линије“ на којој је требао бити наведен рок. На нетранспарентност у раду овог тела указао је и Заштитник грађана у својој Препоруци бр. 5-7-1445/14 од 01.04.2015. године.<sup>382</sup>

Да постојећи прописи из области решавања у управним стварима у високом образовању захтевају хитне измене и допуне закључак је који није новост. Штавише, овај се закључак намеће још од 2007. године – само годину дана од примене првог ЗОВО. Разлог за то, како је већ речено, лежи у неискуству предлагача закона и законодавца и новинама које је у систем високог образовања унела болоњска реформа.

---

<sup>380</sup> А. Мирућ, „Efficiency of Public Administration – Selected Problems“, *Slovenian law review*, Vol. VII, No. 1-2, Pravna fakulteta v Ljubljani, Љубљана 2010, 119.

<sup>381</sup> Тако на пример, на захтев аутора овог истраживања КАПК није одговорио на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, упућен емаилом на званичну адресу akreditacija@mpn.gov.rs дана 27.04.2016. године нити је реаговао по ургенцији упућеној 17.05.2016. године.

<sup>382</sup> У овој Препоруци Заштитник грађана утврђује да је КАПК начинио пропуст у раду јер је одбио да подносиоцу притужбе – Савету за мониторинг, људска права и борбу против корупције – Транспарентност достави тражену информацију од јавног значаја – записнике са свих седница од 2010. године до дана удовољавања захтеву као и зато што је пропустио да поступи по решењу и закључцима које је донео Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности због недостављања информације од јавног значаја.

Са друге стране, несавршеност и честе промене иначе су карактеристика управноправних прописа. Стога сама чињеница да је закон мењан и допуњаван неколико пута није ништа неуобичајено. Последње измене извршене су 2014. године у циљу веће транспарентности и ефикасности управних поступака акредитације, издавања дозволе за рад и признавања страних високошколских диплома.<sup>383</sup>

Потешкоће у решавању управних ствари акредитације и издавања дозволе за рад видљиве су и из докумената које је КАПК јавно објавио на својој интернет страници „Стратегија рада КАПК 2013-2017“ те „Ефикасност рада КАПК“. Очигледно је да ово тело у свом раду наилази на бројне финансијске и материјално-техничке проблеме те на, према њиховом мишљењу, недостатак подршке ресорног министарства што наравноутиче на свакодневно обављање њихове делатности квалитет рада и ефикасност поступака које проводе. Иако није популарно не треба затварати очи пред чињеницом да је један од (легитимних) интереса за рад рецензента и чланова КАПК ипак материјални, тј. накнада за рад што је оправдано јер је реч о изузетно озбиљном послу који треба бити адекватно награђен. Уколико КАПК касни са исплатама накнада, очекивано је да ће мотивација за рад у њеним поткомисијама опасти, те ће тиме бити теже пронаћи и ангажовати стручњаке, а самим тим ће и решавање поднешених захтева каснити. Исти је случај са обезбеђивањем других услова за рад, те са транспарентношћу рада КАПК која се у значајној мери огледа кроз доступност информација и њихову ажурираност на интернет страници овог тела. Кашњење или неплаћање одржавања интернет странице на крају крајева, одразиће се негативно транспарентношћу овог тела.

О негативним последицама недовољног броја запослених и непостојању сталних и редовних средстава за њихове плате и накнаде не треба пуно говорити – то је први и основни предуслов за ефикасно вођење управних поступака. Службеници

---

<sup>383</sup> Тако је и министар Срђан Вербић, у свом интервјуу за дневни лист „Блиц“ непосредно пре усвајања последњих измена ЗОВО изјавио да је високо образовање најквалитетнији део образовног система Србије, али да тај систем треба унапредити, те су неопходне и измене и допуне ЗОВО, да се ЗОВО не мења само због усклађивања с прописима Европске уније, већ због свега што нас свакодневно тера на промене и побољшање система. Неки од разлога за измене закона, према његовим речима, су проблеми у поступку добијања дозволе за рад и акредитације, примедбе Агенције за борбу против корупције због непостојања рокова за издавање дозвола, именовања, обезбеђивање јавности рада, признавање страних високошколских исправа. На крају, истакао је да су главне промене транспарентност рада високошколских институција, успостављање регистара докторских дисертација и наставника и признавање страних високошколских диплома.

преоптерећени послом и притом у сталној неизвесности за сопствену егзистенцију представљају потенцијални проблем, не само за ефикасност рада КАПК већ и за његову независност и непристрасност.

У време израде Стратегије (2012. године). КАПК је превазилажење поменутих проблема у унутрашњој организацији видео у следећим мерама: повећање флексибилности у подели рада службеника, ригорозније спровођење мера контроле рада и координације дугорочније заснивање радног односа са службеницима и дугорочни развој стручних компетенција службеника. Превазилажење проблема изазваних непотпуном подршком Министарства, КАПК је планирао кроз успостављање финансијске независности у складу са ЗОВО, тј. задржавање рачуна за приливе и одливе под контролом руководећих органа Комисије, покретање иницијативе код Министарства за доделу финансијског референта са пуним радним временом на раду у КАПК који би имао увид у финансијске токове средстава КАПК чиме би се обезбедило успостављање сталне и непосредне контроле над средствима и сходно томе ефикасно управљање финансијским средствима, покретање иницијативе код Националног савета око дефинисања нивоа тарифа за акредитацију, те формирање система перманентне и непосредне контроле финансијских активности КАПК од стране јавности и посебно Националног савета и ресорног Министарства.

Но, већ у Извештају о раду за 2014. годину видљиво је да већина наведених мера није остварена те да су потешкоће у раду наставиле пратити рад овог тела. Имајући у виду све наведене проблеме, право је чудо како је ово тело успело спровести поступке акредитације за толики број високошколских установа и студијских програма.

