



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Антић Т. Александар

**СПЕЦИФИЧНОСТИ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА
ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА**

докторска дисертација

Крагујевац, 2020



UNIVERSITY OF KRAGUJEVAC
FACULTY OF LAW

Antić T. Aleksandar

**THE SPECIFICS OF THE EMPLOYMENT STATUS
OF LOCAL OFFICIALS**

Doctoral Dissertation

Kragujevac, 2020

Аутор
Име и презиме: Александар Антић
Датум и место рођења: 25. март, 1989. године, Косовска Митровица
Садашње запослење: асистент за ужу радноправну научну област, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Докторска дисертација
Наслов: Специфичности радноправног положаја локалних службеника
Број страница: 221
Број слика: //
Број библиографских података: 307
Установа и место где је рад израђен: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Научна област (УДК): 349.2:351
Ментор: др Радоје Брковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
Оцена и одбрана
Датум пријаве теме:
Број одлуке и датум прихватања теме докторске дисертације: бр. IV-02-1184/10 од 14. 12. 2016.
Комисија за оцену научне заснованости теме и испуњености услова кандидата:
<ol style="list-style-type: none"> 1. др Сенад Јашаревић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду; 2. др Гордана Марчетић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Загребу и 3. др Бојан Урдаревић, доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу 4. др Зоран Јовановић, доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације:
<ol style="list-style-type: none"> 1. др Жељко Мирјанић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци; 2. др Сенад Јашаревић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду 3. др Бојан Урдаревић, доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
Датум одбране дисертације:

Author
Name and surname: Aleksandar Antić
Date and place of birth: 25. March, 1989. године, Kosovska Mitrovica
Curent employment: Assistant in the field of labor law, Faculty of Law, University of Kragujevac
Doctoral Dissertation
Title: The specifics of the employment status of local officials
No. of pages: 221
No. of images: //
No. of bibliographic data: 307
Institution and place of work: Faculty of Law Unuversity of Kragujevac
Scientific area (UDK): 349.2:351
Mentor: Phd Radoje Brković, Full time profesor Faculty of Law, University of Kragujevac
Grade and Dissertation Defense
Topic Aplication Date:
Decision number and date of acceptance of doctoral dissertation topic: No. IV-02-1184/10, 14. 12. 2016.
Commision for evaluation of the scientific merit of the topic and the eligibility of the candidate:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Senad Jašarević Phd, Full profesor Faculty of Law University of Novi Sad; 2. Gordana Marčetić Phd, Associate Professor Faculty of Law University of Zagreb 3. Bojan Urdarević Phd, Assistant profesor Faculty of Law, University of Kragujevac 4. Zoran Jovanović Phd, Assistant profesor Faculty of Law, University of Kragujevac
Commision for evaluation and defense of dostoral dissertation:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Željko Mirjanić Phd, Full profesor Faculty of Law University of Banja Luka; 2. Senad Jašarević Phd, Full profesor Faculty of Law University of Novi Sad; 3. Bojan Urdarević Phd, Assistant profesor Faculty of Law, University of Kragujevac
Date of Disertation Defense:

Специфичности радноправног положаја локалних службеника

Апстракт

Предмет истраживања докторске дисертације „Специфичности радноправног положаја локалних службеника“ односи се на анализу специфичних елемената радноправног положаја локалних службеника у односу на државне и остале јавне службенике али и лица која се налазе у општем режиму радних односа. Локални службеници обављају послове од значаја за успешно функционисање децентрализованих територијалних јединица и остваривање права и обавеза грађана, који у њима живе. Посредно су од значаја и за успешно функционисање државе у оквиру које се налазе децентрализоване територијалне јединице у којима локални службеници обављају послове из своје надлежности. Њихов радноправни положај карактеришу управноправни и радноправни елемент. Компаративно посматрано њихов положај је уређен на различите начине, при чему се дају запазити одређена заједничка решења, посебно међу државама бивше Југославије, упркос историјским, политичким, економским и друштвеним разликама. У Републици Србији њихов статус и положај мењао се кроз историју. Тренутно је уређен посебним законом на основу кога су донети и бројни подзаконски акти, који чине окосницу локалног службеничког система. Поседују одређене специфичности у односу на запослене у општем режиму радних односа, државне и друге јавне службенике.

Кључне речи: локални службеници, државни службеници, јавни службеници, општи режим радних односа, локална самоуправа, службенички систем, глобализација, транзиција, локални службеници у Србији, локални службеници у европским државама.

The specifics of the employment status of local officials

Abstract

The subject of the research of the doctoral dissertation “The specifics of the employment status of local officials” refers to the analysis of specific elements of the employment status of local employees in relation to state and other public servants, as well as persons who are in the general regime of labour relations. Local officials perform tasks that are important for the successful functioning of decentralized territorial units and for the accomplish of the rights and obligations of the citizens who live in them. Indirectly, they are also of importance for the successful functioning of the state within which there are decentralized territorial units in which local officials perform tasks within their jurisdiction. Their employment status is characterized by an administrative and labour element. Comparatively speaking, their position has been regulated in different ways, with certain common solutions being noted, especially among the countries of the former Yugoslavia, despite historical, political, economic and social differences. In the Republic of Serbia, their status and position has changed throughout history. It is currently governed by a separate law, based on which numerous by-laws have been passed, which form the backbone of the local civil service system. They have certain specificities in relation to employees in the general mode of labour relations, state and other public servants.

Key words: local officials, civil servants, public servants, general labour relations regime, local self-government, civil servants system, globalization, transition, local servants in Serbia, local officials in European countries.

С А Д Р Ж А Ј

I. ЗНАЧАЈ ТЕМА ЗА НАУЧНО ИСТРАЖИВАЊЕ	1
II. ЦИЉЕВИ И ЗАДАЦИ ИСТРАЖИВАЊА	2
III. ПОСТАВЉАЊЕ ПРОБЛЕМА ИСТРАЖИВАЊА	3
IV. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА	3
1. ПОЈАМ ЈАВНИХ, ДРЖАВНИХ И ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА И ЕЛЕМЕНТИ СЛУЖБЕНИЧКОГ СТАТУСА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА	4
2. УТИЦАЈ ДРУШТВЕНИХ ПРОМЕНА НА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА	4
3. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА	4
4. РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	5
V. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	6
VI. МЕТОДИ НАУЧНОГ ИСТРАЖИВАЊА	7
1. ПОЈАМ ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	8
2. ПОЈАМ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	13
3. ПОЈАМ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА	16
3.1. Изабрана лица у локалној самоуправи и територијалној аутономији	17
3.2. Постављена и бирана лица	18
3.3. Намештеници у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије	20
3.4. Локални службенички систем	21
3.4.1. Класификациони систем	21
3.4.2. Платни систем	22
3.4.3. Систем напредовања	23
3.4.4. Врсте локалних службеничких система	25
3.4.5. Репрезентативна бирократија	26
3.4.6. Систем поделе плена (spoils system)	28
3.5. Мерит систем (meryt system)	28
4. СЛУЖБЕНИЧКИ ОДНОС ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА	30
4.1. Ступање у службу локалних службеника	31
5. ЕЛЕМЕНТИ СЛУЖБЕНИЧКОГ СТАТУСА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА	33
5.1. Професионалност	34
5.2. Сталност	36
5.3. Јавноправна овлашћења	39
5.4. Однос према грађанима	40
5.5. Посебан правни режим	42
5.6. Послодавац локалних службеника	44
1. ГЛОБАЛИЗАЦИЈА	49
1.1. Појам глобализације	49
2. ГЕНЕРАТОРИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ	51
2.1. Развој комуникационих средстава	51
2.2. Масовни медији	53
2.3. Миграције	55
2.4. Мултинационалне корпорације и јединствена економска тржишта	58
2.5. Политичке промене	61
3. СТАВОВИ О ГЛОБАЛИЗАЦИЈИ	63
3.1. Скептици	64

3.2. Хиперглобалисти.....	65
3.3. Трансформационалисти.....	66
4. НОВИ ЈАВНИ МЕНАѢМЕНТ	68
4.1. Појам новог јавног менаѢмента	68
4.2. Циљеви новог јавног менаѢмента	69
4.3. Нови јавни менаѢмент и промене у управљању јавним службеницима у јавној управи	72
5. ТРАНЗИЦИЈА	75
5.1. Појам транзиције	75
5.2. Утицај транзиције на радноправни положај локалних службеника	77
1. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ РАДА И РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА.....	80
1.1. Општи осврт на Међународну организацију рада.....	80
1.2. Нормативна делатност Међународне организације рада од значаја за радноправни статус локалних службеника	82
<i>1.2.1. Конвенција Међународне организације рада број 151. и Препорука број 159.....</i>	<i>83</i>
2. АКТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА.....	86
2.1. Уговор о функционисању Европске Уније.....	87
3. ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА.....	91
3.1. Положај локалних службеника у Савезној Републици Немачкој.....	91
3.2. Положај локалних службеника у Републици Француској	97
3.3. Положај локалних службеника у Уједињеном краљевству Велике Британије и Северне Ирске	104
3.4. Положај локалних службеника у државама бивше Југославије.....	110
<i>3.4.1. Положај локалних службеника у Републици Северној Македонији</i>	<i>110</i>
<i>3.4.2. Положај локалних службеника у Републици Црној Гори.....</i>	<i>112</i>
<i>3.4.3. Положај локалних службеника у Босни и Херцеговини</i>	<i>113</i>
3.4.3.1. Положај локалних службеника у Републици Српској.....	114
3.4.3.2. Положај локалних службеника у Федерацији Босне и Херцеговине.....	115
3.4.3.3. Положај локалних службеника у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине	117
<i>3.4.4. Положај локалних службеника у Републици Хрватској</i>	<i>118</i>
<i>3.4.5. Положај локалних службеника у Републици Словенији</i>	<i>120</i>
1. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ	122
1.1. Положај локалних службеника до првог светског рата	122
1.2. Положај локалних службеника између два светска рата	128
1.3. Положај локалних службеника после другог светског рата	132
2. ПОЗИТИВНО – ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ.....	135
2.1. Примена општих прописа о раду на уређење радноправног положаја локалних службеника у Србији	138
2.2. Положај функционера	140
2.3. Начела деловања службеника.....	143
2.4. Права и дужности службеника	144
<i>2.4.1. Одређивање плате локалним службеницима</i>	<i>146</i>
2.5. Спречавање сукоба интереса	148
2.6. Врсте радних места локалних службеника.....	151
<i>2.6.1. Положаји</i>	<i>152</i>
<i>2.6.2. Извршилачка радна места</i>	<i>155</i>

2.6.3. Радна места намештеника.....	158
2.7. Трајање радног односа	159
2.8. Попуњавање радних места	161
2.8.1. Кадровски план и поступак попуње радних места.....	161
2.8.2. Интерни конкурс за попуње радних места	163
2.8.3. Преузимање.....	164
2.8.4. Јавни конкурс.....	165
2.8.4.1. Попуњавање положаја	165
2.8.4.2. Попуњавање извршилачких радних места.....	166
2.9. Стручно усавршавање и осособљавање.....	169
2.9.1. Стручно усавршавање	169
2.9.2. Додатно образовање.....	174
2.9.3. Приправници.....	174
2.9.4. Стручно оспособљавање и стручни испит	176
2.10. Оцењивање и напредовање службеника.....	177
2.10.1. Оцењивање службеника	177
2.10.2. Напредовање службеника	179
2.11. Дисциплинска одговорност службеника.....	180
2.11.1. Дисциплински поступак.....	181
2.11.2. Дисциплинске казне.....	183
2.12. Одговорност службеника за штету	184
2.13. Престанак радног односа	185
2.14. Престанак потребе за радом службеника	187
2.15. Заштита права службеника.....	189
2.15.1. Заштита пред првостепеним органом	189
2.15.2. Жалбена комисија	190
2.16. Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи.....	191

УВОД

I. ЗНАЧАЈ ТЕМА ЗА НАУЧНО ИСТРАЖИВАЊЕ

Човек као појединац лишен повезаности са другим људима и припадности некој групи или организацији, није у могућности да оствари своје интересе, као ни да задовољи своје потребе. Припадност одређеној организацији, је гаранција његовог опстанка, продужетка врсте и развоја његових психофизичких способности.

Тренутак када су људи дошли до претходно наведеног закључка довео је до настанка људских насеобина, њиховог ширења, удруживања и касније до настанка државе, као најшире и најзначајније људске организације. Држава као апстрактна људска творевина, не поседује карактеристике које би је непосредно учиниле опипљивом њеним грађанима. Она своје „лице“ и „карактер“ показује кроз активност њених службеника. Њена сложена организација и мноштво послова који се налазе у њеној надлежности, а чији број и даље расте, захтева постојање индивидуа који ће се бавити предузимањем активности из њеног делокруга.

Значај локалних службеника за друштво и државу у целини последњих деценија расте. Иако своју делатност врше у оквиру јединица локалне самоуправе, које нису директно подређене државном извршном апарату с обзиром на постојање одређене мање или веће самосталности у односу на централну власт, локални службеници су битни како за функционисање јединица локалне самоуправе, тако и за нормално функционисање државе по дубини. Такође, тенденција многобројних држава ка повећаној децентрализацији, не може доживети реализацију без квалитетних локалних службеника.

Бавећи се свакодневним животом грађана и спроводећи локалну политику они представљају „лице државе“. Међутим, упркос њиховом значају, они за разлику од државних службеника, нису уживали велико интересовање научне и стручне јавности.

Из претходно наведених разлога, неопходно је да радноправни положај локалних службеника буде уређен нормативним актима на одговарајући начин и да га карактерише стабилност. Уједно, потребно је и да локални службеници буду плаћени у мери, која ће им поред задовољења свакодневних егзистенцијалних потреба њих и њихове породице, омогућити и финансирање стручног усавршавања и стицање нових знања. У друштву које карактеришу промене, често и тектонске садржине и које је у нашој држави додатно оптерећено вишедеценијским транзиционим проблемима, неопходно је да локални службеници стално унапређују стечена знања како би могли да задовоље права и интересе грађана.

Послодавац локалних службеника је јединица локалне самоуправе. Између ње и локалног службеника успоставља се радноправни однос који је прожет јавноправним елементима. Због тога што су локални службеници снабдевени јавноправним овлашћењима однос између њих и њиховог послодавца је један од елемената посебног режима радног односа. Он има одређене специфичности у односу на службенички однос који постоји између државног службеника и државе као њиховог послодавца, те стога о томе треба водити рачуна приликом његовог регулисања.

Пријем, напредовање, награђивање и отпуштање локалних службеника треба да буде засновано на објективним критеријумима. С обзиром да за разлику од државних службеника локални штите првенствено локалне па потом државне интересе често су изложени притиску локалних функционера. Он за последицу треба да има деловање на рад локалних службеника у правцу који би задовољио њих и њихове политичке аспирације. Због тога локалном службенику треба обезбедити сталност и радноправни положај који зависи искључиво од његовог рада, као предуслов деполитизације локалне администрације, која је у већини држава које познају локални службенички систем знатно теже спроводљива у односу на деполитизацију државних органа.

Радноправни положај локалних службеника није у свим државама уређен на идентичан начин. У неким постоји посебан пропис посвећен претходно наведеној материји, док се у другим он уређује посебним прописом. Наравно, постоје и државе које га не уређују законом.

Такође, друштвене промене произишле из глобализације, а нашој земљи и због транзиције у знатној мери утичу на положај локалних службеника.

Имајући у виду претходно речено, изабрана је тема овог рада, која је интердисциплинарног карактера. Она је од значаја за науку радног и службеничког али и управног права. Значај ове теме произилази из последица, које настају у поступку остваривања и заштите права и дужности локалних службеника и које утичу на степен остваривања права на релацији локална самоуправа и грађани, а он представља мерило демократичности државе.

II. ЦИЉЕВИ И ЗАДАЦИ ИСТРАЖИВАЊА

Током истраживања специфичности радноправног положаја локалних службеника уз помоћ одговарајућих метода утврдити тренутан радноправни положај локалних службеника у Србији и државама које су предмет компаративне анализе. Компаративним методом одредити место локалног службеничког система Србије.

Утврдити неопходност постојања засебно уређеног радноправног положаја локалних у односу на државне службенике. Упркос бројним сличностима, између претходно наведених запослених у јавном сектору, одредити специфичности које оправдавају засебно уређење радноправног положаја локалних службеника и постојање локалног службеничког система у Србији.

Одредити обележја која локалне службенике чине специфичним у односу на остала запослена лица. Теоријски их објаснити и анализирати.

Утврдити у којој мери су глобализација и транзиција утицале на радноправни положај локалних службеника. Одредити место локалних службеника у друштву и њихов значај у локалној заједници.

Одредити у којој мери је на одговарајући начин уређен радноправни положај локалних службеника, повезан са извршењем послова из изворне надлежности јединица локалне самоуправе.

Анализирати у којој мери се примењују прописи од значаја за радноправни положај локалних службеника у Србији.

На крају дати одређене предлоге везане за побољшање радноправног положаја службеника у Србији и појединим државама које су предмет компаративне анализе

III. ПОСТАВЉАЊЕ ПРОБЛЕМА ИСТРАЖИВАЊА

Предмет рада у предложеној дисертацији биће специфичност радноправног положаја локалних службеника, при чему ће се његова анализа вршити са радноправног аспекта. Ради свеобухватнијег и потпунијег разумевања радноправног положаја локалних службеника, биће извршена његова анализа са међународног, регионалног и националног аспекта.

Тема дисертације изазива несмањену заинтересованост друштва, научних радника и државе током дужег временског интервала. Уједно на простору земаља бивше Југославије није била предмет детаљнијег и обимнијег научноистраживачког рада.

Локални службеници представљају врсту јавних службеника, који поседују специфичности у односу на државне службенике али и лица која су запослена у општем радном режиму.

Те специфичности се огледају у заснивању радног односа, правима и обавезама, јавноправним овлашћењима, престанку радног односа, послодавцу, друштвеној и политичкој улози, начину плаћања и другим аспектима њиховог радноправног положаја.

Компаративно посматрано међу локалним службеницима у различитим правним системима постоје наравно и бројне различитости али и одређени заједнички именитељи проистекли из историјских, економских, политичких и друштвених околности.

У Републици Србији, статус локалних службеника дуго није био уређен на одговарајући начин. Историјска анализа њиховог статуса уз указивање на позитивноправне одредбе којима се он дефинише указаће нам на елементе локалног службеничког система у Србији и његове особености у односу на исте у региону и Европи.

IV. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет ове дисертације обрађен је у оквиру четири одвојене и међусобно повезане целине. Предмет истраживања одређиван је од општег ка појединачном, имајући у виду да рад има и свој позитивноправни аспект оличен у положају локалних службеника у Републици Србији.

Са радом на предмету истраживања, почело се одређивањем његових појмова и теоретском обрадом, да би се после анализирали утицаји друштвених промена на специфичности радноправног положаја локалних службеника. Потом је извршена компаративна анализа службеничких система појединих европских држава и земаља „бивше Југославије“ како би се утврдиле особености њихових службеничких система и његове сличности и разлике са локалним службеничким системом у Републици Србији. На крају предмет истраживања је специфичност локалних службеника у Србији, посматрано историјски али имајући у виду и позитивно право и њихов тренутни положај.

1. ПОЈАМ ЈАВНИХ, ДРЖАВНИХ И ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА И ЕЛЕМЕНТИ СЛУЖБЕНИЧКОГ СТАТУСА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

У првом делу обрађена су поједина општа питања, која се односе на одређивање појма јавних, државних и локалних службеника. То је било неопходно, како би се могло уочити шта је заједничко у погледу ових службеника, а шта представља специфичност појма локалних службеника.

Анализом правне теорије и различитих схватања о појмовима, локалног, државног и јавног службеника, настоји се одредити универзални појам локалног службеника уз дефинисање изабраних, постављених и бираних лица и намештеника у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије.

Након тога обрађује се појам службеничког система као и класификациони, платни и систем напредовања. Потом се дефинише локални службенички систем и његове врсте и елементи.

Службенички однос локалних службеника је следећи елемент који је предмет истраживања у првом делу рада. Након њега је то службенички статус локалних службеника и његови елементи оличени у професионалности, сталности, јавноправним овлашћењима, односу према грађанима, посебном правном режиму и послодавцу локалних службеника.

2. УТИЦАЈ ДРУШТВЕНИХ ПРОМЕНА НА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

У другом делу рада истраживаћемо друштвене појаве, које су утицале на радноправни положај локалних службеника.

На почетку ћемо се осврнути на глобализацију, која представља један незаустављив процес и производи последица на бројне појединце, државе и друштва, па и на локалне службенике.

На почетку је извршено појмовно одређење глобализације, па је након тога указано на главне генераторе глобализације попут развоја комуникационих средстава, масовних медија, миграција, мултинационалних корпорација и јединствених тржишта, политичких промена и основне карактеристике сваког од претходно наведених генератора глобализације.

Надаље се анализирају ставови о глобализацији и њихова основна обележја, које износе скептици, хиперглобалисти и трансформационалисти.

Потом се одређује појам новог јавног менаџмента указује се на основне елементе његових циљева и утврђује се повезаност између новог јавни менаџмента и промене у управљању јавним службеницима у јавној управи.

На крају другог дела предмет истраживања је транзиција. Одређује се њен појам и утицај транзиције на радноправни положај локалних службеника.

3. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

Трећи део дисертације је посвећен компаративној анализи радноправног положаја локалних службеника.

На почетку се утврђују и анализирају међународни стандарди рада од значаја за радноправни положај локалних службеника. Предузима се општи осврт на Међународну организацију рада и њену нормативну делатност која је битна за радноправни положај локалних службеника, а посебно на Конвенцију Међународне организације рада број 151. и Препоруку број 159.

Након тога предмет истраживања је Уговор о функционисању Европске Уније и његови чланови који су значајни за радноправни положај локалних службеника.

Потом се анализира положај локалних службеника у појединим европским државама и то у Савезној републици Немачкој, Републици Француској и Уједињеном краљевству Велике Британије и Северне Ирске.

Након тога предмет анализе је радноправни положај локалних службеника у државама бивше Југославије, тј. Републици Северној Македонији, Републици Црној Гори, Босни и Херцеговини, Републици Хрватској и Републици Словенији.

Утврђују се основна обележја локалних службеника у посматраним државама, њихове заједничке карактеристике али и особености.

4. РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Четврти део рада посвећен је истраживању радноправног положаја локалних службеника у Републици Србији.

На почетку четвртог дела предузима се историјски осврт на положај локалних службеника до првог светског рата, између два светска рата и после другог светског рата. У свакој од посматраних епоха указује се на најзначајније правне акте који су били битни за уређење положаја локалних службеника али и политичке, економске и друштвене околности које су утицале на њихов статус.

Потом се анализира позитивноправно регулисање положаја локалних службеника у Србији.

Указује се на најзначајније опште акта који су значајни за радноправни статус локалних службеника, међу којима је најбитнији Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Утврђују се сличности у погледу уређења положаја између државних службеника, лица запослених у општем режиму радног односа и локалних службеника, као и специфичности локалних службеника у односу на претходно посматране категорије лица.

Анализирају се најзначајнији институти из Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и других општих правних аката, који су од значаја за уређење положаја локалних службеника, као и релевантна судска пракса и мишљења надлежних министарстава.

Указује се на поједине проблеме у пракси дају се предлози за њихово решавање и за побољшање радноправног положаја локалних службеника у Републици Србији у будућности.

V. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Прва хипотеза на којој почива овај рад је да: *Радноправни положај локалних службеника карактеришу специфичности у односу на радноправни положај државних службеника и лица запослена у општем режиму радних односа.*

Упркос постојању бројних сличности између јавних, државних и локалних службеника, ипак међу њима постоји довољно разлика, које оправдавају постојање засебног локалног службеничког система. Уједно, значај локалних службеника је већи за свакодневно функционисање грађана, друштва и државе, те је стога неопходно и њихов положај уредити посебним правним актима и устројити посебан службенички систем.

Следећа хипотеза је да: *За одговарајуће функционисање локалне самоуправе је од виталног значаја ваљано уређен радноправни положај локалних службеника.*

Локални службеници представљају „лице државе“ они су у свакодневном контакту са грађанима, који живе у децентрализованом територијалној јединици у оквиру које локални службеници обављају послове из своје надлежности. Локални службеници се баве свакодневним радом повезаним са остваривањем права и интереса грађана у локалној заједници али и са њиховим обавезама. Њихов ефикасан рад омогућава успешно функционисање локалне самоуправе, а која је један од услова за функционисање централне власти и државе у целини.

Друштвене промене су од значаја за бројне правне институте те је стога седећа хипотеза да *„Глобализација утиче на радноправни положај локалних службеника, а у Србији и транзиција“.*

Глобализација је процес, који је незауостављив и свеprisутан. Она представља основ за бројне друштвене процесе и промене, које утичу на положај локалних службеника и њихов статус. Транзиција је особена друштвена промена Србије, и других бивших комунистичких и социјалистичких држава. И једна и друга друштвена појава утичу на радноправни положај локалних службеника у Србији и свету. Пред њих износе нове проблеме али и могућности за бољи и ефикаснији рад. Такође, упркос свеопштој глобалној повезаности, која је чињеница проистекла из глобализације, значај локалних службеника и послова, који они обављају не само да није смањен, већ је повећан.

Задња хипотеза на којој је овај рад заснован је *„Радноправни положај локалних службеника у Србији и земљама „бивше Југославије“, уређен је на идентичан начин.“*

Република Србија је дуго година егзистирала у оквиру истог правног система са бројним садашњим суседима, које означавамо појмом земаља „бивше Југославије“. Такође, са њима функционише на истом географском простору и делу заједничку историју, културу, политичка схватања и слични језик, а карактерише их и огромна привредна повезаност и међузависност. Због тога је и логично постојање одређених заједничких именитеља приликом дефинисања статуса локалних службеника, уз одређена одступања проистекла из конкретног државног уређења и историјских, економских и политичких околности.

VI. МЕТОДИ НАУЧНОГ ИСТРАЖИВАЊА

Основни методи који ће бити коришћени у раду су историјски, компаративни, социолошки и правно-догматски.

Употребом историјског метода у раду ће бити извршена анализа ранијег законодавног уређења радноправног положаја локалних службеника у Србији и посматраним земљама. Циљ употребе претходно наведеног метода је уочавање предности и мана правних норми које више нису позитивне, као и њихова компарација са тренутно важећим одредбама правних аката од значаја за радноправни положај локалних службеника.

Помоћу компаративног метода у раду ће се упоредити позитивноправне норме од значаја за радноправни положај локалних службеника у посматраним земљама. На тај начин ћемо утврдити место српског локалног службеничког система, као и његове предности и мане у односу на службеничке системе које су предмет компарације. Такође, претходно наведени метод ће нам пружити увид у то какав је радноправни положај локалних службеника и да ли и у којој мери се може побољшати.

Социолошки метод ће нам омогућити да утврдимо које друштвене појаве су утицале и утичу на радноправни положај локалних службеника. Такође, моћи ћемо и да одредимо место локалних службеника и њихов значај у друштвима посматраних држава.

Помоћу правно-догматског метода извршићемо анализу и упоређивање одговарајућих правних аката, од значаја за радноправни положај локалних службеника. Овај метод ће нам омогућити да стекнемо увид у положај локалних службеника одређен позитивним правом, као и да ли се он разликује у односу на њихов положај у пракси. На тај начин ћемо утврдити да ли се правне норме којима се уређује радноправни положај локалних службеника примењују или не, као и како их можемо изменити у будућности ради побољшања њиховог радноправног положаја.

Глава прва

ПОЈАМ ЈАВНИХ, ДРЖАВНИХ И ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА И ЕЛЕМЕНТИ СЛУЖБЕНИЧКОГ СТАТУСА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

1. ПОЈАМ ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Данас, трајан карактер послова, које је неопходно предузимати из надлежности државе, као и њихова сложеност и значај, захтевају ангажовање лица, којима ће њихово обављање бити делатност и професија. За разлику од неких ранијих периода данас сви послови, који се налазе у надлежности државе, захтевају обављање од стране стручних и стално запослених појединаца. Тек незнатан део послова из надлежности државе могу вршити лаици или се могу вршити повремено. Суштина послова који чине државну надлежност захтева постојање професионалаца који ће их обављати.

Јавни службеници би се најшире могли одредити, као лица која користећи своја јавноправна овлашћења, којима их је држава снабдела, врше неки од послова из њене надлежности. Они су једним јавно-правним уговором трајно обавезани да служе држави.¹ То је један широк круг лица међу која можемо означити, запослене у државним органима, јавним службама, локалној самоуправи, аутономним покрајинама, јавним предузећима, привредним друштвима, као и појединце који у оквиру своје самосталне делатности примењују јавноправна овлашћења.

Круг јавних службеника је широк, а претходно наведено набрајање лица која их чине није коначно. Иако не постоји општеприхваћен појам јавних службеника, с обзиром на то да се у оквиру теорије не може постићи сагласност у погледу његове садржине, могли бисмо као најзначајније његове елементе означити јавноправна овлашћења која јавни службеници поседују, трајност обављања послова, професионално поседовање знања за њихово обављање и постојање накнаде, тј. плате, за њихово обављање. Такође, један од битних елемената појма јавних службеника је и субординација, усмерена према хијерархијски надређеном лицу, која поседује одређене специфичности у односу на карактер субординације запосленог према послодавцу у општем режиму радних односа.²

Схватања о улози јавних службеника мењала су се кроз историју. У почетку се она поистовећивала са вршењем политичке власти. Због тога се јавни службеник сматрао носиоцем дела монопола државне силе, односно у каснијој умереној форми носиоцем овлашћења, које произилази из тог монопола.³ Готово истовремено настају схватања о управној служби као власти или бенифицији, јер за особу која обавља јавну службу то подразумева добијање одређене, пре свега материјалне користи и повољни статус у заједници. У савременим управним системима преовладава схватање о управној служби као друштвеној функцији која је корисна и потребна заједници, иако ни ово схватање о улози јавног службеника није општеприхваћено због промена које је донео нови јавни менаџмент, али и због различитих позитивноправних уређења положаја јавних

¹ С. Јовановић, *Држава II*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а.д., Београд, 1936, стр. 289.

² Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 23-27.

³ Е. Pusić, *Наука о управи, XII измњено и допуњено издање*, Школска knjiga, Zagreb, 2002, стр. 210.

службеника у еврепскоконтиненталним и англосаксонским правним системима.⁴ Схватања о јавној служби као делу власти који се налази у власништву службеника или механизму за стицање личне, породичне, страначке или било какве друге користи, присутно је и даље у пракси бројних држава иако је теоријски потиснуто и превазиђено због многих негативних последица које носи са собом.

Свим теоријским одређењима појма јавног службеника може се приступити са два основна становишта. Према првом појам јавног службеника везује се за вршење какве јавне службе, а према другом за вршење послова јавне службе, али је одређујућа пре свега, врста и природа посла који службеници обављају.⁵

За прво становиште везано за одређење појма јавног службеника није од значаја карактер послова које врши службеник, већ је битно да ли је он радно ангажован у одређеном јавноправном телу. Самим тим што је део организације која је означена као вршилац јавне службе, он се сматра јавним службеником без обзира на врсту послова које предузима, тј. да ли су они директно повезани са надлежношћу органа (нпр. издавање решења), или не (нпр. помоћни и технички послови). Прве групе теорија везане за одређење појма јавног службеника, сходно претходно наведеном, могли бисмо означити органским.

За друго становиште битан је карактер послова које јавни службеник предузима. Према теоријским одређењима појма јавног службеника која му припадају, од значаја је да ли јавни службеник предузима послове из делокруга органа у коме је радно ангажован, или не. Такође, битно је и да ли ти послови у основи имају ауторитативност. При томе није од пресудног значаја орган у коме службеник ради. Сходно претходном становишту и запослени у привредном друштву чији оснивач није јавноправно тело може бити јавни службеник, ако предузима послове чију есенцију чине ауторитативност и јавноправна овлашћења. Теорије о одређењу појма јавног службеника које припадају другом становишту, сходно претходно наведеном, могли бисмо означити функционалним.

Одредити универзални појам јавног службеника, као што смо већ претходно навели, је изузетно тешко. Разлози су везани за разлике у нормативним актима у државама које уређују њихов статус, али и за разлике у законодавству у једној држави, које наступају као продукт политичких, економских, социолошких, историјских и идеолошких околности које се временом мењају. Сходно томе бројне су и теорије о појму јавног службеника.

И органске и функционалне дефиниције појма јавног службеника имају своје недостатке. Органске не узимају о обзир да у органима који се означавају као вршиоци јавне службе, раде и људи са другачијим улогама од оних које имају јавни службеници. Функционално дефинисање јавних службеника пак је превише неодређено јер постоји мноштво функција које узрокују и разноликост у положају и статусу њихових извршитеља.⁶

Због ограничења које поседују и једне и друге дефиниције, данас су у широкој употреби мешовите или комбиноване дефиниције, које појам службеника вежу и за припадање одређеној организацији, али и за природу службе коју обавља. Такође, при дефинисању појма јавног службеника често се истичу карактеристични елементи који

⁴ G. Marčetić, *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 89-92

⁵ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Досије студио, Београд, 2013, стр. 50.

⁶ E. Pusić, *op. cit.*, 2002, str. 34.

произилазе из службеничког својства, као што су професионалност, сталност службе и потпадање под режим јавног права.⁷

А. Богосављевић наводи да се за време службеничког односа службеник налази према држави у специјалној ситуацији различитој од ситуације осталих грађана. То је однос јавне власти према потчињеном органу из чега и произилази право те власти да службеницима, у интересу правилног вршења службе, наметне специјалне дужности, а с друге стране да им укине или отежа вршење извесних права, а што није случај код обичних грађана. Престанком службе престаје и та врста специјалног јавноправног односа и претвара се у типичан јавноправни однос државе и њених поданика.⁸

Према А. Балтићу појам јавног службеника у ширем смислу речи обухвата многобројне, разноврсне и компликоване правне службене односе и садржи неколико разних појмова који се у суштини разликују, тј. обухвата неколико различитих категорија јавних службеника, од којих најважнију категорију представљају чиновници.⁹

Л. Костић сматра да се под јавним службеницима у најширем смислу сматрају сва лица која обављају извесне послове за државу, без обзира да ли то раде стално, повремено или случајно.¹⁰ У ужем смислу, јавне службенике посматра као лица која стално врше одређене послове из надлежности државе, користећи своја јавноправна овлашћења.¹¹

Појам „лица јавне службе“, И. Крбек одређује у ширем функционалном смислу и према њему он обухвата сва лица која врше било какву јавну функцију у широком смислу те речи. Он наводи да је за појам „лица државне службе“ у широком смислу речи битно баш то, да такво лице делује у име одређеног државног органа и да се његова делатност сматра за делатност одређеног државног органа.¹²

Н. Стјепановић сматра да постоји теоријски појам јавног службеника, чије дефиниције даје правна наука и позитивноправни појам, који је производ нормативног уређења.¹³

У државним органима као категорије запослених Н. Тинтић наводи административне и стручне сараднике представничких органа државне власти и њима одговорних органа, који њима служе и помажу, извршавајући задатке, који су им поверени.¹⁴

Према А. Балтићу и М. Деспотовићу јавна служба је најбитнији елемент појма радноправног односа јавних службеника. Наведени аутори сматрају да радни односи у јавним службама носе извесне посебне карактеристике, с обзиром на карактер и

⁷ G. Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005, str. 140.

⁸ А. Богосављевић, *Престанак службе државних службеника*, Графичко предузеће „Давидовић“, Београд, 1937, стр. 12.

⁹ А. Балтић, *Опита теорија појма јавног службеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство, и кривични законик*, докторска расправа брањена 5. марта 1938. године, Београдски универзитет, Правни факултет 1939. година, стр. 15-16.

¹⁰ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије - Прва књига - Устројство управе*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933, стр. 270-276.

¹¹ Л. Костић, *Из чиновничког права, Сабрани чланци*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1928, стр. 131-140.

¹² I. Krbek, *Lica u državnoj službi*, Izdavački centar JAZU, Zagreb 1948, str. 6-7.

¹³ Н. Стјепановић, *Управно право СФРЈ*, Савремена администрација, Београд, 1958, стр. 316.

¹⁴ N. Tintić, *Osnovi radnog prava I*, Školska knjiga, Zagreb, 1955, str. 94.

структуру јавне службе, природу и значај функције коју врше јавни службеници и на њихов специјални положај и услове рада у јавној служби.¹⁵

З. Томић под појмом „управни службеници“ или „управни кадрови“ подразумева множину лица која раде у државним органима управе, укључујући и старешине тих органа.¹⁶

Према Е. Пусићу доминантну групу запослених у управним организацијама чине људи који обављају као своје трајно и главно занимање интелектуални или мануелни посао, а које он означава појмом управни службеници.¹⁷

Под управним службеницима Н. Бачанин подразумева запослена лица, која се у радни однос примају коначном одлуком функционера – руководиоца који руководи радом органа управе или управне организације. Они чине преовлађујући део управних кадрова.¹⁸

Г. Марчетић наводи да: „Јавни службеници имају специфична права, обавезе и одговорности у односу према грађанима, јер обављају послове од јавног интереса, због чега потпадају под режим јавног права – тзв. службеничког права.“¹⁹

Мишљења смо да појам јавног службеника, најсадржајније и најтрајније, можемо одреди помирењем функционалних и органских теорија, коришћењем комбиноване дефиниције. За дефинисање јавног службеника, битан је орган у коме он обавља своју делатност, али и садржина активности које предузима. Дакле у одређеним органима, који се прописују позитивноправним прописима одређени број запослених, а не сви, сматраће се јавним службеницима. Карактер послова које предузимају, а који су из оквира надлежности органа, биће опредељујући фактор при њиховом разликовању у односу на остала запослена лица, која се не сматрају јавним службеницима. Можемо закључити да одређење појма јавног службеника треба вршити коришћењем комбиноване односно мешовите дефиниције уз ослањање на позитивноправне прописе конкретне државе. Други начини теоријског одређења јавног службеника поседују одређена ограничења која их не могу учинити универзалнима.

Круг лица која се могу сматрати јавним службеницима је широк и хетероген, а његов обим зависи од садржине појма јавног службеника. С обзиром на тешкоће повезане са одређењем појма јавног службеника, које смо претходно изнели, немогуће је одредити једну јединствену и за све праве системе заједничку поделу јавних службеника. Тешкоће при диференцирању јавних службеника постоје у сваком појединачном правном систему, при чему се оне мултиплицирају, уколико желимо да је учинимо универзалном.

Л. Костић сматра да се у оквиру појма јавних службеника могу издвојити следеће групе: а) непосредни државни органи, у које убраја краља и народне посланике, они постоје и дејствују непосредно на основу Устава и њих карактерише непостојање дисциплинске власти претпостављених јер изнад њих нема претпостављених, б) почасни службеници (чланови разних скупштина и одбора јавноправног карактера), који врше једну бесплатну државну функцију споредно и бесплатно и у споредном занимању, в) принудни службеници, лица која су дужна да се лично ставе у службу државе у даним

¹⁵ А. Балтић, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије – Систем самоуправних међусобних радних односа и основи социологије рада*, Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 70-71.

¹⁶ З. Томић, *Опште управно право(организационо, материјално, процесно)*, ЈП Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 157.

¹⁷ Е. Pusić, *Наука о управи*, Zagreb, Školska knjiga, 1968, str. 163.

¹⁸ Н. Бачанин, *Управно право, Књига I, Уводна и организациона питања*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 147-148.

¹⁹ G. Marčetić, *op. cit.*, 2007, str. 92.

околностима (војници у случају рата, становници у случају елементарне непогоде), г) помоћници управе, лица која прелазно, изузетно и од случаја до случаја посвећују своју личну делатност потреби јавне службе (нпр. пописивачи), д) контрактуални службеници правни основ за њихов рад је јавноправни уговор, а период њиховог ангажовања је временски ограничен, њ) трајни службенички кадар (у оквиру којег разликујемо перманентне, прагматске, професионалне и службенике без звања) и е) службенике самоуправних тела. Служба перманентних службеника је трајна, прагматски службеници сами одлучују да ли ће ступити у службу, професионални службеници не могу имати неко друго занимање осим службеничког и вршењу службе се посвећују у потпуности, службеници без звања су нераспоређени службеници и новопроизведени, а још нераспоређени службеници.²⁰

Поделу јавних службеника И. Крбек врши с обзиром на правне односе лица у државној служби и разликује прагматичке, контрактуалне и принудне службенике. Основ за његову поделу су две тачке: да ли је ступање у државну службу добровољно или принудно и да ли је однос између службеника и државе уређен посебним државним прописима или уговором.²¹ Актом о постављењу од стране јавне власти, службеник ступа у специфичан положај према своме послодавцу, држави или другој јавноправној организацији, као и према грађанима.²²

Е. Пусић прави разлику између управних службеника и људи који повремено раде у управи. Разлози због којих њихов ангажман није трајног карактера су везани за потребе самог органа у ситуацији када у органу постоји потреба за обављање послова који су повременог карактера или се њихово трајање може предвидети (хонорарни и контрактуални службеници) или за саму природу послова који немају професионални карактер (нпр. чланови саветодавних тела грађана у управи, судије поротници, старатељи и сл.).²³

М. Влатковић, Р. Брковић и Б. Урдаревић поделу службеника врше на принудне, прагматичке (сталне), контрактуалне (уговорне), правне, фактичке и службенике међународних организација. Код принудних службеника од њихове воље не зависи ни ступање у службенички однос, а ни одређивање садржине службеничког односа (нпр. војна служба, разне грађанске обавезе и сл.). Прагматички (стални) службеници су они који својом вољом одлучују да ли ће ступити у службу, али је садржина службеничког односа одређена објективним правом, независно од њихове воље. Контрактуални службеници одлучују да ли ће ући у службу и о садржини свога службеничког односа. Правним службеницима је правни положај у потпуности уређен појединачним правним актом на основу кога су стекли својство службеника. Фактички службеник, нема на правно законит и правилан начин утврђено својство јавног службеника, јер му недостаје појединачан правни акт од стране надлежног органа о пријему у службу, којим би такво својство стекао. Међународни службеници су службеници разних међународних организација ОУН, ЕУ, НАТО, међународних судова и других организација које имају наднационални карактер и њихов положај је уређен на специфичан начин у односу на претходно наведене групе службеника.²⁴

Могли бисмо навести да је претходно наведена подела у највећој мери одговарајућа садашњем друштвенополитичком уређењу и позитивноправном поретку

²⁰ Л. Костић, *op. cit.*, 1933, стр. 270-275.

²¹ I. Krbek, *op. cit.*, 1948, str. 26.

²² I. Krbek, *Upravno pravo; Organizacija javne uprave, knjiga II*, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1932, str. 147.

²³ E. Pusić, *op. cit.*, 2002, str. 163-164.

²⁴ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд, 2013, стр. 55-56.

Србије. Она је извршена с обзиром на својства службеничког односа у коме се службеници налазе у односу према своме послодавцу и грађанима и с обзиром на карактер послова које предузимају, уз изузетак међународних службеника. Дакле претходно наведена класификација јавних службеника је функционалне, а не органске природе (уз изузетак међународних службеника).

Највећи број јавних службеника можемо означити као правне и прагматске службенике. Међутим, оно што је приметно је пораст контрактуалних, тј. уговорних службеника. Број принудних службеника у данашњим правним системима је углавном незнатан, уз одређене изузетке оправдане у случају ванредних и ратних ситуација и везаним за тоталитарне, аутократске режиме. Такође, број фактичких службеника је најчешће занемарљив, а њихова заступљеност је обрнуто пропорционална квалитету правног и службеничком система конкретне државе. Круг међународних службеника расте, као производ бројних интеграцијских процеса у коме учествују све државе, а који се одвијају на билатералном, регионалном и глобалном нивоу и који су најчешће продукт глобализације.

Уколико за поделу јавних службеника, поред основног функционалног критеријума, узмемо и органски (орган у коме службеник врши јавну службу) међу мноштвом лица, која спадају у скуп јавних службеника издвојиле би се две најзначајније групе: државни службеници и локални службеници. „Под јавним службеницима се не подразумевају само државни службеници већ и службеници самоуправних тела.“²⁵

2. ПОЈАМ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Државни службеници чине једну од група у оквиру скупа јавних службеника. Појам јавног службеника је шири од појма државног службеника због тога што се њиме обухватају и службеници који своје послове обављају у недржавним органима, односно у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе.²⁶

Рудименталне облике државних службеника затичемо већ у првобитним државама насталим у сливу великих река, тј. у Месопотамији и Египту. У старом Египту постојало је организовано управљање каналима, пловним путевима, изградњом религијских споменика, зграда за јавну управу и прикупљања пореза, које је почивало на фараоновим службеницима.²⁷

Такође, у античкој Грчкој постоје схватања о вршењу државне службе у циљу задовољења јавног интереса. Извршну власт су предузимала мања колективна тела или појединци. Њих су бирали коцком или јавним гласањем у скупштини на период од годину дана, а пре ступања на дужност проверавала су се њихова морална својства, дотадашње целокупно понашање и способност за вршење функције.²⁸

Управну власт у Риму вршили су магистрати. Могли бисмо их означити државним службеницима старог Рима. Мандат магистрата трајао је годину дана уз изузетак цензора, чији је мандат износио 18 месеци и диктатора, којима је мандат трајао док траје опасност. Виши магистрати су имали право да забране радње нижих. Сви виши

²⁵ Л. Костић, *op. cit.*, 1933, стр. 275.

²⁶ Ж. Кулић, *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008, стр. 11

²⁷ Б. Давитивски, А. Павловска - Данева, З. Лончар, *Наука о управи*, Факултет за државне и европске студије-Подгорица, Подгорица, 2012, стр. 31.

²⁸ С. Аврамовић, *Општа правна историја - Стари и Средњи век*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000, стр. 170-173.

магистрати располажу империјумом (*imperium*), што подразумева врховну власт наређивања, кажњавања, сазивања скупштине, командовање војском, право подношења закона, издавање едикта... Нижи магистрати располажу посебним обликом власти који се назива (*potestas*). Имали су право да издају одређене наредбе и да кажњавају за неизвршење истих.²⁹

Византија је у првим вековима након свога настанка представљала наставак Римског царства. Један од разлога зашто је ово царство, које је првобитно замишљено као источни део римске империје опстало, за разлику од свога западног суседа, а касније се развијало и постојало још хиљаду година, је јединствена управна организација са добро организованим и разгранатим чиновничким апаратом. Такође, један од узрока пропасти Византије је касније претварање доброг бирократског апарата у машину за експлоатацију поданика и безобзирно повећање већ претешких намета због злоупотреба колико вештог, толико и безобзирног византијског чиновништва.³⁰

Државна управа у смислу у којом је данас означавамо, јавља се у Европи почетком XVIII века, као организован систем управљања са професионалним државним службеницима, али се и знатно раније јављају у европским земљама зачеци управне организације. Почетне норме о правном статусу државних службеника биле су садржане у бројним правним текстовима, док су јединствене кодификације службеничког права новијег датума.³¹

Међу државама Европе у уређењу службеничког статуса државних службеника предњачиле су Француска и Немачка. Оне као територијално велике и административно сложене државе, имају и имале су потребу за уређењем статуса свих, па између осталих и државних службеника, ради свога ефикасног функционисања.

Први општи пропис којим се уређује статус државних службеника у Француској је *Statut general*. Донет је 1941. године, у Вишијевској Француској, да би након рата био стављен ван снаге и уместо њега био донет нови *Statut general* 1946, који је уз измене извршене 1959. и 1986. године на снази и данас. Он је општи пропис који се односи на положај државних, локалних и службеника у болницама. Постоје и посебни прописи који се односе на поједине категорије службеника (полиција, војска...)³²

Јавна управа у Немачкој развијала се у оквиру просвећеног апсолутизма у Пруској. Могли бисмо је означити као колевку немачког службеничког права. Опште земаљско право, највиши правни акт Пруске, је у једном свом делу уређивао положај државних службеника. Закон о статусу државних службеника из 1873. године је једна од првих кодификација службеничког права.³³ Данас је на снази Закон о државној служби из 31. марта 1999. године, који се односи на статус савезних државних службеника, али је у основи установљен принцип јединственог статуса службеника, било да раде у савезним, републичким или локалним органима.³⁴ Због свог сложеност државног уређења, Немачку карактерише више прописа, који се односе на положај државних службеника, с обзиром да свака држава у саставу поседује своје прописе којима уређује положај

²⁹ Е. Станковић, С. Владетић, *Римско право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014, стр. 38-39.

³⁰ Г. Острогорски, *Историја Византије*, Издавачко предузеће „Просвета“, Београд, 1970, стр. 52-53.

³¹ Ј. Ковачић - Костић, *Радноправни положај пореских службеника*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, (необјављена) 2014, стр. 28.

³² Г. Бренан, *Административно право Француске*, ЈП Службени гласник, ЦИД Подгорица, Београд, 2002, стр. 105-106.

³³ Ј. Ковачић-Костић, *op. cit.*, стр. 30-31.

³⁴ *Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ, Материјал припремљен током француског председавања Европској унији 2008. године*, <http://www.suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf>, приступљено 23.12. 2016. године.

државних службеника запослених у њеним органима, али и локалних службеника запослених у органима локалне самоуправе.

У САД се положај државних службеника почиње уређивати крајем XVIII и почетком XIX века.³⁵ У почетку га карактерише систем поделе плена заснован на посматрању државне службе као плена који се дели између победника на изборима, да би потом био замењен системом заслуга, тј. мерит системом 1883. године доношењем *Civil Service Reform Act*, који је замењен законом под истим називом 1978.³⁶

Поводом теоретског одређења појма државних службеника, постоје идентичне потешкоће, као код дефинисања јавних службеника. У суштини, постоји онолико теорија колико има аутора, који се баве проучавањем положаја државних службеника. Све теорије бисмо могли сврстати у три категорије: органске, функционалне и мешовите или комбиноване. Теоријска становишта о државним службеницима и њихова подела, у принципу се ослањају на иста, која су претходна наведена у делу који се односи на појам јавних службеника, па их сходно томе сада ради избегавања понављања нећемо наводити.

Садржај послова државне службе, као и начин постојања државним службеником, односно критеријуми које државни службеници морају да испуњавају пре заснивања службеничког односа, разликовали су се кроз историју од државе до државе зависно од политичког састава и закона.³⁷ Појам државног службеника код највећег броја аутора опредељују обележја везана за именовање, односно постављење службеника на одређене послове, деловање у одређеним структурама, односно органима, организацијама или службама, обављање послова одговарајућег радног места у складу са школском спремом, стеченим искуством и потребним знањима и вештинама, вршење службе на професионалан, одговоран и законит начин као и за трајност вршења службе.³⁸

Сходно претходно изнетом, при одређењу појма државног службеника у конкретном правном систему једне државе, неопходно је ослонити се на њене позитивноправне прописе уз коришћење мешовите, тј. комбиноване теорије, која помирује супротстављена и екстремна становишта органских и функционалних дефиниција. На тај начин се да извести један појам државног службеника, који је релативно трајан и универзалан за подручје једног правног система, док је готово немогуће извршити јединствено дефинисање државних службеника за све правне системе. Водећи се претходно наведеним правилом могли бисмо означити државне службенике као лица која су радно ангажована у државним органима, као и у органима и организацијама изједначеним са њима и која врше послове из њихове надлежности, користећи јавноправна овлашћења којима их је снабдела држава.

³⁵ А. Павловска - Данева, Е. Давитовска, *Службенички систем*, Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, Скопје, 2013, стр. 94-97.

³⁶ <https://www.govtrack.us/congress/bills/95/s2640/summary#libraryofcongress>, приступљено 23.12.206. године.

³⁷ Д. Маринковић, В. Маринковић, Д. Костић и сар., *Енциклопедија индустријских односа*, ЈП Службени гласник, Београд, 2015, стр. 157.

³⁸ I. Borković, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999, str. 48.

3. ПОЈАМ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

Као што смо претходно изнели, у оквиру појма јавног службеника, његов најзначајнији део заузимају државни и локални службеници. У зависности од правног система број једних или других варира, али у државама у којима постоји права и суштинска децентрализација и организована локална самоуправа и територијална аутономија, број локалних службеника, већи је, чак и по неколико пута, од броја државних службеника.

Између државних и локалних службеника постоје бројне сличности али и разлике. Сва становишта и поделе везане за јавне службенике, а које смо претходно изнели, важе и у случају локалних службеника. У томе се састоји и најбитнија сличност између локалних и државних службеника. Општа обележја државних службеника, идентична су обележјима локалних службеника. Међутим, интензитет сличности није толики да је неоправдано постојање одвојених законодавстава којима се уређује положај државних и локалних службеника, али је несумњиво да она постоји.

Разлике између државних и локалних службеника огледају се пре свега у органу у којем је службеник ангажован. У случају државних службеника то су државни органи и органи и организације изједначени са њима, а што се тиче локалних службеника они своје активности предузимају у оквиру органа јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије и органа и организација изједначеним са њима. Поред органске разлике, постоји и функционална. Она се огледа у оквиру активности које предузимају локални и државни службеници. Интерес државе је директније повезан са делатношћу државних службеника. Они предузимају активности, које у себи садрже већи степен ауторитативности, јер им је то омогућила држава снабдевајући их јавноправним овлашћењима појачаног интензитета, због тога што они штите интересе целокупне државне заједнице.

За разлику од њих локални службеници предузимају активности, које у својој бити имају нижи ниво ауторитативности у односу на радње државних службеника. Државни службеник, може употребити ватрено оружје и у законом предвиђеним и оправданим ситуацијама, одузети живот грађанину. То није ситуација са локалним службеницима. Они предузимају активности које су везане за свакодневни живот грађана у локалној заједници и штите интересе своје локалне самоуправе, односно територијалне аутономије, који су ужи од интереса државе, које штити државни службеник.

Међутим, то свакако не значи да је мањи значај локалних у односу на државне службенике. Грађани се готово свакодневно током свога живота сусрећу са локалним службеницима. Због тога су они репрезенти и државе, као организације која у свом оквиру обједињује све јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије. Због тога се често задовољство, односно незадовољство, грађана радом локалних службеника преноси директно и на државу. То је све разлог због којег је неопходно придати пажњу положају и значају локалних службеника, упркос томе што је интензитет јавноправних овлашћења, које им преноси држава, нижи у односу на она, која предаје државним службеницима.

Као и у случају јавних и државних службеника, постоје огромне потешкоће при одређењу универзалног теоретског појма локалних службеника. У основним територијалним јединицама а посебно у општини или другој носећој или основној територијалној јединици постоје следеће групе лица која врше послове у њиховим органима и то: 1) изабрана лица (бирају се на изборима); 2) бирања лица (бира их

скупштина); 3) постављена лица (поставља их веће територијалне јединице); 4) запослени. Локалним јавним службеником не могу се сматрати изабрана лица, јер им недостаје својство сталности и професионалности, а регрутују се изборним процесом, а не на основу стручних и професионалних квалификација.³⁹

Водећи се претходно изнетим, локалног службеника бисмо могли означити као лице које је радно ангажовано у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије, и органима и организацијама изједначеним са њима, које користећи своја професионална знања и вештине, врши послове из њихове надлежности, користећи јавноправна овлашћења којима га је снабдела централна (поверени послови) или локална власт (изворни послови), а који за свој радни ангажман добија противнакнаду у виду зараде, тј. плате.

3.1. Изабрана лица у локалној самоуправи и територијалној аутономији

Јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, представљају децентрализоване јединице, при чему је степен децентрализације код јединица територијалних аутономија вишег степена у односу на јединице локалне самоуправе. Све оне имају послове из свога изворног и пренетог делокруга. Вршењем, претходно наведених послова, оне брину о остварењу права и интереса грађана у локалној заједници. Лица посредством којих се врше послови из изворног и пренетог делокруга јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, су локални службеници. Међутим, поред локалних службеника, у органима и организацијама јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, постоје и друга лица значајна за њихово функционисање.

Само постојање децентрализованих територијалних јединица, са собом носи право грађана да бирају своје локалне представнике на слободним и демократским изборима. Њихови политички представници би по правилу требало да спроводе политику својих бирача. Они су веза између грађана и органа и организација локалне самоуправе.

Њихова сменљивост, недостатак професионалности и избор на основу политичких процена грађана, уклања их из круга лица која сматрамо локалним службеницима. Локални службеник мора бити лице, које се стално (у смислу професионалног избора) бави вршењем послова који су директно или посредно повезани са надлежношћу јединице локалне самоуправе или територијалне аутономије. Такође, мора поседовати одговарајућа знања, за обављање својих послова и његов пријем, напредовање, усавршавање и касније престанак радног односа морају бити резултат објективних метода и начела, а не политичких планова, процена, обећања, агитације и ангажмана, што је случај код изабраних лица у децентрализованим територијалним јединицама. Између изабраних лица и локалних службеника у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије, мора постојати суштинска, а не само формална разлика. Не сме се подстицати напредовање политичких истомишљеника, а након избора најбољи положаји у локалној самоуправи не смеју се поверавати истакнутим присталицама из изборне кампање.⁴⁰

³⁹ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, 2013, стр. 113-115.

⁴⁰ Ј. Kregar u Е. Pusić, *et. al.*, *Izbor upravne elite, Hrestomatija upravne znanosti, Svezak I*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1998, str. 192.

Дакле могли бисмо означити изабрана лица као појединце изабране у процесу општих и непосредних избора, а то могу бити одборници као чланови локалног представничког тела-скупштине општине, односно друге јединице локалне самоуправе, а у појединим типовима локалног система управљања такво својство има и председник јединице локалне самоуправе, тј. председник општине или градоначелник.⁴¹ Наравно, под изабраним лицима подразумевамо и све које на општим и непосредним изборима бирају грађани у јединицама територијалне аутономије.

Изабрана лица управљају децентрализованим јединицама и њиховом целокупном организацијом. Због њихове сложености и изазова које носе са собом, данас изабрана лица морају поред поверења које су остварили на изборима, поседовати и бројна знања везана за управљање локалном самоуправом, територијалном аутономијом, локалним пословима и локалним службеницима, пошто се њихова улога више не своди само на просто издавање наредби и положај на врху хијерархијске лествице.⁴² Од њихових управљачких способности и активности зависи и ефикасан рад локалне самоуправе или територијалне аутономије, локалних службеника, а у крајњој мери и свакодневни живот грађана, њихов квалитет живота, задовољство радом децентрализоване територијалне јединице и државе.

3.2. Постављена и бирана лица

Поред изабраних лица у локалној самоуправи и територијалној аутономији своју делатност врше постављена и бирана лица. Постављена лица на положај поставља орган састављен од изабраних или бираних лица. Бирана лица, у јединици локалне самоуправе и територијалне аутономије, на функцију бира орган састављен од изабраних лица. Постављена и бирана лица карактерише мањи степен политичности и демократичности за разлику од изабраних лица с обзиром да се ради о субјектима које се не бирају директно на изборима.

Они су спона између представника грађана, оличених у изабраним лицима, и локалних службеника који се свакодневно баве вршењем послова из делокруга надлежности децентрализоване територијалне јединице у којој су радно ангажовани. Изабрана и постављена лица, чине категорију функционера, при чему постоје разлике међу њима.⁴³

Међутим, група постављених и бираних лица у локалној самоуправи и територијалној аутономији није хомогена, већ хетерогена. У оквиру ње разликује се мноштво појединаца са различитим положајем и овлашћењима. Ко све спада у постављена и бирана лица зависи од позитивноправних прописа сваке државе понаособ. У мноштву правних система представничко тело локалне самоуправе или територијалне аутономије, бира чланове већа (аутономне покрајине, градских и општинских), председника општине, градоначелника, председника скупштине, али и руководиоца општинске, градске и покрајинске управе и руководиоце организационих јединица у њима. Дакле граница између постављених и бираних лица је у великој мери замагљена, с обзиром да и једна и друга може бирати исти орган, тј. скупштина локалне самоуправе или територијалне аутономије.

Међу бирана лица можемо убројати председника скупштине, заменика председника скупштине, председника општине, градоначелника, њихове помоћнике и

⁴¹ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, 2013, стр. 114.

⁴² Н. Getha-Taylor, R. S. Morse, *Collaborative leadership development for local government officials: Exploring competencies and program impact*, *Public Administration Quarterly*, 37 (1), spring 2012, p. 73.

⁴³ Н. Бачанин, *op. cit.*, стр. 147.

заменике (у системима у којима их бира скупштина) и чланове колегијалних извршних тела, тј. општинска, градска и већа аутономних покрајина.⁴⁴ Уколико је претежна делатност коју треба да обавља субјект кога бира представничко тело јединице локалне самоуправе или територијалне аутономије, политичке природе, онда се ради о бираном лицу.

Дакле, циљ бираних лица је спровођење политике изабраних лица, којима су мандат дали грађани на изборима. Послови, које врше бирана лица, имају одређену политичку тежину, а лица која их врше за њихово предузимање не морају имати одређена професионална знања и вештине, иако је то пожељно. Бирана лица би требало да представљају израз демократски изражене воље грађана на изборима, она се не баве спровођењем, већ доношењем политичких одлука.. Њихов ангажман у јединици локалне самоуправе и територијалне аутономије је привременог карактера. Због свега претходно реченог о њима, бирана лица не можемо означити локалним службеницима, зато што им недостају елементи сталности и професионалности, већ функционерима.

Постављена лица на положај поставља представничко тело јединице локалне самоуправе или други орган кога је оно изабрало. Несумњиво је да с обзиром на утицај изабраних лица на њихов избор, постоји одређена уплетеност политичких мотива и процена при њиховом постављењу. Због тога она представљају граничну линију између лица у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије, која се не сматрају локалним службеницима због недостатака сталности, професионалности, избора повезаних са политичким, а не стручним проценама и локалних службеника.

Постављена лица руководе управом јединица локалне самоуправе или територијалне аутономије и њиховим организационим јединицама. Она имају руководећа овлашћења према локалним службеницима, који се баве директним извршењем послова из надлежности децентрализованих територијалних јединица. Такође, као њихови руководиоци представљају послодавца, тј. локалну самоуправу или територијалну аутономију, и у његово име одлучују о правима и обавезама из радног односа. О правима и обавезама из радног односа постављених лица одлучују органи који су их поставили односно, бирана или изабрана лица.

Због круга овлашћења, која поседују, постављена лица су изузетно битна за функционисање локалне самоуправе и територијалне аутономије. Орган који их поставља мора водити рачуна да то буду појединци са поседовањем одговарајућих знања и вештина, који ће умети да се баве извршењем послова из своје надлежности и руковођењем. Несумњиво је да због овлашћења која поседују и органа који их поставља политичка мерила играју велику улогу у избору постављених лица, али неопходно је водити рачуна и о њиховој стручности, професионалности и искуству, како би то била лица која ће омогућити развој локалне самоуправе и територијалне аутономије.⁴⁵

Круг овлашћења јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије се све више шири, због децентрализације послова повезаних са свакодневним животом грађана у њима. Сходно томе, и посао руководећих лица у децентрализованим територијалним јединицама постаје све сложенији, па је неопходно да га обављају професионалци са одговарајућим искуством, који ће се стално усавршавати, пошто је приметно да се на нивоу локалне самоуправе и територијалне аутономије у образовање и усавршавање

⁴⁴ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, 2013, стр. 113-115.

⁴⁵ W. Barnes, B. C. Mann, *Making Local Democracy Work Municipal Officials' Views About Public Engagement*, National Civic Review, Volume 100, Issue 3 Autumn (Fall) 2011, p. 58-60. pp. 58-62

руководећег кадра улаже и по неколико пута мање, него у образовање и усавршавање руководећих службеника централне власти.⁴⁶

С обзиром на све претходно изнето о постављеним лицима, можемо их означити као локалне службенике. У своје раду она морају имати професионална знања, иако најчешће њихов радни ангажман не карактерише сталан радни однос, већ радни однос на одређено време. При њиховом раду у јединици локалне самоуправе и територијалне аутономије, битна је употреба стручних знања и вештина. Иако политичка мерила имају извесну улогу у њиховом избору, они се ипак не баве доношењем, већ спровођењем политичких одлука бираних и изабраних лица и врше послове из надлежности децентрализованих територијалних јединица у којима раде. Све то их чини локалним службеницима.

3.3. Намештеници у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије

У децентрализованим територијалним заједницама група запослених лица је хетерогена. Као што смо претходно навели, поред локалних службеника, који се баве предузимањем активности из њихове надлежности, своје делатности врше и изабрана и бирана лица, која представљају израз демократски изражене воље грађана. Међутим, поред послова који се налазе у делокругу јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, ради њиховог ефикасног функционисања неопходно је вршити и послове, који су посредно повезани са њима. Ради се о пословима, који су техничке и помоћне природе.

То је широк обим послова најразличитије садржине. Правни положај намештеника, разликује се у односу на правни појам локалних службеника. Поред разлике у пословима које врше, разлика између службеника и намештеника, огледа се и у уређењу њиховог статуса, с обзиром да је статус првих уређен примарно нормама посебног службеничког законодавства а супсидијарно општим прописима о раду, а других примарно нормама општих прописа о раду.⁴⁷

У оквиру посебних прописа којима се уређује положај локалних службеника, одређени број одредби може се односити и на статус намештеника. Најчешће се ради о нормама, које се односе на звања, напредовање, зараду, посебне случајеве отказа и сл. У тој ситуацији претходно наведене норме се примењују примарно, а општи прописи о раду супсидијарно, на уређење радноправног положаја намештеника у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије.

Због различитог правног положаја локалних службеника и намештеника потребно је извршити разграничење једних и других лица, с обзиром на њихов посебан правни положај. Диференцијација претходно наведених лица зависи највише од позитивноправних прописа конкретне државе, којима се одређује појам једних и других, а исти се одређује с обзиром на карактер послова који врше.

Проблем настаје уколико се појам службеника врши ослоном на органску теорију, јер би тада сва лица запослена у органима локалне самоуправе и територијалне аутономије имала статус службеника, без обзира на врсту послова који врше. Због тога

⁴⁶ E. M. Witesman, C. R. Wise, *The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants*, *Public Administration Review*, Volume 69, Issue 1, January | February 2009, p. 119-121.

⁴⁷ I. Borković, *op. cit.*, str. 245-246.

је најједноставније разграничити намештенике и локалне службенике употребом функционалних или мешовитих теорија при дефинисању локалних службеника.

3.4. Локални службенички систем

Као што смо већ више пута изнели, при одређењу појма локалних службеника, као и њихових обележја, користимо се појмом и обележјима јавних службеника. Слична је ситуација и са државним службеницима. Упркос разликама, које смо навели у претходном делу, несумњива је сличност између државних и локалних службеника у бројним сегментима. Локални службенички систем и систем државних службеника, почивају на истим обележјима и карактеристикама. Осим суштинске разлике, која се огледа у томе да локални службенички систем почива на локалном а систем државних службеника на државном службенику, општа правила су готово идентична. Сходно томе при одређењу локалног службеничког система руководићемо се елементима и обележјима система државних службеника.

Један од основа одређивања појма локалних службеника је локални службенички систем, као укупан систем, тј. склоп категорија у које се они разврставају према унапред утврђеним критеријумима и који представља основ за њихово напредовање, награђивање и кретање служби. Локални управни систем је нужно најшире варијабилан, од неколико службеника окупљених око вођа општина у малим сеоским заједницама, до много хиљада специјализованих стручњака у десетинама управних органа и организација, установа, фондација, удружења, предузећа у великим градовима, при чему је величина управног система у директној повезаности са потребом професионалног, тј. менаџерског, а не управљања од стране политички изабраних и постављених органа.⁴⁸ Основ претходно наведеног система чине класификациони систем, платни систем и начин напредовања.⁴⁹

3.4.1. Класификациони систем

Класификациони систем је лествица са унапред одређеним критеријумима за разврставање службеника или радних места у поједине класе.⁵⁰ Он представља систем са одређеним бројем класификационих разреда који су систематизовани према унапред одређеним критеријумима и нижу се од највишег до најнижег или обрнуто, при чему број класа може варирати од три до неколико десетина и зависи од типа класификационог система, али често није мањи од пет нити већи од петнаест.⁵¹

Класификациони систем треба да буде базиран на следећим принципима: 1) класификују се радна места а не особе; 2) дужности и обавезе које се односе на неко радно место карактеристичне су само за то радно место, чиме га чине сличним или различитим у односу на остала; 3) индивидуалне карактеристике појединца не треба да имају утицаја на класификовање тог радног места; 4) лица која су на радним местима у оквиру исте класе, позиција треба да се третирају као да су сва једнако квалификована да заузму било коју позицију у оквиру исте класе.⁵²

⁴⁸ Е. Пушић, *Локално управљање – циљеви и проблеми*, Финансијска пракса, 16(9-10), 1992, стр. 493-494

⁴⁹ Р. Брковић, *Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења*, Радно и социјално право, бр. 1/2016, 2016, стр. 57-58.

⁵⁰ Е. Пушић, *op. cit.*, 2002, стр. 98.

⁵¹ И. Копрић, Г. Марчећ, А. Муса, В. Ђулабић, Г. Лалић-Новак, *Управна зnanост*, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2014, стр. 144.

⁵² М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, 2013, стр. 46.

Критеријуми на основу којих се врши класификација свих службеника, па између осталих и локалних, базирају се на одређеним објективним елементима који су везани за њих или само радно место. Као најчешћи јављају се школска спрема, радно искуство, личне способности, поседовање специфичних знања, сложеност и опис послова... Два су основна класификациона система: класификација службеника и класификација радних места.

Класификација службеника врши се с обзиром на одређена својства повезана са самим службеником, тј. са стручном спремом, искуством, положеним испитима, поседовањем неких специфичних знања...

Класификација радних места везана је за послове који се обављају на конкретном радном месту, тј. са њиховим обимом, сложеносту и сл.

Класификација службеника врши се градацијски према личним својствима службеника (најчешће основ за класификацију су стручна спрема и искуство), а класификација радних места с обзиром на природу послова које службеник обавља (најчешће с обзиром на њихову тежину и сложеност), при чему од класификационог система, зависи и систем плата и напредовања.⁵³

Класификација радних места и класификација службеника имају своје предности и недостатке. Класификација радних места не узима у обзир лична својства службеника нити околности повезане са њима и сходно томе може се десити да један службеник обавља послове за које нпр. нема довољно квалификација, у виду стручне спреме, или афинитета за његово обављање. Класификација службеника, пак превише у обзир узима елементе повезане са обележјима и својствима службеника, при чему занемарује обим и сложеност послова. Сходно претходно реченом, може се десити да службеник обавља послове за које има одговарајућу стручну спрему, али није способан за њихово вршење због њиховог обима, тежине и сложености.

Као и у сличним ситуацијама, мишљења смо да је у случају класификационог система најбоље мешовито решење. Дакле класификациони систем треба почивати на комбинацији елемената који су одговарајући у оквиру система радних места и система службеника. Тако, на пример, класификацију треба вршити узимајући у обзир стручне класификације службеника, његово формално образовање и искуство, али и сложеност и тежину послова.

3.4.2. Платни систем

Накнада за рад сваког, па и локалног службеника, представља одређени новчани износ, који му се исплаћује за послове које врши и, коју означавамо платом или зарадом. При томе, под зарадом подразумевамо било који новчани износ који локални службеник добија од свога послодавца, тј. јединице локалне самоуправе или територијалне аутономије, за рад који врши за њега, без обзира да ли се он одвија у форми радног односа или не.

Зарада је битан елемент локалног службеничког система и односа између локалног службеника и његовог послодавца. Локални службеник врши послове у оквиру органа или организације у којој је радно ангажован као део свога сталног занимања. Сходно томе, он најчешће нема времена за обављање дуге делатности у обиму у којој обавља послове за свога послодавца из јединице локалне самоуправе или територијалне аутономије и због тога је зарада, коју прима од свога послодавца, као накнаду за обављени рад, његов основни извор егзистенције, како њега, тако често и његове

⁵³ I. Koprić, *et. al.*, *op. cit.*, 2014, str. 144-146.

породице. Зарада или плата су термини који се по правили означавају као синоними и изражавају два облика директних примања запослених исте правне природе, које карактерише неколико својстава: зарада је новчано и друго примање запосленог у вези са извршеним радом, има и алиментациони карактер јер треба да обезбеди пристојан живот.⁵⁴

Зарада локалног службеника састоји се из више елемената и по томе је слична плати у општем режиму радних односа. Њен најзначајнији део је основна зарада, али поред ње износ који локални службеник добија као накнаду за свој рад, чине и додаци зараде (накнада трошкова за превоз, службени пут и сл.), увећана зарада (за прековремени рад, рад ноћу, рад на дан државних празника), бонуси, помоћ...

Плата, коју локални службеник прима за рад који обавља, зависи од категорије коју он заузима у платном систему. Она у суштини зависи од: послова које службеник врши, тј. од ранга радног места, као и од послова и задатака које обавља, од звања које има, тј. од ранга разврставања службеника, или пак од комбинације оба ова елемента.⁵⁵ У одређивању зараде значајно место има и представничко тело јединице локалне самоуправе, односно територијалне аутономије.⁵⁶

Зарада локалног службеника, мора обезбедити пре свега његову егзистенцију. Чак и најмања плата у платном систему мора бити довољна за обезбеђење минималних услова живота локалног службеника.

Међутим, зарада не треба да служи само за преживљавање локалног службеника. Она треба да омогући њему један пристојан живот, могућност стручног усавршавања и напредовања, статус у средини који ужива углед, мотивацију за рад и треба да служи као фактор, који ће привлачити нове стручне и перспективне кадрове, односно задржати постојеће. Постоје и предлози да се сви службеници, па и локални, плаћају у зависности од свога радног учинка, а што је повезано са реформама службеничких система, које су продукт доктрине новог јавног менаџмента и које за свој циљ имају приближавање система управљања кадровима у приватном и јавном сектору.⁵⁷

Такође, оно што се често не наводи као елемент који зарада треба да омогући је тежа поткупљивост локалног службеника. Уколико, он нема довољно средстава ни за задовољење основних животних потреба, биће подложнији корупцији, односно ниво коруптивности локалних службеника по правилу је обрнуто пропорционалан висини његове зараде. Наравно, њен износ зависи од бројних фактора, који за последицу имају често стање које је далеко од идеалног, а који су продукт економских, политичких, друштвених и историјских околности у држави, локалној самоуправи и територијалној аутономији, а често и од међусобних односа централе и локалне власти

3.4.3. Систем напредовања

Последњи, али не мање битан елемент локалног службеничког система је систем напредовања. Као и претходни елементи и он је међузависан са осталима. Напредовањем

⁵⁴ Б. Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 165.

⁵⁵ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 46.

⁵⁶ М. Илић, *Град у локалној самоуправи*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Београд, 2001, стр. 247-248.

⁵⁷ James L. Perry, Trent A. Engbers, So Yun Jun, *Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence*, *Public Administration Review* Volume 69, Issue 1, pages 39–51, January-February 2009, p. 40-45.

у служби, локални службеник може напредовати и у платном разреду, али и на друго радно место. Због тога је битан одговарајуће уређен систем напредовања.

Постоје два основна система напредовања, аутоматски и отворени. У аутоматском систему напредовања службеник напредује према неким објективним критеријумима, као што су стицање вишег степена образовања, полагање стручног испита или поседовање одговарајућег радног искуства. Услови за напредовање су прописани правним нормама и по правилу службеник прво напредује у платном разреду а затим у звању, при чему је оно везано за класу у којој се службеник налази тако да најчешће службеник напредује у више звање или класу, а да и даље обавља исту врсту послова.⁵⁸ Аутоматски систем напредовања омогућава напредовање у оквиру локалног службеничког система и ограничава улаз лицима, која нису његов део на средње и више позиције. У локалним службеничким системима, које карактерише овај систем напредовања, пријем нових службеника врши се само на најниже позиције у локалном службеничком систему, тј. код попуњавања приправничких радних места.

Недостаци аутоматског система напредовања, огледају се у томе што исто зависи искључиво од одређених критеријума, који нису повезани са резултатима рада локалног службеника. Без обзира на рад, који је локални службеник вршио у посматраном периоду, моћи ће да напредује уколико је нпр. стекао виши ниво стручне спреме. То може бити проблем, јер за последицу може имати попуњавање виших места у систему са службеницима који се нису задовољавајуће показали при обављању својих послова на претходним позицијама, али и у хиперпродукцији диплома са вишим степенима стручне спреме, које најчешће прати формално, а не суштинско знање.

Међутим, систем у оквиру којег свој рад врши локални службеник мора признати одређене резултате школовања, стручног оспособљавања и усавршавања локалних службеника. Такође, постоје и одређени послови, чије је обављање тешко оценити, односно код којих је тешко одредити критеријум на основу ће се вршити објективно оцењивање рада локалног службеника. Органи јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије могу обављати послове из изворног и пренетог делокруга, који су хетерогени и сложени.⁵⁹

Ако узмемо као пример рад локалног службеника на пословима доношења првостепених решења у јединици локалне самоуправе, питање је да ли се оцена његових резултата рада може вршити на основу броја захтева странака које је локални службеник усвојио, брзине решавања захтева странака или броја решених захтева. Сваки од претходно наведених критеријума може бити проблематичан, ако се посматра број усвојених захтева службеник се фактички присиљава да усваја захтеве, које би иначе одбио да није њега, а брзина решавања и број решених захтева странака могу у великој мери утицати на квалитет рада локалног службеника, због тога што се брзина у поступању локалног службеника, ради позитивног оцењивања резултата рада, може одразити на садржину и законитост донетих решења.

Отворени систем напредовања је антипод аутоматском систему. Он се заснива на преласку из нижег у виши степен у оквиру система напредовања на основу резултата рада локалних службеника. На основу периодичних оцена рада, од стране руководиоца, локални службеник стиче услов за напредовање у више звање, виши платни разред или на друго радно место. Такође, могућа је и комбинација претходно наведених напредовања, тј. да локални службеник напредује у виши платни разред и више звање, више звање и на друго радно место или на друго радно место и у виши платни разред.

⁵⁸ G. Marčetić, *op. cit.*, 2007, str. 206.

⁵⁹ M. Ramljak, *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1982, str. 195-196.

Руководилац или друго овлашћено лице, оцењује рад локалног службеника при чему предмет оцењивања поред резултата рада могу бити и однос према колегама и странкама, радна дисциплина, резултати стручног усавршавања и сл., а до напредовања долази након што локални службеник добије највише оцене након неколико периода оцењивања. Такође, негативна или ниска оцена рада локалног службеника за последицу може имати негативне последице по његов радноправни статус у виду смањења зараде, премештаја у ниже звање, ниже радно место или престанак радног односа. При томе, ваља уочити да је отворени систем напредовања више у складу са класификацијом радних места, а аутоматски систем са класификацијом службеника.⁶⁰

Отворени систем напредовања више одговара начелима и методима мерит система. Стицање одређених погодности на основу одговарајућих резултата рада, делује мотивишуће на локалног службеника и омогућава да они са најбољим резултатима заузимају средње и високе позиције у локалном службеничком систему. У идеалној ситуацији отворени систем напредовања би требало да омогући промовисање најбољих и најквалитетнијих локалних службеника.

Недостаци отвореног система огледају се у томе што објективна оцена рада локалног службеника зависи од одлуке руководиоца, који је у принципу подложен субјективности. Сваки човек је подложен доношењу одређених одлука на основу субјективних, а не објективних мерила. Тако, може се десити да напредују локални службеници, који су пријатељски, рођачки или политички повезани са руководиоцем, без обзира на њихове резултате рада. Такође, проблеми повезани са отвореним системом напредовања у вези су са тим што поједини послови, које обављају локални службеници, нису погодни за оцењивање, а о чему је претходно било више речи и што се не узимају у обзир резултати школовања, стручног усавршавања и радно искуство локалног службеника.

Постоје и комбиновани системи напредовања који настају удруживањем елемената отвореног и аутоматског система. На тај начин анулирају се недостаци, претходно наведених система напредовања, и формира се један који омогућава напредовање локалних службеника у зависности од резултата рада, али и од резултата образовања, усавршавања и радног искуства.

