

*Мегатренд универзитет, Београд*

*Факултет за право, јавну управу и безбедност, Београд*

Александра Илић Петковић

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У УСЛОВИМА  
РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, СА ПОСЕБНИМ  
ОСВРТОМ НА ОРГАНЕ У ОБЛАСТИ

ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

- ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА-

*Београд, 2014. година*

*Мегатренд универзитет, Београд*

*Факултет за право, јавну управу и безбедност, Београд*

Александра Илић Петковић

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У УСЛОВИМА  
РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, СА ПОСЕБНИМ  
ОСВРТОМ НА ОРГАНЕ У ОБЛАСТИ  
ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

- ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА-

Име и презиме ментора: проф. др Милан Петровић

Име и презиме студента: Александра Илић Петковић

Број индекса: 1006/12

Студијски програм: докторске студије

Смер/модул: /

Матични број: 2207981735022

Београд, март, 2014.година

## САДРЖАЈ

УВОД	1
I НЕКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ УПРАВЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ПОЛОЖАЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	6
1. Опште напомене	6
2. Нормативно-правни аспект уређивања државне управе	8
II РЕЖИМИ ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	17
1. Службеничко право у односу на управно и радно право	17
2. Систем радних односа у Републици Србији	19
2.1. Опште напомене	19
2.2. Општи систем службеничких односа	22
2.3. Посебни системи службеничких односа	23
2.3.1. Службенички односи у Војсци	25
2.3.2. Службенички односи у полицији	27
2.3.3. Службенички односи у спољним пословима	29
2.3.4. Службенички односи у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе	31
2.3.5. Службенички односи код Заштитника грађана	32
2.3.6. Службенички однос код Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја	32
2.3.7. Службенички односи у Управи царина	33
2.3.8. Службенички односи у Управи за извршавање кривичних санкција	34

2.3.9. Службенички односи у Пореској управи	36
III ПОЈАМ И ВРСТЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	39
1. Кадрови у управи	39
2. Министри и руководиоци републичких управа и управних организација (директори)	41
2.1. Министар	41
2.2. Директор	43
3. Државни службеници	43
3.1. Запослена лица у органима државне управе	43
3.2. Појам државног службеника	44
3.3. Помоћник министра	46
3.4. Секретар министарства	47
3.5. Начелник управног округа	47
3.6. Запослени у осталим службама Владе	48
IV ПРАВА И ОБАВЕЗЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	49
1. Права државних службеника	49
1.1. Право на одговарајуће услове рада	51
1.2. Право на плату, накнаде и друга примања	52
1.3. Право на одморе и одсуства	53
1.4. Право на чланство у синдикату и професионалном удружењу	54
1.5. Право на жалбу	54
1.6. Додатна права	55
2. Дужности државних службеника	55

2.1. Дужност извршења налога	58
2.2. Дужност прихватања премештаја	58
2.3. Дужност привременог рада на пословима који нису у опису радног места	59
2.4. Дужност привременог рада на нижем радном месту	59
2.5. Дужност рада у радној групи	60
2.6. Дужност чувања службене и друге тајне	60
2.7. Дужност обавештења о сумњи постојања корупције	61
2.8. Дужност поштовања радног времена	61
3. Сукоб интереса	61
<b>V ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА</b>	63
1. Развој до увођења вишестраначког система 1990.г.	63
2. Развој у вишестраначком систему (од 1990.г.)	70
<b>VI УПОРЕДНО-ПРАВНИ ПРЕГЛЕД УРЕЂИВАЊА ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА</b>	73
1. Опште напомене	73
2. Службенички систем у Немачкој	75
3. Службенички сиситем у Француској	77
4. Службенички систем у Великој Британији	78
5. Службенички систем у Аустрији	79
6. Службенички систем у Словенији	80
7. Службенички систем у Хрватској	81
8. Службенички систем у Босни и Херцеговини	83
9. Службенички систем у Македонији	85

10. Службенички систем у Црној Гори	86
11. Службенички систем у Републици Српској	87
VII ПОЗИТИВНО-ПРАВНИ ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	88
1. Правна регулатива	88
1.1. Устав	90
1.2. Закон о Влади	92
1.3. Закон о министарствима	94
1.4. Закон о државној управи	96
1.5. Закон о државним службеницима	99
VIII СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ	104
1. Опште напомене	104
2. Подела службеничких система	104
2.1. Класификациони систем	104
2.2. Платни систем	106
2.3. Систем напредовања	108
3. Законски системи којима се уређује статус државног службеника	109
3.1. Каријерни систем	109
3.2. Уговорни систем	110
3.3. Комбиновани систем	110
IX РАДНО-ПРАВНИ СТАТУС ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	112
1. Основна начела положаја државних службеника	112
2. Службенички однос као радни однос	117

3. Заснивање радног односа	123
4. Врсте радног односа	133
4.1. Радни однос на неодређено време	133
4.2. Радни однос на одређено време	134
4.3. Остале врсте радног односа	135
5. Престанак радног односа	136
X ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	142
XI ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	156
1. Право на жалбу	156
2. Покретање управног спора	159
3. Поступање код управног инспектора	160
XII ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ДРУГА ПРИМАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	162
XIII РАЗВРСТАВАЊЕ РАДНИХ МЕСТА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	167
XIV ЕТИЧКИ КОДЕКС ПОНАШАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	172
1. Место и значај етичког кодекса	172
2. Принципи понашања државних службеника	175
3. Начела понашања државних службеника која се односе на службеничку етику	177
4. Кодекс понашања државних службеника у Републици Србији	178
XV КАДРОВСКИ СИСТЕМ	181
1. Кадровски план	181
2. Служба за управљање кадровима	184
3. Високи службенички савет	186
XVI ОРГАНИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ	

СРЕДИНЕ	188
1. Опште напомене	188
2. Прописи у области заштите животне средине	189
3. Министарства, органи и организације од значаја за заштиту животне средине	197
3.1. Опште напомене	197
3.2. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине	198
3.3. Агенција за заштиту животне средине	201
3.4. Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност	202
3.5. Завод за заштиту природе Србије	203
3.6. Републички хидрометеоролошки завод Србије	204
3.7. Фонд за заштиту животне средине	205
3.8. Остала министарства	206
4. Државни службеници у органима из области заштите животне средине	211
XVII МЕСТО И УЛОГА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕФОРМИ	
ДРЖАВНЕ УПРАВЕ	212
1. Нека општа питања реформе државне управе	212
2. Реформа државне управе у Републици Србији	213
3. Положај државних службеника у условима реформе државне управе	213
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	216
ЛИТЕРАТУРА	226



## АПСТРАКТ

У свако време и у многим државама, па и Републици Србији, води се расправа о месту и улози државне управе, њеном друштвеном значају и значају за функционисање државе. Ова питања посебно долазе до изражаја када се покрену расправе о друштвеним реформама или усвајању стратегије развоја државне управе, када се целовито анализира функционисање државне управе у једној земљи, што је случај и са Републиком Србијом.

Квалитет рада државне управе у великој мери зависи од укупног знања људи који у њој раде. У органима државне управе раде одређена лица која обављају различите послове, од најједноставнијих до најсложенијих, као што су руководећи послови. Лица која обављају сложене и руководеће послове у органима управе називају се „управни кадрови.“ Међу управним кадровима најважнију улогу имају државни службеници. Њихов положај предмет је овог рада. Обављање послова у управи је одговоран и значајан задатак, јер се комуницира са грађанима и истовремено штити јавни интерес. Ми смо грађанско друштво где је грађанин у центру друштвене пажње, па и запослени у управи мора да има, законом уређена права, али и да сноси одговорност за непоштовање, законом утврђених, норми. Да би свој посао могао да обавља квалитетно, државни службеник мора бити заштићен законским нормама. Један квалитетан службенички систем подразумева, како одговорност државних службеника за почињене грешке, тако и адекватну заштиту њихових права.

Како наша држава пролази кроз процес транзиције где се траже адекватна решења у многим областима, па и у области државне управе, неопходно је дефинисати многа решења која су везана за државну управу, а нарочито позицију државних службеника. При одабиру кадрова за рад у државној управи увек треба да су на првом месту њихова стручност и способност да могу професионално да обављају своје послове. Државни службеник у свом раду мора да поштује правне прописе и има исти однос према свим странкама. Он се одликује добром обученошћу за посао који обавља, што подразумева разумевање суштине рада у управи, понашање које мора бити усклађено са условима функционисања управе, мора бити аполитичан при обављању свог посла, лојалан прописима и држави, личност која препознаје општи интерес и опште добро.

Како питање заштите животне средине, почев од седамдесетих година прошлог века, бива све актуелније, оно завређује посебну пажњу у смислу анализе правног положаја запослених у органима државне управе који се баве заштитом животне средине. Овакав осврт на проблематику животне средине није посебно у фокусу интересовања научне јавности, па, тим пре, представља већи изазов за проучавање. Циљ је, свакако, унапређење квалитета њиховог рада и континуирано освешћивање грађања на ову тему.

Бројни правни стручњаци, а и стручњаци из других области, баве се правним положајем управних кадрова и државних службеника. Дилеме које овај рад отвара и неке идеје које даје могу бити вредан допринос у теоријском, а посебно нормативном

(законодавном) сагледавању појединачних питања статуса државних службеника, па и промени праксе.

## ABSTRACT

At all times and in many countries, including the Republic of Serbia, there is a debate about the place and role of public administration, its social significance and importance for the functioning of the state. These questions are especially noticed when the discussion about social reforms and adoption of development strategies of public administration is initiated, and when the functioning of public administration in one country is comprehensively analyzed, as is the case with the Republic of Serbia.

The quality of public administration largely depends on the total knowledge of the people who work there. The entities who work in public administration are persons who perform various tasks, from simple to complex, such as managerial jobs. The entities who perform complex and managerial tasks in the public administration bodies are called „managerial staff“. Civil servants have the key role among the managerial staff. Their position is the subject of this paper. Working in public administration is a responsible and significant task, since the staff communicates with civilians and, at the same time, protects the public interest. We are a civil society where the citizen is at the center of social attention, and the public administration staff shall have legal rights, as well as responsibilities for non-compliance with the norms established by law. Civil servants shall be protected by legal norms in order to perform their tasks properly. A quality civil service system encompasses both the responsibility of civil servants for errors committed and adequate protection of their rights.

As our country is going through a transition process where adequate solutions are examined in many areas, including the area of public administration, it is necessary to define numerous solutions related to public administration, and especially for the position of civil servants. When selecting the personnel for the civil service the most important criterion is their expertise and ability to perform their tasks professionally. In their work, civil servants shall comply with legal requirements and have the same attitude towards all parties. They shall have good qualifications and practice for their appointment, which implies understanding of the essence of the work in the administration, conduct which is in accordance with the terms of the functioning of the administration, apolitical attitude in the performance of their work, loyalty to the state and regulations, recognition of the common interest and common good.

As environmental issues become increasing topical, starting with the 1970s, they deserve special attention in terms of analysis of the legal position of administrative staff who deal with environmental protection. This analysis of environmental issues is not the main focus of attention of the scientific community, therefore, it presents a greater challenge for the study. The goal is to improve the quality of their work and raise awareness of the citizens on this subject.

Many legal experts, and other experts, deal with the legal status of managerial staff and civil servants. The ideas of this paper and dilemmas which it opens up can be a valuable contribution to the theoretical, and especially normative (legal) consideration of particular

questions regarding the status of civil servants, and to the change of practice as well.

## УВОД

Државна управа је подручје које представља битну компоненту једне државе и њеног уређења. Ова област уређује се посебним законима и у њој ради велики број запослених, међу којима се многи сматрају „управним кадровима.“

Значај кадрова у савременом свету све више расте. Квалитет рада управе зависи од укупног знања људи који је сачињавају. Покушај давања једне вредносне дефиниције професионалног радника у управи изазива одређене тешкоће, јер термин „управни кадар“ или „јавни службеник“ има нејасно значење, а не постоји ни еквивалент у упоредном праву.

У органима државне управе раде одређена лица која обављају различите послове, од најједноставнијих до најсложенијих, као што су руководећи послови. Под запосленим лицима подразумевамо све оне који се налазе у радном односу у органу управе и они чине његов професионални и стручни апарат. Најважнији међу њима, изузимајући руководеће кадрове, су државни службеници. Лица која обављају сложене и руководеће послове у органима управе називају се „управни кадрови.“ Међу управним кадровима најважнију улогу имају државни службеници. Њихов положај предмет је овог рада и то, како друштвени, тако и, пре свега, правни, а у условима измењених друштвених околности у Републици Србији која се сматра друштвом у транзицији. Међу функционерима у државној управи могу се разликовати они које бира Народна скупштина или скупштина територијалне аутономије, односно локалне самоуправе, као и функционери које поставља Влада, односно одговарајући извршни органи. Неки од њих не спадају у категорију управних кадрова, а нарочито не државних службеника, иако су по начину избора исти, па се у раду уочава разлика између њих. Изабрана лица представљају категорију управних кадрова које бира Скупштина, а најзначајнији међу њима су министри, па се прави дистинкција између њих и других, такође, значајних кадрова, који се, не могу сврстати у управне. У функционере које поставља Влада сврставају се заменици (државни секретари), помоћници министра и секретари министарстава, руководиоци посебних организација и њихови заменици, посебни саветници и начелници округа. Специфичност правног положаја ове категорије управних кадрова анализира се зависно од тога да ли припадају, или могу припадати, државним службеницима. Статус функционера одређен је Законом о Влади, Законом о министарствима, Законом о државној управи и Законом о државним службеницима, као и одлукама о управи које доносе скупштине јединица локалне самоуправе или територијалне аутономије и одлукама Владе и других извршних органа.

Према важећем Закону о државним службеницима, разликују се две врсте управних кадрова: државни службеници и намештеници. Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе и са њима повезаних општих, правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова и они спадају у управне кадрове. Радна места државних службеника деле се на положаје и извршилачка радна места. Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу. Положај се стиче постављењем од Владе или другог надлежног органа или тела и он одговара ранијој категоризацији постављених лица и заслужује посебну обраду. Извршилачка радна места су сва радна места која нису положаји,

укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државним органима. Ова радна места се разврставају по звањима. Звања су: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт. Ово питање се, такође, у раду обрађује. Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Њихов рад помаже остваривању задатака државних службеника.

Обављање послова у управи је, иначе, одговоран и значајан задатак, јер се комуницира са грађанима и истовремено штити јавни интерес. Да би се одредио правни положај државних службеника треба поћи од послова које они обављају. Из значаја обављања управне делатности проистиче да државни службеници морају поседовати високо изражене стручне и моралне квалитете за обављање управних послова. Поред високог нивоа професионалности, потребан је коректан однос према странкама, ефикасно и законито одлучивање, непристрасно вођење поступка и доношење одлука независно од политичке припадности државног службеника, а посебно је значајна неподмитљивост и имуност на корупцију. Дакле, велика је одговорност у извршавању послова, а не сме се занемарити ни примена етичког кодекса у њиховом раду.

Посебност правног уређења положаја државних службеника донекле се састоји од привилеговања њиховог положаја у односу на положај запослених у приватном сектору. Они, у извесном смислу, имају привилегован статус, јер имају одређене повластице: одговарајуће услове рада, сигурну плату из јавних средстава (буџета), гарантовану и сразмерно целовиту правну заштиту итд. Међутим, њима се налажу ограничења која не постоје у приватном сектору и која произилазе, било из њиховог положаја, било из њихових послова. Вршећи управну делатност управа мора обезбедити правну сигурност свих правних и физичких лица, једнакост поступања према њима, објективности и непристрасност у извршавању својих задатака, а све то без уношења политичких елемената у свој рад. Тако, у ограничења службеника спадају одредбе о спречавању сукоба интереса, затим антикорупцијска правила, правила о ограничењу додатног рада, забрана оснивања привредних друштава, јавних служби и бављења предузетништвом.