У циљу веће ефикасности и транспарентности поступака акредитације потребно је спровести низ мера које се односе на отклањање техничких погрешки и недостатака у општим актима, упутствима за странке и другим актима које је надлежни орган донео у сврху спровођења поступака акредитације. Потребно је прописати рокове за извршење појединих процесних радњи у поступку акредитације (рок за формирање поткомисије, одређивање рецензента и завршетак посете високошколској установи). Такође, подаци о акредитацији требају бити транспарентнији: како је то добро приметио Заштитник грађана Републике Србије, потребно је да КАПК и Национални савет „планирањем, доношењем и извршавањем низа потребних нормативних и организационих мера,

унапреде поступак акредитације за све садашње и будуће подносиоце захтева у погледу: претпоставки за транспарентно, потпуно и тачно утврђивање чињеничног стања на основу кога се доносе правно обавезујуће одлуке, затим у погледу придржавања законских и примерених рокова за спровођење поступка акредитације, а нарочито рокова за одлучивање, у погледу извесности, јасности и доступности свих материјалних и процесних правила за спровођење поступка акредитације, ради спречавања арбитрерности у поступку акредитације; поштовања свих процесних и материјалних права учесника у поступку која гарантују правичност поступка, а посебно права да се усмено и непосредно изјасне о свим чињеницама и околностима од значаја за доношење одлуке и права на правну сигурност када се одлучује о њиховим на закону заснованим интересима.<sup>384</sup>

Када је реч о признавању страних високошколских исправа у сврху запошљавања (професионално признавање), може се рећи да је, крајем периода који покрива ово истраживање (2006. -2015.) дошло до значајних промена на боље. Оснивање и почетком рада ENIC центра Србије решен је проблем диференцијације овог поступка у односу на академско признавање које и даље врше високошколске установе. Министарство је такође, кроз различите пројекте Европске уније, обезбедило да приликом оснивања овог центра неколико службеника похађа обуку везану за признавање и рад ENIC центра у Републици Хрватској. Такође, спроведена је и обука наставника са универзитета који ће вршити вредновање у поступку признавања, а предложила их је Конференција универзитета Србије. Наведене мере требало би да обезбеде ефикаснији и транспарентнији поступак, а и трошкови признавања су са неколико хиљада еура (колико су достизали на појединим факултетима) снижени на износ републичке таксе од 3.500.00 РСД.

Даље, као што је већ речено, од 01. јануара 2016. године на Универзитету у Београду ступио је на снагу нови Правилник о вредновању страних студијских програма и признавању високошколских исправа ради наставка образовања који (у легислативном делу) умногоме отклања досадашње неправилности, недоречености и пропусте у прописима. Правилник је донешен у складу са Законом о изменама и допунама Закона о високом образовању те у складу са Лисабонском конвенцијом и

---

<sup>384</sup>Вид. фн. 361.

изузев неколико пропуста или прецизније речено, не баш најбољих решења у појединим одредбама које су наведене у делу овог истраживања који се бави анализом прописа - генерално, овај Правилник представља велики корак унапред ка ефикаснијем, транспарентнијем и поштенијем (енгл. *fair*) признавању што и јесте основни принцип Лисабонске конвенције. Да ли ће он остварити свој основни циљ и сврху – побољшати мобилност на Универзитету у Београду и повећати степен његове интернационализације, остаје да се види. Уколико се то не деси, овај ће Правилник остати само добар правни основ за решавање у овој управној ствари али општа сврха његовог доношења неће бити постигнута.

У области оглашавања дипломе и додатка дипломи ништавим тешко је дати било какав закључак осим генералне примедбе да таквих поступака – нема. Без намере да инсинуирамо било шта није могуће не приметити да никада није било више приче у јавности и у медијима о фалсификованим и „купљеним“ дипломама плагијатима и „преписаним дисертацијама“, а мање података о томе да је иједан захтев за покретање управног поступка оглашавања дипломе икада покренут.<sup>385</sup> Да ли је то знак да су ове друштвено непожељне и опасне појаве постале уобичајене и друштвено прихватљиве, а само друштво амбивалентно на такве појаве? Или ова управна ствар није уређена на начин који гарантује непристрасност, транспарентност и законитост те и у случају када надлежни органи покушају деловати, такви покушаји остају неуспешни? Вероватно је одговор на оба питања позитиван и свеукупно оба разлога утичу на лошу ситуацију у овој области.

Како би се ситуација побољшала неопходно је вратити поверење у законитост рада надлежних институција што је веома тешко у условима политизације и бирократизације управе, корупције, непотизма и других лоших појава који су постали свакодневица грађанима Србије. Суштина добре и ефикасне управе није пронаћи одговор/изговор на сваки упит новинара и примедбу јавног мњења него спровести корените реформе и сурово се обрачунати са сопственим слабостима система те на тај начин обезбедити добре, кохерентне и прецизне прописе, усклађене са међународним прописима и стандардима, а потом обезбедити и њихову стриктну примену у пракси.

---

<sup>385</sup>Са изузетком (неуспелог) покушаја покретања поступка оглашавања ништавом дипломе једног од актуелних политичара у Влади Србије (вид.фн. 192).

Код избора у звање наставника, значајну чињеницу представља, као што је већ напоменуто, усвајање Минималних услова за избор у звање наставника на универзитету које је Национални савет донео у новембру 2015. године, а примењују се од 01. октобра 2016. године. Из одредаба овог акта видљиво је настојање доносиоца да, након бројних неуспеха и несугласица,<sup>386</sup> најзад на јединствен начин уреди једно од најспорнијих питања у области високог образовања. а то је питање критеријума тј. услова за избор у звање. Прелазни рок који је дат универзитетима је прилично дугачак али је то вероватно било једино компромисно решење. Правилником је предвиђено да се избор у звање обавља на основу мерљивих и остварених резултата рада кандидата, који се, осим путем општих услова, исказују и на обавезним (наставни рад и научноистраживачки, односно уметнички рад) и изборним (стручно-професионални допринос, допринос академској и широј заједници и сарадња са другим високошколским, научноистраживачким, односно институцијама културе или уметности у земљи и иностранству) елементима. Такође, прописано је да универзитет уређује садржаје изборних елемената, а притом су дате неке ближе одреднице за њихово уређење.<sup>387</sup> У даљем тексту Правилника детаљно су уређени минимални услови за избор у звање у појединим научним пољима (медицинске и техничко-технолошке науке, природно-математичке науке, друштвено-хуманистичке науке и уметност).