3.4.4. Врсте локалних службеничких система

У зависности од комбинације класификационог система, платног и система напредовања, зависе и врте свих, па и локалног службеничког система. Целовити службенички систем у једној држави може постојати само уколико је поред система државних службеника уређен и систем локалних службеника.⁶¹

Постоје два основна типа службеничких система, а то су отворени и каријерни. Трећи представља спој елемената претходна два и означавамо га као мешовити.

Каријерни службенички систем, почива на коришћењу људских потенцијала из саме организације. У њему је улаз лица ван организације, односно из приватног сектора ограничен, и подразумева могућност радног ангажовања на најнижим, најчешће приправничким радним местима и касније са њих почиње њихово напредовање.⁶² Напредовањем се попуњавају упражњене више и средње позиције у службеничком

⁶⁰ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 47.

⁶¹ Б. Давитовски, З. Лончар, А. Павловска-Данева, *op.cit.*, стр. 143.

⁶² М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, 2013, стр. 48.

систему. Напредовање је најчешће аутоматско а класификациони систем је заснован на класификацији службеника.

Отворени систем, пак подразумева олакшан улазак лицима из приватног сектора у организацију у којој свој посао врше јавни службеници. Сва места у службеничком систему попуњавају се методом јавног конкурса, а што значи да су сви запослени током свога радног века изложени конкуренцији споља.⁶³ Напредовање је засновано на отвореном систему, а класификациони систем на класификацији радних места.

Међутим, ни један систем, од претходно наведених, не постоји у свом чистом облику у пракси неке од држава. Најчешће се рад свих, па и локалних службеника, одвија у мешовитом службеничком систему, који је састављен од елемената каријерног и отвореног. Наравно, у сваком од мешовитих система службеника не постоји једнака сразмера између елемената каријерног и отвореног система, већ су најчешће неки од њих претежнији у односу на друге.

3.4.5. Репрезентативна бирократија

Службеници у органима јавне управе, врше послове који треба да буду повезани са задовољењем јавног интереса. Активности свих јавних службеника, треба да у својој суштини имају заштиту и остварење интереса и права грађана. Сви органи, како они државни, тако и органи локалних самоуправа и територијалних аутономија, постоје ради грађана, а не ради себе самих. Поставља се питање у којој мери органи државне управе, локалне самоуправе и територијалне аутономије, треба да одговарају структури становништва, управо с обзиром на модерно посматрање службе, као активности која се предузима ради задовољења општег интереса.

Све државе се у суштини разликују, као и све демократије, и имају есенцијалне карактеристике базиране на историјском, друштвеном и културном развоју.⁶⁴ Посматрајући ствари из тог угла, могли бисмо закључити и да састав и рад јавних службеника треба да одговара базичним разликама које сваку друштвену заједницу карактеришу.

Репрезентативна бирократија подразумева да састав службеника у једном органу треба да одговара саставу становништва у заједници у којој они обављају своје послове. Постоје два схватања у односу на репрезентативну бирократију. Она може бити пасивна, када састав службеника, „као огледало“ одговара саставу становништва, и активна, када службеници предузимају одређене активности како би унапредили положај одређених мањинских и угрожених друштвених група.⁶⁵ Међутим, приметно је и да пасивна репрезентативна бирократија често прелази у активну, тј. припадници мањинских и угрожених заједница предузимају одређене мере како би унапредили положај група из којих долазе.⁶⁶

Репрезентативна бирократија омогућава лакшу интеграцију мањинских и угрожених друштвених група у друштво и побољшава њихов целокупни положај. Она је посебно битна на микро нивоу, за остварење претходно наведених циљева, а посебно на нивоу локалне самоуправе и територијалне аутономије.

⁶³ I. Borković, *op. cit.*, str. 75.

⁶⁴ J. Kasymova, *A Cross-National Evaluation of Representative Bureaucracies: Implementation, Challenges, and Outcomes*, Public Administration Review, Vol. 75, Iss. 2, 2015, p. 327.

⁶⁵ D. Ingvar Jacobsen, *Local authority bureaucracies: Responsible, representative, or divergent? Evidence from small political systems in Norway*, Public Administration Vol. 90, No. 4, 2012, p.1069.

⁶⁶ D. M. Konisky, *Representative Bureaucrats: Attitudinal Congruence and Agency expertise*, Working Paper, Truman School of Public Affairs University of Missouri – Columbia, 2007, p. 4.

Осим што са собом носи бенефите по одређене категорије становништва, она доноси позитивне ефекте и самој организацији, која је састав службеника прилагодила етничкој, верској, социјалној и полној структури становништва. Као пример бисмо могли узети законитост, која је примећена у САД-у. Раст броја запослених из афроамеричке и латиноамеричке заједнице у школама, које се налазе у окружењима у којима афроамериканци и латиноамериканци чине значајан удео у становништву, за последицу има и побољшање резултата ученика из претходно наведених заједница, а уједно и побољшавању рада и резултата у целој школи.⁶⁷ Такође, након што је у Енглеској и Велсу од 2000 до 2010. године предузета широка акција ради запошљавања већег броја припадника мањинских заједница у полицију, примећено је смањење опште стопе криминалитета.⁶⁸

Вођене претходно наведеним бенефитима репрезентативне бирократије, многе државе, укључујући Сједињене Америчке Државе, Кипар и Малезију, користе систем квота како би обезбедили одређени број радних места у јавном сектору за припаднике угрожених група у земљама које овај систем примењују, као што су жене, националне мањине (Турска национална мањина на Кипру на пример).⁶⁹ Квотни систем представља позитивну дискриминацију припадника ових група, која треба да омогући њихову олакшану заштиту и интеграцију у друштво. Систем квота је посебно заступљен при запошљавању локалних службеника. У зависности од заступљености одређене националне заједнице у локалној самоуправи, један део службеничких места је загарантован свакој заједници (нпр. 20 процента, једна петина и сл.).

У локални службенички систем репрезентативна бирократија може бити уведена правним стандардом (нпр. да састав запослених треба да одговара саставу становништва) или конкретним навођењем у општој правној норми квота које у локалном службеничком систему припадају свакој заједници (нпр. једна трећина свих запослених морају бити жене или уколико нека национална заједница чини више од 20 процента становника у локалној самоуправи има право на подједнаку националну заступљеност међу локалним службеницима).

Претпоставка је да репрезентативна бирократија омогућава лакшу интеграцију у друштво припадницима мањинских заједница, односно да побољшава положај угрожених друштвених група. Међутим она је оборива и постоје примери у пракси, који нам показују и њене негативне стране. У администрацији Европске Уније састав службеника одговара саставу становништва њених чланица, приметно је да често они раде у интересу држава из којих долазе, а не у интересу организације чији су запослени.⁷⁰ Такође, та појава се може запазити и на нивоу локалне самоуправе и територијалне аутономије, што доводи до дезинтеграцијских а не интеграцијских процеса у друштву, а на послетку и у држави. Битно је навести да репрезентативна бирократија може бити једна од активности које се предузимају ради инклузије мањинских заједница у друштво и побољшања положаја угрожених друштвених група. Она сама, без осталих економских, политичких, културних и социјалних мера, неће дати жељене резултате.

⁶⁷ Brandy A. Kennedy, *Sorting Through: The Role of Representation in Bureaucracy*, Journal of Public Administration Research and Theory, (2013) 23 (4), p. 794.

⁶⁸ S. Hong, *Representative Bureaucracy, Organizational Integrity, and Citizen Coproduction: Does an Increase in Police Ethnic Representativeness Reduce Crime?*, Journal of Policy Analysis and Management, Volume 35, Issue 1, Winter 2016, p. 14-15.

⁶⁹ W. McCourt, *Public Appointments: From Patronage to Merit*, Institute for Development Policy and Management University of Manchester, Manchester, 2000, p. 5.

⁷⁰ Z. Murdoch, J. Trondal, B. Geys, *Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission*, Regulation & Governance (2016) 10, p. 336-337.

3.4.6. Систем поделе плена (*spoils system*)

Систем поделе плена је систем на коме се заснивало запошљавање и службеничка политика у Сједињеним Америчким Државама у XIX веку. Политичка странка из чијих би редова био председник Сједињених Америчких Држава попуњавала је места у органима јавне управе, на федералном, републичком и општинском нивоу. Мандат тих службеника трајао је док је трајао и мандат председника. Такође, државни службеници били су лаици јер се сматрало да за обављање посла у државној служби нису потребна нека посебна знања. Радна места службеника, посматрала су се као плен, који је добијао победник избора и због тога они су своју службу вршили у интересу онога који их је поставио, тј. политичке опције која је победила на изборима, а не у јавном интересу.⁷¹

Систем поделе плена почео је око 1840. године, за време владавине председника Ендрју Џексона (*Andrew Jackson*). Џексон је сматрао да службеници морају да буду запошљени на период од четири године, тј. док траје мандат председнику, уз могућност да им нови председник на период од још четири године продужи радно ангажовање. Такође, сматрао је да службеници не смеју бити из „виших слојева“, већ морају одговарати социјалној структури становништва и да су послови које врше службеници у тој мери једноставни, да их могу вршити и лаици.⁷²

Усвајајући претходно наведена становишта, створио је идеолошку потпору за систем поступања са службеницима, како на централном, тако и на локалном нивоу, који је нанео велику штету службеницима. Морамо приметити, да су Џексонове намере биле повезане са жељом да изврши реформу јавне управе. Сматрао је да ће радни однос на ограничено време утицати на ефикасност службеника, да службеници морају бити повезани са својом заједницом и да стога морају бити из сличних социјалних слојева, а да прилику за вршење јавних послова мора добити што више службеника. Такође, тада још увек државна администрација није била развијена у мери у којој је данас, а круг послова који се налазио у надлежности државе је био узак.

Међутим, штета која је нанета држави и државној администрацији је била огромна. Службеници су поступали у складу са жељама политичког слоја управе, како би себи обезбедили продужетак радног ангажовања, након промене власти. Служба се посматрала као награда за агитацију и резултате током и након избора. Због тога су је добијали лица, која нису имала ни основна знања о вршењу јавних послова. Сходно томе, јавни интерес је био угрожен, а држава често паралисана.

3.5. Мерит систем (*merit system*)

Систем поделе плена са одређеним изменама трајао је све до краја XIX века када је постало јасно да растући државни апарат треба професионализовати и учинити ефикаснијим и економичнијим. Са повећањем активности федералне Владе након грађанског рата, порасли су и трошкови њенога рада. Услед тога растао је притисак на политичаре, да учине рад јавног сектора ефикаснијим и економичнијим.⁷³

⁷¹ Theodore Roosevelt, *The Merit System versus the Patronage System*, The Century Magazine, February 1890, p 628.

⁷² З. Јовановић, *Нови јавни менаџмент и реформа државне управе*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2012, стр. 119-120.

⁷³ R. Jonsen, *Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, p. 37.

Сенатор Џорџ Пендлтон (*George Pendleton*) из Охаја поднео је предлог закона на основу кога је донет *Civil Service Act* из 1883, којим је уведен мерит систем у јавну управу САД-а. Систем службеничке политике заснован на објективним начелима и методама везаним за активности на основу којих се спроводи службеничка политика, као и професионализација и деполитизација јавне управе, од тог времена се у САД-у назива мерит систем, и на снази је и данас, уз наравно, измене у складу са напретком друштва, технологије и знања.⁷⁴

Циљеви, методи и начела, мерит система установљени у САД-у, постали су циљеви, методи и начела мерит система у свим осталим државама које су прихватиле овај систем за вођење службеничке политике. У *Civil Service Reform Act* из 1978. год. наводи се да ради "обезбеђивања грађанима САД-а способне, искрене и продуктивне радне снаге у јавном сектору... и ради побољшања квалитета јавних услуга, федерално управљање кадровима треба да буде засновано у складу са принципима мерит система."⁷⁵

Активности везане за службеничку политику предузимане, са субјективног становишта руководиоца, пре или касније стварају проблем органу државне управе нарочито у функционисању и финансирању рада органа државне управе, и генеришу све веће незадовољство грађана радом конкретног државног или локалног органа. Незадовољство радом конкретног органа временом постаје незадовољство радом целокупног јавног сектора и саме државе.

Мерит (*merit*) је енглеска реч која у преводу означава заслугу или вредност. Мерит систем у суштини подразумева пријем и напредовање, службеника на основу њихових знања, вештина, умећа, заслуга, као и осталих објективних показатеља њихове стручности, вредности и способности. Он подразумева предузимање и осталих активности из области службеничке политике: распоређивање државних службеника, стручно усавршавање и стварање одговарајућих услова за рад, у складу са заслугама, знањима и способностима службеника. Предузимањем активности повезаних са управљањем кадровима у локалној самоуправи, а које се базирају на методима и начелима мерит система, треба остварити крајњи циљ, који се састоји у постављању правог човека на право место.⁷⁶

Мерит систем треба да елиминише спровођење службеничке политике на основу страначке припадности, порекла, вероисповести, непотизма и других сличних метода који су засновани на субјективности пре свега руководиоца државног органа, и осталих лица у државном органу која воде или имају утицај на вођење службеничке политике. Циљ мерит система је изградња професионалне, одговорне, способне и квалитетне јавне управе, која ће повећати задовољство грађана и омогућити ефикасније и економичније функционисање државе и њених локалних јединица.

Мерит систем има неколико ограничења која се односе на његову примену на кадрове у јавном сектору. Овај систем се не примењује на политички слој у управним организацијама. Он се такође, не примењује ни на пратеће и помоћне раднике - намештенике.⁷⁷ Изузеци од примене мерит система постоје и у случају репрезентативне бирократије.

⁷⁴ <http://www.u-s-history.com/pages/h965.html>, приступљено 26.12.2016. године.

⁷⁵ <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/reference-materials/more-topics/merit-system-principles-and-performance-management/>, приступљено 26.12.2016. године.

⁷⁶ Willow Jacobson, Jessica E. Sowa, *Strategic Human Capital Management in Municipal Government: An Assessment of Implementation Practices*, Public Personnel Management 2015, Vol. 44(3), p. 319.

⁷⁷ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 109-110.

4. СЛУЖБЕНИЧКИ ОДНОС ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

Правним нормама регулише се мноштво друштвених односа због тога што држава, као законодавац, у томе налази разлоге за заштиту општег и свог интереса. Сходно претходно реченом службенички однос, је као уосталом и сви остали правни односи, друштвени однос регулисан правним нормама. Разлог његовог уређења је заштита јавног интереса, с обзиром да јавни службеници иступају као репрезенти јавне власти, због могућности коришћења својих јавноправних овлашћења. Службенички однос локалних службеника, је подврста службеничког односа јавних службеника, пошто обухвата само односе између локалних службеника и јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, као њиховог послодавца.

Службенички однос није исто што и радни однос. Разлике између ова два односа су бројне и суштинске. Прва се огледа у начину заснивања радног односа, пошто се радни однос заснива уговором о раду а службенички не. У посебном правном режиму радних односа службеника у низу земаља европско-континенталног правног система, радни однос се заснива по правилу на основу управног акта.⁷⁸ Дакле, можемо закључити и да је прва разлика између службеничког односа локалних службеника и радног односа у начину њиховог заснивања, с обзиром да се на заснивање радног односа примењују правила грађанског права и он се заснива грађанскоправним актом, а у случају заснивања службеничког односа локалних службеника, примењују се норме јавног права, а он се заснива јавноправним актом. Несумњиво је да радно право није искључиво грађанско право, већ да постоји мноштво јавноправних норми којима се уређује радни однос због државне интервенције, али у том односу су претежније норме грађанског права.

Садржина радног и службеничког односа се разликује. Радни однос карактерише постојање права и обавеза везаних за радни процес, на страни послодавца и запосленог. Службенички однос је шири од елемената радноправне природе. Он јесте врста радног односа, али у оквиру службеничког односа не можемо сместити само права и обавезе повезане са вршењем службе, већ и овлашћења и дужности која имају локални службеници према гађанима, правила о спречавању сукоба интереса, норме о начину и поступку вршења службе итд.

Јавни орган делује принципијелно другачије од приватног лица, приватно лице делује у свом, а службеник у јавном интересу. Овлашћење није дато приватном лицу, него јавном органу, а јавни орган је општим правилима јавне службе везан и онда када није везан неком одређеном правном нормом.⁷⁹ Све претходно наведено, чини службенички однос ширим у односу на радни. Због тога се и службенички односи уређују нормама посебног законодавства у односу на радне, иако се општи прописи о раду супсидијарно примењују на уређење службеничких односа.⁸⁰

У већини земаља, које познају институт јавног службеника постоји посебно службеничко законодавство. У европско-континенталним правним система, посебне норме којима се уређује положај свих, па и локалних службеника, се разликују у већој мери од норми којима се нормира положај запослених у општем радном режиму. У земљама које припадају англосаксонским правним системима, такође постоје посебне норме којима се уређује положај службеника, али су оне више једнаке правном режиму лица запослених по општим прописима о раду.⁸¹

⁷⁸ Б. Лубарда, *op. cit.*, 2014, стр. 112.

⁷⁹ I. Krbeč, *Diskreciona ocjena*, Jugoslovenska akademija znanosti i umetnosti, Zagreb, 1937, стр. 231-233.

⁸⁰ П. Јовановић, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 371.

⁸¹ I. Borković *op. cit.*, стр. 9.

Послодавац локалног службеника је јединица локалне самоуправе или територијалне аутономије. Оно што карактерише однос послодавца и локалног службеника је појачана субординација локалног службеника своме послодавцу. Наравно, однос подређености и надређености, карактерише и радни однос, али је он предмет уговорног уређења између послодавца и запосленог, а једна или друга страна га само изузетно могу једнострано променити. Код локалних и свих осталих службеника, послодавац је део јавне власти и као такав снабден могућношћу законодавне делатности, а што му омогућава да једнострано мења службенички однос доношењем неког општег правног акта. Дакле послодавац сам кроз опште акте регулише статус службеника, и исти може променити без његовог учешћа.⁸²

Службенички однос карактерише још разлика у односу на радни однос, односно положај локалних службеника карактерише мноштво различитих есенцијалних карактеристика у односу на положај запослених у општем режиму радних односа. Локални службеници имају више дужности (нпр. о сукобу интереса), њихова одговорност је појачана, па сходно томе постоји и посебно прописана дисциплинска одговорност, зараде су везане за опште правне норме и одређен је њихов максимум, постоји системски одређено напредовање у служби и заради и сл. Међутим, за разлику од запослених по основу општих прописа о раду, сви па и локални службеници, примају зараду из буџета, па им је сходно томе она и сигурнија, радно време им је често краће, положај им је стабилнији, а службенички однос се чешће заснива на неодређено време него радни однос.⁸³

Све претходно речено о службеничком односу доводи нас до закључка да се не може поистоветити службенички и радни однос. Службенички однос локалних службеника поседује мноштво специфичности у односу на радни однос лица запослених у складу са општим прописима о раду. Њега карактерише више елемената јавног права, док радни однос карактерише више елемената повезаних са приватним правом. Поред радноправних елемената, службенички однос чине и други елементи повезани са њиховим јавноправним овлашћењима, односом према грађанима, послодавцу и вршењу службе у складу са јавним интересом.

Службенички однос локалних службеника се може означити као посебна врста радног односа, пошто су у њему најпретежнији елементи радноправне природе, али је он због специфичности делатности коју врше како локални, тако и остали јавни службеници, знатно више од тога. Могли бисмо службенички однос означити као сложени однос који се састоји од радноправног дела, који је повезан са вршењем рада локалног службеника и који почива на међусобном односу њега и његовог послодавца, тј. локалне самоуправе или територијалне аутономије и органа и организација изједначених са њима и управноправног дела, који почива на односу локалног службеника и грађана, а почива на вршењу јавноправних овлашћења локалног службеника према грађанима.

4.1. Ступање у службу локалних службеника

За ступање у службу локалног службеника битна су два елемента, акт о пријему у службу и тренутак од кога се лице може сматрати локалним службеником. У недостатку теоријских разматрања, која се директно односе на природу акта о пријему у службу локалног службеника и моменат од кога се појединац може сматрати локалним службеником, ослонићемо се на она која претходно наведена питања разматрају у

⁸² Ж. Мирјанић, *Радно право*, Правни факултет у Бањој Луци, Бања Лука, 2004, стр. 211.

⁸³ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 69-70.

контексту јавних и државних службеника, с обзиром да сматрамо да у овом случају нема суштинске разлике између њих и локалних службеника.

Пријем у службу локалних и свих других службеника врши се на основу појединачног акта, за разлику од лица у општем режиму радних односа. Службеника именује овлашћено службено лице „у границама закона, обично по својој дискреционој оцени.“⁸⁴ Јавни службеник се у службу поставља управним актом, као ауторитативним актом јавног права, заштита права и утврђивање одговорности службеника води се према прописима јавног права, а остварује се у првостепеном и другостепеном управном поступку пред управним телима и управносудском поступку пред службеничким судовима и управним судовима.⁸⁵

У погледу теорија о природи акта о пријему у службу постоје три основна гледишта: уговорна теорија и теорија једностраног и двостраног акта.⁸⁶

По уговорној теорији, акт о пријему у службу по својој правној природи одговара уговору и представља уговорни однос запосленог лица (службеника) и послодавца (јавноправног тела). Заступници теорије једностраног акта сматрају да је службеник примљен у службу моментом доношења акта и да сам пријем акта од стране службеника значи да он не одбија пријем у службу. Према теорији двостраног акта, неопходно је да се сагласе две воље, воља јавноправног тела која прима у службу службеника и воља самог службеника.⁸⁷

Иако се службенички однос заснива појединачним актом који издаје орган јавне власти на основу објективних правних норми, за ступање у службу локалног и сваког другог службеника, претходно наведени акт није довољан. Лице које је испунило све опште и посебне услове за пријем у службу, још увек нема право да у њу ступи, јер нико не може у њу ступити ако се са тим не сагласи орган јавне власти, а да би се он сагласио морају бити испуњени субјективни (на страни службеника) и објективни услови на страни послодавца (слободна радна места, довољно средстава у буџету опредељених за зараде...)⁸⁸ Појединачни акт о пријему у службу је први услов који се мора испунити, а који самим доношењем представља израз воље послодавца за заснивањем службе службеника, али следећи услов је везан за слободно изражену вољу службеника за вршењем службе, а она се најчешће изражава ступањем у службу и почетком њеног вршења. Службеник може примити акт о пријему у службу, али одлучити да је не врши из било ког разлог (у међувремену је нашао бољи посао, зарада му је неодговарајућа, због болести, смрти, других непредвиђених разлога...). Имајући у виду све претходно изнето, мишљења смо да правну природу акта о пријему у службу службеника најсадржајније објашњава и анализира трећа група теорија, тј. теорије о двостраном акту.

Тренутак ступања у службу локалних службеника вишеструко је значајан. Од тога момента локални службеник постаје правно овлашћен за вршење јавних овлашћења којима је снабдевен на основу објективног права. Међутим, тај тренутак је значајан и за радноправни аспект службеничког односа, с обзиром да се од тада стварају права и обавезе на страни локалног службеника, као запосленог и локалне самоуправе или територијалне аутономије, као послодавца, а поводом вршења рада локалног службеника.

⁸⁴ I. Krbeč, *op. cit.*, 1948, str. 32.

⁸⁵ I. Korpić *et. al.*, *op. cit.*, 2014, str. 143.

⁸⁶ Б. Шундерић, *Природа акта којим се успоставља службенички однос*, Радно и социјално право, бр. 1-6/2005, стр. 26-28.

⁸⁷ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 70-72.

⁸⁸ Л. Костић, *op. cit.*, 1933, стр. 285

За ступање у службу локалних службеника карактеристична је добровољност, како на страни лица које ступа у службу, тако и на страни послодавца, који прима локалног службеника у радни однос, односно руководиоца који врши права и обавезе у име послодавца. Наравно, за вршење службе локалном службенику није довољна само добровољност, већ и да она буде изражена и уоквирена објективним правним нормама. У одсуству добровољности, на било којој страни, лице може вршити службу у локалној самоуправи или територијалној аутономији, али то неће бити прави локални службеник, већ фактички или принудни.

Дакле да би се неко сматрао локалним службеником, у пуном смислу те речи, неопходно је да буде примљен у службу на основу појединачног акта руководиоца, који своју правну снагу црпи из норми садржаних у општем правном акту и да жели да врши службу. У случају да неко лице врши службу у јединици локалне самоуправе или територијалне аутономије, а да није примљен на претходно наведен начин, онда се он не може означити правим и правним локалним службеником.

За локалног службеника, вршење његове службе, грађане и јединицу локалне самоуправе и територијалне аутономије значајан је моменат који се сматра ступањем у службу локалног службеника. Од тога тренутка почињу тећи права и обавезе на страни локалног службеника, као запосленог, и његовог послодавца. Такође, грађани су у обавези да се повинују активностима које предузима локални службеник на основу својих јавноправних овлашћења, односно то је временски моменат од кога локални службеници могу вршити своја овлашћења којима су снабдевени на основу акта о пријему у службенички однос. Једна од најзначајнијих активности локалних службеника, огледа се у њиховим обавезама у погледу остварења права и интереса грађана. То је посебно битно имајући у виду да законодавац уважава приватне интересе само онда када сматра да су они у складу са јавним.⁸⁹

Постоје три основна теоријска становишта о тренутку који се сматра почетком вршења службе службеника. Прва везују стицање својства службеника за моменат када је акт о постављању у службу достављен службенику, друга за моменат када је лице прихватило постављење у службу и трећа за тренутак када је лице ступило у службу, односно када је почело да обавља послове службе. Треће теоријско становиште, које као тренутак од кога се неко лице сматра службеником, означава почетак обављања послова повезаних са њом, је најцелисходније и најмање спорно.⁹⁰ Сматрамо да се оно може применити и за означавање момента од кога се неко лице може сматрати локалним службеником.

5. ЕЛЕМЕНТИ СЛУЖБЕНИЧКОГ СТАТУСА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

Под елементима службеничког статуса локалних службеника подразумевамо саставне делове, скупа права, обавеза, одговорности, односа према грађанима и послодавцу, који локалне службенике диференцира у односу на остале јавне службеника, али и лица запослена у складу са општим прописима о раду. Они чине статус локалног службеника јединственим у односу на остала лица која се налазе у општој или посебној форми радног односа.

⁸⁹ I. Krbek, *Upravno pravo – I Knjiga, Uvodna i osnovna pitanja*, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe d.d., Zagreb, 1929, str. 151.

⁹⁰ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 73.

Не постоји општеприхваћено становиште о елементима јавног службеника, па ни о саставним деловима статуса локалних службеника. У зависности од нормативних аката којима се уређује положај локалних службеника и локални службенички систем, одређују се и саставни елементи статуса како јавног, тако и локалног службеника. Такође, бројне друштвене промене, економска криза и политичке околности утицале су на смањење значаја једних и повећање значаја других, односно појаву потпуно нових обележја службеничког статуса локалног службеника.

5.1. Професионалност

Први елемент статуса локалних службеника који ће бити предмет анализе је професионалност. Са повећањем послова локалне и централне власти, постало је јасно да исте не могу вршити лаици, тј. лица без стручног знања, образовања и искуства. Уједно, улога службеника временом се променила, а посебно локалног, у том смислу да се он више не посматра искључиво као репрезент државног монопола физичке принуде и лице које ужива повлашћени статус у локалној заједници, већ као појединац који службу врши у јавном интересу и ради остваривања права и слобода грађана.

Повећање послова из надлежности јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, као и посматрања службе локалног службеника као средства које треба да задовољи и остварује општи интерес, створило је потребу за професионалним локалним службеницима. Такође, појава неких нових доктрина у јавној администрацији, попут новог јавног менаџмента, убрзала је тај процес. У случају професионализације локалних службеника, утицај новог јавног менаџмента је позитиван. Међутим, у погледу утицаја на неке друге елементе статуса локалног службеника он је негативан, а о чему ће бити накнадно више речи.

Постоји директна повезаност између раста професионализације локалних службеника и смањења политизације. Уколико на избор, напредовање, рад и престанак радног односа локалних службеника утичу политички изабрана лица онда локални службенички систем можемо означити као политизован. Најчешће локални службеници који обављају своје активности уз помоћ политичке подршке немају одговарајућа знања и искуства. Када се у службу бирају лица са одговарајућим знањима и искуствима, када она напредују на основу својих резултата, стручног образовања и усавршавања, а радни однос им престаје из разлога везаних за неодговарајуће обављање активности повезаних са њиховом надлежношћу, онда можемо службенички систем означити као неполитизован, тј. у њему нема утицаја политике и политичких изабраних лица на рад службеника, или је он занемарљив.⁹¹ Вршење послова који са собом носе одређена политичка овлашћења неспојиво је са предузимањем активности повезаних са јавном службом и сходно томе бројне државе предвиђају различите механизме којима забрањују службеницима обављање политичких функција, а све у циљу спречавања сукоба интереса.⁹²

Професионализација локалних службеника са собом носи мноштво изазова. Није упитна неопходност поседовања стручних знања и искустава при пријему у службенички однос. Међутим она често изостаје током каснијег вршења послова из бројних разлога, често повезаних са недостатком новчаних средстава. Стога се често дешава да током свога радног века изостане усавршавање и образовање локалних службеника, иако је оно

⁹¹ L. Stanova, *Central civil service management structures as brokers of de-politicization and evidence-based civil service management: A typology*, Human Affairs, Vol. 24, 2014, p. 308-309.

⁹² T. Braendle, A. Stutzer, *Selection of public servants into politics*, Journal of Comparative Economics 44, 2016, p. 697.

неопходно у данашњим изазовним и променљивим временима. Професионалност локалних службеника не постоји, уколико се она само ограничи на постојању неопходних услова за пријем у службу, она је потпуна само ако се током радног века локални службеници стално образују, усавршавају, стичу нова знања и искуства.

Такође, професионалност се не сме ограничити само на руководеће и службенике на средњим позицијама у службеничком систему, она је најнеопходнија за службенике који се налазе на нижим позицијама с обзиром да они у своје раду имају свакодневни контакт са грађанима и представљају „лице“ своје службе. У супротном може се доћи у опасност професионализације руководећих службеника, а депрофесионализације службеника који раде на извршилачким радним местима иако је баш њима најпотребније стално образовање, усавршавање и стицање нових знања и искустава, с обзиром да се они непосредно старају о остваривању права и интереса грађана.⁹³ Недостатак перманентног усавршавања локалних службеника на извршилачким радним местима производи бројне негативне последице које најчешће доводе до отежаног и неадекватног остваривања права и интереса грађана.

У земљама које су неразвијене или су у развоју потреба за постојањем професионалног службеничког кадра је већа него у онима које се већ налазе на високом нивоу друштвене и економске развијености. Због тога што их често карактеришу велики сукоби између различитих економских и друштвених класа, припадника различитих нација, раса, религија и сиромаштво, потреба за професионалним службеницима у њима је есенцијална за опстанак и развој државе.⁹⁴ Та потреба је најизразитија на локалном нивоу, с обзиром да су и проблеми који карактеришу сваку државу највећи на њему, а што чини локалне службенике и најбитнијим за њихово решавање.

О квалитету једне локалне управе у јединици локалне самоуправе или територијалне аутономије, умногоме говори ниво професионалности локалних службеника. Она је посебно битна у системима које карактеришу честе промене правних прописа, с обзиром да им је за примену истих у свакодневном раду и за остварење права и интереса грађана, који су њима предвиђени потребно стално образовање и усавршавање. Примена и разумевање прописа, од стране локалних службеника, један је од основних индикатора квалитета јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, с обзиром да нам указује на степен ефикасности најбитнијег дела кадрова у њој.⁹⁵

На повећање професионалности локалних службеника, осим интерних фактора у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије оличених у руководиоцима организационих јединица и политички изабраним лицима, могу утицати и спољашњи фактори. Најчешће је то централна управа, односно њено тело које се бави стручним усавршавањем и оспособљавањем државних службеника или државни органи у ситуацијама када се одређени прописи не могу применити или права и интереси грађана не могу у пуној мери остваривати, због одсуства професионалних знања и искуства локалних службеника.

Међутим због бројних интеграцијских процеса који карактеришу савремене државе, локалне самоуправе и територијалне аутономије, фактори утицаја на

⁹³ M. N. Oordegraaf, M. Van Der Steen, M. Van Twist, *Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals*, Public Administration Vol. 92, No. 1, 2014, p. 22-23.

⁹⁴ E. M. Berman, *HRM in development: Lessons and frontiers*, Public Administration Development, Vol. 35, 2015, p. 113.

⁹⁵ A. Mihail Titua, A. Ioana Vlad, *Quality Indicators in Reference to the Evaluation of the Quality Management of Services in Local Public Administration*, Procedia Economics and Finance, Vol. 16 (2014), p. 135.

професионализацију локалних службеника сада су често и међународне и регионалне организације. Због настојања да постану њихов део, или примене аката који их обавезују као чланове, претходно наведене наднационалне организације, често утичу на бројне аспекте државне и локалне управе, па између осталог и на професионализацију државних и локалних службеника.⁹⁶

Међутим, често са професионализацијом свих, па и локалних службеника, неодвојиво иде и смањење запослених, реформа администрације и пословања органа у којима они врше своје активности. Упркос, повећању професионализације у неким ранијим реформским процесима било је приметно неоправдано смањење броја запослених у органима управе, па чак је често професионализација службеника вршена током реформских процеса који су служили за рационализацију државне и локалне управе и то стихијски и неплански, а што није дугорочно утицало на промену нивоа професионалности службеника.⁹⁷

Дакле, можемо закључити да је због значаја службеника за рад органа у којима они врше своје активности из њихове надлежности, професионализација битан елемент њиховог статуса. Службеници поред тога што утичу на рад и резултате организације у којој врше своје дужности, спроводе и усмеравање њеног рада у одређеном смеру, с обзиром на праксу њиховог поступања при предузимању послова из њихове надлежности.⁹⁸ Због тога што се органи и организације локалне самоуправе и територијалне аутономије баве задовољењем права и интереса грађана повезаних са свакодневним животом, значај локалних службеника је посебно изражен у односу на остале јавне службенике.

Због промене улоге локалних органа и повећања надлежности, локални службеник мора поседовати одговарајућа знања и искуства при пријему у службу. Међутим, он се мора усавршавати и током свога радног века и стицати нова знања и искуства, како би могао да одговори на нове изазове, које са собом носе друштвене, економске и политичке промене. Такође, усавршавање и образовање локалних службеника мора се вршити трајно и планирано, односно мора бити производ планске делатности послодавца локалног службеника, а не стихијско и пратећи аспект реорганизације, реформе и рационализације јединица локалне самоуправе, територијалне аутономије и локалног службеничког система.

5.2. Сталност

Радно ангажовање службеника може се одвијати у оквиру радног односа на неодређено и одређено време. Професионалност локалних службеника чији смо значај претходно истакли, је несумњиво битна за статус локалног службеника, али и органе и организације у којима он врши своје послове. Сталност је према нашем мишљењу по интензитету значаја изједначена са професионалношћу.

Посао локалних службеника подразумева примену одређених јавноправних овлашћења. Њихова суштина се огледа у заснивању једног јавноправног односа између локалног службеника и грађана, у коме се службеник јавља као надређени субјект

⁹⁶ J. H. Meyer-Sahling, W. Lowe, C. van Stolk, *Silent professionalization: EU integration and the professional socialization of public officials in Central and Eastern Europe*, *European Union Politics* 17(1), 2016, pp. 164-165.

⁹⁷ J. Handelsman Shugerman, *The creation of the department of: Professionalization without civil rights or civil service*, *Stanford Law Review*, Vol. 66:121, January 2014, p. 127.

⁹⁸ M. L. Siegelberg, *Unofficial men, efficient civil servants: Raphael Lemkin in the history of international law*, *Journal of Genocide Research*, 2013, Vol. 15, No. 3, p. 297.

снабден овлашћењима којима се грађани морају повиновати. Осим што се старају о остваривању права и интереса грађана, локални службеници често примењују и одређене репресивне мере према њима. Претходно наведена овлашћења локалних службеника у великој мери чини разлику између њиховог односа са осталим лицима изван органа или организације у којој врше своје послове и лица запослених у општем режиму радних односа и појединаца изван њихове организације.

Служба локалног службеника захтева одређену целоживотну посвећеност и опредељење за њено вршење мора бити последица жеље да се обављањем посла у јавном интересу допринесе развоју локалне заједнице, али и државе. Мотиви којима се руководи појединац који свој радни век отпочиње у органу локалне самоуправе и територијалне аутономије, за разлику од лица у општем режиму радних односа, често нису новчане природе, у смислу могућности да се заради велики новац, или бар не би требали да буду, већ су повезани за жељом да се служи заједници, статусом и угледом који служба омогућава у друштву, сигурношћу зараде и радног места. Рад у јавном интересу локалном службенику представља част али и обавезу. Свака активност коју он предузме са собом носи повећану одговорност, с обзиром да за разлику од оних које предузимају лица запослена у општем режиму радних односа, она треба да омогући задовољење јавног, а не приватног интереса.

Дакле један од разлога који говори у прилог сталности као битном елементу статуса локалног службеника је његова улога мотива који треба да омогући привлачење нових и задржавање постојећих локалних службеника, али и да доведе до остваривања одговарајућих резултата рада, с обзиром да у случају да локални службеник не врши послове из своје надлежности или их не врши на одговарајући начин, може му престати служба, а тиме би изгубио и радни однос на неодређено време. Вршење послова у локалној заједници постаје све сложеније, често ради остваривања одређеног циља мора постојати сарадња више органа и организација, а што доводи до сталног повећања обима посла службеницима.⁹⁹ Ако имамо у виду да су зараде локалних службеника, посебно оних који заузимају средње и више позиције у локалном службеничком систему, ниже од запослених у приватном сектору али често и од државних службеника који врше исте или сличне послове, долазимо до закључка да је тешко примити и задржати локалне службенике са одређеним знањима и искуствима. Један од привлачних елемената за таква лица може бити и сталност радног односа у органима локалне самоуправе и територијалне аутономије.

Такође, с обзиром на делатност локалног службеника која подразумева коришћење и евентуалних репресивних мера, сталност локалног службеника је један од гараната његове неутралности и објективности при његовом поступању. Локални службеник ће олакшано обављати своју дужност и користити своја овлашћења уколико је сигуран у свој положај. Када је његов службенички однос заснован на одређено време он при поступању према грађанима, која у својој есенцији садрже одређене репресивне мере, најчешће неће смети да их примени или ће их применити у смањеном обиму, према свима, већини или одређеним грађанима, с обзиром да ће бити у страху од евентуалног реваншизма коме ће бити изложен након престанка службеничког односа. Такође, исти тај реваншизам може га спречити и да пронађе нови посао након престанка службеничког односа у органу или организацији јединице локалне самоуправе или територијалне аутономије. Страх од реваншизма посебно може бити изражен уколико локални службеник обавља своје активности у некој мањој средини.

⁹⁹ A. M. Hendriks, M. W.J. Jansen, J. S. Gubbels, N. K. De Vries, G. Molleman, S. P.J. Kremers, *Local government officials' views on intersectoral collaboration within their organization – A qualitative exploration*, Health Policy and Technology 4, 2015, p.48.

Службенички однос, који не карактерише сталност, се оправдава утицајем такве врсте радног ангажмана на ефикасност рада локалног службеника. Када локални службеник није у сталном радном односу страх од евентуалног изостанка продужетка његовог радног ангажовања утиче на њега у позитивном смислу, с обзиром да се његове радне перформансе временом не смањују, већ повећавају. Такође, претпоставка је да ће виши службеници, као и руководиоци у локалној самоуправи и територијалној аутономији, продужити радно ангажовање локалног службеника уколико је његов рад у претходном периоду био задовољавајући.

Међутим, промене на руководећим и вишим позицијама у локалном службеничком систему, као и политички утицаји могу довести до тога да се локалном службенику радни однос не продужи. Такође, често су у локалним самоуправама и територијалним аутономијама руководиоци изабрани по основу политичких процена и калкулација, те стога они могу продужетак радног ангажовања локалног службеника условити или онемогућити како би остварили одређени политички резултат или као производ своје неодговарајуће стручности, упркос томе што је локални службеник имао одговарајуће резултате током свога рада.

Ограничено радно ангажовање у локалним службеничким системима у случају руководећих и виших позиција, правда се неопходношћу потребе за већом флексибилношћу њиховог радног ангажовања. Ова лица на основу својих менаџерских метода треба да учине управљање кадровима у локалној самоуправи и територијалној аутономији, као и њихов целокупан рад, ефикаснијим и економичнијим. Ангажовање управљачког дела службеника на одређено време врши се тако што се евентуални продужетак њиховог службеничког односа, као и зарада, условљавају остваривањем одређених резултата, који се наводе у акту о пријему у службу.¹⁰⁰

За разлику од позитивног утицаја на професионалност, доктрина новог јавног менаџмента је негативно утицала на сталност локалних службеника. Под негативним утицајем на сталност, обухватамо повећање контрактуалних службеника, али и већу нестабилност радног ангажовања. Нови јавни менаџмент настоји да јавну администрацију учини ефикаснијом, кроз смањење трошкова, приватизацију, увођење менаџерских модела управљања и њену свеобухватну реформу која треба да приближи управљање у приватном и јавном сектору.¹⁰¹ Реформисање јавних организација у складу са принципима новог јавног менаџмента са собом носи и настојање за смањењем трошкова њиховог рада и углавном доводи до отпуштања запослених које често није планско већ стихијско, а што производи дугорочне негативне ефекте по кадровску структуру у њима. Несумњиво је да управљање у органима и организацијама локалне самоуправе и територијалне аутономије у одређеним аспектима мора бити приближено оном у приватном сектору, али не у свим. Циљ јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, као и њихових службеника, је задовољење општег интереса, док је организација у приватном сектору задовољење приватног интереса. У томе се састоји њихова суштинска разлика, која се не сме изгубити из вида при било којој врсти реформског процеса.

Сталност је битан елемент службеничког статуса из више разлога које смо претходно навели. Она је данас угрожена због бројних друштвених, економских и политичких разлога, али и погрешних реформских процеса и нових учења о управљању у јавном сектору. Међутим, мишљења смо да по правилу радни однос локалних

¹⁰⁰ P. Lagreid, *Top civil servants under contract*, Public Administration, Vol. 78, No. 4, 2000, p. 879-896.

¹⁰¹ J. Ashraf, S. Uddin, *New public management, cost savings and regressive effects: A case from a less developed country*, Critical Perspectives on Accounting 41, 2016, p. 19-20.

службеника мора бити сталан, а само изузетно заснован на одређено време. Сталност локалних службеника у локалном службеничком систему мора бити правило.

5.3. Јавноправна овлашћења

Претходно смо истакли да је службенички однос комплексан правни однос садржан од елемената радноправне и управноправне природе у којима је први претежнији. При своме поступању и вршењу послова из делокруга своје надлежности, локални службеници наступају према грађанима као имаоци јавноправних овлашћења, с обзиром да се њиховим изјавама воље грађани морају повиновати, наравно онда када су оне законом прописаним границама.

Јавноправна овлашћења локалних службеника свој правни основ налазе у нормама објективног права. Локалне службенике законодавац овлашћује на коришћење јавноправних овлашћења и одређено поступање. Разлог због кога су локални службеници снабдевени могућношћу ауторитативног иступања огледа у потреби заштите интереса јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије али и државног и општег интереса. На основу акта којим се примају у радни однос локални службеници стичу могућност за коришћење јавноправних овлашћења и она су нераскидиво повезана са обавезом њиховог вршења. Вршење јавноправних овлашћења локалним службеницима је једна од обавеза које чине саставни део њиховог радноправног статуса.

Однос између грађана и локалних службеника је јавноправни, тј. управноправни однос. Њега карактерише постојање две неједнаке воље и два неравноправна субјекта. Локални службеник је лице које поседује претежно овлашћења у претходно наведеном односу, а грађани супротно њима претежно дужности. Управноправни однос локалног службеника и грађана карактерише постојање неравноправности, с обзиром да је то однос супрематичке и субординације.

Неравноправност управноправног односа је последица вршења управне функције, односно управне власти и због тога је он однос између субјекта који врши управну власт и субјекта који је не врши.¹⁰² Изворно вршиоци управе су министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације, а органима општина, градова и аутономних покрајина вршење управне функције поверава се законом, а послове које тада предузимају означавамо повереним пословима.¹⁰³

Међутим, локални службеници наступају као субјекти са јачом вољом према грађанима и при вршењу послова из изворне надлежности својих послодаваца, с обзиром да се основ за њихово вршење налази у уставима и законима, а они су по своме карактеру и есенцији једнаки пословима које врше из поверене надлежности. Суштински разлог због кога у управноправном односу субјекти нису једнаки огледа се у томе што у њему имамо супростављени јавни интерес, на страни локалног службеника и приватни интерес, на страни грађана, при чему у овом сукобу превагу увек мора имати први.

Дакле, односи који настају коришћењем јавноправних овлашћења локалних службеника су управноправни односи, без обзира да ли су настали вршењем послова из изворне или поверене надлежности јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије. Таквим их чини интерес државе за њиховим регулисањем, с обзиром да

¹⁰² Н. Бачанин, *op. cit.*, стр. 49.

¹⁰³ М. Влатковић, З. Јовановић, *Управни надзор*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2016, стр. 16.

локални службеници врше своја овлашћења у јавном интересу и сходно томе је држава заинтересована за њихово уређење.

Службенички статус карактерише међусобна условљеност и повезаност права и дужности, и она су посебно наглашена јер на њих утиче законодавац који их системом правних правила међусобно прожима, тражећи истовремено да се дужности врше и права користе на начин одређен у правној норми, а у интересу вршења службе.¹⁰⁴ Субјекти административно правног односа, према томе јесу држава (или јавноправна корпорација) и поданик, а његова садржина су права и дужности његових субјеката.¹⁰⁵ С обзиром да држава и остала јавноправна тела, између осталих и јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, свој субјективитет стичу преко својих службеника у име јавноправног тела субјекти управноправног односа су службеници, па сходно томе и локални службеници.

Поседовање јавноправноправних овлашћења суштински разликује локалне службенике у односу на лица запослена у општем режиму радних односа. Такође, њихова садржина, која произилази из карактера послова које врше, односно из изворних и поверених послова јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, их чини специфичним у односу на све остале, па и државне службенике.

5.4. Однос према грађанима

Однос према грађанима није најчешће од стране правне теорије препознат као битан елемент статуса локалних, али и осталих службеника. Данашњи положај локалних службеника условљен променом погледа на службу, као делатност која се врши у општем, а не појединачном интересу и зарад стицања одређеног положаја у друштву, повећање надлежности јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије и појачана децентрализација, учинили су однос према грађанима битним елементом службеничког статуса локалног службеника.

Јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије посматрана у контексту друштвене заједнице, која егзистира у оквиру њених административних граница, је нераскидиво повезана са њеним свакодневним животом и проблемима. Велики политички проблеми, национални и глобални, немају толики значај на нивоу локалне самоуправе и територијалне аутономије. Наравно они имају утицај на свакодневно функционисање послодаваца локалног службеника, али је он знатно мањи од оног који имају на послодавце државних службеника, тј. на државне органе и органе и организације изједначене са њима.

Делатност локалних службеника је као што смо претходно изнели, нераскидиво повезана са ауторитативним иступањима, која свој основ црпе из јавноправних овлашћења којима су снабдевени локални службеници. Међутим, локалне службенике не можемо искључиво посматрати као репрезенте државног монопола физичке принуде и лица која могу користи одређене принудне мере према грађанима у локалној заједници.

За разлику од државних службеника, локални врше послове који су повезани са свакодневним активностима грађана. Радње локалних службеника предузете ради остваривања права и интереса грађана повезаних са њиховим свакодневним животом, немају у својој суштини онај степен ауторитативности који у себи имају оне које предузимају државни службеници. За разлику од државних службеника, локални

¹⁰⁴ I. Borković, *op. cit.*, str. 107.

¹⁰⁵ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије, Друга књига-Делатност управе*, Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон а.д., Београд, 1936, стр. 270.

најчешће немају могућност коришћења ватреног оружја, управо због тога што је њихова делатност оријентисана на решавање свакодневних проблема на локалном нивоу.

Због тога што је у основи делатности локалних службеника потреба за задовољењем одређених права и интереса грађана везаних за њихов свакодневни живот и спровођење политичких одлука повезаних са њим, они се често означавају и као сервис грађана, с обзиром да највећи број њихових активности са собом не носи интензитет ауторитативности једнак оном код радњи које предузимају државни службеници. За разлику од државних службеника, који предузимају активности повезане са извршењем политичких одлука и задовољењем интереса грађана на нивоу целе државе, локални службеници се баве спровођењем политике на знатно ужем, локалном нивоу.

Међутим, упркос томе што активности из којих се састоје радње локалних службеника на државном нивоу немају онај значај које имају радње државних службеника оне су видљивије и грађанима опипљивије, за разлику од оних које предузимају државни службеници и самим тим је и њихов значај за државу већи. Грађанима ће више незадовољства произвести споро одлучивање по основу њиховог захтева за издавање грађевинске дозволе или неадекватно уређен јавни превоз, од неефикасног рада службеника запослених у дипломатским или у органима који дају дозволе за увоз грађевинске робе. Резултати спровођења локалних политика наступају брже од оних које се спроводе на националном нивоу.

Између грађана и локалних службеника је стога неопходно успостављање сталне комуникације, која не мора бити увек формална. Стална размена информација и константна сарадња између грађана и локалних службеника омогућава бенефите и једној и другој страни. Ради продубљивања сарадње и комуникације могу се као комуникациона средства користити и иновације из света информационих и комуникационих технологија. Ту пре свега не мислимо на комуникацију посредством *e-mail-a* с обзиром да је она већ постала стандард, већ на употребу друштвених мрежа али и бројних апликација, које омогућавају брзу и ефикасну размену информација.

Приметно је да бројни државни органи посредством друштвених мрежа врше комуникацију са грађанима. На локалном нивоу развој комуникације путем друштвених мрежа између локалних службеника и грађана није у потпуности развијен. Посредством друштвених мрежа локални службеници могу ефикасно комуницирати са грађанима и преносити им хитна обавештења, при чему је то посебно битно у одређеним ванредним, тј. кризним ситуацијама, а што омогућава ефикасније остваривање права и интереса грађана и уједно утиче и на бољи рад локалних органа.¹⁰⁶ Наравно, неформална комуникација која се предузима путем друштвених мрежа или других комуникационих средстава (телефона, *e-mail-a...*) не може заменити формалну у ситуацијама када је она неопходна ради покретања, тока и окончања поступака повезаних са остварењем права и интереса грађана, али је може учинити флексибилнијом и ефикаснијом.

Комуникација посредством друштвених мрежа је само један од аспеката успостављања односа између грађана и локалних службеника посредством информационих и комуникационих технологија а који се у свом најсавршенијем облику огледа у електронској влади (*e-government*). Електронска влада или електронска управа подразумева могућност обављања мноштва услуга посредством различитих платформи које се заснивају на коришћењу интернета. Циљ увођења електронског модела пословања локалних службеника, је повећање ефикасности њиховог рада и смањење трошкова рада јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије. Електронска

¹⁰⁶ M. W. Graham, E. J. Avery, S. Park, *The role of social media in local government crisis communications*, *Public Relations Review* 41 (2015), p. 386–394

влада, на локалном нивоу, многе услуге чини доступнијим, а задовољство грађана радом администрације и службеника се повећава, иако у одређеним сложеним ситуацијама не може заменити значај личног контакта између службеника и грађана.¹⁰⁷

Међусобно обједињене услуге јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, које се могу пружити електронски, чине њен портал е-управе. На овом порталу грађани на једном месту могу видети све услуге које им могу бити пружене без непосредног учешћа локалног службеника. Међутим, појам „услуга“ у случају портала е-управе, има знатно шири смисао од оног који му се придаје у привредном пословању, с обзиром да под њим у овом случају подразумевамо све оне радње које грађани могу самостално предузети (па чак и покретање одређених поступака, улагање жалбе, приговора, молбе, подношење захтева и притужби...) посредством претходно наведеног портала, без непосредног присуства у просторијама јединица локалне самоуправе или територијалне аутономије и личног контакта са локалним службеницима.

Успех електронске управе зависи од мноштва фактора који су повезани са испуњеношћу технолошких и информатичких услова али и одговарајућом информатичком писменошћу грађана и локалних службеника. Лак приступ порталу и електронским услугама, њихова прегледност, једноставност, брзина одговора, бесплатан приступ, заштита личних података, само су неки од фактора од којих зависи степен искоришћености електронских портала и услуга.¹⁰⁸

Однос према грађанима, је на основу свега претходно реченог, несумњиво један од битних елемената статуса локалних службеника. Основни разлог за то је циљ вршења службе у јавном, тј. општем, а не приватном интересу. Такође, с обзиром да је карактер послова који локални службеници обављају везан за решавање свакодневних проблема грађана есенцију њиховог деловања не чини ауторитативност, већ услужност, па се стога они често поистовећују са сервисом грађана, иако наравно не треба пренебрегнути да је мноштво радњи које они врше повезано са могућношћу ауторитативног иступања. Међутим, несумњиво је да се локални службеници више могу посматрати као сервис грађана, него државни службеници. У прилог овој тврдњи можемо навести и све веће настојање да се пословање локалних службеника учини што једноставнијим кроз електронизацију њихових услуга, а комуникација са грађанима учини бржом, једноставнијом и неформалнијом, између осталог и посредством друштвених мрежа.

5.5. Посебан правни режим

Све претходно наведене особености статуса локалног службеника, као своју последицу изискују нужност посебног уређења њиховог свеукупног положаја. Као што смо претходно навели, њихов статус је специфичан у односу на лица ангажована у општем режиму радних односа али и према државним и осталим службеницима. Због особености повезаних са њиховим активностима, оправдано је и постојање посебних правних норми, којима ће се уредити пријем, напредовање, делатност, одговорност и престанак радног односа локалних службеника.

Норме које уређују статус локалних службеника образују систем објективног права који чини основу и окосницу локалног службеничког система. Он је извор свих

¹⁰⁷ Jesper B. Berger, Morten Hertzum, Trine Schreiber, *Does local government staff perceive digital communication with citizens as improved service?* Government Information Quarterly 33 (2016), p. 258-259. p. 258 –269.

¹⁰⁸ B. W. Wirtz, R. Piehler, V. Rieger, P. Daiser, *E-government portal information performance and the role of local community interest. Empirical support for a model of citizen perceptions*, Public Administration Quarterly 40(1), p. 48-49.

субјективних права и обавеза локалних службеника. У правним системима који га препознају заједно са правним системом којим се уређује положај државних службеника, чине основу службеничког система конкретне државе. Међутим, укупност прописа којима се нормира положај и надлежности јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије и положај локалног службеника чине правну окосницу самосталног локалног службеничког система у оквиру општег система службеника.

Правни режими у оквиру кога своје послове врше локални и државни службеници имају одређене сличности у правним системима који их препознају. Основе једног и другог система су исте, а специфичности произилазе из различитих послодаваца једних и других и карактера послова које врше.

Питање сличности у погледу уређивања положаја локалних службеника, односно службеника основних територијалних јединица, тј. јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије и државних службеника је разумљиво узимајући у обзир да органи државе и органи територијалних јединица обављају, у остваривању права, обавеза и интереса грађана и других правних субјеката, исте или сличне послове, истим или сличним методама, што све не трпи битно различито уређивање положаја и јавноправних елемената службеничког односа или битно другачије поступање службеника. Такође, уређивање локалних службеничких односа треба нужно у одређеној, а често и у високој мери бити усклађено са уређивањем службеничког односа државних службеника, с обзиром да се ради о запосленима који морају да поседују исте стручне и професионалне услове као и запослени у државним органима, јер, с једне стране, врше сличне управне, стручне и извршне послове, а с друге стране, на тај начин се обезбеђује јединствено поступање и приближно квалитетно обављање послова одлучивања о правима и интересима грађана и других правних субјеката независно од нивоа територијалне организације. Сличним или усклађеним уређивањем, обезбеђује се, поред тога, вертикално и функционално јединство, посебно у повереним пословима државне управе и омогућава, поред осталог, да се у органима јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије и локалним службеничким односима примењују оне одредбе о државним службеницима које неће исказивати првенствено особености државних органа, већ најпре стручно-функционално вршење послова односно службе.¹⁰⁹

Посебан правни режим у оквиру којег се регулише статус локалних службеника има често и велики теоријски значај. Због неслагања око одређивања појма јавног, па између осталог и локалног службеника, дефинисање локалног службеника врши се у оквиру позитивноправних прописа, којима се регулише њихов статус. Дефиниције којима се одређује појам јавног службеника често су даване у законским текстовима, иако је и овај приступ био далеко од јединствености.¹¹⁰ Правна ситуација везана за уређење положаја службеника широко варира, од уставних одредаба, преко законских утврђења до нормирања путем општих аката извршних тела.¹¹¹

Да би у једној држави постојао посебан локални службенички систем, неопходно је постојање посебних одредби којима се уређује њихов статус. У земљама у којима постоји посебна категорија локалних службеника, не постоје увек системски закони којима се нормира њихов статус. У појединим правним системима, а о чему ће бити више речи у делу који се односи на компаративну анализу положаја локалних службеника, врши се сходна примена закона о државним службеницима или се њихов положај уређује подзаконским актима. Посебан правни статус локалних службеника омогућава њима

¹⁰⁹ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.* стр. 113.

¹¹⁰ I. Borković, *op. cit.* стр. 53.

¹¹¹ В. Чапман, *The profession of Government: The public service in Europe*, Allen & Unwin, London, 1959, p. 133.

једноставнији рад и функционисање, с обзиром да је често у пракси тешко извршити сходну примену прописа који се односе на државне службенике, онда када је сходна примена нормирана, јер не препознају специфичности које локални службеници имају у своме раду и статусу.

Међутим, мишљења смо да је за статус локалних службеника, најбоље решење које се заснива на потпуно посебном систему закона, којим ће он бити уређен. Чињеница је да ће он у појединим деловима бити сличан систему прописа којима се уређује положај држаних службеника али међу њима је неопходно постојање суштинске разлике, због разлике у сржи послова које врше и послодаваца, а о чему је раније било више речи.

5.6. Послодавац локалних службеника

Претходно смо већ навели да у оквиру односа који се успоставља између локалног службеника и јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, постоје два елемента, радноправни и управноправни. Радноправни је претежнији и успоставља се између локалног службеника, као запосленог, и јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, као послодавца. Ова врста односа карактерише локалне службенике као посебну категорију запослених, а због својих специфичности они припадају посебном режиму радних односа.

Првобитно службеници своју делатност су обављали искључиво за централне органе, тј. органе државне управе, с обзиром да су се у оквиру државе они први појавили. Постојање јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, ипак захтева одређени степен развоја државе и демократичности у друштву. Локална самоуправа и територијална аутономија настају као последица децентрализације послова и власти на централном нивоу. Иста наступа онда када држава доживи одређени степен кохерентности и развоја, који онда омогућава преношење одлучивања у одређеним стварима изворно на локалну заједницу.

Децентрализација је нужна с обзиром да све послове из надлежности државе ефикасно и економично не могу обављати искључиво неколико државних органа формираних на централном нивоу. Они могу вршити послове од непосредне важности за државу и друштвену заједницу, на целој територији. Међутим, вршење послова на локалном нивоу, захтева формирање органа и организација, које ће се бавити њиховим предузимањем. Из једног центра не може се управљати, барем не на одговарајући начин, вршењем послова у сваком кутку државе, односно у сваком насељу у оквиру њених граница. Такође, ефикасност остваривања права и интереса грађана, у претходно наведеном случају, би била засигурно доведена у питање. На крају као последицу бисмо имали трому, неефикасну и неекономичну државу, чији би опстанак био доведен у питање. Стога је у данашњем тренутку евидентно одсуство строго централизованих држава.

Због тога се прво деконцентрација, а потом и децентрализација послова и власти појавила као нужност. Децентрализација представља један виши степен поделе послова између централне власти и јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, као децентрализованих територијалних јединица. Између централне власти, и претходно наведених јединица, успоставља се један сложени однос, који не карактерише искључиво однос надређености и подређености, иако има и њега. Децентрализоване територијалне јединице, односно јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, имају у своме делокругу послове из изворне и поверене надлежности, а за њихово вршење неопходно је ангажовање појединаца, које можемо означити локалним службеницима.

Децентрализација може бити политичка или управна. Политичка децентрализација је поверење овлашћења централних власти јединицама на некој од нижих територијалних нивоа, и то овлашћења опште регулације, политичког одлучивања, финансирања, проширивања самоуправне надлежности, итд. Њоме настаје локална самоуправа, па се говори о децентрализацији кроз самоуправу. Политичка децентрализација за последицу има дуализам државне управе и локалне самоуправе, уз мање-више стриктно разликовање те персоналну и организацијску подељеност. Код такве децентрализације ипак постоји примат средишње власти, јер она одређује границе локалне аутономије, регулише локалну самоуправу, поверава или налаже бар неки минимум послова и овлашћења локалним јединицама, одређује изворе и могућност финансирања локалних јединица, надзире је и има могућност утицаја итд. Управна децентрализација је преношење државних управних послова из делокруга централних органа на обављање локалним самоуправним јединицама, у њихов пренесени делокруг.¹¹²

Народ је традиционално имао тежње за својом слободом у локалним телима, а народне старешине су увек вешто умеле да своје сталешке интересе вешто вежу за њих.¹¹³ Сходно претходно реченом, послодавац локалног службеника настаје као продукт политичке децентрализације, а која је опет последица комбинованих утицаја и притисака народа у локалним заједницама и њихових локалних политичких представника. Локални службеници врше послове из надлежности децентрализованих јединица, јединица аутономне покрајине и локалне самоуправе, а које чине послови из изворне надлежности, као последица политичке децентрализације и послови из пренесене надлежности, као резултат управне децентрализације.

Деконцентрација представља преношење државних управних послова из надлежности централних органа на њихове територијално дислоциране испоставе без мењања одговорности. Испоставе немају посебан правни статус и представљају интерне организацијске јединице средишњих државних управних органа. У њима раде државни службеници подвргнути хијерархијском усмеравању и надзору из центра органа.¹¹⁴

Подручни органи управе, који настају као последица деконцентрације, су у свему подређени централним органима, тако да се између њих успоставља класичан хијерархијски однос виших и нижих органа. Искључиви циљ њиховог образовања је вршење послова из пренетог делокруга, а које чине послови централног органа који се тичу одређеног дела државне територије, и немају своју изворну надлежност.¹¹⁵

Основни смисао локалне самоуправе је задовољавање потреба становника на одређеној територији, а политички разлог за њено постојање је потреба да се ограничи централни органи. У политичком смислу она се манифестује као већа или мања независност локалне власти у односу на централну и као непрекидна борба за локалну аутономију и демократију. Демократија и локална самоуправа су повезане. Локална демократија је услужна и сервисна, чији је циљ способност задовољења социјалних потреба и захтева за јавним службама. У том смислу, локална самоуправа се појављује као демократски контролисан пружалац услуга, између осталог и са циљем подршке и развоја локалне привреде. Међутим, локална самоуправа често служи и интересима

¹¹² I. Koprić, et. al., *op. cit.*, str. 314.

¹¹³ Ф. Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1927, стр. 1-12

¹¹⁴ I. Koprić, et. al., *op. cit.*, str. 314-315.

¹¹⁵ Н. Бачанин, *op. cit.*, стр. 123.

органа централне власти и због тога су стабилнији политички системи у којима је она развијена.¹¹⁶

Децентрализација није једнообразна и линеарна. Постоје различити степени децентрализације. Као њен најзначајнији и најчешћи облик имамо јединицу локалне самоуправе. Међутим, облик децентрализације је и аутономна покрајина, односно други вид јединице територијалне аутономије. Јединица територијалне аутономије представља већи степен децентрализације у односу на јединицу локалне самоуправе. Поседује већи делокруг изворних надлежности и независност у односу на централну власт и њене органе. Такође, у зависности од конкретног правног система, јединица локалне самоуправе може бити подређена организационо, функционално, нормативно и финансијски, јединици територијалне аутономије, у оквиру које егзистира.

Уколико градацијски посматрамо децентрализацију једина територијална јединица, која би имала већи степен независности, посматрано у односу на јединицу територијалне аутономије, према централној власти, била би федерална јединица, тј. република у оквиру федералне државе. У случају децентрализације имамо два супротстављена процеса, први представља захтев за њеним јачањем, који је продукт активности и намере органа децентрализованих територијалних јединица, а други за њеним слабљењем, при чему је он производ активности централних органа. Сваки од претходно наведених органа има тенденцију за повећањем својих надлежности, а јачање децентрализације или централизације, је најчешће последица исхода њиховог сукоба.

Локална самоуправа може бити уређена монотипски и политипски. За монотипску је карактеристично да све локалне јединице имају једнаки правни положај, тј. све су оне јединствени тип локалне самоуправе. То значи да се све налазе у истом положају према јединицама средишње управе, а у саставу са два степена локалне самоуправе оне се налазе у истом положају према јединицама вишег степена. Код политипске структуре локалне самоуправе законом је признат различит правни положај градским и неградским локалним јединицама, а што значи да у таквим системима постоје најмање две основне јединице локалне самоуправе на основном нивоу, градске и неградске.¹¹⁷

Међутим, поред монотипских и политипских јединица локалне самоуправе, разликују се и једностепени и вишестепени системи локалне самоуправе. У једностепеном, све јединице локалне самоуправе су хијерархијски изједначене. У вишестепеном систему постоји више нивоа јединица локалне самоуправе. Због тога, постоји и неједнакост између јединица локалне самоуправе у том смислу што су једне подређене другима. Могу постојати два, три или више степена локалне самоуправе (нпр. општина, срез округ). Јединица локалне самоуправе нижег степена је подређена свим јединицама вишег степена, наравно у одређеним пословима и питањима. Свака од њих има већи или мањи делокруг послова из изворне надлежности. Као што смо претходно навели, свака јединица локалне самоуправе, без обзира на начин и тип организовања система локалне самоуправе, је у већој или мањој мери подређена јединици територијалне аутономије, у оквиру које се налази.

Свака децентрализована територијална јединица има своју изворну и пренесену надлежност. Изворна је одређена најчешће уставом, као највиши правним актом, и централни органи у односу на органе јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, а у односу на послове који се предузимају по основу ње, немају хијерархијска овлашћења. Они могу изузетно интервенисати у послове који се

¹¹⁶ П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 29.

¹¹⁷ Ž. Pavić, *Tipovi jedinica lokalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, god. 4. (2002), br. 1., str. 21-25.

предузимају из изворне надлежности у случају када због њеног неодговарајућег вршења, наступи већи степен нестабилности на територији децентрализоване територијалне јединице, и када буде угрожени уставни поредак и могућност остваривања права и интереса у њој.

Приликом одређивања изворне надлежност јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије могу се користити три система. Први је систем енумерације, други систем генералне клаузуле а трећи представља комбинацију ова два система. Када се таксативно наводе надлежности јединица локалне самоуправе, надлежност је одређена системом енумерације. У случају система генералне клаузуле, надлежност јединица локалне самоуправе се одређује тако што у надлежност јединица локалне самоуправе спадају послови које не спадају у надлежност централне власти. На основу трећег система надлежност се одређује генералном клаузулом а изузеци од ње принципом енумерације.¹¹⁸

Упркос томе што јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије имају своју изворну надлежност, мора се приметити да извршан облик контроле увек постоји од стране државних органа и она је по правилу, ограничена на контролу законитости.¹¹⁹ Осим контроле законитости при вршењу послова из изворне надлежности однос органа државне управе и органа јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије карактерише и сарадња и размена информација у питањима од обостраног интереса. Контрола законитости подразумева контролу усклађености аката које доносе органи децентрализованих територијалних јединица локалне, са уставом и законима државе у којој се оне налазе. У крајњем може се као облик интервенције центра, предвидети поништење, односно укидање аката, именовања и смењивања функционера, распуштање локалног представничког тела, као и други разноврсни облици контроле.¹²⁰

Инструменти које користе државни органи приликом интервенције у послове који улазе у изворну надлежност јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, а ради контроле њихове законитости су бројни и разноврсни. Крећу се од упозорења, па све до делегације и супституције послова и коначно до могућности распуштања представничког тела.¹²¹ Такође, законодавство великог броја земаља предвиђа могућност надлежног централног органа да од извршења обустави акт локалне власти. У суштини односи државних органа и органа локалне самоуправе и територијалне аутономије при вршењу послова који улазе у њихову изворну надлежност зависе од конкретног законодавства сваке државе.

Поверени послови су, пак у потпуности непосредно хијерархијски подређени контроли централне власти. Органи децентрализованих територијалних заједница директно су подређени надзору државних органа, који се своди на контролу законитости и целисходности, с обзиром да врше послове који се налазе у непосредној надлежности централних органа, који су најчешће из разлога економичности и ефикасности предати њима на вршење. Због тога што су подређени у односу на органе централне власти, органима децентрализованих територијалних јединица поверени послови могу бити одузети, у случају њиховог неодговарајућег и незаконитог вршења. Такође, централни органи одређују, који службеници и под којим условима могу вршити поверене послове. Међутим, најчешће су централни органи дужни да обезбеде финансијска средства за

¹¹⁸ Ј. Миодраг, *Локална самоуправа*, Јавно предузеће „Службени Гласник“, Београд, 2006, стр. 46.

¹¹⁹ И. Милинковић, *Механизми заштите права на локалном нивоу, са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2011, стр. 119.

¹²⁰ М. Влатковић, *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006*, ДО „Локална самоуправа Србије“, Београд, 2006, стр. 96 – 97.

¹²¹ М. Илић, *Управно право*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе Ниш, 2006, стр. 651.

вршење поверених послова како би се омогућило њихово предузимање и због тога што се надлежност, а самим тим и трошкови рада јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, повећавају због одлуке о поверавању послова.

Послодавац локалног службеника је дакле јединица локалне самоуправе или територијалне аутономије. То је широк круг децентрализованих територијалних јединица чији је оквир одређен позитивноправним прописима конкретне државе. Међу њима постоје одређене разлике које су продукт различитог нивоа аутономије које поседују. Већи степен аутономије карактерише аутономну покрајину, а мањи јединицу локалне самоуправе. Посматрано из угла децентрализације, виши ниво аутономије у односу на локалну самоуправу има само република у саставу савезне државе.

Да ли ће на радноправни положај локалних службеника имати утицаја, која врста децентрализоване територијалне заједнице му је послодавац, зависи од конкретног правног поретка и прописа којима се уређује радноправни положај локалних службеника. Разлика у пракси постоји, имајући у виду да оне децентрализоване територијалне јединице које имају већи степен аутономије у односу на централну власт (на пример аутономна покрајина) имају већи број и различите надлежности у односу на јединицу локалне самоуправе. Сходно томе, разликује се и врста послова које предузимају локални службеници у децентрализованим територијалним јединицама које имају различит степен аутономије у односу на централну власт (на пример у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе). Такође, претходно наведена разлика произилази и због тога што јединица локалне самоуправе је у одређеним сегментима подређена аутономној покрајини у оквиру које функционише. Једна аутономна покрајина у свом саставу има више јединица локалне самоуправе.

Надлежност послодавца локалних службеника састоји се из изворних и поверених послова. Изворни послови су у њиховој искључивој надлежности. Централна власт према њима нема надзорна овлашћења, већ само у изузетним случајевима може интервенисати при њиховом вршењу, уколико је исто незаконито. Целисходност вршења послова из изворне надлежности не може бити предмет надзора органа централне власти.

Поверени послови су из надлежности органа централне власти пренети најчешће ради ефикаснијег и економичније вршења јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије. При њиховом вршењу послодавац локалног службеника је хијерархијски подређен органима државне управе, с обзиром да они имају право на надзор целисходности и законитости њиховог рада.

Локални службеник, у оквиру својих надлежности, врши како послове из изворне надлежности, тако и послове из пренесене надлежности свога послодавца. Његова активност може бити искључиво везана за вршење једних или других, или може представљати комбинацију једних и других. У зависности од тога какве послове врши, у извесним ситуацијама и његова хијерархијска подређеност може бити подељена између локалних и државних службеника.

С обзиром да су децентрализоване територијалне јединице људске творевине чији је циљ остваривање права грађана на локалну самоуправу и територијалну аутономију и да имају статус правног лица послове из надлежности послодавца у њихово име и за њихов рачун мора вршити физичко лице. То може бити локални службеник или њихов појединачан или колегијалан орган у зависности од радног места службеника и нормативног система конкретне државе, а о чему ће бити речи више у делу рада, који се односи на компаративну анализу положаја локалних службеника.

Глава друга

УТИЦАЈ ДРУШТВЕНИХ ПРОМЕНА НА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

1. ГЛОБАЛИЗАЦИЈА

1.1. Појам глобализације

Свет данас карактеришу бројне економске, политичке и друштвене промене. Оне утичу на сваки сегмент друштва и државе. Интензитет промена је толики, да га их је често тешко и регистровати, а немогуће схватити.¹²² Сходно томе, и одговарајућа реакција на њих најчешће изостане.

Генератор промена, у новије време, у великој мери је развој информационих и комуникационих технологија. Међутим, на све промене које се данас дешавају широм света, па између осталог и у Србији, утичу и утицали су и бројни други фактори. Сви они за последицу имају кризу друштва и државе, која се посебно рефлектује на средње и мале државне и друштвене системе. Разлог је тај што њихова унутрашња друштвена структура и економија нису у могућности због свога обима да на бројне друштвене, економске и политичке промене одговоре на адекватан начин, тј. да од њих преузму шта је добро, односно одбаце оно што је лоше.

Такође, утицај на целокупни друштвени поредак у државама имају и бројни економски проблеми и кризе, које данас постају константа а не изузетак. Њихови узроци су бројни и разноврсни а неки од њих су промењени обрасци економске активности, енергетски изазови и борбе за њихове изворе, све веће разлике између богатих и сиромашних, премештања производње у земље са јефтинијом радном снагом, велике миграције становништва из сиромашних и ратом разорених у богатије земље...

Сви проблеми који су настали из претходно наведених разлога су често предмет активности локалних службеника. Они се са њима морају борити и представљају им велике изазове са којима се морају ухватити у коштац. Промене и проблеми које смо претходно навели најчешће се рефлектују на локалном нивоу и свој највећи печат остављају у локалним заједницама. Свакодневни живот грађана бива отежан, а управо је он предмет организовања, ограничавања и пружања услуга повезаних са њим, од стране локалних службеника. Локалне политике, које су предмет спровођења локалних службеника, данас доживљавају бројне изазове са којима јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије нису често у могућности да изађу на крај. Због тога се као решење свих проблема са којима се сусрећу виде она брза, која често нису добра, при чему су повезана са екстремистичким и радикалним идеологијама и активностима. Посматрано кроз историју, у кризним временима најједноставнија решења и она која бенефите доносе краткорочно најчешће нису била најадекватнија и дугорочно су стварала додатне проблеме државама, друштвима, групама и појединцима.

Електронски медији и миграције утичу на промену света у новом смеру. Они се не могу затворити у један локални, државни или регионални простор. Иако су вољне и присилне миграције постојале и у ранијим историјским епохама оне нису имале значај

¹²² Више о утицају глобализације на радне стандарде – R. J. Flanagan, *Globalization and Labor Conditions*, Oxford, 2006.

који имају данас, због тога што се оне сада могу ставити наспрам логике брзог протока слика, сценарија и сензација у масовним медијима, а што доводи до новог поретка нестабилности у производњи модерног субјективитета.¹²³

Дакле свет се мења. Промене се не могу избегавати, а свака локална заједница је њима погођена. Неопходно је на њих реаговати на одговарајући начин како би се преузели њихови позитивни, а одстранили негативни аспекти.

Велики генератор промена, како оних позитивних, тако и оних негативних је глобализација. Ради се о појави која је постала опште позната али упркос својој препознатљивости и даље није у потпуности схваћена и дефинисана на један универзалан начин. Глобализација различито утиче на поједине делове света и државе. Негде је њен утицај позитиван на другим местима негативан. Због тога још увек не постоји општа сагласност око тога, да ли је глобализација позитивна или негативна појава.

Глобализација се односи на то да све више живимо у једном свету, тако да појединци, групе и нације постају све више међузависни. Иако се често представља као економски феномен, због повећаног обима пословања и утицаја мултинационалних корпорација на глобалне производне процесе и међународну поделу рада, интеграције економских и финансијских тржишта и повећања светског обима трговине који обухвата знатно шири асортиман роба и услуга него икада пре, њу не можемо означити само као економску појаву и посматрати је искључиво кроз ту призму. Мада економске силе представљају интегрални део глобализације не можемо их означити као њен једини узрок. На настанак глобализације утицали су заједно економски, друштвени, политички и културни фактори. Такође, узрок глобализације је и развој економских и комуникационих технологија које су повећале брзину и обим интеракције међу људима широм света.¹²⁴

Свако одређење глобализације је релативно и релативизовано контекстом. Свако разумевање њених кључних појмова рефлектује историјски моменат, културни оквир, географску локацију, социјални статус, индивидуалну персоналност или нормативну и политичку обавезу или склоност. "Глобализација се у ствари односи на ширење онога што се обухвата терминима „глобални, транспланетарни, транссветски, супратериторијални социјални простори".¹²⁵

При томе, ваља нагласити да савремени пораст транспланетарних и супранационалних веза није донео крај територијалној географији и асоцираним економијама, државама и идентитетима, јер глобални и територијални простори коегзистирају и комуницирају на комплексне начине.¹²⁶ Слично томе одређују глобализацију и многи други аналитичари.¹²⁷

Глобализација као и развој није неминовна, упркос томе што у њеној основи постоје снажне економске и политичке силе. Ако глобализација доводи до лошег животног стандарда већине становништва неке земље и угрожава њене темељне културне вредности биће политичких захтева за њеним успоравањем или заустављањем. Смер глобализације промениће не само снага идеја и искустава него и светски догађаји.¹²⁸

¹²³ А. Ападурај, *Култура и глобализација*, Библиотека XX век, Београд, 2011, стр. 16.

¹²⁴ Е. Гиденс, *Социологија*, Економски факултет у Београду, Београд, 2003, стр. 56-57.

¹²⁵ J. A. Scholte, *Globalizacija – Kritički uvod*, CID, Podgorica, 2009, str. 10.

¹²⁶ J. A. Scholte, *Globalization. A critical introduction*, sec. ed. Palgrave, Macmillan, 2005, New York, p. 3.

¹²⁷ J. Baylis, S. Smith, P. Owens, *The globalization of world politics – An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 40.

¹²⁸ J. E. Stiglitz, *Uspjeh globalizacije - Novi koraci do pravednog svijeta*, Algoritam, Zagreb, 2011, str. 18.

Глобализацију као комплексну појаву тешко је обухватити на јединствени начин, као и објаснити. Иако је данас свеprisутна и постала је део свакодневних вести и разговора, њена суштина је и даље неразумљива и неодређена. Свакодневним помињањем у средствима јавних информисања, научним и стручним радовима, разговорима, стручним скуповима..., она бива дефинисана и одређена на мноштво различитих начина, а опет никада универзално. Разлог је тај што свако глобализацију схвата на себи својствен начин, јер на свакога она другачије и утиче. Због тога је њених дефиниција онолико колико има лица која о њој промишљају и која је анализирају. Могли бисмо рећи да свако о глобализацији има своје појмовно одређење, а да оно зависи од друштвених, економских, политичких и културних околности у којима појединац егзистира, као и од тога да ли је она на њега и његово окружење извршила позитиван или негативан утицај.

Међутим, глобализацију бисмо могли означити као један процес који траје, али који није нов у људској историји. Ако је посматрамо као тенденцију у друштву, култури, политици и економији, која уклања локалне, државне и регионалне одреднице и ствара једно јединствено светско друштво, економију, политику и културу, она није нова појава у људској заједници. И раније је постојала већа или мања повезаност међу одређеним деловима света. Међутим, оно што карактерише данашњу глобализацију, је то што је интензитет повезаности знатно виши и обухвата готово целу територију планете Земље. Оно што је разликује у односу на неке раније степене и тенденције повезаности су генератори или фактори глобализације који су данас знатно јачи и шири те је стога и интензитет глобализације данас знатно виши у односу на неке раније периоде и наводи нас на закључак да ће постати константан, а не цикличан, односно да ће се свеопште повезивање у свету постати трајна одредница.

2. ГЕНЕРАТОРИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ

2.1. Развој комуникационих средстава

Једна од најзначајних промена у данашњем друштву огледа се у измењеном, убрзаном и унапређеном систему комуницирања. За разлику од ранијих временских епоха када је развој информација био спор и отежан, данас се информације размењују свакодневно, односно сваког тренутка.

Комуникациона средства која су у употреби олакшавају развој и повећавају брзину размене информација. Информације се толико брзо размењују да је неопходно извршити селекцију оних које субјект жели да прими с обзиром да њихова бројност може успорити процес сазнања и обраде примаоца.

Појавом телеграфа, први пут је постало могуће разменити информације у истом тренутку, дакле без протеча више дана па чак и месеци од слања до пријема. Телефон је још више повезао људе на великим даљинама и омогућио им тренутну комуникацију. Телевизија је постала средство комуникације, које је додатно убрзало слање и пријем информација.

Такође, експлозија глобалних комуникација је олакшана важним технолошким изумима и експлозијом у телекомуникационој инфраструктури. Након другог светског рата дошло је до експлозије развоја телекомуникационих веза. Традиционална комуникација преко телефона, зависна од аналогних сигнала који су се слали

посредством жица и каблова замењена је интегрисаним системима преко којих се врши компресија и пренос огромне количине информација.¹²⁹

Технички проналасци повезани са кабловском и сателитском технологијом омогућили су развој телевизије и могућност праћења догађаја уживо који се одвијају у другом делу и држави света, удаљеној хиљадама километара. Повезаност људи, у оквиру истог, али и између различитих друштава додатно је повећала и појава мобилних телефона, односно технологија које омогућавају комуникацију њима.

Иако су претходно наведена средства допринела повезивању на глобалном нивоу и брисању природних и политичких граница између људи, оно што је произвело епохалну промену у начину и суштини комуницирања је интернет. „Интернет је оличење привреде без граница коју доноси глобализација. Лично присуство на одређеном географском месту више није неопходно. У кибернетичком простору (*cyberspace*) који је, једноставним речима речено, простор створен мрежом која повезује рачунаре на свим географским просторима, корисници интернета су у исто време и „свугде и нигде“!¹³⁰

Због развоја нових и унапређења постојећих комуникационих средстава размена информација је достигла неслућене нивое. Количина сазнања до којих долазимо свакодневно је толика да нам је често тешко да издвојимо битне од небитних. Такође, уједно нам је отежано и да извршимо дистинкцију између тачних и нетачних података до којих долазимо посредством комуникационих средстава, а што често може бити и разлог стварања нових и продубљивања постојећих сукоба.¹³¹

Све претходно речено о комуникационим средствима за последицу има стварање једног јединственог простора на целом свету. Комуникациона средства бришу географску удаљеност међу лицима и стварају могућност за убрзани развој економије и привреде и бржу размену добара и услуга. Ако бисмо посматрали између више фактора, односно генератора глобализације, онај који је допринео у највећој мери њеном развоју и убрзавању, развитак комуникационих средстава био би свакако најзначајнији међу њима. Такође, развој комуникације и комуникационих средстава је и генератор који утиче на остале факторе глобализације.

Комуникациона средства и комуникација и даље наставља свој развитак. Најновије средства комуницирања условљено настанком и развојем коришћења интернета су друштвене мреже. Оне представљају модерно средство комуницирања, али и више од тога. Угледањем на профиле глобално познатих и утицајних појединаца ствара се постепено униформни идентитет и култура у друштву.

У нашем случају друштвене мреже су у великој мери утицале на радноправни положај локалних службеника, како у смислу комуницирања са грађанима, тако и у погледу утицаја на њихов свакодневни пословни и политички живот. Комуникациона средства, односно њихов технолошки напредак, усавршавање и стално проналажење нових, довели су до тога да се граница између радног времена и приватног живота постепено све више брише, јер локални службеници захваљујући лакој и брзој комуникацији све чешће постају стално доступни својим руководиоцима, али и грађанима и у своје слободно време.

Уједно, уколико имају профил на неким од друштвених мрежа њихова приватност постаје угрожена, јер садржај који објављују на њима у мањој или већој мери постаје

¹²⁹ Е. Гиденс, *op. cit.*, стр. 56-58.

¹³⁰ М. Јовановић, *Глобализација и европске вредности, у Аспекти глобализације* (ур. Маринко Вучинић), Београдска отворена школа, Београд, 2003, стр. 36.

¹³¹ Н. Anastasiou, *The Communication Imperative in an Era of Globalization: Beyond Conflict-Conditioned Communication*, *Global Medi Journal: Mediterranean Edition* 2(1) Spring 2007, p. 68-71.

јаван и често се посматра кроз призму службе коју врше. Сходно томе, садржај који не би био проблематичан за лице које ради у општем радном режиму (на пример слике са летовања, изношење политичких или синдикалних ставова) за њих то постаје јер се сматра да представља став њиховог послодавца, односно да је непримерен лицу које своје послове обавља као локални службеник.

Међутим, развој комуникационих средстава довео је и до тога да се размена информација и комуникација између грађана и локалних службеника може обављати брзо и ефикасно. Локални службеници сходно томе, знатно лакше и брже могу решавати проблеме, односно остваривати права и интересе грађана у локалној самоуправи и јединицама територијалне аутономије, а што је свакако допринело њиховом ефикаснијем и квалитетнијем раду. Такође, лака и брза комуникација омогућава и свакодневну размену информација и искустава повезаних са вршењем послова, како између локалних службеника у једној држави и региону, тако и између локалних службеника лоцираних на различитим континентима. Све то има позитиван утицај на рад локалних службеника, али и јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије.

2.2. Масовни медији

Под масовним медијима подразумевамо пре свега електронске медије, али и остале без обзира на форму путем које емитују свој садржај, који саопштавају своје ставове, мишљења и коментаре на територији државе, а посебно оне који су заступљени на медијском тржишту региона и света. Комуникација која се врши посредством масовних медија по својој садржини је различита у односу на остале врсте комуникација.

Размена информација путем масовних медија разликује се у односу на размену информација посредством интерперсоналних медија, због тога што се она врши од стране једног емитера ка више примаоца. Међутим, последњих неколико деценија, пре свега услед појаве интернета променио се карактер масовних медија. Поред тога што сада сваки медиј има приступ интернету и самим тим могућност да свој садржај проследи већем броју лица такође, примаоци могу утицати на масовне медије као емитере. Сходно томе примаоци више нису искључиво пасивни у интеракцији са масовним медијима, већ они добијају могућност и да активно утичу на садржину информација коју емитер њима али и осталима шаље. Такође, због развоја нових информационих и комуникационих технологија сада је могуће формирати поруку коју ће емитер упутити тачно одређеној скупини, а не неодређеној и широкој групи примаоца. Због тога и сама порука коју медији данас шаљу има значајно јачи, ефикаснији и економичнији ефекат, с обзиром да се иста формира сходно обележјима лица којима је упућена.¹³²

Развој науке и технике учинио је медијске уређаје квалитетним, јефтиним па самим тим и опште доступним. Сходно томе и број лица која можемо означити као примаоце информација се експоненцијално увећавао. Због тога је и ојачао утицај масовних медија као и могућност преобликовања и уподобљавања друштва и државе у складу са њиховим становиштима, односно мишљењима и уверењима оног ко путем масовних медија шаље поруке и информације примаоцима.

Модерна технологија је довела до тога да смо готово током читавог дана изложени информацијама које се дистрибуирају путем масовних медија. Поруке и информације које нам они шаљу можемо прочитати, видети и чути у новинама, на радију, телевизији, компјутеру, мобилном телефону, таблету... Такође, развој интернета учинио је слање порука путем масовних медија јефтиним, а примаоце подложнијим њиховом утицају.

¹³² M. Naralambos, M. Holborn, *Sociologija – Teme i perspektive*, Golden Marketing, Zagreb, 2002, str. 934-935.

Масовни медији су довели до убрзавања глобализације. Заједно са економским, политичким и културним аспектима, масовни медији су довели до тога да ниједно друштво сада себе не може изоловати од спољних утицаја.¹³³ То за последицу има стварање једног јединственог светски унификованог круга примаоца. Такође, сваки значајнији догађај постаје глобална вест и предмет анализе, без обзира на географску локацију на којој се одиграо.

Вести су раније дуже путовале због техничких ограничења везаних за комуникациона средства. Због тога се сматрало да медији имају најновије вести чак и када преносе догађај који се у односу на издање, нпр. неких дневних новина одиграо пре неколико дана. Информације које су се преносиле путем медија нису биле ажурне. Такође, и примаоци информација, тј. читаоци дневних новина навикнути на техничка ограничења при комуницирању нису ни очекивали од медија да им преносе најновије информације и догађаје увек на дневном нивоу.

Унапређење постојећих и проналазак нових комуникационих средстава омогућили су лакши пренос и пријем информација. Електронска комуникација, телевизија, радио и интернет створили су нов концепт и поглед на време. Оно се више не процењује искључиво у односу на дневне активности и догађаје једног лица, већ у односу на целокупан свет. Појам времена код људи се променио у том смислу што се сада свет посматра из перспективе појединца као јединствено место, које никада не спава.

Оваква перцепција код људи о свету као месту у коме се свакодневно одвијају догађаји од значаја за све људе у њему, без обзира на државу и друштво у коме појединац обитава, последица су у великој мери масовних медија односно њиховог преноса информација. Они нам стављају до знања да упркос томе што ми тренутно спавамо, свет не спава и да се у њему свакодневно одвијају неки значајни догађаји, ако не у нашој непосредној околини, онда негде другде. Због тога је наступило и стварање масовне публике састављене од појединаца који деле исти поглед на свет и догађаје у њему. Масовни медији су створили масовну публику кроз своју активност повезану са дистрибуирањем вести, у највећој мери због тога што су код људи у различитим деловима света створили примаоце информација које интересују идентичне ствари. Због тога се код људи које прате информације путем масовних медија створио утисак да свет није толико велик, односно да су његови делови међусобно зависни и да политички, економски, друштвени и културни догађаји из једног дела света утичу на лица и друштва удаљена од њих неколико хиљада километара.¹³⁴

До почетка деведесетих година двадесетог века национални медији су и даље били најзначајнији и најчешћи извор информација код грађана. Њихово извештавање и пренос информација су првенствено били оријентисани на питања повезана са национално значајним питањима и културом. Економски, политички и друштвени догађаји везани за конкретну државу су првенствено били предмет њиховог интересовања. Међутим, након претходно наведеног периода долази до настанка глобалног медијског система и великих мултинационалних медијских кућа чији је предмет интересовања свет као целина, а информације од којих су састављени њихови преноси, немају често у првом плану националне проблеме и догађаје. Сходно томе постоје становишта по којима су глобални медији у потпуности преузели улогу информисања од локалних и да због својих економских и организационих могућности

¹³³ N. Gentz, S. Kramer, *Introduction: Media of Culture and the Culture of the Media*, in: *Globalization, Cultural Identities, and Media Representations* (ed. Natascha Gentz, Stefan Kramer), State University of New York Press, New York, 2006, p. 4-5.

¹³⁴ T. Rantanen, *The Media and Globalization*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 2005, p. 51.

успевају да наметну своје виђење света и односа у друштву већини светског становништва. Њихова економска и политичка моћ онемогућавају мањим медијским кућама да изнесу информације које се косе са онима које они шаљу својим примаоцима. Такође, њихов положај постаје толико моћан да су онемогућене интервенције и бројних светских влада које желе да утичу на структуру и количину информација које преносе њиховим грађанима. На тај начин успевају да обликују национална друштва и чине их унификованим имајући у виду западна капиталистичка и либерална друштва, односно њихове вредности и уверења, као модел.¹³⁵

Масовни медији пропагирају глобалистичко друштво које ће бити засновано на индивидуализму као основном правилу. Због тога се у појединим социолошким круговима говори о постојању и трајању друге индивидуалистичке револуције чија је главна карактеристика процес персонализације. Индивидуалистичке вредности доминирају у контекстима порука које се дистрибуирају путем масовних медија. Уколико посматрамо позитивне хуманистичке аспекте индивидуализма то не мора бити лоше с обзиром да он води афирмацији и развоју људске личности и права. Међутим, пропагирање хедонизма и нарцизма, постају централне вредности индивидуализма, а не његови позитивни аспекти. Због тога делатности масовних медија доводе до слабљења и уништавања људске личности и индивидуалности јер у сукобу егоизма и позитивних вредности индивидуализма, побеђује егоизам.¹³⁶

Локалним службеницима масовни медији стварају мноштво могућности, али и изазова. Поред тога што имају могућност да се упознају са догађајима који су се одиграли у неком другом друштву и држави, а који могу бити од значаја за њихов рад и функционисање локалне самоуправе, односно јединице територијалне аутономије, њихов рад постаје предмет интересовања знатно ширег круга појединаца. Активности које они предузимају, због сталне жеље за прикупљањем нових вести, предмет су анализе масовних медија. Због тога и квалитет односно неквалитет њиховог рада може бити вест која ће се путем масовних медија дистрибуирати примаоцима у држави у којој обављају свој посао али и у региону и свету.

То за последицу може имати и има утицај на њихов радноправни положај у смислу његовог побољшавања у виду напредовања у више звање или платни разред, у случају квалитетног рада који је постао вест у медијима, односно дисциплинске одговорности или престанка радног односа у случају неквалитетног рада који је објављен и приказан у масовним медијима. Дакле, за разлику од неких ранијих временских периода, данас је рад локалних службеника у знатно вишој мери подложен надзору масовних медија. Уједно, он је у данашњем времену и чешће подложен суду и процени како светске, тако и регионалне, националне и локалне јавности.

2.3. Миграције

Миграције нису карактеристика XX века. Постојале су и раније и можда по своје интензитету биле израженије од ових које се одвијају данас. Узроци миграција, тј. кретања становништва нису увек повезани са ратним и ванредним дешавањима, већ и са економским околностима и стандардом живота у земљама емиграције и имиграције.

¹³⁵ C. Matos, "Globalization and the mass media", in Wiley-Blackwell's Encyclopaedia of Globalization, London, 2012, p. 6.

¹³⁶ D. I. Dascălu, *Individualism and mass communication in the context of globalization*, Procedia - Social and Behavioral Sciences 163 (2014), p. 2-4.

Економске миграције су у претходним деценијама постале знатно израженије и по обиму веће од миграција чији се разлог налази у ратним и ванредним догађајима.

Иако је несумњиво да ратна дешавања приморавају људе на миграције, како унутрашње, тако и спољашње, посматрано из перспективе глобализације на њено убрзавање и развој битније су економске миграције. Некада се не може повући јасна граница између економских и миграната који напуштају земље свога порекла услед лошег финансијског статуса. Ратови као и ванредне ситуације су често у бројним економски неразвијенијим државама само последица економских околности.

За глобализацију нису значајне само спољне, тј. миграције из једне у другу државу, већ и унутрашње, које се врше у оквиру територије исте државе. Како спољашње тако и унутрашње миграције могу бити производ ратних, ванредних и економских узрока и међу њима ту не постоје разлике.

Кретање становништва из економских неразвијених регија и држава у економски развијене последице су жеље миграната да обезбеде себи и члановима своје породице основну егзистенцију. Узроци миграције су често и демографске експлозије у једној држави које доводе до пренасељености и смањења могућности за издржавање становништва у земљама емиграције, као и потреба развијених држава за радном снагом у економски развијеним земљама због малог природног прираштаја и повећања старости становништва. Миграције продубљују интеграцију и смањују културолошке разлике између миграната и староседелца.¹³⁷ Старо и ново становништво преузимају животне и културолошке навике једни од других и на тај начин убрзавају стварање једног јединственог друштва и културе, а што је суштина глобализације.

Три кључна чиниоца везана уз глобализацију светске економије придоносе, расту међународних миграција као глобалног процеса и то су неједнаки нивои развитка између подручја слања и примаоца миграната, растућа интернационализација свих развијених привреда и главне промене у организацији економија и тржишта рада у напредним привредним системима, које су створиле вишеструке могућности за инкорпорацију имиграната. Интернационализација, све интензивнија у новије доба, ствара мостове међу земљама, испрва обликоване за токове капитала, али се на крају њима служе мигранти. Међународне миграције се не догађају случајно, него се производе. Оне не повезују било које земље слања и пријема, сиромаштво и пренасељеност нису по себи једини њихови узрочници. Миграцијски системи повезују главне силе с њиховим зонама интереса. Миграције су, дакле, уграђене у шире социјалне, економске и политичке процесе и зато су саставни део глобализације. Када економски мостови повезују високоразвијене земље, доводе до међународних миграција углавном стручњака и компанијских руководиоца. Ширењем на неразвијена друштва, покрећу радне миграције. И једна и друга врста претходно наведених миграција су саставни елементи глобалне економије.¹³⁸

Иако миграције које се врше под принудом, због рата или одређене ванредне ситуације по својој суштини јесу сложеније и по лица која емигрирају стресније и страшније од економских миграција, оне полако губе примат у односу на миграције које се одвијају због економских разлога. Избеглиштво са собом носи бројне негативне последице, које се огледају у разарању породица, сиромаштву, културном шоку након пресељења у друго друштво и државу, стресу и сниженом квалитету живота, који може постати трајна одредница.¹³⁹ Међутим, подједнако тешке последице прате и лица која су

¹³⁷ И. Пантелић, В. Павићевић, В. Петровић, Г. Миловановић, Појмовник глобализације, у: *Аспекти глобализације* (ур. Маринко Вучинић), Београдска отворена школа, Београд, 2003, стр. 152.

¹³⁸ М. Месић, *Globalizacija, nove države i novi migranti*, Миграцијске и етничке теме 18 (2002), 1, стр. 8–9.

¹³⁹ D. Petrović, *Fenomen izbjeglištva u modernom političkom sistemu*, Гласник Етнографског института САНУ LXII (2), 2014, стр. 53-54.

економски мигранти. Такође, као узрок свих врста миграција последњих деценија појављују се климатске промене. Готово смо сигурни да ће у наредним годинама њихов значај као узрока миграција само расти.

Економске унутрашње и спољашње миграције постају преовлађујући тип миграција. Број економских миграната расте сваке године, при чему је један од најзначајнијих региона за имиграцију Европска Унија, односно њене богате западне чланице.¹⁴⁰ Број економских миграната превазилази број избеглица. То са собом носи мноштво промена, како у државама емиграције, тако и у оним у које се врши имиграција.

Разлике између појединцима и друштвима услед миграција се свакако постепено укидају у земљама која примају велики број миграната. Ради се о чињеници која није упитна, међутим оно што може бити предмет анализе је брзина стварања новог друштва и културе састављене од елемената културе и друштвених образаца и правила мигрантског и староседелачког становништва, као и елементи којег друштва и културе ће бити претежнији у новом, да ли они који припадају староседеоцима или мигрантима.

Као један од најзначајнијих проблема који са собом носе миграције је интегрисање у друштво. Миграторна кретања доводе до тога да се код староседелачког становништва ствара утисак о опасности од придошлица, због тога што сматрају да ће превелики број миграната уништити и преобразити њихово друштво и културу, тј. да ће постепено број миграната уместо интеграције у њихово друштво, произвести супротан ефекат, тј. да ће угрозити њихову културу, економију, политику и религију.

Кретање радне снаге и капитала убрзава глобализацију, али је и њен продукт. Миграције и мигранти утичу на структуру радне снаге и њено тржиште, као и целокупан привредни сектор једне државе у позитивном и негативном аспект, при чему је упитно шта је претежније међу њима. Велики број миграната у земљама пријема смањује плате и чини производњу јефтенијом са аспекта власника капитала. Међутим, претходно наведена последица утиче негативно на положај запослених и њихов животни стандард. На другој страни у земљама емиграције, долази до дефицита радне снаге, посебно висококвалитетних и квалификованих кадрова, а што се негативно одражава на њихову привреду, здравствени, социјални и образовни сектор. Све то успорава и онемогућује напредак и развој друштава и држава које карактерише висок ниво емиграције, како краткорочно, тако и дугорочно.

Миграције генеришу глобализацију. Можемо их означити као један од њених узрока. Велике сеобе народа изазване ратовима, природним непогодама и економским разлозима постојале су и током претходних векова и миленијума и за своју последицу имале су стварање нових култура и друштава од стране досељеника и староседелача, односно до уклањања разлика између њих. Иако са собом носе бројне изазове, миграције доводе до повезивања људи и елиминисања разлика између њих.

На нивоу локале самоуправе и територијалне аутономије миграције са собом носе бројне изазове са којима се морају ухватити у коштац локални службеници. У земљама емиграције промене на тржишту радне снаге, раст незадовољства староседелачког становништва, организација пријема и обезбеђење основних средстава за живот изискују организацију и активности на локалном нивоу, које често прелазе капацитете послодаваца локалних службеника. У земљама емиграције такође долази до проблема на тржишту радне снаге, оштећења и колапса здравственог и образовог система, угрожавања економије и криза на економским тржиштима.

¹⁴⁰ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/hr: Приступљено 16.02.2017. године.

Због тога миграције као један од генератора глобализације захтевају од локалних службеника рад који треба да доводе до решавања проблема и изналажења модела на локалном нивоу. Након тога се од стране државних службеника они имплементирају на државни ниво. Дакле миграције у великој мери утичу на радноправни положај локалних службеника због тога што од њих изискују решавање проблема који нису продукт локале политике и активности, али који свакако у великој мери утичу на њих и свакодневни живот грађана. Иако су продукт активности, одлучивања и догађаја који са локалним службеницима и њиховим послодавцима немају везе, миграције мењају заједницу у којој локални службеници обављају послове из своје надлежности и захтевају од њих предузимање радњи којима ће поспешити позитивне, односно отклонити негативне ефекте миграција.

2.4. Мултинационалне корпорације и јединствена економска тржишта

Привредна активност која се одвија у оквирима једне државе и њених граница, данас је изузетак. Трговина и производња се одвијају у оквиру више држава али и континената. Због тога је дошло до стварања и нових облика привредних друштава која своје привредне активности не врше само у једној држави.

Мултинационалне или трансационалне корпорације су компаније које производе робу и пружају услуге у више од једне земље. То могу бити релативно мале фирме које поседују једну или две фабрике изван државе у којој им је седиште или гигантски међународни пословни подухвати чије се пословне информације простиру широм пословне кугле. Чак и када имају јасно национално одредиште оне су окренуте ка глобалним тржиштима и профиту. Оне се налазе у самом средишту економске глобализације, чине две трећине светске трговине, шире нове технологије и главни су чиниоци на међународним финансијским тржиштима.¹⁴¹ Промет који остварују је већи од бруто националног дохотка многих држава.¹⁴² То их чини изузетно политички, економски и друштвено утицајним. У одређеним ситуацијама својим активностима могу утицати на бројне друштвене промене али и на генерисање криза а резултат једних и других је стварање профита.

Мултинационалне корпорације утицале су на потписивање међународних споразума којима ће се створити јединствена регионална, континентална и светска тржишта. Свакако, оне нису биле једини разлог за потписивање претходно наведених споразума, али су један од најзначајнијих. Уједно долази и до стварања међународних правила и организација које регулишу међународну и регионалну трговину и настоје да је учине потпуно слободном без икаквих ограничења, тј. да доведу до брисања граница између држава и свет учине јединственим тржиштем. Међународне организације обавезују своје чланове на поштовање споразума и често ограничавају слободу поступања држава у погледу привредног живота, а све ради остваривања слободне трговине и стварања јединственог светског и регионалних тржишта.

Тако је Светска трговинска организација забранила 1997. Канади да уведе специјалне мере, порезе или царине за америчке издаваче магазина како би заштитила канадску периодику. Међународна арбитража европске асоцијације за слободну трговину са седиштем у Женеви одлучила је да Норвешка не може да забрани сателитско емитовање реклама намењених деци. Слично се догодило и 1996. у случају Шведске и Француске која је хтела да забрани рекламирање алкохола и жестоких пића током спортских преноса. Истовремено, Кина је прихватила отварање Дизни парка у Хонг

¹⁴¹ Е. Гиденс, *op. cit.*, стр.

¹⁴² Више у: *World investment report 2016*, United Nations Publications, Geneva, 2016.

Конгу, исте године када је ушла у Светску трговинску организацију. Као део преговора у Светској трговинској организацији, настоји се да се укину државне субвенције.¹⁴³

Као последица процеса економске глобализације, која се у претходних осам деценија спроводи путем политике слободне трговине, једно од најважнијих али и најтеже решивих питања, јесте стварање глобалног трговинског права. Оно се намеће као нужност глобалне трговине зато што традиционални приступ, који полази од националних правних система као средства којим треба да се уреди одвијање трговинске размене на глобалном нивоу, није у стању да одговори на потребе међународне трговине и захтеве глобализације, јер су национални правни системи продукт различитих правних култура и због тога се међусобно значајно разликују.¹⁴⁴

Међународно трговинско право је продукт међународне трговине, а која се опет у највећој мери развила под утицајем мултинационалних корпорација. Како би се трговина на глобалном нивоу одвијала у складу са одређеним правилима и принципа који гарантују заштиту права и интереса свим актерима, било је неопходно створити одговарајуће наднационалне правне норме али и судове, односно арбитраже, које ће спорове решавати у складу са њима. У стварању претходно наведене гране права, такође се огледа интензитет утицаја мултинационалних корпорација. Оне уједно често утичу и на доношење одређених нормативних аката и у појединачним државама.

Правна и технолошка унификација су нужност за нормално функционисање саобраћаја у савременом свету, за превазилажење различитих еколошких проблема, за нормалан и олакшан ток робе и услуга, за функционисање информacionих и комуникационих технологија, тако да се с правом може говорити о унификацији као будућности права.¹⁴⁵ Унификацију и стандардизацију права не уводе само државе већ и друге територијалне јединице и велики савези, пактови и међународне организације.¹⁴⁶

Међутим, управо претходно наведени процеси поседују у себи одређену клицу апсурдности и парадокса који са собом носи глобализација. Развој нових технологија, који у великој мери утичу на развој глобализације, захтевају унификацију, стандардизацију, уједначавање поступања, односно уједначавање пране норме. Међутим, управо развој нових технологија и њихово свакодневно усавршавање и дограђивање, по логици ствари одбацују шематизоване стандарде, јер они могу бити кочница развоја нових технологија и идеја. Са једне стране свет воли да функционише у унификованим стандардима и шематизованим нормама, али оне пре или касније доводе до догматизма који гуши сваку промену, сваку нову свежу идеју. Без нових идеја никакав напредак у прошлости не би био могућ, нити ће бити могућ у будућности.¹⁴⁷

Глобализација (мондијализација) света крајем 20. века, која се реализује парцијално и неједнако, већ је дубоко променила нашу свакодневну околину, као и геополитичке и геоекономске односе. Креира се нова економија која мења наше погледе, реновелира анализе и приступе. При томе је потребно посебно узети у обзир образовање које нам је већ донео први талас техничке и информатичке револуције. Економија се не

¹⁴³ Т. McPhail. *Global Communication: Theories, Stakeholders and Trends, 4th Edition*, Wiley-Blackwell, Malden & Oxford, 2014, p. 119.

¹⁴⁴ К. Јовичић, Утицај глобализације на унификацију трговинског права, у: *Глобализација и десуверенизација* (ур. и прир. Владимир Булетић, Јован Ћирић, Урош Шуваковић), Косовска Митровица, 2013, стр. 428-429.

¹⁴⁵ Ј. Бабић, Увод, у: *Глобално управљање светом* (ур. и прир. Јован Бабић и Петар Бојанић), Правни факултет у Београду и „Досије студио“, 2012, стр. 15.

¹⁴⁶ Р. Кузмановић, *Право, правни стандарди и њихово њихово нарушавање*, Правни ријеч, Бања Лука, бр. 35, 2013, стр. 15-16.

¹⁴⁷ Ј. Ћирић, Право и глобализација, у: *Глобализација и десуверенизација* (ур. и прир. Владимир Булетић, Јован Ћирић, Урош Шуваковић), Косовска Митровица, 2013, стр. 951-952.

може посматрати сепаратно у односу на димензије: техничке, социјалне и културне. Успостављају се нови темељи економије, нови модели економског раста које треба осветлити, а што у ствари одражава иновативну синтагму одражену у термину „нова економија“. Нова економија неће се развијати као у прошлости на чистој националној основи. То тражи и омогућује глобализација коју, поред осталог, карактеришу нове информацијске и комуникацијске технике. То олакшава и убрзава глобализацију и нуди нове опортунитете инвестирања у светским оквирима, али на новим основама.¹⁴⁸

Поборници глобализације, али и њени критичари, посматрано пре свега кроз правац политичке економије, сматрају да је она постала масовни феномен, у том контексту и глобализација медија тако да су глобалне медијске компаније не само незаобилазни фактор у политици, већ и да одлучујуће утичу на њу. Критички политички економисти сматрају да чак ни Интернет није успео да преокрене процес глобалне медијске концентрације. ТВ мрежама, пре свега „Си-Ен-Ен“-у (*CNN*), али и осталим који свој програм емитују глобално, приписује се кључна улога у одређивању политичке агенде (*setting agenda*). Као пример се наводи, директни пренос првог рата у Заливу, против Ирака, који је називан „ТВ ратом“ и у коме је у потпуности одређен курс поступања јавности и политичких руководиоца начином преноса. У том контексту, наводи се чувени „*CNN ефекат*“, односно праћење неког догађаја у иностранству од стране *CNN*, што значи да он постаје од кључног значаја за публику, а што је онда повратно приморавало владу (САД) да делује, наравно у складу са правцима њихових предлога. Сходно томе, глобални медијски конгломерати постају чак важнији од националних влада и образовних институција. Суштина њихове снаге је у процесуирању мноштва различитих информација на више нивоа које утичу на формирање јавног мњења. Мултинационалне компаније учествују у трећини светске производње и две трећине трговине, затим обезбеђују 80 одсто инвестиција. Иако две трећине њиховог прихода који остваре, остаје у њиховим земљама, њихов утицај је огроман, не само у области медија и преноса информација.¹⁴⁹

Мултинационалне корпорације по својој економској и политичкој тежини постају значајан фактор у светској економији и политици. У највећој мери су утицале на стварање јединствених економских регионалних, континенталних и светских тржишта као и правних норми којима се регулише трговина на наднационалном нивоу. Уколико желе могу мењати и наметати јавно мишљење које им одговара, смењивати и постављати владе, унификовати право у појединим областима и утицати на обрасце рада и положај запослених. Често им је једини циљ стварање профита и у својој суштини свака њихова активност као своју есенцију има њега.

На локалном нивоу јединствена економска тржишта и мултинационалне корпорације носе са својим активностима мноштво изазова. Ове огромне економске машине лако могу својим утицајем променити бројна правна правила, нпр. еколошка, економска, привредна, социјална, радноправна... То свакако има утицај на радноправни положај локалних службеника. У великој мери отежава сваку активност локалних службеника која је супротна интересима мултинационалних корпорација. Такође, активност мултинационалних корпорација, са собом носи мноштво економских, социјалних, еколошких, радноправних, политичких и других проблема, са којима локални службеници и јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије тешко излазе на крај. Сходно свему претходно реченом, можемо рећи да ће на радноправни положај локалних службеника и у будућности у великој мери утицати мултинационалне

¹⁴⁸ Vladimir Veselica, *Globalizacija i nova ekonomije*, EKONOMIJA / ECONOMICS, 10 (1), 2003, str. 25-27.

¹⁴⁹ Д. Штавланин, *Демократија и медији у ери глобализације*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 248-249.

корпорације, као и јединствена економска тржишта у оквиру којих оне обављају своју привредну делатност.

2.5. Политичке промене

Промене које су настале у оквиру политике, односно у погледу начина уређења друштва и државе, утицале су на убрзавање и ширење глобализације, али су у великој мери и њена последица. До пада комунизма у земљама источне, средње и југоисточне Европе, а посебно до распада бившег СССР-а, свет је функционисао у складу са биполарном поделом света заснованој на подели земаља на оне које функционишу по основу комунистичког облика друштвеног и државног уређења и оне које су уређене по основу капиталистичког начина уређења. Капитализам и комунизам су другачије посматрали привреду и привредну делатност, односно начин понашања државе у њој.

Блоковска подела света доводила је до јасног разграничења између комунистичких и капиталистичких земаља. Упркос постојању регионалних и светских организација које су окупљале једне и друге у највећем броју случајева постојала је јасна подвојеност у поступањима и мишљењима између држава које припадају неком од блокова. Начин живота, друштво и култура у њима су били различити.

Међутим падом берлинског зида ситуација се мења. Након овог догађаја попут домина руше се и остали комунистички системи. Почињу се брисати границе између блокова и у бившим комунистичким земљама преузимати друштвени и културни обрасци из капиталистичких земаља. Са распадом комунистичког система у Европи долази и до нестанка Варшавског пакта, односно јачања НАТО пакта, а што додатно доводи до униполарности у Европи и свету са НАТО и САД као носиоцима глобалне политике и најутицајнијим субјектима.

Падом комунистичких система, долази до краја „хладног рата“ и до смањења тензија и напетости међу земљама бивших блокова. Комунистичке земље крећу ка транзицији из комунистичког ка капиталистичком уређењу друштва и држава. Свет захвата једна навала позитивизма и одушевљења, посебно становништво и владе капиталистичких земаља запада, због сматрања да целокупном друштвеном, политичком и привредном поретку на универзалном нивоу предстоји период напретка и повезивања, односно да је поделама и кризама крај.

Настаје нормативна теза да је "либерализам пре свега победио у царству идеја" и да је немогуће замислити неки други радикално различит оквир универзалног ослобођења човечанства који би искључивао основне постулате либералне демократије, попут тржишта и парламентарне владе. Комунизам је претендовао на ту позицију, али је историја XX века показала у којој је мери та његова претензија била лажна и неостварива. Оптимизам у западним земљама поводом „победе“ капитализма над комунизмом је толики да за последицу, између осталог, има стварање мишљења и свести о крају историје која заправо не означава практичко-политички оптимизам у погледу дугорочних изгледа либералне демократије у свету, већ превасходно сумрак идеје о могућности неке алтернативне и радикално другачије концепције универзализовања људске историје.¹⁵⁰

Други важан политички фактор који је одвео до интензивирања глобализације је пораст међународних и регионалних механизма владавине. Уједињене нације и Европска унија представљају два најистакнутија примера међународних организација које окупљају државе у међународни политички форум. Уједињене нације представљају

¹⁵⁰ Види више: Frensis Fukujama, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID-Romanov, Podgorica-Banja Luka, 2002.

међународну организацију која окупља независне државе. Европска унија представља виши степен наднационалне организације, с обзиром да она не окупља само независне државе, већ и део своје надлежности преносе на њене органе. Међутим, чланице свих међународних организација у одређеном смислу су ограничене при своме поступању од стране њених аката и органа. Такође, бројне невладине организације које делују регионално и глобално као и међувладина тела, су један од узрока који доводи до интензивирања глобализације.¹⁵¹

Глобализација је у великој мери продукт либерализма као последње велике идеологије XXI века. Почела се нагло ширити након пада Берлинског зида, пошто је овај догађај довео до гашења и назадовања социјалистичке и комунистичке мисли у свету, а посебно у Европи. У суштини она је брак заједничких интереса економије и међународног капитала који је настао још 1944. године у Бретон Вудсу (*Bretton Woodsu*), али је после 1989. године тако агресиван и свеprisутан, због нестанка алтернативне идеологије, мишљења и облика привређивања оличене у комунизму и социјализму.¹⁵²

Након успостављања капиталистичког начина привређивања и капитализма као догме, свет је могао постати униполаран. Нестанком СССР-а није постојала алтернатива капитализму и погледу на свет који он заступа. Из „хладног рата“ сматра се да САД, земље чланице НАТО пакта излазе као победници. Сходно претходно реченом, долази и до развоја глобализације, при чему је модел повезивања у свету онај преузет из западних либерално капиталистичких друштава.

На плану друштвене структуре збива се преобликовање свеукупних друштвених односа, што би у коначном требало довести, до стварања једне нове глобалне цивилизације. У најперспективнијим разматрањима глобализација, без обзира разматра ли се из либералне или радикално левичарске перспективе, представља установљење фундаменталног преобликовања поретка људског деловања. Информатичко-медијска револуција и њени културни производи прелазе географске границе и својим културним зрачењем преобликују локални културни простор. Бескрајно се проширују локални хоризонти, врши се хомогенизација укуса, забаве и хране, као и животних стилова, а слике које се непрестано смењују на малим екранима (филмови, ТВ серије, забавне емисије, поп иконе, па и обичне вести) детериторијализирају духовни живот, формирају културу богату глобалним информацијама, на уштрб локалних. Упоредо са планетарном масовном културом, формира се и космополитска култура, дух отворености према свету, осећање грађанина света који превазилази локални миље.¹⁵³

Униполарни свет, под вођством САД и западних земаља чланица НАТО савеза довео је до брисања локалних друштвених и културних особености. Међутим, нестанак равнотеже у свету коју је омогућавала раније блоковска подела између земаља Варшавског савеза, НАТО пакта и земаља несврстаних довео је до бројних турбуленција у Европи и свету. Пре свега многе државе су се распале, највећи број њих мирно, док се у неким одвио и ратни сукоб, као у бившој СФРЈ, која је током „хладног рата“ имала улогу тампон зоне између сукобљених страна. Сукоби, нестабилност, економске кризе и дезинтеграцијски процеси су се одвијали у источноевропским бившим комунистичким земљама. Западноевропске земље, пак је карактерисала појава бројних интеграцијских процеса. Нестанак комунизма произвео је велику нестабилност у почетку јер је остао празан простор који није могао бити попуњен делатношћу УН, јер је иста била фактички

¹⁵¹ Е. Гиденс, *op. cit.*, стр. 59-60.

¹⁵² Л. Томашевић, *Глобализација: покушај одреднице и етичка питања и изазови*, Социјална екологија Вол. 11 (2002) Но. 1-2, стр.83-84

¹⁵³ Ж. Калуђеровић, *Поимање глобализације*, Филозофска истраживања 113. Год. 29 (2009) Св. 1., стр. 19-21.

ограничена у бројним ситуацијама када је то било у интересу САД и земаља НАТО. Сходно томе и бројне међународне интервенције, без окриља УН, довеле су до тога да је пропуштена историјска прилика да се у свету након престанка сукоба између капитализма и социјализма и „хладног рата“ установи мир, сарадња и безбедност на принципима једнакости и равноправности међу државама.

Политичке промене које су проузроковале друштвене и економске, на локалном нивоу створиле су мноштво изазова и проблема. Локалне заједнице, као и службеници који обављају своје послове у њима, суочили су се са новонасталом политичком и привредном ситуацијом, са којом нису често знали да изађу на крај. Ово је посебно било запажено у бившим комунистичким државама и друштвима.

Експресни нестанак комунизма створио је конфузију у раду и функционисању јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије али и у начину рада локалних службеника. Прелазак на капиталистички начин привређивања довео је и до промене у законодавству, а што је често отежавало поступање локалним службеницима, с обзиром да нису могли брзо и ефикасно да се прилагоде начину рада и поступања предвиђеним њима.

Такође, транзициони период из комунизма у капитализам довео је до повећања незапослености, а што је створило притисак на јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије да повећавају број службеника, с обзиром да су у појединим деловима бивших комунистичких земаља биле највећи, а понекад и једини послодавци. То је опет произвело нове негативне последице по јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије и целокупну државу.

Повећали су се трошкови њиховог рада. Структура локалних службеника била је неадекватна за остваривање послова из надлежности њихових послодаваца. Због великог броја локалних службеника, дошло је до смањења њихове плате. Такође, тектонске промене у привреди и друштву довеле су и до смањења квалитета услуга које се пружају грађанима, али и до пада укупног стандарда рада децентрализованих територијалних јединица. У земљама које су учествовале у ратним сукобима у претходним деценијама, а којима је један од узрока био и нестанак комунизма, потпуно је илузорно причати о статусу локалних службеника током тог периода, као и о раду јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, с обзиром да током тих немилих периода њихове историје ни државни органи нису функционисали у пуном капацитету.

Због тога су радикални политички преокрети, који су довели до убрзања глобализације, створили мноштво промена које су имале утицаја на радноправни положај локалних службеника пре свега у бившим комунистичким земљама. Њихов утицај је и даље евидентан, с обзиром да поједине од претходно наведених земаља и даље не могу на одговарајући начин да реше проблеме које је са собом донела транзиција, како на националном, тако и на нивоу децентрализованих територијалних јединица. Тренутни положај локалних службеника у бројним посткомунистичким земљама одраз је промена, које смо претходно изнели.

3. СТАВОВИ О ГЛОБАЛИЗАЦИЈИ

Не постоји јединствено становиште у погледу тога да ли је утицај глобализације на друштво и државу позитиван или негативан. Као што смо претходно навели, глобализација са собом носи позитивне и негативне утицаје и промене. Међутим, у погледу тога да ли су једне или друге претежније мишљења су подељења. Она се крећу

између крајности усмерених у једном и другом смеру али постоје и она умерена која у себи обједињују елементе једних и других.

3.1. Скептици

Скептици сматрају да су дебате о глобализацији претеране и да ниво међусобне повезаности, који данас постоји у свету, није нешто ново. Сматрају да је глобализација постојала још у XIX веку при чему своје тврдње поткрепљују нивоом трговинске размене. Скептици сматрају да се данас већина трговине и даље одвија у оквиру региона при чему су најзначајнији европски и северноамерички. Насупрот глобализацији, расте регионализација као њена супротност. Националне владе и даље имају утицај на активности које се одвијају у оквирима граница њихових држава. Оне, између осталог, закључују међународне споразуме о слободној трговини али предузимају и бројне друге активности независно од става међународних организација чији су члан.¹⁵⁴

Глобализација не доводи до повећане конкурентности и ефикасности, не смањује провинцијализам, расизам и незнање. Њена последица није изједначавање дохотка неразвијених и развијених земаља. Постоји глобализацијска замка, јер повећање ефикасности рада привредних друштава доводи до негативних социјалних ефеката, пре свега диференцијације унутар појединих земаља али и до повећања разлика између њих. Настојање за непрекидним повећањем ефикасности предузећа које треба да им омогући опстанак у конкурентској борби коју сама стварају, осликава се у непрекидним борбама за уделе на тржишту, банкротима, интеграцијама и аквизицијама што се претвара у „привредни канабилизам“ док поједине земље, поготово оне мале губе контролу над привредом.¹⁵⁵

По становиштима скептика глобализација још увек није узела толики мах да се може говорити о денационализацији и нестанку држава и њихових влада као активних учесника и креатора националне, регионалне и глобалне политике. Она ће за своју последицу имати на крају можда универзалну повезаност и свет који карактерише нестанак граница и универзалног тржишта, али то још увек није случај. И даље покретач свих активности учесника на тржишту али и држава и влада су њихови уски привредни, односно национални интереси, а не брига за светске и интересе свих људи на свету.

Скептици сматрају да је међузависност светске економије и политике мања од оне која је постојала пре два века. Циљ активности данашњих држава није стварање универзалног света лишеног друштвених неједнакости, већ јачање економских и трговинских блокова којима оне припадају, а које су регионалног карактера. То за последицу има дубоку диференцијацију између богатих и сиромашних земаља. Свет карактерише сукоб између различитих економских и политичких блокова, а не универзализам и стално повезивање.¹⁵⁶

Због свега претходно реченог, скептици сматрају да глобализација још увек не постоји, иако не оспоравају постојање одређених фактора који доводе до веће повезаности држава и друштава. Сходно томе илузорно је говорити о њој и њеном утицају на друштвене појаве, државе, политику, економију, па између осталог и на радноправни положај локалних службеника.

¹⁵⁴ Е. Гиденс, *op. cit.*, стр. 62-63.

¹⁵⁵ Ц. Стиглиц, *Противречности глобализације*, SBM-х, Београд, 2004, стр. 292-293.

¹⁵⁶ В. Вулетић, *Глобализација мит или стварност*, Завод за уџбенике, Београд, 2009, стр. 5.

3.2. Хиперглобалисти

Хиперглобалисти сматрају да се глобализација увелико одвија и да се више не може зауставити. Њен интензитет ће само јачати, а брзина којом ће се то одвијати зависи од бројних технолошких, економских и политичких фактора о којима је у претходном делу било више речи. Такође, хиперглобалисти сматрају да је глобализација нова појава, којој ниједна друга из историје не може парирати.

Улога нације према хиперглобалистима је измењена. Поједине земље више немају контролу над својим економијама због пораста међународне трговине. Националне владе и политичари у њима све су мање у могућности да контролишу питања која прелазе границе њихове земље, као што су међународна трговина и еколошки проблеми. Грађани су свесни губитка моћи политичара и њихове немогућности да реше претходно наведене проблеме и због тога губе веру у постојеће политичке системе. Моћ националних влада сусреће се и са изазовима оличеним у међународним и регионалним организацијама попут Европске уније, Светске трговинске организације, Међународног монетарног фонда и других. Све то доводи до настанка глобалног доба који чини свет без граница и у коме су тржишне силе моћније од националних влада.¹⁵⁷

За хиперглобалисте глобализација представља нову еру у којој су људи, свуда, више субјект који је дисциплинован глобалним тржиштем. Појединачне земље не могу да контролишу економске токове унутар националних граница због огромног пораста међународне трговине. Ако је некада политички идеал био стварање самодоволне државе, данас, у XXI веку то је транснационална држава, која је, ухваћена у густу мрежу регионалних међународних институција.¹⁵⁸

Глобализација је смањила изолованост земаља у развоју. Повећала је привредни раст код оних код којих је привредна делатност заснована на извозу. Такође као његова последица дошао је и виши животни стандард. Под притиском међународне заједнице многобројним земљама су отписани међународни дугови. Због веће светске повезаности између друштава и држава у појединим ванредним и ратним ситуацијама лакше се прикупља помоћ онима који су угрожени. Међутим, на глобализацију не можемо искључиво гледати у позитивном светлу. Она није испунила своју улогу јер многим земљама није донела обећане привредне благодети. Разлог је у томе што заступници глобализације као једини прихватљив привредни образац у њима виде амерички модел капиталистичког начина привређивања.¹⁵⁹

Посматрање привредног живота искључиво кроз амерички привредни модел довело је до мноштва негативних последица. Амерички либерални капитализам је погодан за привредне активности у оним земљама које карактерише висока технолошка и привредна развијеност. У њима интервенција државе у привреду и радне односе, као и протекционизам домаћих произвођача приликом увоза и извоза робе могу бити изузеци, али у привредно неразвијеним земљама оне морају бити правило. У супротном долази до пропадања домаће привреде, погоршавања положаја запослених и њихових породица и до раста сиромаштва. Државе које су се на неодговарајући начин прилагодиле глобализацији постају земље јефтине радне снаге неспособне да се изборе за бољи положај свога становништва. Њихов држави и локални апарат, као и државни и локални службеници пропадају и постају само продужена рука привредних интереса утицајних

¹⁵⁷ Е. Гиденс, *op. cit.*, стр. 64-65.

¹⁵⁸ Д. Богдановић, М. Вуковић, *Глобализација – Две стране модерног друштва*, Инжењерски менаџмент 1 (1) (2015), стр. 39.

¹⁵⁹ Josep h E . Stiglitz, *Globalizacija i dvojbe koje izaziva*, Alogoritam, Zagreb, 2004, str. 27-28.

политичких група и појединаца, као и великих националних и мултинационалних корпорација.

Такође, међународне организације су постале моћније од бројних националних влада и држава и онемогућавају револуционарна поступања која су у супротности са њиховим становиштима. Оне имају капацитете, како политичке, тако и економске, који им омогућавају да делатности националних влада и држава усмере у правцу који они желе и који им одговара иако он зна да буде на штету националних држава и друштва. Уколико посматрамо хиперглобалистичко становиште можемо закључити да постепено долази до стварања универзалног друштва у коме неће бити места за мале и слабе националне државе, нације и владе, јер међународне организације и глобална привреда, које су под контролом великих и економски развијених држава, обликују свет према своме моделу и потребама.

Посматрано из перспективе хиперглобалиста држава, њени органи и службеници више нису учесници од значаја у оквиру региона и света. Већи значај и моћ има службеник мултинационалне корпорације или међународне организације него државни или локални службеник. Мало је простора за слободу деловања и политичког одлучивања јединица локалне самоуправе или територијалне аутономије. Сходно томе и активност локалних службеника је готово небитна с обзиром да се своди на предузимање искључиво техничких послова ради спровођења политика чији су креатори регионалне и међународне организације или мултинационалне корпорације.

Јединице локалне самоуправе или територијалне аутономије као и локални службеници сувише су мали и безначајни учесници у глобалном свету да би им се придавао значај. Уколико прихватимо становиште хиперглобалиста, радноправни положај локалних службеника због утицаја глобализације је толико безначајан, да се поставља питање требају ли они уопште и постојати. Такође, на њихову делатност су у толикој мери извршили утицај главни актери глобализације, односно међународне организације и мултинационалне корпорације, да је њихов положај у свим земљама света униформан, а делатност сведена на спровођење њихове политике и интереса, а не политике и интереса јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије.

3.3. Трансформационалисти

Скептици и хиперглобалисти заступају два екстремна става у погледу глобализације који су дијаметрално супротни. Глобализација је неминовност али њен интензитет није толико велики да се може говорити о денационализацији и стварању униформног света, односно он није толико мали, да се може тврдити да она не постоји, тј. да је интензитет повезивања држава и народа у свету у претходним епохама био већи од оног који постоји данас.

Између два екстремна становишта заузета у погледу било кога проблема, па и у вези глобализације, по правилу готово увек је исправно оно које заузима средину између њих преузимајући елементе од једних и других. Трансформационалисти представљају „средњи пут“ у погледу глобализације. Они у објашњењу и разумевању глобализације заступају став који у себи садржи одређене елементе скептика али и хиперглобалиста.

Трансформационалисти глобализацију виде као централну силу иза широког спектра промена које данас обликују савремено друштво. Глобални поредак се трансформише, али многи постојећи обрасци остају непромењени. Владе и даље задржавају велики део своје моћи без обзира на све већу глобалну међузависност. Трансформације до које доводи глобализација не ограничавају се искључиво у области економије већ и у сфери политике, културе и личног живота. Према

трансформационалистима глобализација не доводи до денационализације, али су владе свих држава приморане да своју владавину прилагоде променама које су њена последица.¹⁶⁰

Глобализација као процес уједињавања човечанства у мери у којој својим последицама доприноси стварању интегрисаног глобалног друштва одвија се кроз просторно, социјално, економско, културно и политичко умрежавање друштвених група, заједница и организација на светском плану. Земље са високим уделом у дистрибуцији светског материјалног богатства могу учествовати у управљању глобалном економијом, док са осталима то није случај. Иако данашње доба можемо означити као доба глобализације, још увек не постоји јединствено светско друштво, већ пре светски систем који се састоји од земаља центра, периферије и полупериферије.¹⁶¹

Глобализација се одвија и развија али још увек није достигла ниво који наводе хиперглобалисти. Последице које настају под њеним утицајем бројне су и разноврсне а њихов утицај огледа се и у промењеним активностима држава, њихових органа и службеника.

Међународне односе је готово три века – све до краја другог светског рата – ипак претежно обележавао састав националних држава, изражен највише на европском континенту. Данашње разумевање својстава државности, умногоне проистиче из тога раздобља. Њега чине национална сувереност (супрематија државне власти у оквиру граница њене територије), појам националне владе, државних граница, територијалне целовитости, дипломатског представљања, мултилатералних споразума, те идеја, упркос томе што се она стално крши, да се државе не би требале мешати у унутрашње послове других држава. Након другог светског рата већина је влада у индустријским демократијама преузела одговорност за управљање и социјалном државом и економијом. Сматрала су се одговорнима за благостање становништва, а бирачко их је тело просуђивало према критеријима који су обухватили њихову успешност у управљању економским растом, инфлацијом и незапослености. Но, времена су се променила. Повећане размере међународне међузависности све су више значили да су државе изгубиле апсолутну контролу над питањима као што су инфлација, дислокација индустрије, па и политичка нестабилност.¹⁶²

Економски неразвијене државе су принуђене да од међународних организација и мултинационалних корпорација користе финансијска средства неопходна за изградњу и реконструкцију инфраструктуре. Као последица тога своје локалне ресурсе путем приватизације или дерегулације преносе њима на управљање. Због тога се мења живот на нивоу локалних заједница, долази до повећања сиромаштва, неједнакости и нестанка локалних култура.¹⁶³ С обзиром да локални службеници обављају послове у оквиру локалних заједница правно и административно обликованих у јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, намеће се закључак да су изазови које са собом носи глобализација у највећој мери присутни у њиховом свакодневном раду. Глобалне промене се у највећој мери појављују на локалном нивоу. Проблеми, које глобализација производи, свакодневно утичу на живот локалних заједница, а што омогућава изналагање решења за исте управо у њима. Бројна локална решења глобалних проблема

¹⁶⁰ Е. Гиденс, *op. cit.*, стр. 65.

¹⁶¹ С. Попић, Двоструког глобализације и подељност света, у: *Глобализација и десуверенизација* (ур. и прир. Владимир Булетић, Јован Ђирић, Урош Шуваковић), Косовска Митровица, 2013, стр. 774.

¹⁶² А. Аденији, *Suverenost nacionalne države u eri globalizacije: teorijsko razmatranje*, *Politička misao*, Vol XLI, (2004.), br. 3, str. 132-133.

¹⁶³ R. Agraval, *Globalization and Changing Role of State and Bureaucracy*, *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, Vol. 2 (3), MARCH (2013), p. 163.

постала су универзална онда када су своју делотворност показала на локалном, националном и регионалном нивоу.

Становиште трансформациониста о глобализацији је најприхватљивије имајући у виду њен тренутни интензитет и ниво развоја. Она је присутна и траје. Са собом носи и позитивне и негативне последице. Још увек њен ниво није толики да је националне државе потпуно ставила у други план, али ипак утиче на њих и њихов суверенитет. Међузависност и повезаност света расте. Сходно томе и искуства у примени учења и доктрина о начину уређења државне, покрајинске и локалне управе, као и положаја јавних, па између осталих и локалних службеника, размењују се међу њима. При њиховој имплементацији у конкретни прави систем велики утицај имају и међународне организације, економски развијене државе, мултинационалне корпорације, развој технологије и јединствена тржишта, као неки од најзначајнијих узрочника, тј. генератора глобализације.

4. НОВИ ЈАВНИ МЕНАѢМЕНТ

4.1. Појам новог јавног менаѢмента

Након другог светског рата и разарања која су га карактерисала држава благостања, као друштвена организација која треба да брине о стандарду и заштити својих грађана својим великим државним апаратом и у којој су здравство, просвета, као и већина осталих услуга бесплатни, постала је крајњи циљ ка коме су тежиле посебно европске земље. Гломазни управни апарат је бринуо о положају грађана али је то постепено поскупљивало рад целокупне државне администрације и временом је она у све мањој мери била способна да изврши обавезе према грађанима које је сама себи наметнула. Државе су почеле да посустају а економске кризе које су се дешавале током седамдесетих и осамдесетих година двадесетог века постепено су у фокус доводиле идеје и методе које треба применити у управљању у јавном сектору како би се рад државе, њених органа и службеника учинио ефикаснијим и економичнијим.

Јавно и приватно управљање садржински и концепцијски су различити, као и јавни и приватни службеници. Јавно управљање подразумева организацију рада, планирање и усмеравање рада у организацијама јавноправног типа, док приватно подразумева предузимање претходно наведених активности у приватноправним лицима.

Као што смо навели у претходним деловима јавни службеници, па између осталих и локални, брину о остваривању јавног, а приватни о остваривању приватног интереса. Имајући у виду да је циљ управљања јавноправних организација дијаметрално супротан у односу на приватноправне, тј. циљ првих је остваривање јавних, а других приватних интереса, традиционално се разликовао и начин управљања у њима.

Јавни менаѢмент је израз који се све чешће употребљава да би се одредило подручје јавног управљања. Јавни менаѢмент је такав тип јавног управљања који стручно-техничке менаѢерске спознаје, слободу у одлучивању, као и предузетнички ризик и менаѢерске технике претпоставља стриктном поштовању правних правила јавног управљања. Израз је настојања да се вредности и технике приватног управљања (менаѢмента) примене у јавном сектору.¹⁶⁴

Кризе у резултатима које су остваривале јавноправне организације као и тешкоће у остваривању права и интереса грађана довели су до активности, чији је циљ преношење

¹⁶⁴ I. Koprić, *et. al.*, *op. cit.*, str. 108.

метода и начина управљања из приватног у јавни сектор. Нови јавни менаџмент није једноставно дефинисати, али бисмо га могли означити као скуп метода и доктрина којима се организација, рад, управљање и делатност службеника у јавном сектору приближава приватном сектору.

Литература о управљању и велики број научних радова на тему новог јавног менаџмента описују два модела јавних услуга који одражавају "редефинисану" форму владе којом се сада боље управља и која своје циљеве не преузима из теорије о демократији већ из тржишне економије. Док неки користе термине управљање и нови јавни менаџмент као потпуно исте, већина истраживача, ипак, прави разлику између њих.¹⁶⁵ У суштини, управљање (*governance*) представља политичку теорију, док је нови јавни менаџмент организациона теорија.¹⁶⁶ „Иако постоји консензус око природе новог јавног менаџмента, научници се не слажу око његове корисности, тј. нормативних и позитивних бенефита новог јавног менаџмента.“¹⁶⁷

Програми реформе јавне управе, који су извршили снажан утицај на међународну управну политику, вуку корене из вестминстерских система (Аустралија, Нови Зеланд, Велика Британија и Канада) и Сједињених Америчких Држава - земаља које се с правом сматрају главним представницима "Новог јавног менаџмента". Процес управних реформи је кренуо из Велике Британије 1979. године када је у овој земљи извршена радикална промена у програму и начину рада владе и државне администрације ради смањења улоге државе у економском животу и на тржишту. Значајно је промењен делокруг надлежности и послова што је довело до суштинског разматрања активности и концепта постојећег система јавне управе.¹⁶⁸

Реформе су се убрзо развиле и у другим земљама, уз подршку и вођство Бретонвудских институција (ММФ и Светска банка) које су пропагирале нови јавни менаџмент, чији је циљ смањење улога државе у производњи и пружању услуга. Одсуство државне управе, која постиже задовољавајуће резултате, сматрало се и препреком за укључивање у глобалну економију, па је управна реформа требало да држави обезбеди нови систем који ће јој омогућити да се на одговарајући начин глобализује и укључи у модерне токове. Пошло се од претпоставке да јака, демократска држава и глобализација иду заједно, тј. да једна другу не искључују.¹⁶⁹

„Често сматран критиком "бирографије" и глобалне државне администрације, овај нови приступ је предсказао истински преокрет кад је реч о улози државе и њеним функцијама. Реформе, које је подразумевао овај приступ, биле су усмерене на смањење броја органа управе и запослених у јавној управи, елиминацију улоге државе као произвођача роба и даваоца услуга, промоцију приватизације, дерегулације и децентрализације и суштинску промену природе пословања владе.“¹⁷⁰

4.2. Циљеви новог јавног менаџмента

Нови јавни менаџмент претендује да произведе бројне последице које требају да оправдају разлог његовог увођења у јавну управу, а које можемо означити као његове циљеве. Они су директан производ приближавања организовања и управљања из

¹⁶⁵ C. Hood, *A Public Management for All Seasons*, Public Administration, Vol. 69, 1991, 3-19.

¹⁶⁶ G. Peters, J. Pierre, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2., 1998, 223-225.

¹⁶⁷ З. Јовановић, *op. cit.* стр. 55.

¹⁶⁸ *Ibid.* стр. 59.

¹⁶⁹ D. Lozina, M. Klarić, *Nova javna uprava*, Split 2003, стр. 22-23.

¹⁷⁰ З. Јовановић, *op. cit.* стр. 60.

приватног сектора, јавном сектору, а што је према нама суштина новог јавног менаџмента као доктрине.

Нови јавни менаџмент се базира на теорији слободног избора и посматрању грађана као клијената којима јавноправне организације пружају услуге. Одговарајућа знања и искуства, делегација надлежности на ниже нивое организације, одговарајући резултати и тачно утврђена одговорност сваког службеника треба да произведу ефикаснији и економичнији рад јавних организација. Он треба да произведе промене у етици и приступу у јавном сектору као и увођење нових менаџерских пракси и тржишних механизма. Један од његових карактеристика је и уговарање пружања услуга грађанима од стране приватноправних организација без обзира да ли се ради о привредним друштвима или непрофитним организацијама. Највећи фокус ставља на резултате рада сваке јавноправне организације.¹⁷¹

Тржишне снаге и тржишни принципи и модели све више јавну управу претварају у бизнис. Попут администрације у привредним друштвима, јавна управа је све више фокусирана на ефикасност, ефективност, продуктивност, перформансе, одговорност и флексибилност кроз усвајање техника које углавном користе корпорације. Веберовска претпоставка идеалног типа бирократије није више компатибилна са управљањем у савременим јавним организацијама. Од националних и локалних влада се очекује да буду ефикасније, ефективније, одговорније кроз структурна прилагођавања понашања. У међувремену, јавност од запослених очекује да учине више са мање, права радника и сигурности посла су умањени, и што је још важније, социјална једнакост, правда, правичност, легитимитет, и разноликост се доводе у питање. На пример, систем плаћања по учинку тражи продуктивност, одговорност и флексибилност кроз компензацију радника на бази њиховог доприноса у организацији, упркос томе што често плата коју добијају по основу претходно наведеног система не одговара обиму активности које предузимају код свог послодавца.¹⁷²

Главна хипотеза у таласу реформи новог јавног менаџмента је да ће већа тржишна оријентација у јавном сектору довести до веће трошковне ефикасности влада без негативних последица на друге циљеве или разматрања. Нови јавни менаџмент за циљ има трансформацију ригидног, хијерархијског, бирократског традиционалног модела јавне управе у флексибилнији и више тржишно оријентисан облик јавног менаџмента. Тако се јавном и приватном сектору даје нова улога, при чему је она коју можемо означити као најзначајнију приватизација јавне управе. То укључује децентрализовано и флексибилно доношење одлука, смањење хијерархијских контрола и способне менаџере у јавном сектору, посебно при управљању запосленима.¹⁷³

Дерегулација је такође, један од циљева који треба да се оствари коришћењем метода и начела новог јавног менаџмента. Држава прописима уређује друштвени и привредни живот. Својим регулисањем друштвених и привредних односа успоставља надзор и контролу над њима. Држава благостања, која је означена као послератни циљ посебно на простору Европе, не може функционисати без регулисане привреде и система опорезивања који треба да омогући финансирање рада државних и локалних органа и службеника који треба да доведу својим радом и остваривањем зацртаних политика у прописима, до државе благостања. С обзиром да су регулација и систем опорезивања

¹⁷¹ M. Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service - Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore, 2015, p. 7-8.

¹⁷² C.-K. Kim, *Public Administration in the Age of Globalization*, International Public Management Review, Volume 9 Issue 1 2008, p. 41.

¹⁷³ O. Ružić, H. Golubić, M. Latin, I. Klopotan, *Javni menadžment*, Tehnički glasnik 8, 4(2014), str. 463.

почели да гуше привредни живот, увођењем новог јавног менаџмента уводи се дерегулација као један од циљева.

Дерегулација се на крају појавила као изразито велики проблем, за разлику од либерализације која представља блажи регулаторни режим у обављању појединих регулисаних друштвених делатности. Она је велики проблем управо због тога што у својој суштини значи изостанак било какве регулације, односно правила која би одредила како и на који начин обављати одређену друштвену делатност. Како је сама регулација донесена управо зато да би се онемогућило неодговорно, несавесно и бескрупулозно понашање дела људи који суделују у обављању важних друштвених делатности, очигледно је да дерегулација поново отвара могућност таквог понашања. Може се чак утврдити како она не само да отвара могућност, него и доводи на крају до таквог понашања, јер су корени економске кризе управо у неодговорном понашању појединаца, који су на дерегулисаном тржишту искористили изостанак било каквог надзора, те градили финансијске пирамиде без покрића, које су на крају довеле читаве државе и народе у силне потешкоће и кризе из којих се излазило трошењем буџетских средстава.¹⁷⁴

Последице привредне кризе најбоље су упозорење и поука колико је важна регулација и надзор у обављању различитих делатности, те да је потребно водити рачуна о равнотежи код регулације. Стога би код уређења обављања различитих друштвених делатности дерегулацију требало заменити регулацијом, односно процес дерегулације треба обрнути.¹⁷⁵

Јавно-приватно партнерство као један од циљева новог јавног менаџмента такође је показало променљиве резултате након увођења. Јавно-приватно партнерство треба да омогући бољи квалитет услуга које се пружају грађанима, али и смањење трошкова функционисања јавног сектора. Такође, јавно-приватно партнерство у појединим ситуацијама омогућава предузимање инфраструктурних пројеката које држава или јединице локалне самоуправе нису у могућности саме да предузму због недостатка новчаних средстава.

Јавно-приватно партнерство се спроводи на свим нивоима власти у држави. На нивоу јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије треба да између осталог, омогући остварење следећих циљева: успостављање и даљи развој одрживе економије у јединици локалне самоуправе, задовољење социјалних потреба становништва - социјално старање и помоћ, заштита животне средине, очување културне баштине и других вредности.¹⁷⁶

„Неке карактеристике партнерства јавног и приватног сектора чине овај однос нешто сложенијим. Као прво, мотиви пружаоца услуга веома се разликују од мотивације клијента – носиоца јавне власти. Друго, када се јавна и приватна страна договоре о сарадњи, оне морају да развију одговарајуће праксе планирања, набавке и управљања, као и организационе схеме и начине плаћања. Према уговорима о партнерству, приватне компаније обично бивају укључене у осмишљавање јавних пројеката већ од првих фаза одлучивања на нивоу јавне власти. Организационим обликом спровођења пројекта могу заједнички управљати две врсте потенцијалних власника – јавни и приватни субјекти.

¹⁷⁴ D. Ložina, M. Klarić, *Javna uprava suvremene države u promijenjenim okolnostima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 1/2012, str. 29-30.

¹⁷⁵ K. Morell, *Governance and Public Good*, Public Administration, Vol 87, No. 3., 2009., p. 548. – 549.

¹⁷⁶ *Како до доброг пројекта, Јавно-приватно партнерство*, Национална Асоцијација за локални економски развој, Београд, 2014, стр. 11.

Плаћање се може извршити путем обичног трансфера средстава из буџета или изабрани орган власти може овластити извођача за наплату из јавних прихода.¹⁷⁷

Међутим с обзиром на то да се приликом јавно-приватног партнерства сукобљавају приватни интерес чији је циљ стицање профита и јавни интерес који се огледа у настојању за задовољење јавних потреба при јавно-приватном партнерству тешко је успоставити равнотежу између те две дијаметрално супротстављене стране. Тај проблем је посебно актуелан на локалном нивоу.¹⁷⁸ Све то ствара велике изазове и проблеме у активностима локалних службеника, с обзиром да је тешко разграничити да ли при својим радњама повезаним са јавно-приватним партнерством требају да штите јавни или приватни интерес.

4.3. Нови јавни менаџмент и промене у управљању јавним службеницима у јавној управи

Као што смо претходно навели нови јавни менаџмент мења јавну управу и она се више не посматра из Веберијанске перспективе идеалне бирократске организације. Она више није организовани систем чији је циљ да вредносно неутрално врши послове који су у општем интересу поштовајући интерна и екстерна правила која њен рад разликују и уређују на начин који је супротан од оног на који функционишу организације које чине привредни систем. Имајући у виду претходно речено, циљ новог јавног менаџмента, између осталог, је и уклањање различитости између службеника у јавној управи и запослених у привредном сектору.

Дакле, положај јавних службеника и запослених у приватном сектору се изједначава, посматрано из перспективе новог јавног менаџмента, и то тако што се у обележја која су била карактеристична за јавне службенике уводе она која су раније карактерисала запослене у општем режиму радних односа.

Положај јавних службеника се мења, па између осталих и локалних службеника, зато што се под утицајем новог јавног менаџмента у системима у којима се он уводи, запошљавање, распоређивање, напредовање, награђивање, плаћање и отпуштање јавних службеника одвија применом метода и пракси из приватног сектора.

Под утицајем новог јавног менаџмента значај у управљању запосленима у јавном сектору, добија нови менаџерски приступ у односу на традиционални, који се коригује његовим методима и циљевима, насупрот политичком и правном управљању. Он се посматра као најидеалнији метод управљања запосленима у јавној управи из угла новог јавног менаџмента.

Политички начин управљања запосленима у јавној управи у свом екстремном облику представљен у систему „*поделе плена*“ је отишао предалеко у наглашавању улоге политике. Такође, праксе у управљању људским ресурсима засноване на правном систему управљања исувише су легалистичке и заштитничке у погледу људских права па руководства имају потешкоће да дисциплинују или мотивишу своје запослене. Менаџерски приступ управљању запосленима у јавном сектору заснован је на претпоставци да јавна администрација треба да буде аполитична и пословно оријентисана, а да радници треба да се бирају, запошљавају и плаћају на основу њихове компетенције и учинка на радном месту и да морају бити заштићени од политичких

¹⁷⁷ Г. Петери, Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): Добре и лоше стране, у *Партнерства јавног и приватног сектора, Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији* (ур. и прир. Душан Дамјановић, Гатијана Павловић-Крижанић, Габор Петери), PALGO centar, Београд, 2010, стр. 9.

¹⁷⁸ Види више: Јована Маровић, *Локалне самоуправе и јавно-приватно партнерство*, Подгорица, 2014.

утицаја. Традиционална менаџерска доктрина гледа на јавну службу као на каријеру у току које запослени служе јавном интересу. Она фаворизује развој каријере и усавршавање кроз обуку радника и ослања се на добре пензионе програме и стабилну и сигурну зараду како би охрабрила раднике да остану у јавној служби током свог радног века.¹⁷⁹

„Насупрот томе, нови јавни менаџмент не ставља акценат на развој каријере у државној служби. Он сматра да многе позиције у јавној управи треба да буду истоветне онима у приватном сектору и да запослени треба слободно да се крећу из једног сектора у други. Сходно томе, запослени у јавном сектору треба да рачунају само на опште бенефиције социјалног и пензионог осигурања. За разлику од традиционалног, нови јавни менаџмент сматра да су трошкови обуке радника краткорочна инвестиција, а не начин да се унапреде људски ресурси у државној администрацији. Оба менаџерска приступа сматрају да запослене треба с времена на време, награђивати, а да то буде средство, а не принцип за побољшање перформансе радника.“¹⁸⁰

Нови јавни менаџмент у систем јавне управе уводи се као основа за спровођење реформе исте. Реформа може бити последица друштвених промена и притисака или до реформе може доћи из саме управне организације, па потом се она може пренети и на целокупно друштво. Било да је реформа покренута из друштва или саме управе чињеница је да она готово увек производи отпор, без обзира на доктрину на основу које се спроводи.¹⁸¹ Сходно томе и нови јавни менаџмент као неолиберална доктрина која чини и чинила је есенцију бројних реформских процеса у државној управи и јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије стварала је и ствара према себи одбојност државних и локалних службеника.

Нови јавни менаџмент је увео другачије методе и технике повезане са управљањем људским ресурсима у јавној управи. Неке од њих су веома радикалне и сврставају се у грубе методе (нпр. смањивање зарада, отпуштање), док су друге неутралног или мекшег (стручно усавршавање, развијање квалитета јавних служби). Готово све земље су учиниле веће или мање искорак у том смеру, а то је произвело значајне промене у њиховим традиционалним службеничким системима.¹⁸²

Менаџерски приступ у јавној управи, који је заснован на новом јавном менаџменту, супротставља се традиционалном веберијанском концепту, који се означава застарелим, прескупим и недовољно флексибилним. Док стари концепт почива на знању, примени правних и других правила и поступака те рационалним елементима, нови јавни менаџмент је попут доброг приватног предузетника примарно усмерен на резултате, конкурентност на тржишту и задовољство крајњег потрошача. У новом јавном менаџменту важнија је пракса од теорије, а класични концепт размишљања о правима грађана, замењен је концептом о задовољству купаца услуга.¹⁸³

Претходно наведене промене и поглед на јавну управу које настају као продукт новог јавног менаџмента, производе директне импликације на положај свих па и локалних службеника. Оно што је основно, а често се у реформских процесима наводи и као циљ, је брисање граница између службеничких система и норми којима се уређује положај запослених у општем режиму радних односа.

Јавни службеници почињу да раде у предузетничком окружењу нових начела, међу којима су: да ће се унапред подстицати трајни и предвидиви методи и средства за

¹⁷⁹ З. Јовановић, *op. cit.* стр. 131-132.

¹⁸⁰ З. Јовановић, *op. cit.* стр. 132.

¹⁸¹ Б. Давитовски, А. Павловска –Данева, З. Лончар, *op. cit.* стр. 263.

¹⁸² I. Koprić, *et. al.*, *op. cit.*, str. 170.

¹⁸³ G. Marčetić, *op. cit.*, 2007, str. 52.

остваривање резултата рада; да јавни службеници требају да пружају јавне услуге које су друштвено потребне и оправдане, а не оне за које они процене да су потребне; неће се толерисати осредњост, већ само висококвалитетно пружање услуга; у новом добу потребан је информатички образован и оспособљен јавни службеник и нужно је објективно и јавно ценити ефикасан и задовољавајући рад јавних службеника.¹⁸⁴

Уз традиционалне методе и технике одабира јавног особља све се чешће користе нове. Развијају се нови облици тестова као што су тестови извршења и рачунарски прилагођени тестови. Расте улога центара за процењивање вештина и способности кандидата за рад у јавној управи, који имају много предности, као што су временска и просторна флексибилност, стручност и специјализованост оцењивача, објективност и праведност у одабиру кандидата, висок степен прогностичке процене, итд.¹⁸⁵

Промене повезане са новим јавним менаџментом произвеле су нове методе и начела везана за управљање јавним службеницима. Нови циљеви јавне управе су економски раст и продуктивност, а њени правни стандарди мењају се према ефикасности, конкурсним поступцима, профиту и новчаној вредности.¹⁸⁶ Због тога је и дошло до бројних промена везаних за управљање јавним службеницима у јавној управи, па сходно томе и везано за управљање локалним службеницима.

Под утицајем новог јавног менаџмента уводе се нови облици запошљавања јавних службеника те у већем или мањем степену долази до међусобног приближавања и изједначавања система радних односа и услова рада у јавном и приватном сектору. Опште гледано, време запошљавања је флексибилније или ограничено (рад на одређено време, са непуним радним временом и слично), радно време је флексибилније, све је већа мобилност запослених, поједностављени су и чешћи отказани из службе, уговори о запошљавању су флексибилни и једноставнији а регрутовање је отвореног типа.¹⁸⁷

Такође, сматра се да одлучније и снажније руководство представља кључ за постизање реформских циљева. Овакво руковођење укључивало је: обезбеђивање чвршће контроле над потрошњом, имплементирање и координирање нових менаџерских техника и, коначно, повећање учинка и квалитетније пружање услуга у јавном сектору. Влада је, такође, захтевала снажније и одлучније руководство у јавном сектору да би "зауздала" ауторитет синдиката запослених у јавном сектору за које се традиционално веровало да су "користили привилеговане положаје да изнуде непримерене повишице од немоћног руководства".¹⁸⁸

Приближавање јавног сектора приватном под утицајем новог јавног менаџмента не врши се само у оквиру правних и економских аспеката, већ оно производи импликације и на положај запослених у јавном сектору. Јавни службеници, па у оквиру њих и локални службеници, доживљавају бројне промене које су у односу на нека претходна времена тектонске и суштинске.

Управљање јавним службеницима у јавној управи у себи садржи промене које се одражавају на целокупан скуп лица које подводимо под овај појам. Сходно томе све што смо изнели тим поводом односи се и на локалне службенике, тј. нови јавни менаџмент није произвео промене у погледу пријема, распоређивање, напредовања, плаћања и престанка радног односа које бисмо могли означити искључиво као специфичности

¹⁸⁴ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 119-20.

¹⁸⁵ I. Koprić, *et. al.*, *op. cit.*, str. 170.

¹⁸⁶ G. Marčetić, *op. cit.*, 2007, str. 54.

¹⁸⁷ I. Koprić, *et. al.*, *op. cit.*, str. 170.

¹⁸⁸ G. Boyne, G. Jenkins, M. Poole, *Human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison*, *Public Administration*, 77 (2), 1999, p. 410.

повезане са службеницима јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, односно органима и организацијама које су њен део.

Међутим, не можемо претходно наведене промене означити искључиво као позитивне. Основни разлог састоји се у томе што је циљ службеника у јавном сектору задовољење приватног, а крајња последица активности службеника у јавном сектору, задовољење јавног интереса. Из ове основне дистинкције између јавних и приватних службеника настају и остале. Иако је циљ новог јавног менаџмента преношење метода и начела из јавног у приватни сектор то увек није дало одговарајуће резултате и није довело до позитивних последица. Циљ организација које су део приватног сектора је максимизација профита, уз смањење трошкова рада и повећању ефикасности. Међутим ови циљеви доводе у појединим ситуацијама до директног сукоба са циљевима организација у јавној управи.

Вођене искључиво профитним разлозима и капиталистичким начинима рада организације у јавној управи могу произвести негативне последице по државу и друштво. Одређене услуге се неће пружати оним грађанима који немају довољно финансијских средстава да их плате, односно заштиту државе и друштва, посматрано из угла метода и начела рада органа и организација у приватном сектору, неће уживати све категорије становништва већ искључиво оне које могу омогућити стварање профита. Социјална давања се смањују под оправдањем смањења трошкова, а јавни сектор почиње радити водећи се искључиво тржишним разлозима.

Јавним службеницима стални радни однос постаје изузетак а флексибилни облици радног ангажовања правило. Долази до смањења запослених чак и у оним органима и организацијама јавне управе у којима за тим не постоји потреба. Плаћање по учинку се спроводи и у оним ситуацијама када то није изводљиво или целисходно, а о чему је у претходним одељцима било више речи. Све то за последицу уместо решавања нагомиланих проблема у јавном сектору за последицу има стварање нових. Уједно мотиви за рад лица у јавном и приватном сектору су различити и о томе треба водити рачуна.

Као крајњи закључак бисмо могли навести да је нови јавни менаџмент пренебрегао чињеницу да су приватни и јавни сектор суштински различити и да се не могу у потпуности изједначити. Поједини елементи управљања из приватног у јавни сектор могу бити преузети али не сви. Сходно претходно реченом и са јавним службеницима не може се управљати као са приватним. Те је стога неопходна, на локалном нивоу, пажљива примена нових метода и начела повезаних са новим јавним менаџментом, како не би дошло до уништавања и нарушавања локалног службеничког система.

5. ТРАНЗИЦИЈА

5.1. Појам транзиције

Као и друге сложене друштвене промене и транзицију није једноставно дефинисати на универзалан и трајан начин. Оно што је сигурно јесте чињеница да транзиција има како правне, тако и социолошке, економске и политичке аспекте. Она је дакле вишеслојна и сложена појава која је присутна и била је присутна у више земаља у којима је створила различите позитивне и негативне последице. Оно што је у свакој од њих, које су прошле или и даље пролазе кроз транзицију, значајно питање је да ли њу

карактерише више позитивних или негативних појава, односно шта је међу њима претежније.

Транзиција је претходних деценија погодила Европу односно њен део у коме су се до распада СССР налазиле комунистичке државе, тј. у њима је друштвено, политичко и економско уређење било извршено у складу са методима и начелима комунизма. Након великих политичких промена које су довеле до слома највећих комунистичких држава, распада неких од њих мирно, других након сукоба, поставило се питање шта урадити са државним и друштвеним уређењем које се показало као неодговарајуће, тј. чиме заменити комунизам и на који начин.