Методе које су коришћене при изради овог рада су: позитивно правни (нормативни), правно-историјски, компаративни или упоредно-правни, али и одговарајући метаправни методи (социолошки, политиколошки, психолошки и др.).

Упоредно-правни (комбиновани) метод је омогућио да се сагледа, правни положај државних службеника, у компаративним управним системима и то, пре свега, на европском простору и у великим правним системима ван Европе (САД, Руска федерација и др.).

Историјским методом ће се обезбедити, у временској динамици, настанак и развој института државних службеника, али и генеза правног регулисања њиховог правног положаја, како у домаћем праву Републике Србије, тако и компаративно.

Централни део је позитивно-правни приступ овој проблематици, јер је она актуелна, али и променљива зависно од политичких промена које у великој мери детерминишу правно регулисање ових питања. У оквиру нормативног метода су коришћени сви логички инструменти тумачења нормативних решења и то: аналитички, синтетички, дедуктивно-индуктивни метод а, такође, и етимолошки и телеолошки метод, а коришћен је и дескриптивни метод, пре свега, код приказа релевантне праксе. Овај метод

доприноси анализи основних праваца развоја правног нормирања, као и последице истих. Синтетички метод доминира, посебно у закључним разматрањима, односно приликом синтезе закључка и резултата истраживања у интегрисану целину.

Фаза независног научног истраживања започиње анализом прикупљене документарне грађе (правних извора) и остале документарне грађе (посредни правни извори, правна литература, пракса). Ова фаза представља основ за синтезу резултата добијених апстраховањем, генерализацијом и конкретизацијом закључака и ставова. Синтеза на овај начин добијених резултата омогућује правилно и свестрано поимање основних појмова и категорија. То поимање имаће не само дескриптивни, већ и узрочни (каузални) карактер, у мери у којој омогућује спознају динамичких међуодноса. У циљу стицања тако заокружене спознаје, примењен је аналитичко-синтетички и дијалектички метод. Они се допуњују истовременом применом индуктивног метода у поступку проучавања добре праксе (на примерима одабраних правних система). На закључке о начинима имплементације правних норми, примењена је експликативно-каузална и стваралачка синтеза, компаративна и емпиријско-експликативна анализа, као и предиктивна индукција, у циљу аргументоване потврде привремених поставки (хипотеза, теза). Потврђивањем основних претпоставки овог истраживачког рада долази се до крајњег циља истраживања и до закључка о квалитету националних прописа у овој правној области, као и закључка о перспективама даљег развоја и практичне примене у Републици Србији.

Државна управа је веома важан део друштва, уставног и политичког система једне земље, а успостављање савременог принципа рада управних кадрова, посебно државних службеника је од посебног значаја за развој државне управе, док поједини сегменти њиховог правног положаја доприносе не само потпунијем уређивању положаја државних службеника, већ и концепта државне управе на савременим принципима. У нашем законодавству постоје три режима правног положаја државних службеника: општи режим (који је уређен Законом о раду), режим у државним органима (који је уређен Законом о државној управи и Законом о државним службеницима) и режим у органима локалне самоуправе и територијалне аутономије (који још није правно уређен посебним законима). С обзиром на то да из ових режима радно-правних односа проистичу и различити режими одговорности запослених у овим (различитим) областима, постоје заједничке карактеристике одговорности, разлике и додирне тачке. Због специфичности послова које обављају државни службеници, њихов статус је различит од статуса запослених у другим областима, па се и њихов положај уређује посебним законом – Законом о државним службеницима. Пошто ни он није целовито уредио ову материју, потребно доћи до што бољих законских решења ради потпуног уређивања њиховог статуса. Управо због недостатка једног прописа који би на свеобихватан начин уредио сва релевантна питања правног положаја државних службеника, сада су поједина питања уређена Законом о раду, Посебним колективним уговором за државне органе, као и неким посебним законима (нпр. о полицији, војсци). Нека нова решења треба уградити у Закон о државној управи и Закон о државним службеницима да не би често долазило до супсидијарне примене неког посебног закона. Темелно уређивање правног положаја државних службеника је неопходно, јер они одговарају за законит, стручан и делотворан рад у органу где раде, морају да поступају по правилима струке, непристрасно и политички неутрално, баш зато што обављају специфичне и сложене задатке.

Свака држава посебно уређује, својим прописима, правни положај запослених у државним органима и органима управе. Сви упоредно-правни системи садрже посебно уређење права и дужности државних службеника. Разлог за то огледа се у природи односа између њих и државе и у задацима које ови кадрови врше. Међутим, ради сагледавања позитивно-правних решења у нашем законодавству веома је пожељно размотрити ситуацију у суседним земљама, посебно у републикама бивше СФРЈ и земљама Европске уније. Ово због тога што постоји обавеза и потреба усклађивања нашег законодавства са правом Европске уније и хармонизације целог правног система ЕУ, па и због претензија наше државе да будемо чланица Европске уније.

Заснивањем радног односа у државном органу запослени стиче одређена права, али преузима и одређене обавезе чијим неизвршењем може да настане и одређени степен одговорности. Државни службеници подлежу правној и ванправној одговорности. У видове правне одговорности спадају дисциплинска, материјална, кривична и прекршајна одговорност. Морална и политичка одговорност спадају у ванправну одговорност. Једна врста одговорности не искључује другу.

За утврђену одговорност државног службеника из радног односа могу се изрицати одређене дисциплинске казне. Законско је решење да постоји необавезност, тј. факултативност при изрицању дисциплинске казне за учињену повреду радне дужности. То значи да се државном службенику може, али не мора, изрећи дисциплинска казна. Законом су прописане лакше и теже повреде радне дужности државног службеника, али ова законска класификација можда није добра са становишта степеновања тих повреда или је евентуално могуће да се учини класификација и по неким другим критеријумима. Специфичност дисциплинског поступка у државним органима односи се на државне службенике на положају, јер се поступак се води, донекле, различито у односу на извршилачка места (воде га органи Владе и сл.), а у неким елементима постоји истоветност овог поступка са поступком који се води према државним службеницима који обављају извршилачка радна места.

Посебна врста правне одговорности државног службеника је материјална одговорност, тј. одговорност за учињену штету, коју је државни службеник учинио на раду или у вези са радом. Ову врсту одговорности, поред Закона о државним службеницима, уређују и други закони, попут Закона о раду, али и прописи облигационог карактера. Постоје два вида одговорности државног службеника за учињену штету - одговорност за штету проузроковану државном органу и одговорност за штету проузроковану трећем лицу. Треба имати у виду да постоји и одговорности за штету коју претрпи државни службеник радећи у државном органу и одговорност за накнаду штете има Република према појединцу свом државном службенику.

Државни службеник одговара кривично за кривична дела прописана Кривичним закоником (злоупотреба службеног положаја, примање и давање мита, одавање службене тајне итд), као и прекршајно.

Поред ових врста правне одговорности, постоје и два облика ванправне одговорности државног службеника, што за последицу има санкције које нису правног карактера. То су морална и политичка одговорност.



У принципу, потребно је, на целовит начин уредити правни положај државних службеника или, боље речено, свих запослених у органима управе, па је основна претпоставка да се, најпре, јасно одреди круг лица на која ће се односити целокупна правна регулатива. Али, треба одговорити и на питање да ли правна регулатива која се односи на запослене у државној управи треба да се односи и на запослене у органима локалне самоуправе и неким другим деловима јавног сектора (нпр. на имаоце јавних овлашћења). Такође, веома је важно сагледавање свих подсистема тзв. „службеничког“ система који у највећем делу обухвата државне службенике. Ти подсистеми су, на пример, запошљавање, напредовање, оспособљавање, права и дужности, одговорност, па је увек основно питање који ће службенички систем бити примењен, са становишта компаративних предности и недостатака: каријерни или позициони. Затим, потребно је учинити напор да се правни положај државних службеника уреди сагласно европским стандардима уређивања у овој области (од начина запошљавања до права на синдикално организовање и службеничку етику, односно одговорност и заштиту права). Такође, треба осмислити класификациони систем државних службеника, пре свега, систем руководећих радних места, па и цео комплекс одлучивања, управљања и руковођења, као елемент правног положаја руководећих кадрова.

Отварање свих поменутих, као и других питања, има за циљ да се помогне процесима реформе државне управе у Републици Србији који су у току, и то почев од јасног дефинисања појма управни кадар и државни службеник, па до сагледавања свих аспеката њиховог правног положаја.

# I НЕКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ УПРАВЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ПОЛОЖАЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

## 1. Опште напомене

У правној теорији и друштвеној пракси издвојила су се два начела о организацији државне власти - начело јединства власти и начело поделе власти.<sup>1</sup>

Једна од највећих промена извршених у уставном систему Републике Србије јесте увођење принципа поделе власти, уместо принципа јединства власти, који је функционисао до доношења Устава Србије 1990. године<sup>2</sup>. Од тада до данас на снази је принцип поделе државне власти.<sup>3</sup> Подела власти, по важећем Уставу, подразумева да постоји трипартитна власт - законодавна, извршна и судска. Управа није посебна грана власти, али јесте државна функција. Имајући ово у виду, у организацији државне власти у Србији могу се уочити следеће државне функције:

- законодавна функција (коју врши Народна скупштина),
- извршна функција (коју врше Влада и председник Републике на нивоу државе, као и председник општине и општинско веће на нивоу општине (градоначелник и градско веће на нивоу града),
- судска функција (коју врше редовни и уставни судови) и
- управна функција (коју врше органи управе и организације којима су поверена јавна овлашћења – имаоци јавних овлашћења).

За функционисање нашег правног система и реализацију свих грана власти од значаја су принципи уставности и законитости. У области управе то значи да сви управни акти морају бити у складу са Уставом и законима.<sup>4</sup>

Појам управе изучавали су и изучавају многи теоретичари.<sup>5</sup> Најзначајнији су теоријски и позитивно-правни појам.<sup>6</sup> Два су могућа пута до дефинисања појма управе – путем формалне или материјалне методе.<sup>7</sup> По формалној методи, при дефинисању управе, полази се од органа који врши управну делатност. По материјалној методи се, пак, имају у

---

<sup>1</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Службени гласник, 2002), 21. О овоме су писали и: Ратко Марковић, *Управно право* (Краљево: Слово, 2002), Драган Милков, *Управно право* (Нови Сад: Правни факултет, 1997).

<sup>2</sup> Чланом 9. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 1/1990) уводи се подела државне власти.

<sup>3</sup> Важећи Устав Републике Србије („Службени гласник“, бр. 98/2006) у члану 4. утврђује принцип поделе власти: „Правни поредак је јединствен. Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Судска власт је независна.“

<sup>4</sup> Шире: Драган Митровић, „Друштвени карактер начела законитости – пут, проблеми и нови изазови правне државе.“ *Годишњак Правног факултета Бања Лука*, бр. 15/16 (1991/1992)

<sup>5</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Службени гласник, 2002), 35-36.; Stevan Lilić, *Posebno upravno pravo* (Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, 1998), 4-5 и 7-18.

<sup>6</sup> Петар Кунић, *Управно право* (Бања Лука: Правни факултет, 2010), 5-34.

<sup>7</sup> Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Управно право* (Beograd: Savremena administracija, 2006), 23-54.

виду особине аката које доноси управа. Основни критеријуми који се узимају у обзир за формулисање формалне дефиниције појма управе су:

- субјекти вршења управне делатности (органи управе и недржавни субјекти којима су поверена јавна овлашћења – имаоци јавних овлашћења),
- поступак вршења управне делатности (управни поступак),
- облик акта којим се одлучује у управним стварима (управни акт) и
- контрола вршења управне делатности (управна и судска контрола управе).

Једна од најкомплетнијих дефиниција управе у формалном значењу гласила би: “Управа представља делатност решавања о појединачним правима, обавезама и правним интересима од стране органа управе и других организација којима су поверена јавна овлашћења у прописаном управном поступку, доношењем управног акта, чија се контрола законитости и целисходности остварује у поступку по жалбу и другим, ванредним, правним средствима, као и у поступку управно-судске контроле у управном спору.”<sup>8</sup>

У домаћој правној теорији постоје различите дефиниције појма управе у формалном или материјалном смислу, а у оба случаја појављују се негативне и позитивне дефиниције.<sup>9</sup> Појам управе у формално-негативном значи да се државна управа карактерише као делатност ван других државних функција а, пре свега, изван законодавне и судске функције. По формално-позитивном схватању појма управе, под управом се може сматрати само једна функција државе, која обухвата субјекте вршења управне делатности, поступак њеног вршења, контролу обављања управне функције и одговорност за материјалну штету причињену незаконитим радом органа управе.<sup>10</sup> Под позитивно-правним појмом управе подразумева се дефинисање управе на основу важећих уставних и законских прописа.<sup>11</sup> У Уставу Републике Србије нема јасне дефиниције управе, већ се истиче да “послове државне управе обављају министарства,” а „послови државне управе и број министарстава одређују се законом“.<sup>12</sup> Министарства су самостална у обављању својих дужности и она су основни субјекти извршавања управних функција.<sup>13</sup> Према Уставу, послове државне управе врше министарства.<sup>14</sup> Влада утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других органа управе и посебних организација, поставља и разрешава функционере у министарствима и посебним организацијама, усмерава и усклађује рад министарстава и посебних организација и надзире њихов рад.<sup>15</sup> У Закону о државној управи јасно се наводи да је „државна управа део извршне власти који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике“.<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Ова дефиниција појма управе синтеза је дефиниција разлитих правних теоретичара који су се бавили овим питањем.

<sup>9</sup> Zoran Tomić, *Upravno pravo – sistem* (Beograd: Službeni list SRJ, 2002), 56-60.

<sup>10</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Beograd: Pravni fakultet, 2011), 37-53.

<sup>11</sup> Стеван Лилић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 77-79.

<sup>12</sup> Члан 136. Устава Републике Србије

<sup>13</sup> Иначе, послове државне управе у Републици Србији, поред министарства, као основног органа државне управе, обављају и органи управе на нижим организационим нивоима.

<sup>14</sup> Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 72/2012, 76/2013)

<sup>15</sup> Образложење предлога Закона о државној управи

<sup>16</sup> Члан 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр.79/2005, 101/2007, 95/2010)

После настанка Републике Србије, као самосталне и суверене државе, почиње потпуно нова фаза у развоју државне управе. Донет је републички Закон о управним споровима 2011. године.<sup>17</sup> Донети су закони из области или у вези са државном управом (Закон о државној управи, Закон о државним службеницима, Закон о заштитнику грађана, као и сет закона из области локалне самоуправе).

## 2. Нормативно-правни аспект уређивања државне управе

Преглед структура управе у неким европским државама указује на две тенденције – централизацију и децентрализацију управе. Централизација управе настаје као резултат потребе за рационализацијом и већом ефикасношћу рада управе. Децентрализација управе је последица тежње за приближавањем управе корисницима услуга и за менаџерским приступом управљању. Обе ове тенденције одвијају се упоредо, у исто време, на различитим управним нивоима.<sup>18</sup>

У Републици Србији Народна скупштина је 8. новембра 2006. године донела Одлуку о проглашењу Устава Републике Србије. Уставни закон о спровођењу Устава<sup>19</sup> донет је 10. новембра исте године. Овим Уставним законом утврђени су рокови за усклађивање нашег правног система са новим Уставом. У складу са тим, донети су следећи закони:

- Закон о председнику Републике,<sup>20</sup>
- Закон о избору за председника Републике,<sup>21</sup>
- Закон о одбрани,<sup>22</sup>
- Закон о Војсци Србије,<sup>23</sup>
- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије,<sup>24</sup>
- Закон о територијалној организацији Републике Србије,<sup>25</sup>
- Закон о локалној самоуправи,<sup>26</sup>
- Закон о локалним изборима,<sup>27</sup>
- Закон о главном граду<sup>28</sup> и
- Закон о Уставном суду.<sup>29</sup>

<sup>17</sup> Савезни закони су престали да се примењују као републички, што је случај и са овим Законом.