Доношење овог Правилника представља позитиван помак у високом образовању Србије. Но, само по себи правно регулисање минималних услова неће и не може решити питање законитог спровођења поступка, његове транспарентности, заштите права странке, поштовања начела ефикасности, непристрасности надлежних органа, те јасног разграничења њихових дискреционих овлашћења и евентуалне самовоље приликом одлучивања.

Пре отприлике две године један универзитетски наставник, који је желео да остане анониман, написао је чланак „Седам корака уништавања високог образовања“ и послао га по катедрама на свом факултету. „Програм уништавања образовног система“ на примеру високог образовања, који се састоји од седам тачака, као прву тачку предвиђао је смањивање креативне мотивације наставника, а исту је описивао на

---

<sup>386</sup>Интернет портал дневног листа „Данас“, новински чланак, „Универзитет неће промене“, [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/univerziteti\\_nece\\_promene.55.html?news\\_id=285456](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/univerziteti_nece_promene.55.html?news_id=285456), 12.05.2016, 11:15.

<sup>387</sup>Чл. 4 Минималних услова за избор у звање наставника на Универзитету.

следећи начин: „Општа идеја. Као што је учио друг Стаљин. „кадрови све решавају.“ Проблем је у томе што су универзитетски наставници још увек исти ти људи. У већини случајева на универзитету раде самомотивисани људи, који свој посао раде добро не због плате и не из страха од казне, већ зато што им је посао занимљив и сматрају га важним и потребним. Како смањити радну и стваралачку мотивацију тих челичних људи? Треба их понизити и то тако да се веома наљуте на систем коме служе. Изражени осећај правичности, који је обично карактеристичан за самомотивисане људе, у овом случају одрадиће свој црни део посла – људи неће моћи да служе систему који их је неправедно понизио као и раније.“<sup>388</sup>

Стање у академској заједници се данас најбоље описује речју „летаргија“ или „успаваност“. Иако постоје позитивни изузеци, они се већином свде на ентузијастичне појединце, док је реакција већине академске заједнице, нарочито старијих професора, отпор ка променама и тешко навикавање на динамику коју намеће транзиција кроз коју пролази академска заједница. Овај се отпор јавља у свим сферама универзитетског рада, како ка новим (строжијим) условима за избор у звање тако и у сфери нових метода и начина рада и преношења знања студентима, што у коначници негативно утиче на осигурање квалитета које је као један од стратешких циљева зацртано још на почетку реформе.

Осим наведеног, побољшању ситуације у области избора у звање не иду у прилог ни лоши односи, лични антагонизми и нетрепелјивости, недостатак воље за атмосфером заједништва и обавезом свих да томе допринесу, која влада између чланова академске заједнице. Условљавање и разне врсте уцена приликом формирања комисија, сачињавања извештаја и његовог усвајања од стране надлежних органа, те висок степен сујете која је постала лична карактеристика, нарочито оних који обављају руководне функције на високошколским установама, створило је на већини високошколских установа мучну, непријатељску атмосферу која не доприноси мотивацији запослених, њиховом личном напретку нити напретку и развоју високошколске установе.

---

<sup>388</sup><http://www.vaseljenska.com/misljenja/kako-unistiti-obrazovni-sistem-u-sedam-koraka/>, 12.05.2016, 11: 58.

Све наведено компликује и отежава законито спровођење поступка избора у звање до мере да се он потпуно онемогућава<sup>389</sup> или се његово окончање одуговлачи до унедоглед. Такође, неопходно је најстрожије се обрачунати са фиктивним изборима у звање који се спроводе на појединим приватним високошколским установама јер ова појава представља заразну клицу дубинског уништења квалитета наставничког кадра у високом образовању Србије.

Због свега наведеног, код ове је управне ствари, више него игде другде, неопходна примена Кодекса професионалне етике и општих аката којима се уређује утврђивање и кажњавање неакадемског понашања приликом израде радова, научноистраживачке делатности и избора у звања. Синдром „посрнуле академске заједнице“ треба постепено искорењивати, а то ће се најбоље постићи кроз транспарентне, поуздане и непристрасне поступке избора у звање који ће резултирати квалитетним и компетентним наставним кадром.

Потребно је такође, донети Национални квалификациони оквир за високо образовање. Иако он не представља формални извор управног права нити је непосредно везан за решавање у управним стварима у високом образовању, он представља основни документ за утврђивање стандарда квалитета студијских програма који се акредитују на високошколским установама.

У циљу спречавања злоупотреба код доказивања испуњености стандарда у погледу потребног броја наставника у поступку почетне акредитације и акредитације студијских програма, потребно је реализовати потписани Меморандум о успостављању заједничке базе података о наставницима између Србије и Републике Српске, те исто то предвидети и са другим државама у окружењу, нарочито са Црном Гором.

Неопходно је размотрити механизме за спречавање таквих и сличних злоупотреба приликом утврђивања испуњености стандарда у поступцима почетне акредитације и акредитације. Такође, надлежни органи требају размотрити поштравање репресивних мера, тј. увођење ригорознијих прекршајних и казних мера у случајевима давања неистинитих података или фингирања испуњености стандарда од стране подносилаца захтева.

---

<sup>389</sup>Као што је случај са избором у звање Звонка Петковића представљеним у делу рада у којем је представљена студија случаја.