Истраживање транзицијских процеса произвела су широку слику. Прве теорије и размишљања о транзицији настали су на искуствима пропасти ауторитарних система Латинске Америке и јужне Европе и њиховог преласка у демократске системе. Транзиција се најчешће схватала као временски интервал између недемократског и демократског система. Међутим, муњевити прелазни догађаји у земљама средње и источне Европе показали су битно другачије карактеристике од транзиције ауторитарних система у земљама Латинске Америке и јужне Европе. Они су довели до размишљања о постсоцијалистичкој транзицији као демократској револуцији, налик Енглеској, Француској или Америчкој. Она се не посматра као постепен прелазан процес, већ као револуционаран, силовит и квалитативан скок у демократију. Транзиција постсоцијалистичких земаља убрзо се почела проучавати из многобројних перспектива (привредне, политичке, међудржавне итд.), док је у њиховој позадини преовладало мишљење о победи либерализма и тржишне привреде над социјализмом и државно управљаном привредом.¹⁸⁹

Већ од самог почетка процеса транзиције, водећи економисти света оштро су били подељени по питању избора стратегије којом њу треба спровести. При томе, никада није било спора око тога шта треба урадити. На листи задатака неизоставно се налазе: стабилизација инфлације, контрола буџетског дефицита, либерализација цена, увођење јединственог девизног курса, конвертибилност текућих трансакција, спољнотрговинска либерализација, реконструкција банкарског и финансијског система, јасно дефинисање својинских права, укидање меког буџетског ограничења и редефинисање рада социјалних служби на тржишним принципима, као најзначајнији. Дилема је настајала када се поставило питање: којим темпом спровести ове задатке? А време је скоро недвосмислено показало да срећа прати економски храбре а политички мудре.¹⁹⁰

Постојала су најмање три разлога која су успоравала и онемогућавала брз и успешан завршетак транзиције у бившим комунистичким земљама. Први је тај што су многе владе и централне банке ослабљене у брзом процесу друштвених, економских и политичких промена, па сходно томе немају снаге за спровођење транзиционих процеса. Као други разлог могли бисмо означити то што многе реформе обећавају тренутне тешкоће и тежак живот грађанима ради бољег живота и стандарда у будућности. С обзиром да су грађани, тј. њихов стандард и квалитет живота, већ јако ниски тешко је спровести неку промену која ће их тренутно додатно снизити ради побољшавања истих у будућности. Због тога од стране грађана постоји отпор према спровођењу реформских процеса, а што их додатно отежава и успорава. Као трећи разлог могли бисмо означити то што неке реформе, попут приватизације, не зависе искључиво од доносиоца политичких одлука, него и од заинтересованости инвеститора. Пронаћи купца за неко од предузећа у друштвеном или државном власништву, имајући у обзир њихово стање по разумљивој цени је тешко, па се она често продају по ценама које су ниске и која не

¹⁸⁹ G. Marčetić, *op. cit.*, 2005, str. 45-46.

¹⁹⁰ Д. Поповић, Ђ. Влајић, *Економика транзиције*, Медија центар, Београд, 2005, стр. 9-10.

обезбеђују довољно финансијских средстава државама за спровођење и наставак реформи.¹⁹¹

Транзиција представља временски прелаз из недемократских у демократске облике владавине. Овакво њено одређење указује на трајање односно проток времена, као једну од основних карактеристика. Поред тога, што транзицију можемо посматрати као временски одређену активност, она представља и термин, тј. категорију, која првенствено има политичку конотацију, па затим друштвено-економску, социолошку па и правну димензију.

Транзиција обично пролази кроз неколико фаза. При томе, већина аутора сматра, да транзиција обухвата фазе: либерализације, демократизације и консолидације. У првој фази, фази либерализације, даје се прилика опортунистима да изнесу ставове о потреби демократских промена и смени ауторитативних режима. При томе, доносе се прописи и ствара се правна основа за демократско изјашњавање грађана, уводи се вишестраначки систем, политичка кампања, демократски избори, протезира се активно и пасивно бирачко право и сл. Следећа фаза, фаза демократизације, подразумева спровођење демократске кампање и демократских избора и представља дефинитивно разилажење са једнопартијском идеологијом и системом. Најзад, у трећој фази долази до консолидације односно прихватања новоуспостављеног демократског система власти и одлучивања од стране свих учесника у транзицији. Појам транзиције везује се и за економију и подразумева прелазак са друштвени организоване планске на слободну (тржишну) привреду при чему се и власништво (својина) трансформише крећући се од државне и друштвене ка приватном титулару. При томе, држава више не одређује количине и врсте производа, њихову продају и куповину већ се наведено регулише законима тржишта које функционише на принципу понуде и потражње, а не на основу планирања и контроле државе.¹⁹²

Дакле као што смо претходно изнели, детерминација транзиције није једноставан посао због њене сложене природе. Међутим, оно што је несумњиво закључак који можемо извући из различитих теоријских погледа повезаних са њом је то да она врши утицај на више сегмента у друштву. С обзиром да се њено дејство огледа у економији, политици и друштву није упитно ни њено дејство на све, па и локалне службенике. Свака транзиција представља прелазак из једног економског, политичког и друштвеног система који постоји један дужи временски период, у један потпуно нови, па самим тим и непознат службеницима, а што свакако са собом носи бројне изазове по њихов свеукупни положај и рад.

5.2. Утицај транзиције на радноправни положај локалних службеника

Последица и крајњи резултат транзиције треба да се огледа у реформи економије, друштва, политичког и управног система. Транзиција доводи до увођења нових облика рада и функционисања у јединице локалне самоуправе али и њихових службеника. Сваки реформски процес за време свога трајања уводи одређену нестабилност у рад органа и службеника. Транзиција ствара нестабилност посебно на локалном нивоу, тј. нивоу јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, с обзиром да се оне, односно њихови службеници баве пословима повезаним са свакодневним животом грађана, који

¹⁹¹ *Transition Report 2009 – Transition in Crisis*, European Bank for reconstruction and Development, London, 2009, p. 2.

¹⁹² Н. Врањеш, *Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције*, докторска дисертација (необјављена), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 70-71.

под утицајем транзиције трпи највеће промене. Такође, све претходно наведене промене произведене транзицијом, доводе и до промена у погледу управљања јавним, а у оквиру њих и локалним службеницима.

Ова промена парадигме има у својој суштини етички карактер, пошто одриче иманентну једнакост и равноправност свих људских бића и претпоставља да се највиши степен благостања и просперитета може достићи само ако се принцип демократске слободе примени и на политичком и на економском нивоу али и у јавној управи. Акцент посматрања више није на човеку већ на квантитативним факторима који преко капитала, као најопштијег и најобјективнијег показатеља, омогућавају вредновање и оцењивање успешности сваког подухвата и активности, а што представља значајну промену у односу на начин рада заступљен током социјализма. Ово се најбоље осликава у самом појму менаџмента „људских ресурса”, где постаје врло очигледно да се људи, неvezано за висину свог положаја у организацији, дехуманизују и посматрају пре свега као ресурс, који као и остали ресурси у организацији (енергенти, сировине, полупроизводи, технологије и сл.) служи за побољшање пословања.¹⁹³

Персонални сегмент реформе јавне управе је несумњиво највећи изазов укупног реформског процеса произведеног транзицијом. Више је разлога за овакву констатацију, јер су кадрови истовремено и носиоци реформи односно њени извршиоци, а при томе су и објект односно предмет саме реформе, из чега произилази да сами себе трансформишу и реформишу при чему појава ентропије логично долази до изражаја. Такође, покренути и успоставити потпуно нови службенички систем после готово пет деценија монолитног процеса селекције и начина рада представља и више од изазова. Најзад, реформисати службенички систем, а у оквиру њега и локални службенички система, подразумева низ најкомплекснијих решења која се крећу од потпуно новог процеса селекције кадрова, њиховог усавршавања, напредовања, система одговорности до посебног радноправног режима и менаџмента људских ресурса. Централизоване и правилима ограничене структуре, повезане са традиционалним службеничким системима, трансформисане су у децентрализоване флексибилне системе.¹⁹⁴

С теоријске перспективе, управљање јавним службеницима и институцијама у јавном сектору више се не посматрају као механички додаци машинерије управљања, него као моћне управљачке институције саме за себе, чији је утицај на целокупну организацију велик, а које су прерасле из неутралних бирократија у активне учеснике у политичким процесима и циљевима политичке реформе.¹⁹⁵ Значај управљања службеницима током транзиционог поступка али и након његовог окончања добија већи значај од оног који је имао током периода социјалистичког уређења друштва и државе.

Међутим, овакав реформски процес је са собом донео и смањивање службеничког апарата у реформама обухваћеним системима, смањивање буџета јавне управе чему је претходила организациона реформа која је опет тежишно значила укидање одређених управних организација. Нажалост, у земљама постсоцијалистичке транзиције прва асоцијација на реформу је смањење броја запослених, укидање организационих целина и додатна незапосленост. Слична ситуација је била и у области јавне управе. Веома често је раскидање са старим системом значило и његову потпуну дисолуцију уместо оправдане реорганизације. У таквим случајевима многи кадрови са дугогодишњим радним искуствима у сектору јавне управе отпуштени су и све добре праксе и позитивне

¹⁹³ С. Периф, *Развој менаџмента људских ресурса у земљама у транзицији*, Економија – Теорија и пракса, Година VIII, бр. 2, 2015, стр. 34.

¹⁹⁴ Н. Врањеш, *op. cit.*, стр 80.

¹⁹⁵ Р. W., Ingraham, *Human Resource Management* in.: *The SAGE Handbook of Public Administration*, (Editors: Pierre J. and Peters G), SAGE, London, 2003, p. 49.

тековине претходног система нестале су. Персонални аспект реформе јавне управе обухватио је и службенике јединица локалне самоуправе који су у највећем броју случајева сврстани у засебан правни режим али опет са извесним мањим или већим разликама у односу на државне службенике.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Н. Врањеш, *op. cit.*, стр 81.

Глава трећа

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

1. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ РАДА И РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

1.1. Општи осврт на Међународну организацију рада

Глобално посматрано најзначајнија међународна организација која се бави уређењем положаја свих запослених је Међународна организација рада. „Она је један од најстаријих међународних организација, основана је 1919. године“.¹⁹⁷ Њен значај у доприносу уређења статуса свих лица која су радно ангажована по било ком основу и без обзира на послодавца је немерљив. Својом нормативном делатношћу омогућила је увођење међународних стандарда рада који су довели до њихове имплементације у национална законодавства и без којих је данашња рад запослених незамислив.

Основана је као међународно тело које треба на светском нивоу да се бави заштитом слабије стране у радном односу, тј. запослених. Као што смо навели у претходним деловима овога рада и локални службеници, без обзира на све специфичности које их карактеришу, су запослена лица која за своје послодавце, децентрализоване територијалне јединице, обављају послове из своје надлежности. Због тога су све активности које предузима Међународна организација рада битне и за њих и непосредно се односе на њих уколико своје послове врше у некој од земаља чланица Међународне организације рада, под условом да је држава у којој обављају своје послове ратификовала неку од конвенција коју је донела ова међународна институција.

Без обзира на недостатке, које као свака организација поседује, не постоји и даље међународно тело које је битније за положај свих запослених на глобалном нивоу. Њена активност је довела до унификације радног права у одређеним сегментима и према неким становиштима и до стварања међународног радног права.

Постојала су три разлога који су били од значаја за стварање Међународне организације рада и то: чврсти захтеви радника кроз ојачани раднички покрет, економски разлози и политички разлози. Под утицајем претходно наведених чинилаца основана је Међународна организација рада. Разлози који су довели до њеног оснивања, општи циљеви и задаци чине саставне делове Пакта друштва народа и Версајског уговора о миру, при чему је прецизније одређење сврхе и циљева Међународне организације рада дато у Уставу ове организације садржаном у XIII делу Версајског мировног уговора и касније у Филадельфијској декларацији из 1944. године.¹⁹⁸

У преамбули Устава Међународне организације рада трајни мир је повезан са социјалном правдом. Недостатак социјалне правде који се огледа у лошим условима рада и неадекватној правној заштити радника непосредно је повезан са социјалним немирима и дефинисан као један од разлога за избијање ратних сукоба. Филадельфијском декларацијом дефинисани су основни принципи на којима почива Међународна

¹⁹⁷ М. Уџур, S. Laleta, „*Konvencije Međunarodne organizacije rada sa komentarima*“, Rijeka, Zagreb, 2007, str. 11.

¹⁹⁸ П. Јовановић, *op. cit.*, 2015, стр. 85-86.

организација рада и они се састоје у констатацијама да рад није роба, слобода изражавања и удруживања су од суштинског значаја за одрживи напредак, да сиромаштво представља опасност по глобални развој и да рат против злочина захтева да се настави са неумољивом енергијом унутар сваке нације и континуираним и заједничким међународним напорима, како би представници радника и послодаваца, који уживају једнак статус са владама, заједнички кроз слободну дискусију и демократско одлучивање учествују у стварању услова за општу добробит.¹⁹⁹ Из приложеног се да закључити да су циљеви Међународне организације рада јако широко постављени и да почивају на хуманистичким начелима. Упркос томе што она поседује одређене недостатке у раду она је и даље једина организација која светски мир и стабилност повезује са одговарајућим положајем запослених и која се примарно стара о стварању међународних радних стандарда који глобалној радничкој популацији треба да омогуће достојанствен рад.

Како би Међународна организација рада могла да оствари своје циљеве утврђене у Уставу и Филадельфиској декларацији она предузима одређене делатности. Све оне се могу поделити у три групе и то: нормативну, практичну и научно – истраживачку.

Најзначајнија делатност Међународне организације рада је нормативна делатност. Огледа се у доношењу конвенција и препорука, при чему је примена конвенција обавезна да државе које су их прихватиле, док то са препорукама није случај већ оне имају саветодавни и усмеравајући карактер.²⁰⁰

Практична активност Међународне организације рада развија се нарочито након другог светског рата, усмерена је углавном према слабије развијеним државама чланицама. Представља техничку сарадњу чији је циљ преношење позитивних искустава развијених земаља у креирању и спровођењу социјалне политике и изградњи националних законодавстава везано за питања којима се бави Међународна организација рада.²⁰¹

Научно – истраживачке активности усмерене су на одговарајућу припрему терена за доношење конвенција и препорука, као и на образовни рад и оспособљавање представника из целог света. Оне су у великој мери повезане са практичним активностима, јер истраживање и објективне анализе савремених процеса могу да пруже велику корист у сагледавању праваца социјалних, економских и других токова у светским оквирима.²⁰²

Организација Међународне организације рада почива на трипартизму. У њој су подједнако заступљени представници послодаваца, синдиката и влада земаља чланица. Још у њеном Уставу и Филадельфиској декларацији наглашава се значај трипартизма као механизма који треба да омогући социјални мир и правду.

Појава трипартизма није случајна и она представља жељу за одређеном равнотежом. Трипартитна сарадња је процес у коме учествују субјекти који настоје да заједничким снагама створе што повољнији амбијент за остваривање економског развоја - у функцији хуманог развоја. Држави која не почива на социјалном миру и правди као трајним циљевима, који се лакше остварују уз помоћ трипартизма, прети стална опасност

¹⁹⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO
приступљено: 23.11.2018. године у 08:15.

²⁰⁰ В. Буклијаš, А. Билић, *Међународно радно право*, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, Сплит, 2006, стр. 45-48.

²⁰¹ П. Јовановић, *Радно право*, ЈП Службени гласник, Београд, 2003, стр. 97.

²⁰² *Ibid.*

од социјалних немира и не може на дужи рок рачунати на стабилан економски, друштвени и политички развој.²⁰³

Органи Међународне организације рада почивају на трипартизму и чине их представници 187. земаља чланица. Њени основни органи су међународна конференција рада, административни савет и међународни биро рада. Међународна конференција рада је највиши орган Међународне организације рада и чине је четворочлане делегације државе чланица при чему је свака делегација састављена од по два представника владе, једног представника радника и по једног представника радника и послодавца. Ово тело врши нормативну делатност.²⁰⁴

Административни савет је извршни орган Међународне организације рада. Његова заседања одржавају се три пута годишње. Има 56 сталних чланова (28 представника влада, 14 представника послодаваца и запослених) и 66 изабраних чланова (28 представника влада, 19 представника послодаваца и запослених). Стални чланови долазе из индустријски развијених земаља (Бразила, Кине, Француске, Немачке, Индије, Италије, Јапана, Руске федерације, Уједињеног краљевства и Сједињених америчких држава). Остали чланови влада бирају се на Међународној конференцији влада док представнике послодаваца и запослених бирају њихове организације.²⁰⁵

Међународни биро рада је административно – технички орган Међународне организације рада. Пословима бироа руководи директор. Биро запошљава око 270 службеника из 150 нација у својој централи у Женеви као и у својих 40 канцеларија широк света. Биро поседује и свој истраживачки и документациони центар. И он функционише на трипартитном принципу.²⁰⁶

Обим овога рада и тема не оставља нам више простора за детаљнији осврт на Међународну организацију рада. Због свога значаја по свет рада и капитала и на уређење положаја свих запослених, па и локалних службеника било је неопходно извршити један краћи осврт на ово међународно тело које је и даље најзначајније за уређење радноправног статуса радника.

1.2. Нормативна делатност Међународне организације рада од значаја за радноправни статус локалних службеника

У претходном делу рада смо се осврнули на делатности које Међународна организација рада предузима како би остварила своје циљеве постављене у своме уставу и Филаделфијској декларацији. Нормативна делатност је најбитнија и практично производи највише најчешће позитивних последица по положај запослених у целом свету. Пошто локални службеници представљају специфичну врсту запослених у сваком правном режиму, нормативна делатност Међународне организације рада је од значаја и за уређење њиховог статуса.

Међународна организација рада је донела 189 конвенција и 205 препорука.²⁰⁷ Ради се о великом броју међународних аката, који су произвеле велике последице по свет рада и положај запослених. Међутим, оно што је интересантно је то да се само једна

²⁰³ Ж. Кулић, *Трипартизам*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 1999, стр. 17.

²⁰⁴ <https://www.ilo.org/ilc/AbouttheILC/lang--en/index.htm>, приступљено 24.11.2018. године у 09:35.

²⁰⁵ <https://www.ilo.org/gb/about-governing-body/lang--en/index.htm>, приступљено 24.11.2018. године у 09:55.

²⁰⁶ <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/lang--en/index.htm>, приступљено 24.11.2018. године у 10:14.

²⁰⁷ <https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>, приступљено 24.11.2018. године у 17:14.

Конвенција Међународне организације рада (Конвенција бр. 151) и једна Препорука (Препорука бр. 159) непосредно односе на запослене у јавним службама.

Дакле, упркос великом броју нормативних инструмената које је произвела Међународна организација рада само два се непосредно односе на положај јавних службеника а ниједан на статус локалних или било које друге групе службеника. Питање које се намеће из ове чињеничне ситуације је зашто је то тако, зашто нема више нормативних аката који би се односили на положај јавних службеника или зашто не постоји ни један нормативни акт Међународне организације рада који се односи на радноправни положај локалних службеника?

Према нашем мишљењу разлог се огледа у томе што Међународна организација рада положај запослених посматра на свеобухватан начин. При утврђивању међународних стандарда рада (минималном трајању годишњег одмора²⁰⁸, разлозима за престанак радног односа²⁰⁹, заштити запослених²¹⁰...), најчешће не прави разлику између различитих категорија запослених, осим када она није нужна. Њен циљ кроз нормативне акте је постављање минималне заштите на светском нивоу која ће важити за све запослене, без обзира на карактер њиховог радног односа, врсту послова које предузимају и послодавца. Тај минимални ниво заштите повећава се националним законодавством држава чланица и колективним преговарањем у националним оквирима.

Локални службеници у своје радноправном статусу поседују бројне специфичности у односу на осталу категорију запослених, о којим је било и биће речи, али су они и даље лица која улазе у један широк круг запослених, који поред њих чине сви остали појединци, који своје послове врше за јавноправног послодавца али и појединци који своје послове предузимају за приватноправног послодавца. Због тога што међу минималним правима успостављеним на универзалном нивоу за све запослене не треба бити разлике у погледу појединих категорија запослених, постоји тако мали број нормативних аката Међународне организације рада које се непосредно односе на јавне службенике, односно не постоји ниједан који се односи на локалне службенике.

1.2.1. Конвенција Међународне организације рада број 151. и Препорука број 159

Као што смо претходно навели Конвенција Међународне организације рада број 151 о радним односима (јавне службе). и Препорука о процедурама за утврђивање услова запошљавања у јавној служби број 159. су једина два нормативна акта, претходно наведеног међународног тела, која се непосредно односе на запослене у јавним службама. Скренули бисмо пажњу на то да Република Србија није ратификовала Конвенцију Међународне организације рада број 151.²¹¹ из нама непознатих разлога, с обзиром да је ратификовала Конвенције 87.²¹² и 98.²¹³ чију разраду у доброј мери представља Конвенција број 151 и које се могу означити као основ за њено доношење.

²⁰⁸ Конвенција Међународне организације рада број 132 „Сл. лист СФРЈ бр. 52/73“.

²⁰⁹ Конвенција Међународне организације рада бр. 158 „Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 4/84, 7/91“.

²¹⁰ Конвенција Међународне организације рада број 155 о заштити на раду, здравственој заштити и радној средини „Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 7/87“.

²¹¹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312296, приступљено 25.11.2018. године у 12:27.

²¹² https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232, приступљено 25.11.2018. године у 12:20.

²¹³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243, приступљено 25.11.2018. године у 12:25.

У преамбули Конвенције бр. 151. Међународне организације рада наведено је да се она доноси имајући у виду значајно проширење активности јавних служби у многим земљама и потребу за добрим радним односима између јавних власти и синдикалних организација јавних службеника и узимајући у обзир велику разноликост политичких, социјалних и економских система међу државама чланицама и разлике у пракси међу њима (нпр. у односу на одговарајуће функције централне и локалне управе, савезних, државних и покрајинских власти и државних предузећа и различите врсте аутономних или полуаутономних јавних тела, као и природе радних односа). Такође, разлог за њено доношење огледа се и у бројним проблемима, који се односе на разлике у многим земљама између приватног и јавног запошљавања, као и потешкоће у тумачењу које су се појавиле у погледу примене релевантних одредби Конвенције о праву на организовање колективно преговарање из, 1949, на јавне службенике, као и запажања надлежних органа Међународне организације рада у неколико наврата да су неке владе примениле ове одредбе на начин који искључује велике групе јавних службеника из поља примене те Конвенције.²¹⁴

Чланом 1. Конвенције прецизирано је да се односи на сва лица која су запослена од стране јавних власти, у мери у којој се повољније одредбе у другим међународним конвенцијама о раду не примењују на њих. Националним законима или прописима се одређује обим гаранција, који се према Конвенцији примењује на службенике који се налазе на високим положајима, чије активности уобичајено подразумевају креирање политике или руковођење или на запослене чије су дужности врло поверљиве природе. Националним законима се одређује обим гаранција које се према Конвенцији примењују на оружане снаге и полицију.

Чланом 2. је дефинисано да се под јавним службеником подразумева свако лице које је обухваћена Конвенцијом имајући у виду њен члан 1. Чланом 3. је дефинисано да се у смислу конвенције под организацијом јавних службеника подразумева свака организација, без обзира на њен састав, чија је сврха унапређење и одбрана интереса јавних службеника.

Имајући у виду претходно наведене одредбе Конвенције евидентно је да појам јавног службеника одређен применом органског принципа у најширем могућем смислу па се они дефинишу као лица која су запослена у органима јавне власти. Међутим, приметно је да се међу њима прави разлика на лица која имају руководећа овлашћења, лица која обављају послове поверљиве природе и на службенике оружаних снага и полицију. У конвенцији је већ на почетку заузет став да јавни службеници нису хомогена целина, али као што је у преамбули наведено, како би могла да се обезбеди њена несметана примена у свим држава чланицама које су Конвенцију ратификовале, било је неопходно да се појам јавних службеника дефинише на широк начин.

Чланом 4 Конвенције гарантована је заштита од дискриминације јавним службеницима по основу чланства у синдикату. Заштита ће посебно бити обезбеђена у случају да продужетак радног односа јавних службеника зависи од чланства у синдикату и да чланство у синдикату буде разлог за отказ од стране послодавца или доведе на други начин до угрожавања јавног службеника због учешћа у раду синдикалне организације.

Синдикалним организацијама је гарантована потпуна независност од органа јавне власти чланом 5. Конвенције. Уједно, наведено је да уживају адекватну заштиту од било каквих мера уплитања у њихово формирање, функционисање или администрацију од стране јавне власти. Уколико, акти који су осмишљени да промовишу оснивање

²¹⁴https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C151,
приступљено 27.11.2018. године у 13:43.

синдикалних организација јавних службеника под доминацијом органа јавне власти или да их подржавају финансијским или другим средствима, са циљем стављања под надзор, сматраће се актом ометања њиховог независног рада.

Представницима признатих синдикалних организација јавних службеника, на основу члана 6. Конвенције, пружају се олакшице, које могу бити прикладне како би им се омогућило да извршавају своје функције брзо и ефикасно, како за време, тако и након њиховог радног времена. Додела претходно наведених олакшица не сме угрозити ефикасан рад органа или службе. Природа и обим ових олакшица одређују се у складу са методама из члана 7. Конвенције или другим одговарајућим средствима.

Чланом 7. Конвенције нормирано је да у складу са националним условима и по потреби предузимају се мере, којима ће се стимулирати потпуни развој и коришћење механизма за преговарање о условима запошљавања између заинтересованих јавних власти и организација јавних службеника или неких других метода којима би се представницима јавних службеника допустило учешће у решавању ових питања. Чланом 8. Конвенције је одређено да ће се спорови који настану у вези са утврђивањем услова запошљавања решавати у складу са националним условима путем преговора између страна или употребом независних механизма, попут посредовања, мирне и арбитраже, на начин који ће обезбедити поверење укључених страна.

Јавним службеницима су као и осталим запосленима чланом 9. Конвенције гарантована грађанска и политичка права која су неопходна за нормално остваривање слободе удруживања, која зависе искључиво од обавеза произишлих из њиховог статуса и природа њихових функција.

Препоруком број 159. Међународне организације рада детаљније се разрађује Конвенција број 151. како би се омогућила њена лакша и ефикаснија примена у земљама у којима је она ратификована.²¹⁵ Ставом 1. Препоруке број 159. одређено је да у земљама у којима се примењују процедуре за признавање организација јавних службеника у циљу утврђивања организација којима се рад треба одобрити рад, на преференцијалној или ексклузивној основи, права која су предвиђена деловима III, IV или V Конвенције број 151, одлука којом се одобрава рад организацијама јавних службеника, треба да буде заснована на објективним и унапред утврђеним критеријумима у погледу репрезентативног карактера организација. Поступци морају бити такви да не подстичу ширење организација које покривају исте категорије запослених.²¹⁶

У случају преговарања о условима запошљавања у складу са делом IV Конвенције број 151, ставом 2. Препоруке је одређено да лица или тела надлежна за преговарање у име конкретног јавног органа и поступак давања сагласности на договорене услове и услове запошљавања треба одредити националним законима или другим прописима, односно другим одговарајућим средствима. Када се прате методи осим преговарања како би се омогућило да представници јавних служби учествују у утврђивању услова запошљавања, поступак за такво учешће и за коначно утврђивање ових питања треба одредити националним законима или прописима или другим одговарајућим средствима.

Ставом 3. Препоруке је дефинисано да када се споразум о условима запошљавања закључи између јавног органа и организације јавних службеника у складу са одредбама

²¹⁵ Препоруке се и доносе како би се омогућила лакша примена донетих конвенција или у ситуацијама када не постоји још увек воља међу земљама чланицама за регулисањем одређеног питања посредством конвенције Међународне организације рада.

²¹⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:R159, приступљено 01.12.2018. године у 18:46.

ове Препоруке, треба навести период његовог важења као и поступак за његово отказивање, односно за његов продужетак или ревидирање.

Препоруком, тј. њеним ставом 4, је дефинисано и да је неопходно водити рачуна приликом утврђивања обима и садржине права представника јавних службеника о одредбама Препоруке број 143. о радничким представницима из 1971. године.²¹⁷

Ставом 2. Препоруке број 143. раднички представници су одређени као лица која су призната као представници радника по основу националног права или праксе, без обзира да ли се ради о представницима синдиката, односно представницима које су именовали или бирају синдикати или чланови синдиката или о изабраним представницима, односно представницима, које слободно бирају радници код послодавца у складу са одредбама националног законодавства или колективних уговора и чије функције не укључују активности које су признате као искључиво прерогатив синдиката у земљи.

Као што се види из претходног дела рада који се односи на нормативну делатност Међународне организације рада, иста из разлога које смо већ изнели не препознаје делатност јавних службеника, па у оквиру њих и локалних службеника, као специфичну у тој мери да је положај истих неопходно уредити посебним нормативним актима. Њихов положај је регулисан конвенцијама и препорукама које се односе на све запослене уз изузетак Конвенције 151. и Препоруке 159. Локални службеници нису препознати као група запослених лица која треба да ужива посебну заштиту, односно чији статус је неопходно уредити посебним нормативним актима Међународне организације рада.

2. АКТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА

Европска унија је у времену у коме живимо према нашем мишљењу, најзначајнија регионална организација. Не бисмо претерали уколико бисмо је означили и као најбитнију регионалну организацију у свету. Иако у своме деловању, изнутра и споља, поседује бројне недостатке и нелогичности, ипак је продукт њенога постојања у већој мери позитиван него негативан.

У области уређења положаја запослених, њен значај је такође велик. Једно од основних начела на којима почива и које је уједно њена снага и слабост је и начело слободног кретања радника. Поред слободе кретања робе и капитала, који су према нашем мишљењу есенција Европске уније, слобода кретања радника је услов без кога она не може постојати. Уколико би претходно наведена слобода била искључена или ограничена Европска Унија готово сигурно не би постојала у облику у коме је сада познајемо, тј. дошло би до промене њене организације, садржаја и евентуално држава чланица, а у најгорем случају и до њене дезинтеграције.

Поред универзалног радног права, тј. међународног радног права, које је продукт активности Међународне организације рада у оквиру европског континента можемо говорити о постојању регионалног европског радног права. Оно је последица нормативне активности организација регионалног карактера које своју делатност обављају на територији европског континента.

²¹⁷ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312481,
приступљено 01.12.2018. године у 19:05.

Европско радно право можемо означити као некомунитарно, које је последица нормативне активности Савета Европе и комунитарно, које настаје као продукт делатности Европске Уније. Комунитарно се примењује у државама чланицама Европске уније, а некомунитарно у државама, које су чланице Савета Европе. Регионално међународно радно право у другим деловима међународне заједнице је мање развијено од европског радног права.²¹⁸

Европско комунитарно радно право може се сврстати у ред међународног регионалног радног и социјалног права, с обзиром на то да је настало и развија се у оквиру Европске економске заједнице, потом Европске заједнице, а од 1992. године Европске уније. Појам комунитарног радног права, односно радног права Европске уније не обухвата изворе права донете у оквиру Савета Европе, Европску конвенцију о правима човека из 1950. године, Европску социјалу повељу из 1961. године, Ревидирану Европску социјалну повељу из 1996. године, Европски кодекс о социјалној сигурности из 1964. године, Европску конвенцију о социјалној сигурности из 1977. године, Европску конвенцију о правном статусу радника миграната из 1977. године...²¹⁹

Пошто је у погледу радноправног статуса локалних службеника према нашем мишљењу значајнија нормативна делатност Европске уније, ми се нећемо бавити анализом некомунитарног радног права. Свакако значај некомунитарног права постоји и у погледу положаја локалних службеника, али његове норме, попут аката Међународне организације рада карактерише већи степен универзалности, тј. оне се примењује на све запослене и не поседују специфичности у погледу локалних службеника. Уједно, Европску унију карактерише шира и чешћа нормативна активност, бројни органи, чвршћа повезаност њених чланица као и велики број њених службеника, тако да она поседује већи број аката који се односе непосредно или посредно на локалне службенике.

2.1. Уговор о функционисању Европске Уније

Слобода кретања радника утврђена је чланом 45. Уговора о функционисању Европске уније. Слобода кретања радника је осигурана унутар Европске уније.

Она подразумева укидање сваке дискриминације на темељу држављанства међу радницима из држава чланица у вези са запошљавањем, примањима по основу рада и осталим условима рада и запошљавања. Слобода кретања радника је подложна ограничењима уколико су она оправдана разлозима јавног поретка, јавне сигурности или јавног здравља.

Слобода кретања радника подразумева право на:

- прихваћање стварно учињених понуда за запослење;
- слободно кретање унутар државног подручја држава чланица у ту сврху;
- боравак у држави чланице ради запошљавања по основу одредби које уређују запошљавање држављана те државе утврђених законом и осталим прописима;
- останак на државном подручју државе чланице након престанка запослења у тој држави, под условима садржанима у уредбама које саставља Европска Комисија.

Слобода кретања радника претходно наведеним чланом на првом месту је ограничена у погледу запошљавања у јавним службама.²²⁰

²¹⁸ R. Blanpain, *European Labour Law - Fourteenth Revised Edition*, Kluwer Law International, 2014, p. 20-30.

²¹⁹ Б. Лубарда, *Европско радно право*, CID, Подгорица, 2004, стр. 18-19.

²²⁰ Уговор о функционисању Европске уније, пречишћена верзија, 2016/С 202/01, члан 45.

Чланом 46. је предвиђено да Европски парламент и Веће, одлучујући у складу с редовним законодавним поступком и након саветовања с Привредним и социјалним одбором, доносе директиве или уредбе којима се одређују мере потребне за остваривање слободе кретања радника како је утврђено чланом 45, а посебно:

- осигуравањем блиске сарадње међу националним службама за запошљавање;
- укидањем административних поступака и пракси те рокова прописаних за приступ слободним радним местима, било да произлазе из националног законодавства, било из претходно склопљених споразума међу државама чланицама, а чије би задржавање представљало препреку либерализацији кретања радника;
- укидањем свих прописаних рокова и других ограничења предвиђених националним законодавством или претходно склопљеним споразумима међу државама чланицама, којима се радницима из других држава чланица намећу услови у вези са слободним избором запослења, а који су различити од услова који се постављају радницима дотичне државе;
- успоставом одговарајућих механизма за повезивање понуда и молба за запошљавање те за лакше постизање равнотеже између понуде и потражње на тржишту рада, на начин којим би се избегло озбиљно угрожавање животног стандарда и ступња запослености у различитим регијама и индустријским гранама.²²¹

Као што је претходно наведено ограничење слободе кретања радника подложно је из разлога јавног поретка, јавне сигурности и јавног здравља.

Право радника да уђе на територију друге државе чланице, да тамо борави или да се креће, државе чланице могу ограничити ако би његово присуство представљало истинску и довољно озбиљну опасност којом се погађа један од виталних интереса друштва односно ако се његовим личним понашањем стварно и озбиљно прети домаћем поретку, при чему се у обзир не узима његово раније понашање. Шта се сматра јавним поретком и да ли се он одређује у односу на националне критеријуме држава чланица или на основу комунитарног концепта није решено на недвосмислен начин.²²²

Разлози јавне сигурности дају право држави чланици да ограничи слободу кретања у циљу осигурања безбедности конкретне државе и друштва или ради спречавања ремећења и претње миру без обзира да ли опасност потиче из или изван територије државе чланице. Ограничење се не примењује само на мигранте приликом преласка границе већ и на домаће држављане у погледу кретања у оквиру домаће територије.²²³

Директивом Европског парламента и Европског савета 2004/38/EZ од 29. априла 2004. године детаљније су прецизиране ситуације у којима се слобода кретања радника може ограничити у случају јавног поретка, сигурности и здравља.²²⁴ Чланом 29. претходно наведене Директиве наведено је да болести које оправдавају изрицање мере ограничавања слободе кретања искључиво су потенцијално епидемиолошке болести, како су утврђене у меродавним документима Светске здравствене организације, те друге заразне болести или заразне болести чији узрочници су паразити, ако против тих болести држава чланица домаћин доноси мере за заштиту својих држављана. Болести које су се појавиле три месеца након уласка у државу чланицу не представљају основу за

²²¹ Уговор о функционисању Европске уније, пречишћена верзија, 2016/С 202/01, члан 46.

²²² Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Правни факултет, Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 2008, стр. 250.

²²³ Р. Вукадиновић Ј. Вукадиновић Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац, 2016, стр. 252.

²²⁴ Службени лист Европске уније, L 158/77.

протеривање с државног подручја. Ако за то постоје озбиљни разлози, држава чланица може унутар три месеца од датума уласка од особе која има право боравишта захтевати да се подвргне бесплатном лекарском прегледу како би се потврдило да не болује од неке болести које су основ за ограничење права на слободу кретања радника. Такви лекарски прегледи не смеју бити рутински.

Имајући у виду тему овога рада за нас је најбитније ограничење слободе кретања радника, која је на основу члана 45. Уговора о функционисању манифестована у забрани запошљавања у јавним службама. Дакле, имајући у виду претходно наведени члан грађанин једне државе чланице Европске уније не може се безусловно запослити у јавној служби, која се налази у другој држави чланици.

Појам „јавна служба“, је широк и обухвата све организације које се на одређени начин баве задовољењем општих интереса и бригом о остваривању права и интереса грађана. У зависности од позитивноправног оквира сваке државе чланице обим појма „јавне службе“ може бити различит у свакој држави чланици понаособ. Уједно, с обзиром да у јавним службама раде јавни службеници и круг лица која се у конкретној држави чланици могу сматрати јавним службеницима директно је завистан од схватања појма јавних служби. Под јавним службама у многим државама чланицама сматрају се здравствене, образовне, културне, социјалне, спортске и друге установе, државни и органи децентрализованих територијалних јединица (јединица локалне самоуправе покрајинске и територијалне аутономије), као и јавне агенције. Уколико посматрамо статус јавних службеника са органског становишта, јавни службеници су лица која су радно ангажована у претходно наведеним органима.

Ограничавање слободе кретања радника у погледу запошљавања на пословима у јавној управи у суштини значи да су ови послови резервисани само за домаће држављане. Мада се не даје комунитаран појам јавне управе да се запазити еволуција у ставовима комунитарних органа у односу на круг послова на које се односи дерогација начела слободе кретања. У првом периоду (до краја осамдесетих година двадесетог века) Европски парламент и Суд правде европских заједница су веома широко тумачили појам јавне управе, тако да се ограничење слободе кретања радника односила на све послове у јавној управи, независно од тога независно од тога да ли се ради о пословима јавних функционера или пословима јавних службеника, које обављају на основу уговора о раду јавног или приватног права.²²⁵

Један од основних разлога за интервенцију суда у овој области је различито схватање појма „јавне управе“, односно „јавне службе“. У неким земљама, нпр. у Уједињеном Краљевству и Ирској, овај појам се рестриктивније тумачи, тако да се своди на државне службенике и поједина радна места у локалној самоуправи, док се у другим земљама чланицама овај појам користи за практично сва лица које запошљава држава, дакле појам је поприлично неодређен и различито се тумачи у зависности од позитивноправног поретка конкретне државе.²²⁶

За дефинисање појма јавних служби значајна је одлука Суда правде Европске уније у предмету *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. - Free movement of workers. - Case 149/79*. Предмет тужбе односио се на тврдњу Европске комисије да је Белгија повредила одредбу о слободи кретања радника тиме што је као услов за заснивање радног односа у јавним службама наводила белгијско држављанство. Суд је заузео став по коме се не може ограничити запошљавање у јавним службама на

²²⁵ Б. Лубарда, *op. cit.*, 2004, стр. 199.

²²⁶ Г. Обрадовић, М. Јевтић, *Значајни аспекти радног права Европске уније*, Фондација Fridrih Ebert седиште у Београду, Београд, 2008, стр. 26.

свим радним местима, јер посматрано са органског становишта јавни службеници су и техничка лица (чистачице, домари...) која у органима и организацијама које се дају означити као јавне службе обављају послове које нису директно повезане са вршењем власти на државном или локалном нивоу. Не могу сва радна места у јавним службама бити резервисана искључиво за домаће држављане већ она која су у већој или мањој мери повезана са вршењем власти и ауторитативним иступањем.²²⁷

Суд је одбацио институционални приступ који су заузеле Белгија, као и владе Немачке, Француске и Уједињеног краљевства, које су се укључиле у спор на страни Белгије, истичући да се изузеци не могу примењивати на сва лица, већ само на она која имају одређену улогу у извршавању додељених или поверених државних овлашћења или имају управљачка или извршна овлашћења. Применом функционалног приступа мора се испитати свако појединачно радно место где се држављанство сматра спорним питањем и на основу резултата процене одредити радна места која су резервисана само за домаће држављане, а искључена за странце.²²⁸

Ограничење слободе кретања радника у Европској унији као што смо видели у горе наведеним деловима овога рада, представљају изузетак од правила, које представља једно од њених основа. Због тога је сваки од њих неопходно примењивати изузетно и тумачити уско, а што је између осталог и пракса органа ове регионалне организације.

Слобода кретања радника у погледу запошљавања у јавним службама је из наше перспективе најбитније. Оно што се да запазити на основу праксе Суда правде Европске уније је да се применом функционалног принципа долази до тога да је оно примењиво у случају заснивања радног односа у органима и организацијама јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије.

Дакле, имајући у виду претходно наведени закључак локални службеници у државама чланицама Европске уније могу бити само припадници домицилног становништва. Разлог је тај што локални службеници врше јавноправна овлашћења и снабдевени су могућношћу ауторитативног иступања. Они представљају непосредну везу грађана са својим послодавцем, тј. јединицом локалне самоуправе, односно територијалне аутономије, а активности које предузимају представљају вршење послова из њихове надлежности.

У оквиру широког круга јавних службеника они свакако представљају лица која имају директну повезаност са државом чији су држављани. Предузимају послове из изворне надлежности својих послодаваца, као и оне који представљају поверене послове од стране централне државне власти.

Због свега претходно реченог, мишљења смо да ограничење слободе кретања радника у Европској унији важи у случају локалних службеника, као и да је оправдано, јер би се у супротном поставило питање суверенитета сваке државе чланице. Уколико слобода кретања радника не буде ограничена у погледу запошљавања локалних службеника, уз испуњење додатних друштвених, политичких и економских услова, Европска унија би од регионалне организације постала врста федерације или конфедерације.

²²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0149%2801%29>, приступљено 09.12.2018. године у 09:46.

²²⁸ Г. Обрадовић, М. Јевтић, *op. cit.*, Београд, 2008, стр. 26

3. ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

У претходним деловима рада на више места смо истакли да положај локалних службеника није уређен на унифицирани начин. Исти је продукт нормативне делатности у конкретној држави али и друштвених и политичких околности.

Када говоримо о положају локалних службеника у европским земљама на у виду имамо и државе чланице Европске уније али и оне које то нису. Како бисмо на свеобухватан начин сагледали специфичности које се односе на радноправни положај локалних службеника, неопходно је да узмемо у обзир и једне и друге. Уосталом, у време писања овога рада бројне државе које су суседи Републике Србије, па и она сама нису чланице Европске уније.

Уједно приметно је да међу земљама суседима Републике Србије, које заједно са њом чине земље настале након распада бивше Савезне Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) постоји знатно већи степен сличности у погледу начина уређења положаја локалних службеника. Велике сложене државе, попут Савезне републике Немачке, Републике Француске или Велике Британије поседују различит друштвени, економски, политички и историјски развој у односу на државе настале распадом бивше СФРЈ те је стога и логично да постоје велике разлике у погледу уређења радноправног положаја локалних службеника у њима.

У наредном делу рада осврнућемо се на основне карактеристике положаја локалних службеника у Савезној Републици Немачкој, Републици Француској и у Великој Британији, као и у појединим државама насталим распадом бивше СФРЈ.

3.1. Положај локалних службеника у Савезној Републици Немачкој

Савезна република Немачка (у даљем тексту користићемо појам Немачка), заједно са Републиком Француском чини основе европскоконтиненталног правног система. Исти је у великој мери извршио утицај на правни поредак Србије те су стога претходно наведене државе од значаја за проучавање при анализи одређених правних института, па између осталих и при обради специфичности повезаних са радноправним положајем локалних службеника.

У Немачкој постоји богата традиција у погледу кодификације службеничког права. У Пруској је већ Опште земаљско право из 1794. године имало део који је посвећен правима и дужностима државних службеника. Потом 1873. донесен је посебан Закон о статусу државних службеника, који се сматра једним од првих кодификација службеничког законодавства уопште. Након другог светског рата кодификација службеничког законодавства извршена је 1953. године савезним службеничким законом.²²⁹

Немачка јавна управа традиционално почива на моделу јаке правне државе, сложене законодавне регулације управног деловања и веберијанској хијерархији уско дефинисаних одговорности и система надзора. Овај класични модел уређења и функционисања државе и јавних службеника током осамдесетих и деведесетих година доживео је одређене промене као последицу модернизације, дерегулације и дебиروقратизације. Службенички систем се почео окретати од континенталне, централистичке јавноправне традиције према мање централизованим и регулисаним управним концептима као у англосаксонским земљама. Водећа идеја се састојала у

²²⁹ I. Borković, *op. cit.*, 1999, стр. 9.

настојању елиминисања традиционалног примата легализма и увођењу економске ефикасности као путоказа.²³⁰

Немачка је по државном уређењу сложена држава. Она је федерација састављена од више федералних јединица. Федералне јединице називају се државама (*Länder*). Међутим, поред федералних јединица она поседује и децентрализоване територијалне јединице које су мањег степена аутономије од држава које су саставни део федерације.

Као јединице локалне самоуправе у Немачкој бисмо могли означити општине, округе и градове који нису део округа, који су сами по себи јединица локалне самоуправе.²³¹ Све претходно наведене јединице локалне самоуправе поседују своје изворне и поверене надлежности и врше их истовремено. С обзиром на број јединица локалне самоуправе и њихове надлежности Немачку бисмо могли означити као високо децентрализовану државу.²³²

Општине представљају аутономне јединице основане пре свега ради вршења својих изворних послова. У различитим државама називају се другачије. Њихова организација и надлежност је уређена њиховим статутом, статутом округа (дистрикта) и законима и уставом државе чланице федерације. Општине су најмањи али најбитнији део локалне самоуправе. Њихова организација се разликује од државе до државе али им је заједничко то да свака општина има изабран колегијални орган који руководи општином. Тај колегијални орган се назива општинско веће, градско веће, веће итд. Органи општина врше не само своје изворне послове већ и бројне друге који представљају поверене послове од стране државе или федерације. У свим општинама градоначелник је шеф извршне власти у њој, иако његове надлежности зависе од државе до државе.²³³

Систем јавних службеника у Немачкој је подељен на два дела. Већи део чине запослени коју су у радном односу у органима и организацијама на федералном, државном и општинском нивоу (укупно око 2,6 милиона). Ради се о лицима која потпадају под режим приватног права и сматрају се радницима. Њихов положај је углавном уређен нормама грађанског права и не разликује се много у односу на статус који имају запослени у приватном сектору иако раде у јавном сектору и сматрају се јавним службеницима. У нешто мањем делу федералних, државних и органа и организација јединица локалне самоуправе заснивају се радни односи на јавном праву (1,8 милиона). Лица која се налазе у режиму јавног права сматрају се државним службеницима. Њихов радноправни статус се разликује у односу на раднике и запослене у приватном сектору.²³⁴

Основни закон Немачке из 1949. године наводи принцип јединствености статуса државних службеника било да раде за савезну државу, државе у саставу или локалну власт. Федерација је надлежна за дефинисање статуса сопствених државних службеника, али и за доношење оквирних прописа везаних за статус свих немачких државних службеника. Ови прописи обезбеђују одређени ниво хомогености између различитих статуса државних службеника. За државне службенике важи каријерни систем и они углавном заузимају радна места у традиционалној администрацији (управљање, полиција, образовање). За раднике важи систем заснован на радним местима и уговори

²³⁰ G. Marčetić, *op.cit.*, 2007, str. 270-271.

²³¹ *Subnational Governments around the World*, United Cities and Local Governments, OECD, Brcelona, 2016, p. 16.

²³² H. Wollman, S. Kuhlmann, *Country Profile Germany*, United Cities and Local Governments, Barcelona, 2008, p. 4.

²³³ M. Singh, *German Administrative Law in Comon Law Perspective*, Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hong Kong; London; Mailand; Paris; Tokio, Springer, 2001, p. 37.

²³⁴ H. Amadeus, *The Civil Service in Germany*, Ius Publicum, Annual report, 2011, p. 2.

регулисани приватним радним правом, али им њихов статус пружа *de facto* исту сигурност, као државним службеницима у погледу трајања радног односа и права и обавеза. Мали део државних службеника ради на савезном нивоу, док већина ради у државама које чине федерацију.²³⁵

Основним законом Немачке (*Grundgesetz*) примарно је уређен положај свих државних службеника. Чланом 36. Основног закона Немачке предвиђено је да у највишим савезним органима морају бити равноправно заступљени државни службеници из свих држава чланица федерације.²³⁶ Чланом 60. између осталог је нормирано да председник Немачке именује и разрешава савезне државне службенике.

Основним законом Немачке надлежности за уређење одређених друштвених области су искључиво право федерације, док друге представљају надлежност држава уколико федерација не изврши њихово уређење својим актима. У другом случају ради се о конкурентним, тј. паралелним надлежностима. Чланом 74. Основног закона Немачке предвиђена је конкурентна надлежност држава у погледу права и дужности државних службеника у државама, општинама и другим корпорацијама које су део јавног права, као и судијама које своју дужност обављају у државама. Конкурентна надлежност изостаје поводом прописа о каријери, накнадама за рад и пензионисању претходно наведених субјеката, због тога се да закључити да у тим питањима постоји искључива надлежност федерације.

Положај федералних службеника уређен је посебним законом. Ради се о Закону о федералним државним службеницима, тј. *Bundesbeamtengesetz (BBG)*.²³⁷ Наведеним законом прокламована је сталност службе државних службеника, а радни однос на одређено време претходно означене категорије лица је изузетак. Државни службеници се дефинишу као лица чија је служба продукт јавноправног односа између државе као послодавца и њих. Они имају стандардне дужности према својој послодавцу које се састоје у обавези лојалности, одговорном понашању према грађанима, поштовању налога претпостављених, спречавању сукоба интереса... Насупрот њима налазе се права чије се остваривање гарантује буџетским средствима с обзиром да се њихов рад финансира из буџета, па самим тим и остваривање њихових права.

Положај службеника држава и јединица локалне самоуправе уређен је и законима и уставом држава. Он се разликује од државе до државе али поседује и бројне сличности. Примера ради у наредном делу рада навешћемо поједине законе и уставе држава, које су федералне јединице Немачке.

Тако на пример Законом о локалној самоуправи слободне државе Баварске (*Bayerische Gemeindeordnung*)²³⁸ из 1993. године. Службеницима општина забрањено је волонтерско обављање функције градоначелника или члана општинског већа, већ исту могу обављати уколико им је одобрено неплаћено одсуство или мировање радног односа. Ово представља својеврсну забрану сукоба интереса кроз забрану обављања истовремено две функције, локалног службеника и локалног функционера. Општине кроз општинска већа одлучују о награђивању својих службеника, њиховој

²³⁵ *Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ, 27 профила земаља*, Материјал припремљен током француског председавања Европском унијом 2008. године, Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну службу незванични превод, стр. 40 – 41.

²³⁶ Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949, Deutscher Bundestag, Translated by: Professor Christian Tomuschat, Professor David P. Currie, Professor Donald P. Kommers and Raymond Kerr, in cooperation with the Language Service of the German Bundestag, Berlin 2018.

²³⁷ http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html, приступљено 05.01.2019. године у 17:08 часова.

²³⁸ <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=747>, приступљено 05.01.2019. године у 17:55 часова.

дисциплинској одговорности и осталим правима и обавезама. У зависности од аката конкретне општине градоначелник може бити почасни или привремени службеник. Чланови општинског већа сматрају се привременим службеницима општина. Њихова служба траје док траје период на који су изабрани а највише шест година. У општинама послове из њихове надлежности обављају професионална запослена лица са статусом службеника. Законом је прописана обавезна стручна спрема за службенике и она зависи од величине општине и од тога да ли припадају дистриктима или градовима. Руководилац службеника у општинама је градоначелник. Плате службеника у општинама обезбеђују се у њиховим буџетима. У буџету општине се обезбеђују средства за напредовање службеника у виши платни разред или више радно место, као и за остваривање њихових осталих права предвиђена одговарајућим правним актима.

Као што смо претходно навели за положај службеника општина битни су и устави држава. Тако у Уставу слободне државе Баварске²³⁹ (*Bayerische Verfassung*) њима је посвећен значајан део. Под државним службеницима, у смислу Устава, сматрају се службеници државе Баварске и службеници јединица локалне самоуправе. Службеници општина и удружења општина бирају се од стране народа или их именују надлежни органи у складу са законом. Сви држављани који имају право гласа имају право на јавне функције у зависности од њихових личних способности, квалификација и достигнућа, које ће бити одређене путем компетитивних испита, у мери у којој је то могуће. Напредовање државних службеника зависиће од њихових способности, квалификација, резултата рада и резултата постигнутих на испитима чији је циљ провера њихових компетенција. Основно начело рада службеника састоји се у поштовању начела законитости. Своја потраживања према послодавцима могу остварити пред редовним судовима. Гарантовано им је право на жалбу као и могућност да се изјасне поводом навода везаних за повреду њихове радне дисциплине и у поступцима који се поводом тога воде. Казне изречене против њих, а које су последица повреде радне дисциплине или обавезе могу бити уписани у њихов лични досије у који они могу имати увид у сваком тренутку. Не смеју испољавати своја политичка убеђења, тј. морају поступати политички неутрално и морају се понашати једнако према свим грађанима, без обзира на њихова лична својства. У случају nanoшења штете трећим лицима штету ће надокнадити њихов послодавац, при чему задржава право регресног захтева према њему. Надзор над школама вршиће професионални службеници државе Баварске и њених општина у зависности од конкретних питања везаних за функционисање школа и образовног система. Оно што је интересантно је да је Уставом положај наставника у школама изједначен са положајем државних службеника. Такође, сви државни службеници и остали запослени у јавном сектору, односно сви јавни службеници Баварске пре ступања у службу морају се заклету на поштовање Устава.

За разлику од Баварске у Уставу Северне Рајне – Вестфалије²⁴⁰ нема превише одредби које би се односиле на положај службеника у њој. У Уставу је наведено да се службеници старају о остваривању надлежности органа у коме своје послове обављају, тј. државе или општина односно заједница општина. У своме раду морају наступати политички неутрално. Према свим грађанима се морају понашати једнако. Пре ступања у службу полажу заклетву чији је текст наведен у Уставу.

²³⁹ https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16.pdf, приступљено 05.01.2019. године у 18:55 часова.

²⁴⁰ https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/IL1/OeA/International/en/North_Rhine_Westphalia_Constitution_revised.jsp, приступљено 06.01.2019. године у 17:40 часова.

Ни у Уставу Берлина²⁴¹, нема много норми које се односе на положај службеника. Службеници се дефинишу као професионална запослена лица која обављају послове из надлежности ове државе. Поред тога што је главни град Федерације он представља и државу која је њен саставни део. Има 12 округа који имају надлежности и положај који је идентичан општинама. Службеници обављају послове из надлежности града, државе и округа. Сенат Берлина (представља извршни орган) на округе може пренети одређене надлежности које има поводом службеника, а најбитније су избор службеника, њихово унапређење, премештај из једног у други орган и доношење одлуке о престанку службеничког односа. Такође, за стручно усавршавање службеника задужен је Сенат. Руководилац службеника који врше послове у округу је градоначелник округа, а оних који врше послове из надлежности града, градоначелник Берлина. Средства за рад службеника округа обезбеђују се у буџету округа, а за службенике који своје послове обављају на нивоу града у буџету града.

Примера ради навели смо опште акте од значаја за уређење положаја државних службеника у Немачкој. Да се закључити да у оквиру Немачке не постоји терминолошка разлика у погледу одређења државних службеника без обзира што у њиховом фактичком положају постоји разлика, имајући у виду да у њеном правном систему егзистирају они, који обављају послове из надлежности федерације, држава и јединица локалне самоуправе. Такође, ограничење у погледу обима овога рада али и њихов број не дозвољава нам да наведемо остале опште акте, а међу њима и колективне уговоре, који се од значаја за уређење положаја службеника у Немачкој, а у оквиру њих и локалних службеника.

У оквиру јединица локалне самоуправе постоји више од милион и шест стотина хиљада запослених лица. То је заједнички број који обухвата и службенике и раднике. Њима треба придодати и број од око три стотине хиљада лица која обављају послове у приватноправним организацијама са јавноправним овлашћењима. Тачан број службеника међу претходно наведеним лицима тешко је утврдити имајући у виду да у јавне службенике спада велики број лица па и запослени у болницама и организацијама обавезног социјалног осигурања. Службеници јединица локалне самоуправе, обављају заиста велики број послова из њихове надлежности који су углавном везани за свакодневни живот њихових грађана (комунални послови, имовина, одржавање јавних површина, обезбеђење јавног превоза, брига о социјалним правима, образовање, спорт и рекреација...)²⁴².

Након уједињења западне и источне Немачке у Федералну републику Немачку у просторима који су некада били део источне Немачке, након уједињења било је приметно у неким случајевима и рапидно повећање службеника јединица локалне самоуправе. У неким општинама и градовима, посебно већим, то повећање је износило и до пет хиљада службеника. Упоредо са повећањем службеника долазило је по правилу и до подједнаког повећања броја радника, тј. лица која раде у јединицама локалне самоуправе, а која немају статус службеника. Разлог за повећање броја локалних службеника огледа се у другачијем уређењу источне и западне Немачке. У источној Немачкој бројне надлежности везане за социјалну политику, културу, здравство... биле су у делокругу централних органа и власти. Након уједињења долази до реформи у источној Немачкој и оне прелазе у надлежност јединица локалне самоуправе. Међутим, након уједињења њихов број престаје да се повећава, тј. почиње постепено да се смањује с обзиром да су

²⁴¹ <https://www.berlin.de/rbmskz/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/>, приступљено 06.01.2019. године у 17:40 часова

²⁴² *The public service in Germany*, Federal Ministry of the Interior, for construction and homeland, Berlin, 2018, p. 16-18.

се појавили проблеми око финансирања повећаног броја службеника. Због тога се у периоду од 1991. године до 2001. године број службеника у јединицама локалне самоуправе у бившој источној Немачкој преполовио (1991. године на 1000 становника долазило је 41,6 службеника, а 2001. године 20,6 службеника). Након 2001. године, број локалних службеника у бившој источној Немачкој се стабилизовао, тј. није се битније ни повећавао, а ни смањивао.²⁴³

Такође, у Немачкој у претходним годинама су приметни одређени трендови у погледу радника и државних службеника. У јавним службама, али и уопште у свим јавноправним телима, приметно је смањење броја радника. Њихов број се смањује сваке године, а у периоду од 2001. године до 2011. године у јавним службама број радника смањено се за петнаест процента. Држава настоји да задржи пензиони систем и систем социјалног осигурања идентичним за службенике и раднике иако је приметно да је то све теже финансијски одрживо и приметна су одређена смањења права у погледу давања по основу пензијског и инвалидског осигурања. Уједно, приметно је да се положај државних службеника све више разликује од једне до друге државе. Ово пре свега важи за службенике који своје послове обављају у државама и јединицама локалне самоуправе у различитим државама. Разлика у погледу радноправног статуса између службеника у Берлину и Баварској је сада много већа него што је то била у периоду пре десет година.²⁴⁴

Новији тренд приметан у Немачкој је повећање броја свих запослених у јавном сектору, који раде на одређено време или по неком правном основу који не подразумева заснивање радног односа. Правило је да се радни однос у јавном сектору Немачке заснива на неодређено време. Међутим, претходних година приметно је да је некадашње правило све чешће изузетак. Разлог се огледа у доктринама новог јавног менаџмента које су делимично имплементирани и у правни и службенички систем Немачке. Под њиховим утицајем појављују се нестандартни облици запошљавања у Немачком јавном сектору, па самим тим повећава се и број државних службеника који се не налазе у радном односу на неодређено време.

Број државних службеника у Немачкој који се не налазе у радном односу на неодређено време се повећава током претходних година, а оно што се још да закључити из статистичких података је и то да се смањује период радног ангажовања службеника, који се налазе у радном односу на одређено време. 2009. године период радног ангажовања службеника посредством уговора о раду на одређено време износио је шест месеци, 2010. године два месеца, а 2012. године мање од месец и по дана. Такође, број новозапослених државних службеника на одређено време се са годинама повећава. 2009. године износио је 51,99 процента а 2012. године 77,41 процента.²⁴⁵

Број службеника који се налазе у радном односу који није заснован на неодређено време је већи у органима јединица локалне самоуправе, него у органима и организацијама федерације и држава. Такође, међу службеницима који се налазе у нестандартним формама радног односа већи је проценат жена него мушкараца. Уједно, приметно је и повећање *outsourcing-a* тј. уговарања услуга са субјектима из приватног сектора ради смањења трошкова повезаних са радом органа и организација јавне управе у Немачкој.²⁴⁶

²⁴³ Н. Wollman, S. Kuhlmann, *op.cit.*, 2008, p. 6-7.

²⁴⁴ Н. Amadeus, *op.cit.*, 2011, p. 6-7.

²⁴⁵ <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/LabourMarket/Employment/Employment.html#Tables>, приступљено 08.12.2019. године у 17:35 часова

²⁴⁶ М. Sargeant, Н. Sutschet, *Non-standard working in the public service in Germany and the United Kingdom*, Working Paper No. 304, International Labour Office, Geneva, 2015, p. 10-12.

Иако је социјални дијалог и закључивање колективних уговора знатно заступљеније у јавном сектору свих држава Европске уније, па између осталих и у Немачкој²⁴⁷ приметно је да је положај службеника који се не налазе у радном односу на одређено време угрожен. Они су у економски лошијем положају у односу на своје колеге који се налазе у радном односу на неодређено време, у мањем проценту су чланови синдиката, под већим су стресом, лошији су им услови рада, при чему од нестандартних форми рада државних службеника штету имају и послодавци, јер се ова врста службеника теже везује за свој посао, као и њихове колеге које се налазе у сталном радном односу, пошто често морају да обучавају нове службенике.²⁴⁸

Службеници у Немачкој или тачније речено државни службеници су као што смо из претходних редова видели скупина лица која обавља послове у различитим органима и организацијама. Они обављају активности у органима федерације, држава у њеном саставу и у јединицама локалне самоуправе.

Сходно претходно наведеном евидентно је да се под државним службеницима сматрају и лица која нису радно ангажована искључиво у органима државне управе, пошто је јасно да то нису органи јединица локалне самоуправе. У Немачкој постоји јединствен појам државних службеника иако међу њима нормативноправно постоји разлика.

Поставља се питање ко се може сматрати локалним службеницима међу кругом државних службеника у Немачкој. Свакако то нису службеници федерације али да ли се локалним службеницима могу сматрати лица која су ангажована у државама које се налазе у саставу федерације?

Мишљења смо да се службеници државе не могу сматрати локалним службеницима. Они своје послове не обављају на локалном нивоу, већ на једном ширем државном. Државе обухватају велики број јединица локалне самоуправе и сходно томе њихове активности нису директно повезане са свакодневним животом грађана у локалним заједницама. Државе представљају саставне делове федерације, а јединице локалне самоуправе не. Уједно, ниво ауторитативности који они поседују у своме раду знатно је већи од онога који имају службеници који се налазе у радном односу у јединицама локалне самоуправе.

Дакле, на основу претходно изнетог, према нашем мишљењу локалним службеницима у Немачкој можемо сматрати службенике јединица локалне самоуправе, тј. службенике који су запослени у органима и организацијама општина, градова, дистрикта и другим јединицама локалне самоуправе.

У Немачкој не постоји позитивноправни појам локалних службеника. Постоји бројни правни акти различите правне снаге, којима се уређује њихов положај. Међутим, мишљења смо да упркос бројним разликама ипак постоји велики део заједничког именитеља који нам даје за право да као локалне службенике означимо службенике јединица локалне самоуправе, тј. државне службенике у Немачкој који своје послове обављају у органима и организацијама јединица локалне самоуправе.

3.2. Положај локалних службеника у Републици Француској

Република Француска (у наставку текста користићемо појам Француска) је по свом државном уређењу унитарна држава, за разлику од Немачке. Иако припада земљама

²⁴⁷ L. Bordogna, *Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union, Working Paper No. 318*, International Labour Office, Geneva, 2018, p. 3-5.

²⁴⁸ M. Sargeant, H. Sutschet, *op. cit.*, 2015, p. 16-17.

европскоконтиненталног правног система поседује бројне особености, које су у великој мери продукт њеног карактеристичног и специфичног историјског развика, у односу на остале земље Европе. Њен друштвени и политички развој карактерисао је велики број револуционарних преврата, који су били модел за понашање и произвођење одређених промена у осталим државама Европе и света. Француска је међу првима постала република, иако је након тога неколико пута враћала монархистичко државно уређење. Данашња Француска држава назива се петом републиком, а што само говори о бројним турбулентним и променљивим временима која су тренутно иза ње.

Француска је била модел држава при увођењу републиканског државног уређења осталим нацијама Европе и света. Уједно, њен правни развика и уређење били су узор многим државама па и Србији при уређењу њиховог целокупног правног система или појединих његових делова.

Република Француска је парламентарна демократија. Власт на централном нивоу састоји се од различитих министарстава у Паризу која имају регионалне и департманске директорате. Региони и департмани (*départements*) имају надлежност над питањима која се тичу стручног усавршавања, саобраћаја, јавних радова, као и других послова који се не налазе у надлежности централне власти.²⁴⁹

Француски уставни и административни систем до раних 1980-их година карактерише веома слаба локална самоуправа и доминантна извршно-централистичка администрација државе, са префектом као централном фигуром. Државна управа била је строго хијерархијски структурисана почев од министарстава у Паризу, преко префекта које је именовала централна влада као шефове администрације управе, па до општина. Поред својих задатака из свога делокруга, државна управа је обављала преовлађујући број послова из надлежности општина.²⁵⁰

Француски модел организације обављања јавних послова традиционално почива на додељивању послова густој мрежи територијалних државних органа, који формирају деконцентрисану државну управу, а у мањој мери органима локалне самоуправе. Велики степен децентрације, а мали степен децентрализације карактерисали су Француску до реформи које су почеле 1980 – их година. Децентрализацијским мерама битно је измењена улога државних актера на територији те састав државно-локалних односа у Француској. Током 1990-их спроводиле су се реформе усмерене ка јачању партиципације грађана и подстицању међукомуналне сарадње, којима се у Француској још од XIX века надокнађују слаби капацитети комуна. Изменама француског Устава из 2003. и новим локалним законодавством отпочео је други талас децентрализацијских реформи у Француској. На уставном нивоу, Француска је одређена као унитарна децентрализована држава, а регије су препознате као јединице локалне самоуправе. Уставна гаранција права на локалну самоуправу и адекватну количину финансијских средстава за слободно деловање локалних јединица, усвајање начела супсидијарности и доношење Закона о слободама и одговорностима локалних јединица 2004. године означили су трансфер новог круга послова и финансијских средстава с државе на територијалне јединице.²⁵¹

Састав француске локалне самоуправе организован је у три степена. Први степен јединица локалне самоуправе су комуне, обликоване су по критеријуму „једно насеље – једна комуна“ те имају једнак статус независно од тога да ли су руралног или урбаног

²⁴⁹ Г. Бренан, *op. cit.*, стр. 120.

²⁵⁰ S. Kuhlmann, J. Bogumil, *Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British–German–French Comparison*, In: Raadschelders J.C.N., Toonen T.A.J., Van der Meer F.M. (eds) *The Civil Service in the 21st Century*. Palgrave Macmillan, London, 2007, p.138.

²⁵¹ I. Lopžić, *Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj*, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, број 16(3), 2016, стр. 620-625.

карактера. Посебан статус једино имају највећи француски градови Париз, Лион и Марсеј. Комуна је у Француској преко 36 000. Са просечним бројем становника од 1600 спадају у мале јединице локалне самоуправе, а чак више од 80% комуна има мање од 1 000 становника. Другостепене јединице локалне самоуправе су департмани. Департмана је у Француској данас 100, од којих је 96 на подручју метрополитанске Француске, а 4 су прекоморска. Прекоморски департмани имају двојни статус јер су уједно и регије. Департмани у просеку обухватају око 380 комуна, а тако велик распон контакта савладан је креирањем ужих управних јединица арондисмана и кантона који су уједно и француске изборне јединице. Трећи степен француске локалне самоуправе чине 22 регије. Основане су 1956. као управне јединице да би се бринуле о равномерном економском развоју комуна и департмана. Сходно уставном начелу „слободног управљања“, комуне, департмани и регије нису у хијерархијском односу.²⁵²

Иако је унитарна држава Француску карактерише висок степен децентрализације, а што није у директној корелацији са таквом врстом уређења. Високим степеном децентрализације обезбеђује се већи степен учешћа грађана у доношењу одлука везаних за њихов свакодневни живот. Међутим, вишестепена децентрализација са собом носи и мноштво практичних проблема, пре свега везаних за велике трошкове везане за рад огромног броја децентрализованих територијалних јединица. Неопходно је обезбедити материјална средства потребна за њихов рад, платити њихове службенике, изабрати органе, донети акте којима се утврђује њихова надлежност и организација, а због свега тога може доћи до сукоба надлежности због њихове бројности.

Ако се локалне власти посматрају као основа демократије Француска би требала бити високо на листи „демократских“ земаља у свету имајући у виду број њених јединица локалне самоуправе. Према подацима националне службе за статистику у француским урбаним подручјима живи 95% процента становништва. Међутим, формирање комуна не одговара тој чињеници имајући у виду да се оне формирају тамо где за то не постоји логично објашњење. Због тога постоји комуна са само једним становником, односно комуне, које уопште немају становника, укупно шест мртвих комуна уништених у Првом светском рату, које и даље званично постоје а њихове градоначелнике именује, централни представник владе (префет). Просечна француска комуна обухвата 1.750 становника, док је просек у Европској унији 5.130 становника. Досадашњи покушаји спајања општина нису успели да превазиђу јак осећај идентитета који су грађани развили у мањим јединицама локалне самоуправе.²⁵³

Представничко тело комуне је комунално веће чије чланове бирају непосредно грађани. Носилац извршне власти у комуни је комунални начелник којег бирају чланови комуналног већа већином гласова свих чланова. Положај комуналног начелника је двојак: осим што је локални извршни функционер те у том својству представља и заступа комуни, припрема и извршава акте које доноси комунално веће, он је уједно и представник државне централне власти у комуни те обавља различите послове државне управе: објављује законе и друге прописе, организује локалне изборе, брине се о јавном реду и јавној сигурности и сл.²⁵⁴

Чланове департманског већа које представља представничко тело департмана бирају његови становници. Ипак, све до спровођења децентрализацијских реформи 1982. године када ту његову функцију преузима председник департманског већа, носилац

²⁵² I. Lopižić, *Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava*, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 15(1), 2015, str. 113-115.

²⁵³ M. Breuillard, *Local Democracy in France: Improvements and Shilly-Shallying*, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 15(2), 2015, str. 359-360.

²⁵⁴ J. Loughlin, *Subnational Government: the French Experience*, Palgrave Macmillan, . New York, 2007, p. 85.

извршне власти у департману био је префект, функционер именован од стране централне власти. Од 1982. године префектова улога сведена је на координисање деконцентрисаних послова органа државне управе на територији департмана, а департманска самоуправа коначно је ослобођена туторства централне власти и стављена под контролу изабраних представника грађана.²⁵⁵

Представничко тело регија као јединица локалне самоуправе су већа регија које такође бирају њихови грађани на изборима. У надлежност комуна спадају урбанистичко планирање, издавање грађевинских дозвола, изградња и одржавање основних школа, одлагање отпада, као и одређене друштвене службе. Департмани су задужени за већину друштвених служби, део средњошколског образовања, изградњу и одржавање јавних путева и рурални развој. Регије се брину о економском развоју, саобраћају и развоју саобраћајне инфраструктуре, неким здравственим службама, као и делу средњошколског образовања.²⁵⁶

У Француској је релативно касно извршена кодификација службеничког права, тј. тек 1941. године од стране Вишијевске владе доношењем „*Statut général*“. Пре тога статус службеника био је уређен обичајима и судском праксом. Први посебан службенички закон имајући у виду околности и време у коме је настао није се ни примењивао. Након тога извршено је доношење новог службеничког прописа, тј. 1996. године.²⁵⁷

Данас је положј службеника у Француској уређен законом из 1983. године²⁵⁸ (*Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Por*). Ради се о закону који уређује права и обавезе службеника. Одређени делови претходно наведеног закона донети су након 1983. године тако да је он комплетиран тек 1986. године. Исти се не примењује на три категорије државних службеника и то на војно особље, службенике представничких тела и службенике судова. Чланом 2. Закона о државним службеницима прописано је да се он примењује на службенике у органима државне управе, регија, департмана, општина и њихових јавних установа. Закон се састоји из четири дела. Први део се у суштини односи на државне службенике, локалне службенике и болничке службенике и ступио је на снагу 1983. године. Други део се односи само на државне службенике, а трећи на локалне. Други и трећи део ступили су на снагу 1984. године. Четврти део се односи на болничке службенике и ступио је на снагу 1986. године.

Чланом 34. Устава Француске од четвртог октобра 1958. године²⁵⁹ прописано је да ће се основна питања везана за уређење положаја службеника уредити законом. Чланом 20. Устава прописано је да државни службеници спроводе националну политику у име Владе. Високе службенике у државним органима имајући у виду члан 13. поставља Председник. У претходно наведеном члану наведени су и службеници које поставља председник (амбасадори, префекти, представнике државе у прекоморским заједницама...). Право да поставља државне службенике има и премијер на основу члана 21. при чему он поставља високе службенике државних органа које не поставља председник Француске.

Закон о службеницима из 1983. године је општи пропис о службеницима. Његове одредбе се могу дерогирати одредбама посебних законских и подзаконских аката онда

²⁵⁵ Stjepan Ivanišević, *Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme*, U: Jakša Barbić (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, HAZU, Zagreb, 2010, str. 47.

²⁵⁶ I. Lopižić, *op. cit.*, 2015, str. 114.

²⁵⁷ I. Borković, *op. cit.*, str. 10-11.

²⁵⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704>

²⁵⁹ https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf

када је то неопходно ради детаљнијег уређења појединих питања. Такође, као и у осталим државама европскоконтиненталног правног система на уређење положаја службеника имају и колективни уговори. Њима се дају већа права службеницима од оних која су нормирана законским и подзаконским актима. За положај локалних службеника битни су и општи акти јединица локалне самоуправе.

Француски систем јавне службе састоји се од три подсистема и њима одговарајућих категорија запосленог особља: државне службе (која обухвата запослене у централним телима државне управе, њиховим деконцентрисаним испоставама и државним управним јавним телима), локалне службе (која обухвата запослене у органима комуна, департмана, регија, међукомуналних удружења, локалним управним јавним телима и локалним агенцијама за стамбено збрињавање) и службе јавног здравства (која обухвата запослене у јавним здравственим установама, државним домовима за старе и немоћне, јавним домовима за децу и немоћне те јавним домовима за социјалну рехабилитацију).²⁶⁰

Особе запослене у француској јавној управи могу се поделити на три категорије. Прву чине јавни службеници у звању (*agents titulaires*) за које су карактеристични трајност запослења и припадање одређеном корпусу/кадру запослења те посебан статус регулисаним јавноправним нормама. Чине 85,7% запослених у француској јавној управи. Међу јавним службеницима посебан део чине водећи јавни службеници (*haut fonctionnaires*), у који спада више стотина високообразованих стручњака углавном из подручја права и управних наука. Они се константно усавршавају у малом броју државних установа на програмима који су њима прилагођени. Такође, уско сарађују са носиоцима политичке власти и на челу су унутрашњих организационих јединица у саставу министарства.²⁶¹

Другу категорију чини контрактуално особље (*agents non titulaires*) које не ужива трајност запослења у управи, а међу којима се разликују запослени чији је статус регулисан јавноправним уговорима и запослени чији је статус регулисан уговорима приватног права. Запослени чији је положај регулисан приватноправним уговорима немају превелике специфичности у односу на лица која су запослена у општем режиму радних односа код приватних послодаваца. Њих је око 10,8%. У трећу категорију спадају државни радници који не уживају статус јавних службеника, али чији је положај под посебним јавноправним режимом. Запослени су углавном у војним индустријским постројењима. Због процеса приватизације њихов се број константно смањује те данас чине око 3,5% запослених у француској јавној управи.²⁶²

Према подацима из 2012. године, у француској јавној служби било је запослено 5,4 милиона особа, што чини 1/5 укупне француске радне снаге, а од чега 44% у државној служби, 35% у локалној служби и 21% у јавном здравству. Посматра ли се кретање броја запослених у јавној служби, може се утврдити континуиран пад броја државног, а раст локалног особља и особља у здравству.²⁶³

Традиционални модел уређења службеничког система у Француској под утицајем бројних доктрина, пре свега новог јавног менаџмента, доживео је бројне промене које су за резултат требале да имају повећање његове ефикасности и ефективности. Међутим,

²⁶⁰ I. Lopžić, *op. cit.*, 2015, str. 127.

²⁶¹ D. Wilsford, *Running the Bureaucratic State: Administration in France*, In: Ali Farazmand (ed.) *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Marcel Dekker, Inc, New York, 2000, p. 111-113.

²⁶² L. Rouban, *The French Paradox: A Huge but Fragmented Public Service*. In: Hans-Ulrich Derlien, B. Guy Peters (eds.) *The State at Work: Public Sector Employment in Ten Western Countries*, vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, p. 231.

²⁶³ I. Lopžić, *op. cit.*, 2015, str. 127.

резултати претходно наведених реформи нису довели до очекиваних промена. Сви реформски процеси, као и њихови позитивни и негативни ефекти, су се у највећој мери рефлектовали на положај локалних службеника.

Иако је чврсто заснована на својим наслеђеним особинама, француска државна служба није остала изван менаџерских трендова и промењивог политичког и економског контекста које карактеришу европски притисци, трендови ка децентрализацији, тржишна политичка оријентација, друштвене трансформације и нови облици политичког вођства. Док су се промене 1980-те и 1990-те године појавиле прилично постепено и глатко, за време мандата Николе Саркозија наступила је радикална критика француског историјског модела службеника. Представљено је неколико систематских и радикалних трендова за реформу: укидање корпусног система, развој државне службе на бази ефикасности посла, снажан нагласак на мобилности унутар административног система Европске уније и између три гране државне службе (државне, јединица локалне самоуправе, болница), финансијски подстицаји за напуштање државне службе, могућност регрутовања нових запослених, али само за специфичне послове у француској бирократији, могућност избора између стицања статуса „цивилног агента“ (са унапред утврђеним правима, обавезама и наградама) или ангажовања по основу уговора заснованог на приватном праву, на основу кога службеник може да преговара о евентуално бољој плати у замену за губитак именована заснованог на каријери и сигурности посла.²⁶⁴

Многе историјске одлике француске државе су углавном ослабљене и промењене реформама иако је добар део њих и задржан. Општи поглед на учинак реформских процеса у јавној управи је углавном неутралан, са благо негативним тенденцијама. Иако су реформама у последњим годинама претходиле, јаке позитивне процене, мало је показатеља који указују на побољшање и односе се углавном на трошкове и иновације. Насупрот томе, сматра се да су произведени бројни недостаци, као што су погоршање социјалне кохезије, пад поверења грађана у власт и смањење учешћа грађана у њеном вршењу, пад морала и мотивације службеника и повећање бирократије. Такође, службеници органа на свим нивоима власти постали су незадовољнији својим свеобухватним статусом, а то незадовољство се огледа у честим штрајковима и другим видовима протеста.²⁶⁵

Приметно је да са реформским процесима заснованим на новом јавном менаџменту упркос њиховим генерално неутралним и лошим резултатима наставља и председник Емануел Макрон. У тренутку писања овога рада због активности које предузима поводом реформи јавног али и приватног сектора против своје владе и себе навукао је гнев великог броја људи који одржавају протесте често праћене насиљем и нередима. Питање је да ли ће успети због тог унутрашњег притиска да оконча реформе са којима је започео на почетку свога мандата.