<sup>18</sup> Преглед је пренет из образложења Закона о државној управи

<sup>19</sup> Уставни закон о спровођењу Устава Републике Србије („Службени гласник РС,” бр. 98/2006)

<sup>20</sup> Закон о председнику Републике („Службени гласник РС,” бр. 111/2007)

<sup>21</sup> Закон о избору за председника Републике („Службени гласник РС,” бр. 111/2007, 104/2009)

<sup>22</sup> Закон о одбрани („Службени гласник РС,” бр. 116/2007, 88/2009, 104/2009)

<sup>23</sup> Закон о Војсци Србије („Службени гласник РС,” бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010)

<sup>24</sup> Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС,” бр. 116/2007, 72/2012)

<sup>25</sup> Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС,” бр. 129/2007)

<sup>26</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС,” бр. 129/2007)

<sup>27</sup> Закон о локалним изборима („Службени гласник РС,” бр. 129/2007, 34/2010, 54/2011)

<sup>28</sup> Закон о главном граду („Службени гласник РС,” бр. 129/2007)

<sup>29</sup> Закон о Уставном суду („Службени гласник РС,” бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013)

Правни оквир за организовање и функционисање државне управе у Србији чине закони донети у складу са Стратегијом реформе државне управе, коју је Влада Републике Србије усвојила још 2004. године, и то су:

- Закон о Влади,<sup>30</sup>
- Закон о државној управи,<sup>31</sup>
- Закон о јавним агенцијама,<sup>32</sup>
- Закон о државним службеницима,<sup>33</sup>
- Закон о платама државних службеника и намештеника,<sup>34</sup>
- Закон о електронском потпису,<sup>35</sup>
- Закон о заштитнику грађана,<sup>36</sup>
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>37</sup> и
- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција.<sup>38</sup>

Поред ових закона, министарства се образују Законом о министарствима,<sup>39</sup> а поједине одредбе поменутих закона разрађене су подзаконским актима, како би се обезбедила њихова примена.

Државна управа Републике Србије уређена је Законом о државној управи, као основним законом. Према овом Закону, органи државне управе су министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације. Поред њих, Законом о јавним агенцијама образују се агенције за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса. Њима се поверавају одређени послови државне управе, као јавно овлашћење. Оне нису органи државне управе, већ су самосталне у свом раду. Одређени послови државне управе могу се, посебним законима, поверити аутономним покрајинама, јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима, установама и другим организацијама (тзв. „имаоцима јавних овлашћења“).

Органи државне управе делују на начелима самосталности, законитости, стручности, непристрасности, политичке неутралности, делотворности у остваривању права странака, сразмерности, поштовања странака и јавности рада.<sup>40</sup>

Послови државне управе су:

- учествовање у обликовању политике Владе,

---

<sup>30</sup> Закон о Влади („Службени гласник РС,“ бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012)

<sup>31</sup> Закон о државној управи („Службени гласник РС,“ бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010)

<sup>32</sup> Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС,“ бр. 18/2005, 81/2005)

<sup>33</sup> Закон о државним службеницима („Службени гласник РС,“ бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009)

<sup>34</sup> Закон о платама државних службеника и намештеника ("Службени гласник РС,"бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010)

<sup>35</sup> Закон о електронском потпису („Службени гласник РС,“ бр. 135/2004)

<sup>36</sup> Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС,“ бр. 79/2005, 54/2007)

<sup>37</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Службени. гласник РС," бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010)

<sup>38</sup> Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС,“ бр. 43/2004)

<sup>39</sup> Закон о министарствима („Службени гласник РС,“ бр. 72/2012, 76/2013)

<sup>40</sup> Члан 7-11. Закона о државној управи

- праћење и утврђивање стања у областима из делокруга појединачних органа,
- извршавање закона, других прописа и општих аката,
- инспекцијски надзор,
- старање о законитости у раду јавних служби,
- развојни послови и
- други стручни послови (нпр. прикупљање и проучавање података, сачињавање анализа, извештаја, информација).<sup>41</sup>

Закон о државним службеницима је, на свеобухватан начин, уредио права и дужности државних службеника у Републици Србији, а у складу са стандардима и принципима законодавстава земаља из Европске уније. Иначе, у нашој држави се под државним службеницима сматрају само запослени у органима централне државне власти, али не и запослени у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе. Њихов статус биће уређен посебним законом, чији је нацрт урађен. На положај, права и обавезе ових категорија запослених у јавном сектору примењују се или општи прописи о раду или други посебни закони. Закон о државним службеницима прави разлику између државних службеника и намештеника (лица чија се радна места састоје од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу). Пошто намештеници не обављају послове из делокруга органа државне управе, Закон о државним службеницима уређује само основна права и дужности намештеника, док се на све остале елементе њиховог положаја примењују општи прописи о раду (Закон о раду).

Влада је образовала и Службу за управљање кадровима, која се бави извршавањем стручних послова везаних за кадрове у државној управи. Њена организација и делокруг ближе су одређени Уредбом о оснивању службе за управљање кадровима.<sup>42</sup>

Реформа система плата остварена је доношењем Закона о платама државних службеника и намештеника.

У циљу заштите права грађана донет је Закон о Заштитнику грађана. „Овим законом установљава се Заштитник грађана као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.“<sup>43</sup> Ради обезбеђивања јавности у раду донет је и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Од посебног значаја за модернизацију државне управе је увођење електронског пословања и електронског потписа у рад органа државне управе. Законом о електронском потпису уређује се употреба електронског потписа у правним пословима и другим правним радњама.

Крајем 2007. године донети су закони из области локалне самоуправе и територијалне организације Републике Србије - Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима, Закон о главном граду и Закон о територијалној организацији

<sup>41</sup> Исто, члан 12-21.

<sup>42</sup> Уредба о оснивању службе за управљање кадровима („Службени гласник РС,“ бр. 106/2005, 109/2009)

<sup>43</sup> Члан 1. Закона о заштитнику грађана

Републике Србије. Ови закони у потпуности су усклађени са Европском повељом о локалној самоуправи. Уставом Републике Србије утврђено је право грађана на локалну самоуправу, које они остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.<sup>44</sup> Овај члан Устава разрађен је Законом о локалним изборима, који предвиђа да одборнике скупштина јединица локалне самоуправе грађани бирају на непосредним изборима, са мандатом од четири године, а изборни систем је пропорционалан.<sup>45</sup> Нови Устав утврђује и нови систем у организацији локалне власти, јер је скупштина највиши орган те власти,<sup>46</sup> који одлучује и о избору извршних органа општине.<sup>47</sup> Доношењем Закона о главном граду положај главног града, по први пут је, после дужег времена, уређен посебним законом. Главни град има статус посебне јединице локалне самоуправе и зато има шире надлежности од свих осталих јединица локалне самоуправе. Према Закону о територијалној организацији Републике Србије, територијалну организацију наше државе чине општине и градови као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа, град Београд, као посебна територијална јединица и аутономне покрајине, као облици територијалне аутономије<sup>48</sup> Према овом Закону, Република Србија има 150 општина, 23 града и град Београд.

Пожељно је подсетити да је усвојен и нови Закон о Народној скупштини,<sup>49</sup> који у једном делу има индиректног додира са једним сегментом државне управе (раднo-правни статус запослених у службама Скупштине) и Пословник о раду Народне скупштине.

У првој фази реформе државне управе усвојени су готово сви прописи који су били предвиђени за спровођење ове реформе - Закон о Влади, Закон о државној управи, Закон о јавним агенцијама, Закон о државним службеницима, Закон о платама државних службеника и намештеника, Закон о електронском потпису, Закон о заштитнику грађана, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција. Одређен број закона из области државне управе донет је пре важећег Устава.<sup>50</sup> Нова Стратегија уследила је 2009. године. Нацрт најновије Стратегије реформе државне управе урађен је 2013. године и односи се на период 2013-2016. године. Истовремено урађен је и нацрт Акционог плана за спровођење Стратегије.<sup>51</sup> Међутим, у овој области треба посебно истаћи да још увек важи Закон о општем управном поступку, који је донет још 1997. године као савезни закон.<sup>52</sup> Покренута је процедура за доношење новог закона о општем управном поступку 2013. године.<sup>53</sup> Доношењем Закона о општем управном поступку би се отклонила једна правна

---

<sup>44</sup> Члан 176. Устава Републике Србије

<sup>45</sup> Члан 2., 3. и 7. Закона о локалним изборима

<sup>46</sup> Члан 180. Устава

<sup>47</sup> Исто, члан 191.

<sup>48</sup> Члан 2. Закона о територијалној организацији Републике Србије

<sup>49</sup> Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС,” бр. 9/2010)

<sup>50</sup> Ти закони су: Закон о државној управи, Закон о јавним агенцијама, Закон о државним службеницима, Закон о платама државних службеника и намештеника, Закон о Заштитнику грађана.

<sup>51</sup> Нацрт Стратегије реформе државне управе за 2013-2016. годину и нацрт Акционог плана за спровођење Стратегије <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (преузето 19.08.2013.)

<sup>52</sup> Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ,” бр. 33/1997, 31/2001, „Службени гласник РС,” бр. 30/2010 )

<sup>53</sup> Нацрт Закона о општем управном поступку <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (преузето 19.08.2013.)

нелогичност - да се примењује савезни пропис непостојеће савезне државе као републички пропис. Ипак, релативно скоро донет је посебан Закон о управним споровима<sup>54</sup> који важи као републички закон, јер је до тада био на снази као савезни пропис.

Недавно је усвојен и Закон о комуналној полицији.<sup>55</sup>

У индиректној вези са процесом децентрализације је формирање тзв. „статистичких региона“, који су установљени Законом о регионалном развоју.<sup>56</sup>

Што се тиче законодавне регулативе у области државне управе може се закључити да је она целовито успостављена. У овој области предстоји доношење закона који би регулисао радно-правни статус запослених у органима локалне самоуправе, чији је нацрт припремљен.<sup>57</sup>

Имајући у виду наведене прописе, запажа се да управну делатност могу обављати државни и недржавни субјекти. По правилу, ову делатност врше државни органи, а међу њима најзначајнији су органи управе. Као недржавни субјекти који врше управну делатност могу се појавити:<sup>58</sup> јавна предузећа, јавне службе и органи локалне самоуправе. Најважнији критеријум за њихово разликовање је да ли је управна делатност њихова основна делатност или не.<sup>59</sup> Иначе, органима управе основна делатност јесте управна делатност, али не и једина. И они обављају одређене друге послове који су у вези са основним функцијама, због којих су органи управе и основани.<sup>60</sup> Органи управе нису једини органи који врше управну делатност. Њу могу вршити и други органи као споредну делатност, јер нису ради ње основани. То није њихово изворно право, а овлашћење да обављају неке поверене управне функције им даје држава законом.<sup>61</sup> Најзначајнији субјекти којима су поверена јавна овлашћења јесу јавне службе - јавне установе и јавна предузећа.<sup>62</sup>

У даљем разматрању правних прописа који представљају изворе управног и службеничког права, треба нагласити да Устав и закони нису једини извори нити управног, ни службеничког права. Осим Устава и закона, као највиших правних аката, извори службеничког права су и подзаконски акти и акти аутономног карактера.<sup>63</sup>

<sup>54</sup> Закон о управним споровима („Службени гласник РС,“ бр. 111/2009)

<sup>55</sup> Закон о комуналној полицији („Службени гласник РС,“ бр. 48/2009)

<sup>56</sup> Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС,“ бр. 51/2009)

<sup>57</sup> Нацрт Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе <http://mrrls.gov.rs/lat/node/990> (преузето 19.08.2013.)

<sup>58</sup> Шире: Михајло Илић, *Административно право и други радови* (Београд: Службени лист СРЈ, 1998)

<sup>59</sup> Шире: Лазо Костић, *Административно право, II том, Сабрана дела, I књига* (Београд: ЗИПС Српска радикална странка, 2000)

<sup>60</sup> О овоме су писали готово сви правни теоретичари који се баве управом : Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, Стеван Лилић, Зоран Томић, Предраг Димитријевић и други, и то скоро на исти начин.

<sup>61</sup> Шире: Милан Марковић. „Управа као „јавна власт“ и управа као „јавна служба.“ Правни зборник: часопис за правна и друштвена питања, (1993)

<sup>62</sup> Стеван Лилић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 66-70.

<sup>63</sup> Шире: Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009)



У Уставу Србије налази се одређени број чланова који су посвећени органима државне управе. На пример, „државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Послови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.“<sup>64</sup> Или, „појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“<sup>65</sup>

Устав садржи и одредбе којима се гарантује право на рад. „Јемчи се право на рад, у складу са законом. Свако има право на слободан избор рада. Свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи. Женама, омладини и инвалидима омогућују се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.“<sup>66</sup>

По правилу, службенички односи не уређују се једним, већ већим бројем закона. Закон о државним службеницима сматра се основним законом за уређивање службеничких односа. Његовим одредбама уређује се општи систем службеничких односа. Посебним законима се уређују посебни службенички системи. На питања која њиховим одредбама нису ближе уређена, примењују се одредбе Закона о државним службеницима. „На права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.“<sup>67</sup>

Имајући у виду ове чињенице, јасно се уочава да Закон о државним службеницима има двоструку природу. У односу на посебне законе којима се уређују службенички односи у појединим органима, организацијама и службама он има улогу генералног закона, а у односу на Закон о раду и друге опште прописе о раду има карактер специјалног прописа.<sup>68</sup>

Често се одређена питања службеничких односа регулишу подзаконским актима органа извршне власти, и то највише уредбама.<sup>69</sup> Влада је овлашћена да доноси

---

<sup>64</sup> Члан 136. Устава

<sup>65</sup> Исто, члан 198.

<sup>66</sup> Исто, члан 60.

<sup>67</sup> Члан 4. Закона о државним службеницима

<sup>68</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 29.

<sup>69</sup> На пример, Уредба о оснивању службе за управљање кадровима („Службени гласник РС,“ бр. 106/2005, 109/2009) или Уредба о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник РС,“ бр. 8/2006) итд.

подзаконске акте, уредбе, пословнике, одлуке, решења и закључке. Подзаконски акти органа државне управе су: правилници, наредбе и упутства.<sup>70</sup>

У аутономне изворе службеничког права спадају колективни уговори.<sup>71</sup> Постојање колективних уговора веома је важно, јер се њихове одредбе примењују и на државне службенике. А посебно је значајно то што они прописују већа права и повољније услове рада у корист службеника, од права и услова прописаних законом.

Јавна управа, дакле, постоји ради заштите јавних интереса у једној држави.<sup>72</sup> У ширем смислу, она обухвата државну и недржавну управу. Тачније, обухвата управну делатност коју органи управе обављају као своју основну делатност и управну делатност коју други субјекти, вршећи је са повереним јавним овлашћењима, обављају као споредну делатност. У ужем смислу, пре свега, подразумева управну делатност која се обавља у једној држави, без обзира на органе који је обављају и управне акте које доносе органи управе, као суштину обављања своје управне делатности.<sup>73</sup>

Под изразом „државна управа“ практично се само обухватају органи државне управе, као субјекти вршења управне делатности. Чешће је у употреби, ипак, термин „јавна управа“, јер је свеобухватнији. Јавна управа обухвата све субјекте који обављају управну делатност, тј. врше управну власт у оквиру државне организације, а не само органе државне управе.<sup>74</sup> Државна управа третира се као посебан сегмент државне организације који обавља једну врсту ауторитативних послова - управну делатност.<sup>75</sup>

У нашој позитивно-правној пракси послове државне управе превасходно обављају органи државне управе.<sup>76</sup> Ове послове могу вршити и други државни органи, као и организације којима су поверена управна јавна овлашћења.<sup>77</sup> Такође, државна управа се посматра преко послова које обављају органи државне управе, а они се могу поделити на ауторитативне и неауторитативне.