У погледу норми материјалноправног закона, приликом његових будућих измена или доношења новог, потребно је додатну пажњу посветити правној терминологији, односно обезбедити конзистентност и доследност у коришћењу термина („стручни тим“, „поткомисија“, „рецензентске радне групе“, потом „дозвола за рад“, „решење о измени дозволе за рад“, „одлука о акредитацији“ и „решење о одбијању захтева за акредитацију“ и слично) како се не би дешавало да се за један исти управни акт користе различити називи. Такође, текст новог закона требао би имати другачији редослед који прати след решавања у управним стварима те би одредбе о издавању дозволе за рад и почетној акредитацији требале стајати испред одредби о акредитацији. Поједине појмове неопходно је прецизирати (на пример, појам „усклађивање са организацијом рада и достигнућима науке и уметности“ који се не сматра изменом студијског програма).

На крају, закон би требао да садржи и детаљне одредбе о поступку забране рада високошколских установа тј. одузимања дозволе за рад и оглашавању дипломе и додатка дипломи ништавим. Иако до данас Министарство није одузело ниједну издату дозволу за рад, не значи да таквих случајева неће бити. Код оглашавања дипломе и додатка дипломи ништавим, неопходно је прецизирати покретање поступка, радње у поступку, појам плагијата, те детаљније уредити питање одговорности високошколске установе, односно Министарства и одговорног лица на високошколској установи, односно у Министарству у случају „ћутања управе“ тј. уколико се утврди да, по сазнању за чињенице које могу довести до поништења дипломе, нису покренули поступак или га нису спровели до краја у складу са прописима.

## ЛИТЕРАТУРА

### 1. Монографије и уџбеници

1. Димитријевић, Павле, *Правоснажност управних аката*, Савремена Администрација, Београд, 1963.
2. Димитријевић Предраг, *Управно право, процесни део*, Ниш, 2012.
3. Димитријевић П., Блажић Ђ., *Управно право*, Подгорица, 2008.
4. Иванчевић В., Ивчић М., Лалић А., *Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом*, Загреб, 1958.
5. Јевтић, Љубомир, *Из управног и управно-судског поступка*, Београд 1964.
6. Кунјић, Петар, *Управно право*, Бања Лука, 2010.
7. Лончар, Зоран, *Закон о државној управи, Предговор*, Службени гласник, Београд, 2005.
8. Лилић, Стеван, *Res Administrativa (Управна ствар)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011.
9. Лилић Стеван, *Управно право, Управно процесно право*, Београд, 2008.
10. Марковић, Ратко, *Управно право, општи део*, Београд, 2002.
11. Мајсторовић, Богдан, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1965.
12. Мајсторовић, Богдан, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд, 1977.
13. Милков, Драган, *Појам управног акта*, Нови Сад, 1983.
14. Петровић М., Прица М., *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2012.
15. Перовић, Мирко, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1972.
16. Поповић С., Марковић Б., Петровић М., *Управно право – општи део*, Београд 2002.
17. Рађеновић, Мирјана, *Право општег управног поступка*, Бања Лука, 2005.
18. Стјепановић, Никола, *Управно право у СФРЈ*, Београд 1978.
19. Томић, Зоран, *Управно право, систем*, Београд, 1998.
20. Томић Зоран, Бачић Вера, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, Новинско-издавачка установа Службени лист Савезне Републике Југославије, Београд 1994.

## 2. Чланци

1. Анђелковић Момчило, „Универзитет у Краљевини Југославији 1918-1941“, *Архив, Часопис Архива Србије и Црне Горе*, Година I, Број 1, Архив Југославије, Београд 2000.
2. Бачанин, Невенка, „Теорија управе Иве Крбека“, *Гласник права (Glasnik prava/Herald of Law)*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац 2010.
3. Вукашиновић П., Шолтес И., „Доказивање у управном поступку – значајан сегмент општег дела управног права“, *Право – теорија и пракса*, вол. 26, бр. 7-8, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад 2009.
4. Вујисић Живковић, Наташа, „Прилози за историју српске образованости“, *Зборник радова „Образовање код срба кроз векове“*, ЗУНС, Друштво историчара Србије, Историјски институт, Београд 2003.
5. Димић, Љубомир, „Просвета у Краљевини Југославији“, *Зборник радова „Образовање код срба кроз векове“*, ЗУНС, Друштво историчара Србије, Историјски институт, Београд 2003.
6. Капо, Мидхат, „Образовни систем у транзицији: Интеграција универзитета између европске идеје и бх.стварности“, *Магазин за политичку културу и друштвена питања „Статус“* бр. 17, Мостар 2017.
7. Ковач Полонца, „Ћутање управе између заштите права странака и јавног интереса“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, Удружење правника Србије, Бр.10, Београд 2011.
8. Корајлић Ивана, „Високо образовање у БиХ – отворен простор за корупцију“, *Фондација „Friedrich Edbert Stiftung“*, Сарајево, 2011.
9. Кунић, Петар, „Циљеви и правци реформе јавне управе у Босни и Херцеговини и Републици Српској“, *Часопис Модерна управа*, Број 1, Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука 2008.
10. Лилић, Стеван, „Послови државне управе у законодавству и новом уставу Србије“, *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – прилози пројекту*, Центар за публикације и документацију, Правни факултет, Београд 2007.
11. Лозина Д., Кларић М., „„Добра управа“ као управна доктрина у Европској унији“, *Правни вијесник, Часопис за правне и друштвено-хуманистичке знаности Правног факултета Свеучилишта Josipa Jurja Strossmayera у Осиеку*, Загреб 2012.
12. Прица, Милош, „Појам и правна природа управне ствари“, *Научни подмладак, Хуманитас – Ниш*, Вол. 37, бр. 1-2, Ниш 2005.
13. Милков, Драган, „Управна ствар“, *Анали Правног факултета у Београду* бр. 5, Правни факултет у Београду, Београд 1986.