Као и његови претходници, Емануел Макрон планира драстично смањити број запослених у јавном сектору, тачније за 120.000 током пет година рачунајући од почетка његовог мандата. Уједно планира и повећање броја запослених на одређено време у јавном сектору, као и увођење метода управљања из приватног сектора у јавни. Један од пет запослених у Француској је радник запослен у јавном сектору. Приметно је да реформе у свету рада у Француској Макрон спроводи без подршке синдиката већ у

²⁶⁴ P. Bezes, G. Jeannot, *The Development and Current Features of the French Civil Service System*, In: Van der Meer Frits (ed.) *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011, p. 186.

²⁶⁵ P. Bezes, G. Jeannot, *Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives*, Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, 2013, p. 57-58.

сукобу са њима. Због тога је евидентан раст незадовољства међу службеницима у свим органима, како државним тако и локалним.²⁶⁶

Део свих реформи представљао је и захтев за већом мобилношћу службеника између органа истих и различитих нивоа власти. Мобилност представља попуњавање упражњених радних места преузимањем службеника из других органа, а не запошљавањем нових службеника. Циљ мобилности је учинити рад целокупног јавног сектора ефикаснијим и економичнијим.

Приметно је да међу локалним службеницима постоји много мање мобилности него међу службеницима који своје активности обављају у органима централне државне власти. Под мобилношћу подразумевамо прелазак службеника из једног у други орган у оквиру једне јединице локалне самоуправе из једне у другу локалну самоуправу, као и из органа јединице локалне самоуправе у државни орган. Разлози се огледају у жељи локалних службеника да окончају радни век у јединици локалне самоуправе у којој су га и започели. Такође, мобилност подразумева и промену места пребивалишта и селидбу у подручја која су знатно удаљена од места у коме службеници тренутно обављају посао, а што са собом носи трошкове и промену начина живота њих и њихових породица. Уједно, већа мобилност је запажена међу руководећим службеницима, због тога што је број руководећих позиција у свакој јединици локалне самоуправе ограничен.²⁶⁷

Државно уређење Француске је у великој мери различито у односу на државно уређење Немачке пре свега јер се ради о унитарној држави са великим бројем децентрализованих јединица. Велики број јединица локалне самоуправе и њихова вишестепеност за последицу имају један од највећих степена децентрализације међу европским државама, који је у одређеним ситуацијама и нерационалан.

Због великог броја јединица локалне самоуправе морамо приметити да значајан део јавних службеника у Француској чини лица запослена у њиховим органима и организацијама. Имајући у виду све претходно речено о јавним службеницима у Француској мишљења смо да се под појам локалних службеника могу подвести службеници који своје активности обављају у органима и организацијама јединица локалне самоуправе, без обзира на то ком степену припадају. Локалним службеницима се не могу сматрати запослени у болницама због тога што оне не припадају кругу органа и организација јединица локалне самоуправе. Запослени у болницама се могу означити посебном врстом јавних службеника.

Да би се лице које ради у јединици локалне самоуправе сматрало локалним службеником неопходно је да оно професионално обавља послове из њихове надлежности као своје занимање, да не спада у ред бираних или изабраних лица, да је његов положај уређен нормама јавног права и да за свој рад добија плату као противнакнаду. Произилази из претходно наведеног да се локалним службеницима сматрају јавни службеници у звању који послове из надлежности органа јединица локалних самоуправа обављају у њиховим органима и организацијама.

Одређење положаја локалних службеника у Француској није универзално и може бити измењено под утицајем реформи, које у тренутку писања овог рада и даље трају, и због усвајања нових позитивноправних прописа који се у целости или делимично односе на њихов положај. Али као што смо више пута изнели у овоме раду сталност у погледу

²⁶⁶ C. Downs, *Emmanuel Macron: Domestic Policy with the Emphasis on Labor Reform - Policy Paper*, Institute for Politics and Society, 2017, p. 4-5.

²⁶⁷ É. Biland, *Local Civil Service: From Internal Mobility to Spatial Mobility?*, Travail et Emploi - janvier-mars, 2013, p. 25-26.

дефинисања положаја локалних службеника није карактеристика многих правних система, па између осталих ни правног система Француске.

3.3. Положај локалних службеника у Уједињеном краљевству Велике Британије и Северне Ирске

Уједињено краљевство Велике Британије и Северне Ирске (у даљем тексту користимо термин Уједињено краљевство) је формално унитарна, а у пракси сложена европска држава која са претходно посматраним, тј. Немачком и Француском, у погледу друштвеног, правног и политичког уређења дели мање заједничких именитеља, него што је то случај са њиховим међусобним односом. Уједињено краљевство припада англосаксонском правном систему за разлику од Немачке и Француске које припадају европскоконтиненталном.

Основна разлика, која произилази из особености уређења правног система само је додатно појачана различитим историјским и политичким развитком. Велика Британија је прва држава у којој је апсолутна власт ограничена парламентом. Међутим, и даље је краљевина, а што није случај са претходно посматраним европским државама. Уједно прва је држава у којој је власт ограничена уставом иако он данас постоји у некодификованом облику, али је била и једна од највећих колонијалних сила у историји. Уједно и даље поседује колонијалне поседе, а са својим бившим колонијама дели заједнички начин друштвеног, правног и политичког уређења, а на поједињене од њих и даље има утицај.

Географски одвојено од остатка Европе и европских држава Уједињено краљевство је одувек било специфично у односу на остатак европског континента и њених народа. Такође, негостољубљиво природно окружење и ограничени природни ресурси утицали су уједно на различит развитак Уједињеног краљевства и појаву специфичних особина у њеном политичком, правном и друштвеном систему.

Утицаји свих претходно наведених специфичности се дају запазити и у погледу статуса јавних службеника, а у оквиру њих и у погледу локалних службеника.

Уједињено Краљевство је, као што смо већ навели, уставна монархија без писаног Устава. Уједињено Краљевство је формално посматрано унитарна држава, али има неке одлике савезне државе од почетка програма децентрализације у Шкотској, Велсу и Северној Ирској 1997. године. Министарства и агенције обављају државне послове. На локалном нивоу постоје испоставе органа централног нивоа, те се надлежност министарства простире широм Уједињеног Краљевства. На регионалном нивоу и у зависности од региона, од 1999. године постоје различите институције са различитим нивоима надлежности. Шкотски парламент има законодавну власт у области образовања, здравства и животне средине. Парламент Велса може да доноси законе у области пољопривреде, економског развоја и културе. Парламент Северне Ирске има надлежности у области здравства, просвете и пољопривреде. Најзад, Управа Лондона у Енглеској бави се питањима као што су саобраћај и одрживи развој.²⁶⁸

За разлику од већине европских држава у Уједињеном краљевству јавни службеници немају у великој мери посебан статус у односу на лица која своје послове обављају у општем режиму радних односа. Основна карактеристика положаја јавних

²⁶⁸ Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ, 27 профила земаља, Материјал припремљен током француског председавања Европској унији 2008. године, Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну службу незванични превод, стр. 58 – 59.

службеника у Уједињеном краљевству и осталим англосаксонским земљама управо се и огледа у постојању мањег степена разлике између јавних службеника и запослених код приватних послодаваца.

У Уједињеном краљевству чак ни државни службеници не поседују посебан правни статус у односу на остале јавне службенике и запослене код приватних послодаваца. Традиционално схватање европских држава у погледу тога да су државни службеници повезани са ауторитетом државе те да се због тога не могу упоређивати са осталим јавним службеницима и запосленима у приватном сектору за последицу у Уједињеном краљевству није имало установљење посебног правног режима за њих.²⁶⁹

Енглеска јавна управа названа (и често непревођен назив) *civil-service* - обухвата само службеника централних и њима непосредно подређених правних организација, али не и службенике локалне управе. У оквиру *civil - services* издваја се административна класа која обухвата између 3000 до 4000 службеника, а тај број службеника руководи са преко 600.000 стручних, извршних и других службеника енглеске централне управе (без државних привредних организација).²⁷⁰

Такође, за разлику од Немачке и Француске у Великој Британији не постоји кодификовано службеничко законодавство. Положај државних и осталих јавних службеника, а међу њима и локалних службеника није уређен посебним прописом. И у Немачкој и Француској не постоји јединственост у погледу начина уређења положаја локалних службеника али кодификација службеничког законодавства постоји код државних службеника, као и других појединих категорија службеника док у Уједињеном краљевству то није случај.

Уопште и у осталим земљама англосаксонског правног система, па најпосле и у Сједињеним Америчким Државама и Уједињеном краљевству одредбе које се односе на правних статус јавних службеника разбацане су у мноштву правних аката. Упркос постојању посебних закона нема целовите кодификације службеничког права. Због тога уређење њихове правне ситуације широко варира од уставних одредби преко законског уређења па до нормирања путем општих аката извршних органа.²⁷¹

Уједињено краљевство Велике Британије и Северне Ирске представља унију од четири земље: Енглеске, Шкотске, Велса и Северне Ирске. Има централни дводомни парламент у Лондону, Енглеској и националне владе у Шкотској, Велсу и Северној Ирској. Шеф државе је Краљица Елизабета II која именује шефа владе, тј. премијера, који је обично лидер већинске странке у Дому комуна и има овлашћење да именује кабинет од чланова оба дома. Парламент Уједињеног Краљевства састоји се од Дома Комуна и Дома лордова. Први познат и као доњи дом има 650 чланова који се бирају на избору при чему сваки представља једну изборну јединицу. Чланова горњег дома, или Дома лордова, су именовани представници. Не постоји фиксирани број члановима Дома лордова, који тренутно има око 750 активних чланова, од којих је већина именована доживотно од стране монарха, а на предлог премијера. Дом лордова укључује 26 виших бискупа Цркве Енглеска и 92 члана изабрана од стране самих лордова да их представљају.²⁷²

У Уједињеном краљевству, тачније у Енглеској која представља његов део и најстарију чланицу, установљен је први модеран парламент. Представљао је тежњу трговаца, ситног племства и свештенства за већим учешћем у вршењу власти и уједно ограничењем власти краља и великих феудалаца. Због тога је парламент Уједињеног

²⁶⁹ I. Korčić, *et. al.*, *op. cit.*, str. 143.

²⁷⁰ Н. Бачанин, Р. Брковић, *Управна наука (скрипта)*, Правни факултет у Крагујевцу, 2011, стр. 96.

²⁷¹ I. Borković, *op. cit.*, str. 12.

²⁷² www.clgf.org.uk/united-kingdom, приступљено 17.02.2019. године.

краљевства задржао дводомну структуру. Доњи дом, тј. Дом комуна у пракси има већи значај од Дома лордова, при чему један другог треба да ограничавају и тиме спрече апсолутну доминацију једног од домова.

Владом руководи премијер. Њени органи се састоје од департмана, које би могли означити министарствима, и њима руководе министри. Постоје и неминистарски департмани. Њима не руководе министри. Такође, као извршни органи појављују се извршне агенције и јавна тела која не припадају департманима.

Неки департмани, као што је Министарство одбране, својом надлежношћу покривају читаво Уједињено краљевство, док са другима као што је на пример Департман за рад и пензије, то није случај пошто нема надлежности у Северној Ирској, зато што су нека од овлашћења извршне власти пренета на Шкотску, Велс и Северну Ирску. На челу неминистарских департмана налазе се виши државни службеници, а не министри. Они обично имају регулаторну или инспекцијску функцију као што је на пример Хуманитарна комисија. Извршне агенције су део департмана и обично пружају услуге везане за централну власт, а не одлучују о политици коју ће спроводити, а што чини конкретни департман који надзире агенцију. На пример Агенцију за лиценцирање возача и возила надгледа Департман за транспорт. Друга јавна тела која не припадају департманима имају различити степен независности али су директно подређена департманима. Претходно наведена тела могу бити извршна, саветодавна, бавити се одређеним пословима везаним за правосуђе, а постоје и независни надзорни одбори који су надлежни за вођење затвора и третман затвореника.²⁷³

Као што смо претходно навели круг лица у Уједињеном краљевству која се сматрају државним службеницима је узак и у свом делокругу обухвата мали број јавних службеника. Као и у осталим државама и правним системима и у Уједињеном краљевству јавни службеници чине хетерогену скупину појединица који своје дужности врше у различитим органима и предузимају послове који често немају много заједничких елемената. Своје послове предузимају у органима државне управе, јавним службама и јединицама локалне самоуправе. Локална самоуправа у Уједињеном краљевству поседује одређене специфичности у односу на остале државе које припадају европском културном, правном и друштвеном простору. Локална самоуправа је сложена имајући у виду сложено уређење Уједињеног краљевства и карактеришу је особености имајући у виду то да ли се налази у Енглеској, Шкотској, Северној Ирској, Велсу или прекоморским територијама које се налазе под суверенитетом Уједињеног краљевства.

Енглеска локална самоуправа је вишестепена и подељена је у неким областима на окружна већа (*county councils*) и среска већа (*district councils*). Великом децентрализационом реформом из 1972. године претходно наведен начин поделе јединица локалне самоуправе установљен је широм Уједињеног краљевства укључујући Енглеску, Велс и Шкотску (осим шкотских острва). Стварање јединствених власти често је било условљено Владином политиком, или локалном иницијативом, у датом тренутку, а не било којим образложењем које се односи на локалну економију, географију или идентитет. Окружна и среска већа имају различите надлежности које се у појединим ситуацијама и преклапају. Окружна већа представљају више степене јединица локалне самоуправе и у свом саставу имају више среских већа. Уједно, постоје и самосталне јединице локалне самоуправе. На пример у Енглеској има 27 окружних већа, 201 среско веће и 125 самосталних јединица локалне самоуправе при чему су 32 лондонске општине,

²⁷³ <https://www.gov.uk/government/how-government-works>, приступљено 17.02.2019. године.

а 36 општине других градова. Велс има 22 окружна већа, а Шкотска 32. У Северној Ирској постоји 21. среско веће.²⁷⁴

У Уједињеном краљевству постоје и сеоска (*Parish councils*) и градска већа (*town councils*) која представљају најнижи ниво јединица локалне самоуправе. Градска и општинска већа називају се локалним већима у односу на окружна и среска већа која се називају главним властима пото се међу њима жели у пракси направити разлика. Постоји око 9000 општинских и градских већа у Енглеској, 730 у Велсу и 1200 у Шкотској. Општинска и градска већа се налазе углавном у руралним деловима Уједињеног краљевства и нема их у градовима. У Северној Ирској нема организационих јединица које одговарају општинским и градским већима. Између општинских и градских и окружних и среских већа постоји разлика у погледу тога што је надлежност других правно садржајније дефинисана, имају шири делокруг послова и више изворних финансијских прихода.²⁷⁵

Локална самоуправа у Уједињеном краљевству је током историје била развијенија у односу на остале европске земље. Суштина постојања локалне самоуправе огледала се у могућности грађана да непосредно учествују у раду и одлучивању у својој локалној заједници. Оно што је карактеристично за Уједињено краљевство је то да статус јединица локалне самоуправе имају колективна тела, тј. одговарајућа већа (*councils*), а што није карактеристично за остале европске државе. Уједно тешко је говорити о јединственој организацији локалне самоуправе у Уједињеном краљевству с обзиром на то да међу његовим деловима (Енглеска, Велс, Северна Ирска и Шкотска) постоји мноштво разлика и на то да енглеска нема писани устав па самим тим ни највишим општим актом нису одређена овлашћења и обавезе јединица локалне самоуправе.

Велика децентрализациона реформа у Уједињеном краљевству извршена је 1979. године, а потом је настављена за време владавине Маргарет Тачер и њене конзервативне владе. Суштина активности које су предузимане током осамдесет година огледају се у смањењу децентрализације на територији Уједињеног краљевства. Смањен је број јединица локалне самоуправе и обим њихове надлежности у корист централне власти и њиховог делокруга. Под утицајем доктрине новог јавног менаџмента у локалним самоуправама наступило је смањење трошкова, укидање и ограничење њихових изворних прихода, као и приватизација и дебиروقратизација. Обављање јавних послова почело се поверавати приватноправним организацијама као и онима које су биле у комбинованом власништву јавног и приватног капитала.²⁷⁶

Локална самоуправа је уређена различитим прописима у Енглеској, Велсу, Шкотској и Северној Ирској, јер не постоји један општи акт који се односи на уређење јединица локалне самоуправе у Великој Британији. У Енглеској је локална самоуправа уређена Законом о локалној самоуправи у Енглеској из 1972 (*Local Government Act 1972*²⁷⁷). Исти је међан више пута готово сваке године до данас. Поседује и делове који се односе на локалну самоуправу у Шкотској и Велсу, при чему бисмо напоменули да има више делова који се односе на Велс. Одредбе од члана 111. до члана 119. односе се на службенике у локалној самоуправи. Одредбе су доста штуре и остављају велики

²⁷⁴ M. Sandford, *Local government in England: structures*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 07104, London, 2017, p. 4-8.

²⁷⁵ M. Sandford, *Local government in England: structures*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 04827, London, 2015, p. 4-9.

²⁷⁶ W. Gill-McLure, *The politics of managerial reform in UK local government: a study of control, conflict and resistance 1880s to present*, Labor History, 2014, Vol. 55, No. 3, p. 342-344.

²⁷⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70?view=extent&timeline=true#openingWholeMod>, приступљено 24.02.2019. године.

простор за детаљније уређење односа општим актима јединица локалне самоуправе односно уговорним одредбама.

Лондон као јединица локалне самоуправе поседује сопствени закон којим су уређени његова надлежност и положај. Пропис којим је положај Лондона уређен назива се *Greater London Authority Act*²⁷⁸ из 1999. године. Истим је наведено да су основни органи Лондона веће и градоначелник. Те функције не могу обављати између осталих државни и локални службеници, тј. лица која су запослена у органима Лондона. Локални службеници могу бити ангажовани непосредно од стране градоначелника и већа али и од стране руководиоца других органа. Локални службеник не може бити лице које је истовремено и државни службеник. Напоменули бисмо да је термин локални службеник који смо овде користили теоретске природе. У претходно наведеном закону при одређену појма лица које се налази у радном односу у органима Лондона, користи се термин „запослени“. То потврђује констатацију да се њихов положај суштински не разликује у односу на статус запослених који се налазе у радном односу код приватних послодаваца.

Та разлика постаје још мања имајући у виду чињеницу да многобројне послове из надлежности јединица локалне самоуправе обављају лица која су радно ангажована код приватних послодаваца. Менаџерске реформе које су се спроводиле у претходним деценијама у Уједињеном краљевству за своју последицу су имале жељу за смањењем трошкова рада свих јавних органа и повећањем њихове ефикасности, а што је довело до тога да се повећао број послова на нивоу јединице локалне самоуправе које обављају приватноправне организације, тј. правна лица која су у власништву приватног капитала.²⁷⁹ Услуге од општег интереса у јединицама локалне самоуправе пружају лица која раде у мноштву приватноправних и јавноправних тела која је због њихове бројности, сложености и њихових међусобних односа тешко надзирати и контролисати, при чему су у појединим сегментима овлашћења локалне самоуправе и њених органа у односу на њихову контролу у потпуности искључена или минимална иако она своје послове врше на њиховој територији.²⁸⁰

У Уједињеном краљевству је међу мноштвом јавних службеника тешко одредити припадност полицијских и ватрогасних службеника одговарајућем ужем скупу. За разлику од бројних других европских држава њихов позитивноправни положај није одређен припадношћу државним службеницима, тј. они се не сматрају државним службеницима у органском смислу, с обзиром да органи у којима они обављају своје послове нису део државних органа.

У Уједињеном краљевству положај полицијских и ватрогасно - спасилачких службеника није уређен на јединствен начин. Сваки његов део, поседује одређене специфичности у погледу начина уређења положаја полицијских и ватрогасно – спасилачких службеника. У Енглеској постоји 45 ватрогасно – спасилачких округа. У Велсу постоје три. Неки од претходно наведених округа обухватају више јединица локалне самоуправе, па чак и више степена, док су поједини ограничени на територију једне јединице локалне самоуправе. Они који обухватају више степена јединица локалне самоуправе имају своје испоставе изван свога седишта у већим јединицама локалне самоуправе. У Енглеској постоје 38 полицијска округа, а у Велсу 4. У Северној Ирској и Шкотској постоји по један полицијски и ватрогасно – спасилачки округ. У Енглеској и Велсу полицијом у округу руководи изабрани полицијско – криминални комесар. За град

²⁷⁸ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29>, приступљено 02.03.2019. године.

²⁷⁹ Н. Wollmann, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organisations*, Local Government Studies, Vol.30, No.4, Winter 2004, p. 645.

²⁸⁰ С. Copus, *Ideology or Realism in Local Governance: A Case of RealLokalPolitik in English Local Government*, Hrvatska i komparativna javna uprava 15 (2), 2015, str. 339.

Лондон је то градоначелник. У Шкотској и Северној Ирској полицијским окрузима не руководе комесари.²⁸¹

Окрузима руководе већа. Састав већа и њихов број варира од округа до округа и зависи од његове величине, броја становника, аката и финансија јединица локалне самоуправе. Чланове већа чине представници службеника, грађани али и чланови које постављају градоначелник или већа јединица локалне самоуправе²⁸²

Сваки округ представља организациону целину за себе. Они међусобно сарађују и удружују се најчешће струковно али постоје и организације које окупљају све полицијске и ватрогасно – спасилачке округе. Најчешће организовање свих округа није извршено на нивоу Уједињеног краљевства већ у оквиру Енглеске и Велса заједно, односно одвојено за Шкотску и Северну Ирску.²⁸³

Постоје и агенције које имају овлашћења слична полицијским и чија се надлежност простире на територији целокупног Уједињеног краљевства. Таква је на пример Национална криминалистичка агенција (*National Crime Agency*). Међутим, запослени у овим телима такође не припадају министарствима, тј. државним органима већ се ради о посебним организацијама које се налазе изван департмана.²⁸⁴

Из претходно изложеног несумњиво произилази да полицијски и ватрогасно – спасилачки службеници нису државни службеници у органском смислу. Органи у којима они предузимају активности из своје надлежности најчешће нису део централне власти и не припадају државним органима. Међутим, питање је да ли се у функционалном смислу претходно наведена лица могу сматрати државним или локалним службеницима?

Послови из надлежности полицијских и ватрогасно – спасилачких службеника нису директно повезани са надлежношћу које имају јединице локалне самоуправе у Уједињеном краљевству. У себи садрже знатно већи степен ауторитативности од послова које врше локални службеници. Иако нису директно подређени министарству унутрашњих послова, претходно наведени службеници ипак предузимају активности из његове надлежности. Као што смо видели из претходно изложеног, постоје полицијски органи и службеници чија се надлежност простире на територији целокупног Уједињеног краљевства. Због тога смо мишљења да се они у функционалном смислу сматрају државним службеницима.

Иако су органи у којима они раде по свом начину уређења и функционисања ближи органима јединицама локалне самоуправе, него државним органима, пре свега због карактера посла које предузимају мишљења смо да су полицијски и ватрогасно – спасилачки службеници у Уједињеном краљевству државни службеници. Претходно наведени став је заснован на теоретском становишту али и на позитивноправним прописима у Уједињеном краљевству. Позитивноправним актима полицијски и ватрогасно – спасилачки службеници нису дефинисани као државни службеници, али нису одређени ни као локални службеници. Међутим, мишљења смо да се претходно наведеним актима њихов положај уподобљен положају државних, а не локалних службеника.

Као што се да закључити из материје која је изложена у овом одељку рада који је посвећен положају локалних службеника у Уједињеном краљевству органи и организације јединица локалне самоуправе у Уједињеном краљевству карактерише

²⁸¹ М. Sandford, *op. cit.*, London, 2017, p. 4-5.

²⁸² <https://www.london-fire.gov.uk/about-us/governance-london-fire-commissioner/>, приступљено 03.03.2019. године.

²⁸³ <http://www.apa.police.uk/>, приступљено 03.03.2019. године.

²⁸⁴ <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/how-we-are-run>, приступљено 03.03.2019. године.

висок степен различитости и специфичности. Одређене заједничке именитеље међу њима можемо наћи у јединицама које чине Уједињено краљевство.

Уједињено краљевство карактерише одсуство писаног устава и правна култура која је заснована на обичајном и прецедентном праву. Због тога је донекле и јасно одсуство кодификованих прописа који би се односили на положај локалних службеника.

Имајући у виду претходно наведене различитости које карактеришу правни систем Уједињеног краљевства мишљења смо да би локалне службенике могли означити као лица која обављају послове из надлежности јединица локалне самоуправе. Међутим, неопходно је и да им је јединица локалне самоуправе послодавац, с обзиром да послове из делокруга у јединицама локалне самоуправе обављају и организације приватноправног карактера. Уједно разлика између локалних и државних службеника и лица која своје послове обављају у општем режиму радних односа у Уједињеном краљевству је често нејасна, а претходно наведене категорије запослених имају више сличности него разлика.

3.4. Положај локалних службеника у државама бивше Југославије

Пре него што започнемо детаљну анализу статуса локалних службеника у земљама бивше Југославије, односно пре него што се осврнемо на специфичности које га карактеришу дефинисаћемо шта под земљама бивше Југославије подразумевамо. Нажалост због дезинтеграцијских процеса које карактеришу наше поднебље постоји више „бивших Југославија“. У овој глави и раду при коришћењу тога термина сматрамо Социјалистичку Федеративну Републику Југославију. У овом делу рада посветићемо пажњу положају локалних службеника у Републици Северној Македонији, Републици Црној Гори, Федерацији Босне и Херцеговине и Републике Српске, Републици Хрватској и Републици Словенији.

С обзиром да је и Република Србија била део јединственог правног система у бившој Југославији са претходно наведеним државама постоје одређене сличности у погледу уређењу локалних службеника међу њима. У појединима од њих локални службеници не уживају правну особеност с обзиром да је њихов статус уређен прописима којима се уређује статус државних службеника. У другима пак, статус локалних службеника дефинисан је посебним прописима.

3.4.1. Положај локалних службеника у Републици Северној Македонији

У тренутку писања овога рада спроведене су уставне промене којима је промењен назив Републике Македоније (под којим ју је признавала Република Србија) односно Бивше југословенске републике Македоније (под којим су је признала бројне друге државе) у Република Северна Македонија. Исти је продукт договора између ње и Републике Грчке и представља решење вишегодишњег спора који је међу њима постојао око имена. Због тога ћемо је у овом раду ословљавати њеним новим именом, тј. Републиком Северном Македонијом.

У Републици Северној Македонији (у даљем тексту користићемо само назив Македонија) пропис којим је одређен положај локалних службеника је Закон о административним службеницима (*Закон за административне службеници*).²⁸⁵ Одредбе

²⁸⁵ Закон за административни службеници (Службен весник на Р.М. број 27/2014), Закон за изменување и допуњавање на законот за административни службеници (Службен весник на Р.М. 199/2014), Закон за изменување на Законот за административни службеници (Службен весник на Р.М. 48/2015), Закон за изменување и допуњавање на Законот за административни службеници (Службен весник на Р.М. број

претходно наведеног закона примењују се на локалне службенике у органима локалне самоуправе и у граду Скопљу, при чему се под административним службеником у члану 2. одређује лице које врши стручне, нормативно-правне, извршне, управне, управно-надзорне, планске, материјално-финансијске, рачуноводствене, информатичке и друге послове административне природе. Чланом 3. је направљена подела административних службеника на државне службенике, који своје послове предузимају у оквиру државних и локалних органа и јавне службенике, који су ангажовани у институцијама које обављају послове од јавног интереса у области образовања, науке, здравства, културе, рада, социјалне заштите, дечје заштите, спорта и у другим делатностима од општег интереса које су одређени законом.

Законом за запослене у јавном сектору (*Закон за вработетите во јавниот сектор*²⁸⁶) уређују се општа начела, класификација радних места, евиденција, видови рада, општа права, дужности и одговорности, мобилност запослених, као и друга општа питања битна за рад у јавном сектору. Као послодавци у члану 2. одређени су, између осталог, и органи државних и локалних власти. Сходно члану 14. локални службеници су изједначени са државним службеницима. Они се сматрају државним службеницима и спадају у групу 1. подгрупу 1. радних места. Сходно Закону за запослене у јавном сектору нема разлике, чак ни термилошке, између локалних и државних службеника. Локални службеници се сматрају државним службеницима и према овом пропису.

Дакле, на основу позитивноправних прописа у Македонији да се извући закључак да не постоји разлика између локалних и државних службеника. Локални службеници се сматрају државним службеницима. Разлика међу њима је теоретске природе и готово да нема своје утемељење у позитивноправним прописима.

Начин на који се финансира њихова плата ствара једну од ретких позитивноправних разлика између државних и локалних службеника у Македонији. Плата државних службеника, финансира се из буџета републике, а локалних из буџета јединице локалне самоуправе, имајући у виду члан 85. Закона о административним службеницима. Начин на који се финансирају, органи у којима врше своје послове и делатност коју обављају омогућава нам да као локалне службенике у Македонији означимо лица која су радно ангажована у органима и организацијама јединица локалне самоуправе.

Ради уређења радноправног положаја локалних службеника, супсидијарно се примењује Закон о радним односима (*Закон за работните односи*).²⁸⁷ Претходно наведени закон, примењује се у ситуацији када неко од питања у вези са радним односом локалних службеника није уређено Законом о административним службеницима, као специјалним законом.²⁸⁸ Такав начин примене производ је чињенице да је Закон о радним односима најопштитији, односно основни закон којим се уређују радни односи.

Могли бисмо закључити да је најзначајнији закон за уређење радноправног положаја локалних службеника у Македонији Закон о административним

154/ 2015 година), Закон за изменување и дополнување на Законот за административни службеници (Службен весник на Р.М. број 05/2016), Закон за изменување и дополнување на Законот за административни службеници (Службен весник на Р.М. број 142/2016), Одлука на Уставен суд (Службен весник број 80/2016), Одлука на Уставен суд (Службен весник број 127/2016), Одлука на Уставен суд (Службен весник број 2/2017), Одлука на Уставен суд (Службен весник бр.16/.2017 година) и Закон за изменување и дополнување на Законот за административни службеници (Службен весник на Р.М број 11/2018).

²⁸⁶ Закон за вработетите во јавниот сектор, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18.

²⁸⁷ Закон за работните односи – пречистен текст, „Сл. весник на Р. Македонија“, бр. 167/18.

²⁸⁸ Закон за работните односи – пречистен текст, Сл. весник на Р. Македонија, бр. 167/15, чл. 3.

службеницима. Овим законом у Македонији је установљен јединствени службенички систем, при чему су разлике између локалних и државних службеника теоријскоправне природе, због тога што се за уређење њиховог радноправног положаја користи исти закон и међу њима готово да не постоје разлике у погледу уређења њиховог положаја. Уопште, могуће је запазити слична начелна решења која су прихваћена за регулисање положаја службеника у земљама источне Европе.²⁸⁹ Македонија спада у групу земаља бивше Југославије, које положај локалних службеника не уређују посебним прописима. Штавише, посматрано са позитивноправног аспекта, у њој су они изједначени са државним службеницима.

3.4.2. Положај локалних службеника у Републици Црној Гори

Република Црна Гора (у даљем тексту користићемо појам Црна Гора) је најдуже делила са Републиком Србијом заједнички правни систем. И даље са овом државом Србија има највише сличности у погледу бројних правних питања, односно у односу на начин уређивања многобројних правних односа. Међутим, начин уређења положаја локалних службеника није идентичан оном који постоји у Србији.

Положај локалних службеника у Црној Гори уређен је Законом о локалној самоуправи.²⁹⁰ За разлику од Македоније у Црној Гори између локалних и државних службеника постоји термилошка, теоријска али и позитивноправна разлика. Статус државних службеника уређен је посебним Законом о државним службеницима и намјештеницима.²⁹¹

Положај локалних службеника, намештеника и функционера у Црној Гори изворно је уређен члановима 89-149 Закона о локалној самоуправи. Чланом 91. прописано је да је локални службеник лице које је засновало радни однос у органу локалне управе, стручној служби и посебној служби за вршење послова којима се остварује Уставом, законом и другим прописима утврђена надлежност општине. Такође, локални службеник је и лице које у органу локалне управе, стручној служби и посебној служби, врши информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и друге послове административне природе.

Чланом 92. Закона о локалној самоуправи одређено је да је послодавац локалног службеника, односно намештеника општина. Права и дужности послодавца у односу на локалне службенике и намештенике у име општине, врши лице које руководи органом локалне управе, стручном службом, односно посебном службом. Права и дужности послодавца у односу на главног градског архитекту и менаџера, врши председник општине. Напоменули бисмо да се општином у смислу Закона о локалној самоуправи сматра општина, као посебна јединица локалне самоуправе, општина у оквиру Главног града, Главни град (Подгорица) и Престоница (Цетиње).

У Закону о главном граду²⁹² и Закону о престоници²⁹³ нема одредби које би указивале на одређене специфичности локалних службеника који раде у њима. У члану 35х. Закона о главном граду упућује се на примену Закона о локалној самоуправи при

²⁸⁹ F. Van der Meer, C. Van den Berg, G. Dijkstra, *Rethinking the 'Public Service Bargain': the changing (legal) position of civil servants in Europe*, International Review of Administrative Sciences, 2013 vol. 79. no. 1, стр. 103.

²⁹⁰ Закон о локалној самоуправи, „Sl. list CG“ br. 2/2018.

²⁹¹ Закон о државним службеницима и намјештеницима, „Sl. list CG“ br. 2/2018.

²⁹² Закон о главном граду, „Sl. list CG“ br. 65/2005, 88/2009 - други закон 72/2010 i 2/2016.

²⁹³ Закон о пријестоници, „Sl. list CG“, br.51/17.

уређењу положаја локалних службеника у главном граду. У Закону о престоници не постоји ни једна одредба која се односи на положај локалних службеника.

Чланом 98. Закона о локалној самоуправи нормирано је да локални службеник, односно намјештеник заснива радни однос на основу јавног оглашавања. Радна места локалних службеника и намјештеника доступна су свима, под једнаким условима. Забрањено је доводити у повлашћени, односно неравноправан положај локалног службеника, односно намештеника у остваривању његових права и обавеза или му ускраћивати, односно ограничавати права, а нарочито због политичке, националне, расне, полне или верске припадности или по основу другог личног својства. Локални службеник, и намештеник има право и обавезу да се стручно оспособљава и усавршава и у поступку одлучивања о његовим правима и обавезама, има право на правну заштиту.

У Црној Гори, као и многим другим државама насталим на простору бивше Југославије постоји проблем у погледу политизације јавне управе, а у оквиру ње и локалне самоуправе. Због тога је при заснивању односно престанку радног односа локалних службеника битно политичко опредељење локалних службеника. На нивоу јединица локалне самоуправе 2012. године било је 10.508 запослених. Од тога броја локалних службеника је 4564, запослених у установама које је основала локална самоуправа 884 и у јавним предузећима 5060 лица. Број запослених се није значајно мењао током година упркос томе што је још 2012. године означен као неоптималан с обзиром да на локалном нивоу има много више запослених него што је то потребно за обављање послова из њихове надлежности.²⁹⁴

У Закону о локалној самоуправи наведено је да се на права, обавезе и одговорности локалног службеника и намештеника која нису уређена Законом о локалној самоуправи или посебним законом примењује Закон о државним службеницима у погледу заснивања радног односа, права, обавеза и одговорности државних службеника и намештеника и подзаконски акти битни за његово спровођење, као и општи прописи о раду, тј. Закон о раду²⁹⁵ и остали прописи којима се уређује рад у општем режиму радних односа.

У Црној Гори постоји специфичан начин уређења положаја локалних службеника. Иако је њихов положај правно признат и издвојен из оквира државних службеника, он није регулисан посебним прописом већ у оквиру Закона о локалној самоуправи којим се одређује статус јединица локалне самоуправе које представљају њихове послодавце. У Закону о локалној самоуправи није у потпуности уређен положај локалних службеника већ се он врши и сходном применом Закона о државним службеницима у бројним ситуацијама и подзаконским актима који су донети на основу њега. Због тога се да закључити да у Црној Гори постоји ипак јединствени службенички систем у коме је признат посебан статус локалних службеника. Такође, статус локалних службеника је уређен на јединствен начин за територију целе Црне Горе.

3.4.3. Положај локалних службеника у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина представља сложenu државу која се састоји из два ентитета Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. Постоји и трећа територијална аутономна јединица која улази у састав Босне и Херцеговине. Ради се о Брчко дистрикту који је самостална јединица јер не улази у састав ни једног од претходно наведених

²⁹⁴ J. Marović, M. Milošević, D. Bajramspahić, *Zapošljavanje u crnogorskim opštinama po zaslugi ili partiji*, Centar za građansko obrazovanje (CGO) i Institut Alternativa (IA), 2014, Podgorica, str. 12-24.

²⁹⁵ *Zakon o radu*, "Sl. list CG", br. 49/2008, 26/2009 - ispr., 88/2009 - dr. zakon, 26/2010 - dr. zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014, 53/2014 - dr. zakon i 4/2018 - odluka US.

ентитета. Сваки од ентитета има надлежности у погледу законодавне судске и извршне власти. Уједно, на нивоу Босне и Херцеговине постоје органи који врше надлежности које спадају у њен делокруг у оквиру законодавства, администрације и судства.

Сложено уређење Босне и Херцеговине производ је одредби њеног устава. Устав Босне и Херцеговине, представља Анекс 4 међународног мултилатералног уговора познатог под називом Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини (Дејтонски споразум). Будући да је Устав наметнут међународним уговором, до промене уставног уређења није дошло у складу са ревизијским поступком прописаним претходним легалним и легитимним Уставом Републике Босне и Херцеговине, па се може говорити о уставном дисконтинуитету. Примена дејтонског уставног модела у целости, рефлектовала је све његове недостатке и недовршености. Успешно је спроведена једино војна компонента, односно, заустављање рата, што је и био примарни циљ. Показало се да цивилни део примене, нарочито у почетку, не би могао функционисати без јаке спољне подршке.²⁹⁶

Тешко функционисање Босне и Херцеговине имајући у виду њено уређење произвело је жељу за њеном реформом, пре свега у погледу државног уређења, а које би било извршено након промене устава. Постоје мишљења да се промена уређења Босне и Херцеговине треба извршити изменом Дејтонског споразума али поред тог става постоје и заступници три модела радикалних промена, који би имали за последицу укидање уставне основе на којој постоји и функционише Босна и Херцеговина.²⁹⁷

С обзиром да је Босна и Херцеговина, по свом државном уређењу, једна од најсложенијих држава у Европи, а готово и у свету, овај део рада поделићемо на три дела. Први ће бити посвећен Републици Српској, други Федерацији Босне и Херцеговине и трећи Брчко дистрикту.

3.4.3.1. Положај локалних службеника у Републици Српској

У Републици Српској положај локалних службеника уређен је посебним законом. Ради се о Закону о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе²⁹⁸. Статус функционера јединица локалне самоуправе одређен је посебним законом, Законом о статусу функционера јединица локалне самоуправе²⁹⁹ Ради се о специфичном решењу, с обзиром да упоредноправно посматрано, у осталим земљама бивше Југославије не постоји посебан закон којим се дефинише положај функционера јединица локалне самоуправе, већ се он уређује у оквиру закона којим се дефинише положај локалних службеника.

Чланом 1. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединица локалне самоуправе наведено је да се њиме уређују права и дужности из радног односа службеника и намештеника запослених у органима јединице локалне самоуправе, а права и дужности из радног односа функционера у органима јединице локалне самоуправе уређују се посебним законом, тј. као што смо већ навели Законом о статусу функционера јединица локалне самоуправе, осим ако поједина права и дужности нису уређена

²⁹⁶ К. Trnka, *Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine*, Revija za ustavno teoriju in filozofijo prava, 11/2009, str. 57-61.

²⁹⁷ Radomir Nešković, *Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2013, str. 388.

²⁹⁸ Закон о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, „Сл. Гласник Републике Српске“, бр. 97/16.

²⁹⁹ Закон о статусу функционера јединица локалне самоуправе, „Сл. гласник Републике Српске“, бр. 96/05 и 98/13.

Законом о службеницима и немјештеницима у органима јединица локалне самоуправе. Дефиниција локалног службеника одређена је у члану 5. Закона. Службеник је запослено лице које професионално обавља послове у градској, односно општинској управи јединице локалне самоуправе и стручној служби скупштине јединице локалне самоуправе из самосталних надлежности и пренесених послова републичке управе на јединице локалне самоуправе, а нарочито: нормативно-правне послове, извршава законе и друге прописе, води управни поступак, обавља послове интерне ревизије, врши инспекцијски и комунално-инспекцијски надзор, обавља рачуноводствено-финансијске послове, административне послове и друге стручне послове из надлежности јединице локалне самоуправе.

Послодавац службеника и намештеника је јединица локалне самоуправе, а што је одређено чланом 6. Закона. Сходна примена других прописа на уређење статуса локалних службеника одређена је чланом 7, којим је нормирано да се на права и дужности службеника које нису уређене у Закону о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе или посебним законом или другим прописом примењују општи прописи о раду и Закон о локалној самоуправи³⁰⁰.

Закон о локалној самоуправи садржи одељак који се односи на градску односно општинску управу од 60. до 70. члана. Претходно наведеним одељком врши се детаљније дефинисање појединих питања од значаја за статус локалних службеника. Поред одредби које се односе на надлежност градске и општинске управе у члану 63. одређен је радноправни статус шефа кабинета, саветника градског менаџера, архитекте односно просторног планера. Чланом 65. одређена су правила приликом израде Правилника о организацији и систематизацији радних места. Максимални број запослених на неодређено време у јединицама локалне самоуправе дефинисан је чланом 67. и 68. У њима је наведено правило по коме на 1000. становника у јединици локалне самоуправе максимално на неодређено време могу радити три запослена лица, при чему постоје изузеци којима се дозвољава повећање броја запослених у односу на претходно наведено правило. Број запослених у јединицама локалне самоуправе на одређено време, не може бити већи од 10% у односу на број запослених на неодређено време.

Решења садржана у Закону о локалној самоуправи, а која се односе на максимизацију броја запослених су похвална. Међутим, ради прегледности мишљења смо да би било боље да су садржана у Закону о службеницима и немјештеницима у органима јединица локалне самоуправе.

Постоје и закони којима се уређују питања од значаја за статус градова у Републици Српској попут Закона о Граду Источно Сарајево³⁰¹, Закона о Граду Бања Лука³⁰², Закона о Граду Бијељина³⁰³, Закона о Граду Приједор³⁰⁴... Међутим, у њиховим одредбама нема норми које су од непосредног значаја за положај локалних службеника.

3.4.3.2. Положај локалних службеника у Федерацији Босне и Херцеговине

За разлику од Републике Српске у Федерацији Босне и Херцеговине не постоји посебан закон који уређује радноправни статус локалних службеника. Поред прописа којим је регулисан положај локалних службеника на нивоу Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту користићемо појам Федерација), постоје и кантонални

³⁰⁰ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник Републике Српске“, бр. 97/16.

³⁰¹ Закон о Граду Источно Сарајево, „Сл. гласник Републике Српске“, број 25/93,8/96,33/97 и 74/05.

³⁰² Закон о граду Бања Лука, „Сл. гласник Републике Српске“, број 6/97.

³⁰³ Закон о Граду Бијељина, „Сл. гласник Републике Српске“, број 70/12.

³⁰⁴ Закон о Граду Приједор, „Сл. гласник Републике Српске“, број 70/12.

закони којима се дефинише статус локалних службеника. С обзиром да је Федерација сложена држава чије су саставне јединице кантони, који имају одређена законодавна овлашћења, уређење положаја локалних службеника је правно посматрано сложено.

На нивоу Федерације положај локалних службеника одређен је Законом о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине. Члановима 1. и 2. је наведено да се њима одређује радноправни статус државних службеника у органима државне управе у Федерацији Босне и Херцеговине, кантона, града и општине, који су законом одређени као органи државне службе. Као државни службеник одређује се лице које је постављено решењем на радно место у орган државне службе.³⁰⁵

Дефинисање функционера, одређено је чланом 5. Чланови Парламента Федерације, председник и потпредседници Федерације, чланови Владе Федерације, судије Уставног суда Федерације, судије Врховног суда Федерације и федерални тужиоци нису државни службеници и њихов радноправни статус се одређује другим прописима. Чланови кантоналне владе, чланови скупштина кантона, судије кантоналних судова и кантонални тужиоци нису државни службеници и њихов радноправни статус се одређује другим прописима. Чланови општинских већа, општински начелник сваке општине и судије општинских судова нису државни службеници, као и чланови градских већа и градоначелници нису државни службеници и њихов радноправни статус се одређује другим прописима. Лица запослена као саветници носиоца функција који су претходно означени, такође нису државни службеници.

Из одредби које смо навели произилази да не постоји суштинска и терминолошка разлика између локалних и државних службеника у Федерацији Босне и Херцеговине. Они су означени као државни службеници и њихов је статус уређен на идентичан начин Законом о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине. Међутим, он представља општи закон о државним службеницима на нивоу федерације. Већина кантона има своје законе који се односе на уређење положаја њихових локалних службеника.

Законом о државним службеницима Унско – Санског кантона државни службеници су лица постављена решењем на радно место државног службеника у органима управе и управним организацијама Унско-санског кантона.³⁰⁶ Законом о државној служби у Тузланском кантону³⁰⁷ дефиниција државних службеника је идентична. За разлику од Закона о државним службеницима Унско – Санског кантона, у Закону о државним службеницима Тузланског кантона постоји дефиниција државних органа. Државни службеници су лица која су запослена у органима државне службе у Тузланском кантону. Органима државне службе сматрају се органи управе, управне организације, службе за управу и други органи Кантона, града и општина на подручју Кантона.

У Зеничко – Добојском кантону примењује се Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине. Његова примена уређена ја на основу Закона о преузимању Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине.³⁰⁸ Идентично решење је примењено и у Средњобосанском кантону. На основу Закона о преузимању

³⁰⁵ Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Sl. novine Federacije BiH“, br. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006 - odluka US, 34/2010 - odluka US, 45/2010 - dr. zakon, 4/2012, 99/2015 i 9/2017 - odluka Ustavnog Suda.

³⁰⁶ Zakonom o državnim službenicima Unsko – Sanskog kantona, „Sl. Glasnik US kantona“, od 8. avgusta 2017. godine.

³⁰⁷ Zakon o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu, „Sl. Novine Tuzlanskog kantona“, br. 7/17.

³⁰⁸ Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Sl. Novine Zeničko – Dobojskog kantona“, br. 3/12.

Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине³⁰⁹ на уређење положаја државних службеника у претходно наведеном кантону примењује се Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине.

Изузев Зеничко – Добојског и Средњобосанског кантона сви остали кантони, поред поменутих Унско – Санског и Тузланског, имају посебне законе којима уређују положај својих службеника. Они не поседују суштинске разлике у односу на Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине. Због тога би према нашем мишљењу најцелисходније било вршити његову примену на уређење положаја свих локалних службеника у Федерацији Босне и Херцеговине. Тренутним начином уређења само се непотребно ствара велики број прописа који могу збунити органе који их примењују, при чему за њихово постојање додатан разлог против је суштинска једнакост међу њима.

Могли бисмо на овом месту закључити да међу локалним и државним службеницима у Федерацији Босне и Херцеговине постоји правна и термилошка једнакост. Једина разлика коју бисмо могли навести у погледу позитивноправног уређења положаја локалних службеника у односу на државне службенике огледа се у томе што кантони додатно својим законима дефинишу њихов положај.

Имајући у виду сложено уређење Федерације Босне и Херцеговине, мишљења смо да се теоретски посматрано локалним службеницима могу сматрати службеници јединица локалне самоуправе и кантона, који представљају аутономне јединице како Босне и Херцеговине, тако и Федерације Босне и Херцеговине. Упркос знатној аутономији коју поседују, као и законодавним овлашћењима, мишљења смо да се они правно и фактички не могу сматрати државама у саставу Федерације Босне и Херцеговине, већ аутономним јединицама нижег степена, тј. јединицама територијалне аутономије. Службеници Федерације Босне и Херцеговине, према нашем мишљењу, могу се сматрати државним службеницима.

3.4.3.3. Положај локалних службеника у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине

У Брчко дистрикту Босне и Херцеговине (у наставку рада користићемо појам Брчко дистрикт) положај службеника поседује одређене специфичности у односу на остале делове Босне и Херцеговине. Правни положај Брчко дистрикта је сложен због тога што се он може означити као готово посебан ентитет у Босни и Херцеговини иако је знатно мањи посматрано у односу Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску. Брчко дистрикт има територију просечне јединице локалне самоуправе и представља посебну јединицу локалне самоуправе која се налази под сувиренитетом Босне и Херцеговине. Међутим, упркос томе има своју законодавну и управну аутономију, своју полицију, правосудне органе, скупштину и друге органе које имају Федерација Босне и Херцеговине и Републике Српске као званично признати ентитети у Босни и Херцеговини.

Положај службеника у Брчко дистрикту уређен је Законом о државној служби у органима јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине³¹⁰. Чланом 2. државни службеник је дефинисан као лице које обавља послове основних делатности из надлежности јавне управе и других институција Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, као што су нормативно-правни послови, извршавање закона и других прописа,

³⁰⁹ *Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Sl. Novine Srednjobosanskog kantona“, br. 7/11.*

³¹⁰ *Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18.*

одлучивање у управном поступку, инспекцијски надзор и остали стручни и административни послови органа јавне управе. Поред државних службеника постоје и јавни службеници који обављају стручне послове у јавној управи који по својој природи нису управног карактера. Намештеници су одређени као лица која у јавној управи обављају помоћно-техничке и друге послове који непосредно доприносе да се послови из надлежности органа јавне управе могу обављати потпуно и квалитетно као што су возач, курир, портир, чистачица и слично.

Дакле, послодавац државних и јавних службеника Брчко дистрикта је Брчко дистрикт, а претходно наведена лица своје послове обављају у његовим институцијама које су као такве дефинисане Статутом и законима Брчко дистрикта и које се финансирају из буџета. Чланом 3. је наведено да се одредбе Закона о државној служби у органима јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине примењују на службенике и намештенике у органима јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, Уреду за ревизију јавне управе и институција у Брчко дистрикту, Стручној служби Скупштине Брчко дистрикта, и другим органима и институцијама које се финансирају из буџета Брчко дистрикта, уколико посебним законом није другачије одређено. Такође, одредбе, које се односе на плату, годишњи одмор, плаћено и неплаћено одсуство и друге материјалне накнаде у складу с посебним прописима примењују се и на лица чије именовање потврђује скупштина Брчко дистрикта као и друга лица одређена посебним законом, саветнике градоначелника, као и лица запослена у Кабинету градоначелника.

Попут Федерације Босне и Херцеговине термилошки службеници који раде у органима Брчко дистрикта означавају се као државни. За разлику од прописа који уређују положај службеника у Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине у Брчко дистрикту постоји и нормативно одређење јавних службеника.

Имајући у виду сложеност уређења Босне и Херцеговине и положај Брчко дистрикта у њој разумљиво нам је термилошко одређење службеника Брчко дистрикта као државних службеника. На тај начин жели се указати на специфичност ове јединице локалне самоуправе под ингеренцијом Босне и Херцеговине у односу на њене ентитете.

Међутим, службеници Брчко дистрикта се према нашем мишљењу могу означити локалним службеницима. Упркос знатном већем степену аутономије који поседује Брчко дистрикт у односу на остале јединице локалне самоуправе у Босни и Херцеговини, он не поседује обележја државе нити је карактер послова и овлашћења која његови службеници врше такав да бисмо их теоретски могли означити државним службеницима.

3.4.4. Положај локалних службеника у Републици Хрватској

За разлику од Босне и Херцеговине Република Хрватска (у даљем тексту користићемо само појам Хрватска) не представља сложену државу по свом државном уређењу. Хрватска је унитарна држава која у свом саставу има јединице локалне самоуправе различитог степена.

У Хрватској је локална самоуправа двостепена. На основу Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи³¹¹ постоје јединице локалне самоуправе у које спадају општине и градови и јединице подручне (регионалне) самоуправе у које спадају

³¹¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne Novine“, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 - pročišćeni tekst, 137/15-ispravak i 123/17.

жупаније. Статус града Загреб у уређен је посебним законом, тј. Законом о граду Загребу.³¹² Град Загреб има положај жупаније.

Положај локалних службеника у Хрватској уређен је Закон о службеницима и намештеницима у локалној и подручној (регионалној) самоуправи³¹³, а њихове плате Законом о платама у локалној и подручној (регионалној) самоуправи³¹⁴. Статус државних службеника уређен је Законом о државним службеницима³¹⁵.

Чланом 2. Закона о службеницима и намештеницима у локалној и подручној (регионалној) самоуправи је извршена дефиниција локалних службеника. Службеници су лица које у управним јединицама локалне и подручне (регионалне) самоуправе као редовно занимање обављају послове из самоуправног делокруга локалних јединица и послове државне управе поверене тим јединицама. Службеници су и лица које у управним органима јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе обављају опште, административне, финансијско-планске, материјално-финансијске, рачуноводствене, информатичке и друге стручне послове. Намештеници су лица које у управним телима локалних јединица обављају помоћно-техничке и остале послове чије је обављање потребно ради ефикасног и несметаног обављања послова из делокруга управних тела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе.

У Закону о граду Загребу нема посебних одредби које би се примењивале на положај локалних службеника у Хрватској. Чланом 16. претходно наведеног закона предвиђена је сходна примена Закона о службеницима и намештеницима у локалној и подручној (регионалној) самоуправи на положај локалних службеника у граду Загребу.

Оно што је карактеристично за положај локалних службеника у Хрватској у односу на остале земље бивше Југославије је постојање службеничких судова. Члановима 48 – 53. Закона о службеницима и намештеницима у локалној и подручној (регионалној) самоуправи одређен је статус и надлежност службеничких судова. Они се оснивају за подручја жупанија и града Загреб. Велики градови који имају више од 35.000 становника и градови седишта жупанија могу самостално основати службенички суд надлежан за вођење поступака због тешке повреде службене дужности против службеника управних органа града. Председника и чланове судова бирају жупанијске скупштине и скупштина града Загреб. Службенички суд у жупанији и граду Загребу надлежан је за вођење поступака због тешке повреде службене дужности против службеника управних тела локалних јединица на подручју жупаније и града Загреб. Средства за рад службеничких судова осигуравају се у буџету жупаније, Града Загреб, односно великога града који је самостално основао службенички суд. Трошкове поступка пред службеничким судом сноси локална јединица у чијем је управном органу запослен службеник против којег се води поступак.

У Хрватској постоји теоријска али и позитивноправна разлика између локалних и државних службеника с обзиром да је њихов положај регулисан посебним законима. Посебност локалних у односу на државне службеника препозната је и у том смислу што је њихов платни систем устројен посебним прописом.

³¹² Zakon o gradu Zagrebu, „Narodne Novine“, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14.

³¹³ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne Novine“, br. 86/08, 61/11, 04/18.

³¹⁴ Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne Novine“, br. 28/10.

³¹⁵ Zakon o državnim službenicima, „Narodne Novine“, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17.

3.4.5. Положај локалних службеника у Републици Словенији

У односу на остале државе настале распадом бивше Југославије Република Словенија (у даљем тексту користићемо појам Словенија) поседовала је одређене специфичности које су настале као последица тога што је била њен најзападнији део и током историје углавном под германским утицајем. Уједно, током учешћа у заједничкој држави, али и данас, Словенија је била њена најразвијенија чланица. Због чега је то случај може бити предмет посебне дискусије али мишљења смо да је у највећој мери последица тога што се никада није налазила под турском влашћу, која је привредно уништавала своје поданике, као и да није претрпела већа разарања током свих ратова у деветнаестом и двадесетом веку.

Уставом Словеније установљена је двостепена локална самоуправа која се састоји од општина као јединица првог и регија другог степена.³¹⁶ Положај регија није уређен посебним прописом.³¹⁷ У Словенији је положај локалних самоуправа уређен Законом о локалној самоуправи.³¹⁸ Јединице локалне самоуправе првог степена су општине и градови, а њихов статус је дефинисан одредбама претходно наведеног закона. Поједине одредбе односе се и на локалне службенике.

Тако је чланом 19. одређено да чланови градског и општинског већа не могу бити службеници органа општина и градова, тј. локални службеници. Општинска администрација је под управом градоначелника, а радом локалних службеника на основу члана 37. руководи секретар општине и он има статус службеника. Чланом 50ц је дефинисан статус правобранилаца и назначено је да се они такође сматрају службеницима.

Статус локалних службеника уређен је Законом о јавним службеницима³¹⁹. Јавни службеник је дефинисан као лице које је запослено у јавном сектору. Под јавним сектором сходно члану 1. подразумевају се државни органи, органи јединица локалне самоуправе, јавне агенције, фондови, институције, привредне институције, као и друге организације које се финансирају из буџета. Јавна предузећа не спадају у јавни сектор, те се сходно томе и њихови запослени не сматрају јавним службеницима. Такође, ни функционери државних органа и органа јединица локалне самоуправе се не сматрају јавним службеницима.

Послодавац службеника у државним органима је Република Словенија, а службеника у органима јединица локалне самоуправе, јединица локалне самоуправе имајући у виду члан 3. Такође, прописана је сходна примена општих прописа о раду и могућност повећања права службеника која су установљена Законом о јавним службеницима одговарајућим колективним уговорима.

Разлика између државних и локалних службеника извршена је при дефинисању њихових послодаваца. На тај начин се посредно признаје постојање особености међу њима. Међутим, према нашем мишљењу њихов положај се на јединствен начин уређује због целисходности, тј. ради једноставнијег регулисања њиховог статуса.

³¹⁶ Ustava Republike Slovenije, „Uradni list RS“, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

³¹⁷ *Structure and operation of local and regional democracy: Slovenia*, Council of Europe, Strasbourg, 2007, p. 3.

³¹⁸ Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo), „Uradni list RS“, št. 94/07.

³¹⁹ Zakon o javnih uslužbencih, „Uradni list RS“, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.

Тако је и при одређивању њихових плата. Плате јавних службеника уређене су у оквиру Закона о платном систему у јавном сектору³²⁰. Ни у овом пропису не постоји разлика између државних и локалних службеника осим у томе што се њихова примања обезбеђују из различитих буџета, тј. буџета републике и јединице локалне самоуправе.

Из претходно изнетог произилази да положај локалних службеника у Словенији није уређен посебним законом већ у оквиру једног прописа заједно са статусом свих осталих службеника. Посматрано позитивноправно у Словенији не постоји разлика између државних и локалних службеника, али ни између локалних и осталих јавних службеника за разлику од нпр. Хрватске.

У појединим одредбама прописа који се примењују ради уређења радноправног положаја локалних службеника препознаје се њихова специфичност у односу на државне и остале јавне службенике. Међутим, мишљења смо да се у Словенији упркос претходно реченом, локални службеници могу означити као теоријска, а не позитивноправна категорија.

³²⁰ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, „Uradni list RS“, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18.

Глава четврта

РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА РАДНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ

1.1. Положај локалних службеника до првог светског рата

Како бисмо боље разумели садашњост и могли евентуално да предвидимо у одређеном степену будућност, морамо разумети прошлост. Наша историја је била турбулентна и пуно екстрема и изразитих противречности, а то је, између осталог, и последица тога што је Србија била земља која се увек налазила на раскршћу путева и интереса великих регионалних, европских и светских сила. У одређеним ситуацијама мудра политика нам је доносила бенефите без оружаних сукоба, док је у другим оно што је стечено у рату изгубљено у миру.

Локални службеници у Србији појављују се онда када долази до установљења одређених територијалних јединица са већим или мањим степеном самоуправе у односу на централну власт. Имајући у виду општеприхваћено становиште о досељавању словена на балканско полуострво не бисмо могли анализирати српску државу у периоду пре средњег века, с обзиром да је пре тога и није било или је барем није било на данашњој територији. Након досељавања на балканско полуострво словенска племена су формирала одређене територијалне заједнице које је карактерисао елемент државности али нам предмет и обим рада не дозвољавају да се овој теми више посветимо у овоме раду.

Због тога ћемо указати на одређене специфичности немањихке Србије у којима би се могла зпазити појава локалне самоуправе и локалних службеника, с обзиром на њихову међусобну условљеност и повезаност.

У средњем веку у Србији као и у другим европским државама било је приметно одсуство професионалног чиновничког апарата и због тога, као и пре свега економске немогућности да се образује професионални чиновнички слој владар је функције државне управе и судства поверавао својим људима.³²¹ Нису постојале јединице локалне самоуправе, односно самоуправне јединице у оквиру државе у данашњем смислу речи, односно није постојао институт локалне самоуправе који је правно уређен, не само у Србији, него ни у остатку Европе. Међутим, феуди којима су управљали феудалци имали су одређени степен независности у односу на централну власт те би их могли у одређеном смислу сматрати самоуправним јединицама.

Локална управа у срдњевековној Србији није била уређена на јединствен начин, већ је била диктирана затеченим стањима и практичним и личним разлозима владара. Она је због тога била организована на више нивоа с тим што јединице истог ранга нису имале исти садржај и нису покривале целу територију државе, при чему је у неким деловима државе постојао један тип локалне управе, у другим други у трећим трећи.³²²

³²¹ М. Павловић, *Српско право*, Крагујевац, 2013, стр. 43.

³²² М. Павловић, *op. cit.*, стр. 44-45.

Јединство државне управе почивало је на личним владаревим везама са локалним управницима које су одржаване путем државних сабора, владаревих путовања по земљи и властeosких посета двору, те је уз то она у Србији прошла кроз три фазе. Прву је карактерисао властелин „политичар“ као кључна фигура, другу кефалија као врста професионалног чиновника, а трећу војвода као војник са управним овлашћењима.³²³

Без обзира на тип управе у средњовековној Србији не може се говорити о постојању локалних службеника у њима. Уколико изузмемо специфичности локалне управе о којима је било речи оно што искључује постојање локалних службеника је одсуство постојања професионалности на страни лица која су вршила локалну управу. Као што смо изнели они су послове на одређеној територији вршили по основу личноправне везе између њих и владара односно нису били професионалци. Такође, није постојао ни систем правних прописа који би уређивао положај службеника локалне управе. Сигурно су постојали одређени појединци који су обављали поједине послове у феудима, које бисмо у средњем веку могли означити као јединице локалне управе, која су обављала лица у служби феудалца али из разлога наведених у првој глави овога рада она се не би могла означити локалним службеницима.

Њихова служба била је награда, нису били професионално обучени за свој посао, положај им је зависио од воље владара, обављање те службе није био њихов стални, већ најчешће привремени посао и нису били плаћени за свој рад у новцу, те се не могу означити локалним службеницима.³²⁴

Након пропасти српске средњовековне државе долази период владања отоманске Турске током наредних неколико векова. Био је вишеструко штетан по српски народ, а између осталог и зато што је прекинуо развој самосталног правног поретка. У живот народа увео је неке нове правне институте нетипичне за европске оквире. Свакодневне активности одвијале су се под надзором туђинске власти коју је на првом месту карактерисала дискриминација по основу верске и националне припадности, а онда и бројна друга зверства и злодела.

У таквој атмосфери народ је био мишљења да је најбољи однос са турском државом избегавање исте. Због тога је настојао да се настањује у местима која нису близу великих турских насебина и утврђења, а турска власт је у свакодневни живот укључивана само онда када је то било неопходно.

Отманска турска је била свесна анимозитета који је према њој владао и због тога се трудила да остави одређену аутономију поробљеним народима па и Србима како би се спречила појава буна и немира. Према нашем мишљењу та врста логике се налазила у позадини одређеног степена самоуправе који су уживали Срби у том периоду. Како из самоуправних јединица произилази и појава послова који се предузимају из њиховог изворног или пренетог делокруга, можемо и у овом периоду наћи одређене рудименталне облике локалних службеника.

Турска управа завршавала се на нивоу нахије. Нижи управни ниво чиниле су кнежине, које су представљале јединице српске локалне самоуправе. У оквиру једне нахије најчешће је било више кнежина али било је и оних које су имале само једну. Најмања управна јединица била је село. Носиоци сеоске самоуправе били су кметови и они су одлучивали о распореду пореза на поједине куће у селу, одржавали су ред и мир и водили бригу о сеоској испаши и шумама.³²⁵

³²³ Више о типовима локалне управе у средњовековној Србији у М. Павловић, *Српско право*, Крагујевац, 2013, стр. 44-47.

³²⁴ G. Marčetić, *op. cit.*, 2007, str. 89-91.

³²⁵ М. Павловић, *op. cit.*, стр. 91.

У кнежинама су постојала два органа народне самоуправе: кнежинска скупштина и кнежински кнез. Кнежинска скупштина се састајала на неком стално утврђеном месту, била је састављена од утицајнијих сељака тј. од кметова свих села дотичне кнежине и других виђенијих људи. Као највиши орган народне самоуправе, ова скупштина, одређује порезе на свом територијалном опсегу у складу са локалним обичајима и привредно-географским приликама, а на основу одлуке турске власти. Такође, води бригу о манастирима и црквама, путевима, решава веће судске спорове и друга питања од значаја за кнежину, а по потреби је бирала и кнежинског кнеза. Њене надлежности нису биле продукт норме у писаном облику, већ је све то чинила по вековима изграђиваном обичајном праву. Међутим, није имала потпуну самосталност, пошто су надзор над њом вршили турски органи власти у нахији.³²⁶

Кнежински кнезови бирали су се на кнежинским скупштинама, па је потом њихов избор потврђивала турска власт. На почетку су обављали оне послове које су на њих пренели турски органи власти делегацијом надлежности, а затим су решавали сва она питања која нису била изричито регулисана турским правним прописима и због тога су они истовремено имали карактер и државног органа и органа народне самоуправе. Њихова основна функција је била одређивање и прикупљање пореза у својој нахији. Прикупљени новац предавали су паши, при чему им је при прикупљању пореза помагало неколико пандура. Кнежински кнез се у својој кнежини бринуо и о одржању јавног реда и мира, пресуђивао је мање кривице и расправљао спорове који би настајали између сељака његове кнежине, али његове одлуке не би биле обавезујуће за заинтересоване стране, јер су се они за пресуђење спора могли обратити без обзира на његову одлуку турским судовима. Звање кнежинског кнеза је било почасно и без плате. Његов углед и његова моћ зависили су више од његових личних способности и вештина него од старешинских права, а његова належност се није протезала на вароши и паланке јер је у њима постојала ауторитативна турска управа.³²⁷

У периоду турске владавине као локалне службенике бисмо могли у неком основном облику означити кнезове, кметове и један узак круг лица која су им помагала при обављању њихових свакодневних дужности. Они нису били права врста локалних службеника пре свега због тога што је њихов правни статус био примарно уређен обичајним неписаним, а не писаним правним нормама. Уједно, нису представљали професионална и запослена лица, већ су били најугледнији појединци у својим местима и често су били бирани на одређеним скупштинама. Функција коју су обављали представљала је част и за исту нису били плаћени. Такође, нису били снабдевени ни јавноправним овлашћењима у пуном обиму, већ је снага њихове заповести произилазила из угледа који су уживали.

Почетком првог српског устанка 1804. године настаје нови период у развоју српске државе, који означава као модерни. Након претходно наведене године долази до стварања државе и институција која су директна претходница данашње државе Србије. После дугог периода турске владавине стварају се самосталне српске институције, у појединим периодима у посредној зависности према Турској, а касније потпуно самосталне.

„У процесу еволутивног развоја локалних органа управе у модерној Србији могу се уочити и јасно разграничити уже етапе у којима су били изграђивани поједини типови локалних органа власти. Реч је о локалној управи и локалној самоуправи на територији

³²⁶ М. Свирчевић, *Кнежинска и сеоска самоуправа у Србији 1739–1788*, Балканика XXXII–XXXIII, Годишњак балканолошког друштва, 2003, стр. 184–185.

³²⁷ Мирослав Свирчевић, *op. cit.*, 2003, стр. 186–187.

Књажевства Србије и Краљевине Србије, све до избијања Првог светског рата 1914. године. Све ове уже етапе имају своје посебне законитости развоја. Међутим, оне се могу посматрати као једна еволутивна целина у оквиру процеса политичке еманципације Србије од османске власти, односно изградње њене модерне државности и националне културе. Ове институције имале су на подручју Београдског пашалука своју предисторију у органима народне самоуправе, за чији се опстанак и признавање вазда борио српски народ.³²⁸

Развој локалне самоуправе, као што смо већ на више места назначили био је директно повезан са развитком локалних службеника, који су представљали управни апарат њених органа. Иако ни у овом периоду нису постојали у своме изворном облику ипак можемо запазити неке њихове одлике које нам дају за право да поједина лица означимо у одређеном степену локалним службеницима.

Као прва фаза у еволутивном развоју локалних органа у модерној Србији може се узети период од формирања Београдског пашалука до избијања првог српског устанка.³²⁹ Током постојања Београдског пашалука поред турских органа егзистирали су и органи српске самоуправе у којима је било више речи у претходним деловима рада.

За време устаничке државе 1804–1813. године, тј. током првог српског устанка под вођством војводе Карађорђа локална управа је имала искључиво војни карактер услед ратних околности у којима је настајала, док је за прве владе кнеза Милоша имала више карактер приватне кнежевске службе него правих државних органа.³³⁰

Парткуларистичке традиције које су биле формиране током векова у којима није постојала национална централна власт, показале су се већ у првим устаничким годинама као озбиљна препрека изградњи независне националне врховне власти, с обзиром да устаничке вође из осталих делова Београдског пашалука нису желеле прихватити Карађорђа за свога вођу. Уједно и за време Милоша Обреновића, народ је често одбијао послушност службеницима које је он постављао уколико их они сами не би изабрали.³³¹

Сметње које је Карађорђе имао да успостави централну власт лежале су у нахијском карактеру првог српског устанка, Ниједан од вођа није био познат ван своје нахије и свака је пошла за својим посебним вођом. Због тога је Карађорђево старешинство било само војног, а не и политичког карактера. Милош је пак био неограничени господар Србије, јер је своју власт начинио деспотском уместо старе пашинске власти која је била истог карактера. За Милоша није било ни поделе власти нити сегмента државних послова у који се није мешао. Министарства нису постојала него су се сви послови централне управе водили из кнежевске канцеларије. Милош је постављао и нахијске и кнежинске старешине, те је стога и локална управа била њему подређена. Сви службеници зависили су од кнежевске милости, а не од својих резултата рада.³³²

У наредним етапама, односно за време владавине уставобранитеља током 1842–1858. године, потом просвећеног апсолутизма кнеза Михаила 1860–1868. године и владе Првог намесништва 1868–1872. године, локална управа се формирала као класичан др-

³²⁸ М. Свирчевић, *Локална управа и развој модерне српске државе*, Балканолошки институт САНУ Београд, 2011, стр. 17.

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ М. Свирчевић, *op. cit.*, 2011, стр. 17 – 18.

³³¹ З. Чворовић, *Развитак локалне самоуправе у кнежевини и краљевини Србији са освртом на развитак локалне самоуправе у Русији*, Гласник права, година VIII, бр. 2/2017, стр. 24-25.

³³² С. Јовановић, *Политичке и правне расправе – Књига прва*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1932, стр. 1-7.

жавни орган и саставни механизам целокупне државне управе, на принципу бирократског централизма.³³³ У претходно наведеним временским размацама положај службеника је био условљен увођењем просвећеног апсолутизма.

За разлику од положаја службеника у Милошево време чији положај није био правно уређен током владе уставобранитеља, он добија своје правно обличје. Њихов статус је дефинисан Хатишерифом из 1838. године, али и другим прописима који су уставобранитељи донели. Положај службеника постаје потпуно правно уређен. Дефинисана су њихова звања, права и обавезе. Положај им постаје сталан, тј. доживотан. Они представљају део ауторитета државне власти. Али на основу ставова уставобранитеља и прописа који су доносили, државни службеници су у одређеном смислу надређени народу, тј. посматрају се као његов старатељ. Државни службеници у овом периоду српске историје имају повлашћени положај, иако је велики део њих због одсуства образовних установа и даље био необразован, а често и неписмен.³³⁴

За време владавине Михаила Обреновића уводи се од стране овога владара просвећени апсолутизам у коме своју запажену улогу имају и службеници. Службеници су неопходни ради „бриге“ и „преваспитавања“ народа од стране владара, а у циљу побољшања њиховог економског и културног положаја. Уопште идеја просвећеног апсолутизма је усмерена на то да народ није способан да брине о себи и својим интересима већ је неопходно да о томе у његово име бригу попут старатеља води владар. У том смислу размишљање кнеза Михаила није се разликовало од става уставобранитеља, разлика је била једино у томе што га је у случају уставобранитеља спроводило више утицајних појединаца, а током владавине кнеза Михајла он сам.

По својој социјалној функцији власт је „рођена“ да заповеда, а народ је тај који мора слушати власт. Међутим, ни власт као целина није хомогена и у њеној средини је изведена подела на оне чиниоце који само издају заповести и на чиниоце који те заповести примају и извршавају. На тај начин, и једни и други чиниоци врше функцију власти јер и извршење заповести спада у функцију власти, они су међусобно нераскидиво повезани. Зато је свака власт и заповедна и извршна, тј. има два облика. Разлика је само у томе што је заповедна власт примарна, а извршна власт изведена. Средиште примарне власти јесте у централној управи, на чијем челу се налази кнез са својим секретарима и бирократијом, а средиште изведене власти је у локалној управи. Другим речима, локална власт као изведена и нижа – зависна је од централне, примарне и више власти, тј. она није самостална ни у једном сегменту. Ова међузависност примарне и изведене власти може бити већа или мања, зависно од тога да ли је маса народа као крајњи корисник свих аката заповедне и извршне власти, просвећенија и културнија, или је потпуно примитивна и некултурна. Ако је маса народа културна и просвећена, однос између примарне и изведене власти има облик децентрализације и тада локални органи власти уживају одређени степен аутономије. Али, ако је маса непросвећена и примитивна, тада однос између два фактора власти има облик централизације. У том случају локални органи власти немају никакву самосталност. Кнез Михаило је сматрао да је асполутна централизација неопходна и ради лакшег ослобођења остатка поробљеног народа. Уједно био је и мишљења да би већа самосталност на нивоу локалне самоуправе довела до анархије имајући у виду то да је српски народ и даље због дуготрајног живота под турском влашћу гајио отпор и презир према централној власти и држави уопште.³³⁵

³³³ М. Свирчевић, *op. cit.*, 2011, стр. 17 – 18.

³³⁴ С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933, стр. 44-51.

³³⁵ Ф. Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1927, стр. 83-88.

Међутим, са појавом Светозара Марковића и раних радикала у периоду од 1871. до 1875. године у Србији су се почеле ширити идеје о локалној самоуправи. Због његовог утицаја, чак је и младоконзервативна влада Љубомира Каљевића 1875. године предложила измене и допуне закона о општинама из времена кнеза Михаила, чиме је, макар ограничено, уведен облик општинске самоуправе. Права борба за локалну (општинску и среску) самоуправу започела је с појавом Народне радикалне странке 1881. године. Они су покренули политички захтев за истинску децентрализацију државне управе, тј. за укидање округа и увођење самоуправе у срезovima и општинама. Она је била специфичан вид борбе за политичку демократију парламентарног типа, а истовремено и борба против личних режима владалаца из куће Обреновића.³³⁶

Током владавине Обрановића присутан је један већи степен апсолутистичке владавине који је у мањем или већем обиму постојао све до њиховог пада. Посебно при своме крају Обреновићи нису претерано били омиљени у народу те су се ради свога одржања на власти ослањали између осталог и на чиновнике који су били директно зависни од њихове воље. Њихов положај је зависио од воље владара, а локалну управу и самоуправу нису развијали јер су у њој видели опасност по свој режим.

Након доношења устава из 1888. године, није донет посебан чиновнички закон али су радикали који су тада били на власти ипак настојали, да дефинишу положај службеника. О дисциплинској одговорности службеника одлучивао је Државни савет, а не као раније аминистративна комисија. Такође, грађани су могли тужити службенике суду без претходног одобрења Владе уколико су им својим радом нанели штету. То је омогућило појачану контролу рада службеника од стране грађана. Међутим, чиновници нису били у потпуности независни у односу на владу и владара с обзиром да њихов положај у остатку није био правно уређен, те су они могли бити самовољно премештани, пензионисани, отпуштани... Све у свему за време владавине Обреновића положај службеника није правно био уређен јер влади није одговарало да чиновници буду у односу на њу независни у своме раду с обзиром да би у том случају одбили да спроводе њене политичке одлуке и да агитују током избора.³³⁷

Иако је постојала намера да се локална самоуправа уведе у оквиру територије која је у саставу данашње српске државе и иста је отелотворена у појединим одредбама закона који су се односили на општине, ипак она није остварена у свом пуном и изворном облику. Етапа развоја локалне управе и самоуправе прекинута је избијањем првог светског рата.³³⁸

Током целокупног претходно посматраног периода да се закључити да положај локалних службеника није био никада детаљно правно уређен. Да се уочити да ни положај осталих службеника није био посебно дефинисан правним нормама. Морамо приметити да у српском народу постоји снажан порив за локалном управом и самоуправом. Исти је последица дугогодишњег владања Турака. Локална управа и самоуправа током тога времена била је једна од ретких брана турском зулumu и неограниченој власти.

У појединим етапама запажамо обресе локалних службеника. Међутим, они се дају теоретски означити јер, као што смо већ напоменули њихов статус није био правно уређен. Углавном није прављена разлика између државних и локалних службеника, односно између локалних и јавних службеника. Сви службеници су се сматрали јавним.

³³⁶ М. Свирчевић, *op. cit.*, 2011, стр. 17 – 18.

³³⁷ С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића – Књига прва*, Издавачко и Књижарско предузеће Геца Кон а.д., Београд, 1934, стр. 53-55.

³³⁸ М. Свирчевић, *op. cit.*, 2011, стр. 17 – 18.

Детаљнији развој локалних службеника, након пропасти српске средњевековне државе није био настављен јер је прекинут турским освајањем. Након ослобођења и током периода устанака није било времена да се размишљања о установљењу службеничког апарата с обзиром на сталну спољну опасност. Током кнежевине и краљевине Србије службенички систем се почео установљавати али је прекинут почетком првог светског рата. За све то време статус локалних службеника није правно дефинисан, а између осталог није ни положај јединица локалне самоуправе, које најчешће представљају оквир и основ њиховог деловања.

1.2. Положај локалних службеника између два светска рата

За време првог светског рата прекинут је политички, правни, економски и друштвени развитак Србије који је до тог тренутка од краја другог српског устанка био у начелу константан. Први светски рат је насилно прекинуо развитак Србије и учинио велики ударац ономе што је до тога тренутка постојало у правном и друштвеном систему Србије. Након завршетка првог светског рата формира се нова држава Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца коју су карактерисала другачија правно – политичка обележја у односу на краљевину Србију и правни партикуларизам.

Право које се примењивало на територији краљевине Србије било је различито у односу на оно које је било у примени у Црној Гори и територијама које су биле под некадашњем влашћу Аустроугарске. Међутим, након завршетка првог светског рата на територији коју означавамо Краљевином Срба, Хрвата и Словенаца формирају се територијалне јединице које су имале одређен степен аутономије у односу на централну државну власт и сходно томе да се запазити постојање локалних службеника.

Уставом из 1921. године (Видовданским уставом) извршена је подела Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца на области. Једна област није могла имати више од 800.000,00 становника. Две области су се на основу одлука својих скупштина могле спојити у једну већу. У Босни и Херцеговини су се области формирале у оквиру њених историјских граница. Уредбом из априла 1922. године земља је подељена на 33 области.³³⁹

Претходно наведени начин поделе на области извршен је како би се помириле разлике које су постојале између различитих националности и конфесија у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. Већ тада, појавили су се сукоби на националној и верској основи који су између осталих и били један од разлога сукоба и распада заједничке државе.