Под недржавном управом подразумева се обављање опште корисних делатности друштва, као њихове основне активности и вршење управне делатности, као допунске делатности од стране организација којима су, законом поверена јавна овлашћења.<sup>78</sup> Под јавним овлашћењем подразумева се овлашћење недржавних субјеката да врше одређене облике власти.<sup>79</sup> Имаоци јавних овлашћења, када врше поверене послове државне управе,

<sup>70</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 30.

<sup>71</sup> На пример, Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС“, бр. 95/2008, 86/2011)

<sup>72</sup> Ратко Марковић, *Управно право* (Београд: Правни факултет и Службени гласник, 2009); Павле Димитријевић, *Јавна управа* (Ниш: Организација студената Више управне школе, 1964)

<sup>73</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 35-36.

<sup>74</sup> Петар Кунић, *Управно право* (Бања Лука: Правни факултет, 2010), 151-166.

<sup>75</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Службени гласник, 2002)

<sup>76</sup> Бранислав Марковић, „Државна управа и функционисање правне државе у Југославији,“ у *Зборнику радова Правног факултета у Бањој Луци* (Бања Лука: Правни факултет, 1993)

<sup>77</sup> Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011), 61-80.; Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 31-37.

<sup>78</sup> Stevan Lilić, „Nedržavni subjekti sa javnim ovlašćenjima kao vršioци управе.“ *Pravni život*, br. 3 (1983)

<sup>79</sup> Dragan Milkov, „Karakter i suština javnih ovlašćenja.“ *Pravna misao*, br. 3. (1983)

имају иста права и дужности као органи државне управе.<sup>80</sup> Заправо, јавна овлашћења су идентична са вршењем власти, само се разликују по форми којом се иступа у име државе при извршавању одређених њених функција. Важно је да су поверени послови функционално повезани са основном делатношћу којом се бави недржавни субјект и морају бити таквог карактера да се не могу обављати без ауторитета државне власти.<sup>81</sup> Такође, закон је једини правни акт којим се може поверити јавно овлашћење.

У Републици Србији основни организациони облик за обављање управних послова су министарства. Она обављају следеће послове:<sup>82</sup>

- учествују у обликовању политике Владе,<sup>83</sup>
- праћење стања,<sup>84</sup>
- извршавање закона, других прописа и општих аката,<sup>85</sup>
- припремање прописа,<sup>86</sup>
- решавање у управним стварима,<sup>87</sup>
- вршење надзора,<sup>88</sup>
- старање о јавним службама,<sup>89</sup>
- усклађивање развоја,<sup>90</sup>
- обављање стручних и других послова.<sup>91</sup>

Да би се уопште могла обављати управна делатност неопходно је успоставити одређену организациону структуру органа који ће обављати послове државне управе.<sup>92</sup> Основна начела за организовање органа државне управе прописују извршни органи.<sup>93</sup> Ту спада начело поделе власти, пре свега, а, затим, начин организовања управе на

---

<sup>80</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Београд: Правни факултет, 2011), 170-174.

<sup>81</sup> Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo* (Београд: Савремена администрација, 2006) 54-59; Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 46-65.

<sup>82</sup> Члан 12-21. Закона о државној управи

<sup>83</sup> Исто, члан 12.

<sup>84</sup> Исто, члан 13.

<sup>85</sup> Исто, члан 14.

<sup>86</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 260.; Члан 17. Закона о државним службеницима.

<sup>87</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 257.; Члан 18. Закона о државним службеницима.

<sup>88</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 352.

<sup>89</sup> Исто, члан 19.

<sup>90</sup> Исто, члан 20.

<sup>91</sup> Исто, члан 21.

<sup>92</sup> Од начела организовања органа државне управе потребно је разликовати начела рада органа државне управе која су порписана чланом 7-11. Закона о државној управи, и то су: начело самосталности и законитости, начело стручности, непристрасности и политичке неутралности, начело делотворности у остваривању права странака, начело сразмерности, начело поштовања странака и начело јавности рада.

<sup>93</sup> Стеван Лилић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 44-47.; Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 108 - 122.

функционалном или територијалном принципу, потом централизација и децентрализација, концентрација и деконцентрација итд.

## II РЕЖИМИ ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

### 1. Службеничко право у односу на управно и радно право

Службеничко право дуго времена представљало је новину и изазов за проучавање од стране бројних научних радника. Данас већ се може рећи да је оно у Србији пронашло своје место у правном систему. Ипак, у теорији и пракси, дилема која је дуго била отворена, па донекле и данас постоји, јесте какав је однос службеничког права и радног, односно управног права.<sup>94</sup> Питање је да ли оно припада управном или радном праву, или је, пак, постало самостална правна грана. Ова „конфузија“ је сасвим разумљива. Наиме, норме службеничког права уређују радно-правни статус државних службеника, али, оне уређују и права и дужности службеника у вршењу службе која подразумева коришћење јавних овлашћења и ауторитативних прерогатива.

У правној теорији издвојила су се два схватања везана за поменути дилему. Према првом схватању, постоји „јединствен радни однос“ који на јединствен начин уређује радно-правне односе у свим областима. Правна правила важе за све субјекте радног односа, без обзира на специфичности неких од њих. Друго схватање заснива се на тези да постоји тзв. “подељен радни однос”, па услед тога можемо разликовати и два система радних односа - општи и специјални (посебни), који је карактеристичан за службенички однос, при чему се општи режим односи на начелно и опште уређивање радних односа, а службенички однос припада специјалном радном односу.

Имајући у виду ова схватања, издиференцирана су, такође, два могућа опредељења о месту и улози службеничког права у правном систему. Један је став да службеничко право спада у управно право, као његова битна подгрانا. На овај начин норме о службеничком односу су издвојене у посебну групу, конституишући посебно, “специјално”, „*sui generis*“ службеничко право у оквиру управног права. Овај став се може и критиковати. С једне стране, службеничко право се дефинише као специјална грана радног права али, ипак, се сматра да оно, у системском смислу, припада управном праву. С друге стране, радни односи запослених у органима управе и јавним службама, ван службеничких односа, припадају систему општег радног права. Ово се објашњава изразитим специфичностима службеничког права, због чега је оно знатно различито у поређењу са општим режимом радних односа. Став друге групе теоретичара је да је службеничко право део радног права. Он указује на јединственост радног односа, истичући да за диференцирање радног права на опште и специјално не постоје ваљани аргументи, при чему се поставља логично питање на следећи начин: ако се радни односи службеника из радног права преносе у управно право, због чега се радни односи запослених у истој државној служби, који нису службеници, не могу сврстати у управно право?

Службеничко право се, према Милану Влатковићу, још увек није конституисало као посебна грана права, ни као посебна теоријско-научна дисциплина. Ипак, све више се могу чути мишљења да је у току процес конституисања службеничког права, можда још

<sup>94</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 35-40.

увек не као посебне гране права, али свакако у посебну правну дисциплину, што има за потврду доказ да се оно изучава на бројним факултетима као посебна наставна дисциплина.

Иначе, према Николи Тинтићу, у већини држава радни односи службеника и запослених у државним органима у почетку су били предмет посебног, службеничког права.<sup>95</sup> Касније, нарочито у социјалистичким државама након увођења самоуправног система, доминацију преузима став о „јединственом радном односу“<sup>96</sup>, можда не у потпуности, али свакако у основним спотулатима. Ипак, никада у пракси није дошло до изједначавања, јер постојеће разлике намеће карактер послова у овим различитим друштвеним областима рада. Тинтић сматра да радно право не тежи унификацији свега, пошто, по њему, радни односи у државним органима имају толико специфичности да се могла извршити унификација радних односа само у основи, али је разлика и даље велика у појединим елементима. Теоријски основ тих разлика у суштини јесте природа делатности државних органа коју карактерише, поред осталог, посебан јавни интерес.<sup>97</sup> Ипак, он изводи закључак да је подела радног права на опште и посебно, резултат историјског развоја. Радни односи запослених уопште били су предмет грађанског права, а радни односи државних службеника део управног права (односно службеничког или посебног радног права) мада за ову поделу нема довољно основа. По њему, радно право регулише материју свих радних односа, али сви радни односи не могу, ни у ком случају, бити у свему једнако регулисани. То је, управо, основа за формирање специфичних радних односа, али не и основа за поделу радног права на опште и посебно.<sup>98</sup>

У правној теорији код нас, сматрало се у једном периоду да радно право обухвата и службеничке односе у државну управу, као и другим јавним службама.<sup>99</sup> У последње време Зоран Томић износи став о службеничком праву као “граничној материји радног и управног права,”<sup>100</sup> а Стеван Лилић о “заједничком специјализованом подручју радног и управног права.”<sup>101</sup> Поједини аутори (посебно Ратко Марковић) у управно право сврставају оне норме службеничког права које су специјалне и различите од општег радног права.<sup>102</sup> Други, (нарочито Драган Милков), норме службеничког права сматрају нормама управног права.<sup>103</sup> Живко Кулић сматра да је службеничко право специјално радно право.<sup>104</sup> Сва ова схватања у основи имају у виду чињеницу да се правни положај запослених у државним органима уређује на посебан, другачији, начин, од правног положаја свих осталих запослених радника.

---

<sup>95</sup> Nikola Tintić, *Radno i socijalno pravo, knjiga prva: Radni odnosi* (Zagreb: Narodne novine, 1969), 538.

<sup>96</sup> Исто, 539.

<sup>97</sup> Исто, 540-546.

<sup>98</sup> Nikola Tintić, *Radno i socijalno pravo, knjiga prva: Radni odnosi* (Zagreb: Narodne novine, 1969), 14-21.

<sup>99</sup> Ово гледиште, су заступали аутори који су изучавали, пре свега опште радно право.

<sup>100</sup> Zoran Tomić, *Upravno pravo – sistem* (Beograd: Službeni list SFRJ, 1998), 140.

<sup>101</sup> Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo* (Beograd: Savremena administracija, 2004), 87.

<sup>102</sup> Ратко Марковић, *Управно право* (Краљево: Слово, 2002), 47.

<sup>103</sup> Драган Милков, *Управно право* (Нови Сад: Правни факултет, 1997); Nevenka Vačanin, *Upravno pravo* (Kragujevac: Pravni fakultet, 2000)

<sup>104</sup> Živko Kulić, Dragan Vasiljević, *Radni odnosi u organima državne uprave* (Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, elektronski optički disk (CD\_ROM), 2008)

По многима радни однос се посматра као јединствен правни институт који, поред осталог, обухвата и службенички однос, имајући у виду све његове посебности које у целиности не нарушавају.<sup>105</sup>

На основу изнетих различитих ставова, јасно је да се о овој теми треба опредељивати, имајући у виду, пре свега, позитивно-правно уређивање ових односа у свакој конкретној држави понаособ. Очигледно је да службеничко право уређује најважније категорије које се тичу правног положаја службеника, што се чини, ипак, другачије у односу на норме које садржи опште радно право, али се примењује у целини на јавно-правну садржину службеничког односа, ако је он уређен другачије од општег радно-правног режима (што је веома често и случај).

Према Милану Влатковићу, временом службеничко право постало је једна посебна врста радног права, или се том резултату доста приближило. То се најбоље може видети из важећих прописа, према којима је државни службеник у управно-правном односу са државом, па се приликом одлучивања о правима и дужностима државних службеника примењује закон о општем управном поступку, осим када се ради о поступку о одговорности за штету. Или, рецимо, спорови између послодавца и службеника представљају управне спорове, па за службенике важи режим управног, а не општег радног права.

Имајући у виду наведено, очигледно је да ће се из општег радног права све више издвајати поједине, специфичне, врсте радног права с обзиром на посебност друштвених односа које уређују. Свакако, нека општа питања и начела радног права важиће за те специфичне друштвене односе, па и за службенички однос. Такође се конституише и посебно, службеничко право.

## **2. Систем радних односа у Републици Србији**

### **2.1. Опште напомене**

Радни односи у већини држава регулисани су правним нормама које се могу сврстати у две групе. У прву групу спадају оне правне норме којима је регулисан општи режим радних односа, односно регулисани су „обични“ радни односи (у предузећима, на пример). У другој групи су правне норме које регулишу радне односе државних службеника, при чему се најчешће не говори о радном, већ о службеничком односу.<sup>106</sup> Основа за оваку поделу лежи у чињеници што се радни односи успостављају због вршења

---

<sup>105</sup> О питању места службеничког права у односу на радно и управно право видети такође: Milan Despotović, *Osnovi radnog prava Jugoslavije, sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa : osnovni problemi sociologije rada* (Београд: Савремена администрација, 1981); Vlatko Brajić, *Radno pravo* (Београд: Привредна штампа, 1980); Nikola Stjepanović, *Upravno pravno FNRJ* (Београд: Савремена администрација, 1958)

<sup>106</sup> Павле Димитријевић, *Јавна управа* (Ниш: Организација студената Више управне школе, 1964), 172.

рада, а службенички због вршења власти, па је за њега значајно обављање неке државне функције, чиме се врши одвајање посебних правних норми у тзв. „службеничко право“.

Радни односи у Србији уређени су Законом о раду,<sup>107</sup> који је општи закон („lex generalis“) у овој области. Запослени у државним органима, међутим, не посматрају се искључиво у смислу Закона о раду, већ превасходно као извршиоци послова у државној власти. Из тог разлога, логично је да се њихов правни положај регулише посебним законом и на другачији начин у односу на општи режим радних односа. Тако је, у Србији, после петнаестогодишње примене Закона о радним односима у државним органима, донет Закон о државним службеницима, који уређује ову специфичну материју.<sup>108</sup>

На обављање послова у државним органима не делују тржишни принципи, који би на најбољи начин обезбедили ефикасност њиховог рада. Због тога, неопходно је у њима успоставити посебан режим рада, чиме се уводе принципи који обезбеђују ефикасност рада државних органа. Због овога се у законима одређује један круг запослених у јавном сектору за који важи посебан режим другачији од режима који важи за запослене у приватном сектору. Различитост положаја државних службеника и других запослених (на пример, у приватном сектору) огледа се и у томе да је службеницима држава послодавац, а у исто време и законодавац, па увек може једнострано променити прописе који регулишу правни положај службеника, који су, у овом случају, други субјект радног односа. Дакле, овде нема односа равноправности субјеката радног односа. Или, разлика је у томе што се рад службеника плаћа из јавних средстава, тј. буџета, а код осталих не.

Пре доношења актуелног Закона о државним службеницима, у Србији се примењивао Закон о радним односима у државним органима из 1991. године<sup>109</sup> на запослене у државним органима. Овај Закон је имао бројне слабости. Примера ради, Законом нису били прописани критеријуми за избор најбољих кандидата пријављених на конкурс за заснивање радног односа. Или, помоћници министара, секретари министарстава, руководиоци посебних организација, директори органа у саставу министарства, директори владиних служби постављани су актом Владе без спроведеног конкурса. Систем звања запослених није био у корелацији са јединственом класификацијом послова, звања су се често стицала на основу година радног стажа. Тако, ни плате нису зависиле од сложености и одговорности послова које службеник обавља, јер су исти послови могли да се врше у више звања, или, рецимо, запослени у највишим звањима могли су вршити мање сложене послове. Закон се није бавио питањем стручног усавршавања службеника, што директно утиче на квалитет рада државног органа.