14. Мирућ, Алина, „Efficiency of Public Administration – Selected Problems“, *Slovenian law review*, Pravna fakulteta v Ljubljani, Vol. VII, No. 1-2, Љубљана, 2010.
15. Хофман, Ивана, „Валоризација грађе фондова просвете и културе из времена агитпропа (1946-1948)“, *Архив, Часопис Архива Србије и Црне Горе*, Година IV, Број 1-2, Архив Југославије, Београд 2003.
16. Рађеновић, Мирјана, „Посебни управни поступак избора наставника (сарадника) универзитета у одређено звање и вршење других повјерених управно-јавних овлашћења од стране универзитета, односно високошколске установе“, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, Број XXIX, Правни факултет у Бањој Луци, Бања Лука 2005.
17. Рађеновић, Мирјана, „Појам и обиљежја управног акта као кључног инструмента управног рада“, *Часопис Модерна управа*, Број 2, Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука 2009.
18. Старчевић, Јелена, „Лиценцирање високошколских установа као посебан управни поступак“, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука 2012. године.
19. Старчевић, Јелена, „Ефикасност управног поступка као темељ модерне јавне управе“, *Зборник радова „Однос права у региону и права Европске уније“*, Правни факултет, Универзитет у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2015.
20. Томић, Зоран, „Нека управноправна питања уређивања високог образовања – Поводом Предлога истоименог закона Србије“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, Број 5-6, Удружење правника Србије, Београд 2005.
21. Томић, Зоран, „Дискрециона оцена у управном праву“, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, Бр.10, Удружење правника Србије, Београд 2006.
22. Шикић М., Офак Л., „Нова начела управног поступка (с посебним нагласком на размјерност, легитимна очекивања и стечена права)“, *Зборник Правног факултета у Ријеци*, в. 32, Бр. 1, Правни факултет у Ријеци, Ријека 2001.
23. Walford, Geoffrey, „The Privatization of British Higher Education“, *European Journal of Education*, 23, nos 1/2, Carfax Publishing Company, Abingdon 1988.

### **3. Правни прописи и документи**

#### **3.1. Домаћи прописи и документи**

1. Устав Федеративне Народне Републике Југославије, *Службени лист ФНРЈ* бр. 10/46.
2. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ* година XIX, број 14 – 10. април 1963.

3. Устав Србије, *Службени лист РС* бр. 1/90.
4. Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ*, бр. 1/92.
5. Одлука о проглашењу Устава Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 83/2006 и 98/2006.
6. Закон о устројству Велике школе од 24. септембра 1863. године.
7. Закон о универзитету Краљевине Србије, *Српске новине Краљевине Србије*, бр. 46/1905.
8. Закон о универзитету Краљевине Србије, *Српске новине Краљевине Србије* бр. 217/1905.
9. Закон о изменама и допунама Закона о универзитету Краљевине Србије, *Службене новине Краљевине Срба Хрвата и Словенаца* бр. 85/1919.
10. Закон о универзитету Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 85/1919.
11. Закон о универзитетима, *Службене новине Краљевине СХС* бр. 149-LV/1930.
12. Закон о нострификавању (признању) диплома страних универзитета и високих школа, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 155-LVIII/1930.
13. Закон о нострификацији и еквиваленцији школских свједочанстава стечених у иностранству, *Службени лист СР БиХ*, број 34/72.
14. Закон о нострификацији и еквиваленцији иностраних школских свједочанстава, *Службени лист СР БиХ*, број 31/77.
15. Закон о универзитету 1990. године, *Службени гласник СРС*, бр. 5/90 и *Службени гласник РС* бр. 21/90.
16. Закон о универзитету 1992. године, *Службени гласник РС* бр. 54/92, 39/93, 44/93, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96 и 7/98.
17. Закон о универзитету, *Службени гласник РС*, бр. 54/98.
18. Закон о универзитету, *Службени гласник РС*, бр. 21/02.
19. Закон о вишој школи, *Службени гласник РС*, бр. 50/92, 39/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 24/96.
20. Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ* бр. 33/97 и 31/01 и *Службени гласник РС*, бр. 30/10.
21. Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 20/92, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99.
22. Закон о државној управи, *Службени гласник РС* бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.
23. Закон о високом образовању, *Службени гласник РС* бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13 и 99/14.
24. Закон о ученичком и студенском стандарду, *Службени гласник РС* бр. 18/2010 и 55/13.
25. Закон о ратификацији Конвенције о признавању квалификација из области високог образовања у Европском региону, Лисабон, 11. април 1997, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори* бр. 7/03.

26. Закон о вишој школи, *Службени гласник РС* бр. 50/92, 39/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 24/96.
27. Закон о акредитацији, *Службени гласник РС* бр. 73/10.
28. Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС* бр. 107/05, 72/09 –др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 –др. закон и 93/14
29. Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ* бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља.
30. Општа уредба универзитета Краљевине Србије, *Српске новине Краљевине Србије*, бр. 217/1905.
31. Уредба о уређењу Министарства просвете, *Службене новине Краљевине СХС*, I, 91, Београд 1919.
32. Уредба о изменама и допунама у Општој уредби универзитета, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 128/1920.
33. Уредба о уређењу Министарства просвете, од 22. фебруара 1921. године.
34. Уредба о изменама и допунама у Закону о Универзитету Краљевине Србије, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 57/1921.
35. Предлог измена и допуна у Општој уредби универзитета, *Службене новине Краљевине СХС* бр. 57/1921.
36. Уредба о уређењу Министарства просвете од 31. марта 1937. године.
37. Уредба о Бановини Хрватској, *Службене новине Краљевине Југославије*, број 194А-LXVIII/1939.
38. Уредба о нормативима и стандардима услова рада универзитета и факултета за делатности које се финансирају из буџета, *Службени гласник РС* бр. 15/02, 100/04, 26/05, 38/07 и 110/07.
39. Правилник о стандардима за почетну акредитацију високошколских установа и студијских програма, *Службени гласник РС*, бр. 47/13,
40. Правилник о стандардима и поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма, *Службени гласник РС*, бр. 106/06, 112/08, 70/11, 101/12 - I и II и 13/14.
41. Правилник о садржају дозволе за рад, *Службени гласник РС*, бр. 21/06.
42. Правилник о научним, уметничким, односно стручним областима у оквиру образовно-научних, односно образовно-уметничких поља, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 30/07, 112/08 и 72/09.
43. Правилник о стандардима и поступку за спољашњу проверу квалитета високошколских установа, *Службени гласник РС*, бр. 106/06, 73/11, 101/12, 103/12 и 13/14.
44. Правилник о садржају јавних исправа које издаје високошколска установа, *Службени гласник РС*, бр. 40/09 и 69/11.