Након крвопролића у скупштини долази до укидања Видовданског устава и Нарадне скупштине уз прелазак на режим Краљевских указа, а што је објављено Краљевом шестојануарском Декларацијом. Након отпочињања Краљеве диктатуре настаје интегрално југословенство као нови поглед на заједничку државу, тј. Краљ настоји да створи једну нову југословенску нацију од постојећих. Уједно, назив државе је промењен у Краљевина Југославија. Држава је Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја подељена на бановине, које су представљале највећа управна подручја. Бановине, су имале одређене надлежности сличне областима из Видовданског устава. Оне су се односиле на пољопривреду, грађевину, трговину и индустрију, шуме и руднике, социјалну политику и народно здравље и просвету. По обиму надлежности имале су одређен степен аутономије и могле су се означити покрајинама. Бановине су уставом из 1931. године (Септембарским уставом) потврђене као управне и самоуправне јединице. Имале су Бановинско веће и одбор. Бан је био шеф и управне и самоуправне

³³⁹ М. Павловић, *op. cit.*, 2013, стр. 242-243.

власти у бановини. С обзиром на степен децентрализације који их је карактерисао могли бисмо рећи да је Краљевина Југославија била прва регионална држава у Европи.³⁴⁰

Између два светска рата положај државних службеника био је у највећој мери уређен са два прописа. Први је Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда из 1923. године и Законом о чиновницима из 1931. године. Међутим, положај локалних службеника није био дефинисан законским прописом већ затеченим нормама које су се примењивале пре изградње заједничке државе и подзаконским актима, тј. уредбама донетим на основу Закона о оптинама из 1933. године.

Разлика између два претходно наведена закона којима се уређивао положај државних службеника огледала се у томе што је први био донет у редовним условима и жељи да се чиновнички положај учини сталним, а други након установљења шестојануарске диктатуре краља Александра и истим је положај државних службеника правно дефинисан као привремен. Иако је Законом из 1923. године сталност државних службеника прелазним и завршним одредбама одлагана више пута како би се из државне управе уклонили појединци који немају одговарајућа знања и образовање за обављање државне службе и није никада у потпуности оживотворена, ипак је он представљао једно средство за установљење професионалног и сталног службеничког система, за разлику од Закона о чиновницима из 1931. године.³⁴¹

Законом о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда из 1923. године била је предвиђена могућност локалних службеника да ступе у државну службу. Иста је била одређена чланом 66. За прелазак из локалне, тј. „самоуправне службе“ у државну службу било је неопходно да постоји повољно мишљење Стручног Савета и поседовање одговарајуће школске спреме која је неопходна за струку у државној служби у коју улази локални службеник. Напредовање локалних службеника када ступе у државну службу даље се одвија по одредбама Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда. Такође, одредбама посебних прописа било је могуће забранити прелазак локалних службеника у државну службу.³⁴²

Начелно прописивање могућности преласка из самоуправне у државну службу Законом о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда остављало је велику слободу конкретном органу и Влади да подзаконским актом додатно ограничи ту могућност. Оно је већ било условљено сагласношћу Стручног савета. Због тога се у извесном смислу служба у самоуправним телима посматрала неједнаком у односу на службу у државним органима. Оне нису аутоматски биле изједначене, већ је служба у самоуправним органима посматрана, нижом у односу на службу у државним органима. Након ступања у службу из самоуправног у државни орган службеник би био касније у своме положају изједначен са осталим државним службеницима, како у смислу плате, тако и у смислу напредовања. Такође, на основу члана 137. Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда време проведено у служби у самоуправним органима, без икаквих посебних услова се признавало у време неопходно за стицање права на пензију државног службеника.³⁴³

Могућност преласка из органа јединица локалне самоуправе у државне органе наводи нас на закључак да се службенички систем на основу Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда посматрао јединствено. Међутим,

³⁴⁰ М. Павловић, *op. cit.*, 2013, стр. 243-249.

³⁴¹ А. Богосављевић, *op. cit.*, 1937, стр. 12

³⁴² М. Илић, *Коментар Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда*, Издавачка књижарница Геце Кона, 1927, стр. 86-88.

³⁴³ Л. Костић, *Прелаз из самоуправне у државну службу*, Из чиновничког права – сабрани чланци, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1928, стр. 17-21.

условљавањем испуњења посебних услова приликом преласка у државну службу произилази, да се прелазак сматрао изузетном ситуацијом, тј. да је на основу претходно наведеног закона планирано да он не буде правило.

Доношењем Закона о општинама 1933. године, створили су се услови за одређену посебност при уређивању положаја локалних у односу на државне службенике. Уједно, настојало се да у држави, коју је и даље карактерисао правни партикуларизам, постоји одређен степен уједначености при дефинисању радноправног статуса локалних службеника. Иако је претходно наведеним законом дефинисан само положај службеника у општинама, ипак је представљао одређени помак у односу на затечену ситуацију, с обзиром на то да су највећи број јединица локалне самоуправе чиниле општине, а општински службеници чинили претежан део локалних службеника.

Општинским службеницима били су посвећени чланови од 85. до 91. Закона о општинама из 1933. године. Чланом 85. је била предвиђена могућност бановинског већа да донесе уредбу о општинским службеницима којом ће се прописати: општи услови за пријем у службу, минималне квалификације за главна службеничка места и начин њиховог попуњавања, рок до када се могу примати кандидати по квалификацијама које су биле засноване на претходним прописима, вршење службене дужности, престанак службе, установљење минималне плате и осталих припадности, као и пензије за главна службеничка места и њено рачунање, дисциплинска одговорност службеника као и састав и поступак код дисциплинског суда.³⁴⁴

Законом о општинама створен је основ за начелно уједначено уређење статуса општинских службеника. Међутим, имајући у виду слободу коју је преносио на бановину при уређивању њиховог положаја, да се закључити да је њега и даље карактерисала велика разлика приликом дефинисања истог уредбама од стране бановинског већа, управо због тога што је свака бановина имала одређене специфичности у своме правном развоју и сходно томе примењивала је посебне прописе при дефинисању положаја свих локалних службеника. Осим начелних, Закон о општинама али ни други закони у то време, не садрже конкретне одредбе које би се односиле на све или део локалних службеника.

Општински службеници су полагали исту заклетву, као општински одборници на основу члана 86. Закона о општинама из 1933. године. Овом одредбом се наглашава значај делатности коју обављају, тј. сматра се да ће заклетва службеника обавезати на верност држави и општини. То што између ње и заклетве коју полагају одборници нема разлике само говори у прилог томе да је законодавац мишљења да су они по своме значају изједначени, иако се ради о изабраним лицима, које су грађани на изборима бирали и професионалцима, којима је обављање службе у општини стално занимање.

За штету коју начине грађанима општински службеници, на основу члана 87. службеник одговара пред редовним судом. Ради се о правилу о облигационој одговорности и за њу и данас локални и државни службеници одговарају пред судом опште надлежности, а не пред посебним судом.

Пензиони фонд општинских службеника установљен је чланом 88. У Фонд се уплаћује одређени износ доприноса обрачунат у односу на његову плату, износ који уплаћују бановине на годишњем нивоу и општине у зависности од своје развијености, као и казне које плаћају службеници. Пензије ће се исплаћивати из Фонда, а њихов износ, имајући у виду средства на располагању, одређује бановина на основу уредбе којом уређује положај општинских службеника.

³⁴⁴ Закон о општинама, „Службене новине“, бр. 85 – XXVI, од 15.04.1933, члан 85.

За тешке повреде службене дужности и угледа струке, имајући у виду члан 89, био је надлежан општински дисциплински суд при среском начелству, а у другом степену општински дисциплински суд при банској управи. Правилник о организацији и систематизацији послова, на основу члана 90. доносила је општина, поштујући оквире постављене у уредби бановине о положају локалних службеника.

Као што смо већ нагласили, Законом о општинама из 1933. године на општи начин је регулисан статус општинских службеника. Њихово детаљно уређење препуштено је бановинама и оне су то учиниле на основу уредби.

Дунавска бановина је положај својих општинских службеника уредила својом Уредбом о општинским службеницима³⁴⁵. Претходно наведеном Уредбом је на јединствен начин уређен положај општинских службеника Дунавске бановине, а на основу овлашћења садржаног у члану 85. Закона о општинама из 1933. године.

Уредбом су уређени услови за пријем у општинску службу, службеничка места и њихово разврставање, начин попуњавања службеничких места, вршење службене дужности, престанак службе, плате, накнаде и пензије службеника, дисциплинска одговорност, састав дисциплинских судова, рад и надлежност дисциплинских тужиоца. Уредбом је, можемо рећи, на свеобухватан начин дефинисан положај локалних службеника Дунавске бановине.

Уредба се није примењивала на градске службенике. Уопште за градске службенике у међуратном периоду примењивале су се и даље одредбе прописа који су важили пре формирања заједничке државе. На пример у Дунавској бановини примењивале су се одредбе три различита законодавства: на територији бивше краљевине Србије Закон о општинама из 1903. године са накнадним изменама и допунама; на територији бивше Сремске области законски члан XVI из 1870. године и на територији бивше Војводине XXII законски члан из 1886. године, односно жупанијски статут бивше Бачко-Бодршке и Торонталско-тамишке жупаније и правилници појединих општина.³⁴⁶

За време периода између два светска рата настојало се да се уопште законодавство на територији краљевине унифицира, с обзиром на то да је постојао изразити правни партикуларизам. То је отежавало свакодневни живот, примену прописа и стварало правну несигурност. Током овог периода није постојао посебан закон о локалним службеницима али је њихово постојање препознато и признато другим прописима, а посебно законима који су уређивали статус државних службеника.

Међутим, можемо рећи да је Законом о општинама из 1933. године и уредбама бановина које су на основу њега донети у то време учињен значајан помак у регулисању статуса дела локалних службеника, тј. општинских службеника. Исти је на свеобухватан начин дефинисан уредбама, као подзаконским актима које су доносиле бановине, а на основу општих одредби о општинским службеницима Закона о општинама из 1933. године.

Међутим, осим општинских, положај градских и других локалних службеника, био је и даље у највећој мери регулисан различитим прописима на територији краљевине и карактерисале су га све оне негативне ствари које прате изразити правни партикуларизам у једној држави.

³⁴⁵ Уредба о општинским службеницима Дунавске бановине, „Службени лист Дунавске бановине“, бр. 9815, од 10.02.1934. године.

³⁴⁶ П. Теодоровић, С. Суботин, М. Стевановић, *Коментар Уредбе о општинским службеницима Дунавске бановине*, Штампарија Ђорђе Ивковић, Нови Сад, 1934, стр. 3-4.

Развој службеничког и осталог законодавства, али и политички, економски и друштвени развој у Краљевини Југославији насилно је прекинут другим светским ратом.

1.3. Положај локалних службеника после другог светског рата

Континуитет у развоју правног, економског и друштвеног система на тлу данашње Србије, поново је био прекинут ратним сукобом, овога пута другим светским ратом. Уопште, бројни оружани сукоби, који се у овом делу рада дају такође уочити, представљали су разлог због кога је друштвена структура на нашем простору доживљала развој у прекидима и у различитим и дијаметрално супротним смеровима у појединим историјским етапама.

Простор у раду, као и његова тема, не остављају нам превише избора при детаљнијој анализи историјског развитка радноправног положаја локалних службеника али морамо напоменути да се он након другог светског рата одвијао у једном потпуно новом правном, економском и друштвеном систему. Социјализам је представљао новину за нашу државу и друштво и својеврсан, теоријски изузетно добро постављен друштвени систем, који је у пракси доживео у готово свим државама крах, а на простору бивше Југославије нажалост уз одвијање ратних сукоба.

За време другог светског рата територија бивше Краљевине Југославије доживела је поделу између више сила осовине уз формирање квинслишке Незавинске државе Хрватске. Због функционисања у таквим условима и одсуства елемената државности не може се ни говорити о постојању државе Србије у то време, па самим тим ни њених државних службеника. Због тога ће надаље у овом делу рада предмет нашег интересовања бити развој положаја локалних службеника након окончања другог светског рата.

Након његовог престанка првих година владала је својеврсна анархија у том смислу што су се паралелно примењивали предратни прописи и одлуке нове комунистичке власти. Међутим, брзо је дошло до доношења првих прописа, који су за свој предмет регулисања имали положај неке групе јавних службеника.

Питање државних службеника у послератној Југославији први пут је системски нормирано савезним Законом о државним службеницима од 23. јула 1946.³⁴⁷ Он је представљао савезни закон и садржао је две целине. Први део је имао значај основног закона са заједничким одредбама за све државне службенике, а други део су чиниле одредбе за државне службенике у савезним органима извршне власти, при чему је уређење положаја државних службеника у републичким органима препуштено законодавству народних република. Овим законом установљено је ново службеничко, које се суштински разликовало од чиновничког права предратне Југославије.³⁴⁸

Појам државних службеника дефинисан је тако што су они одређени као административни и стручни сарадници државних органа, који се налазе у саставу државног апарата, установа и предузећа и који се услед јединства власти у организацији тадашњег државног система налазе у крајњем степену под руководством представничких органа државне власти.³⁴⁹ Из дефиниције која је изнета, произилази да су се локални службеници сматрали државним службеницима у овом првом закону социјалистичке Југославије, тј. да је постављен знак једнакости између државних и јавних службеника.

³⁴⁷ Закон о државним службеницима, „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 2/46, 44/48, 4/49 и 11/50.

³⁴⁸ И. Вукоњански, *Положај државних чиновника у епохи социјалистичке Југославије 1945–1966*, Архив, бр. 1-2/2012, стр. 175.

³⁴⁹ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 58.

Законодавац је става да је готово свако ко обавља неку јавну службу државни службеник, а што и одговара политичком уверењу на коме је функционисала тадашња Југославија.

Закон о државним службеницима није се примењивао на чланове представничких органа народне власти, народне посланике народних скупштина, на чланове органа непосредно одговорних представничким органима, војна лица на служби у Југословенској народној армији, на припаднике народне милиције и на остала лица која су узгредно или повремено, вољно или принудно, са наградом или без награде обављала послове у служби државе. Разлог се огледао у томе што су они имали своје стално занимање а државна служба им је била споредна служба, тј. занимање.³⁵⁰

До 1952. године, Закон о државним службеницима примењивао се у потпуности на службенике привредних предузећа социјалистичког – државног сектора. Међутим, након уставних промена из 1953. године појам државни службеник добио је своје уже значење с обзиром да привредна предузећа и друге привредне организације нису више биле државне организационе јединице, већ социјалистичке привредне организације са радничким самоуправљањем. Након тога из појма државног службеника издвојени су и службеници у установама, с обзиром да њима више није управљао орган државне администрације већ одређени орган друштвеног управљања.³⁵¹

Имајући у виду промене које су настале након доношења уставних амандмана и развијања система друштвеног управљања у области просвете, науке, културе, здравства, социјалне заштите и другим службама створили су се услови за доношење новог закона који би регулисао положај службеника, како би се изашло у сусрет претходно наведеним променама.³⁵²

На основу члана 2. Закона о јавним службеницима³⁵³ јавни службеници су одређени као лица која у државним органима и самосталним установама врше послове јавне службе као редовно занимање. Трећим чланом јавни службеници су нормирани као лица која су запослена у државним органима, просветним, научним, културним, здравственим и социјалним установама, заводу за социјално осигурање и другим установама, које су основане ради вршења јавне службе.

На основу садржаја Закона о јавним службеницима произилази да у њему локални службеници нису препознати као посебна категорија. Они, имајући у виду тадашњи политички систем и државно уређење, припадају реду државних службеника и не препознају се као посебна скупина у оквиру круга јавних службеника. Срески и општински органи су се сматрали државним органима и лица која су у њима радила државним службеницима. Након доношења Закона о јавним службеницима локални службеници не постоје ни у теоријском али ни у практичном смислу.

Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и Савезним органима управе³⁵⁴ било је прописано да радници у радној заједници органа управе остварују своја самоуправна права, дужности и одговорности, сходно самоуправном општем акту и у складу са Законом о удруженом раду. Законом о државној

³⁵⁰ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 60-61.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Предговор Закона о јавним службеницима (Експозе Вељка Зековића секретара Савезног извршног већа, одржан на дан 11. децембар 1957. године на 65 –ој седници Савезног већа Савезне народне скупштине), Службени лист ФНРЈ, Београд, 1958, стр. 4-5.

³⁵³ Закон о јавним службеницима, „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 53/57.

³⁵⁴ Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и Савезним органима управе "Сл. лист СФРЈ", бр. 23/78, 58/79 - испр., 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 44/90 - др. закон, 74/90 и 35/91 и "Сл. лист СРЈ", бр. 1/92 - Уст. закон, 31/93 и 50/93.

управи Републике Србије³⁵⁵ прописано је да су запослени у државној управи радници у радним заједницама органа управе и да имају право на средства за личну и заједничку потрошњу у складу са начелом расподеле према раду и са друштвено утврђеним основама и мерилима расподеле који важе за организације удруженог рада као и друга самоуправна права. У претходно наведеним законима губи се појам „јавног службеника“ у тежњи да положај запослених у органима управе и јавним службама буде што сличнији положају запослених у осталим областима рада, при чему се на основу идеологије самоуправљања конституише појам „радник у органима управе“³⁵⁶

Евидентно је из прописа приказаних у претходном пасусу да се не препознаје појам локалних службеника у односу на остале службенике. Као што је већ речено, губи се и дефинисање јавног службеника с обзиром на самоуправљање као нову друштвену идеологију. Имајући то у виду у то време локални службеници су у своме положају били готово изједначени са запосленима у привредним организацијама и нису поседовали специфичности у односу на остале јавне службенике. Ради уређења њиховог радноправног положаја примењивао се Закон о удруженом раду³⁵⁷, а посебни прописи у појединим специфичним ситуацијама.

Закон о радним односима у државним органима³⁵⁸ је пропис донет након распада Социјалистичке федеративне републике Југославије којим се уређивао статус локалних службеника у Савезној републици Југославији, Србији и Црној Гори и потом Републици Србији. Овај пропис донет је након пропасти социјализма на нашим просторима и почетка процеса транзиције од социјалистичког ка капиталистичком економском, друштвеном и политичком систему. Сходно томе, евидентно је и да се положај локалних службеника променио и да они више нису имали статус самоуправних радника.

Првим чланом дефинисано је да се Законом о радним односима у државним органима уређују права, обавезе и одговорности из радних односа лица запослених у министарствима, посебним организацијама, судовима, јавним тужилаштвима, јавном правобранилаштву, органима за прекршаје и у службама Народне скупштине, председника Републике, Владе и Уставног суда који се примају у радни однос одлуком функционера који руководе овим органима и службама и да се они сматрају запосленима у државним органима. Такође, њиме су се дефинисала и одређена права председника Републике и одређена права, обавезе и одговорности лица која бира Народна скупштина и лица која поставља Влада, односно други надлежни орган, тј. изабраних и постављених лица. Одредбе Закона о радним односима у државним органима примењују се на све запослене у државним органима и изабрана односно постављена лица, осим оних чија су права, обавезе и одговорности из радног односа уређени посебним прописима.

Као што се да закључити из претходно реченог у Закону о радним односима у државним органима нема дефинисања појма локалних службеника, нити из његових почетних одредби произилази да се он примењује на службенике у јединицама локалне самоуправе и у аутономним покрајинама. Међутим, чланом 75. прописано је да се његове одредбе сходно примењују на органе аутономних покрајина, градова и општина, с тим што основицу за обрачун плата запослених и изабраних односно постављених лица у тим органима чини просечна зарада по запосленом исплаћена за претходни месец у

³⁵⁵ Закон о државној управи Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 9/80, 18/80, 7/82, 46/84, 6/85, 44/86, 41/87, 16/88, 18/89 и 44/89,

³⁵⁶ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, стр. 63-64.

³⁵⁷ Закон о удруженом раду, „Сл. лист СФРЈ“, бр. 53/76.

³⁵⁸ Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/2001 – др. закон, 39/2002, 49/2005 - одлука УСРС, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона, 23/13 Одлука УСРС.

аутономној покрајини, односно граду, односно општини, а највећа плата у овим органима не може прећи износ петоструке просечне зараде по запосленом у Републици.

Упркос томе што се сходно примењивао на локалне службенике, и што је представљао једно привремено решење, Закон о радним односима у државним органима се примењивао од 1991. до 2016. године на уређење статуса локалних службеника у Србији иако је као један од услова за заснивање радног односа службеника, све то време било предвиђено држављанство СФРЈ. Даном почетка примене Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе³⁵⁹, тј. првог децембра 2016. године, на функционере, службенике и намештенике у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе престала је сходна примена Закона о радним односима у државним органима и отпочео је један нов период у регулисању статуса локалних службеника у Србији.

2. ПОЗИТИВНО – ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ РАДНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ЛОКАЛНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ

Првог децембра 2016. године почео је са применом Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Доношењем овог закона отпочела је нова етапа у везана за положај локалних службеника која и даље траје. Овим законом, је можемо рећи први пут у историји Србије, радноправни статус локалних службеника уређен на јединствен и свеобухватан начин. Ради се о пропису којим је заокружен службенички систем у Србији, чија је изградња отпочела 2005. године доношењем Закона о државним службеницима³⁶⁰.

Како је дефинисано у почетним члановима Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту – Закон) њиме се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Такође, одредбе Закона се сходно примењују на запослене у органима градских општина, као и стручним службама и посебним организацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине за обављање послова управе, према посебном закону, тј. према Закону о локалној самоуправи у тренутку писања овога рада³⁶¹. Закон се не примењују на запослене у привредним друштвима, предузећима, установама, јавним агенцијама, месним заједницама, фондовима и фондацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебним прописима.³⁶²

Циљ уређивања Законом јесте да се изворни и поверени послови обављају на делотворан, функционалан и ефикасан начин, стручно, непристрасно, политички неутрално и етички прихватљиво и да стандардизовани систем заснивања радног односа, праћења и вредновања рада, напредовања, стручног усавршавања и заштите правног

³⁵⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон.

³⁶⁰ Закон о државним службеницима, „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.

³⁶¹ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018.

³⁶² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 1.

положаја по основу рада буде правичан и подстицајан за законит, ефикасан и делотворан рад.³⁶³

Из претходно наведеног да се закључити да се теоретски посматрано локалним службеником може означити појединац који обавља изворне или поверене послове из надлежности јединица локалне самоуправе, који су по свом карактеру управноправни, тј. приликом њиховог предузимања долази по правилу до заснивања управноправног односа између грађана и службеника у коме је правно јача воља, воља локалног службеника. Остале активности које подразумевају обављање одређених делатности које не карактерише есенција власти, него су по својој суштини сервисне природе (комунални послови, пружање услуга од општег интереса...) и током којих по правилу не настаје управноправни однос између грађана и лица које тај посао предузима, предузимају појединци (запослени у привредним друштвима, предузећима, установама, јавним агенцијама, фондовима и фондацијама) који се позитивноправно посматрано у Републици Србији не дају сматрати локалним службеницима. На уређење радноправног статуса претходно наведених лица примењује се Закон о раду³⁶⁴, Закон о јавним предузећима³⁶⁵, Закон о култури³⁶⁶, Закон о социјалној заштити³⁶⁷, Закон о основама система образовања и васпитања³⁶⁸... и посебни колективни уговори

Појам запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе дефинисан је чланом 3. Закона. Запосленима се сматрају функционери који на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења, имају обавезу, односно користе право да буду на сталном раду, тј. заснивају радни однос, ради вршења дужности, службеници и намештеници. Функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају) у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису. Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Службеник је запослено лице на извршилачком радном месту као и на радном месту службеника на положају. Намештеник је лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Дакле, произилази да се запосленим може сматрати и функционер јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине. Ради се о решењу које је теоретски посматрано супротно томе да се локалним службеницима не могу сматрати функционери из разлога који су више пута навођени у претходним деловима рада. Међутим, законодавац је имао на уму функционере који се налазе у радном односу у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, а не оне који своју функцију обављају у некој форми рада ван радног односа. Разлози практичне природе довели су до тога да се поједине одредбе Закона примењују и на ову врсту функционера, како би се један пропис примењивао на све запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне

³⁶³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 2.

³⁶⁴ Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

³⁶⁵ Закон о јавним предузећима, *Сл. гласник РС*, бр. 15/2016.

³⁶⁶ Закон о култури, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016 - испр.

³⁶⁷ Закон о социјалној заштити, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2011.

³⁶⁸ Закон о основама система образовања и васпитања, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2017, 27/2018 - др. закони и 10/2019.

самоуправе, а што је једноставније примењивати при одлучивању о њиховим правима и обавезама.

Несумњиво је, као што ће се видети из наставка рада, да се Закон у свом највећем делу односи на службенике аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе али се његове поједине одредбе примењују и на запослене који немају статус службеника, тј. на намештенике и функционере у радном односу. Због тога смо мишљења да Закон у свом називу има реч „запослени“, а не „службеник“, како би се већ на почетку указало да се он односи на сва лица у радном односу у јединицама локалне самоуправе и аутономним покрајинама.

Послодавац функционера, службеника и намештеника у аутономној покрајини је аутономна покрајина. Послодавац функционера, службеника и намештеника у јединицама локалне самоуправе је јединица локалне самоуправе. За функционере у аутономним покрајинама, права и дужности у име послодавца, врши скупштина аутономне покрајине, односно радно тело скупштине утврђено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност, састав и организација радних тела скупштине или извршни орган аутономне покрајине, односно стручна служба извршног органа утврђена покрајинским прописом. За функционере у јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца, врши скупштина града, општине или градске општине, односно радно тело скупштине које је утврђено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност, састав и организација радних тела скупштине.³⁶⁹

За службенике на положају у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца врши орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежан за постављење службеника на положају. Изузетно, за службенике на положају који не руководе органом, службом или организацијом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца врши руководиоца органа, службе или организације, осим ако Законом није другачије одређено. За службенике и намештенике у аутономним покрајинама, права и дужности у име послодавца врши руководиоца органа, службе или организације аутономне покрајине. За службенике и намештенике у јединицама локалне самоуправе, права и дужности у име послодавца, врши начелник градске или општинске управе ако је образована као јединствен орган, односно начелник управе за поједине области, или начелник управе градске општине, односно руководиоца који руководи службом или организацијом јединице локалне самоуправе, или орган надлежан за његово постављење.³⁷⁰

Из претходно наведеног произилази да послодавац локалним службеницима није јединствени орган или физичко лице. С обзиром на положај конкретног службеника и његов хијерархијски статус у службеничком систему аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе зависи и ко ће му бити послодавац, тј. ко ће обављати права и обавезе у име јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине које су послодавци локалним службеницима, с обзиром да се ради о правним лицима, које представљају апстрактне творевине.

³⁶⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 3.

³⁷⁰ *Ibid.*

2.1. Примена општих прописа о раду на уређење радноправног положаја локалних службеника у Србији

На права и дужности функционера и службеника који нису уређени Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе или посебним законом или другим прописом, примењују се општи прописи о раду, тј. пре свега Закон о раду и у тренутку писања овог рада Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе³⁷¹ и Колективни уговор за органе Аутономне покрајине Војводине³⁷², као и колективни уговор код послодавца.³⁷³ На територији Аутономне покрајине Косова и Метохије у јединицама локалне самоуправе примењује се Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе, а посебног колективног уговора за запослене у органима Аутономне покрајине Косова и Метохије нема, зато што они фактички и не постоје, већ послове које би вршили њени органи претежно обавља Канцеларија за Косово и Метохију Владе Републике Србије.

Она је основана Уредбом о Канцеларији за Косово и Метохију³⁷⁴. Чланом 2. Уредбе је прописано да Канцеларија врши стручне послове за потребе Владе и надлежних министарстава који се односе на:

- Функционисање институција Републике Србије на територији Косова и Метохије;
- Образовање, здравство, социјалну политику, културу, инфраструктуру, систем локалне самоуправе и телекомуникације у српским подручјима Косова и Метохије;
- Деловање Српске православне цркве на територији Косова и Метохије;
- Обнову и заштиту духовног и културног наслеђа;
- Финансијску, правну, техничку и кадровску помоћ у свим областима значајним за Србе и друге неалбанске заједнице на територији Косова и Метохије;
- Сарадњу с Комесаријатом за избеглице у делу који се односи на интерно расељена лица са Косова и Метохије;
- Сарадњу с цивилном и војном мисијом Уједињених нација на Косову и Метохији (УНМИК и КФОР) на основу Резолуције Савета безбедности број 1244.

Особеност функционисања органа Аутономне покрајине Косова и Метохије последица је постојања привремених институција под контролом косовских албанаца, присуства међународних оружаних снага и фактички привремене управе у којој искључива овлашћења нема Република Србија, а које су последица Резолуције Савета безбедности број 1244³⁷⁵, којом су окончани сукоби на територији ове Аутономне покрајине.

Посебан колективни уговор за територију Републике Србије закључују Влада, удружење послодаваца и репрезентативни синдикати основани за територију Републике Србије. Удружење послодаваца је удружење које представља више од једне трећине јединица локалне самоуправе које запошљавају најмање 20% запослених и регистровано је у складу са законом. Испуњеност услова за закључење колективног уговора утврђује

³⁷¹ Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе „Сл. гласник РС“ бр. 38/19.

³⁷² Колективни уговор за органе Аутономне покрајине Војводине „Сл. гласник РС“ бр. 58/18 и 4/19.

³⁷³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 6.

³⁷⁴ Уредба о Канцеларији за Косово и Метохију, „Сл. гласник РС“ бр. 75/12, 123/12 и 100/13.

³⁷⁵ <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>, приступљено 22.07.2019. године.

министарство надлежно за локалну самоуправу. Колективни уговор код послодавца закључују у име послодавца председник општине, односно градоначелник и репрезентативни синдикат код послодавца и њиме се не могу уговорати плате запослених, већ се оне одређују законом и подзаконским актима.³⁷⁶

Немогућност одређивања веће плате колективним уговором код послодавца последица је жеље законодавца да под контролом држи трошење финансијских средстава за плате. Јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине имају одређене сопствене приходе, те је бојазан да би се њихов знатан део користио на плате запослених, а зарад социјалног мира и повољних политичких резултата, када не би било оваквог ограничења.

Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе уређују се права и дужности из радног односа запослених у органима јединица локалне самоуправе, градских општина, службама и организацијама које оснива надлежни орган јединице локалне самоуправе и градске општине, према Закону о локалној самоуправи³⁷⁷, међусобни односи учесника колективног уговора, поступак измене и допуне колективног уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца. Запослени, у смислу овог уговора, јесу лица која су у складу са законом засновала радни однос у органима, службама и организацијама које оснива јединица локалне самоуправе, а послодавцем, се сматра јединица локалне самоуправе.³⁷⁸

Упркос разликама које постоје међу различитим категоријама запослених у јединицама локалне самоуправе, колективни уговор се примењује на све категорије лица које се у њима налазе у радном односу. Мишљења само да је то исправно, с обзиром да се овим општим актом дају већа права запосленима од оних утврђеним законом. Штавише, одређена права у колективном уговору призната су и лицима која се не налазе у радном односу у јединицама локалне самоуправе, већ су ангажована по основу уговора којима се не заснива радни однос.³⁷⁹ Имајући претходно наведено у виду, као и све веће радно ангажовање лица по основу уговора којима се не заснива радни однос, ради обављања послова које би требало да предузимају локални службеници, мишљења смо да се у пракси под локалним службеницима почињу посматрати не само лица која се налазе у радном односу, већ и лица која обављају послове из надлежности јединица локалне самоуправе, по основу некога од уговора којима се не заснива радни однос.

Колективним уговором за органе Аутономне покрајине Војводине, ближе се уређује начин остваривања права и дужности запосленог у органима Аутономне покрајине Војводине утврђених законом, општим актима и другим прописима којима се уређују радни односи и утврђују се већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, општим актима и другим прописима којима се уређују радни односи у органима Аутономне покрајине Војводине, пре свега у односу на Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, безбедност и здравље на раду, решавање спорова, праћење примене колективног уговора, међусобни односи

³⁷⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 6.

³⁷⁷ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018

³⁷⁸ Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе „Сл. гласник РС“ бр. 38/19, члан 1-3.

³⁷⁹ На пример право на плаћено одсуство, члан 21. , новогодишње пакетиће за децу члан 49..., Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе „Сл. гласник РС“ бр. 38/19,

учесника у закључивању колективног уговора, поступак његове измене и допуне и друга питања значајна за запосленог и послодавца.³⁸⁰

Органи Аутономне покрајине Војводине, у смислу колективног говора, јесу органи покрајинске управе, Секретаријат Покрајинске владе, службе и управе које оснива Покрајинска влада, Покрајински заштитник грађана - Омбудсман, Правобранилаштво Аутономне покрајине Војводине и Служба Скупштине Аутономне покрајине Војводине, ако другим покрајинским прописом није другачије утврђено. Послодавац у смислу колективног уговора јесте Аутономна покрајина Војводина, коју заступа Покрајинска влада. Права и дужности послодавца према запосленом врши руководиоца покрајинског органа. За функционере у смислу колективног уговора, права и обавезе у име послодавца врши Скупштина АП Војводине, односно надлежно радно тело Скупштине или извршни орган АП Војводине, односно надлежно радно тело извршног органа. Запосленима, у смислу колективног уговора, сматрају се функционери који на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења, заснивају радни однос ради вршења дужности, службеници и намештеници.³⁸¹

Појмовно одређење запослених и послодавца идентична су у Колективном уговору за органе аутономне покрајине Војводине и Посебном колективном уговору за запослене у јединицама локалне самоуправе. Ради се о лицима која се налазе у радном односу без обзира на њихов статус у органима аутономне покрајине Војводине. Оно по чему се претходно два наведена уговора разликују је то што Колективни уговор за органе аутономне покрајине Војводине не препознаје лица у раду ван радног односа као неке од носиоца права, која су призната запосленима, а што није случај у Посебном колективном уговору за запослене у јединицама локалне самоуправе.

На права и дужности из радног односа намештеника примењују се општи прописи о раду, тј. пре свега Закон о раду и у тренутку писања овог рада Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе и Колективни уговор за органе Аутономне покрајине Војводине, ако Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе или посебним законом није другачије одређено. За разлику од службеника на које се, ради уређења њиховог радноправног статуса, примарно примењује Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, са намештеницима је ситуација обрнута. Њихов положај је првенствено уређен општим прописима о раду и колективним уговорима, а Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у изузетним ситуацијама. То је решење које је стандардно у бројним правним система, а у Републици Србији на исти начин је правно регулисан и положај намештеника у државним органима.

2.2. Положај функционера

Избор, именовање, постављење, као и разрешење функционера у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, врши се у складу са посебним прописима и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и одлукама органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, којима се уређује оснивање службе и организација. Функционер не сме да прими поклон у вези с вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица. Такође, функционер не сме да користи

³⁸⁰ Колективни уговор за органе Аутономне покрајине Војводине „Сл. гласник РС“ бр. 58/18 и 4/19, члан 1.

³⁸¹ Колективни уговор за органе Аутономне покрајине Војводине „Сл. гласник РС“ бр. 58/18 и 4/19, члан 2.

рад код послодавца у циљу утицања на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица.³⁸²

Прописи који поред Закона о запосленима у аутономним покрајинама дефинишу положај и избор функционера и који се поред њега највише у том погледу примењује у пракси су Закон о локалној самоуправи и Статут аутономне покрајине Војводине³⁸³. Чланом 32. Закона о локалној самоуправи, односно 31. Статута аутономне покрајине Војводине утврђена је надлежност њихових скупштина при избору бројних функционера.³⁸⁴

Законом о агенцији за борбу против корупције³⁸⁵ детаљно је уређена материја спречавања сукоба интереса за све, па и за функционере јединица локалних самоуправа односно Аутономне покрајине Војводине. Чланом 39. Закона о агенцији за борбу против корупције прописано је да функционер сме примити пригодан или протоколаран поклон али он ни тада не сме бити у новцу или хартијама од вредности. Функционер је дужан да протоколарни поклон преда органу надлежном за поступање са имовином у јавној својини, изузев ако вредност поклона не прелази 5% просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији. Такође, функционер не сме да задржи пригодни поклон чија вредност прелази 5% просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији, односно пригодне поклоне примљене у току календарске године чија укупна вредност прелази износ од једне просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији. Мерила према којима се одређује који се поклон сматра пригодним и обавезу њиховог пријављивања и евидентирања утврђује Агенција за борбу против корупције, а у случају потребе утврђује и вредност поклона. Члановима 27 – 38. утврђени су остали случајеви сукоба интереса, као и начин понашања функционера како би се избегао сукоб интереса.

Изабрани и именовани функционери права из радног односа остварују код послодавца даном избора, односно именовања на функцију, на основу акта о избору, односно именовању. Постављени функционери права и дужности из радног односа код послодавца остварују даном постављења на функцију на основу акта о постављењу. Решењем надлежног органа, односно радног тела јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине, утврђују се права и дужности функционера. Функционер има право на плату, накнаду и остала примања у складу са законом. Решење о плати, накнади и осталим примањима функционера, доноси орган, односно надлежно радно тело јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине које према њему има статус послодавца. Функционери немају права на увећање плате за случај прековременог рада.³⁸⁶

Функционери који се налазе у радном односу имају права, која произилазе из радног односа, као и остала запослена лица. У том смислу су они изједначени са службеницима. Њихов положај, је у смислу права из радног односа, као што смо видели у претходном делу рада, изједначен и у Посебном колективном уговору за запослене у јединицама локалне самоуправе и Колективном уговору за органе АП Војводине. Међутим, функционерима су ипак ограничена одређена права из радног односа, попут

³⁸² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 8-9.

³⁸³ Статут аутономне покрајине Војводине, „Сл. лист АП Војводине“, бр. 20/2014.

³⁸⁴ Више о положају јавних функционера у: З. Ивошевић, *Правни положај јавних функционера*, Правни записи, Год. III, бр. 1 (2012), стр. 90-107.

³⁸⁵ Закон о агенцији за борбу против корупције, „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС.

³⁸⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 10-11.

прековременог рада. Разлог се огледа у спречавању злоупотребе прековременог рада, која би била могућа имајући у виду хијерархијски положај функционера и претварању прековременог рада у средство за увећање плате.

Право на мировање радног односа функционера код послодавца код кога је био у радном односу пре избора, именовања или постављења на функцију утврђено је у члану 12. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Уколико је функционеру, послодавац била аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, права и обавезе, му мирују у органу, служби или организацији у којој је био распоређен на извршилачком радном месту, до избора, именовања, односно постављења на функцију. Уколико функционер није у могућности да се врати на рад код послодавца због укидања органа, службе или организације, функционер има право да се врати на рад код послодавца у орган, службу, односно организацију која је преузела послове укинутог органа, службе, односно организације.

Институт мировања радног односа преузет је из Закона о раду. Његова суштина огледа се у заштити запосленог, с обзиром на то да по престанку функције може да се врати на рад код ранијег послодавца. Уколико не би постојала та могућност избором на функцију престајао би радни однос код претходног послодавца. То би било лоше за функционере имајући у виду да је свака функција привременог карактера и ограничена одређеним мандатним периодом. Мишљења смо да је похвално што је предвиђено у Закону о запосленима у јавним службама да функционерима мирује радни однос и којим функционерима, с обзиром на то да у многим другим прописима то није случај (на пример у Закону о социјалној заштити, Закону о култури, Закону о јавним предузећима³⁸⁷...).

Функционеру аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе функција престаје у случају: истека времена на које је изабран, именован или постављен; подношења оставке или разрешења, као и у другим случајевима утврђеним законом и другим прописима којима се уређује престанак функције, односно радног односа. Функционер по престанку функције има право на накнаду плате у трајању од три месеца, у висини плате коју је имао у време престанка функције, при чему се ово право може изузетно продужити до три месеца уколико у том времену функционер стиче право на пензију. Право на накнаду плате престаје пре истека рока од три месеца, заснивањем радног односа или стицањем права на пензију према прописима о пензијском и инвалидском осигурању.³⁸⁸

Функционер право на накнаду плате остварује код послодавца код кога је остваривао права по основу радног односа у тренутку престанка функције и утврђује га надлежни орган послодавца, по захтеву функционера. Захтев функционер може упутити најкасније у року од 15 дана од дана престанка функције, с тим што право на накнаду плате остварује почев од наредног дана од дана престанка функције. Функционер не може остварити право на накнаду плате, уколико је разрешен функције по основу одговорности за кривично дело за које му је правноснажном пресудом изречена безусловна казна затвора у трајању дужем од шест месеци, уколико му је утврђено мировање радног односа код послодавца или услед спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције или градски, односно општински заштитник права грађана. Функционеру престаје радни однос престанком функције, односно даном престанка обавезе вршења дужности, односно након протеча рока током кога је примао

³⁸⁷ Закон о јавним предузећима, „Сл. гласник РС“, бр. 15/2016.

³⁸⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 13-15.

накнаду плате, за функционере који остварују право на накнаду плате по престанку функције.³⁸⁹

Попут мировања радног односа и накнада плате у случају престанка функције функционера јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине има заштитну функцију. Припада, као што смо истакли, оним функционерима који по престанку функције који се не налазе у радном односу односно, који не заснују радни однос. Мишљења смо да је то исправно решење, јер би у супротном имало карактер отпремнине, тј. функционер би имао и право на плату код ранијег послодавца, односно новог послодавца и право на накнаду плате након престанка функције у аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе.

Једино је спорно што је функционер и даље у радном односу док прима накнаду плате иако се суштина радног односа огледа у извршењу права и обавеза запосленог према послодавцу и исплати плате. Међутим, функционер док је у радном односу за време примања накнаде плате нема никакве радне обавезе према своме послодавцу и прима накнаду, а не плату за то време. Институт накнаде плате по престанку радног односа преузет је из Закона о државним службеницима³⁹⁰. Он је карактеристичан само за службенички систем. За лица која раде у општем радном режиму ово право се може уговорити али није обавезно по закону.

2.3. Начела деловања службеника

Начела представљају најопштија правна правила на којима почивају правне норме у једном правном систему или пропису. У Закону о запосленима у јавним службама представљају принципе на којима почива службенички систем јединица локалне самоуправе и аутономних покрајина.

У Закону су наведена следећа начела: начело законитости, непристрасности и политичке неутралности, одговорности за рад, доступности информација о раду службеника и једнаке доступности радних места.³⁹¹

За разлику од Закона о државним службеницима у Закону о запосленима у аутономним покрајина и јединицама локалне самоуправе наведено је мање начела. Начела деловања службеника аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе су и начела деловања државних службеника.³⁹² Међутим, у начела деловања државних службеника спадају и компетенције за рад, забрана повлашћивања и ускраћивања, напредовање и стручно усавршавање и једнаке могућности.³⁹³ Мањи број начела је последица тога што су одређени елементи начела која су наведена у Закону о државним службеницима садржана у правима и обавезама службеника аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (на пример право на напредовање и стручно усавршавање), док су друга већ садржана у постојећим начелима (начело забране повлашћивања и

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ Ради се о праву на накнаду плате државних службеника на положајним радним местима након престанка рада на положају услед протекла рока на који је постављени, које је предвиђено чланом 80, 138. и 139. Закона о државним службеницима, „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.

³⁹¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 16-19.

³⁹² Више о начелима деловања државних службеника у: Р. Брковић, Д. Костић, *Актуелне измене и допуне Закона о државним службеницима*, Савремена управа, бр. 2 (2019), стр. 27-35.

³⁹³ Закон о државним службеницима, „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018, члан 5-11.

ускраћивања већ је садржано у начелу законитости, непристрасности и политичке неутралности).

Службеник је дужан да поступа у складу с Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Такође, нико не сме вршити утицај на службеника да нешто чини или не чини супротно прописима. Службеник не сме на раду да изражава и заступа своја политичка уверења. У претходно наведеним правилима садржано је начело законитости, независности и политичке неутралности. Службеник је одговоран за законитост, стручност и делотворност свог рада, а што чини суштину начела одговорности службеника за његов рад.

Информације о раду службеника доступне су јавности, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја³⁹⁴. Службеник је дужан да у свом раду и приликом обавештавања јавности обезбеди заштиту података о личности, у складу са Законом о заштити података о личности³⁹⁵, како не би нарушио приватност трећих лица.

При запошљавању свим кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места. Избор кандидата заснива се на стручној оспособљености, знању и вештинама. При запошљавању води се рачуна о томе да национални састав, заступљеност полова и број особа са инвалидитетом, одражава међу запосленима, у највећој могућој мери, структуру становништва.

2.4. Права и дужности службеника

Службеници аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе имају право на напредовање у служби, стручно усавршавање, безбедност и здравље на раду, усмеравање и контролу рада службеника, заштиту од злостављања на раду, жалбу, синдикално и професионално удруживање, плате, накнаде и друга примања, одморе и одсуства и друга права која нису предвиђена Законом о запосленима у аутономним покрајинама а могу се предвидети колективним уговором осим плата запослених. Права су одређена одредбама чланова 20-29. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Сама права нису детаљније разрађивана у члановима који их наводе. За разлику од државних службеника којима су права дефинисана Законом о државним службеницима, тј. његовим члановима 12-17. службеницима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе наведен је већи број права.

Разлог за већи број права огледа се у том што су поједина за државне службенике садржана у начелима (попут права на стручно усавршавање), док су друга изостављена јер их гарантују посебни прописи (заштита од злостављања на раду). Поред тога, можемо рећи да су права државних и локалних службеника у Србији есенцијално иста.

Дужности локалних службеника (надаље ћемо при појмовном одређивању службеника аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у Србији користити теоретски појам „локални службеник“) су наведене у члановима 30-38. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Локални службеник је дужан да професионално поступа, извршава налоге, прихвати премештај, привремено ради на пословима који нису у опису његовог радног места, привремено ради на нижем радном месту, чува тајне податке, поштује радно време, обавести руководиоца онда када сумња у постојање корупције и да ради у радној групи.

³⁹⁴ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

³⁹⁵ Закон о заштити података о личности, „Сл. гласник РС“, бр. 87/2018.

Локални службеник је дужан да у оквиру послова свог радног места, поступа у складу са законом, правилима струке и кодексом понашања, као и да предузима све мере и радње које омогућавају правним и физичким лицима да остваре своја, законом и дугим прописом, гарантована права и интересе. У томе се састоји његова дужност професионалног поступања.

Поводом дужности извршења налога, локални службеник је дужан да изврши усмени налог руководиоца, изузев кад сматра да је налог супротан прописима или правилима струке, што саопштава руководиоцу или да његово извршење може да проузрокује штету, што писаним путем саопштава руководиоцу. Ако руководилац понови налог у писаном облику, службеник је дужан да изврши и о томе у писаној форми обавести руководиоца органа који врши надзор над радом руководиоца који је издао налог у писаном облику. Службеник је дужан да одбије извршење усменог или писаног налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писано обавести руководиоца органа који врши надзор над радом руководиоца који је издао налог у писменом облику. Ако је налог који представља кажњиво дело (не само кривично дело већ и прекршај) издат од стране руководиоца покрајинског органа или начелника управе, односно руководиоца који руководи службом или организацијом јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине, службеник је дужан да одбије извршење таквог усменог или писаног налога и да о томе писано обавести извршни орган аутономне покрајине или градско, односно општинско веће које врши надзор над радом управе. Дакле, дужност извршења налога није апсолутна већ је она условљена дозвољеношћу његовог извршења из перспективе позитивноправних прописа. Службеник је дужан да прихвати одговарајуће радно место на које је према одредбама овог закона трајно или привремено премештен.

Локални службеник је дужан да, по писаном налогу непосредног руководиоца, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла, замене одсутног службеника или у случају да на одређено радно место није распоређен ниједан службеник. Врсту и трајање послова, одређује непосредни руководилац писаним налогом, најдуже на 30 радних дана у периоду од шест месеци. У случају елементарних непогода, више силе или других непредвидивих околности, службеник је дужан да, по писаном налогу непосредног руководиоца, ради на радном месту нижем од свог, док трају те околности. Службеник за то време задржава права која произлазе из његовог радног места. Рад на нижем радном месту и обављање послова који нису у опису радног места локалног службеника представљају апсолутни изузетак оправдан постојањем неких оправданих објективних околности.

Локални службеник је дужан да чува тајне податке које сазна у обављању својих дужности, као и да примењује прописане мере њихове заштите, у складу са Законом о тајности података³⁹⁶ и другим прописима којима се уређује тајност података. Обавеза локалног службеника траје и по престанку радног односа. Руководилац је дужан да упозна службеника који има увид у податке који су означени одређеним степеном тајности са мерама за заштиту тајности података.

Службеник је дужан да поштује радно време код послодавца. Ако је спречен да ради, службеник је дужан да о разлозима обавести непосредног руководиоца, најкасније у року од 24 сата од настанка разлога. Такође, Службеник или намештеник је дужан да писано обавести руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције у органу у коме ради. Уколико обавести о

³⁹⁶ Закон о тајности података, „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009.

извршеној коруптивној радњи, од дана подношења писаног обавештења ужива заштиту, у складу са законом. Службеник је дужан да поступи по писаном налогу којим га непосредни руководиоца одређује за рад у радној групи.

Као и права, тако и дужности локалних службеника имају везе са дужностима државних службеника, при чему за разлику од права, дужности су идентичне. Код државних службеника оне су нормиране члановима 18-24. Закона о државним службеницима.

2.4.1. Одређивање плате локалним службеницима

Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, локалним службеницима је признато право на плату. Оно је право, које произилази из њихове обавезе да обављају послове из своје надлежности за свог послодавца. Она представља накнаду за рад, који обављају за јединицу локалне самоуправе, односно аутономну покрајину. Међутим, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, осим начелног утврђења права на плату, не садржи друге одредбе везане за начин њеног одређења и њену висину.

Посебан пропис, који треба да уреди у потпуности право на плату локалних службеника је Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.³⁹⁷ Сходно члану 5. основна плата службеника и намештеника одређује се множењем основице са коефицијентом.

Основица за обрачун и исплату основне плате, на основу члана 6, јединствена је за све службенике и намештенике у истој аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе којима се плата исплаћује из буџета аутономне покрајине, односно из буџета јединице локалне самоуправе и не може бити већа од основице која је утврђена законом о буџету Републике Србије за сваку буџетску годину. Надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе разматра основицу само у току процеса припреме буџета за наредну буџетску годину и утврђује је одлуком о буџету у складу са масом средстава опредељеном за обрачун и исплату плата, на начин којим се планира смањење укупних расхода и чиме се обезбеђује дугорочна финансијска одрживост и за шта се даје детаљно образложење. У току припреме одлуке о буџету о предлогу висине основице надлежни орган прибавља мишљење социјално-економског савета основаног за територију аутономне покрајине – за аутономну покрајину, односно социјално-економског савета основаног за територију јединице локалне самоуправе – за јединицу локалне самоуправе. Ако није основан социјално-економски савет за одговарајућу територију, надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе дужан је да о предлогу основице прибави мишљење Социјално-економског савета Републике Србије, осим надлежног органа јединице локалне самоуправе на територији аутономне покрајине који је дужан да прибави мишљење социјално-економског савета аутономне покрајине, ако је наведени савет основан. Ако надлежни социјално-економски савет не достави мишљење у року од 15 дана од дана пријема предлога основице, надлежни орган може да утврди основицу без претходно прибављеног мишљења.

³⁹⁷ Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, „Сл. гласнику РС“, бр. 113/2017 и 95/2018.

Платне групе и платни разреди везани су за звања службеника. Постоји 9. платних група и 3. платна разреда. Платне групе и разреди одређени су на основу Закона о систему плата запослених у јавном сектору³⁹⁸.

Међутим, сходно члану 42. Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, највећи део одредби овог прописа треба да ступи на снагу 1.1.2020. године³⁹⁹. Из претходно реченог произилази, да се у тренутку писања овога рада, овај пропис не примењује на уређење плата локалних службеника.

Плата локалних службеника је тренутно дефинисана Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима⁴⁰⁰ и Законом о систему плата запослених у јавном сектору. Из одређеног разлога, Закон о систему плата се примењује на уређење плата локалних службеника од првог јула 2017. године, док ће се на остале запослене у јавном сектору он примењивати од првог јануара 2020. године.⁴⁰¹

Постоји неусклађеност између Уреде о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и Законом о систему плата запослених у јавном сектору, како у погледу назива радних места, односно звања на основу којих се одређују коефицијенти, тако и у могућности увећања плате, додатака на плату, увећања плате по основу напредовања... Поред свих претходно наведених, као највећи проблем тренутно се да означити што су коефицијенти у Закону о систему плата запослених у јавном сектору одређени на основу платних група и платних разреда, а у Уредби о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима то није случај и то што су коефицијенти у Уредби о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, везани за звања, која не постоје у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Упркос добрим решењима, садржаним у Закону о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, при чему бисмо посебно скренули пажњу на могућност да јединица локалне самоуправе, односно аутономна покрајина одреди самостално основицу за плату својим запосленима, па и

³⁹⁸ Закон о систему плата запослених у јавном сектору, „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.

³⁹⁹ У тренутку писања овога рада у Народној скупштини се налази Предлог закона о измени Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, којим се његова примена одлаже до 1.1.2021. године

<http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8.46.html>,
приступљено 23.11.2019. године.

⁴⁰⁰ Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 44/2008 - пречишћен текст, 2/2012, 113/2017 - др. закон, 23/2018 и 95/2018 - др. закон

⁴⁰¹ У тренутку писања овога рада у Народној скупштини се налази Предлог закона о измени Закона о систему плата запослених у јавном сектору, којим се његова примена одлаже до 1.1.2021. године

<http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8.46.html>,
приступљено 23.11.2019. године.

локалним службеницима, његово константно вишегодишње одлагање ствара мноштво проблема у њиховом раду. Они су продукт неусклађености Закона о систему плата запослених у јавном сектору и Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, јер се због тога дешава да плата запосленима у јединицама локалне самоуправе и аутономној покрајини буде погрешно одређена, а то ствара правну несигурност и бројне негативне последице, па између осталих и мноштво судских спорова.

2.5. Спречавање сукоба интереса

Спречавање сукоба интереса до кога може доћи у раду локалних службеника одређено је члановима 39 – 46. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Такође, као што смо већ навели на материју везану за спречавање сукоба интереса примењује се и посебан закон, тј. Закон о агенцији за борбу против корупције. Локални службеник не сме да прими поклон у вези с вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе или с њиме повезаних лица. Такође, службеник не сме да користи рад код послодавца да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица. На одређивање круга повезаних лица⁴⁰² и на пријем поклона примењује се Закон о агенцији за борбу против корупције.

Локални службеник не сме да прими поклон у вези с вршењем послова из његове надлежности, изузев протоколарног или пригодног поклона, али ни тада ако је у новцу и хартијама од вредности. Дужан је да протоколарни поклон преда органу надлежном за поступање са имовином у јавној својини, изузев ако вредност поклона не прелази 5% просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији. Не сме да задржи пригодни поклон чија вредност прелази 5% просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији, односно пригодне поклоне примљене у току календарске године чија укупна вредност прелази износ од једне просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији. Мерила према којима се одређује који се поклон сматра пригодним и обавезу њиховог пријављивања и евидентирања утврђује Агенција за борбу против корупције, а у случају потребе Агенција утврђује и вредност поклона. Ако му је понуђен поклон који не сме да прими, дужан је да понуду одбије и да саопшти поклонодавцу да поклон, ако га прими, постаје јавна својина. Ако није могао да одбије пријем поклона, дужан је да поклон преда органу надлежном за поступање са имовином у јавној својини. Локални службеник је дужан да у најкраћем року поднесе писани извештај уколико му је понуђен поклон који није могао да прими, непосредно претпостављеном и Агенцији за борбу против корупције.⁴⁰³

⁴⁰² „Повезано лице“ је супружник или ванбрачни партнер локалног службеника, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник, као и свако друго правно или физичко лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са локалним службеником. „Приватни интерес“ је било каква корист или погодност за локалног службеника или повезано лице. „Поклон“ је новац, ствар, право и услуга извршена без одговарајуће накнаде и свака друга корист која је дата локалном службенику или повезаном лицу у вези с вршењем послова из његовог делокруга. „Протоколарни поклон“ је поклон који локални службеник прими од стране државе, њеног органа или организације, међународне организације или страног правног лица, који је примљен приликом службене посете или у другом сличним приликама. - Закон о агенцији за борбу против корупције, „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС, члан 2.

⁴⁰³ Закон о агенцији за борбу против корупције, „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС, члан 39-40.

Локални службеник је дужан да о свом додатном раду обавести послодавца и може, уз писану сагласност послодавца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, ако не ствара могућност сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада службеника. Сагласност за додатни рад службеника даје послодавац. Сагласност послодавца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима. Послодавац може забранити додатни рад ако се њиме онемогућава или отежава рад службеника, штети угледу послодавца, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада службеника. О додатном раду службеника на положају одлучује орган надлежан за његово постављење.⁴⁰⁴

Ради се о у извесној мери о ограничењу права на рад локалног службеника у циљу заштите јавног интереса. Једно право загарантовано између осталог и Уставом РС⁴⁰⁵, право на рад, ограничава се како би се спречила могућност да се обављање посла, који у својој суштини садржи јавноправна овлашћења, предузима на штету грађана, послодавца, тј. јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине, па између осталог и на штету Републике Србије. Ограничење додатног рада постоји и код државних службеника⁴⁰⁶ и не разликује се превише у односу на ограничење додатног рада локалних службеника. Постоји и у општем режиму радних односа у виду клаузуле забране конкуренције⁴⁰⁷, али је изузетак за разлику од ограничења додатног рада локалних службеника, који представља правило.⁴⁰⁸ У томе се састоји једна од најзначајних разлика између лица, која су запослена у општем режиму радних односа и локалних службеника, јер код првих ограничење права на додатни рад, а у извесном смислу и права на рад, представља изузетак, а код других правило.

Службеник не сме да буде оснивач привредног друштва, предузећа, јавне службе, нити да се бави предузетништвом. На пренос управљачких права у привредном субјекту на друго лице примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, а пре свега Закон о агенцији за борбу против корупције. Службеник је дужан да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави послодавцу, а службеник на положају Агенцији за борбу против корупције. Службеник не може бити директор, заменик или помоћник директора привредног друштва и предузећа, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања привредног друштва и предузећа може бити једино ако га бира, именује или поставља Влада, други државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, односно градске општине, надлежан за именовање, постављење или избор.⁴⁰⁹

Локални службеник за све време док је у радном односу, не може да оснује привредно друштво, односно јавну службу, нити да започне обављање самосталне делатности, тј. да се бави предузетништвом. Такође, локални службеник не може да

⁴⁰⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 40-41.

⁴⁰⁵ Устав РС, „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006, члан 60.

⁴⁰⁶ Члан 26. Закон о државним службеницима, „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.

⁴⁰⁷ Члан 161-162, Закон о раду, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење

⁴⁰⁸ Више о клаузули забране конкуренције у општем режиму радних односа у: G. Blanc-Jouvan, *Клаузуле које повређују слободу рада: пример клаузуле забране конкуренције*, Радно и социјално право бр. 1/2014, стр. 73-87.

⁴⁰⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 42-43.

обавља функцију управљања, надзора или заступања приватног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом приватном правном лицу. Дужан је да у року од 30 дана од дана када је стекао статус локалног службеника, пренесе своја управљачка права у привредном друштву на правно или физичко лице које није повезано лице, да их оно, у своје име, а за рачун локалног службеника, врши до престанка његовог статуса локалног службеника. Изузетно може своја управљачка права у привредном друштву пренети на друго физичко или правно лице које је оснивач - члан или директор привредног друштва у коме локални службеник има управљачка права. Дужан је да о разлозима преноса управљачких права обавести привредно друштво. Лице на које је пренео управљачка права, постаје повезано лице. Локални службеник не сме лицу на које је пренео управљачка права, односно другом лицу које врши управљачка права у привредном друштву, да даје обавештења, упутства и налоге, нити сме на други начин преко њега да утиче на вршење права и обавеза у привредном друштву али има право да се обавештава о пословању привредног друштва. Изузетно, локални службеник који поседује удео у привредном друштву до 3% није дужан да пренесе своја управљачка права на друго правно или физичко лице.⁴¹⁰

Решења садржана у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, поводом оснивања и управљања привредним друштвима и јавним службама као и у вези бављења предузетништвом идентична су оним садржаним у Закону о државним службеницима⁴¹¹. Сходном применом Закона о агенцији за борбу против корупције, који је донет како би се регулисала могућност сукоба интереса лица која обављају јавну функцију, према нашем мишљењу, жели се нагласити значај локалних службеника, односно радњи које они предузимају из своје надлежности и додатно елиминисати могућност сукоба јавног интереса који штите локални службеници и њиховог приватног интереса или приватног интереса неког другог лица на штету јавног.

Службеник је дужан да непосредног руководиоца писано обавести о сваком интересу који он, или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Службеник на положају о интересу писано обавештава орган надлежан за његово постављење. Такође, поред претходно наведених, примењују се одредбе о изузећу прописана Законом о општем управном поступку⁴¹².

Законом о општем управном поступку, тј. у његовом члану 40. прописани су основи за изузеће овлашћеног службеног лица које. Овлашћено службено лице је појединац који руководи управним поступком или његовим делом и/или доноси одлуку на његовом крају. Овлашћено службено лице мора бити изузето ако је у поступку странка, сведок, вештак или законски заступник или пуномоћник странке; ако је са странком, законским заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала; ако је са странком у односу старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља; ако је са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника; ако је учествовало у првостепену поступку; ако остварује накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, надзорном

⁴¹⁰ Закон о агенцији за борбу против корупције, „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС, члан 33. и 35.

⁴¹¹ Члан 28-29. Закона о државним службеницима, „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018

⁴¹² Закон о општем управном поступку, „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење.

одбору или радном или стручном телу странке; ако исход поступка може да му донесе директну корист или штету и ако постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност.

На службенике на положају примењују се закони и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, пре свега Закон о агенцији за борбу против корупције али и одредбе Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе о додатном раду и забрани оснивања привредног друштва, предузећа, јавне службе и бављења предузетништвом. Такође, одредбе о спречавању сукоба интереса сходно се примењују и на намештенике.⁴¹³

Упркос томе што у обављању послова из свога делокруга, нису у толикој мери повезани са остваривањем јавног интереса, као што је то случај са локалним службеницима, та веза ипак постоји. Због тога смо мишљења да је исправно да се одредбе везане за спречавање сукоба интереса примењују и на намештенике у облику у којем се примењују на локалне службенике, јер омогућавају једнаку заштиту од сукоба јавног интереса, чијим се остваривањем баве намештеници и приватног интереса њих или неког другог лица.

2.6. Врсте радних места локалних службеника

Радна места локалних службеника деле се на положаје и извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Влада је Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁴¹⁴ ближе уредила критеријуме за разврставање радних места и мерила за опис радних места службеника, при чему се посебно имало у виду о познавање језика и писама националних мањина, као посебног услова за обављање послова на оним радним местима која су од значаја за остваривање права грађана на службену употребу језика и писама националних мањина.⁴¹⁵

Радна места службеника, услови за рад на њима и број службеника одређују се Правилником о организацији и систематизацији радних места (у даљем тексту: Правилник). Као службеник на извршилачком радном месту може да се запосли и лице које нема положен државни стручни испит, али је дужан да га положи у року утврђеном Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Да би се попунило слободно радно место службеника потребно је да је оно предвиђено Правилником и да је његово попуњавање предвиђено Кадровским планом.⁴¹⁶

Правилник у јединици локалне самоуправе представља акт који обједињава радна места у свим у органима, стручним службама и посебним организацијама у тој јединици, те произилази да органи, службе и организације не доносе посебне правилнике којима систематизују своја радна места, већ су њихове систематизације део јединственог акта. Поступак припреме нацрта и предлога Правилника за орган који га усваја, односно надлежност, овлашћења појединих органа, служби и организација у поступку припреме овог акта, начин отклањања евентуалних несагласности које се могу појавити у

⁴¹³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 45-46.

⁴¹⁴ Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 28/16.

⁴¹⁵ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 47.

⁴¹⁶ *Ibid.*

припреми предлога и друга питања која могу бити од значаја за ефикасно и благовремено доношење не само Правилника, већ и кадровског плана, није уређено законом нити неким другим прописом.⁴¹⁷

Деоба радних места локалних службеника извршена је идентично као деоба радних места државних службеника. На тај начин се потврђује тврдња о јединствености основних начела службеничког система Србије, који се тренутно састоји од државних и локалних службеника, упркос томе што међу једним и другима постоје значајне разлике. Уједно, мишљења смо, као што се то да видети и из осталог напред изложеног, да је при изради локалног службеничког система, службенички систем државних службеника служио као модел.

Мерила за процену радног места су: сложеност послова, самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност. Сложеност послова је мерило којим се изражава ниво општости правила (технике, логике, права и слично) на којима су утемељени послови, слобода стваралаштва и коришћење нових метода у раду. Самосталност у раду је мерило којим се изражава у којој мери се посао врши по општим или појединачним усмерењима и упутствима руководиоца и у којој мери се врши под његовим надзором. Одговорност је мерило којим се изражава колико послови утичу на остваривање надлежности, односно послова органа или уже организационе јединице и пре свега подразумева одговорност за послове и одлуке којима се знатно утиче на одређивање или спровођење одлука, што може да укључи одговорност за обављање послова у вези са руковођењем. Пословна комуникација је мерило којим се изражава врста контаката у раду и њихов значај за остваривање надлежности односно послова. Компетентност је мерило којим се изражавају знања, радно искуство и вештине које су потребне за делотворан рад на радном месту.⁴¹⁸

2.6.1. Положаји

Положај је радно место на коме службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем и усклађивањем рада органа, службе или организације аутономне покрајине, односно градске, општинске управе или управе градске општине. У Аутономној покрајини Војводини положаји, су радна места: подсекретара покрајинског секретаријата, помоћник секретара у покрајинском секретаријату, помоћник директора покрајинске посебне управне организације, директор и помоћник директора службе и управе коју оснива Покрајинска влада и помоћник секретара Покрајинске владе. У јединици локалне самоуправе и градској општини, положаји су радна места начелника градске, општинске, односно управе градске општине и њихових заменика. У граду Београду, уколико је градска управа организована као јединствен орган, положаји су радна места начелника градске управе града Београда, његових заменика (секретар секретаријата градске управе града Београда) и подсекретар секретаријата.⁴¹⁹

Службеника на положају у органима и службама аутономне покрајине поставља и разрешава надлежни орган аутономне покрајине, у складу са покрајинским прописима. Градско, односно општинско веће (у даљем тексту: Веће) поставља и разрешава

⁴¹⁷ Мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 110-00-0024/2017-20 од 3.2.2017.

⁴¹⁸ Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 28/16, чл. 10-11.

⁴¹⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 48.

начелника управе и заменика начелника управе. Службеника на положају у управи градске општине поставља и разрешава орган утврђен прописима града.⁴²⁰

На положај у аутономној покрајини може бити постављено лице које има стечено високо образовање из одговарајуће научне области у односу на делокруг органа, службе или организације, на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит и најмање пет година радног искуства у струци. За начелника управе, која је образована као јединствени орган, може бити постављено лице које има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит и најмање пет година радног искуства у струци. За начелника управе за поједине области, када је према посебном закону, градска односно општинска управа организована у више управа, може бити постављено лице које има стечено високо образовање из одговарајуће научне области у односу на делокруг управе, на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит и најмање пет година радног искуства у струци. На радно место службеника на положају у секретаријату Градске управе града Београда, може бити постављено лице које има стечено високо образовање из одговарајуће научне области у односу на делокруг секретаријата, на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, положен државни стручни испит и најмање пет година радног искуства у струци. Заменик начелника управе се поставља на исти начин и под истим условима као начелник.⁴²¹

У Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе услови за рад на положају, као што се да видети из претходно изложеног, детаљно су дефинисани. У Закону о државним службеницима нису дефинисани радови за рад на положају. Услови се у случају положајних радних места државних службеника дефинишу Правилницима државних органа при чему је за одређивања положајних радних места битан и Закон о министарствима⁴²², јер се у том пропису дефинише број државних органа и основи њихове унутрашње организације. Услови за положајна радна места државних службеника у пракси су идентични условима за положајна радна места државних службеника.

Службенику престаје рад на положају: протеком времена на које је постављен; подношењем писмене оставке; ступањем на функцију у државном органу, органу

⁴²⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 49.

⁴²¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 50.

⁴²² Закон о министарствима, „Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017.

аутономне покрајине или органу јединице локалне самоуправе; укидањем јединице локалне самоуправе, односно градске општине; укидањем органа управе, односно секретаријата Градске управе града Београда; укидањем покрајинског органа, службе или организације; даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања; ако му радни однос престане његовим писменим отказом; разрешењем и укидањем положаја.

Службеник се разрешава са положаја ако му престане радни однос због: правоснажне пресуде на безусловну казну затвора од најмање шест месеци - даном правоснажности пресуде; коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа; коначног решења којим му је одређена оцена "не задовољава" на ванредном оцењивању; спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције; других разлога предвиђених општим прописима о раду, тј. Законом о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца. Имајући у виду одредбе Закона о раду службеник на положају још може бити разрешен у случају да је на начин прописан законом утврђено да је код службеника на положају дошло до губитка радне способности - даном достављања правноснажног решења о утврђивању губитка радне способности; ако му је, по одредбама закона, односно правноснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова - даном достављања правноснажне одлуке и ако му је изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога мора да буде одсутан са рада - даном почетка примењивања те мере.⁴²³

Службеник се разрешава с положаја и ако: орган јединице локалне самоуправе надлежан за његово постављење на положај прихвати јавну препоруку за разрешење градског, односно општинског заштитника права грађана; два пута, без обзира на редослед оцена, решењем буде одређена оцена „не задовољава“.

Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси орган надлежан за постављење службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Решење садржи образложење са разлозима због којих је рад на положају престао и дан кад је престао рад на положају и против њега жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

Службеник коме је престао рад на положају протоком времена на који је постављен, подношењем писане оставке и укидањем положаја има право да код послодавца буде распоређен на друго радно место за које испуњава услове. Уколико не постоји радно место на које може бити распоређен, службеник има право на накнаду плате у трајању од три месеца у висини коју је имао у време престанка рада на положају, уколико је до престанка рада на положају дошло услед протока времена на који је постављен или укидањем положаја. Право на накнаду плате се може изузетно продужити до три месеца уколико у том времену службеник стиче право на пензију. Право на накнаду плате престаје пре истека рока од три месеца, заснивањем радног односа или стицањем права на пензију на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању⁴²⁴. Службеник право на накнаду плате остварује код послодавца код кога је остваривао права по основу рада на положају и утврђује га орган надлежан за његово постављење.

⁴²³ Закон о раду, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење, члан 176.

⁴²⁴ Закон о пензијском и инвалидском осигурању, „Сл. гласник РС“, бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018 и 46/2019 - одлука УС.

Захтев за остваривање права на накнаду плате, службеник може упутити најкасније у року од 15 дана од дана престанка рада на положају, с тим што право остварује од наредног дана од дана престанка рада на положају.⁴²⁵

За време рада на положају службенику уколико је пре тога обављао послове на извршилачком радном месту, радни однос на извршилачком радном месту не мирује, с обзиром да је он и даље у радном односу код послодавца али на другом положајном радном месту. У том смислу, положајно радно место се не сматра функцијом већ радним местом. Због тога и радни однос не може мировати службенику на положајном радном месту, уколико је он пре тога био на извршилачком радном месту. Он има право да, као што је већ изнето, по престанку рада на положају буде распоређен на друго радно место, односно на накнаду плате, а не и на мировање радног односа, с обзиром да му радни однос код послодавца не мирује.⁴²⁶

До постављења службеника на положај у аутономној покрајини, у случају када он није постављен, као и када није у могућности да обавља дужност дуже од 30 дана, покрајински орган надлежан за његово постављење, може поставити вршиоца дужности - службеника који испуњава утврђене услове за радно место службеника на положају, најдуже на три месеца, без спровођења јавног конкурса. Уколико није постављен начелник управе, као ни његов заменик, до постављења начелника управе, као и када начелник управе није у могућности да обавља дужност дуже од 30 дана, Веће може поставити вршиоца дужности - службеника који испуњава утврђене услове за радно место службеника на положају, који ће обављати послове начелника управе, најдуже на три месеца, без спровођења јавног конкурса. Уколико службеник на положају није постављен, јавни конкурс за попуњавање положаја се оглашава у року од 15 дана од постављења вршиоца дужности. У случају да се јавни конкурс не оконча постављењем на положај, статус вршиоца дужности може се продужити најдуже још три месеца. По истеку рока током кога је био вршилац дужности службеника на положају постављени службеник се распоређује на радно место на коме је био распоређен до постављења.⁴²⁷

2.6.2. Извршилачка радна места

Извршилачка радна места јесу сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца унутрашњих организационих јединица. Непосредни руководиоца је службеник који руководи унутрашњом организационом јединицом у којој је систематизовано радно место. Правилником о организацији и систематизацији послова утврђују се и самостална извршилачка радна места која су изван унутрашњих организационих јединица и надлежност руководиоца за надзор над радом на овим извршилачким радним местима.⁴²⁸

Негативна дефиниција извршилачких радних места локалних службеника представља практично решење проблема у пракси поводом тога које радно место се сматра положајем, а које извршилачким радним местом. Идентична је одређењу

⁴²⁵ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 54.

⁴²⁶ Исти став је заузело и Министарство државне управе и локале самоуправе у Мишљењу бр. 011-00-00371/2017-20 од 25.11.2016.

⁴²⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 55.

⁴²⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 55.

извршилачких радних места државних службеника.⁴²⁹ С обзиром да су положајна радна места одређена у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, на једноставан начин се да одредити које радно место локалних службеника, је извршилачко радно место.

Радна места и њихово разврставање по звањима уређују се Правилником о организацији и систематизацији радних места. Правилником се утврђују описи радних места, звања у којима су радна места разврстана, потребан број извршилаца за свако радно место, врста и степен образовања, радно искуство и други услови за рад на сваком радном месту. У јединици локалне самоуправе, односно градској општини, Правилник усваја Веће. Правилник обухвата радна места и њихово разврставање у органима, стручним службама и посебним организацијама. Начелник управе припрема обједињен предлог Правилника, који доставља Већу на усвајање. У јединицама локалне самоуправе у којима је орган управе организован у више управа за поједине области, начелник управе у оквиру које се обављају општи, правни или нормативни послови, припрема обједињен предлог Правилника, који доставља Већу на усвајање.⁴³⁰

Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Радно место руководиоца унутрашње организационе јединице не може бити разврстано у звање ниже од звања осталих радних места у њој. Звања су: самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт и млађи референт. Изузетно, у органима аутономне покрајине и града Београда утврђује се и звање виши саветник.⁴³¹

Звања локалних службеника идентична су звањима државних службеника. И у овом сегменту ово законско решење и подударност међу звањима наглашавају јединственост службеничког система у Србији и додатно појачавају закључак да је за уређење положај локалних службеника, био модел систем државних службеника.

За рад на пословима у звању вишег саветника, самосталног саветника, саветника и млађег саветника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету. Виши саветник мора да има најмање седам, самостални саветник пет, саветник три године радног искуства у струци. Млађи саветник мора имати завршен приправнички стаж или најмање пет година проведених у радном односу у органу или организацији јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине.⁴³²

У звању вишег саветника обављају се најсложенији стручни послови који захтевају стваралачке способности, предузимљивост и висок степен стручности, самосталности и искуства. У звању самосталног саветника обављају се сложени стручни послови који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, аналитичке способности, самосталан рад без надзора непосредног руководиоца и доношење одлука

⁴²⁹ Извршена је у члану 35. Закона о државним службеницима, „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.

⁴³⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 58.

⁴³¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 59.

⁴³² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 60-63.

у сложеним случајевима само уз општа усмерења и упутства непосредног руководиоца. У звању саветника обављају се сложени послови који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника са јасним оквиром самосталног деловања, уз повремени надзор непосредног руководиоца. Послови захтевају способност да се проблеми решавају без појединачних упутстава непосредног руководиоца и уз обраћање непосредном руководиоцу само кад је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство. У звању млађег саветника обављају се сложени послови који подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника унутар прецизно одређеног оквира деловања, уз редован надзор непосредног руководиоца и доношење одлука на основу постојеће праксе или општих и појединачних упутстава непосредног руководиоца. Послови захтевају способност решавања мањих техничких или процедуралних проблема.⁴³³

За рад на пословима у звању сарадника и млађег сарадника службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године. За рад на пословима у звању сарадника службеник мора да има најмање три године радног искуства у струци, а у звању млађег сарадника завршен приправнички стаж или најмање пет година проведених у радном односу у органу или организацији аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.⁴³⁴

У звању сарадника обављају се мање сложени стручни послови у примени поступака, метода и техника рада уз надзор, усмерења и упутства службеника у вишим звањима. Ови послови се састоје од ограниченог круга међусобно повезаних задатака у једној области. У звању млађег сарадника обављају се једноставнији стручни послови као и административно-технички послови уз надзор, упутства и детаљна усмерења службеника у вишим звањима. Ови послови се састоје од ограниченог круга међусобно повезаних задатака у једној области.⁴³⁵

За рад на пословима у звању вишег референта, референта и млађег референта службеник мора да има стечено средње образовање у четворогодишњем трајању. Поред образовања за вишег референта неопходно је и најмање пет година, за референта три године радног искуства у струци, а за млађег референта завршен приправнички стаж.⁴³⁶

У звању вишег референта обављају се административни, технички и други претежно рутински послови који обухватају широк круг задатака и могу захтевати познавање и примену једноставнијих метода рада и поступака, а раде се самостално и уз повремени надзор непосредног руководиоца. У звању референта обављају се административни, технички и други рутински послови који подразумевају мањи круг сличних задатака који се извршавају применом једноставне методе рада и поступака, а обављају се уз повремени надзор непосредног руководиоца и упутства службеника са вишим звањима. У звању млађег референта обављају се административни, технички и други најједноставнији рутински послови, који се понављају и који захтевају познавање

⁴³³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 60-63.

⁴³⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 64-65.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 66-68.

и примену једноставнијих метода рада и поступака, а обављају се уз повремени надзор непосредног руководиоца и упутства службеника са вишим звањима.⁴³⁷

Сходно члану 68а Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Под радним искуством у струци подразумева се радно искуство на пословима у оквиру захтеване врсте и степена стручне спреме, односно образовања које се захтева за радно место чије послове службеник обавља. Дакле, појам „радно искуство“ тумачи се тако што оно обухвата временски период током кога је лице било ангажовано, у радном односу или по основу уговора којима се не заснива радни однос, након стечене врсте и степена стручне спреме, односно образовања, које се захтева за звање у коме службеник треба да обавља конкретне послове. Пре доношења ове одредбе Закона (објављене у „Службеном гласнику“ бр. 95/2018 од 8.12.2018), овакав став је био претежно заступљен у пракси али сматрамо да је корисно што је он дефинисан Законом.

Прецизирање звања локалних службеника, описа радних места и мерила за опис радних места извршено у Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Такође, чланом 34. Уредбе ограничен је број највиших звања на тај начин што Правилником о организацији и систематизацији радних места може бити одређено да на радним местима у звању вишег саветника ради највише до 10% службеника, а у звању самосталног саветника ради највише до 20% службеника. Претходно наведеним ограничењем настоји се спречити злоупотреба везана за то што су се великом броју службеника аутономних покрајина и јединица локалних самоуправа додељивала висока звања, како би им се обезбедила и већа плата с обзиром да од звања зависи и плата. Међутим, ово ограничење уједно ограничава и могућност локалних службеника за напредовањем.

2.6.3. Радна места намештеника

Позиција намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, као што смо већ указали, је садржински различита у односу на локалне службеника. Тако је и при одређењу њихових радних места. Чланом 185. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе дефинисано је да се радна места намештеника, услови за запослење на њима и њихов број одређују Правилником о организацији и систематизацији послова. Такође, да би се попунило слободно радно место намештеника потребно је да је оно предвиђено Правилником о организацији и систематизацији послова и да је његово попуњавање предвиђено Кадровским планом.

Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁴³⁸ разврстана се радна места намештеника у органима, службама и посебним организацијама аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градској општини, као и службама и организацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине. Овим подзаконским актом су

⁴³⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 66-68.

⁴³⁸ Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019 и 42/2019.