„Из свих наведених разлога, уследило је доношење новог закона 2005. године – Закона о државним службеницима. Овај Закон сада запослене у државним органима дели на државне службенике и намештенике, имајући у виду врсту послова које они обављају. Државни службеници врше послове који су примерени искључиво државним органима (па су зато условљени делокругом државног органа), док намештеници врше послове који су

<sup>107</sup> Закон о раду („Службени гласник РС,“ бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009)

<sup>108</sup> Закон о државним службеницима

<sup>109</sup> Закон о радним односима у државним органима („Службени гласник РС,“ бр. 48/1991, 66/1991, 44/1998, 49/1999, 34/2001, 39/2002, 49/2005, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 23/2013)



опште природе, да се могу вршити и у приватном сектору, а не само у државним органима. „Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (у даљем тексту: државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.”<sup>110</sup> Намештеници обављају пратеће помоћно-техничке послове (возачи, спремачице, запослени у штампарији и сл.), дакле, послове који су такви да се врше и у државном и у приватном сектору. Намештеници закључују уговоре о раду, на њих се примењују општи прописи о раду, а посебан правни режим на њих се примењује само изузетно. Основна разлика између државних службеника и намештеника произилази из чињенице да су послови државних службеника непосредно повезани са вршењем власти, због чега се њихов однос са државом успоставља на јавно-правни начин. Насупрот томе, намештеници су лица која раде на пратећим пословима у државним органима и њихов положај се, у великој мери, приближава положају запослених у приватном сектору. И државним службеницима и намештеницима послодавац је Република Србија, односно држава. Права и дужности послодавца врши руководиоца државног органа, осим ако законом или другим прописом није другачије одређено.

Овај Закон има карактер посебног закона (*lex specialis*) у односу на Закон о раду који има карактер општег (*lex generalis*). На права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.<sup>111</sup> Исто правило важи и за намештенике, али њихов је положај у далеко мањој мери регулисан Законом о државним службеницима, па је и обим његове примене ужи. На права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор, осим у погледу оних права и дужности који су уређени Законом о државним службеницима или другим законима. Постоје и лица запослена у одређеним државним органима, где, због природе посла који обављају, примена Закона о државним службеницима је ограничена. Па, у односу на Закон о државним службеницима, постоје још ужи, још „посебнији“ закони (Закон о Војсци Србије, Закон о полицији и др.).<sup>112</sup>

Дакле, као што постоје различити системи радних односа, тако могу да постојати и различити системи службеничких односа. Ово је карактеристично и за нашу земљу. Наиме, осим општег система службеничких односа, код нас се све више афирмишу и посебни системи тих односа. Такво стање произилази из законске и друге регулативе којом се ти односи ближе уређују.

---

<sup>110</sup> Члан 2. Закона о државним службеницима

<sup>111</sup> Члан 4. Закона о државним службеницима

<sup>112</sup> Из образложења предлога Закона о државној управи.

## 2.2. Општи систем службеничких односа

Општи режим радног односа успостављен је Законом о раду, који је основни закон у области рада и има карактер општег закона, што значи да он важи за све запослене и све послодавце, ако посебним законом није другачије одређено. Ово је случај тзв. „интегралне“ примене општег режима, а имамо и „супсидијарну“ примену при чему се општи режим примењује супсидијарно у оним областима за које важе посебни прописи. Кад се посебни прописи примењују, општи режим се онда не примењује, пошто важи правило да посебни прописи имају јачу правну снагу од општих („*lex specialis derogat legi generali*“). Када посебних прописа нема, општи режим постаје релевантан и у радним срединама у којима се не примењује интегрално.<sup>113</sup>

Права, обавезе и одговорности запослених у области образовања, а најпре, културе, здравствене и социјалне заштите, (јавне службе), раније су били одређени прописима о радним односима у државним органима, а данас су одређени посебним законима (којима се уређује делатност одређене јавне службе) и прописима о раду.

Примена ранијег Закона о радним односима у државним органима била је ограничена до 1. јула 2006. године, када је ступио на снагу Закон о државним службеницима и тада су престале да важе одредбе члана 23. Закона о јавним службама,<sup>114</sup> које су упућивале на примену Закона о радним односима у државним органима на запослене у установама одређених јавних служби. Њиме је било прописано да се у погледу права, обавеза и одговорности запослених у установама примењују прописи о запосленим у државним органима, ако законом није другачије одређено.

Даље, „даном ступања на снагу овог закона престају да важе члан 6. став 3. и члан 121. став 8. Закона о основама система образовања и васпитања.“<sup>115</sup> Одредбе овог закона<sup>116</sup> које су, такође, упућивале на одговарајућу примену Закона о радним односима у државним органима на запослене у установама образовања и васпитања. На запослене у овим установама, у погледу права, обавеза и одговорности из радног односа, примењује се, од тада, закон којим се уређује делатност те установе и Закон о раду. Тако, поред Закона о раду, примењују се и Закон о високом образовању,<sup>117</sup> Закон о научноистраживачкој делатности,<sup>118</sup> Закон о здравственој заштити,<sup>119</sup> Законом о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана.<sup>120</sup>

---

<sup>113</sup> О општем и посебним режимима радних односа: Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 21-23.

<sup>114</sup> Закон о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/1991, 71/1994, 79/2005, 81/2005, 83/2005)

<sup>115</sup> Члан 190. Закона о државним службеницима

<sup>116</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013)

<sup>117</sup> Закон о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/2005, 100/2007, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013)

<sup>118</sup> Закон о научноистраживачкој делатности („Службени гласник РС“, бр. 110/05, 50/2006, 18/2010)

<sup>119</sup> Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 72/2009, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013)

<sup>120</sup> Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана („Службени гласник РС“, бр. 36/1991, 79/1991, 33/1993, 53/1993, 67/1993, 46/1994, 52/1996, 29/2001, 84/2004, 101/2005)

Закон о раду није се примењивао у погледу оних права, обавеза и одговорности из радног односа која су уређена посебним законима којима се уређује делатност установа – јавних служби.

Враћајући се на разматрање правног уређења службеничких односа према данас важећем Закону, може се констатовати да Закон о државним службеницима треба сматрати „основним, кровним законом за уређивање службеничког односа.“<sup>121</sup> Њиме је уређен тзв. „општи систем службеничких односа“. Посебни системи службеничких односа у појединим државним органима регулишу се посебним законима. Уколико су одређена питања из области службеничких односа уређена посебним законом, примењују се одредбе тог закона, а не Закона о државним службеницима. Али, „на права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.“<sup>122</sup> Према томе, општи систем службеничких односа уређен је Законом о државним службеницима и другим „општим прописима“ из области службеничких односа (нпр. Закон о платама државних службеника и намештеника<sup>123</sup>). Међутим, на питања и односе који тим законом, односно тим прописима нису уређени, примењују се одговарајуће одредбе Закона о раду или одредбе других општих прописа о раду. Посебни системи службеничких односа уређују се посебним законима и другим посебним прописима. На права, дужности, одговорности и овлашћења јавних службеника који тим (посебним) прописима нису уређени, примењују се одредбе Закона о државним службеницима, или одредбе других општих прописа из области службеничких односа.<sup>124</sup>

### 2.3. Посебни системи службеничких односа

У великом броју држава, па и у нашој, поред општег постоје и посебни системи службеничких односа. Законом о државним службеницима прописано је да „поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу се посебним законом уредити и друкчије ако то произлази из природе њихових послова.“<sup>125</sup> Ово указује на одређење да посебне системе службеничких односа управо карактерише и примена посебних прописа. Њихово уређивање није увек консеквентно изведено, нити је сва материја обухваћена једним прописом, што у пракси ствара одређене дилеме.

---

<sup>121</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 28. и Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 46.

<sup>122</sup> Члан 4. Закона о државним службеницима

<sup>123</sup> Закон о платама државних службеника и намештеника

<sup>124</sup> Примера ради, одредабе Закона о радним односима у државним органима сходно ће се примењивати на службенике у покрајинским, градским и општинским органима, организацијама и службама до доношења новог посебног закона. Само изузетно, на права, дужности и одговорности службеника обухваћених посебним системом службеничких односа могу се примењивати и општи прописи о раду.

<sup>125</sup> Члан 1. Закона о државним службеницима

Посебни системи службеничких односа у Србији су:<sup>126</sup>

- систем службеничких односа у полицији,
- систем службеничких односа у Војсци,
- систем службеничких односа у области спољних послова,
- систем службеничких односа у покрајинским органима, организацијама и службама и
- систем службеничких односа у органима, организацијама и службама јединица локалне самоуправе
- систем службеничких односа у Управи царина (делимично),
- систем службеничких односа у Пореској управи (делимично),
- систем службеничких односа у заводима за вршење заводских санкција (делимично),

На постојање посебних система службеничких односа у нашој држави, посредно указује Закон о државним службеницима тако што се његове одредбе не примењују на полицијске, царинске и пореске службенике и на државне службенике који раде на безбедоносним пословима и у заводима за извршење заводских санкција.<sup>127</sup>

Иако су поједини посебни системи службеничких односа регулисани на адекватан начин (војска, полиција), постоје и посебни системи где то још увек није случај. На ову чињеницу важно је указати ради предузимања мера од стране законодавца у правцу решења постојећих отворених питања. На пример, „одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.“<sup>128</sup> Дакле, и даље се примењује застарели Закон који се, у доброј мери више не примењује, па је потребно у што краћем временском периоду донети нов закон који ће бити саображен новим друштвеним околностима.

Како се може закључити, у Републици Србији основни извор службеничког права и основни закон којим се службенички односи уређују је Закон о државним службеницима из 2005. године. Поред њега, постоје и посебни закони који се односе на службенике у појединим областима управе (војска, унутрашњи и спољни послови).<sup>129</sup> Сваки од ових закона прописује, истовремено, и ближе уређивање појединих питања подзаконским прописима.

Специјални закони су са најјачом правном снагом и имају предност у односу на опште законе, јер се они прво примењују. У области службеничких односа прво се примењују посебни прописи (нпр.: Закон о Војсци, па онда Закон о државним службеницима, а ако ни једним ни другим није уређена ова материја, онда Закон о раду.

---

<sup>126</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 47-48.

<sup>127</sup> Члан 32. став 2. Закона о државним службеницима.

<sup>128</sup> Исто, члан 189.

<sup>129</sup> О посебним службеничким прагматикама шире: Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009)

Овај однос Владан Перишић исказује синтагмом „lex specialis – lex generalis“<sup>130</sup>.

### 2.3.1. Службенички односи у Војсци

Службенички односи у Војсци уређени су Законом о Војсци Србије.<sup>131</sup> „Припадници Војске Србије су војна лица и цивилна лица на служби у Војсци Србије.“<sup>132</sup> Статус службеника у Војсци имају професионална војна лица и цивилна лица на служби у Војсци. „Професионални припадници Војске Србије су професионална војна лица и цивилна лица на служби у Војсци Србије. Професионални припадник Војске Србије је у радном односу. Послодавац професионалног припадника Војске Србије је Република Србија.

Права и дужности послодавца професионалног припадника Војске Србије постављеног, односно распоређеног у Војсци Србије и ван Војске Србије, у име Републике Србије врши министар одбране, уколико законом није друкчије одређено.

На права и дужности професионалних војних лица и војних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се прописи о државним службеницима, општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.

На права и дужности војних намештеника који нису уређени овим законом или посебним законом или другим прописом примењују се прописи о намештеницима, општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе.“<sup>133</sup>

„Професионална војна лица су:

- 1) официр;
- 2) подофицир;
- 3) професионални војник.

Официр је лице високог образовања, оспособљено за обављање војних дужности, које је у радном односу на неодређено време, односно на одређено време. Подофицир је лице најмање средњег образовања, оспособљено за обављање војних дужности, које је у радном односу на неодређено време, односно на одређено време. Професионални војник је лице које има најмање основно образовање, које је одслужило војни рок под оружјем или

<sup>130</sup> Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 23-24.

<sup>131</sup> Закон о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010)

<sup>132</sup> Исто, члан 6.

<sup>133</sup> Исто, члан 8.

је на други начин војно обучено и које је у радном односу на одређено време ради обављања војних дужности.<sup>134</sup>

„Цивилна лица на служби у Војсци Србије су војни службеници и војни намештеници. Војни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из надлежности Војске Србије или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Војни намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у Војсци Србије.“<sup>135</sup>

„За професионално војно лице може бити примљен држављанин Републике Србије који испуњава следеће опште услове:

- 1) да је пунолетан;
- 2) да је здравствено способан за службу у Војсци Србије;
- 3) да има прописано образовање;
- 4) да му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа;
- 5) да није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци;
- 6) да није старији од 30 година ако се прима у својству професионалног војника;
- 7) да није старији од 35 година ако се прима у својству подофицира на одређено време, односно 40 година ако се прима у својству официра на одређено време;
- 8) да није старији од 40 година ако се прима у својству подофицира на неодређено време, односно 45 година ако се прима у својству официра на неодређено време;
- 9) да је завршио одговарајуће војностручно оспособљавање за дужност за коју се прима, а за лице мушког пола и да је одслужило војни рок са оружјем.“<sup>136</sup>

Професионално војно лице стиче радно-правни статус у Војсци, даном ступања у службу, на основу акта надлежног органа.

---

<sup>134</sup> Исто, члан 9.

<sup>135</sup> Исто, члан 10.

<sup>136</sup> Исто, члан 39.

### 2.3.2. Службенички односи у полицији

На основу Закона о полицији<sup>137</sup> послове у њој обављају полицијски службеници, а према члану 4. Закона то су:

- „1) униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења (у даљем тексту: овлашћена службена лица);
- 2) запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима и обухватају послове противпожарне заштите, издавања оружја, посебне регистрације и издавање дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција, као и друге послове који имају безбедносни и поверљиви карактер и које министар унутрашњих послова (у даљем тексту: министар), може овластити да обављају одређене полицијске послове.

Полицијски службеници из става 2. овог члана су запослени који раде на пословима на којима опасност по живот и здравље, одговорност и тежина, природа и посебни услови рада битно утичу на смањење радне способности.

Радна места полицијских службеника утврђује министар, актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству.

У складу са законом, полицијски службеници одговорни су за вршење дужности и пропусте у свом раду.<sup>138</sup>

У погледу заснивања радног односа, члан 110. Закона прецизира: „лице које се прима у радни однос у Министарству, поред општих услова за пријем у радни однос у државном органу, мора да:

- 1) има пребивалиште у Републици Србији;
- 2) има најмање средње образовање;
- 3) има године живота, да је психофизички способан и да испуњава посебне услове за поједина радна места, предвиђене актом из члана 4. став 4. овог закона;
- 4) је безбедносним проверама утврђено да за то лице не постоје безбедносне сметње.

За поједина радна места предвиђена чланом 4. став 4. овог закона, може се прописати и да лице има само држављанство Републике Србије.

---

<sup>137</sup> Закон о полицији („Службени гласник РС,“ бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011)

<sup>138</sup> Исто, члан 4.

У радни однос за обављање послова у Министарству не може се примити лице: против кога се води кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности; које је осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности; које је осуђивано на казну затвора у трајању дужем од три месеца и коме је радни однос у државном органу престао због тешке повреде службене дужности правоснажном одлуком надлежног органа, односно коме је радни однос у правном лицу са јавним овлашћењима престао због повреде радне обавезе или непоштовања радне дисциплине.<sup>139</sup>

„Радни однос у Министарству заснива се путем конкурса или преузимањем из другог органа, споразумом руководиоца и уз сагласност лица које се преузима.“<sup>140</sup>

Када је реч о звањима, Закон чланом 116. предвиђа: „за овлашћена службена лица и полицијске службенике који обављају послове противпожарне заштите звања јесу:

- 1) са средњом стручном спремом - млађи полицајац, млађи полицајац I класе, полицајац, полицајац I класе, виши полицајац и самостални полицајац;
- 2) са вишом стручном спремом – млађи полицијски наредник, млађи полицијски наредник I класе, полицијски наредник, полицијски наредник I класе, виши полицијски наредник и самостални полицијски наредник;
- 3) са високом стручном спремом - полицијски инспектор, виши полицијски инспектор, самостални полицијски инспектор, главни полицијски инспектор, полицијски саветник и главни полицијски саветник.