45. Правилник о провери испуњења обавеза самосталне високошколске установе и високошколске јединице у њеном саставу у погледу квалитета, *Службени гласник РС* бр. 112/06.
46. Правилник о стандардима за самовредновање и оцењивање квалитета високошколских установа, *Службени гласник РС* бр. 106/06.
47. Правилник о садржају и начину вођења евиденције коју води високошколска установа, *Службени гласник РС* бр. 21/06.
48. Правилник о регистру високошколских установа, студијских програма, наставника, сарадника и осталих запослених, *Службени гласник РС* бр. 21/06.
49. Правилник о признавању страних високошколских исправа, *Гласник Универзитета у Београду* бр. 129/06 и 145/08.
50. Правилник о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, *Гласник Универзитета у Београду* бр. 142/08.
51. Правилник о изменама и допунама правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, *Гласник Универзитета у Београду*, бр. 150/09.
52. Правилник о допуни Правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, *Гласник Универзитета у Београду* бр. 160/11.
53. Препоруке о ближим условима за избор у звање наставника, Национални савет за високо образовање, *Службени гласник РС* бр. 30/07.
54. Минимални услови за избор у звање наставника, *Службени гласник РС*, бр. 101/15.
55. Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији,
56. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, 2004. године.
57. Стратегија реформе јавне управне у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14 и 42/14 – исправка.
58. Пресуда Управног суда Републике Србије бр 5 У.24462/10 од 30.06.2011. године.
59. Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III-3 У-14724/10 (2009) од 22.07.2011. године.
60. Пресуда Управног суда, број 22 У-14222/11 од 23.1.2014. године.
61. Пресуда Врховног суда Србије бр. Увп I 135/04 од 08.06.2005. године.
62. Критеријуми за стицање звања наставника на Универзитету у Београду (Пречишћени текст), *Гласник Универзитета у Београду*, бр. 183/15.
63. Извештај о самовредновању Комисије за акредитацију и проверу квалитета, Београд, 2012.
64. М. Бабин, Х. Хиршенберг, Т. Папић, *Признавање страних високошколских диплома у Србији*, Група за развојне политике, Београд, 2012.

65. Комненовић Б., Лажетић П., Вукасовић М. *Национални оквир квалификација*, Центар за образовне политике Београд, 2010.
66. Препорука Заштитника грађана Републике Србије бр. 21151 од 25.07.2013. године.
67. Мишљење Заштитника грађана Републике Србије бр. 5-7-1029/14 од 16.06.2014. године.
68. Транспарентност Србија, Државна ревизорска институција, „Појединачне препоруке Заштитника грађана Републике Србије, изабрани примери“.
69. Белешке са предавања професора Арсена Ђуровића, Филозофски факултет Универзитета у Београду, наставни предмет Методологија наставе историје, наставна јединица Историја образовања у Србији у XIX и почетком XX века.
70. Информатор Универзитета у Београду, издање Универзитета у Београду и Савремене администрације, Београд 1988.

### **3.2. Страни међународни прописи и документи**

1. Конвенција о признавању квалификација у високом образовању у европском региону, Лисабон, 11. април 1997. године – Лисабонска конвенција.
2. Заједничка декларација о хармонизацији структуре европског система високошколског образовања, Сорбона/Париз, 25. мај 1998. године – Сорбонска декларација.
3. Заједничка декларација европских министара образовања, Болоња, 19. јун 1999. године – Болоњска декларација.
4. Коминике конференције министара задужених за високо образовање у Европи, 19. мај 2001, Праг – Прашки комунике.
5. Препоруке о критеријима и процедурама за вредновање иностраних квалификација усвојене од Одбора Лисабонске конвенције о признавању на његовом Другом састанку, Рига, 6. јуни 2001. године.
6. Коминике конференције министара задужених за високо образовање у Европи, 19. септембар 2003, Берлин - Берлински коминике.
7. Даблински дескриптори за „Bachelor“, „Master“ и „PhD“ квалификације, 23. март 2004.
8. Коминике конференције министара задужених за високо образовање у Европи, 19-20. мај 2005, Берген - Бергенски коминике.
9. Стандарди и смернице за осигурање квалитета у високом образовању за Европски простор високог образовања у Европском простору високог образовања, Хелсинки, 2005.