прецизиране одредбе, везане за разврставање радних места намештеника у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Радна места намештеника, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у којима искључиво раде намештеници, разврставају се у пет врста, тако што се на опис послова радног места примене мерила за процену радног места и потом одреди врста којој радно место припада. Мерила за процену радних места су: сложеност послова, самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност. Сложеност послова је мерило којим се изражава ниво општости правила на којима су послови утемељени и интелектуални напор који они захтевају. Самосталност у раду је мерило којим се изражава у којој мери се посао врши по упутствима и под надзором руководиоца. Одговорност је мерило којим се изражава колико послови доприносе обезбеђивању помоћно-техничких или других услова потребних за редован рад органа, што укључује и одговорност за одређивање и распоређивање радних задатака другим намештеницима и надзор над њиховим извршавањем. Пословна комуникација је мерило којим се изражава врста контаката у раду и њихов значај за извршавање послова. Компетентност је мерило којим се изражавају знања, радно искуство и вештине које су потребне за делотворан рад на радном месту. Радна места намештеника описују се у Правилнику о организацији и систематизацији послова и разврставају у врсте одређене овом уредбом тако што се сходно примењују одредбе Уредбе о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁴³⁹

За разлику од радних места локалних службеника, која су разврстана у звања, радна места намештеника разврстана су у врсте. Терминолошка разлика говори нам да постоји и суштинска разлика међу њима, што је тачно у погледу њихових овлашћења и обавеза али није у погледу мерила, која се користе за разврставање, која су и за једна и за друга идентична. То је и логично имајући у виду да је и локалним службеницима и намештеницима послодавац исти и да се у ширем смислу баве истом делатношћу, тј. предузимањем послова из надлежности свога послодавца. Локални службеници то раде непосредно, а намештеници посредно.

Међутим, напоменули бисмо да Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, престаје да се примењује 1.1.2020. године имајући у виду одредбу члана 41. Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе⁴⁴⁰. Након престанка њеног важења, радна места намештеника ће се разврставати искључиво на основу Правилника о организацији и систематизацији послова, уколико не буде донет нови подзаконски акт који ће се односити на разврставање радних места намештеника.

2.7. Трајање радног односа

Радни однос у аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе, заснива се, по правилу, на неодређено време. Радни однос може се засновати и за време

⁴³⁹ Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019 и 42/2019, члан 6-8.

⁴⁴⁰ Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017 и 95/2018.

чије трајање је унапред одређено (радни однос на одређено време): 1) ради замене одсутног запосленог до његовог повратка; 2) због привремено повећаног обима посла, који постојећи број запослених не може да изврши, најдуже на шест месеци у току једне календарске године; 3) на радним местима у кабинету изабраног лица у органу аутономне покрајине, најдуже док траје дужност тог изабраног лица; 4) на радним местима у кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда, најдуже док траје дужност тих лица; 5) на радним местима у кабинету градоначелника, председника општине или председника градске општине, најдуже док траје дужност тих изабраних лица (помоћници градоначелника, односно председника општине као и друга лица која заснивају радни однос на радним местима у кабинету); 6) ради учешћа у припреми или реализацији одређеног пројекта, најдуже до завршетка пројекта; 7) ради обуке приправника, за време трајања приправничког стажа; 8) ради замене службеника који је постављен за вршиоца дужности, док траје његова дужност; 9) ради замене службеника коме мирује радни однос због обављања приправничког стажа. Радни однос на одређено време заснива се без обавезе спровођења интерног или јавног конкурса, изузев радног односа на одређено време ради обуке приправника који се заснива након спроведеног јавног конкурса, у складу са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и ако је потреба запошљавања приказана у кадровском плану. Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев приправнику, кад положи државни стручни испит.⁴⁴¹

Основи за заснивање радног односа су таксативно наведени и самим тим искључују исте наведене у члану 37. Закона о раду. Искључење конкурсног поступка при пријема у радни однос на одређено време, изузев у случају пријема приправника, оправдава се разлозима хитности, односно у случају рада у кабинету функционера његовом слободом да у радни однос прими особу од поверења. Такође, забрана прерастања радног односа, осим у случају приправника, представља одређену заштитну норму за послодавца.

Искључење конкурсног поступка при пријему у радни однос на одређено време, изузев у случају рада у кабинету функционера, је према нашем мишљењу лоше, јер онемогућава учешће већег броја лица у конкурсном поступку, самим тим теже ће се изабрати и одговарајући кандидат али и у одређеном степену доводи до смањења контроле јавности над радом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Уједно, она је супротна и члану 19. став 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којим је прописано да су при запошљавању свим кандидатима под једнаким условима доступна сва радна места.

Такође, мишљења смо да забрана прерастања радног односа из одређеног на неодређено време не треба да важи у случају радног односа на одређено време због повећаног обима посла али да је не треба укидати за остале основе предвиђене за рад на одређено време. У супротном, да нема забране, ради обезбеђења радног односа на неодређено време конкретном службенику, намерно би се стварали услови од стране послодавца за преображај радног односа из одређеног у неодређено време.

Радни однос са непуним радним временом може се засновати са лицем које није у радном односу или које је у радном односу са непуним радним временом уз испуњење следећих услова: 1) да обим послова не захтева ангажовање запосленог у току пуног

⁴⁴¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 69-70.

радног времена и 2) да укупно радно време лица не прелази пуно радно време утврђено општим прописима о раду.⁴⁴²

Пробни рад је обавезан за сва лица која нису заснивала радни однос у органу аутономне покрајине, јединици локалне самоуправе, или државном органу. Пробни рад за радни однос заснован на неодређено време траје шест месеци. За радни однос на одређено време, пробни рад је обавезан само ако је радни однос заснован на дуже од шест месеци, и траје два месеца. Пробном раду не подлежу службеници на положају и лица која раде на радним местима у кабинету изабраног лица у органу аутономне покрајине, на радним местима у кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда, на радним местима у кабинету градоначелника, председника општине или председника градске општине и ради учешћа у припреми или реализацији одређеног пројекта. Пробни рад службеника прати његов непосредни руководиоца, који после окончања пробног рада послодавцу даје писано мишљење о томе да ли је службеник задовољнио на пробном раду. Службенику који не задовољи на пробном раду престаје радни однос. Службеник на пробном раду који је радни однос засновао на неодређено време полаже државни стручни испит до окончања пробног рада, а уколико га не положи престаје му радни однос. Одредбе о пробном раду односе се и на намештенике, осим обавезе полагања државног стручног испита.⁴⁴³

2.8. Попуњавање радних места

2.8.1. Кадровски план и поступак попуње радних места

Попуњавање радних места, под којим се у суштини подразумева запошљавање службеника и намештеника, онда када за њиховим радом постоји потреба, блиско је повезано са кадровским планом. Он представља плански документ, који омогућава континуирано планирање и вођење кадровске политике у јединицама локалне самоуправе и аутономним покрајинама. Такође, је непосредно повезан са буџетом, јер се између осталог, и на основу њега планирају расходи у наредној години, тј. јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина може утврдити да ли ће се маса средстава за плате у односу на претходну годину повећати или смањити. Уједно, омогућава да се избегне ситуација у којој би пријем службеника или намештеника представљао у финансијском смислу непредвиђену околност, те би због тога што нису планирани издаци за остваривање његовог права на плату и друга новчана давања, његова плата каснила или му не би била исплаћивана, као и друга новчана средства повезана са његовим радом, а на која има право.

Кадровски план састоји се од приказа броја запослених према радним местима и звањима, броја запослених са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се доноси Кадровски план, број приправника чији се пријем планира и број запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету изабраног лица у органу аутономне покрајине као и у кабинету градоначелника, председника општине, односно председника градске општине или због повећања обима посла. На основу Кадровског плана, доноси се Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, односно измене и допуне тог правилника. Припрема и

⁴⁴² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 71.

⁴⁴³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 72-75.

садржина кадровског плана ближе се уређује актом надлежног органа аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.⁴⁴⁴

Нацрт кадровског плана припрема се у складу са буџетским календаром, истовремено са нацртом буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, тако да буде усаглашен са средствима обезбеђеним буџетом. Кадровски план за аутономну покрајину усваја надлежни орган аутономне покрајине истовремено са одлуком о буџету. Кадровски план у јединици локалне самоуправе усваја скупштина града, општине, односно градске општине истовремено са одлуком о буџету јединице локалне самоуправе, односно градске општине. Измена Кадровског плана може се вршити у случају измене одлуке о буџету.⁴⁴⁵

Радно место може да се попуни кад се испуне два услова: да је радно место предвиђено Правилником о организацији и систематизацији послова и да је његово попуњавање предвиђено Кадровским планом за текућу годину. Кад се оба услова испуне, руководиоца органа, службе или организације одлучује да ли је потребно да се радно место попуни.⁴⁴⁶

Пре попуњавања радног места треба испунити претходно наведене услове. Исти су постављени управо како би се кадровска политика водила дугорочно и у складу са планираним финансијским средствима за плате и друг финансијска права запослених.

Сходно члану 80. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у радни однос се може примити лице под следећим условима: 1) да је пунолетан држављанин Републике Србије; 2) да има прописано образовање; 3) да испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и актом о систематизацији радних места; 4) да није правноснажно осуђивано на безусловну казну затвора од најмање шест месеци; 5) да раније није престајао радни однос у државном органу, односно органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, због теже повреде дужности из радног односа. Ради се о условима за пријем у радни однос који идентични оним прописаним за државне службенике.

Извршилачко радно место попуњава се трајним премештајем, спровођењем интерног конкурса, преузимањем службеника или заснивањем радног односа након спроведеног јавног конкурса. Положај се попуњава постављењем. При попуњавању извршилачког радног места предност има премештај службеника, са напредовањем или без њега. Ако послодавац одлучи да радно место не попуни премештајем, спроводи се интерни конкурс. Ако интерни конкурс није успео, радно место може да се попуни преузимањем службеника од другог послодавца тј. органа или организације јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине, односно из државног органа. Ако се радно место не попуни ни преузимањем службеника, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али послодавац може одлучити да се спроведе нови јавни конкурс.⁴⁴⁷

Редослед попуњавања извршилачких радних места локалних и државних службеника је исти. Могућност преузимања из државног органа у орган или организацију јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине указује нам на

⁴⁴⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 76.

⁴⁴⁵ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 77-78.

⁴⁴⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 79.

⁴⁴⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 81-82.

јединственост службеничког система, која је додатно појачана могућношћу хоризонталног кретања службеника из државних органа у органе и организације јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине. Такође, редослед попуњавања радних места нас доводи до закључка да је основна намера да се упражњено радно место, покуша попунити распоредом постојећих запослених или преузимањем из другог органа или организације, с обзиром на то да се при том не увећавају трошкови за плате, па тек уколико то није могуће да се приступи новом запошљавању, што доводи до повећања трошкова рада јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине.

2.8.2. Интерни конкурс за попуњу радних места

Ради попуњавања извршилачког радног места може се спровести интерни конкурс. Интерни конкурс оглашава послодавац на огласној табли. На интерном конкурсима могу да учествују службеници запослени на неодређено време у свим органима, службама и организацијама код послодавца, јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине, који оглашава интерни конкурс. Право учешћа на интерном конкурсима имају службеници у истом звању или службеници који испуњавају услове за напредовање у звању у које је разврстано радно место које се попуњава. Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија од три члана. Конкурсну комисију за спровођење интерног конкурса именује службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе, руководилац службе или организације тако да конкурсну комисију обавезно чине непосредни руководилац организационе јединице у којој се попуњава радно место, службеник који је стручан у области за коју се попуњава радно место и службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима. На интерни конкурс примењују се одредбе Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе о јавном конкурсима, осим одредаба о начину оглашавања и о року за подношење пријава.⁴⁴⁸

Поступак спровођења интерног конкурса додатно је уређен Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁴⁴⁹. У огласу о интерном конкурсима за попуњавање извршилачког радног места наводе се подаци о: органу, организацији или служби, условима за рад на радном месту, месту рада, стручној оспособљености, знањима и вештинама које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере, року у коме се подносе пријаве на интерни конкурс, имену и презимену лица задуженог за давање обавештења о интерном конкурсима, адреси на коју се подносе пријаве, датуму оглашавања, доказима који се прилажу уз пријаву, месту, дану и времену када ће се обавити провера стручне оспособљености, знања и вештина кандидата у изборном поступку. Ако се попуњава извршилачко радно место, код кога је као посебан услов предвиђено знање језика и писма националних мањина, у огласу се посебно наводи овај услов, као и евентуална писана провера његове испуњености. Ако постоји потреба за запослењем припадника националних мањина који су недовољно заступљени међу запосленима, у огласу се посебно наводи да те националне мањине имају предност код избора у случају једнаке оцене квалификованих кандидата. Потреба за запошљавањем припадника одређене националне мањине произлази из односа броја запослених који су се изјаснили као припадници поједине националне мањине према подацима из регистра запослених у јавној управи у складу са законом и њихове заступљености у становништву

⁴⁴⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 83-86.

⁴⁴⁹ Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 95/16.

на територији аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, односно градској општини, према резултатима последњег пописа становништва, под условом да се о својој националној припадности изјаснило 30% запослених у аутономној покрајини, јединици локалне самоуправе, односно градској општини.⁴⁵⁰

Кад интерни конкурс успе, службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе, доноси решење о премештају службеника и доставља свим кандидатима. Кандидати који су учествовали на конкурсима имају право жалбе на решење о премештају службеника под истим условима и у истом року као у поступку јавног конкурса. Интерни конкурс није успео: 1) ако није било пријава на интерном конкурсима; 2) ако ниједан кандидат није испунио услове интерног конкурса, односно није доставио све потребне доказе или су пријаве неблаговремене или недопуштене; 3) ако конкурсна комисија утврди да ниједан од пријављених кандидата није учествовао у изборном поступку; 4) ако конкурсна комисија утврди да ниједан од кандидата који су учествовали у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор. О неуспеху интерног конкурса послодавац доноси решење које доставља свим кандидатима у случајевима када ниједан од пријављених кандидата није учествовао у изборном поступку и када конкурсна комисија утврди да ниједан од кандидата који су учествовали у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор. На решење донето у поступку интерног конкурса учесници се могу жалити. Учесник интерног конкурса може у року од осам дана од дана пријема решења изјавити жалбу жалбеној комисији ако сматра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном поступку догодиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода. Жалбена комисија је дужна да у року који не може бити дужи од 15 дана одлучи по жалби кандидата који су учествовали у изборном поступку. Одлука жалбене комисије је коначна и против ње може да се покрене управни спор.⁴⁵¹

Интерни конкурс се спроводи на начин који је идентичан поступку интерног конкурса на коме могу учествовати државни службеници. Његова суштина огледа се у намери јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине да за упражњено радно место пронађе локалног службеника, који има одговарајућа знања и способности у оквиру постојећих кадровских капацитета, тј. међу локалним службеницима који се већ налазе у радном односу на неодређено време у њиховим органима и организацијама.

2.8.3. Преузимање

Орган, служба или организација јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине може преузети, без конкурса, службеника који је у радном односу на неодређено време у другом органу, служби или организацији код истог послодавца. Послодавац може преузети од другог послодавца, односно из државног органа, без конкурса, службеника који је у радном односу на неодређено време. Преузимање службеника врши се на основу споразума о преузимању уз сагласност службеника који се преузима. Пре преузимања, може се спровести претходна провера стручне оспособљености, знања и вештина. Службеник може бити преузет на радно место које је разврстано у исто, ниже или непосредно више звање. Службеник може бити преузет на радно место разврстано у непосредно више звање уколико испуњава услове за

⁴⁵⁰ Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 95/16, члан 7.

⁴⁵¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 87-90.

напредовање. Ако радно место није попуњено ни преузимањем службеника, спроводи се јавни конкурс.⁴⁵²

Институт преузимања локалних службеника за свој узор, такође је имао преузимање државних службеника. Уједно, могућност преузимања службеника из државних органа, као што смо већ више пута назначили, додатно појачава тезу о постојању јединственог службеничког система у Србији, чији су саставни елементи систем државних и систем локалних службеника. Вољни елемент код службеника, оличен у његовом потписивању споразума, је битан састојак преузимања и по томе се преузимање разликује од распоређивања локалних службеника, где он није битан.

Уедно, неопходна је и сагласност воља руководиоца органа или организације из које службеник одлази и у коју долази. То је још једна разлика у односу на остале методе за попуњавање радних места. Преузимање је метод за попуњавање радних места који се користи након интерног конкурса, односно пре јавног конкурса.

Користи се након интерног конкурса, јер у току конкурсног поступка због надметања више кандидата за упражњено радно место, постоји већа могућност да се изабере најпоседнији кандидат за конкретно радно место. Такође, преузимање карактерише мањак транспарентности, пошто је јавност током преузимања искључена. У односу на јавни конкурс користи се пре зато што представља метод којим се упражњено радно место попуњава из сопствених капацитета и због тога не ствара нове тропкове за рад јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине, а што са јавним конкурсом није случај.

2.8.4. Јавни конкурс

2.8.4.1. Попуњавање положаја

Јавни конкурс за попуњавање положаја оглашава покрајински орган надлежан за постављење на положај, односно општинско или градско Веће. Пре оглашавања јавног конкурса за попуњавање положаја надлежан покрајински орган, односно Веће образује конкурсну комисију. Изборни поступак спроводи конкурсна комисија од три члана. Најмање један члан комисије мора имати стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, један члан који је стручан у области за коју се попуњава положај и службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима. По окончаном изборном поступку конкурсна комисија саставља листу од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор.⁴⁵³

Листу кандидата конкурсна комисија доставља органу аутономне покрајине надлежном за постављење на положај, односно Већу. Орган аутономне покрајине надлежан за постављење на положај, односно Веће доноси одлуку о избору кандидата у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата. Ако је конкурсна комисија утврдила да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор, органу аутономне покрајине надлежном за постављење на положај, односно Већу не може бити предложен

⁴⁵² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 91-93.

⁴⁵³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 95-96

кандидат за постављење на положај. Орган аутономне покрајине надлежан за постављење на положај, односно Веће није обавезно да изврши избор кандидата са листе за избор, али је дужно да о разлозима за то обавести све учеснике конкурса писаним путем и на интернет презентацији аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Ако органу аутономне покрајине надлежном за постављење на положај, односно Већу не буде предложен кандидат за постављење на положај или ако орган аутономне покрајине надлежан за постављење на положај, односно Веће не постави предложеног кандидата, спроводи се нови јавни конкурс.⁴⁵⁴

Обавеза у погледу члана са високом стручном спрему прописана је ради квалитненијег спровођења изборних поступака, како у погледу форме, тако и у погледу садржине. Уједно, треба да омогући избегавање ситуације у којој би у конкурсној комисији учествовао члан са нижом стручном спремом од кандидата.

Конкурсна комисија у изборном поступку има ограничену слободу при избору кандидата. Она је ограничена на избор троје најбољих кандидата, односно на утврђивање да ли пријављени кандидати испуњавају услове за постављење на положај. Апсолутна слобода, би ограничила у потпуности орган који поставља службеника на положају, а што не би било добро, имајући у виду да он те службенике поставља. Такође, у свом свакодневном раду, службеници на положају су усмерени на сарадњу са органом који их је поставио, те је због тога неопходно да и орган који их поставља има одређену слободу при њиховом избору, која наравно мора бити ограничена јавним интересом. Међутим, чињеница је да се та слобода у пракси злоупотребљава, ради постављања на положај политички подобних појединаца.

Против решења о постављењу на положај органа аутономне покрајине надлежног за постављење на положај, односно Већа жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор. Службеник ступа на положај даном доношења решења о постављењу на положај. Службеник на положају може после протекла времена на које је постављен, бити поново постављен на исти положај без јавног конкурса. На остала питања спровођења јавног конкурса за попуну положаја примењују се правила о јавном конкурсном при попуњавању извршилачких радних места.⁴⁵⁵

Искључивање жалбе при попуњавању положаја је логично, с обзиром да у односу на орган који поставља службеника на положај, најчешће нема хијерархијски вишег органа коме би жалба могла бити изјављена. Такође, упркос одређеним разликама, суштина јавног конкурса је идентична између положајних и извршилачких радних места, те се због тога на оба конкурсна поступка примењује велики број истих одредби, уз одређена одступања везана за положајна радна места.

2.8.4.2. Попуњавање извршилачких радних места

Пре расписивања јавног конкурса за попуну извршилачких радних места и за пријем приправника, службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе, руководилац службе или организације својим решењем образује конкурсну комисију од три члана. Конкурсну комисију обавезно чине непосредни руководилац организационе јединице у којој се попуњава радно место, односно прима приправник и службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима. У сваком појединачном случају конкурсна комисија утврђује које ће се стручне оспособљености,

⁴⁵⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 97.

⁴⁵⁵ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 98-100.

знања и вештине проверавати у изборном поступку и начин њихове провере. Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе ближе је уређен поступак спровођења интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места, као и какве се стручне оспособљености, знања и вештине вреднују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места.⁴⁵⁶

Оглас о јавном конкурсy садржи податке о радном месту преузете из Правилника о организацији и систематизацији послова и условима за запослење на радном месту, као и стручној оспособљености, знањима и вештинама, које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере, број телефона и име особе задужене за давање додатних обавештења о јавном конкурсy, адресу на коју се пријаве подносе, као и податке о доказима који се подносе уз пријаву. Оглас о јавном конкурсy обавезно се објављује на интернет презентацији аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, а у најмање једним дневним новинама које се дистрибуирају за целу територију Републике Србије објављује се обавештење о јавном конкурсy и адреса интернет презентације на којој је објављен оглас. Рок за подношење пријава не може бити краћи од 15 дана од дана оглашавања обавештења о јавном конкурсy у дневним новинама, које се дистрибуирају за целу територију Републике Србије. Неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве кандидата и пријаве уз које кандидати нису приложили све потребне доказе, конкурсна комисија одбацује закључком против кога се може изјавити жалба жалбеној комисији у року од осам дана од дана пријема закључка. Жалба кандидата, не задржава извршење закључка. Уколико оглас објављује јединица локалне самоуправе у којој је у службеној употреби и језик националне мањине, обавештење о огласу се објављује и у једним локалним или међуопштинским новинама које излазе на том језику.⁴⁵⁷

Састав конкурсне комисије при пријему службеника на извршилачко радно место треба да омогући избор најподеснијег кандидата на радно место за које се бира. Због тога су као обавезни чланови конкурсне комисије прописани службеник у организацији која се бави кадровима и руководилац организационе јединице у коју се прима службеник. Такође, ради обезбеђивања што веће транспарентности и могућности да се на конкурс јави што већи број кандидата прописана је обавеза објављивања конкурса на сајту послодавца и дневним новинама које се дистрибуирају на територији Републике Србије.

Конкурсна комисија саставља списак кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту и међу њима спроводи изборни поступак. У изборном поступку се врши оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина кандидата који учествују у изборном поступку, према критеријумима и мерилима прописаним за избор. Изборни поступак може да се спроведе применом теста знања и вештина, писменим радом и симулацијом, али је разговор са кандидатом увек обавезан. Ако се у изборном поступку спроводи писмена провера, приликом те провере кандидати се обавештавају о месту, дану и времену када ће се обавити усмени разговор с кандидатима. По окончаном изборном поступку конкурсна комисија у року од 15 дана саставља листу за избор од највише три кандидата који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор. Ако се конкурс спроводи за више извршилаца на једном радном месту, конкурсна комисија доставља листу за избор за сваког извршиоца. Конкурсна комисија доставља службенику на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно

⁴⁵⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 101.

⁴⁵⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 102-103.

начелнику управе листу за избор са записницима о предузетим радњама у току изборног поступка. Решење о избору кандидата са листе за избор доноси службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе, руководилац службе или организације у року од 15 дана од пријема листе за избор. Решење, садржи лично име кандидата, као и назив радног места за које је изабран. Образложење решења, посебно садржи радње које је конкурсна комисија предузела у току изборног поступка.⁴⁵⁸

У спровођење конкурсног поступка, службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у који се врши пријем у радни однос службеника на извршилачко радно место, није укључен све до самог краја када врши избор кандидата са листе, коју му је доставила конкурсна комисија. Његово дискреционо овлашћење при избору кандидата, као и у случају избора државних службеника на извршилачко радно место, омеђено је списком који му је доставила конкурсна комисија и он не може изабрати лице, које се не налази на листи.

Напоменули бисмо да је у Уредби о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописана позитивна дискриминација у погледу националне припадности. Чланом 23. наведено је да када се ради о припадницима националних мањина које су недовољно заступљене међу запосленима, предност код избора приликом сачињавања листе за избор има првопредложени кандидат са те листе. Претходно наведена одредба представља изузетак од начела о једнакој доступности радних места.

Чланом 107. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе одређено је да је изабрани кандидат дужан да ступи на рад у року од 15 дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, изузев ако му послодавац из оправданих разлога не продужи рок. Ако изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је одређен, сматра се да решење о пријему у радни однос није донето, а службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе може да изабере другог кандидата са листе за избор.

Решење о пријему у радни однос изабраног кандидата доставља се свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку. Кандидат има право да у року од осам дана од дана пријема решења изјави жалбу жалбеној комисији ако сматра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном поступку догодиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода. Жалбена комисија је дужна да у року који не може бити дужи од 15 дана одлучи по жалби кандидата који су учествовали у изборном поступку. Одлука жалбене комисије је коначна и против ње може да се покрене управни спор. Кандидат који је учествовао у поступку јавног конкурса има право на приступ информацијама садржаним у документацији јавног конкурса, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

С обзиром да службеник на положају, који руководи органом у који се прима службеник на извршилачко радно место бира кандидата са листе за избор и прима у радни однос конкретног кандидата поставља се питање да ли то ради доношењем два решења, једно би донео о избору кандидата, а друго о пријему у радни однос или једним решењем којим ће изабрати кандидата са листе и примити у радни однос. Целисходније је да то учини једним решењем, јер би у супротном жалба могла да се изјави на оба решења, која би садржински била идентична, тј. њу би незадовољни кандидат изјављивао

⁴⁵⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 104-106.

због истог чињеничног стања, због тога што сматра да је при избору кандидата дошло до повреде материјалних или процесних одредби.⁴⁵⁹

Јавни конкурс није успео: 1) ако није било пријава на јавном конкурс; 2) ако ниједан кандидат није испунио услове јавног конкурса, односно није доставио све потребне доказе или су пријаве неблаговремене, недопуштене и неразумљиве; 3) ако конкурсна комисија утврди да ниједан од пријављених кандидата није учествовао у изборном поступку; 4) ако конкурсна комисија утврди да ниједан од кандидата који су учествовали у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор; 5) ако орган аутономне покрајине надлежан за постављење на положај, односно Веће не доноси одлуку о избору кандидата у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата. О неуспеху јавног конкурса службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе доноси решење које доставља свим кандидатима, који су учествовали на конкурс. Кандидати незадовољни решењем у случају неуспеха јавног конкурса имају право да у року од осам дана од дана пријема решења о неуспеху јавног конкурса изјаве жалбу жалбеној комисији ако сматрају да испуњавају мерила прописана за избор или да су се у изборном поступку десиле такве неправилности, које би могле утицати на објективност његовог исхода. Пријаве у случају када ниједан кандидат није испунио услове јавног конкурса, односно није доставио све потребне доказе или у случају када су пријаве неблаговремене, недопуштене и неразумљиве, конкурсна комисија одбацује закључком против кога се може изјавити жалба жалбеној комисији. Жалба не задржава извршење закључка. Жалбена комисија је дужна да у року који не може бити дужи од 15 дана одлучи по жалби. Одлука жалбене комисије је коначна и против ње може да се покрене управни спор.⁴⁶⁰

Жалба нема суспензивно дејство јер би у супротном могло да дође до ситуације у, којој би конкурсни поступак предуго трајао. Међутим, као отворено остаје питање шта ће бити са радним односом службеника, који је примљен у радни однос у случају када је након тога пресудом управног суда, конкурсни поступак оглашен незаконитим. Према нашем мишљењу то лице би требало да остане у радном односу, пошто не постоји основ за престанак радног односа у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који би могао да се повеже са претходно наведеном ситуацијом. Приликом будућих промена одредби Закона неопходно је уредити ово питање.

2.9. Стручно усавршавање и осособљавање

2.9.1. Стручно усавршавање

Службеник је дужан да се током свога рада стручно усавршава. Околности у којима обавља посао, а које се константно мењају, као и прописи на основу којих предузимају радње из своје належности, захтевају од њих континуирано стицање нових знања и вештина, односно усавршавање већ постојећих. Због тога је области стручног усавршавања локалних службеника посвећена велика пажња у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, с обзиром да је исто у интересу локалних службеника, њихових послодаваца али и грађана.

⁴⁵⁹ Овакав став је изразило и Министарство државне управе и локалне самоуправе у Мишљењу, бр. 011-00-00053/2017-20, од 27.1.2017

⁴⁶⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 1110-111.

У циљу обезбеђења начела ефикасности, правичности и целовитости система стручног усавршавања, а ради давања стручних мишљења и препорука за његово спровођење и унапређење, Влада оснива Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Савет). Влада именује председника и седам чланова Савета на период од пет година. Председника и три члана предлаже министарство надлежно за локалну самоуправу, а четири члана предлаже Стална конференција градова и општина, од којих најмање два члана морају бити представници јединица локалне самоуправе. Стручне и административно-техничке послове за потребе Савета обавља министарство надлежно за локалну самоуправу. Председник и чланови Савета имају право на накнаду за обављени рад чију висину утврђује министар надлежан за послове локалне самоуправе уколико она није утврђена посебним прописом. Председник и три члана Савета које именује Влада, месечну накнаду за свој рад остварују из буџета Републике Србије. Четири члана Савета које предлаже Стална конференција градова и општина, месечну накнаду за свој рад остварују из средстава Сталне конференције градова и општина. Послови Савета су: 1) да прати ефекте примене овог закона у области стручног усавршавања и предлаже могућа унапређења; 2) да сарађује са Националном академијом за јавну управу и њеним посебним стручним телима; 3) да сарађује са јединицама локалне самоуправе и њиховим асоцијацијама ради сагледавања њихових потреба за стручним усавршавањем и учествује у развоју утврђивања потреба за стручним усавршавањем у јединицама локалне самоуправе; 4) да даје препоруке у погледу садржине и спровођења утврђених општих програма обуке, ради њихове примене у складу са потребама запослених у јединицама локалне самоуправе; 5) да прати специфичне потребе јединица локалне самоуправе и даје одговарајуће препоруке и смернице јединицама локалне самоуправе у вези са посебним програмима обуке; 6) да разматра утврђене потребе за посебним програмима стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе и даје мишљење о предлогу посебних програма обуке у јединицама локалне самоуправе; 7) да донесе пословник о раду Савета; 8) други послови у складу са законом.⁴⁶¹

Поред Савета од значаја за стручно усавршавање локалних службеника су Стална конференција градова и општина⁴⁶², која представља својеврсно удружење јединица локалне самоуправе у Републици Србији и Национална академија за јавну управу. Иста је у наш правни систем уведена на основу Закона о Националној академији за јавну управу⁴⁶³. У тренутку писања овога рада претходно наведено тело још увек није развијено у пуној мери, с обзиром да у правном поретку Србије постоји тек незнатни временски период али очекујемо да ће имати значајну улогу у стручном усавршавању државних и локалних службеника у будућности.

Стручно усавршавање у јединицама локалне самоуправе, на основу члана 121. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, заснива се на програмима којима се одређују облици и садржина стручног усавршавања и висина средстава за стручно усавршавање. Програми стручног усавршавања јесу:

- 1) Општи програм обуке;
- 2) Програм обуке руководиоца;
- 3) посебни програми обуке у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности јединица локалне самоуправе.

⁴⁶¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 117-119.

⁴⁶² <http://www.skgo.org/>, приступљено 26.10.2019. године.

⁴⁶³ Закон о националној академији за јавну управу, „Сл. гласник РС“, бр. 94/2017.

Потреба за стручним усавршавањем постоји, нарочито: 1) ако се донесу нови прописи које примењују органи јединица локалне самоуправе или ако измена тих прописа налаже суштинске потребе у поступању запослених у органима јединица локалне самоуправе у вези са њиховом применом или ако то захтева да запослени стекну или усвоје нове или унапреде своја знања и вештине за њихову примену; 2) ако се у органу јединице локалне самоуправе касни са извршавањем утврђених обавеза или поступањем у утврђеним роковима – у најмање 10% обавеза и поступака; 3) ако у поступку управне или судске контроле законитости управних аката које доноси орган јединице локалне самоуправе буде укинута или поништено најмање 10% аката који су били предмет контроле; 4) ако у поступку инспекцијског надзора или другог облика контроле законитости и сврсисходности рада органа јединица локалне самоуправе надлежни орган наложи меру или утврди препоруку за отклањање утврђених недостатака у односу на употребу стечених знања и вештина за обављање послова радног места запослених; 5) ако руководилац органа јединице локалне самоуправе оцени да опште стање у области којом руководи указује на потребу стручног усавршавања запослених; 6) ако непосредни руководилац у сарадњи са лицем одговорним за управљање кадровима у органу јединице локалне самоуправе у поступку оцењивања утврди потребно унапређење знања и вештина запослених.⁴⁶⁴

Национална академија за јавну управу (у даљем тексту: Национална академија) врши развој методологије и стандардних инструмената који омогућавају континуирано и флексибилно праћење и прилагођавање програма обуке у складу са потребама органа јединица локалне самоуправе. Национална академија спроводи поступак утврђивања потреба за стручним усавршавањем које је у вези са континуираним стручним усавршавањем у јединицама локалне самоуправе и обуком руководиоца, у сарадњи са Саветом, као и одговорним лицима за послове управљања кадровима у органима јединица локалне самоуправе, а разматра их и усваја Програмски савет Националне академије. Орган државне управе, уз стручну подршку Националне академије, спроводи поступак утврђивања потреба за стручним усавршавањем које је у вези са секторским стручним усавршавањем у повереним пословима из делокруга тог органа државне управе, на основу критеријума и стандардних инструмената утврђених овим и посебним законом. Јединица локалне самоуправе, уз стручну подршку Националне академије, спроводи поступак утврђивања потреба за стручним усавршавањем које је у вези са специфичним потребама из изворног делокруга јединице локалне самоуправе, на основу критеријума и стандардних инструмената, а разматра их и усваја Савет.⁴⁶⁵

Општи програм обуке спроводи се ради обезбеђивања подизања нивоа знања и вештина за обављање послова јединице локалне самоуправе, у складу са утврђеним потребама, и обухвата: 1) Уводни програм обуке; 2) Програм континуираног стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе: (1) Општи програм континуираног стручног усавршавања, (2) Секторски програм континуираног стручног усавршавања. Уводни програм обуке обухвата стручно оспособљавање запослених који први пут заснивају радни однос у јединици локалне самоуправе, као и ради припреме за полагање државног стручног испита. Уводни програм обуке припрема и спроводи Национална академија, у зависности од степена стручне спреме запослених који први пут заснивају радни однос у јединици локалне самоуправе или се припремају за полагање државног стручног испита, а садржи основне елементе програма државног стручног испита. Корисници Уводног програма обуке пријављују се током године, у складу са роком и

⁴⁶⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 122.

⁴⁶⁵ *Ibid.*

условима пријаве које утврђује и објављује Национална академија, а могу бити и упућени од стране руководиоца. Програм континуираног стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе обухвата опште и посебне теме из надлежности јединице локалне самоуправе, практична знања и вештине који су заједнички или одликују већину корисника. Општи програм континуираног стручног усавршавања обухвата, нарочито, теме као што су: планирање, припрема и израда прописа и општих аката, управно право, управни поступак и израда управних аката, надзор, стратешко планирање и управљање, развој аналитичких вештина, заштита људских права, борба против корупције, основи Европске уније (основне функције Европске уније, односно институције, право и процедуре, секторске политике и правне тековине Европске уније) и друго. Програм стручног усавршавања припрема, спроводи и развија Национална академија, при чему тематску област основи Европске уније припрема, спроводи и развија у сарадњи са органом надлежним у пословима координације у вези са процесом придруживања и приступања Европској унији. Секторски програм континуираног стручног усавршавања обухвата теме које се односе на изворни делокруг јединице локалне самоуправе, а може да садржи и друге теме за које јединица локалне самоуправе искаже потребе. Секторски програм континуираног стручног усавршавања припрема и развија Савет, у сарадњи са Националном академијом, а спроводи га јединица локалне самоуправе, која може одлучити да га спроведе самостално или да његово спровођење повери Националној академији или другом спроводиоцу обука у складу са законом.⁴⁶⁶

Програм обуке руководилаца има за циљ стручно усавршавање запослених који се припремају или налазе на руководећим радним местима, ради стицања знања и вештина, као и унапређења способности за успешно остваривање функције руковођења у јединици локалне самоуправе и унапређење квалитета у процесу утврђивања и спровођења јавних политика. Програм обуке руководилаца припрема, спроводи и развија Национална академија, у сарадњи са Саветом. Посебни програми обуке припремају се и спроводе ради стручног усавршавања запослених у јединици локалне самоуправе, а у складу са специфичним потребама из делокруга и надлежности јединице локалне самоуправе, односно потребама везаним за поједина радна места, врсте послова или посебне групе корисника, и обухвата: 1) секторски посебни програм обуке; 2) посебни програм стручног усавршавања у јединици локалне самоуправе. Секторски посебни програм обуке спроводи се ради подизања нивоа знања запослених на појединим радним местима или врсти послова за обављање поверених послова јединице локалне самоуправе из делокруга једног органа државне управе. Посебни програм стручног усавршавања у јединици локалне самоуправе спроводи се ради подизања нивоа знања и вештина запослених на појединим радним местима или врсти послова из изворног делокруга и надлежности јединице локалне самоуправе. Орган државне управе, односно јединица локалне самоуправе, у складу са овим и посебним законом, а у непосредној сарадњи са Националном академијом, може одлучити да секторски посебни програм обуке, односно посебни програм стручног усавршавања у јединици локалне самоуправе: 1) самостално програмира и спроводи; 2) програмира Национална академија, односно да преузме припремљен програм Националне академије, а самостално га спроводи; 3) да сам програмира, а да спровођење повери Националној академији; 4) програмира и спроведе Национална академија.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 122а.

⁴⁶⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 122б-122в.

Средства за спровођење Уводног програма обуке, Општег програма континуираног стручног усавршавања, Програма обуке руководилаца и секторског посебног програма обуке, обезбеђују се у буџету Републике Србије. Средства за спровођење Секторског програма континуираног стручног усавршавања и посебног програма стручног усавршавања у јединици локалне самоуправе, обезбеђују се у буџету јединице локалне самоуправе.⁴⁶⁸

Програм стручног усавршавања који спроводи Национална академија, по правилу, реализују предавачи акредитовани у складу са програмом селекције, обуке и акредитације предавача. Предавачи могу бити из састава запослених у Националној академији, под условом да су претходно акредитовани под општим условима акредитације предавача. Селекцију и акредитацију предавача и других реализатора и спроводиоца програма спроводи Национална академија. Селекција предавача спроводи се из реда стручњака релевантних у области која је део програма стручног усавршавања, првенствено из реда запослених у државним органима и органима јединица локалне самоуправе. Национална академија води Евиденцију програма стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе у оквиру Централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи. Вредновање програма стручног усавршавања остварује се нарочито на основу годишње оцене непосредног руководиоца о утицају похађања обука на унапређење обављања посла, оцене полазника о реализованом програму, оцене реализатора програма, оцене Савета и оцене Програмског савета Националне академије. За све програме стручног усавршавања који су акредитовани код Националне академије, издаје се уверење (сертификат, потврда) учеснику, односно кориснику програма. Ако програм не садржи проверу успеха, односно процену стечених знања или вештина, издаје се уверење (потврда) о похађању програма. Ако се по завршетку програма врши провера знања учесника, односно корисника, издаје се одговарајуће уверење о оствареном успеху (сертификат). Потврду о похађању програма, односно сертификат о оствареном успеху, издаје организатор програма. Државни органи и јединице локалне самоуправе дужни су да Националној академији достављају податке и материјале који чине садржину Евиденције програма стручног усавршавања. Увид у податке уписане у Евиденцију могу извршити управни инспектори и руководилац или друго лице које одлучује о правима и дужностима запосленог у чије податке се врши увид, у складу са Законом о заштити података о личности, а Национална академија може вршити обраду података уписаних у Евиденцију у сврху извршавања послова из своје надлежности.⁴⁶⁹

Као што смо већ навели, Национална академија сходно одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе имаће значајну улогу у стручном усавршавању локалних службеника. Она уводи већи степен организације и централизације у област стручног усавршавања локалних службеника. Највећи проблем, који постоји тренутно али који ће бити актуелан и у будућем периоду је одсуство довољно финансијских средстава опредељених за стручно усавршавање локалних службеника. Иако је финансирање подељено између буџета локалне самоуправе, аутономне покрајине и Републике Србије, ипак су средства која се одвајају за стручно усавршавање локалних службеника и даље недовољна.

⁴⁶⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 122г.

⁴⁶⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 122з-122л.

2.9.2. Додатно образовање

Службенику може да се омогући додатно образовање значајно за рад код послодавца. Службеник који ће се додатно образовати бира се на интерном конкурс, а предност има службеник са вишим просеком оцене у претходне три године. Трошкове додатног образовања сноси послодавац. Права и обавезе службеника који се додатно образује уређују се уговором. Службеник има право на мировање радног односа ако додатно образовање захтева привремено одсуство с рада. По завршеном додатном образовању, службеник се премешта на непопуњено радно место разврстано у најниже звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем и дужан је да у року од шест месеци положи државни стручни испит према плану и програму за степен образовања који је стекао додатним образовањем. После додатног образовања службеник је обавезан да остане на раду код послодавца најмање двоструко дуже од трајања додатног образовања, иначе је дужан да једнократно надокнади послодавцу све трошкове додатног образовања.⁴⁷⁰

Додатно образовање локалног службеника представља виши ниво стручног усавршавања. Након додатног образовања локални службеник стиче и виши степен стручне спреме што му отвара простор за напредовање. Облигационоправни елемент додатног образовања чини уговор који локални службеник закључује са послодавцем. Имајући у виду да су трошкови додатног образовања знатни, локални службеник мора надокнадити исте уколико својим радом не поврати послодавцу уложена средства у његово образовање. Законом је прописано да је неопходно да остане да ради код послодавца двоструко дуже од трајања додатног образовања и да мора положити државни стручни испит у року од шест месеци по повратку са додатног образовања.

Поставља се питање да ли је неопходно да локални службеник, врати и плате које је примио након стеченог додатног образовања, уколико не испоштује претходно наведене обавезе или само надокнађује трошкове везане за стицање додатног образовања, попут школарине, накнада за полагања испита... Мишљења смо да у том случају локални службеник не би требало да послодавцу врати примљене плате, већ искључиво да надокнади трошкове, који су непосредно повезани са додатним образовањем. Плату је остварио по основу свога рада, који је обављао након стеченог додатног образовања, па би захтев уперен на враћање плате био противправан јер нема везе са трошковима насталим током стицања додатног образовања, пошто она представља накнаду за рад који је локални службеник обавио.⁴⁷¹

2.9.3. Приправници

Приправник је лице које послодавац прима у радни однос на одређено време ради оспособљавања за самосталан рад у струци, односно самостално обављање посла. Послодавац може засновати радни однос са приправником уколико постоји слободно радно место у складу са Кадровским планом и уколико лице са којим заснива такав радни однос има образовање које је прописано као услов за рад на том радном месту. Својство приправника може стећи лице које није било у радном односу, као и лице које је провело на раду време краће од времена утврђеног за приправнички стаж с тим степеном образовања. Време проведено у радном односу, односно на раду ван радног односа, код

⁴⁷⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 123-124.

⁴⁷¹ Истог је становишта и Уставни суд у Одлуци Уо. 21/18 од 18. 10. 2018, која је донета поводом враћања плате здравствених радника након обављене специјализације у ситуацији када не остану на раду код послодавца у временском периоду, који је двоструко дужи од трајања специјализације.

другог послодавца не урачунава се у приправнички стаж уколико послови које је то лице обављало не одговарају степену и врсти стручне спреме за који се приправнички стаж спроводи. Приправник заснива радни однос на одређено време, после спроведеног јавног конкурса. Изузетно, ако је након спроведеног јавног конкурса за обављање приправничког стажа примљено лице које је службеник у радном односу на неодређено време код послодавца, службеник се распоређује на радно место на којем се обавља приправнички стаж у статусу приправника, до окончања трајања приправничког стажа и у том случају за време обављања приправничког стажа мирују му права и обавезе из радног односа у органу, служби или организацији у којем је засновао радни однос на неодређено време.⁴⁷²

Трајање приправничког стажа регулисано је чланом 127. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Приправнички стаж за приправнике са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, траје једну годину. Приправнички стаж за приправника са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године, траје девет месеци. Приправнички стаж за приправнике са стеченим средњим образовањем у четворогодишњем трајању, траје шест месеци. Приправнику који из оправданих разлога одсуствује с рада дуже од једног месеца продужава се приправнички стаж онолико колико је трајало одсуство. За време трајања приправничког стажа приправник остварује права, обавезе и одговорности из радног односа у складу са законом.

Попут државних службеника и у случају локалних службеника трајање приправничког стажа зависи од степена стручне спреме. Законодавац је био става да су послови, који се обављају са вишим степеном стручне спреме сложенији те је за самостални рад на њима неопходно да се службеник дуже оспособљава, за разлику од послова за који се захтева нижи степен стручне спреме.

За време приправничког стажа приправник се налази на стручној обуци која се изводи по програму који утврђује послодавац и путем практичног рада и учења упознаје са пословима радног места на које се, након полагања државног стручног испита, распоређује уколико су за то испуњени услови. Приправник је дужан да положи државни стручни испит до окончања приправничког стажа, а уколико га не положи престаје му радни однос. Када положи државни стручни испит, приправник у радном односу на одређено време може да настави рад на неодређено време ако постоји одговарајуће радно место на које може да буде распоређен и ако се распоређивање уклапа у донесени кадровски план.⁴⁷³

Приправник не заснива аутоматски радни однос на неодређено време. Он заснива радни однос на неодређено време једино уколико за њега постоји одговарајуће радно место, након што обави приправнички стаж. Такође, могућност преображаја из режима радног односа на одређено у радни однос на неодређено време, је изузетак од правила да радни однос локалних службеника на одређено време не може прерасти у радни однос на неодређено време. Међутим, да би приправнику прерастао радни однос из одређеног

⁴⁷² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 125-126.

⁴⁷³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 128-129.

у неодређено време, неопходно је да је положио државни стручни испит, на основу члана 70. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, о чему је већ било речи. У супротном, правила о преображају радног односа из одређеног у неодређено време, садржана у Закону о раду, не могу се применити у случају приправника.

2.9.4. Стручно оспособљавање и стручни испит

На основу члана 130. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, са незапосленим лицем послодавац може закључити уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита. Претходно наведени уговор са лицем са високим образовањем закључује се најдуже на годину дана, а са лицем са средњим образовањем најдуже на шест месеци.

Уговор о стручном оспособљавању омогућава лицима, која нису у радном односу код послодавца, тј. у јединици локалне самоуправе или аутономне покрајине, да стекну стручна знања и искуство, које им је неопходно за полагање стручног испита. То је посебно значајно имајући у виду да исти није услов за пријем у радни однос али га мора имати службеник који је у радном односу на неодређено време, као и то да је у тренутку писања овога рада на снази забрана запошљавања уређена чланом 27е Закона о буџетском систему⁴⁷⁴ и Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁴⁷⁵, која у великој мери ограничава запошљавање на одређено и неодређено време.

Службеник, који је у радном односу на неодређено време дужан је да има положен државни стручни испит имајући у виду члан 131. и 132. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Службеник коме пробни рад није обавезан, као и службеник који је засновао радни однос на неодређено време, а нема положен државни стручни испит, полаже државни стручни испит у року од шест месеци од дана заснивања радног односа. Службеник који има положен стручни испит за запослене у државним органима не полаже државни стручни испит. Уз државни стручни испит, као услов за рад може се предвидети и полагање посебног стручног испита, односно другог одговарајућег испита у складу са законом. Посебан стручни, осим правосудног испита, не замењује државни стручни испит. Државни стручни испит се полаже на начин, у поступку, пред органом, односно комисијом и у роковима који су прописани Уредбом о програму и начину полагања државног стручног испита⁴⁷⁶.

У току државног стручног испита проверава се познавање важећих прописа којима су уређене области из испитних предмета. Државни стручни испит за кандидате са стеченим високим образовањем на студијама другог степена, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и за кандидате са стеченим високим образовањем на студијама првог степена, односно на студијама у трајању до три године садржи следеће испитне предмете: 1) Уставно уређење; 2) Основи система Европске уније; 3) Систем државне управе; 4) Радно законодавство; 5) Управни поступак, са

⁴⁷⁴ Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019.

⁴⁷⁵ Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, „Сл. гласник РС“, бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015, 59/2015 и 62/2019

⁴⁷⁶ Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита, „Сл. гласник РС“, бр 16/2009, 84/2014, 81/2016, 76/2017, 60/2018.

елементима канцеларијског пословања и управни спор. Државни стручни испит за кандидате са стеченим средњим образовањем садржи следеће испитне предмете: 1) Основи система државне управе и уставног уређења; 2) Основи система Европске уније; 3) Основи система радних односа и радни односи државних службеника; 4) Управни поступак, са елементима канцеларијског пословања. Државни стручни испит могу полагати и лица која поднесу пријаву на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу као и лица која поднесу пријаву на јавни оглас за постављење у органу јединице локалне самоуправе, лица са којима је, у складу са законом, закључен уговор о стручном оспособљавању и усавршавању ради обављања приправничког стажа и полагања стручног испита и лица заинтересована за рад на пословима за чије обављање је потребан положен државни стручни испит.⁴⁷⁷

Захтев за полагање државног стручног испита подноси орган у коме је запослен службеник, а може га поднети и сам службеник. Орган је у обавези да захтев за полагање државног стручног испита поднесе најкасније 60 дана пре истека рока у коме је запослени, сагласно закону или другом посебном пропису, обавезан да испит положи. Уколико орган не поступи у утврђеном року, захтев може поднети кандидат. Орган у коме је кандидат запослен, односно подносилац захтева, дужан је да уплати трошкове полагања државног стручног испита пре полагања испита. О захтеву за полагање државног стручног испита одлучује министар надлежан за послове управе решењем које се доставља подносиоцу захтева. Водећи рачуна о року у коме је кандидат обавезан да положи државни стручни испит, испитна комисија одређује дан, време и место полагања испита, о чему обавештава подносиоца захтева. Испит је јаван и полаже се, по правилу, усмено. После завршетка државног стручног испита испитна комисија утврђује општи успех који је кандидат постигао на испиту оценом „положио” или „није положио”.⁴⁷⁸

Поводом државног стручног испита у пракси се појављује становиште да је при пријему у радни однос неопходно пружити кандидатима који га поседују предност, у односу на оне кандидате који немају положен државни стручни испит. Мишљења смо да је таква пракса погрешна. Државни стручни испит се може положити након заснивања радног односа на неодређено време, тј. исти није услов за заснивање радног односа и пружање предности кандидатима, који га поседују према нашем мишљењу је противправно и чини конкурс незаконитим.

2.10. Оцењивање и напредовање службеника

2.10.1. Оцењивање службеника

Циљ оцењивања је откривање и отклањање недостатака у раду службеника, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању. При оцењивању вреднују се мерила за оцењивање, и то: резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим службеницима и остале способности које захтева радно место. Резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују се квартално. Службеника оцењује руководилац, који одлучује о његовим правима, обавезама и одговорностима. Службеника на положају у

⁴⁷⁷ Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита, „Сл. гласник РС“, бр 16/2009, 84/2014, 81/2016, 76/2017, 60/2018, чл. 5-8.

⁴⁷⁸ Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита, „Сл. гласник РС“, бр 16/2009, 84/2014, 81/2016, 76/2017, 60/2018, чл. 13-20.

покрајинском органу, организацији или служби оцењује функционер који руководи органом, организацијом или службом, односно орган надлежан за постављење ако службеник руководи органом, организацијом или службом. Изузетно, начелника управе и заменика начелника управе оцењује градоначелник, односно председник општине или председник градске општине.⁴⁷⁹

Службеник се оцењује једном у календарској години, најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину. Не оцењује се службеник који је у календарској години радио мање од шест месеци без обзира на разлог, ни службеник који је засновао радни однос на одређено време, при чему у период од шест месеци не улази време у којем је службеник био одсутан са рада због коришћења права на годишњи одмор. Оцене су: „не задовољава”, „задовољава”, „добар” и „истиче се” и одређују се решењем. Службенику чији су резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева у једном кварталу вредновани најнижом оценом одређује се оцена „не задовољава” и упућује се на ванредно оцењивање. Службеник коме је одређена оцена „не задовољава” може бити упућен на додатно стручно оспособљавање и он се ванредно оцењује протеком 30 радних дана од дана коначности решења којим му је одређена оцена „не задовољава”. Службеник на извршилачком радном месту коме на ванредном, односно годишњем оцењивању буде одређена оцена „задовољава” премешта се на радно место разврстано у ниже звање које одговара степену његовог образовања а и за које испуњава услове за рад, а ако такво радно место не постоји одређује му се нижи коефицијент у складу са законом којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Службенику коме буде одређена оцена „не задовољава” престаје радни однос даном коначности решења.⁴⁸⁰

Уредбом о оцењивању службеника⁴⁸¹ уређена се мерила за оцењивање и поступак оцењивања службеника у органима, службама и организацијама аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и градске општине.

Службенику који подлеже оцењивању утврђује се за сваки период за оцењивање највише пет радних циљева. Радни циљеви морају да произлазе из планских и других докумената који се односе на рад органа, организације или службе, као и описа и сврхе радног места, да буду остварљиви и мерљиви и да имају реалне рокове. Радне циљеве утврђује оцењивач после разговора са службеником, пре почетка сваког периода за оцењивање, а најкасније 15 дана после почетка периода за оцењивање. Постављени радни циљеви уносе се, према редоследу њиховог значаја, у посебан акт који потписују оцењивач и службеник, чиме службеник потврђује да је упознат са годишњим циљевима. Примерак акта са постављеним радним циљевима оцењивач доставља унутрашњој јединици у органу, служби и организацији која је задужена за управљање људским ресурсима (у даљем тексту: јединица за управљање људским ресурсима) да би га приложила у персонални досије службеника, док по један примерак акта задржавају оцењивач и службеник.⁴⁸²

Мерила за оцењивање службеника су: постигнути резултати у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим службеницима и остале способности које захтева радно место. Постигнути резултати у извршавању послова

⁴⁷⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 132-133.

⁴⁸⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС”, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 133а-133д.

⁴⁸¹ Уредба о оцењивању службеника, „Сл. гласник РС”, бр. 2/2019.

⁴⁸² Уредба о оцењивању службеника, „Сл. гласник РС”, бр. 2/2019, чл. 7-8.

радног места показују колико је службеник успешан у испуњавању постављених радних циљева, што укључује и квалитет рада. Самосталност показује колико службеник, у оквиру упутстава и надзора оцењивача који одговарају звању радног места службеника, испуњава постављене радне циљеве. Стваралачка способност показује колико службеник аналитички и стваралачки расуђује и оцењује чињенице и околности при доношењу одлука или давању предлога за решавање проблема. Предузимљивост показује колико службеник, без посебних упутстава оцењивача, планира и спроводи своје радне циљеве у оквиру овлашћења и одговорности које су у опису његовог радног места. Прецизност и савесност показује колико службеник благовремено и правилно обавља своје послове. Квалитет сарадње показује колико службеник делотворно и складно ради и контактира с претпостављенима, себи равнима и подређенима у својој унутрашњој јединици и колико повезује и усклађује своје деловање са службеницима из осталих унутрашњих јединица органа у коме ради и из других органа, служби и организација. Додатна мерила за оцењивање, односе се на остале способности које захтева радно место, а која се првенствено тичу разумевања и примене посебних вештина које захтева радно место, одређују се унапред за период за оцењивање.⁴⁸³

Сам поступак оцењивања локалних службеника садржински је идентичан истом код државних службеника. То нам, као што смо већ више пута навели, поткрепљује тезу да се ради о два елемента исте целине, тј. да у Србији постоји јединствени службенички систем састављен од система државних и система локалних службеника. Такође, приметно је да је систем оцењивања у пракси метод за чување мира међу локалним службеницима. Нажалост немамо прецизне статистичке податке али смо сазнања да највећи број локалних службеника добија идентичне оцене, тј. оцену „добар“, којом се чува тренутно звање службеника, с обзиром да су места за напредовање ограничена и да нема финансијских средстава за финансирање награђивања локалних службеника, који имају највише оцене, а оцена „добар“ са собом не носи негативне последице по запосленог, те је она такође најподеснија у пракси за оцењивање. Такође, сам поступак оцењивања је сложен и захтева одређено време како би се спровео, а руководиоци често због свог обима посла немају довољно времена да му се у потпуности посвете, те прибегавају оцени „добар“, као решењу којим иду линијом мањег отпора.

2.10.2. Напредовање службеника

Службеник напредује премештајем на непосредно више извршилачко радно место у истом или другом органу.⁴⁸⁴ Непосредно више извршилачко радно место јесте оно чији се послови раде у непосредно вишем звању или у истом звању али на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице. Руководилац може да премести, односно распореди на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је најмање два пута узастопно одређена оцена „истиче се“, ако постоји слободно радно место и службеник испуњава услове за рад на њему. Изузетно, службеник који је премештен на непосредно више извршилачко радно место јер му је два пута узастопно одређена оцена „истиче се“ може, и ако не испуњава услове везане за радно искуство у струци, да буде премештен на непосредно више радно место ако му је опет одређена оцена „истиче се“. Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место службеника коме је у периоду од пет година узастопно најмање одређена оцена „добар“. Оцене на којима је засновано једно

⁴⁸³ Уредба о оцењивању службеника, „Сл. гласник РС“, бр. 2/2019, чл. 11-18.

⁴⁸⁴ Више о системима напредовања службеника у: R. Brković, *Specifics of the civil service system of Serbia to the civil service systems of European union countries*, Law in the Process of Globalisation : collection of papers contributed on the occasion of 40th anniversary of the Faculty of Law of the University of Kragujevac, p. 553-564.

напредовање не узимају се у обзир за следеће напредовање. Прекид у оцењивању услед одсутности са рада службеника не сматра се прекидом узастопности у смислу испуњења неопходних услова за напредовање. Службеник може по основу оцена остварених за обављање послова радних места која су разврстана у исто звање, да буде награђен одређивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединици локалне самоуправе.⁴⁸⁵

Оцене локалних службеника су суштински идентичне оценама државних службеника. Оцењивање је нераскидиво повезано са напредовањем. Напредовање се може спроводити у два смера. У више звање, које са собом повлачи и виши платни разред и у виши платни разред. Виши платни разред за службеника подразумева већу плату, с обзиром да подразумева одређивање већег коефицијента.

2.11. Дисциплинска одговорност службеника

Службеник је дисциплински одговоран за повреде дужности из радног односа. Кривична одговорност, односно одговорност за прекршај не искључује дисциплинску одговорност службеника ако та радња представља и повреду дужности из радног односа. Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже.⁴⁸⁶

Лакше повреде службене дужности одређене су чланом 137. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Лакше повреде дужности из радног односа су: 1) кашњење на посао три или више пута, у периоду од два узастопна месеца или шест дана у периоду од дванаест узастопних месеци, односно неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак са посла у истим временским оквирима; 2) несавесно чување службених списа или података супротно прописима који регулишу ову област; 3) неоправдан изостанак с рада један радни дан; 4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога; 5) повреда кодекса понашања службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе или посебним законом.⁴⁸⁷

Лакше повреде службене дужности нису таксативно наведене. Осим оних које су наведене у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, могу бити одређене и кодексом понашања службеника, који представља општи акт послодавца и посебним законом. Сходно претходно реченом, постоји слобода послодавца да бројне радње службеника одреди као лакшу повреду службене дужности, што у извесним ситуацијама може бити злоупотребљено. Међутим, мишљења смо да је исправно дати слободу послодавцу у овом случају, пошто би таксативно навођење лакших повреда службених дужности произвело могућност да се не наведу одређене радње које би представљале повреду, иако оне то суштински јесу.

⁴⁸⁵ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 133ђ-133ж.

⁴⁸⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 135-136.

⁴⁸⁷ Више о дисциплинској одговорности запослених у: Г. Обрадовић, С. Ковачевић Перић, *Дисциплинска одговорност запослених*, Ниш, 2016. год.

Чланом 138. Закона о запосленима у аутономним покрјинама и јединицама локалне самоуправе одређене су тешке повреде службене дужности.⁴⁸⁸ Теже повреде дужности из радног односа су: 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или непотпуно извршавање послова или налога претпостављеног; 2) незаконит рад, односно незаконита израда службене документације, нетачна или на други начин неправилна обрада исте или пропуштање радњи за које је службеник овлашћен, чиме је дошло до одговорности послодавца или настанка штете; 3) злоупотреба права из радног односа - неистинито приказивање личних својстава или околности које представљају основ за коришћење права из радног односа; 4) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; 5) одавање података који према посебним прописима представљају тајне податке; 6) злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције; 7) примање поклона у вези са вршењем послова супротно одредбама овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних са службеником или намештеником; 8) додатни рад који није у складу са условима одређеним овим законом; 9) преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица одређеног овим законом; 10) оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; 11) непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права; 12) непријављивање интереса који службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком органа у чијем доношењу учествује; 13) незаконито располагање средствима, као и несавестан однос према средствима којима службеник, односно намештеник рукује; 14) повреда права других службеника и намештеника; 15) недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; 16) долазак на рад у алкохолисано стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; 17) ометање странака у остваривању права и интереса; 18) неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана; 19) одбијање прописаног лекарског прегледа; 20) два пута поновљена лакша повреда дужности утврђена коначним решењем којим је изречена дисциплинска мера, у периоду од две године; 21) ако је службеник приликом заснивања радног односа дао нетачне податке о испуњењу услова за пријем у радни однос.

За разлику од лакших, тешке повреде службене дужности су таксативно наведене. Имајући у виду тежину последица које настају услед тешких повреда службене дужности, мишљења смо да се ради о исправном решењу. Уколико би послодавац имао слободу да сам одреди још неку од тешких повреда, постојала би опасност злоупотреба, посебно у том погледу што би могао да одреди као тешку повреду службене дужности оно понашање, које суштински то не заслужује.

2.11.1. Дисциплински поступак

Дисциплински поступак покреће послодавац, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је непосредни руководиоца службенику. Дисциплински поступак покреће се писаним закључком, који се доставља службенику и на који жалба није допуштена. Сваки службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа

⁴⁸⁸ О тежим повредама службене дужности више у: С. Ковачевић Периф, *Концепт дисциплинског поступка у међународном праву- захтев и потреба објективности и законитости*, Радно и социјално право, бр. 1-6/2005, Београд.

може послодавцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Против службеника на положају дисциплински поступак покреће и води орган надлежан за његово постављење. Против решења којим је службенику на положају изречена дисциплинска мера жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.⁴⁸⁹

Послодавац води дисциплински поступак, одлучује о дисциплинској одговорности и изриче дисциплинске мере. Послодавац може да образује дисциплинску комисију од три члана да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Послодавац је дужан да образује дисциплинску комисију да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности у случајевима теже повреде дужности из радног односа. Један члан дисциплинске комисије мора да има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, а један члан комисије је овлашћени представник синдиката коме је утврђена репрезентативност код послодавца. Покретање дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од извршене повреде, а за теже повреде протеком две године од извршене повреде. Вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а за теже повреде дужности протеком две године од покретања дисциплинског поступка. Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства службеника, за време трајања управног спора, односно судског поступка у вези са спроведеним дисциплинским поступком и изреченом дисциплинском мером или из других оправданих разлога.⁴⁹⁰

Имајући у виду двостепеност која постоји у поступку одлучивања о правима и обавезама локалних службеника, као и то да је обавезна при учињеној тежој повреди службене дужности и да је њен обавезни члан службеник са седмим степеном стручне спреме, постојање дисциплинске комисије је пожељно како би се утврдила објективна истина у погледу дисциплинске одговорности и смањила могућност за злоупотребу руководиоца.⁴⁹¹ Застарелост у дисциплинском, попут застарелости у кривичном поступку, онемогућава вођење и покретање дисциплинског поступка након протока одређеног временског рока, који је према мишљењу законодавца довољан да се процени да послодавац није или зато што то није желео или због тога што није знао да постоји основ за одговорност, водио дисциплински поступак против запосленог. Да нема застарелости или да је рок сувише дуг, послодавац би то могао да злоупотреби па би покренуо поступак против запосленог онда када процени да му је то у интересу, а не одмах након учињене повреде. Такође, могао би то да користи као механизам притиска према запосленом, тј. након сазнања за повреду службене дужности поступак би покренуо онда када на пример службеник не би поступио по неком његовом налогу иако је прошло више година од учињене повреде. Да је временски период за застарелост кратак, службеници би одуговлачењем могли да избегну одговорност. Мишљења смо да је период за застарелост дисциплинске одговорности локалних службеника ваљано одређен. Он је идентичан временском року предвиђеном за застарелост дисциплинске

⁴⁸⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 139-140.

⁴⁹⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 140-141.

⁴⁹¹ О дисциплинском поступку прочитати више у: Б. Урдаревић, *Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења*, Радно и социјално право, бр. 1/2014. Београд

одговорности државних службеника, за који се у пракси показало да је довољно дуг да се окончају и сложенији дисциплински поступци, а опет довољно кратак да онемогући злоупотребе послодавца.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа на којој службеник има право да изложи своју одбрану. Службеник може да се на расправи брани сам или преко заступника, а може да за расправу достави и писану одбрану. Расправа може да се одржи и без присуства службеника ако за то постоје оправдани разлози, а службеник је на расправу уредно позван. На остала питања вођења дисциплинског поступка примењују се одредбе Закона о општем управном поступку. На основу одлуке дисциплинске комисије о дисциплинској одговорности службеника послодавац службенику изриче дисциплинску меру. При избору и одмеравању дисциплинске мере води се рачуна о степену одговорности службеника, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. О томе да ли је службенику раније већ била изречена дисциплинска мера води се рачуна само ако она није још избрисана из кадровског листа.⁴⁹²

Поставља се питање да ли би било исправније да је законодавац прописао супсидијарну примену прописа о кривичном процесном поступку на вођење дисциплинског поступка, а не правила општег управног поступка? Мишљења смо да би то било погрешно, с обзиром да се у дисциплинском поступку ради о односу послодавца и запосленог поводом учињене повреде која нема или има минималну друштвену опасност, за разлику од кривичног процесног поступка који се води од стране органа државне власти против учиниоца дела које у себи увек садржи одређени степен друштвене опасности по свом интезитету вишеструко већи од повреде службене дужности. Такође, суд који одлучује по коначној одлуци у дисциплинском поступку је управни, а не суд опште надлежности.

2.11.2. Дисциплинске казне

Дисциплинске казне су нормиране чланом 145. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. За лакше повреде дужности из радног односа службенику може да се изрекне новчана казна до 20% његове основне плате, за месец у коме је новчана казна изречена.

За теже повреде дужности из радног односа службенику може да се изрекне: 1) новчана казна од 20% до 30% његове основне плате за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; 2) одређивање нижег коефицијента у распону до почетка непосредно нижег платног разреда, који не може бити нижи од почетног коефицијента звања чије послове службеник обавља, према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; 3) забрана напредовања од четири године; 4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз одређивање коефицијента према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; 5) престанак радног односа. Новчана казна извршава се административним путем. Службенику коме је изречена дисциплинска казна престанка радног односа престаје радни однос даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.

Службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде

⁴⁹² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 140-141.

дужности може бити удаљен с рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка, ако би његово присуство на раду штетило интересу послодавца или ометало вођење дисциплинског поступка. Решење о удаљењу с рада доноси послодавац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак. Решење о удаљењу с рада службеника на положају доноси орган надлежан за његово постављење. Решење о удаљењу с рада опозива се, по службеној дужности или на предлог службеника, ако престану разлози због којих је донесено. На решење о удаљењу с рада службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења, а жалбена комисија је дужна да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе. На решење о удаљењу с рада службеник на положају нема право жалбе, али може да покрене управни спор.⁴⁹³

Санкција за лакшу повреду службене дужности огледа се у финансијској казни и осим ње законом нису предвиђене друге. Имајући у виду интезитет повреде оличене у лакшој повреди службене дужности, логично је да не постоји градација у виду санкција за лакшу повреду службене дужности, а што је случај код теже. Тежа повреда службене дужности носи већи степен друштвене опасности и директно нарушава суштину радноправног односа у коме се локални службеник налази, те је у том случају предвиђена и најтежа санкција оличена у престанку службеничког односа.

Удаљење са рада представља заштитну меру, а не санкцију у дисциплинском поступку. Стога се она треба користити изузетно и само у случајевима који су апсолутно оправдани, посебно имајући у виду да са собом носи одређени степен стигматизације околине и колега и да службеник за време удаљења са рада прима умањену плату.

Решење којим је изречена дисциплинска казна доставља се службенику који обавља послове из области управљања људским ресурсима. Дисциплинска казна изречена коначним решењем уписује се кадровску евиденцију, а брише се из кадровске евиденције ако службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду. Одредбе овог Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, о дисциплинској одговорности службеника сходно се примењују и на намештенике.⁴⁹⁴

Брисањем казни из кадровске евиденције службеника, омогућава се уклањање трага о кажњавању, уколико се на основу будућег понашања службеника за то створе услови. Евидентирано кажњавање има последице по радноправни положај службеника приликом његовог напредовања, распоређивања али и при одређивању дисциплинских санкција. Такође, да није Законом прописана сходна примена одредби о дисциплинској одговорности на намештенике, у случају њихове дисциплинске одговорности руководиоца не би био у обавези да води дисциплински поступак, пошто исти није обавезан сходно Закону о раду, већ се санкција одређује решењем послодавца.

2.12. Одговорност службеника за штету

Основи службеника за одговорност за штету зависе од тога коме је штету он произвео. Такође, штета током рада може бити нанета и службенику. Одредбама чланова 152-157. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе уређени су услови под којима се штета надокнађује оштећеном, без обзира на

⁴⁹³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 147-149.

⁴⁹⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 150-151.

то да ли је локални службеник субјект, који је штету произвео или је оштећени. Уједно, напоменули бисмо да се у случају ове врсте одговорности супсидијарно примењују одредбе Закона о облигационим односима⁴⁹⁵ у погледу износа накнаде штете, врсте и утврђивању услова за њену надокнаду.

Службеник је одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује послодавцу. Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује послодавац или лице које он за то писмено овласти. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Послодавац и службеник могу да закључе писани споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе и након његовог закључења не постоји основ да се износ штете утврђује у судском поступку. Службеник се ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога непосредног руководиоца ако му је писаним путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

За штету коју службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара послодавац. Ако послодавац оштећеном надокнади штету коју је службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Оштећено лице има право да накнаду штете захтева и непосредно од службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

Послодавац одговара за штету проузроковану службенику на раду или у вези с радом, према општим правилима облигационог права. Послодавац и службеник могу да закључе писани споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Ако послодавац одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку.

Одредбе овог Закона о одговорности службеника за штету сходно се примењују и на намештенике.

2.13. Престанак радног односа

На основу члана 158. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе локалном службенику престаје радни однос:

- 1) протеком времена на које је заснован;
- 2) споразумом;
- 3) отказом;
- 4) по сили закона;
- 5) на други начин одређен Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе или посебним законом.

Службенику на положају, по спроведеној иницијативи за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, радни однос престаје даном коначности решења којим се утврђује престанак рада на положају.

⁴⁹⁵ Закон о облигационим односима „Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93 и „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља. Накнада штете је уређена члановима 154-209.

Радни однос на одређено време престаје протеком времена на које је заснован. Жалба не одлаже извршење решења којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време.⁴⁹⁶ Одложно дејство жалбе не постоји јер се ради о престанку радног односа, који наступа по „сили закона“, тј. независно од воље послодавца и запосленог.

Послодавац и службеник могу да закључе писани споразум о престанку радног односа службеника. Њиме се одређује и дан када престаје радни однос. Службенику на положају радни однос не може да престане писаним споразумом.⁴⁹⁷

Мишљења смо да је могућност престанка радног односа службеника на положају на основу споразума исправно решење и да је последица тога што би се тај основ злоупотребљавао, када би руководилац желео да отпусти одређеног службеника на положају зато што му не одговара из одређеног разлога. Честа је ситуација да након промене политичког руководства у јединици локалне самоуправе или аутономне покрајине долази и до промене службеника на положају, а исти би највероватније били приморани да радни однос окончају споразумно.

Службеник може да поднесе писани отказ најмање 15 дана пре дана који је у писаном отказу означио као дан престанка радног односа. Службеник на положају писани отказ подноси органу надлежном за његово постављење.⁴⁹⁸

Отказни рок представља временски период, који треба да омогући послодавцу да нађе замену запосленом, који престаје да ради. Поставља се питање често у пракси, које последице могу наступити по запосленог уколико не испоштује отказни рок? Не постоји могућност да послодавац у том случају поништи отказ локалном службенику, јер је слобода престанка радног односа од стране запосленог, један од саставних елемената слободе рада, која је призната у оквиру права на рад у члану 60. Устава Републике Србије⁴⁹⁹. Послодавац може једино од бившег запосленог локалног службеника захтевати накнаду штете, уколико је иста по њега настала због непоштовања отказног рока.

Послодавац отказом раскида радни однос службенику ако: 1) одбије премештај или распоређивање када за њих није потребна сагласност службеника или неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен; 2) не задовољи на пробном раду; 3) после престанка разлога за мировање радног односа не ступи на рад у року од 15 дана; 4) не положи државни или посебан стручни испит. Радни однос престаје кад решење о престанку радног односа постане коначно.⁵⁰⁰

Службенику престаје радни однос по сили закона: 1) даном навршења 65 година живота ако има најмање 15 година стажа осигурања; 2) ако правноснажно буде осуђен на безусловну казну затвора од најмање шест месеци - даном правноснажности пресуде; 3) ако је нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место - наредног дана од протекла два месеца, односно протекла рока током кога је примао накнаду плате за службеника на положају, откад је постао нераспоређен; 4) ако не положи државни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем; 5) ако му на ванредном оцењивању решењем буде одређена оцена "не задовољава"; 6) Ако неоправдано изостане са рада најмање три узастопна дана – трећег

⁴⁹⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 159.

⁴⁹⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 160.

⁴⁹⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 161.

⁴⁹⁹ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006.

⁵⁰⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 162.

дана изостанка са рада. Поред претходно наведених разлога службенику радни однос престаје и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца. О томе да је службенику престао радни однос по сили закона послодавац доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан кад је радни однос престао. Против решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.⁵⁰¹

Основи за престанак радног односа по сили закона за последицу имају престанак радног односа независно од воље послодавца и локалног службеника. Међутим, мишљења смо да је погрешно искључити жалбу у случајевима престанка радног односа по сили закона, јер стварају основ за злоупотребу. Могуће су ситуације у којима послодавац може позивањем на силу закона отказати службенику радни однос, онда када за то не постоји основа, а службеник неће имати прилику да то решење евентуално поништи у другостепеном жалбеном поступку. Вођење управног спора траје знатно дуже од жалбеног поступка и ствара трошкове службенику. Предвиђање жалбе у овим случајевима, одужило би отказни рок и учинило формалнијим отказни поступак али би омогућило додатну заштиту положаја локалним службеницима.

2.14. Престанак потребе за радом службеника

Службеник запослен на неодређено време, сходно члану 165. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе стиче статус запосленог за чијим је радом престала потреба ако због: укидања органа управе аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, односно промене надлежности аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, промене послова који се обављају у органу управе, покрајинском органу, служби или организацији или уколико због измене Правилника о организацији и систематизацији послова не постоји радно место на које може бити распоређен.

У случају укидања јединице локалне самоуправе, јединица локалне самоуправе која преузима послове укинута јединице локалне самоуправе, преузеће службенике који су радили у јединици локалне самоуправе која је укинута на дан ступања на снагу закона о њеном укидању. Одредбе о укидању јединице локалне самоуправе се сходно примењују и на укидање органа управе аутономне покрајине, односно градске општине или службе, односно организације. Послодавац који преузима службенике, доноси решење о преузимању. До доношења новог Правилника о организацији и систематизацији послова преузети службеници настављају да раде послове које су радили, а право на плату остварују према дотадашњим решењима. Послодавац је дужан да нови Правилник о организацији и систематизацији послова донесе у року од 30 дана од дана преузимања послова укинута јединице локалне самоуправе. После доношења новог Правилника преузети службеници распоређују се на радна места која одговарају њиховој стручној спреми и радним способностима. Службеници који не буду распоређени по доношењу Правилника постају нераспоредени. У случају да се надлежност аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе измени због тога што су укинута одређене надлежности и што престаје потреба за обављањем послова по основу вршења тих надлежности, службеници који су обављали те послове и који не буду распоређени по доношењу Правилника остају нераспоредени.⁵⁰²

⁵⁰¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 1623-164.

⁵⁰² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 166-167.

У случају доношења новог Правилника о организацији и систематизацији послова, сви службеници распоређују се на одговарајућа радна места у истом звању. Ако новим Правилником нека радна места буду укинута или број службеника смањен, прекобројни службеници распоређују се на друга одговарајућа радна места у истом звању, а предност имају они са бољим оценама у последња три узастопна оцењивања. У случају промене Правилника, ако нека радна места буду укинута или број службеника смањен, прекобројни службеници премештају се на друга одговарајућа радна места у истом звању, а предност имају они са бољим оценама у последња три узастопна оцењивања. Ако одговарајуће радно место не постоји, у случају доношења новог, односно промене Правилника, прекобројни службеник може, уз своју сагласност, бити распоређен, односно премештен на ниже радно место које одговара његовој врсти и степену стручне спреме, односно образовања, а ако такво радно место не постоји, постаје нераспоређен. Ако се службеник не сагласи са распоређивањем, односно премештајем руководиоца доноси решење о престанку радног односа. Службенику престаје радни однос даном коначности решења о престанку радног односа. Жалба не одлаже извршење решења о распоређивању, односно премештају и решења којим се утврђује да је службеник нераспоређен. У случају доношења новог, односно измене Правилника, службеник може бити распоређен, односно премештен на радно место у непосредно вишем звању ако испуњава услове за напредовање и друге услове за рад на том радном месту. У поступку припреме Правилника, послодавац прибавља мишљење репрезентативног синдиката. У случају доношења новог Правилника или његове измене, а пре распоређивања или премештаја службеника на одговарајућа радна места, може се спровести претходна провера стручне оспособљености, знања и вештина.⁵⁰³

Чланом 169. уређен је положај нераспоређеног локалног службеника. Док је нераспоређен, службеник има право на накнаду плате према закону којим се уређују плате у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Сва права из радног односа службеник остварује код послодавца који је донео решење да је службеник нераспоређен. Нераспоређеном службенику престаје радни однос протеком рока од два месеца, односно протеком рока током којих имају право на накнаду плате за службенике на положају, од дана када је решењем утврђено да је службеник нераспоређен. Службеник коме престане радни однос има право на отпремнину. Службеник на положају коме престане радни однос протеком рока током кога има право на накнаду плате, има право на отпремнину због одласка у пензију.

Осим што је прописано да у случају смањења извршилаца предност за останак у радном односу имају запослени са бољим оценама у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе нема одредби у погледу критеријума, које треба применити при утврђивању вишка запослених. Ситуација, која може бити спорна у пракси је она у којој треба одредити између два или више службеника или намештеника оног, који је вишак, а када они имају исте оцене у посматраном периоду. Одредбе везане за утврђивање вишка запослених садржане су и у члановима 55-57. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе и аутономне покрајине.

Послодавац је дужан да пре доношења програма рационализације, односно смањења броја запослених са репрезентативним синдикатом и Националном службом за запошљавање предузме мере за запошљавање вишка запослених. Такође, послодавац је дужан да у поступку рационализације размотри предлоге репрезентативног синдиката и да га обавести о свом ставу у року који не може бити дужи од осам дана. Приликом

⁵⁰³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 168.