Полицијски службеници са одговарајућом стручном спремом из става 1. овог члана стичу почетно звање млађег полицајца, млађег полицијског наредника, односно полицијског инспектора по завршеном приправничком стажу и положеном стручном испиту.

Министар може актом из члана 4. став 4. овог закона за поједине категорије униформисаних полицијских службеника да утврди чинове, односно звања друкчијег назива од назива из става 1. овог члана, ако то више одговара природи послова које обављају.<sup>141</sup>

„За остале полицијске службенике и друге запослене звања су:

- 1) са средњом стручном спремом - млађи референт, млађи референт I класе, референт, референт I класе, виши референт и самостални референт;
- 2) са вишом стручном спремом – млађи стручни сарадник, млађи стручни сарадник I класе, стручни сарадник, стручни сарадник I класе, виши стручни сарадник и самостални стручни сарадник;

---

<sup>139</sup> Исто, члан 110.

<sup>140</sup> Исто, члан 112.

<sup>141</sup> Исто, члан 116.



3) са високом стручном спремом - инспектор, виши инспектор, самостални инспектор, главни инспектор, саветник и главни саветник.

„Запослени са одговарајућом стручном спремом из става 1. овог члана стичу почетно звање млађег референта, млађег стручног сарадника, односно инспектора по завршеном приправничком стажу и положеном стручном испиту.“<sup>142</sup>

„Полицијски службеник, односно други запослени стиче непосредно више звање под следећим условима:

- 1) да има одговарајућу стручну спрему;
- 2) да је звање утврђено за радно место на које је распоређен, односно на које се распоређује;
- 3) да је у претходном звању провео одређено време;
- 4) да за последње две године пре стицања звања има позитивне оцене;
- 5) да за последње две године пре стицања звања није безусловно кажњен за кривично дело казном затвора и да није кажњен дисциплинском мером због тешке повреде службене дужности;
- 6) да се против њега не води кривични поступак за кривично дело за које се гони по службеној дужности нити дисциплински поступак због тешке повреде службене дужности.“<sup>143</sup>

„Запослени губи звање престанком радног односа у Министарству.“<sup>144</sup>

### 2.3.3. Службенички односи у спољним пословима

На службеничке односе у Министарству спољних послова примењује се Закон о спољним пословима.<sup>145</sup>

Према члану 32. Закона, „у Министарству статус запослених имају: функционери, државни службеници на положају, државни службеници на дипломатским и конзуларним пословима (у даљем тексту: дипломате), државни службеници на правним, информатичким, материјално-финансијским, рачуноводственим и административним

---

<sup>142</sup> Исто, члан 117.

<sup>143</sup> Исто, члан 118.

<sup>144</sup> Исто, члан 118.

<sup>145</sup> Закон о спољним пословима („Службени гласник РС,“ бр. 116/2007, 126/2007, 41/2009)

пословима - повезаним са дипломатским и конзуларним пословима (у даљем тексту: извршиоци) и лица на пратећим помоћно-техничким пословима (у даљем тексту: намештеници).<sup>146</sup>

„Функционери у Министарству јесу: државни секретар; шеф сталне дипломатске мисије - амбасадор; амбасадор на нерезиденцијалној основи; генерални конзул.“<sup>147</sup>

„Државни службеници на положају јесу: помоћник министра и генерални секретар Министарства, које поставља Влада према закону којим се уређује положај државних службеника. Државни службеник на положају може имати заменика којег одређује министар из редова дипломата.“<sup>148</sup>

„Дипломате су носиоци дипломатских звања који су у радном односу на неодређено време у Министарству. Статус дипломате у звању изванредног и опуномоћеног амбасадора добијају и шефови сталних дипломатских мисија које, на предлог Владе, поставља председник Републике, а који нису у радном односу на неодређено време у Министарству. Статус дипломате добијају и лица која обављају посебне дужности у дипломатско-конзуларним представништвима на основу споразума са другим органима државне управе - за време трајања дужности.“<sup>149</sup> Дипломатска звања су: „амбасадор у Министарству, министар саветник, први саветник, саветник, први секретар, други секретар, трећи секретар и аташе.“<sup>150</sup> „Ранг генералног конзула, конзула, вицеконзула и конзуларног агента носе дипломате само за време рада у конзуларном представништву. Ранг генералног конзула могу имати дипломате у звању амбасадора у Министарству и министра - саветника. Ранг конзула могу имати дипломате у звању први саветник, саветник и први секретар. Ранг вице-конзула могу имати дипломате у звању други секретар, трећи секретар и аташе. Ранг конзуларног агента могу имати дипломате у звању трећи секретар и аташе.“<sup>151</sup>

Иначе, „у дипломатско-конзуларном представништву може се, када је то неопходно и финансијски оправдано, за рад ван радног односа ангажовати локално особље за обављање административних, техничких, помоћних и других послова. Под локалним особљем сматрају се лица са страним држављанством или држављани Републике Србије са регулисаним боравком у држави пријема. Узајамна права и обавезе уређују се уговором, у складу са актом министра, међународним дипломатским конвенцијама и прописима државе пријема.“<sup>152</sup>

Закон прописује и начин попуњавања упражњених радних места, институт премештаја, стручно усавршавање, дисциплински поступак, накнаду трошкова, итд.

---

<sup>146</sup> Исто, члан 32.

<sup>147</sup> Исто, члан 33.

<sup>148</sup> Исто, члан 34.

<sup>149</sup> Исто, члан 35.

<sup>150</sup> Исто, члан 36.

<sup>151</sup> Исто, члан 39.

<sup>152</sup> Исто, члан 40.

### 2.3.4. Службенички односи у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе

За органе територијалне аутономије и локалне самоуправе важи посебан режим,<sup>153</sup> јер се на њих сходно примењује Закон о радним односима у државним органима који је, иначе, престао да важи 1. јула 2006. године.<sup>154</sup> Оно што није уређено Законом о радним односима у државним органима уређено је Законом о раду, чије се одредбе примењују супсидијарно.<sup>155</sup> Одговарајућим покрајинским одлукама (нпр. Одлука о покрајинским службеницима<sup>156</sup>) се обезбеђује примена закона.

По Милану Влатковићу: „Локална самоуправа има својство правног лица, ужива правну заштиту у складу са Уставом и законом, а односи локална самоуправа – држава и њихових органа заснивају се на правима и обавезама који су утврђени Уставом и законом.“ На основу овога, а имајући у виду уставни положај локалне самоуправе у нашем правном систему, тачније њену самосталност у односу на државу, јасно је да правни положај запослених у локалној самоуправи мора бити регулисан посебним прописима, другачијим од Закона о државним службеницима којим се регулише положај државних службеника.

Питање регулисања радно-правних односа запослених у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе је једно сложено питање.<sup>157</sup> Од 01.07.2001. године до 01.07.2006. године права из радног односа запослени у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе у Републици су остваривали на основу Закона о раду (из 2001. године, а затим из 2005. године), као јединим општим актом којим су уређивани односи у том периоду. Законом о локалној самоуправи<sup>158</sup> из 1999. године била је обезбеђена примена Закона о радним односима у државним органима на лица у општинским органима управе, али то решење није задржано у Закону о локалној самоуправи<sup>159</sup> из 2002. године, иако је Законом о раду из 2001. године била предвиђена његова директна примена на запослене у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Када је Закон о државним службеницима ступио на снагу и формално је омогућена примена Закона о радним односима у државним органима на права и обавезе запослених у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе, али само до доношења посебног закона.<sup>160</sup> И поред тога, важно је нагласити да је неопходно што пре донети закон којим ће

<sup>153</sup> Члан 189. Закона о државним службеницима

<sup>154</sup> Милан Влатковић, *Уставно уређење: Приручник за полагање државног испита* (Београд: Мултидисциплинарни центар Привредни саветник АД Београд, 2007), 165.

<sup>155</sup> Зоран Ивошевић, *Радно право* (Београд: Службени гласник, 2007), 57.

<sup>156</sup> Одлука о покрајинским службеницима („Службени лист АПВ“, бр. 5/2007, 8/2007)

<sup>157</sup> Шире: Зоран Радуловић. „Уређивање радних односа запослених у органима локалне самоуправе у Србији.“ *Радно и социјално право*, бр. 1(2007):197-212.

<sup>158</sup> Члан 103. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 49/1999)

<sup>159</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/2002)

<sup>160</sup> Закон о радним односима у државним органима, ипак, не може се применити на запослене који обављају пратеће помоћно-техничке послове, јер они имају идентичан статус као намештеници по Закону о државним

се регулисати положај запослених у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, посебно због недоумица услед сходне примене Закона о радним односима у државним органима.

### **2.3.5. Службенички односи код Заштитника грађана**

Законом о заштитнику грађана „установљава се Заштитник грађана као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења“.<sup>161</sup>

„За вршење стручних и административних послова образује се стручна служба Заштитника грађана. Радом стручне службе руководи генерални секретар, који мора бити лице са завршеним правним факултетом, најмање пет година радног искуства и који мора испуњавати услове за рад у органима државне управе. Заштитник грађана доноси општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе, на који сагласност даје Народна скупштина. Заштитник грађана доноси одлуку о пријему у радни однос запослених у стручној служби. На генералног секретара и остале запослене у стручној служби Заштитника грађана примењују се прописи којима се уређују радни односи у државним органима.“<sup>162</sup>

### **2.3.6. Службенички однос код Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја**

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја „уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, овим законом установљава се

---

службеницима. Овде би дошла у обзир примена Закона о раду, као матичног прописа. На овом примеру види се да сходна примена неког прописа често није најбоље решење, јер у пракси може отворити бројне дилеме.

<sup>161</sup> Члан 1. Закона о заштитнику грађана

<sup>162</sup> Исто, члан 38.

Повереник за информације од јавног значаја (у даљем тексту: Повереник), као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.<sup>163</sup>

„Повереник има стручну службу која му помаже у вршењу његових надлежности. Повереник доноси акт, за који сагласност даје Административни одбор Народне скупштине, којим уређује рад своје стручне службе. Повереник самостално одлучује, у складу са законом, о пријему лица у радни однос у стручну службу, руковођен потребом професионалног и делотворног вршења своје надлежности. На запослене у стручној служби Повереника сходно се примењују прописи о радним односима у државним органима. Финансијска средства за рад Повереника и његове стручне службе обезбеђују се у буџету Републике Србије.”<sup>164</sup>

### 2.3.7. Службенички односи у Управи царина

Ресорни министар, на предлог директора Управе царина, има следеће надлежности:

- „1) уређује унутрашњу организацију и систематизацију радних места у Управи царина којом се прописују посебна знања и способности за поједина радна места;
- 2) \*одлучује о правима и обавезама запослених у Управи царина из радног односа (звања, плате, накнаде зарада и додатна примања);
- 3) одлучује о стручном образовању, оспособљавању и усавршавању запослених у Управи царина;
- 4) одлучује о приговору на одлуке о правима и обавезама из радног односа.”<sup>165</sup>

„Министар, на предлог директора, утврђује број радних места, опис радних места, посебне услове који се односе на одговарајућа радна места, као и структуру радних места по следећим групама:

- 1) руководиоци високог нивоа;
- 2) руководиоци средњег нивоа;
- 3) руководиоци нижег нивоа;
- 4) овлашћени извршиоци;

<sup>163</sup> Члан 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

<sup>164</sup> Исто, члан 34.

<sup>165</sup> Члан 256. Царинског закона („Службени гласник РС,” бр. 73/2003, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 9/2010, 18/2010)

5) помоћно и административно особље.<sup>166</sup>

„Директор распоређује царинске службенике у складу са актом о организацији и систематизацији радних места и одлучује о њиховим правима и обавезама из радног односа.<sup>167</sup>

Иначе, Закон прописује: „на запослене у Управи царина примењују се прописи о државној управи, прописи о радним односима и платама у државним органима, као и прописи из области здравственог и пензијско-инвалидског осигурања и образовања, ако овим законом није друкчије прописано.<sup>168</sup>

Закон регулише и пирање престанка радног односа.

„(1) Запосленом, поред случајева предвиђених законом, престаје радни однос, и ако:

1) је утврђено да, у складу са одредбама овог закона, незадовољавајуће испуњава обавезе;

2) је утврђено да се није прилагодио новим пословима у складу са одредбом члана 307. овог закона;

3) је правноснажно осуђен за кривично дело предвиђено одредбама овог закона;

4) неоправдано одсуствује са радног места у трајању од најмање пет радних дана.

(2) Ако је за кривично дело предвиђена казна затвора до годину дана, а кривично дело није везано за надлежности Управе царина, није било почињено на послу, није у вези са насиљем, преваром, дрогом и опојним средствима и не руши углед Управе царина, директор може одлучити да поново прими на посао царинског службеника након издржане казне, имајући у виду његов претходни рад.<sup>169</sup>

### **2.3.8. Службенички односи у Управи за извршавање кривичних санкција**

Закон о извршењу кривичних санкција<sup>170</sup> уређује питање радних односа у овој Управи.

---

<sup>166</sup> Исто, 258.

<sup>167</sup> Исто, 264.

<sup>168</sup> Исто, 298.

<sup>169</sup> Исто, 304.

<sup>170</sup> Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 72/2009, 31/2011)

„На директора Управе и запослена лица у Управи примењују се одредбе закона којим се уређују радни односи у државним органима, ако овим законом није друкчије одређено.“<sup>171</sup>

„О правима, обавезама и одговорностима из радног односа запослених у Управи, управника и заменика управника одлучује директор Управе, осим ако овим законом није друкчије одређено. О правима, обавезама и одговорностима из радног односа унутар завода одлучује управник завода.“<sup>172</sup>

У погледу заснивања радног односа, „извршилачко радно место у Управи попуњава се на начин предвиђен прописима који уређују попуњавање радних места у државним органима, ако овим законом није друкчије предвиђено. Ако се радно место не попуни премештајем, преузимањем или спровођењем интерног конкурса, Управа оглашава и спроводи јавни конкурс за попуњавање радних места.

Радно место се може попунити ако је предвиђено актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи и ако се његово попуњавање уклапа у кадровски план.“<sup>173</sup>

„Радни однос престаје:

- 1) кад се утврди да су подаци који су наведени приликом заснивања радног односа нетачни;
- 2) кад суд достави правноснажну пресуду којом је запослени осуђен на безусловну казну затвора за кривично дело које се гони по службеној дужности или правноснажну пресуду којом је изречена безусловна казна затвора од најмање шест месеци.“<sup>174</sup>

Што се тиче звања у овој Управи, „запослени у Управи стичу звања у зависности од стеченог образовања, радног искуства, стручних знања, оспособљености за обављање послова радног места и оцене рада запослених. Влада прописује звања запослених у Управи.“<sup>175</sup>

„Одржавање и унапређење стручности запослених у Управи обезбеђује се стручним усавршавањем. Запослени у Управи има право и обавезу да се стручно усавршава. Стручно усавршавање обавља се о трошку завода.“<sup>176</sup>

Закон уређује права и обавезе запослених у овој Управи. „Запослена лица морају својим владањем и изгледом у свакој прилици пружати добар пример лицима према којима се извршава санкција. Акт о изгледу и владању запослених у Управи доноси

---

<sup>171</sup> Исто, члан 252.