10. Коминике конференције министара задужених за високо образовање у Европи, Лондон, 18. мај 2007 – Лондонски коминике.
11. Европски оквир квалификација за високо образовање(EQF).
12. Директива 2005/36/ЕУ Европског парламента и Савјета Европе о признавању стручних квалификација, 7. септембар 2005.
13. Приручник Европске регије за признавање, Практични водич за поштено признавање квалификација, Програм целоживотног учења, ЕАР пројекат, јануар 2012.
14. Споразум о узајамном признавању докумената у образовању и регулисању статусних питања ученика и студената, *Службени гласник Републике Српске* бр. 79/05.
15. Оквирни закон о високом образовању у Босни и Херцеговини, *Службени гласник БиХ* бр. 59/07 и 59/09.
1. Закон о високом образовању Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13 и 44/15.
2. Закон о општем управном поступку Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* бр. 13/02, 87/07 и 50/10.
3. Закон о систему јавних служби, *Службени гласник Републике Српске* бр. 68/07.
4. Закон о административној служби у управи Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* бр. 16/02, 62/02, 38/03 и 42/04.
5. Закон о инспекцијама, *Службени гласник Републике Српске* бр. 113/05.
6. Закон о кривичном поступку, *Службени гласник Републике Српске* бр. 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10 и 1/12.
7. Уредба о условима за оснивање и почетак рада високошколских установа и о поступку утврђивања испуњености услова, *Службени гласник Републике Српске* бр. 41/07 и 23/09.
8. Правилник о изгледу и садржају дозволе за рад високошколске установе и изгледу и садржају дозволе за извођење новог студијског програма, *Службени гласник Републике Српске* бр. 82/11.
9. Правилник о саставу и начину рада Комисије за информисање и признавање докумената из области високог образовања, *Службени гласник Републике Српске* бр. 15/14.
10. Правилник о листи звања која се стичу на високошколским установама, *Службени гласник Републике Српске* бр. 117/14.
11. Статут Универзитета у Бањој Луци.
12. Правилнику о поступку и условима за избор академског особља на Универзитету у Источном Сарајеву.
13. Одлука Уставног суда Републике Хрватске бр. У-III-3359/2012 од 08.04.2014. године.
14. Universities Act, 1997, Ireland, Number 24 of 1997.

15. National Strategy for Higher Education to 2030, Ireland, January, 2011.
16. Quality and Qualification Ireland Policy and Criteria for Facilitating the Academic Recognition of Foreign Qualifications.
17. Higher Education Act, United Kingdom, 2004.
18. UK National Report on the Implementation of the Bologna Process, United Kingdom, 2003.
19. Further and Higher Education (Scotland) Act, United Kingdom, 2005.
71. Higher Education (Wales) Act, United Kingdom, 2015.
72. Hochschulrahmengesetz –HRG, Deutschland, 1999.
73. Gesetz zur Errichtung einer Stiftung "Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland", 2005.

#### 4. Новински чланци

1. „Страни факултети у Србији немају ни акредитације ни дозволе за рад“, Европа на длану, Магазин за ђаке и студенте, <http://www.evropanadlanu.com/#!/Strani-fakulteti-u-Srbiji-nemaju-ni-akreditacije-ni-dozvole-za-rad/czmf/A5E29C9B-4841-49FC-9A96-945E24CCC401>, јануар 2016.
2. Лесковац, Миљана, „Опрез, без акредитације 100 факултета, сазнајте који су регуларни“, Дневни лист „Блиц“, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/477948/OPREZ-Bez-akreditacije-100-fakulteta-saznajte-koji-su-regularni>, јул 2014.
3. Тувић, Славица, „Настава у циглани, читаоница у бифеу“, Дневни лист „Блиц“, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/67800/Nastava-u-ciglani-citaonica-u-bifeu/print>, новембар 2011.
4. „Наше плате међу најмањима у Европи“, Дневни лист „Политика“, <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Nase-plate-medju-najmanjim-u-Evropi.lt.html>, септембар 2014.
5. Ракић – Водинелић, Весна, „Још један правни пут за испитивање тврдњи о плагијату докторске дисертације“, Интернет портал Удружења грађана „Пешчаник“, <http://pescanik.net/jos-jedan-pravni-put-za-ispitivanje-tvrdnji-o-plagijatu-doktorske-disertacije/>, јун 2014.
6. Мандић, Софија, „Случај Стефановић – затворен?“, Интернет портал Удружења грађана „Пешчаник“, <http://pescanik.net/slucaj-stefanovic-zatvoren/>, јун 2014.
7. Горди, Ерик, „О Мега - извештају“, Интернет портал Удружења грађана „Пешчаник“, <http://pescanik.net/o-mega-izvestaju/>, јун 2014.

8. Андрић, В. „Универзитети неће промене“, Дневни лист „Данас“, [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/univerziteti\\_nece\\_promene.55.html?news\\_id=285456](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/univerziteti_nece_promene.55.html?news_id=285456), јул 2014.
9. Шаиновић, Дејан, „С лажном америчком дипломом предаје у БиХ и у регији“, <http://www.nezavisne.com/novosti/hronika/Potvrdjena-optuznica-protiv-Sabana-Nurica-Lazni-profesor-pobjegao-u-Kanadu-FOTO/335473>, фебруар 2013.
10. „Реаговање – Извртање чињеница и замена теза“, Печат - Лист Слободне Србије, <http://www.pecat.co.rs/2013/08/reagovanje-izvrtanje-cinjenica-i-zamena-teza/>, август 2013.
11. „Како уништити образовни систем у седам корака“, <http://www.vaseljenska.com/misljenja/kako-unistiti-obrazovni-sistem-u-sedam-koraka/>, новембар 2015.

## 5. Интернет странице

1. Конзорцијум библиотека Србије за обједињену набавку (КоБСОН) [http://kobson.nb.rs/цитураност\\_аутора.569.html](http://kobson.nb.rs/цитураност_аутора.569.html).
2. Универзитет у Крагујевцу, <http://www.kg.ac.rs/liceum.php>.
3. Просветни информатор, блог намењен учесницима у образовном процесу, <https://prosvetniinformatore.wordpress.com>.
4. Архив Југославије, установа културе од националног значаја, [http://www.arhivju.gov.rs/active/srlatin/home/glavna\\_navigacija/koriscenje\\_gradje/pretazite\\_baze\\_podataka/opsti\\_podaci\\_o\\_fondovima\\_u\\_bazi\\_inventar/detalji\\_fonda/param/item\\_id/677095.html](http://www.arhivju.gov.rs/active/srlatin/home/glavna_navigacija/koriscenje_gradje/pretazite_baze_podataka/opsti_podaci_o_fondovima_u_bazi_inventar/detalji_fonda/param/item_id/677095.html).
5. European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR), <https://www.eqar.eu/>.
6. Комисија за акредитацију и проверу квалитета Републике Србије, [www.kapk.org/](http://www.kapk.org/).
7. Транспарентност Србија, [www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs).
8. Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland (ASG).
9. Department of Education and Skills, Ireland, <https://www.education.ie/en/The-Education-System/Legislation/>.
10. Quality and Qualification Ireland, <http://www.qqi.ie/Pages/Qualifications-Recognition-Service.aspx>.
11. Универзитет у Београду, <http://www.bg.ac.rs/sr/studije/str-isprave.php>.
12. Social and Science Information (SSCI), Journal List 2012, <http://www.ssci-thomsonreuters.org/>, 22.07.2015, 14:44.