смањења броја запослених послодавац је дужан да узме у обзир могућност: 1) распоређивања на друге послове; 2) преквалификације и доквалификације; 3) рада са непуним радним временом или не краћим од половине радног времена; 4) остваривање других права у складу са законом. Службеник коме је решењем утврђено да је нераспоређен у складу са законом, има право на накнаду плате у висини од 65% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење да је нераспоређен, за време док је нераспоређен.

Запослени са дететом до 15 године живота чији укупан месечни приход по члану домаћинства не прелази износ минималне зараде и запослени који је једини хранилац детета теже ометеног у развоју и једини хранилац малолетног детета, има предност да остане у радном односу у односу на друге запослене на радном месту на којем се смањује број извршилаца без обзира на критеријуме за утврђивање вишка запослених. За време трудноће, породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета послодавац не може запосленом да донесе решење о престанку радног односа, односно откаже уговор о раду. Запосленом се у претходно наведеном случају рок за који је решењем, односно уговором о раду засновао радни однос на одређено време продужава до истека коришћења права на одсуство. Решење о престанку радног односа, односно отказ уговора о раду ништавно је ако је на дан доношења решења о престанку радног односа, односно решења о отказу уговора о раду послодавцу било познато да је запослена трудна или уколико је запослени на породилском одсуству, одсуству са рада ради неге детета или посебне неге детета, односно уколико запослени у року од 30 дана од дана престанка радног односа обавести послодавца о постојању тих околности и о томе достави одговарајућу потврду овлашћеног лекара или другог надлежног органа.

Такође, напоменули бисмо да се у случају утврђивања вишка запослених примењују одредбе и Закона о раду⁵⁰⁴ о утврђивању вишка запослених, односно Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁵⁰⁵, уколико је вишак запослених последица рационализације броја запослених код послодавца. На крају бисмо напоменули, да смо мишљења да би било корисно зарад правне сигурности запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе да критеријуми за утврђивање вишка запослених приликом будућих измена Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, постану саставни део овога закона.

2.15. Заштита права службеника

2.15.1. Заштита пред првостепеним органом

Акт којим се одлучује о правима, обавезама и одговорностима службеника из радног односа доноси се у форми решења, сагласно Закону о општем управном поступку⁵⁰⁶, и има карактер управног акта, ако Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе није друкчије одређено. Жалба се изјављује у року од осам дана од дана достављања решења, ако Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе није одређен краћи рок.

⁵⁰⁴ Ради се о члановима 153-160. Закона о раду, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

⁵⁰⁵ Закон о начину одређивања максималног броја запослених, „Сл. гласник РС“, бр. 68/2015, 81/2016 - одлука УС и 95/2018.

⁵⁰⁶ Закон о општем управном поступку, „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење.

Жалба не одлаже извршење решења само кад је то Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе изричито одређено.⁵⁰⁷

2.15.2. Жалбена комисија

Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама самоуправе уведен је институт жалбене комисије која представља другостепени орган, који одлучује по жалбама службеника. Ради се о органу који постоји у систему државних службеника и његово имплементирање у систем локалних службеника представља утицај позитивних резултата, који је двостепени поступак заштите државних службеника имао у систему државних службеника.

Жалбену комисију образује општинско или градско веће у јединицама локалне самоуправе. Две или више јединица локалне самоуправе, односно градске општине, могу споразумом образовати заједничку жалбену комисију. Споразумом се регулишу међусобна права и обавезе као и сва остала питања од значаја за рад жалбене комисије, у складу са овим законом.⁵⁰⁸ Жалбена комисија у аутономној покрајини Војводини образована је Покрајинском скупштинском одлуком о жалбеној комисији аутономне покрајине⁵⁰⁹.

Жалбена комисија одлучује о жалбама службеника на решења којима се одлучује о њиховим правима и дужностима, као и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса. Жалбена комисија примењује у свом раду одредбе Закона о општем управном поступку и дужна је да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема ако Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе није друкчије одређено. Против одлуке жалбене комисије може да се покрене управни спор.⁵¹⁰

Жалбена комисија је у свом раду самостална и одлучује у већу од три члана, сходно члану 177. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Одлучује већином од укупног броја чланова већа и доноси пословник о свом раду. Такође, има и свој печат.

Најмање два члана већа жалбене комисије морају да имају стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, са најмање пет година радног искуства у струци. Председник и чланови жалбене комисије, именују се на пет година и могу да буду поново именовани. Имена чланова жалбене комисије објављују се на интернет презентацији јединице локалне самоуправе, односно аутономне покрајине. На интернет презентацији јединице локалне самоуправе објављују се мишљења о питањима која су најчешће предмет одлучивања жалбене комисије. Чланови жалбених комисија имају право на накнаду за рад. Члану жалбене комисије дужност члана жалбене комисије престаје кад протекне време на које је именован, ако поднесе писмену оставку, када

⁵⁰⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 171-172.

⁵⁰⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 173.

⁵⁰⁹ Покрајинска скупштинска одлука о жалбеној комисији аутономне покрајине, „Сл. лист АП Војводине“, бр. 18/2019.

⁵¹⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 174-176.

испуни услове за старосну пензију или када буде разрешен. Уместо члана жалбене комисије коме је дужност престала пре времена именује се нови, до окончања мандата жалбене комисије.⁵¹¹

Председник или члан жалбене комисије ће бити изузет од вршења дужности у појединачном жалбеном поступку уколико постоји лични интерес који он, или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком у чијем доношењу учествује. Решење о изузећу члана жалбене комисије доноси председник комисије. Решење о изузећу председника жалбене комисије доноси орган који је образовао Жалбену комисију. Против решења о изузећу жалба није допуштена али може да се покрене управни спор. Члан жалбене комисије разрешава се ако несавесно врши своје дужности или ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у жалбеној комисији. Председник жалбене комисије разрешава се дужности председника ако је несавесно или неуспешно врши. Против решења о разрешењу жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.⁵¹²

Жалбена комисија представља орган посредством ког треба предузимати заштиту локалних службеника интерно у оквиру локалног службеничког система. Уједно, треба да омогући растерећење управних судова. Због тога у свом раду мора бити објективна и независна и поступати у складу са позитивноправним прописима. Највећа опасност по њен рад прети од органа, који је образује. Због тога она никада не може бити апсолутно независна, јер је именује орган послодавца да одлучује о правим његових запослених. Било би добро предвидети да макар једног њеног члана бира неки орган који није део организационе структуре послодавца, како би се појачала њена независност и објективност у раду.

2.16. Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи

Закон о запосленима у аутономним покрајинама поседује посебно наведене одредбе, које се односе на управљање кадровима, тј. „људским ресурсима“. На почетку бисмо скренули пажњу на то да је појам „људски ресурси“ према нашем мишењу неадекватан, јер запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, посматра као потрошни елемент. Сходно претходно реченом, мишљења смо да је исправнији појам управљање кадровима, пошто локални службеници нису потрошни материјал код послодавца, већ градивни и есенцијални елемент без кога би функционисање послодавца, а сходно томе и остваривање права и интереса грађана у локалним заједницама било онемогућено.

Послови управљања људским ресурсима, на основу члана 189. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе односе се на: 1) стручне послове у поступку запошљавања и избора кандидата; 2) припрему предлога Кадровског плана; 3) припрему и спровођење програма стручног оспособљавања у јединицама локалне самоуправе; 4) припрему и спровођење програма обуке у складу са овим законом; 5) вредновање спроведених програма стручног усавршавања; 6) утврђивање потреба за стручним усавршавањем запослених и додатним образовањем службеника; 7) анализу резултата и праћење ефеката оцењивања службеника; 8) вођење кадровске евиденције запослених; 9) остале послове од значаја за каријерни развој службеника. У вршењу претходно наведених послова, изузев послова стручног

⁵¹¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 178-179.

⁵¹² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 180-181.

оспособљавања и стручног усавршавања, јединица локалне самоуправе може остварити сарадњу са службом Владе за управљање кадровима ради пружања стручне помоћи у примени одредаба овог закона и других прописа који уређују управљање људским ресурсима у јединицама локалне самоуправе.

Кадровска евиденција служи управљању кадровима и другим потребама у области радних односа. У кадровску евиденцију уписују се подаци који се односе на: 1) лично име, адресу и јединствен матични број грађана; 2) матерњи језик; 3) језик на коме је стечено основно, средње и високо образовање; 4) врсту радног односа и датум његовог заснивања; 5) промену радног места; 6) врсту и степен стручне спреме, односно образовања, положени стручни испити, стручну обуку приправника, стручно оспособљавање и стручно усавршавање и посебна знања; 7) посебна знања и вештине; 8) године радног искуства, стажа осигурања и стажа осигурања који се рачуна са увећаним трајањем; 9) датум навршења радног века; 10) годишње оцене рада; 11) изречене дисциплинске мере и утврђену материјалну одговорност; 12) обрачун плате; 13) престанак радног односа. Кадровска евиденција може да садржи и друге податке одређене законом и другим прописом. Поред наведених података, кадровска евиденција садржи и податак о националној припадности службеника и намештеника, при чему се овај податак и податак о матерњем језику уписује у кадровску евиденцију уз писану сагласност запосленог, без обавезе изјашњавања запосленог. Сваки запослени има право на увид у податке из кадровске евиденције ако се ти подаци односе на њега.⁵¹³

Такође, поред кадровске евиденције за све запослене послодавац води персонални досије. Персонални досије садржи: 1) документа од значаја за заснивање радног односа, распоређивање и обрачун зараде; 2) документа од значаја за обављање послова радног места у вези са стручном обуком приправника, стручним оспособљавањем, стручним усавршавањем и додатним образовањем; 3) документа од значаја за коришћење годишњег одмора, плаћеног и неплаћеног одсуства; 4) документа у вези са праћењем и вредновањем резултата рада; 5) документа о награђивању, дисциплинским казнама и накнади материјалне штете; 6) документа од значаја за остваривање права из пензијског, инвалидског и здравственог осигурања. Приликом преузимања, претходни послодавац је дужан да достави персонални досије службеника новом послодавцу.⁵¹⁴

Аутономна покрајина Војводина је на покрајинском нивоу доносила Одлуку о служби за управљање људским ресурсима⁵¹⁵. Чланом 5. Одлуке о служби за управљање људским ресурсима прописано је да Служба за људске ресурсе Аутономне покрајине Војводине обавља следеће стручне послове везане за управљање људским ресурсима за потребе покрајинских органа управе (покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације), Секретаријата Покрајинске владе, служби и управа које оснива Покрајинска влада (у даљем тексту: органи): припрема Предлог Програма општег стручног усавршавања службеника и организује стручно усавршавање сагласно донесеном програму; води Кадровску евиденцију о запосленима и Персонални досије запосленог; припрема Предлог Кадровског плана и стара се о правилном спровођењу донесеног Кадровског плана; оглашава конкурсе за попуну радних места у складу са законом или другим прописом; обавља стручно-техничке и административне послове за Жалбену комисију Аутономне покрајине Војводине; обавља послове пријаве, промене и одјаве запослених на обавезно социјално осигурање. Служба обавља и друге послове

⁵¹³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 190.

⁵¹⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. Закон, члан 191.

⁵¹⁵ Одлука о Служби за управљање људским ресурсима, „Сл. лист АПВ“, број: 65/2016.

значајне за управљање људским ресурсима, које јој повери Покрајинска влада и послове који су одређени законом или другим прописом. На основу Закључака Владе АП Војводине⁵¹⁶ број: 101-1/2014 од 15.01.2014. године Служба за управљање људским ресурсима је одређена као орган надлежан за спровођење процедуре прибављања сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, а према захтевима сваког појединачног корисника јавних средстава, за потребе: органа и организација Аутономне покрајине Војводине и код других корисника средстава буџета Аутономне покрајине Војводине; јавних предузећа основаних од стране Аутономне покрајине Војводине, правних лица основаних од стране тих јавних предузећа, правних лица над којима Аутономна покрајина Војводина има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, односно у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавних агенција и организација на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина; код других корисника јавних средстава чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина.

⁵¹⁶ Закључак Владе АП Војводине број: 101-1/2014 од 15.01.2014. године.

ЗАКЉУЧЦИ

I.

1. Јавни службеници би се најшире могли одредити, као лица која користећи своја јавноправна овлашћења, која проистичу из ауторитета државе чији су репрезенти, предузимају неки од послова из њене надлежности. Они су једним јавно-правним актом трајно обавезани да служе држави. То је један широк круг лица међу која можемо означити, запослене у државним органима, јавним службама, локалној самоуправи, аутономним покрајинама, јавним предузећима, привредним друштвима, као и појединце који у оквиру своје самосталне делатности примењују јавноправна овлашћења.

2. Круг јавних службеника је широк, а претходно наведено набрајање лица која их чине није коначно и не може бити пошто је тешко исцрпно означити и набројати све јавне службенике. Иако не постоји општеприхваћен појам јавних службеника, с обзиром на то да се у оквиру теорије не може постићи сагласност у погледу његове садржине, могли бисмо као његове најзначајније елементе означити јавноправна овлашћења, која јавни службеници поседују, трајност обављања послова, професионално поседовање знања за њихово обављање, субординација према хијерархијски надређеном лицу и постојање накнаде, тј. плате, за њихово обављање.

3. При одређењу појма државног службеника у конкретном правном систему једне државе, неопходно је ослонити се на њене позитивноправне прописе уз коришћење мешовите, тј. комбиноване теорије, која представља компромис између супротстављених и екстремних становишта органских и функционалних дефиниција. На тај начин се да извести појам државног службеника, који је релативно трајан и универзалан за подручје к правног система, док је готово немогуће извршити јединствено дефинисање државних службеника за све правне системе. Водећи се претходно наведеним правилом могли бисмо означити државне службенике као лица која су радно ангажована у државним органима, као и у органима и организацијама изједначеним са њима и која врше послове из њихове надлежности, користећи јавноправна овлашћења којима их је снабдела држава.

4. Мишљења смо да је у случају класификационог система локалних службеника најцелисходније мешовито решење. Дакле класификациони систем треба почивати на комбинацији елемената који су одговарајући у оквиру система радних места и система службеника. Тако, на пример, класификацију треба вршити узимајући у обзир стручне класификације службеника, његово формално образовање и искуство, али и сложеност и тежину послова.

5. Службенички однос локалних службеника се може означити као посебна врста радног односа, пошто су у њему најпретежнији елементи радноправне природе, али је он због специфичности делатности коју врше како локални, тако и остали јавни службеници, знатно више од тога и сходно томе поседује специфичности у односу на лица запослена у општем режиму радних односа. Могли бисмо службенички однос означити као сложени однос који се састоји од радноправног дела, који је повезан са вршењем рада локалног службеника и који почива на међусобном односу њега и његовог послодавца, тј. локалне самоуправе или територијалне аутономије, односно децентрализоване територијалне јединице и органа и организација изједначених са њима и управноправног дела, који почива на односу локалног службеника и грађана, а у себи

садржи овлашћење за предузимање јавноправних овлашћења локалног службеника према грађанима.

6. Мишљења смо да правну природу акта о пријему у службу службеника најсадржајније објашњавају и анализирају теорије о двостраном акту. Сматрамо да се од момента отпочињања обављања послова из надлежности јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије одређено лице може сматрати локалним службеником.

7. Сталност је битан елемент службеничког статуса. У погледу статуса локалних службеника сталност је према нашем мишљењу по интензитету значаја изједначена са професионалношћу. Она је данас угрожена због бројних друштвених, економских и политичких разлога, али и погрешних реформских процеса и нових учења о управљању у јавном сектору. Међутим, мишљења смо да по правилу радни однос локалних службеника мора бити сталан, а само изузетно заснован на одређено време. Сталност локалних службеника у локалном службеничком систему мора бити правило, а радно ангажовање на одређено време изузетак оправдан објективним разлозима.

8. Такође, однос према грађанима је несумњиво један од битних елемената статуса локалних службеника. Основни разлог за то је циљ вршења службе у јавном, тј. општем, а не приватном интересу и што је карактер послова који локални службеници обављају везан за решавање свакодневних проблема грађана. Есенцију деловања локалних службеника не чини ауторитативност, већ услужност према грађанима, па се стога они често поистовећују са сервисом грађана, иако наравно не треба пренебрегнути да је мноштво радњи које они предузимају повезано са могућношћу ауторитативног иступања. Међутим, несумњиво је да се локални службеници више могу посматрати као сервис грађана, него државни службеници и то је једна од њихових специфичности у односу на државне службенике.

9. У оквиру односа који се успоставља између локалног службеника и јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, постоје два елемента, радноправни и управноправни. Радноправни је претежнији и успоставља се између локалног службеника, као запосленог, и јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, као послодавца. Ова врста односа карактерише локалне службенике као посебну категорију запослених, а због својих специфичности они припадају посебном режиму радних односа.

10. За статус локалних службеника, најбоље решење је потпуно посебан систем закона, којим ће он бити уређен. Чињеница је да ће он у појединим деловима бити сличан систему прописа којима се уређује положај држаних службеника, али међу њима је неопходно постојање суштинске разлике у виду посебних прописа којима се уређује њихов радноправни положај и надлежности, због разлике у сржи послова које предузимају и послодаваца.

11. Послодавац локалних службеника је децентрализована територијална јединица. Да ли ће на радноправни положај локалних службеника имати утицаја, која врста децентрализоване територијалне заједнице му је послодавац, зависи од конкретног правног поретка и прописа којима се уређује радноправни положај локалних службеника. Разлика у пракси постоји, имајући у виду да оне децентрализоване територијалне јединице које имају већи степен аутономије у односу на централну власт имају већи број и различите надлежности у односу на јединицу локалне самоуправе. Сходно томе, разликује се и врста послова које предузимају локални службеници у децентрализованим територијалним јединицама које имају различит степен аутономије у односу на централну власт. Такође, претходно наведена разлика произилази и због тога што је јединица локалне самоуправе у одређеним сегментима подређена аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе вишег степена, у оквиру које

функционише. Једна аутономна покрајина у свом саставу има више јединица локалне самоуправе.

II.

1. Данашњу глобализацију карактерише то што је интензитет повезаности знатно виши у односу на раније сличне појаве и обухвата готово целу територију планете Земље. Такође, генератори или фактори глобализације данас су знатно јачи и шири, у односу на раније облике повезаности међу различитим државама, народима и културама, те је стога и интензитет глобализације данас знатно виши и наводи нас на закључак да ће постати константан, а не цикличан, односно да ће се свеопште повезивање у свету постати трајна одредница.

2. Према становишту скептика о глобализацији глобализација још увек не постоји, иако не оспоравају постојање одређених фактора који доводе до веће повезаности држава и друштава. Према томе неосновано је говорити о њој и њеном утицају на друштвене појаве, државе, политику, економију, па између осталог и на радноправни положај локалних службеника, с обзиром на то да она није појава која егзистира у било којем друштву, а ни у оквиру света.

3. Из мишљења хиперглобалиста да се извући закључак да су јединице локалне самоуправе или територијалне аутономије као и локални службеници сувише мали и безначајни учесници у глобалном свету да би им се придавао значај. Радноправни положај локалних службеника због утицаја глобализације је толико небитан, да се поставља питање требају ли они уопште и постојати. Такође, на њихову делатност су у толикој мери извршили утицај главни актери глобализације, односно међународне организације и мултинационалне корпорације, да је њихов положај у свим земљама света униформан, а делатност сведена на спровођење њихове политике и интереса, а не политике и интереса јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије. Међутим, то није случај. Њихов рад је од животног значаја за грађане који живе у оквиру јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије у којој они предузимају послове из своје надлежности. Такође, без њиховог постојања би ефикасно функционисање државе било доведено у питање. Међу државама које их препознају као посебну категорију запослених, постоје разлике у погледу начина уређења њиховог статуса, које су продукт различитих историјских, политичких, економских и правних утицаја и традиција.

4. С обзиром да локални службеници обављају послове у оквиру локалних заједница правно и административно обликованих у јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, изазови које са собом носи глобализација у највећој мери су присутни у њиховом свакодневном раду. Глобалне промене се највише рефлектују на локалном нивоу.

5. Становиште трансформационалиста о глобализацији је најприхватљивије имајући у виду њен тренутни интензитет и ниво развоја. Глобализација постоји и има и позитивне и негативне последице. Још увек њен ниво није толики да је националне државе потпуно ставила у други план, али ипак утиче на њих и њихов суверенитет. Међузависност и повезаност света расте. Због тога искуства у примени учења и доктрина о начину уређења државне, покрајинске и локалне управе, као и положаја јавних, па између осталих и локалних службеника, међу њима се размењују. При њиховој имплементацији у конкретни прави систем велики утицај имају и међународне организације, економски развијене државе, мултинационалне корпорације, развој

технологије и јединствена тржишта, као неки од најзначајнијих узрочника, тј. генератора глобализације.

6. Циљ новог јавног менаџмента, између осталог, је и уклањање различитости између службеника у јавној управи и запослених у привредном сектору. Међутим, нови јавни менаџмент је пренебрегао чињеницу да су приватни и јавни сектор суштински различити и да се не могу у потпуности изједначити. Поједини елементи управљања из приватног у јавни сектор могу бити имплементирани али не сви. Са јавним службеницима се не може управљати као са приватним. Те је стога неопходна, на локалном нивоу, пажљива примена нових метода и начела повезаних са новим јавним менаџментом, како не би дошло до уништавања и нарушавања локалног службеничког система.

7. При реализацији јавно-приватног партнерства на локалном нивоу се појављује проблем у раду локалних службеника. Он се састоји у томе што је тешко разграничити да ли при својим радњама повезаним са јавно-приватним партнерством требају да штите јавни или приватни интерес.

8. Транзиција врши утицај на више сегмента у друштву. Њено дејство на све, па и на локалне службенике није упитно. Свака транзиција представља прелазак из једног економског, политичког и друштвеног система који постоји један дужи временски период, у један потпуно нови, па самим тим и непознат службеницима, а што свакако са собом носи бројне изазове по њихов свеукупни положај и рад.

III.

1. Посматрано глобално, сви запослени без обзира у коју групу спадају, морају имати нека минимална права, која су за све њих заједничка. Због тога Међународна организација има мало аката, који се односи на јавне службенике односно ниједан, који се односи на локалне службенике. Заштита јавних, па и локалних службеника, спроводи се кроз нормативне акте Међународне организације рада, који се односе на све запослене.

2. За разлику од Међународне организације рада, Европску унију карактерише шири и чешћа нормативна активност, бројни органи, чвршћа повезаност њених чланица као и велики број њених службеника, тако да она поседује већи број аката који се односе непосредно или посредно на локалне службенике.

3. У Немачкој не постоји позитивноправни појам локалних службеника. Постоји бројни правни акти различите правне снаге, којима се уређује њихов положај. Према нашем мишљењу локалним службеницима у Немачкој можемо сматрати службенике јединица локалне самоуправе, тј. службенике који су радно ангажовани у органима и организацијама општина, градова, дистрикта и другим јединицама локалне самоуправе, с обзиром на то да да упркос бројним разликама ипак постоји велики део заједничког именитеља међу њима.

4. Због великог броја јединица локалне самоуправе морамо приметити да значајан део јавних службеника у Француској чине лица запослена у њиховим органима и организацијама. Мишљења смо да се под појам локалних службеника у Француској могу подвести јавни службеници у звању који своје активности обављају у органима и организацијама јединица локалне самоуправе, без обзира на то ком степену оне припадају. Као локалне службенике не можемо означити запослене у болницама због тога што оне не припадају кругу органа и организација јединица локалне самоуправе.

5. Полицијски и ватрогасно – спасилачки службеници у Уједињеном краљевству Велике Британије и Северне Ирске нису државни службеници у органском

смислу. Органи у којима они предузимају активности из своје надлежности најчешће нису део централне власти и не припадају државним органима. Међутим, иако су органи у којима они раде по свом начину уређења и функционисања ближи органима јединицама локалне самоуправе, него државним органима, пре свега због карактера посла које предузимају мишљења смо да су полицијски и ватрогасно – спасилачки службеници у Уједињеном краљевству државни службеници.

6. Органе и организације јединица локалне самоуправе у Уједињеном краљевству карактерише висок степен различитости и специфичности. Имајући у виду претходно наведене различитости које карактеришу правни систем Уједињеног краљевства мишљења смо да би локалне службенике могли означити као лица која обављају послове из надлежности јединица локалне самоуправе. Међутим, неопходно је и да им је јединица локалне самоуправе послодавац, с обзиром да послове из делокруга у јединицама локалне самоуправе обављају и организације приватноправног карактера.

7. На основу позитивноправних прописа у Републици Северној Македонији да се извући закључак да не постоји разлика између локалних и државних службеника. Локални службеници се сматрају државним службеницима. Разлика међу њима је теоретске природе и готово да нема своје утемељење у позитивноправним актима.

8. У Републици Црној Гори постоји јединствени службенички систем у коме је признат посебан статус локалних службеника. Такође, статус локалних службеника је уређен на јединствен начин за територију целе Црне Горе.

9. У Републици Српској положај локалних службеника и функционера јединица локалне самоуправе уређени су посебним законима. Ради се о специфичном решењу, с обзиром да упоредноправно посматрано, у осталим земљама бивше Југославије не постоји посебан закон којим се дефинише положај функционера јединица локалне самоуправе, већ се он уређује у оквиру закона којим се дефинише положај локалних службеника.

10. Између локалних и државних службеника у Федерацији Босне и Херцеговине постоји правна и терминолошка једнакост. Једина разлика коју бисмо могли навести у погледу позитивноправног уређења положаја локалних службеника у односу на државне службенике огледа се у томе што кантони додатно својим законима дефинишу њихов положај. Теоретски посматрано локалним службеницима се могу сматрати службеници јединица локалне самоуправе и кантона, који представљају аутономне јединице како Босне и Херцеговине, тако и Федерације Босне и Херцеговине.

11. Службеници Брчко дистрикта могу се означити локалним службеницима. Упркос знатном већем степену аутономије који поседује Брчко дистрикт у односу на остале јединице локалне самоуправе у Босни и Херцеговини, он нема обележја државне нити је карактер послова и овлашћења која његови службеници врше такав да бисмо их теоретски могли означити државним службеницима.

12. За положај локалних службеника у Републици Хрватској у односу на остале земље бивше Југославије, карактеристично је постојање службеничких судова. У Хрватској постоји теоријска али и позитивноправна разлика између локалних и државних службеника с обзиром да је њихов положај регулисан посебним законима.

13. У Републици Словенији положај локалних службеника није уређен посебним законом већ у оквиру једног прописа заједно са статусом свих осталих службеника. Упркос томе што се у појединим одредбама прописа који се примењују ради уређења радноправног положаја локалних службеника препознаје њихова специфичност у односу на државне и остале јавне службенике, мишљења смо да се у Словенији, локални службеници могу означити као теоријска, а не позитивноправна категорија.

IV.

1. Турским освајањем прекинут је развој локалних службеника у српској средњовековној држави. Након ослобођења и током периода устанака није било времена да се размишљања о установљењу службеничког апарата с обзиром на сталну спољну опасност. Током кнежевине и краљевине Србије службенички систем се почео успостављати али није у потпуности установљен због почетка првог светског рата. За све то време статус локалних службеника није правно уређен, као ни положај јединица локалне самоуправе, које представљају основ за њихове активности.

2. За време периода између два светска рата настојало се да се законодавство на територији краљевине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца а касније и Краљевине Југославије унифицира, с обзиром на постојање изразитог правног партикуларизам. Током овог периода није било посебног закона о локалним службеницима али је њихово постојање препознато и признато другим прописима, а посебно законима који су уређивали статус државних службеника. Међутим, Законом о општинама из 1933. године и уредбама бановина које су на основу њега донети у то време учињен је значајан помак у регулисању статуса дела локалних службеника, тј. општинских службеника. Исти је на свеобухватан начин дефинисан уредбама, као подзаконским актима које су доносиле бановине, а на основу општих одредби о општинским службеницима Закона о општинама из 1933. године. Осим општинских, положај градских и других локалних службеника, и даље је у највећој мери регулисан различитим прописима на територији краљевине.

3. Због могућности преласка из органа јединица локалне самоуправе у државне органе службенички систем између два светска рата заснован на Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда посматран је јединствено. Међутим, због тога што је било потребно испунити посебне услове приликом преласка у државну службу из јединица локалне самоуправе да се закључити, да се прелазак сматрао изузетном ситуацијом, тј. да на основу претходно наведеног закона он није требао бити правило.

4. По окончању другог светског рата пропис који је био значаја за уређење положаја службеника био је Закон о јавним службеницима, који није препознавао категорију локалних службеника. Након његовог доношења, локални службеници не постоје ни у теоријском али ни у практичном смислу.

5. Након увођења самоуправљања, локални службеници су у своме положају били готово изједначени са запосленима у привредним организацијама и нису поседовали специфичности у односу на остале јавне службенике.

6. После дугогодишњег важења Закона о радним односима у државним органима, који је донет у сутон социјалистичке Југославије, од првог децембра 2016. године почео је са применом Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. На основу овог прописа, теоретски посматрано локалним службеником се може означити појединац који обавља изворне или поверене послове из надлежности јединица локалне самоуправе, који су по свом карактеру управноправни, тј. приликом њиховог предузимања долази по правилу до заснивања управноправног односа између грађана и службеника у коме је правно јача воља, воља локалног службеника. Остале активности које подразумевају обављање одређених делатности које не карактерише есенција власти, него су по својој суштини сервисне природе (комунални послови, пружање услуга од општег интереса...) и током којих по

правилу не настаје управноправни однос између грађана и лица које тај посао предузима, предузимају појединци (запослени у привредним друштвима, предузећима, установама, јавним агенцијама, фондовима и фондацијама) који се позитивноправно посматрано у Републици Србији не дају сматрати локалним службеницима.

7. С обзиром на све веће радно ангажовање лица по основу уговора којима се не заснива радни однос, ради обављања послова које би требало да предузимају локални службеници, мишљења смо да се тренутно у пракси под локалним службеницима почињу посматрати не само лица која се налазе у радном односу, већ и лица која обављају послове из надлежности јединица локалне самоуправе, по основу некога од уговора којима се не заснива радни однос.

8. Сходном применом Закона о агенцији за борбу против корупције, поводом дефинисања сукоба интереса, односно његове забране везано за рад локалних службеника, поред одредби Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе жели се нагласити значај локалних службеника, односно радњи које они предузимају из своје надлежности и додатно елиминисати могућност сукоба јавног интереса који штите локални службеници и њиховог приватног интереса или приватног интереса неког другог лица на штету јавног.

9. Мишљења да је исправно да се одредбе везане за спречавање сукоба интереса у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе примењују и на намештенике у облику у којем се примењују на локалне службенике, јер омогућавају једнаку заштиту од сукоба јавног интереса, чијим се остваривањем баве намештеници и приватног интереса њих или неког другог лица.

10. Звања локалних службеника идентична су звањима државних службеника. Између осталог и подударност међу звањима наглашава јединственост службеничког система у Србији.

11. Под појмом „радно искуство“ подразумева се временски период током кога је лице било ангажовано, у радном односу или по основу уговора којима се не заснива радни однос, након стечене врсте и степена стручне спреме, односно образовања, које се захтева за звање у коме службеник треба да обавља конкретне послове.

12. Искључење конкурсног поступка при пријему у радни однос на одређено време, изузев у случају рада у кабинету функционера, онемогућава учешће већег броја лица у конкурсном поступку, самим тим теже ће се изабрати и одговарајући кандидат али и у одређеном степену доводи до смањења контроле јавности над радом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Уједно, оно је у супротности и са чланом 19. ставом 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којим је прописано да су при запошљавању свим кандидатима под једнаким условима доступна сва радна места. Такође, забрана прерастања радног односа из одређеног на неодређено време не треба да важи у случају радног односа на одређено време због повећаног обима посла али да је не треба укидати за остале основе предвиђене за рад на одређено време. У супротном, да нема забране, ради обезбеђења радног односа на неодређено време конкретном службенику, намерно би се стварали услови од стране послодавца за преображај радног односа из одређеног у неодређено време.

13. Редослед попуњавања извршилачких радних места локалних и државних службеника је исти. Могућност преузимања из државног органа у орган или организацију јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине указује нам на јединственост службеничког система, која је додатно појачана могућношћу хоризонталног кретања службеника из државних органа у органе и организације јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине.

14. Такође, редослед попуњавања радних места нас наводи на закључак да је основна намера да се упражњено радно место, покуша попуњити распоредом постојећих запослених или преузимањем из другог органа или организације, с обзиром на то да се при том не увећавају трошкови за плате, па тек уколико то није могуће да се приступи новом запошљавању.

15. Апсолутна слобода, конкурсне комисије у избору кандидата за службеника на положају би ограничила у потпуности орган који га поставља, а што не би било добро, имајући у виду да их он поставља. Такође, у свом свакодневном раду, службеници на положају су усмерени на сарадњу са органом који их је поставио, те је због тога неопходно да и орган који их поставља има одређену слободу при њиховом избору, која наравно мора бити ограничена јавним интересом. Међутим, чињеница је да се та слобода у пракси злоупотребљава, ради постављања на положај политички подобних појединаца.

16. У односу на орган који поставља службеника на положај, најчешће нема хијерархијски вишег органа коме би жалба могла бити изјављена. Стога је и логично искључење жалбе на решење тог органа о постављењу на положај. Такође, упркос одређеним разликама, суштина јавног конкурса је идентична између положајних и извршилачких радних места, те се због тога на оба конкурсна поступка примењује велики број истих одредби, уз одређена одступања везана за положајна радна места.

17. Целисходније је да службеник на положају, који руководи органом у који се прима службеник на извршилачко радно место пријем у радни однос службеника изврши доношењем једног решења, а не са два једним које би донео о избору кандидата, а другим о пријему у радни однос. У супротном би жалба могла да се изјави на оба решења, која би садржински била идентична, тј. њу би незадовољни кандидат изјављивао због истог чињеничног стања, због тога што сматра да је при избору кандидата дошло до повреде материјалних или процесних одредби.

18. Према нашем мишљењу локални службеник, који је примљен у радни однос на основу конкурсног поступка, који је пресудом управног суда оглашен незаконитим, би требало да остане у радном односу, пошто не постоји основ за престанак радног односа у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који би могао да се повеже са претходно наведеном ситуацијом. Приликом будућих промена одредби Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе неопходно је уредити ово питање.

19. Национална академија за јавну управу сходно одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе ће убудуће имати значајну улогу у стручном усавршавању локалних службеника. Она уводи већи степен организације и централизације у област стручног усавршавања локалних службеника. Међутим, највећи проблем је одсуство довољно финансијских средстава опредељених за стручно усавршавање локалних службеника. Иако је финансирање подељено између буџета локалне самоуправе, аутономне покрајине и Републике Србије, ипак су средства која се одвајају за стручно усавршавање локалних службеника и даље недовољна.

20. Уколико локални службеник не остане на раду двоструко дуже од трајања додатног образовања или не положи државни стручни испит у року од шест месеци по његовом окончању, мишљења смо да у том случају локални службеник не би требало да послодавцу врати примљене плате, већ искључиво да надокнади трошкове, који су непосредно повезани са додатним образовањем. Плату је остварио по основу свога рада, који је обављао након стеченог додатног образовања, па би захтев уперен на враћање плате био противправан јер нема везе са трошковима насталим током стицања додатног образовања, пошто она представља накнаду за рад који је локални службеник обавио, без

обзира на то што није испоштовао обавезе поводом додатног образовања, које му је обезбедио послодавац.

21. Сматрамо да је погрешно при заснивању радног односа кандидатима, који поседују државни стручни испит пружити предност, у односу на оне који га немају. Државни стручни испит се може положити након заснивања радног односа на неодређено време, тј. исти није услов за заснивање радног односа и пружање предности кандидатима, који га поседују према нашем мишљењу је противправно и чини конкурс незаконитим.

22. Приметно је да је систем оцењивања у пракси метод за чување мира међу локалним службеницима. Највећи број локалних службеника добија идентичне оцене, тј. оцену „добар“, којом се чува тренутно звање службеника, с обзиром да су места за напредовање ограничена и да нема финансијских средстава за финансирање награђивања локалних службеника, који имају највише оцене, а оцена „добар“ са собом не носи негативне последице по запосленог, те је она такође најподеснија у пракси за оцењивање. Поступак оцењивања је сложен и захтева одређено време како би се спровео, а руководиоци често због свог обима посла немају довољно времена да му се у потпуности посвете, те прибегавају оцени „добар“, као решењу којим иду линијом мањег отпора.

23. Лакше повреде службене дужности локалних службеника нису таксативно наведене у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Постоји слобода послодавца да бројне радње службеника одреди као лакшу повреду службене дужности, што у извесним ситуацијама може бити злоупотребљено. Међутим, сматрамо да је исправно дати слободу послодавцу у овом случају, пошто би таксативно навођење лакших повреда службених дужности произвело могућност да се не наведу одређене радње које би представљале повреду, иако оне то суштински јесу.

24. Тешке повреде службене дужности локалних службеника су таксативно наведене у Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Мишљења смо да се ради о исправном решењу, имајући у виду тежину последица које настају услед тешких повреда службене дужности. Уколико би послодавац имао слободу да сам одреди још неку од тешких повреди, постојала би опасност злоупотреба, посебно због тога што би могао да одреди као тешку повреду службене дужности оно понашање, које суштински то не заслужује.

25. Мишљења смо да је период за застарелост дисциплинске одговорности локалних службеника ваљано одређен. Он је идентичан временском року предвиђеном за застарелост дисциплинске одговорности државних службеника, за који се у пракси показало да је довољно дуг да се окончају и сложенији дисциплински поступци, а опет довољно кратак да онемогући злоупотребе послодавца.

26. Прописивање супсидијарне примене правила кривичног процесног поступка на вођење дисциплинског поступка, уместо правила општег управног поступка било би погрешно с обзиром да се у дисциплинском поступку ради о односу послодавца и запосленог поводом учињене повреде која нема или има минималну друштвену опасност, за разлику од кривичног процесног поступка који се води од стране органа државне власти против учиниоца дела које у себи увек садржи одређени степен друштвене опасности по свом интезитету вишеструко већи од повреде службене дужности. Такође, суд који одлучује по коначној одлуци у дисциплинском поступку је управни, а не суд опште надлежности.

27. Брисањем казни из кадровске евиденције службеника, омогућава се уклањање трага о кажњавању, уколико се на основу будућег понашања службеника за то створе услови. Да није Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне

самоуправе прописана сходна примена одредби о дисциплинској одговорности на намештенике, у случају њихове дисциплинске одговорности руководицац не би био у обавези да води дисциплински поступак, пошто исти није обавезан сходно Закону о раду, већ би се санкција одређивала решењем послодавца.

28. Не постоји могућност да послодавац у случају непоштовања отказног рока поништи отказ локалном службенику, јер је слобода престанка радног односа од стране запосленог, један од саставних елемената слободе рада. Послодавац може једино од бившег запосленог локалног службеника захтевати накнаду штете, уколико је иста по њега настала због непоштовања отказног рока.

29. Сматрамо да је погрешно искључити жалбу у случајевима престанка радног односа по сили закона, јер стварају основ за злоупотребу. Предвиђање жалбе у овим случајевима, одужило би отказни рок и учинило формалнијим отказни поступак али би омогућило додатну заштиту положаја локалним службеницима.

30. Критеријуми за утврђивање вишка запослених, приликом будућих измена Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе требало би да постану његов саставни део, а зарад правне сигурности запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

31. Највећа опасност по рад жалбене комисије у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прети од органа, који је образује. Због тога она никада не може бити апсолутно независна, јер је именује орган послодавца да одлучује о правим његових запослених. Приликом будућих измена Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, било би добро предвидети да макар једног њеног члана бира неки орган који није део организационе структуре послодавца, како би се појачала њена независност и објективност у раду.

ЛИТЕРАТУРА

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ ПО АБЕЦЕДНОМ РЕДУ

- 1) Adolade Adeniji, *Suverenost nacionalne države u eri globalizacije: teorijsko razmatranje*, Politička misao, Vol XLI, (2004.), br. 3, str. 132–142.
- 2) Anna-Marie Hendriks, Maria W.J. Jansen, Jessica S. Gubbels, Nanne K. De Vries, Gerard Molleman, Stef P.J. Kremers, *Local government officials' views on intersectoral collaboration within their organization – A qualitative exploration*, Health Policy and Technology (2015) 4, p. 47–57.
- 3) Aurel Mihail Titua, Anca Ioana Vlad, *Quality Indicators in Reference to the Evaluation of the Quality Management of Services in Local Public Administration*, Procedia Economics and Finance , Vol. 16 (2014), p. 131 – 140.
- 4) B. A. Kennedy, *Sorting Through: The Role of Representation in Bureaucracy*, Journal of Public Administration Research and Theory, (2013) 23 (4), p. 791-816.
- 5) Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949, Deutscher Bundestag, Translated by: Professor Christian Tomuschat, Professor David P. Currie, Professor Donald P. Kommers and Raymond Kerr, in cooperation with the Language Service of the German Bundestag, Berlin 2018.
- 6) Bernd W. Wirtz, Robert Piehler, Vanessa Rieger, Peter Daiser, *E-government portal information performance and the role of local community interest. Empirical support for a model of citizen perceptions*, Public Administration Quarterly 40(1), p. 48-72.
- 7) Boris Buklijaš, Andrijana Bilić, *Međunarodno radno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2006.
- 8) Brian Chapman, *The profession of Government: The public service in Europe*, Allen & Unwin, London, 1959.
- 9) Carolina Matos, “*Globalization and the mass media*”, in Wiley-Blackwell’s Encyclopaedia of Globalization, London, 2012.
- 10) Chon-Kyun Kim, *Public Administration in the Age of Globalization*, International Public Management Review, Volume 9 Issue 1 2008, p. 39-54.
- 11) Christopher Downs, *Emmanuel Macron: Domestic Policy with the Emphasis on Labor Reform - Policy Paper*, Institute for Politics and Society, 2017.
- 12) Christopher Hood, *A Public Management for All Seasons*, Public Administration, Vol. 69, 1991, 3-19.
- 13) Colin Copus, *Ideology or Realism in Local Governance: A Case of RealLokalPolitik in English Local Government*, Hrvatska i komparativna javna uprava 15 (2), 2015, str. 335 - 356.
- 14) Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. - Free movement of workers. - Case 149/79.

- 15) Dag Ingvar Jacobsen, *Local authority bureaucracies: Responsible, representative, or divergent? Evidence from small political systems in Norway*, Public Administration Vol. 90, No. 4, 2012, p. 1067–1087.
- 16) Dan Ioan Dascălu, *Individualism and mass communication in the context of globalization*, Procedia - Social and Behavioral Sciences 163 (2014), p. 1-6.
- 17) David M. Konisky, *Representative Bureaucrats: Attitudinal Congruence and Agency expertise*, Working Paper, Truman School of Public Affairs University of Missouri – Columbia, 2007.
- 18) David Wilsford, *Running the Bureaucratic State: Administration in France*, In: Ali Farazmand (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration, Marcel Dekker, Inc, New York, 2000, p. 1106-1122.
- 19) Duško Lozina, Mirko Klarić, *Javna uprava suvremene države u promijenjenim okolnostima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 1/2012, str. 23-37.
- 20) Duško Lozina, Mirko Klarić, *Nova javna uprava*, Split 2003.
- 21) Duško Petrović, *Fenomen izbjeglištva u modernom političkom sistemu*, Гласник Етнографског института САНУ LXII (2), 2014, стр. 49-65.
- 22) Émilie Biland, *Local Civil Service: From Internal Mobility to Spatial Mobility?*, Travail et Emploi - janvier-mars, 2013, p. 19-32.
- 23) Eugen Pusić, *Lokalno upravljanje – ciljevi i problemi*, Finansijska praksa, 16(9-10), 1992, str. 485-497.
- 24) Eugen Pusić, Milan Ramljak, Ivan Koprić i sar., *Hrestomatija upravne znanosti, Svezak I*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1998.
- 25) Eugen Pusić, *Nauka o upravi, XII izmjenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 2002.
- 26) Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 1968.
- 27) Eva M. Witesman, Charles R. Wise, *The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants*, Public Administration Review, Volume 69, Issue 1, January | February 2009, p. 116–127.
- 28) Evan M. Berman, *HRM in development: Lessons and frontiers*, Public Administration Development, Vol. 35, 2015, p. 113-127.
- 29) Frensis Fukujama, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID-Romanov, Podgorica-Banja Luka, 2002.
- 30) Frits M van der Meer, Caspar F van den Berg, Gerrit SA Dijkstra, *Rethinking the 'Public Service Bargain': the changing (legal) position of civil servants in Europe*, International Review of Administrative Sciences, 2013 vol. 79. no. 1, p. 91-109.
- 31) George Boyne, Glenville Jenkins, Michael Poole, *Human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison*, Public Administration, 77 (2), 1999, p. 408-417.
- 32) Gordana Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005.

- 33) Gordana Marčetić, *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007.
- 34) Guillaume Blanc-Jouvan, *Клаузуле које повређују слободу рада: пример клаузуле забране конкуренције*, Радно и социјално право бр. 1/2014, стр. 73-87.
- 35) Guy Peters, John Pierre, *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 8, No. 2., 1998, 223-243.
- 36) Harry Anastasiou, *The Communication Imperative in an Era of Globalization: Beyond Conflict-Conditioned Communication*, Global Medi Journal: Mediterranean Edition 2(1) Spring 2007, p. 63-75.
- 37) Heather Getha-Taylor, Ricardo S. Morse, *Collaborative leadership development for local government officials: Exploring competencies and program impact*, Public Administration Quarterly, 37 (1), spring 2012, p. 71-102.
- 38) Heinrich Amadeus, *The Civil Service in Germany*, Ius Publicum, Annual report, 2011.
- 39) Hellmut Wollman, Sabine Kuhlmann, *Country Profile Germany*, United Cities and Local Governments, Barcelona, 2008.
- 40) Hellmut Wollmann, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organisations*, Local Government Studies, Vol.30, No.4, Winter 2004, p. 639 - 665.
- 41) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/hr
- 42) <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=747>
- 43) http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zjs/Zakon_za_javnite_sluzbenici_konsolidiran_tekst.pdf
- 44) <http://www.apa.police.uk/>
- 45) http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html
- 46) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70?view=extent&timeline=true#openingWholeMod>
- 47) <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/how-we-are-run>
- 48) <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/reference-materials/more-topics/merit-system-principles-and-performance-management/>.
- 49) <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8.46.html>,
- 50) <http://www.skgo.org/>
- 51) <http://www.suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf>.
- 52) <http://www.u-s-history.com/pages/h965.html>.

- 53) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0149%2801%29>
- 54) https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16.pdf
- 55) <https://www.berlin.de/rbmskzl/en/the-governing-mayor/the-constitution-of-berlin/>
- 56) https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf
- 57) <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/LabourMarket/Employment/Employment.html#Tables>
- 58) <https://www.gov.uk/government/how-government-works>
- 59) <https://www.govtrack.us/congress/bills/95/s2640/summary#libraryofcongress>.
- 60) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232
- 61) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243
- 62) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312296
- 63) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312481
- 64) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO
- 65) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C151
- 66) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R159
- 67) <https://www.ilo.org/gb/about-governing-body/lang--en/index.htm>
- 68) <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/lang--en/index.htm>
- 69) <https://www.ilo.org/ilc/AbouttheILC/lang--en/index.htm>
- 70) https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/OeA/International/en/North_Rhine_Westphalia_Constitution_revised.jsp
- 71) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704>
- 72) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29>
- 73) <https://www.london-fire.gov.uk/about-us/governance-london-fire-commissioner/>
- 74) <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>
- 75) Iva Lopižić, *Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj*, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 16(3), 2016, str. 609-637.

- 76) Iva Lopižić, *Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava*, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 15(1), 2015, str. 103-140.
- 77) Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Ana Marija Musa, Vedran Đulabić, G. Lalić-Novak, *Upravna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
- 78) Ivo Borković, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999.
- 79) Ivo Krbek, *Lica u državnoj službi*, Izdavački centar JAZU, Zagreb 1948.
- 80) Ivo Krbek, *Upravno pravo; Organizacija javne uprave, knjiga II*, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1932..
- 81) Ivo. Krbek, *Diskreciona ocjena*, Jugoslovenska akademija znanosti i umetnosti, Zagreb, 1937.
- 82) James L. Perry, Trent A. Engbers, So Yun Jun, *Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence*, Public Administration Review Volume 69, Issue 1, pages 39–51, January-February 2009, p. 40-45.
- 83) Jan Aart Scholte, *Globalization. A critical introduction*, sec. ed. Palgrave, Macmillan, New York, 2005.
- 84) Jan Aart Scholte, *Globalizacija – Kritički uvod*, CID, Podgorica, 2009.
- 85) Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Will Lowe, Christian van Stolk, *Silent professionalization: EU integration and the professional socialization of public officials in Central and Eastern Europe*, European Union Politics 17(1), 2016, p. 162-183.
- 86) Jed Handelsman Shugerman, *The creation of the department of: Professionalization without civil rights or civil service*, Stanford Law Review, Vol. 66:121, January 2014, p. 121-172.
- 87) John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, *The globalization of world politics – An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- 88) John Loughlin, *Subnational Government: the French Experience*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
- 89) Joseph E. Stiglitz, *Globalizacija i dvojbe koje izaziva*, Alogoritam, Zagreb, 2004.
- 90) Joseph E. Stiglitz, *Uspjeh globalizacije - Novi koraci do pravednog svijeta*, Algoritam, Zagreb, 2011.
- 91) Jovana Marović, Institut alternativa, Milena Milošević, Institut alternativa, Dina Bajramspahić, *Zapošljavanje u crnogorskim opštinama po zasluži ili partiji*, Centar za građansko obrazovanje (CGO) i Institut Alternativa (IA), 2014, Podgorica.
- 92) Junaid Ashraf, Shahzad Uddin, *New public management, cost savings and regressive effects: A case from a less developed country*, Critical Perspectives on Accounting 41 (2016), p. 18–33.
- 93) Jyldyz Kasymova, *A Cross-National Evaluation of Representative Bureaucracies: Implementation, Challenges, and Outcomes*, Public Administration Review, Vol. 75, Iss. 2, 2015, p. 327–328.
- 94) Kasim Trnka, *Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine*, Revija za ustavno teoriju in filozofiju prava, 11/2009, str. 45-71.

- 95) Kevin Morell, *Governance and Public Good*, Public Administration Vol 87, No. 3., 2009., p. 538. – 556.
- 96) Krbek, *Upravno pravo – I Knjiga, Uvodna i osnovna pitanja*, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe d.d., Zagreb, 1929.
- 97) Lorenzo Bordogna, *Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union, Working Paper No. 318*, International Labour Office, Geneva, 2018.
- 98) Luc Rouban, *The French Paradox: A Huge but Fragmented Public Service*, In: Hans-Ulrich Derlien, B. Guy Peters (eds.) *The State at Work: Public Sector Employment in Ten Western Countries*, vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, p. 222-248.
- 99) Ludmila Stanova, *Central civil service management structures as brokers of de-politicization and evidence-based civil service management: A typology*, Human Affairs, Vol. 24, 2014, p. 307–324.
- 100) Mahendra Singh, *German Administrative Law in Comon Law Perspective*, Berlin; Heidelberg; New York; Barcelona; Hong Kong; London; Mailand; Paris; Tokio, Springer, 2001.
- 101) Malcolm Sargeant, Holger Sutschet, *Non-standard working in the public service in Germany and the United Kingdom, Working Paper No. 304*, International Labour Office, Geneva, 2015.
- 102) Marinko Učur, Sandra Laleta, „*Konvencije Međunarodne organizacije rada sa komentarima*“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, Zagreb, 2007.
- 103) Mark Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service - Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore, 2015.
- 104) Mark Sandford, *Local government in England: structures*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 04827, London, 2015.
- 105) Mark Sandford, *Local government in England: structures*, House of Commons Library, Briefing Paper Number 07104, London, 2017.
- 106) Melissa W. Graham, Elizabeth J. Avery, Sejin Park, *The role of social media in local government crisis communications*, Public Relations Review 41 (2015), p. 386–394.
- 107) Michael Haralambos, Martin Holborn, *Sociologija – Teme i perspektive*, Golden Marketing, Zagreb, 2002.
- 108) Michèle Breuillard, *Local Democracy in France: Improvements and Shilly-Shallying*, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 15(2), 2015, str. 357-372.
- 109) Milan Mesić, *Globalizacija, nove države i novi migranti*, Migracijske i etničke teme 18 (2002), 1, str. 7–22.
- 110) Milan Ramljak, *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1982.
- 111) Mira L. Siegelberg, *Unofficial men, efficient civil servants: Raphael Lemkin in the history of international law*, Journal of Genocide Research, 2013, Vol. 15, No. 3, p. 297–316.

- 112) Mirko N. Oordegraaf, Martijn Van Der Steen, Mark Van Twist, *Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professional*, Public Administration Vol. 92, No. 1, 2014, p. 21-38.
- 113) Мирослав Свирчевић, *Кнежинска и сеоска самоуправа у Србији 1739–1788*, Балканика XXXII–XXXIII, Годишњак балканолошког друштва, 2003, стр. 183-195.
- 114) Natascha Gentz, Stefan Kramer, *Introduction: Media of Culture and the Culture of the Media*, in: Globalization, Cultural Identities, and Media Representations (ed. Natascha Gentz, Stefan Kramer), State University of New York Press, New York, 2006.
- 115) Nikola Tintiћ, *Osnovi ranog prava I*, Školska knjiga, Zagreb, 1955.
- 116) Ozana Ružić, Helena Golubić, Mario Latin, Igor Klopota, *Javni menadžment*, Tehnički glasnik 8, 4(2014), str. 461-466.
- 117) Patricia Wallace Ingraham, *Human Resource Management* in.: The SAGE Handbook of Public Administration, (Editors: Pierre J. and Peters G), SAGE, London, 2003, p. 41-54.
- 118) Per Lagreid, *Top civil servants under contract*, Public Administration, Vol. 78, No. 4, 2000, p. 879-896.
- 119) Philippe Bezes, Gilles Jeannot, *Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives*, Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, 2013.
- 120) Philippe Bezes, Gilles Jeannot, *The Development and Current Features of the French Civil Service System*, In: Van der Meer Frits (ed.) Civil Service Systems in Western Europe, Edward Elgar, Cheltenham, 2011, p. 185-215.
- 121) Radoje Brković, *Specifics of the civil service system of Serbia to the civil service systems of European union countries*, Law in the Process of Globalisation : collection of papers contributed on the occasion of 40th anniversary of the Faculty of Law of the University of Kragujevac, p. 553-564.
- 122) Radomir Nešković, *Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2013.
- 123) Robert J. Flanagan, *Globalization and Labor Conditions*, Oxford, 2006.
- 124) Roger Blanpain, *European Labour Law - Fourteenth Revised Edition*, Kluwer Law International, 2014.
- 125) Ronald Johnson, *Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, Chicago, 1994.
- 126) Ruchira Agraval, *Globalization and Changing Role of State and Bureaucracy*, International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research, Vol. 2 (3), MARCH (2013), p. 163.
- 127) Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil, *Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British–German–French Comparison*, In: Raadschelders J.C.N., Toonen T.A.J., Van der Meer F.M. (eds) The Civil Service in the 21st Century. Palgrave Macmillan, London, 2007, p.137-151.
- 128) Souman Hong, *Representative Bureaucracy, Organizational Integrity, and Citizen Coproduction: Does an Increase in Police Ethnic Representativeness Reduce Crime?*, Journal of Policy Analysis and Management, Volume 35, Issue 1, Winter 2016, p. 11–33.

- 129) Stjepan Ivanišević, *Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme*. U: Jakša Barbić (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, HAZU, Zagreb, 2010.
- 130) *Structure and operation of local and regional democracy: Slovenia*, Council of Europe, Strasbourg, 2007.
- 131) *Subnational Governments around the World*, United Cities and Local Governments, OECD, Brcelona, 2016.
- 132) Terhi Rantanen, *The Media and Globalization*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 2005.
- 133) *The public service in Germany*, Federal Ministry of the Interior, for construction and homeland, Berlin, 2018.
- 134) Theodore Roosevelt, *The Merit System versus the Patronage System*, The Century Magazine, February 1890, p. 628-632.
- 135) Thomas Braendle, Alois Stutzer, *Selection of public servants into politics*, Journal of Comparative Economics 44 (2016), p. 696–719.
- 136) Thomas McPhail. *Global Communication: Theories, Stakeholders and Trends, 4th Edition*, Wiley-Blackwell, Malden & Oxford, 2014.
- 137) *Transition Report 2009 – Transition in Crisis*, European Bank for reconstruction and Development, London, 2009.
- 138) Ustava Republike Slovenije, „Uradni list RS“, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
- 139) Vladimir Veselica, *Globalizacija i nova ekonomije*, EKONOMIJA / ECONOMICS, 10 (1), 2003, str. 23-61.
- 140) Whyeda Gill-McLure, *The politics of managerial reform in UK local government: a study of control, conflict and resistance 1880s to present*, Labor History, 2014, Vol. 55, No. 3, p. 365–388.
- 141) William Barnes, Bonnie C. Mann, *Making Local Democracy Work Municipal Officials' Views About Public Engagement*, National Civic Review, Volume 100, Issue 3 Autumn (Fall) 2011, p. 58–62.
- 142) Willow Jacobson, Jessica E. Sowa, *Strategic Human Capital Management in Municipal Government: An Assessment of Implementation Practices*, Public Personnel Management 2015, Vol. 44(3), p. 317–339.
- 143) Willy McCourt, *Public Appointments: From Patronage to Merit*, Manchester, Institute for Development Policy and Managment University of Manchester, Manchester, 2000.
- 144) www.clgf.org.uk/united-kingdom
- 145) Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“ br. 2/2018.
- 146) Zakon o državnim službenicima, „Narodne Novine“, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17.

- 147) Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, „*Sl. novine Federacije BiH*“, br. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006 - odluka US, 34/2010 - odluka US, 45/2010 - dr. zakon, 4/2012, 99/2015 i 9/2017 - odluka Ustavnog Suda.
- 148) Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, „*Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*“, br. 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18.
- 149) Zakon o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu, „*Sl. Novine Tuzlanskog kantona*“, br. 7/17.
- 150) Zakon o glavnom gradu, „*Sl. list CG*“, br. 65/2005, 88/2009 - drugi zakon 72/2010 i 2/2016.
- 151) Zakon o gradu Zagrebu, „*Narodne Novine*“, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14.
- 152) Zakon o javnih uslužbenicima, „*Uradni list RS*“, št. 63/07 – uradno prečišćeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.
- 153) Zakon o lokalnoj samoupravi (uradno prečišćeno besedilo), „*Uradni list RS*“, št. 94/07.
- 154) Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „*Narodne Novine*“, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 - pročišćeni tekst, 137/15 - ispravak i 123/17.
- 155) Zakon o lokalnoj samoupravi, „*Sl. list CG*“ br. 2/2018.
- 156) Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „*Narodne Novine*“, br. 28/10.
- 157) Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, „*Sl. Novine Zeničko – Dobojskog kantona*“, br. 3/12.
- 158) Zakon o preuzimanju Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, „*Sl. Novine Srednjobosanskog kantona*“, br. 7/11.
- 159) Zakon o prijestonici, „*Sl. list CG*“, br.51/17.
- 160) Zakon o radu, „*Sl. list CG*“, br. 49/2008, 26/2009 - ispr., 88/2009 - dr. zakon, 26/2010 - dr. zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014, 53/2014 - dr. zakon i 4/2018 - odluka US.
- 161) Zakon o sistemu plać u javnom sektorju, „*Uradni list RS*“, št. 108/09 – uradno prečišćeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17 in 84/18.
- 162) Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „*Narodne Novine*“, br. 86/08, 61/11, 04/18.
- 163) Zakonom o državnim službenicima Unsko – Sanskog kantona, „*Sl. Glasnik US kantona*“, od 8. avgusta 2017. godine.
- 164) Zuzana Murdoch, Jarle Trondal, Benny Geys, *Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission, Regulation & Governance* (2016) 10, p. 335–349.
- 165) Željko Pavić, *Tipovi jedinica lokalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, god. 4. (2002), br. 1., str. 21-45.

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ ПО АЗБУЧНОМ РЕДУ

- 1) Адам Богосављевић, *Престанак службе државних службеника*, Графичко предузеће „Давидовић“, Београд, 1937.
- 2) *Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ, 27 профила земаља*, Материјал припремљен током француског председавања Европској унији 2008. године, Биро за планирање и међународне послове (Б2), Генерални директорат за јавну управу и државну службу незванични превод
- 3) Александар Балтић, Милан Деспотовић, *Основи радног права Југославије – Систем самоуправних међусобних радних односа и основи социологије рада*, Савремена администрација, Београд, 1978.
- 4) Александар Балтић, *Опита теорија појма јавног службеника, с нарочитим обзиром на југословенско законодавство, и кривични законик*, докторска расправа брањена 5. марта 1938. године, Београдски универзитет, Правни факултет, 1939.
- 5) Ана Павловска-Данева, Елене Давитовска, *Службенички систем*, Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, Скопље, 2013.
- 6) Арцун Ападурај, *Култура и глобализација*, Библиотека XX век, Београд, 2011.
- 7) Бојан Урдаревић, *Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења*, Радно и социјално право, бр. 1/2014. Београд.
- 8) Боривоје Шундерић, *Природа акта којим се успоставља службенички однос*, Радно и социјално право, бр. 1-6/2005, стр. 26-46.
- 9) Борче Давитивски, Ана Павловска-Данева, Зоран Лончар, *Наука о управи*, Факултет за државне и европске студије-Подгорица, Подгорица, 2012.
- 10) Бранко Лубарда, *Европско радно право*, СИД, Подгорица, 2004.
- 11) Бранко Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.
- 12) Владимир Вулетић, *Глобализација мит или стварност*, Завод за уџбенике, Београд, 2009.
- 13) Габор Петери, *Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): Добре и лоше стране, у Партнерства јавног и приватног сектора, Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији* (ур. и прир. Душан Дамјановић, Татијана Павловић-Крижанић, Габор Петери), PALGO centar, Београд, 2000, стр. 7-21.
- 14) Георгије Острогорски, *Историја Византије*, Издавачко предузеће „Просвета“, Београд, 1970.
- 15) Ги Бренан, *Административно право Француске*, ЈП Службени гласник, ЦИД Подгорица, Београд, 2002.
- 16) Горан Обрадовић, Милан Јевтић, *Значајни аспекти радног права Европске уније*, Фондација Fridrih Ebert седиште у Београду, Београд, 2008.

- 17) Горан Обрадовић, Слободанка Ковачевић Перић, *Дисциплинска одговорност запослених*, Ниш, 2016. год.
- 18) Даница Поповић, Ђорђе Влајић, *Економика транзиције*, Медија центар, Београд, 2005.
- 19) Дарко Маринковић, Владимир Маринковић, Дејан Костић и сар., *Енциклопедија индустријских односа*, ЈП Службени гласник, Београд, 2015.
- 20) Директива Европског парламента и Европског савета 2004/38/EZ, Службени лист Европске уније, L 158/77.
- 21) Драган Штављанин, *Демократија и медији у ери глобализације*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- 22) Душан Богдановић, Милан Вуковић, *Глобализација – Две стране модерног друштва*, Инжењерски менаџмент 1 (1) (2015), стр. 30-41.
- 23) Емилија Станковић, Срђан Владетић, *Римско право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014.
- 24) Ентони Гиденс, *Социологија*, Економски факултет у Београду, Београд, 2003.
- 25) Жељко Калуђеровић, *Поимање глобализације*, Филозофска истраживања 113. Год. 29 (2009) Св. 1., стр. 15-29.
- 26) Жељко Мирјанић, *Радно право*, Правни факултет у Бањој Луци, Бања Лука, 2004.
- 27) Живко Кулић, *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008.
- 28) Живко Кулић, *Трипартизам*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 1999.
- 29) Закључак Владе АП Војводине број: 101-1/2014 од 15.01.2014. године.
- 30) Закон за административни службеници „Сл. весник на Р. Македонија“ број 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 05/2016, 142/2016, 127/2016, 16/2017, 11/2018).
- 31) Закон за вработетите во јавниот сектор, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18.
- 32) Закон за работните односи – пречистен текст, “Сл. весник на Р. Македонија”, бр. 167/18.
- 33) Закон о агенцији за борбу против корупције, „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС.
- 34) Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019.
- 35) Закон о граду Бања Лука, „Сл. гласник Републике Српске“, број 6/97.
- 36) Закон о Граду Бијељина, „Сл. гласник Републике Српске“, број 70/12.
- 37) Закон о Граду Источно Сарајево, „Сл. гласник Републике Српске“, број 25/93, 8/96, 33/97 и 74/05.
- 38) Закон о Граду Приједор, „Сл. гласник Републике Српске“, број 70/12.

- 39) Закон о државним службеницима, „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.
- 40) Закон о државним службеницима, „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 2/46, 44/48, 4/49 и 11/50.
- 41) Закон о државној управи Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 9/80, 18/80, 7/82, 46/84, 6/85, 44/86, 41/87, 16/88, 18/89 и 44/89.
- 42) Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне саоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. закон.
- 43) Закон о заштити података о личности, „Сл. гласник РС“, бр. 87/2018.
- 44) Закон о јавним предузећима, „Сл. гласник РС“, бр. 15/2016.
- 45) Закон о јавним предузећима, „Сл. гласник РС“, бр. 15/2016.
- 46) Закон о јавним службеницима, „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 53/57.
- 47) Закон о култури, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016 - испр.
- 48) Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник Републике Српске“, бр. 97/16.
- 49) Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018.
- 50) Закон о министарствима, „Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017.
- 51) Закон о националној академији за јавну управу, „Сл. гласник РС“, бр. 94/2017.
- 52) Закон о облигационим односима „Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93 и „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља.
- 53) Закон о општем управном поступку, „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење.
- 54) Закон о општинама, „Службене новине“, бр. 85 – XXVI, од 15.04.1933. године.
- 55) Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и Савезним органима управе, „Сл. лист СФРЈ“, бр. 23/78, 58/79 - испр., 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 44/90 - др. закон, 74/90 и 35/91 и "Сл. лист СРЈ", бр. 1/92 - Уст. закон, 31/93 и 50/93.
- 56) Закон о основама система образовања и васпитања, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2017, 27/2018 - др. закони и 10/2019.
- 57) Закон о пензијском и инвалидском осигурању, „Сл. гласник РС“, бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018 и 46/2019 - одлука УС.
- 58) Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017 и 95/2018.
- 59) Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, „Сл. гласнику РС“, бр. 113/2017 и 95/2018.

- 60) Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/2001 – др. закон, 39/2002, 49/2005 - одлука УСРС, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона, 23/13 Одлука УСРС.
- 61) Закон о раду, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.
- 62) Закон о систему плата запослених у јавном сектору, „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.
- 63) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
- 64) Закон о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, „Сл. Гласник Републике Српске“, бр. 97/16.
- 65) Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2011.
- 66) Закон о статусу функционера јединица локалне самоуправе, „Сл. гласник Републике Српске“, бр. 96/05 и 98/13.
- 67) Закон о удруженом раду, „Сл. лист СФРЈ“, бр. 53/76.
- 68) Зоран Ивошевић, *Правни положај јавних функционера*, Правни записи, Год. III, бр. 1 (2012), стр. 90-107.
- 69) Зоран Јовановић, *Нови јавни менаџмент и реформа државне управе*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац.
- 70) Зоран Томић, *Опште управно право (организационо, материјално, процесно)*, ЈП Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- 71) Зоран Чворовић, *Развитак локалне самоуправе у кнежевини и краљевини Србији са освртом на развитак локалне самоуправе у Русији*, Гласник права, година VIII, бр. 2/2017, стр. 23-44.
- 72) Ивона Пантелић, Владо Павићевић, Владимир Петровић, Горан Миловановић, Појмовник глобализације, у: *Аспекти глобализације* (ур. Маринко Вучинић), Београдска отворена школа, Београд, 2003, стр. 87-155.
- 73) Игор Вукоњански, *Положај државних чиновника у епохи социјалистичке Југославије 1945–1966*, Архив, бр. 1-2/2012, стр. 173-188.
- 74) Игор Милинковић, *Механизми заштите права на локалном нивоу, са посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2011.
- 75) Јелена Ковачић - Костић, *Радноправни положај пореских службеника*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2014.
- 76) Јован Бабић, Увод, у: *Глобално управљање светом* (ур. и прир. Јован Бабић и Петар Бојанић), Правни факултет у Београду и „Досије студио“, 2012, стр. 1-25.
- 77) Јован Ћирић, *Право и глобализација, у: Глобализација и десуверенизација* (ур. и прир. Владимир Булетић, Јован Ћирић, Урош Шуваковић), Косовска Митровица, 2013, стр. 949-975.

- 78) Јована Маровић, *Локалне самоуправе и јавно-приватно партнерство*, Подгорица, 2014.
- 79) *Како до доброг пројекта, Јавно-приватно партнерство*, Национална Асоцијација за локални економски развој, Београд, 2014.
- 80) Катарина Јовичић, Утицај глобализације на унификацију трговинског права, у: *Глобализација и десуверенизација* (ур. и прир. Владимир Булетић, Јован Ђирић, Урош Шуваковић), Косовска Митровица, 2013, стр. 417-431.
- 81) Колективни уговор за органе Аутономне покрајине Војводине, „Сл. гласник РС“ бр. 58/18 и 4/19.
- 82) Конвенција Међународне организације рада број 132 „Сл. лист СФРЈ бр. 52/73“.
- 83) Конвенција Међународне организације рада број 155 о заштити на раду, здравственој заштити и радној средини „Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 7/87“.
- 84) Конвенција Међународне организације рада бр. 158 „Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 4/84, 7/91“.
- 85) Лаза Костић, *Административно право Краљевине Југославије - Прва књига - Устројство управе*, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд, 1933, стр. 270-276.
- 86) Лаза Костић, *Административно право Краљевине Југославије, Друга књига-Делатност управе*, Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон а.д., Београд, 1936.
- 87) Лаза Костић, *Из чиновничког права, Сабрани чланци*, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд, 1928.
- 88) Лаза Костић, *Прелаз из самоуправне у државну службу*, Из чиновничког права – сабрани чланци, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд, 1928, стр. 15-30.
- 89) Лука Томашевић, *Глобализација: покушај одреднице и етичка питања и изазови*, Социјална екологија Вол. 11 (2002) Но. 1-2, стр. 81-96.
- 90) Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
- 91) Марко Павловић, *Српско право*, НИП Погледи доо, Крагујевац, 2013.
- 92) Милан Влатковић, Зоран Јовановић, *Управни надзор*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2016.
- 93) Милан Влатковић, *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006*, ДО „Локална самоуправа Србије“, 2006, Београд.
- 94) Милан Влатковић, Радоје Брковић, Бојан Урдаревић, *Службеничко право*, Досије студио, Београд, 2013.
- 95) Миле Илић, *Град у локалној самоуправи*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Београд, 2001.
- 96) Миле Илић, *Управно право*, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш, 2006.
- 97) Миодраг Јовичић, *Локална самоуправа*, Јавно предузеће „Службени Гласник“, Београд, 2006.

- 98) Мирослав Јовановић, Глобализација и европске вредности, у: *Аспекти глобализације* (ур. Маринко Вучинић), Београдска отворена школа, Београд, 2003, стр. 34-42.
- 99) Мирослав Свирчевић, *Локална управа и развој модерне српске државе*, Балканолошки институт САНУ, Београд, 2011.
- 100) Михаило Илић, *Коментар Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда*, Издавачка књижевница Геце Кона, 1927.
- 101) Мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 011-00-00053/2017-20, од 27.1.2017.
- 102) Мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 011-00-00371/2017-20 од 25.11.2016.
- 103) Мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 110-00-0024/2017-20 од 3.2.2017.
- 104) Невенка Бачанин, Радоје Брковић, *Управна наука (скрипта)*, Правни факултет у Крагујевцу, 2011.
- 105) Невенка Бачанин, *Управно право, Књига I, Уводна и организациона питања*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011.
- 106) Невенко Врањеш, *Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције*, докторска дисертација (необјављена), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2015.
- 107) Никола Стјепановић, *Управно право СФРЈ*, Савремена администрација, Београд, 1958.
- 108) Одлука о Служби за управљање људским ресурсима, „Сл. лист АПВ“, број: 65/2016.
- 109) Одлука Уставног суда Србије, Уо. 21/18 од 18. 10. 2018, године.
- 110) Павле Теодоровић, Стеван Суботин, Милисав Стевановић, *Коментар Уредбе о општинским службеницима Дунавске бановине*, Штампарија Ђорђе Ивковић, Нови Сад, 1934.
- 111) Покрајинска скупштинска одлука о жалбеној комисији аутономне покрајине, „Сл. лист АП Војводине“, бр. 18/2019.
- 112) Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“ бр. 38/19.
- 113) *Предговор Закона о јавним службеницима* (Експозе Вељка Зековића секретара Савезног извршног већа, одржан на дан 11. децембар 1957. године на 65 –ој седници Савезног већа Савезне народне скупштине), Службени лист ФНРЈ, Београд, 1958.
- 114) Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2011.
- 115) Предраг Јовановић, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2015.

- 116) Радован Вукадиновић Јелена Вукадиновић Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац, 2016.
- 117) Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Правни факултет, Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 2008.
- 118) Радоје Брковић, Дејан Костић, Актуелне измене и допуне Закона о државним службеницима, *Савремена управа*, бр. 2 (2019), стр. 27-35.
- 119) Радоје Брковић, *Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења*, *Радно и социјално право*, бр. 1/2016, 2016.
- 120) Рајко Кузмановић, *Право, правни стандарди и њихово њихово нарушавање*, Правни ријеч, Бања Лука, бр. 35, 2013, стр. 13-31.
- 121) Саша Перић, *Развој менаџмента људских ресурса у земљама у транзицији*, Економија – Теорија и пракса, Година VIII, бр. 2, 2015, стр. 31-46.
- 122) Сима Аврамовић, *Опита правна историја - Стари и Средњи век*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000.
- 123) Слободан Јовановић, *Држава II*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а.д., Београд, 1936.
- 124) Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића – Књига прва*, Издавачко и Књижарско предузеће Геца Кон а.д., Београд, 1934.
- 125) Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе – Књига прва*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1932.
- 126) Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933.
- 127) Слободанка Ковачевић Перић, *Концепт дисциплинског поступка у међународном праву- захтев и потреба објективности и законитости*, *Радно и социјално право*, бр. 1-6/2005, Београд.
- 128) Снежана Попић, Двострукост глобализациј и подељност света, у: *Глобализација и десуверенизација* (ур. и прир. Владимир Булетић, Јован Ћирић, Урош Шуваковић), Косовска Митровица, 2013, стр. 765-775.
- 129) Статут аутономне покрајине Војводине, „*Сл. лист АП Војводине*“, бр. 20/2014.
- 130) Уговор о функционисању Европске уније, пречишћена верзија, *Службени лист Европске уније*, 2016/C 202/01.
- 131) Уредба о Канцеларији за Косово и Метохију, „*Сл. гласник РС*“ бр. 75/12, 123/12 и 100/13.
- 132) Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, „*Сл. гласник РС*“, бр. 44/2008 - пречишћен текст, 2/2012, 113/2017 - др. закон, 23/2018 и 95/2018 - др. Закон.
- 133) Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „*Сл. гласник РС*“, бр. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15, 113/15, 16/18, 2/19, 4/19, 26/19 и 42/19.

- 134) Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 28/16.
- 135) Уредба о општинским службеницима Дунавске бановине, „Службени лист Дунавске бановине“, бр. 9815, од 10.02.1934. године.
- 136) Уредба о оцењивању службеника, „Сл. гласник РС“, бр. 2/2019.
- 137) Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, „Сл. гласник РС“, бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015, 59/2015 и 62/2019
- 138) Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 95/16.
- 139) Устав РС, „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006
- 140) Федор Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1927.
- 141) Феодор Никић, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1927.
- 142) Џозеф Стиглиц, *Противречности глобализације*, СВМ-х, Београд, 2004.

БИОГРАФИЈА

Антић Александар је рођен у Косовској Митровици 25.3.1989. године. На Правном факултету Универзитета у Крагујевцу основне студије је завршио је 28.2.2013. године и стекао звање дипломираног правника. Прву годину докторских студија уписао је 30.10.2013. године, на јавноправној и теоријскоправној ужој научној области.

У периоду од 11.7.2011. год. до 11.10.2011. год. био је запослен као пословни секретар и саветник за јавне набавке у „Удружењу понуђача Србије“.

Од 2010. године до 2013. године је повремено волонтерски радио ради стицања практичних знања и пружања бесплатне правне помоћи социјално угроженом становништву у канцеларији за пружање бесплатних правне помоћи, која функционише у оквиру града Крагујевца.

Од 1.12.2012. до 1.12.2013. године радио је као сарадник стечајног управника. Био је ангажован на административноправним пословима у више привредних друштава у стечају.

У периоду од 1.12.2013. године до 1.10.2014. године, радио је као секретар средње стручне школе „Свети Архангел“.

Радни однос на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу засновао је 1.10.2014. године у звању сарадника у настави.

У звање асистента на ужој радноправној научној области изабран је 1.10.2018. године.

Од 1.10.2016. године је радно ангажован као одговорни уредник и правни саветник за област радних односа у привредном друштву „Образовни информатор“.

Радно је ангажован као правни саветник у више привредних друштава.

Власник је консултантске агенције од 14.8.2017. године.

Учествовао је као предавач на више десетина стручних скупова и као организатор великог броја стручних скупова везаних за област радних односа у јавном и приватном сектору.

Учествовао је као предавач на више научних скупова.

Аутор је више десетина стручних радова и великог броја научних радова и једног практикума.

ИЗЈАВА АУТОРА О ОРИГИНАЛНОСТИ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Ја, Антић Александар, изјављујем да докторска дисертација под насловом:

"Специфичности радноправног положаја локалних службеника"

која је одбрањена на Правном факултету у Крагујевцу

Универзитета у Крагујевцу представља *оригинално ауторско дело* настало као резултат сопственог истраживачког рада.

Овом Изјавом такође потврђујем:

- да сам *једини аутор* наведене докторске дисертације,
- да у наведеној докторској дисертацији *нисам извршио/ла повреду* ауторског нити другог права интелектуалне својине других лица,
- да умножени примерак докторске дисертације у штампаној и електронској форми у чијем се прилогу налази ова Изјава садржи докторску дисертацију истоветну одбрањеној докторској дисертацији.

У Крагујевцу, 18.11.2020. године,

потпис аутора

ИЗЈАВА АУТОРА О ИСКОРИШЋАВАЊУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Ја, Антић Александар _____,

дозвољавам

не дозвољавам

Универзитетској библиотеци у Крагујевцу да начини два трајна умножена примерка у електронској форми докторске дисертације под насловом:

"Специфичности радноправног положаја локалних службеника"

која је одбрањена на Правном факултету у Крагујевцу _____

Универзитета у Крагујевцу, и то у целини, као и да по један примерак тако умножене докторске дисертације учини трајно доступним јавности путем дигиталног репозиторијума Универзитета у Крагујевцу и централног репозиторијума надлежног министарства, тако да припадници јавности могу начинити трајне умножене примерке у електронској форми наведене докторске дисертације путем *преузимања*.

Овом Изјавом такође

дозвољавам

не дозвољавам¹

¹ Уколико аутор изабере да не дозволи припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од *Creative Commons* лиценци, то не искључује право припадника јавности да наведену докторску дисертацију користе у складу са одредбама Закона о ауторском и сродним правима.

припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од следећих *Creative Commons* лиценци:

- 1) Ауторство
- 2) Ауторство - делити под истим условима
- 3) Ауторство - без прерада
- 4) Ауторство - некомерцијално
- 5) Ауторство - некомерцијално - делити под истим условима
- 6) Ауторство - некомерцијално - без прерада²

У Крагујевцу _____, 18.11.2020. године,



потпис аутора

² Молимо ауторе који су изабрали да дозволе припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од *Creative Commons* лиценци да заокруже једну од понуђених лиценци. Детаљан садржај наведених лиценци доступан је на: <http://creativecommons.org/rs/>