<sup>172</sup> Исто, члан 253.

<sup>173</sup> Исто, члан 254.

<sup>174</sup> Исто, члан 255.

<sup>175</sup> Исто, члан 259.

<sup>176</sup> Исто, члан 260.

министар надлежан за правосуђе. Запослена лица не могу се бавити пословима који су неспојиви са пословима у Управи. Који су послови неспојиви са пословима у Управи, одређује министар надлежан за правосуђе.<sup>177</sup>

„Директору Управе и запосленима стаж осигурања може се рачунати у увећаном трајању, тако да се сваких 12 месеци ефективно проведених у обављању послова рачуна највише до 16 месеци стажа осигурања.“<sup>178</sup> „Запослени којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем тако да се сваких 12 месеци ефективно проведених у обављању послова рачуна највише до 16 месеци стажа осигурања, упућују се на здравствену контролу једном у три године, а директор Управе може, на сопствену иницијативу или на предлог управника, одлучити да се здравствена контрола или тестирање на психоактивне супстанце и алкохол обавља и раније.“<sup>179</sup>

„Кад потребе службе то захтевају, запослено лице обавезно је да ради дуже од пуног радног времена. Директор Управе и управник завода могу, по потреби службе, запосленом лицу одложити или прекинути годишњи одмор. Запослено лице може, због повећаног обима посла или других потреба службе, без своје сагласности бити привремено упућено на одговарајуће радно место у другу организациону јединицу Управе, најдуже једну годину.“<sup>180</sup>

Закон детаљно уређује повреде радних обавеза и дужности, дели их на теже и лакше, уређује дисциплински потупак, али и награђивање запослених.

### 2.3.9. Службенички односи у Пореској управи

„Пореском управом руководи директор. Директора поставља Влада, на предлог министра. Директор Пореске управе обезбеђује координацију рада и јединствену примену пореских прописа на целокупној територији Републике, која се остварује актима министра (правилници, наредбе, упутства, обавезне инструкције) и непосредним издавањем интерних аката за рад (упутства, наредбе, инструкције и др.).“<sup>181</sup>

Закон о пореском поступку и пореској администрацији регулише положај пореских службеника. „На пореске службенике примењују се прописи о државној управи, прописи о радним односима и платама у државним органима, као и прописи из области здравственог и пензијско-инвалидског осигурања и образовања, ако овим законом није друкчије прописано. Порески службеници дужни су да извршавају налоге министра, директора,

---

<sup>177</sup> Исто, члан 261.

<sup>178</sup> Исто, члан 263.

<sup>179</sup> Исто, члан 264.

<sup>180</sup> Исто, члан 265.

<sup>181</sup> Члан 167. Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 8/02, 84/02, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013)



односно непосредног руководиоца издате ради обављања послова, осим оних којима се налаже извршење радњи које представљају кривично дело. Порески службеници не могу обављати послове који су неспојиви са службеном дужношћу, а приликом обављања послова из своје надлежности дужни су да поштују правила понашања запослених у Пореској управи. Порески службеници су дужни да се стручно образују, оспособљавају и усавршавају према програму Пореске управе.

Инспектору Пореске полиције, рачуна се увећани стаж осигурања, тако што се сваких 12 месеци ефективно проведених на раду рачуна као 16 месеци стажа осигурања.<sup>182</sup>

Закон чланом 169ј детаљно уређује питање звања државних службеника у Пореској управи. Тако, „звања пореских службеника на извршилачким радним местима у Пореској управи уређују се овим законом. Звања из става 1. овог члана разврставају се у:

- 1) звања пореских службеника у основним функцијама Пореске управе;
- 2) звања пореских службеника у осталим функцијама Пореске управе.<sup>183</sup>

„Звања пореских службеника у основним функцијама Пореске управе су:

- 1) са средњом стручном спремом: млађи порески контролор, порески контролор, виши порески контролор;
- 2) са вишом стручном спремом: млађи порезник - стручни сарадник, порезник - стручни сарадник и виши порезник - стручни сарадник;
- 3) са високом стручном спремом: млађи порески инспектор, порески инспектор, порески инспектор II, порески инспектор I, виши порески инспектор II, виши порески инспектор I, самостални порески инспектор, главни порески саветник.<sup>184</sup>

„Звања пореских службеника у осталим функцијама Пореске управе су:

- 1) са средњом стручном спремом: млађи порески референт, порески референт и виши порески референт;
- 2) са вишом стручном спремом: млађи порески сарадник, порески сарадник и виши порески сарадник;
- 3) са високом стручном спремом: млађи порески саветник, порески саветник, порески саветник I, виши порески саветник и самостални порески саветник.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Исто, члан 169.

<sup>183</sup> Исто, члан 169ј

<sup>184</sup> Исто, члан 169к

<sup>185</sup> Исто, члан 169л

„Порески службеник губи звање:

- 1) престанком радног односа у Пореској управи;
- 2) ако му се у дисциплинском поступку изрекне дисциплинска мера - премештај на радно место у нижем звању, за време за које је та мера изречена.<sup>186</sup>

Закон уређује и питање напредовања у служби, накнаде плате, накнада трошкова, отпремнина и друга примања, послове неспојиве са службеном дужношћу, итд.

---

<sup>186</sup> Исто, члан 169м

### III ПОЈАМ И ВРСТЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

#### 1. Кадрови у управи

Кључан фактор квалитетног рада државне управе јесу људи који раде у њој, пре свега, државни службеници. Њихово знање, способност, ефикасност, законитост, етичност у раду, у великој мери, одређују степен задовољења интереса грађана који се управи обраћају ради остваривања неког права. Правни положај кадрова у управи (управних кадрова) јесте посебна и специфична „*sui generis*“, правна материја, која се изучава у оквиру службеничког права.

Кадрови у управи (или управни кадрови) су сва запослена лица која обављају управне, стручне и друге послове и задатке у органима државне управе. Ту, дакле, спадају сва физичка лица која обављају послове и задатке из делокруга органа државне управе.<sup>187</sup> Овако широко одређен појам кадрова може се рашчланити на мање целине с обзиром на њихов различит положај, овлашћења и дужности у државном органу. Кадрови долазе на различите начине у органе државне управе, имају различит статус у њима, обављају различите послове, па, на основу тога, могу се класификовати у више група.

У правној теорији могу се уочити различите категорије управних кадрова.<sup>188</sup> На пример, једна од подела је на:

- народне представнике - лица која непосредно бира народ,
- политичке функционере - лица која бира представнички орган и
- службена лица (деле се на службена лица од каријере и пригодне службенике, који обављају јавну службу као споредну делатност).

Могућа је и подела на:

- прагматичке службенике - лица која сама одлучују да ли ће ступити у државну службу, а њихова права и обавезе из службеничког односа прописана су позитивним правом,
- принудне службенике - лица од чије воље не зависи садржај службеничког односа и
- контрактуалне службенике - лица која на основу уговора заснивају свој службенички однос.

Кадрови у управи су сва лица која су ангажована у обављању послова и задатака у органима државне управе.<sup>189</sup> Њих, пре свега чини, велики круг лица која трајно, као своје занимање, обављају послове државне управе, али и старешине органа, као и сва друга лица која обављају помоћне послове у органу државне управе.

<sup>187</sup> Питањем кадрова у управи бавили детаљно су се бавили Драгољуб Кавран и Бранислав Марковић.

<sup>188</sup> Положај кадрова у државној управи током историје био је подложен променама.

<sup>189</sup> Петар Кунић, *Управно право* (Бања Лука: Правни факултет, 2010), 191-205.

Законом о радним односима у државним органима,<sup>190</sup> сви кадрови у државној управи подељени су на:

- запослена лица (државни службеници),
- изабрана лица и
- постављена лица.

Изабрана и постављена лица имају положај функционера. Критеријум за поделу је начин стицања статуса који даље одређује њихов правни положај. Запослена лица су професионални део кадрова органа управе који се не мења са променама политичке власти. То су лица која се примају у радни однос на основу одлуке функционера који руководи органом. Ова лица управо и јесу државни службеници. У групу запослених спадају и руководиоци унутрашњих организационих јединица. Они се примају у радни однос на основу одлуке министра али, за разлику од осталих запослених, имају руководећа овлашћења и посебну одговорност. Дакле, они немају статус функционера. Изабрана лица су кадрови органа управе (функционери), које бира и разрешава Народна Скупштина. Ту спадају министри. Постављена лица су кадрови органа управе (такође функционери) које бира и разрешава Влада. То су сви остали функционери у органима управе осим министара - функционери органа у саставу, помоћници министара, секретари министарства директори посебних организација и њихови земеници и помоћници.

Према Закону о државним службеницима,<sup>191</sup> сви запослени у државној управи деле се на државне службенике и намештенике, имајући у виду карактер послова које обављају. Законом је одређен и круг лица која нису државни службеници (на пример, народни посланици, судије).

Министри се не могу сматрати управним кадровима, иако се налазе на челу министарстава, као основних облика органа државне управе. Позиција државних секретара је специфична, јер се они могу сматрати управним кадровима и по свом називу „државни,“ али пошто су у суштини заменици министара, које поставља Влада, а мандат им престаје са мандатом министара, онда се пре могу сматрати политичким, него управним кадровима.

Кадрови које бира Народна скупштина не могу се сматрати управним (судије Уставног суда, Гувернер Народне банке, Државни ревизор, судије и тужиоци, Заштитник грађана) иако обављају неке послове који могу имати везе са државном управом. У једном случају су независни, самостални и ван законодавне и извршне власти (судије, тужиоци), у другом врше контролу над органима управе или организацијама – имаоцима јавних овлашћења (Државни ревизор), у трећем се ради о самосталној позицији по природи посла који обављају (Гувернер Народне банке), а у четвртном се ради о институцији којој се обраћају субјекти ради њеног реаговања код органа државне управе (Заштитник грађана).

Посланици и одборници јесу политички, а не управни кадрови.

---

<sup>190</sup> Закон о радним односима у државним органима („Службени гласник РС,“ бр. 48/1991, 66/1991, 44/1998, 49/1999, 34/2001, 39/2002, 49/2005, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 23/2013). Одредбе овог Закона настављају се сходно примењивати на радне односе у органима локалне самоуправе и аутономне покрајине до доношења посебног закона.

<sup>191</sup> Члан 2. Закона о државним службеницима

У локалној управи начелници органа управе су класични управни кадрови.

Начелници управних округа су, такође, управни кадрови, мада се постављају и по политичким критеријумима.

## **2. Министри и руководиоци републичких управа и управних организација (директори)**

Позитивно право разликује ministre и руководиоце републичких управа и републичких управних организација који се називају директори. Они спадају у категорију кадрова који имају статус политичких функционера,<sup>192</sup> јер обављају послове у државној управи као своју политичку функцију.

За разлику од државних службеника, који обављају послове у државној управи трајно и професионално, државни или управни функционери долазе и одлазе по политичким критеријумима. Преко њих се остварује утицај политичких странака на вршење управне функције (власти). Критеријум за њихов избор на функцију је политички. На тај начин остварује се политички програм и циљеви партије на власти, али и повратна политичка контрола над управом. Ова категорија кадрова обавља послове у државној управи по основу припадности одређеној политичкој партији која је на изборима добила мандат да формира владу (партији која је на власти у држави). Њихов положај је привремен, али је веома моћан и везан је за трајање политичког мандата.

### **2.1. Министар**

Реч „министар“, у преводу са латинског, значи „слуга“, помоћник на двору Владара.<sup>193</sup>

У теоријским разматрањима се, доминантно, сматра да су министри државни функционери, који су, најпре, чланови Владе, али су и руководиоци појединих (једног или више) ресора, па се по првом основу, сматрају политичким функционерима, а по другом, руководиоцима појединих делова централне администрације. Они су, вероватно, личности са великим да не кажемо, највећим ауторитетом у својој партији, професионално остварени на високом нивоу, са израженим особинама самосталности у вршењу значајних дужности.<sup>194</sup> Министри се разликују ( и то је специфичност њиховог положаја) у односу

---

<sup>192</sup> У управно-правној теорији под функционерима у ужем смислу подразумевају се сви функционери осим министара.

<sup>193</sup> Зоран Лончар, „Одговорност министра са посебним освртом на југословенско право“ (Докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, 2000), 23-32.

<sup>194</sup> Овим питањима је на сличан начин писао и Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Србије I* (Београд: Геца Кон, 1907), 245.

на друге службенике по томе што ти службеници обављају свој посао као трајно и основно занимање у управи, а министар за одређени временски период („док траје Влада“) и њихова позиција и извршење послова је везано за политичке партије који су на власти, а код осталих службеника то не би смело да има утицаја.<sup>195</sup> „Министар је политичар професионално, коме је политика ако не искључиво, а оно главно занимање, који се одликује новинарским, говорничким, агитаторским, партијско-организаторским даром, и кога његова странка доводи за министра, без обзира да ли он, поред политичких, има још и административних способности“ каже Слободан Јовановић.<sup>196</sup> Министар се налази на челу одређеног министарства,<sup>197</sup> које обухвата једно или више управних подручја (управних области). Он има хијерархијску и дисциплинску власт над свим лицима у оквиру ресорног министарства. Приликом обављања својих послова дужан је да се придржава Устава, закона и других прописа.

Поред министара, министарство може имати државне секретаре, помоћнике министара, посебне саветнике и секретара министарства. Министри и државни секретари нису државни службеници и њихов се правни статус не регулише Законом о државним службеницима. Права по основу радног односа (годишњи одмори, одсуство, боловања, накнаде и слично), остварују у складу са Законом о раду.

Министар руководи радом министарства и, у том погледу, има низ овлашћења, како унутар министарства, тако и ван њега. Министар, пре свега, представља министарство у односима према другим субјектима. Он руководи министарством и одговоран је за радне активности унутар њега, за материјално-финансијско пословање, као и за рад органа и организација под јурисдикцијом министарства. Министар остварује сарадњу са органима и институцијама, са међународним организацијама, са републичким органима и организацијама. Такође, он доноси опште акте управе (управне прописе - правилнике, наредбе, упутства), када је за то законом овлашћен,<sup>198</sup> затим, доноси управне акте.<sup>199</sup> Министар организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова. На основу законских овлашћења, он одлучује о правима, дужностима и одговорностима запослених и врши надзор и контролу над њиховим радом. У том смислу, он је овлашћен да покрене дисциплински поступак и изрекне дисциплинске мере за повреде радних дужности запослених.

Једно од најчешћих овлашћења министра је да издаје бројне и појединачне налоге којима одређује појединачне задатке. Налози, по својој садржини, могу бити веома различити (на пример, налог за употребу финансијских средстава у оквиру буџета министарства, за службена путовања запослених).

---

<sup>195</sup> Đorđe Tasić. „Jesu li ministri činovnici.“ U *Zbornik znanstvenih rasprava* (Ljubljana: Samozaložba profesorskoga zbora juridične fakultete, 1928), 143-153.

<sup>196</sup> Слободан Јовановић, *Политичке и правне расправе* (Београд: Геца Кон, 1908), 37.

<sup>197</sup> Члан 22-27. Закона о државној управи

<sup>198</sup> Сви спроведени прописи, које доноси министар, објављују се у „Службеном гласнику“, а ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, ако тим прописима није изузетно одређено да, због изразито, важних разлога, ступају на снагу даном објављивања.

<sup>199</sup> Издавање конкретних управних аката он може поверити неком службеном лицу у министарству (нпр. решење о пријему у радни однос, о распоређивању, о коришћењу годишњег одмора и сл.).