13. Arts and Humanities Citation Information (AHCI), Journal List 2012,  
*<http://www.ahci-thomsonreuters.org/>*, 22.07.2015, 14:45.
14. Интернет страница Делегације Европске уније и високог представника у Босни и Херцеговини, *<http://europa.ba/Default.aspx?id=3&lang=EN>*, 19.12.2014.
15. UNESCO, Recognized Higher Education Institution in Ireland,  
*<http://www.unesco.org/new/en/education/resources/unesco-portal-to-recognized-higher-education-institutions/dynamic-single-view/news/ireland/>*.
16. Higher Education Authority Ireland, Higher Education Statistics,  
*<http://www.heai.ie/en/statistics/overview>*.
17. EURYDICE, Higher Education, Ireland, *[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Ireland:Higher\\_Education](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Ireland:Higher_Education)*
18. European University Institute, Ireland, Academic Career Structure,  
*<http://www.eui.eu/ProgrammesAndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Ireland.aspx>*.
19. Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA), United Kingdom,  
*<http://www.qaa.ac.uk/about-us>*.
20. British Council, Education, Universities and Colleges, United Kingdom,  
*<http://www.educationuk.org/global/articles/higher-education-universities-colleges/>*.
21. UK NARIC, *<http://uknaric.org/about/>*.
22. Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland, Aufgaben der Stiftung, *<http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=agenturen&L=1&size=http%3A%2F%2Fwww.tamilflame.com%2Fanton-balasingham%2FGallery%2Fzovuyih%2Fvipevoy%2F>*.
23. Правни факултет Универзитета у Новом Саду,  
*<http://pf.uns.ac.rs/index.php?view=article&catid=104:2009-09-12>*.
24. European Area of Recognition, European Area of Recognition Manual Practical,  
*[www.eurorecognition.eu/manual](http://www.eurorecognition.eu/manual)*
25. ENIC/NARIC Србија (Центар за информисање о признавању иностраних високошколских исправа и признавање у сврху запошљавања),  
*<http://www.mpn.gov.rs/enicnaric-srbija/>*.
26. Scottish Funding Council,  
*<http://www.sfc.ac.uk/Priorities/Access/AccessOutcome.aspx>*.

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

**Јелена Старчевић, дев. Савчић** рођена је 20.08.1978. године у Београду. Основну школу похађала је у Сокоцу, потом у Сарајеву и у Шапцу где је 1993. године завршила са одличним успехом.

Средњу Економску школу, правно-биротехнички смер похађала је у Шапцу и завршила је 1997. године са одличним успехом чиме је стекла звање правни техничар.

Основне академске студије завршила је 2002. године на Правном факултету Универзитета у Новом Саду са просечном оценом 8,63 чиме је стекла високо образовање и звање дипломирани правник.

Мастер дипломске студије на студијском програму Управно право завршила је 2009. године на Правном факултету Универзитета у Београду са просечном оценом 10,00 чиме је стекла звање мастер правник.

Докторске академске студије права завршила је 2017. године на Правном факултету Универзитета у Нишу и одбраном докторске дисертације под називом „Решавање у управним стварима у високом образовању“ дана 10.03.2017. године стекла научни степен доктора правних наука за ужу јавно-правну научну област.

Радно искуство стекла је радом у међународним организацијама, адвокатској канцеларији, градској управи, на универзитету, у републичкој просветној инспекцији и у министарству надлежном за област образовања. Искуство у раду са студентима стекла је на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци где је била ангажована на пословима стручне праксе из Управног процесног права као и на Паневропском универзитету АПЕИРОН у Бањој Луци, Факултет за правне науке у звању вишег асистента на наставним предметима Управно право и Управно процесно право.

Сертификовани је тренер Савета Европе за поступак израде и имплементације квалификационог оквира за високо образовање. Завршила је бројне обуке у области високог образовања, заштите људских права и слобода и реформе јавне управе.

Од 2006. године запослена је у Министарству просвете и културе Републике Српске, а од 2011. године и на Паневропском универзитету Апеирон у Бањој Луци. Од 2015. године је члан, а од 2016. године председник Групе експерата за реформу високог образовања у Босни и Херцеговини (Higher Education Reform Expert/HERE team BH).

Говори енглески језик. Живи у Бањој Луци и мајка је једног детета.

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација под насловом „Решавање у управним стварима у високом образовању“:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивала на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредила ауторска права нити злоупотребила интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, 15.03.2017. године.

Потпис аутора дисертације:



Др. Јелена М. Старчевић

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ  
ОБЛИКА  
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

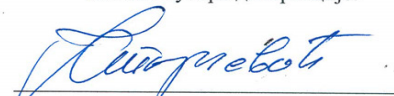
Наслов дисертације:

**РЕШАВАЊЕ У УПРАВНИМ СТВАРИМА У ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ**

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предао/ла за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу**, истоветан штампаном облику.

У Нишу, 15.03.2017. године.

Потпис аутора дисертације:



Др Јелена М. Старчевић

## ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију под насловом:

### РЕШАВАЊЕ У УПРАВНИМ СТВАРИМА У ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучила.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-SA)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Нишу, 15.03.2017. године.

Потпис аутора дисертације:



Др Јелена М. Старчевић