На основу изнетих овлашћења, намеће се закључак да министри у себи спајају два квалитета која им и дају и посебан положај. Министри, заправо, имају два својства - политичко и административно. Они су и чиновници и чланови Владе.<sup>200</sup>

Функција министра је неспојива са било којом другом дужношћу.

Ратко Марковић и други теоретичари истичу да је „улога министра у управи трансмисиона“, што значи да са једне стране се огледа у преношењу политике државе на административне органе које стручно треба да обаве посао.<sup>201</sup>

## 2.2. Директор

Радам републичке управе и републичке управне организације управља директор. Директора именује и разрешава Влада. Он је функционер који руководи радом управе као органа у саставу министарства, или посебном управном организацијом.<sup>202</sup> Функционер који руководи радом управне организације има, у суштини, иста овлашћења као и министар у вези са радом министарства.

Директор има заменика и помоћнике.

Овлашћења и дужности директора су да: представља управу, односно управну организацију; брине о спровођењу закона и других прописа; доноси прописе; организује, обезбеђује и надзире законито, правовремено и ефикасно обављање послова органа (организације), као и рад самих државних службеника и осталих запослених; води рачуна о уредном и правилном коришћењу имовине и средстава за рад; предузима мере о утврђивању одговорности за повреде радне обавезе; брине о законитој употреби средстава и налогодавац је за њихово коришћење у оквиру утврђеног буџета.

Права, обавезе, одговорности и статус по основу радног односа директора и његових заменика и помоћника, утврђена су Законом.

## 3. Државни службеници

### 3.1. Запослена лица у органима државне управе

Сва лица запослена у органима државне управе деле се у две категорије, и то на:

---

<sup>200</sup> Михаило Илић, *Административно право и други радови* (Београд: Службени лист СРЈ, 1998), 32.

<sup>201</sup> Ратко Марковић, *Извршина власт* (Београд: Савремена администрација, 1983), 93-95.

<sup>202</sup> Члан 28-37. Закона о државној управи

- државне службенике и
- запослена лица која немају статус државног службеника.

Државни службеник је лице које је запослено у државном органу. Министри, заменици министара и директори републичких управа и републичких управних организација нису државни службеници, већ имају статус државних функционера.

Државни службеници су дужни да се, у обављању својих послова и задатака, придржавају Устава, закона и других прописа, а посебно да се придржавају принципа професионалне непристрасности, одговорности, јавности, ефикасности и економичности.

Запослени који немају статус државног службеника јесу намештеници. Они обављају одређене помоћно-техничке послове и то су, на пример, благајник, преводилац, библиотекар, дактилограф, висококвалификовани радник, квалификовани радник итд.

### 3.2. Појам државног службеника

Да би орган државне управе правилно функционисао и квалитетно обављао послове, неопходан предуслов јесу запослени који ће својим радом ово и омогућити. Запослити се у државни орган није ни мало једноставно (сложена конкурсна процедура), а и када се радни однос заснује, запослена лица подвргнута су одређеном посебном правном режиму и имају положај државних (јавних, управних) службеника.

Појам државног службеника се може одредити у организационом и функционалном смислу.<sup>203</sup> У организационом смислу, државни службеници су сва лица која су запослена у државним органима, државним организацијама и службама државних органа. Државни службеник је свако лице које је запослено у било ком државном органу (државна управа, суд, јавно тужилаштво, јавно правобранилаштво, органи за прекршаје, казнено-поправне установе и други државни органи).<sup>204</sup> Многа од ових лица, заправо, и не обављају управну делатност, Због тога се, у оквиру државних службеника, може издвојити категорија управних (државних) службеника. У функционалном смислу, појам државног службеника одређен је према врсти посла који они обављају. Овде се у оквиру категорије државног службеника јављају и лица која нису државни службеници, већ су запослена у локалној управи или јавним службама.<sup>205</sup> Због непрецизности ових правних конструкција, правни прописи и правна теорија комбинује оба критеријума.<sup>206</sup> „Посебан проблем настаје при компаративним анализама термина „civil servant“, „verwaltungsbeamte“, „ambtenaar“,

<sup>203</sup> Eugen Pusić, *Uprava, Knjiga I* (Zagreb: Školska knjiga, 1961), 165.

<sup>204</sup> Организациони појам државног службеника прихвата Закон о државним службеницима Црне Горе („Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 45/1991), члан 1. став 1.

<sup>205</sup> Stevan Lilić, *Upravno pravo* (Београд: Savremena administracija, 1998), 74.

<sup>206</sup> Никола Стјепановић, *Административно право ФНРЈ* (Београд: Научна књига, 1948), 5.; Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе* (Београд: Савремена администрација, 1959), 95.; Eugen Pusić, *Uprava, Knjiga I* (Zagreb: Školska knjiga, 1961), 166.



„fonctionnaire publique“, чија значења потичу из специфичних концептуалних, културних, правних и политичких средина.<sup>207</sup>

Позитивно право одређује појам државног службеника као лице које је запослено у државном органу. Ово је широко организационо одређење појма државног службеника. Имајући у виду да Закон о државним службеницима разликује државне службенике и запослене у државној управи који немају тај статус, појам државног службеника ипак је ужи од „лица запосленог у државном органу.“

Постоји разлика и између државних и државних управних службеника. „Ове друге можемо дефинисати као лица која су запослена у државној управи (организациони елемент), која обављају управну делатност (први функционални елемент) професионално (други функционални елемент).“<sup>208</sup>

Према томе, државне управне службенике можемо дефинисати као запослена лица у органима државне управе, који професионално обављају управне и са њима повезане стручне послове.

- Правни режим државних службеника садржи одређене специфичности, као што су:
- сталан и нормалан карактер функције коју државни службеник врши,
  - активност тог лица служи функционисању државне службе (циљ),
  - врста активности службеника није битна за његово својство државног службеника,
  - није битан начин на који је постављен државни службеник (именовање или избор) и
  - државна служба може бити вољна или принудна (обавезна), плаћена или бесплатна.<sup>209</sup>

У Републици Србији радни односи запослених лица у органима управе детаљно су регулисани Законом о државним службеницима, а привремено и комплементарно допуњени су Законом о радним односима у државним органима, па и општим радно-правним нормама („на права и дужности државних службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе“<sup>210</sup>). „Даном ступања на снагу овог закона престаје да се на радне односе у државним органима примењује Закон о радним односима у државним органима.“<sup>211</sup> „Одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.“<sup>212</sup>

Закон одређује службеника као лице чије се радно место састоји од послова из делокруга државних органа (органи државне управе, судови, јавно тужилаштво, Републичко јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника

<sup>207</sup> Marko Davinić. „Položaj javnih službenika u organima državne uprave: uporedna analiza.“ *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 4(1999): 507-522.

<sup>208</sup> Исто, 509.

<sup>209</sup> Михаило Илић, *Административно право и други радови* (Београд: Службени лист СРЈ, 1998), 47.

<sup>210</sup> Члан 4. Закона о државним службеницима

<sup>211</sup> Исто, члан 190.

<sup>212</sup> Исто, члан 189.

Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова). Затим, прибегава се негативној енумерацији, где се изричито наводи да „државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.“<sup>213</sup> Другим речима, изабрана и постављена лица и функционери нису државни службеници.

Закон утврђује и: „намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.“<sup>214</sup>

Послодавац државних службеника и намештеника је Република Србија, а права и дужности послодавца у име Републике врши руководиоца државног органа.

### 3.3. Помоћник министра

За разлику од министра и његовог заменика, помоћник министра<sup>215</sup> има положај државног службеника. Он не спада у категорију функционера. Помоћници министра нису функционери, већ државни службеници који имају положај руководиоца одређеног сектора у министарству. Њих поставља Влада, на предлог министра, на период од пет година.

Министар има помоћнике, чији је број различит за свако министарство. Број помоћника зависи од величине министарства, обима послова (надлежности), величине и броја управних подручја (области) које обухвата у свом саставу.

Други политички функционери, попут помоћника министара су бројчано мали, то зависи од нивоа деполитизације управне власти, јер „што је број ових функционера мањи у једном управном ресору, то је ниво деполитизације управне власти у конкретној земљи виши и обрнуто“, истиче Еуген Пусић.<sup>216</sup>

Права, обавезе, одговорности и статус, по основу радног односа помоћника министра, утврђена су Законом. Помоћници министра одговарају за свој рад и рад унутрашње организационе јединице којом руководе министру, али и Влади, која их формално поставља и разрешава.

---

<sup>213</sup> Исто, члан 2.

<sup>214</sup> Исто, члан 2.

<sup>215</sup> Члан 25. Закона о државној управи

<sup>216</sup> Pusić Eugen. „Politička kontrola uprave.“ *Rad*, (1990): 451.

### 3.4. Секретар министарства

Министри су политички функционери. За разлику од њих постоје неполитички функционери, који обављају руководеће послове у министарствима због тога што су стручно оспособљени да их могу обављати. Они се и регрутују из редова запослених лица (чиновника) који већ раде у управи. Они се и постављају, како каже Лазо Костић „највише због тога да би се одржао континуитет административних акција и систем управљања“<sup>217</sup> и у ову групу спадају секретари министарстава, руководиоци унутрашњих организационих јединица.

Секретар министарства није функционер, већ руководећи државни службеник који обавља послове који се односе на унутрашњу организацију и рад министарства. Њега, на предлог министра, поставља и разрешава Влада на пет година. Његова је одговорност двострука, јер одговара и министру и Влади.

„Секретар министарства помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује са другим органима.“<sup>218</sup>

### 3.5. Начелник управног округа

„Управни округ има начелника, који за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади. Начелник управног округа усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену директива и инструкција које су им издате; прати остваривање планова рада окружних подручних јединица и стара се о условима за њихов рад; прати рад запослених у окружним подручним јединицама и предлаже покретање дисциплинског поступка против њих; сарађује са подручним јединицама органа државне управе које нису образоване за подручје округа; сарађује са општинама и градовима и врши друге послове одређене законом.

Начелника управног округа поставља Влада на пет година, на предлог министра надлежног за послове управе, према закону којим се уређује положај државних службеника.“<sup>219</sup> Он има статус државног службеника по положају.

„У управном округу постоји стручна служба управног округа, задужена за стручну и техничку потпору начелнику управног округа и за послове заједничке свим окружним подручним јединицама органа државне управе. Стручном службом управног округа руководи начелник управног округа, који одлучује и о правима и дужностима запослених у стручној служби. Министарство надлежно за послове управе надзире сврсисходност рада стручне службе управног округа, прати оспособљеност запослених у њој и издаје јој

---

<sup>217</sup> Лазо Костић, *Административно право Краљевине Југославије* (Београд: Геца Кон, 1939), 356.

<sup>218</sup> Члан 26. Закона о државној управи

<sup>219</sup> Исто, члан 40.

инструкције. На стручну службу управног округа примењују се прописи о државној управи.<sup>220</sup>

### 3.6. Запослени у осталим службама Владе

У Влади постоје различити облици рада, у којима ради један број запослених. Највише их је у Генералном секретаријату Владе, јер је то општа и најразуђенија служба Владе, која обавља стручне и пратеће послове за њу, а њоме руководи генерални секретар Владе. Њега поставља Влада, на предлог председника Владе са мандатом колики је и мандат Владе, он је државни функционер (није државни службеник) и њему су одговорни сви директори служби Владе, ако не одговарају директно Влади.

Службе Владе пружају стручну и техничку подршку Влади. „Влада уредбом оснива службе за стручне или техничке послове за своје потребе или за послове заједничке за све или више органа државне управе, и прописује њихово уређење и делокруг. На службе Владе примењују се прописи о уређењу, начину рада, финансирању и радним односима у органима државне управе, ако посебним прописом није што друго одређено.

Службу Владе води директор који је одговоран председнику Владе или Генералном секретару Владе, а може је водити и министар без портфеља. Директора службе Владе који је одговоран председнику Владе поставља Влада на предлог председника Владе. Остале директоре служби Владе поставља Влада на предлог Генералног секретара Владе. Председник Владе може потпредседнику Владе пренети своја овлашћења према директору службе који му је одговоран.”<sup>221</sup>

Специфичност наше Владе је постојање кабинета председника и подпредседника Владе, којима руководе шефови кабинета, са статусом који је једнак директору службе Владе, а мандат им је везан за мандат председника или подпредседника Владе. Радни однос запослених у кабинету је, такође, на одређено време.

Постоје и саветници председника и подпредседника владе и министара, они се постављају по уговору, али могу захтевати и стално запослене, уобичајено је ово прво.

---

<sup>220</sup> Исто, члан 41.

<sup>221</sup> Члан 31-32. Закона о Влади

## IV ПРАВА И ОБАВЕЗЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

### 1. Права државних службеника

„Не организује се јавна служба због службеника, већ се државни службеници постављају због јавне службе. Државни службеници добијају све предности, сва права, све привилегије спојене са државном службом, у правом реду због ваљаног функционисања јавне службе. Када би се са голим и гладним чиновницима могло потпуно осигурати ваљано функционисање јавне службе, не би им требало давати никакве плате.“<sup>222</sup>

У једном правном односу права и обавезе најуже су повезани и условљени. Истакнути аутор Иво Крбек примећује да право и дужност у правном односу не постоје самостално и одвојено једно од другог. Ко има права има и обавезе. И поједине дужности, односно права, службеника су најуже међусобно повезана. Када, ради бољег прегледа или из практичних потреба, издвајамо поједине дужности, односно права службеника, не смемо никада заборавити на основну уску повезаност сваког права с дужношћу, као и на општу међусобну повезаност права и дужности. Деловање службеника је, у исто време, и његова дужност и његово право. У случајевима где се то његово право још није ни јасно искристалисало, онда се уместо о правима говори о предностима или погодностима (*les avantages*) службе. Зато се и читава подела на дужности и права не може прецизно извршити. Она често представља само помоћно средство за прегледније и лакше поступање. Службенички однос истиче се великом комплексношћу дужности и права. Код њега је најбитније да службеник не извршава само један конкретан, тачно одређен, посао него, напротив, он се укључује у државни организам и трајно врши читав низ послова.<sup>223</sup> Овај аутор, такође, врши поделу права (и дужности) државних службеника на специјална и модификована. У првом случају, реч је о специфичном праву, односно дужности, службеника које нема сваки грађанин, а у другом случају, према службенику се одређена правна ситуација у којој се налази сваки грађанин само модификује у односу на службенике. Поред тога, разликују се општа права и дужности која имају сви службеници без изузетка и посебна, која имају само службеници одређене струке.<sup>224</sup>

Посматрајући правну регулативу Републике Србије у области радних односа, уочава се да се радно-правни положај државних службеника разликује у односу на остале запослене. Они имају специфична права и дужности које се, у одређеној мери, разликују од права и дужности запослених која се регулишу Законом о раду из 2005. године, а по општем режиму радних односа. Као и многа друга питања, и права и обавезе државних службеника се, најпре, регулишу Законом о државним службеницима из 2005. године, а Закон о раду ће се примењивати на све оне ситуације које Закон о државним службеницима, као „*lex specialis*“, не регулише.

Државни службеници имају читав низ права, као и сви остали запослени, а сходно општим прописима о раду.<sup>225</sup> Закон о раду<sup>226</sup> прописује нека основа права запослених која

<sup>222</sup> Ivo Krbek, *Upravno pravo, Organizacija javne uprave, Knjiga II* (Zagreb: Jugoslovenska štampa, 1932), 164.

<sup>223</sup> Ivo Krbek, *Lica u državnoj službi* (Zagreb: Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, 1948), 56-57.

<sup>224</sup> Исто, 57.

<sup>225</sup> О овоме видети: Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011), 200-201.

се односе и на државне службенике, као што су: право на одговарајућу зараду; право на безбедност и заштиту живота и здравља на раду, здравствену заштиту, заштиту личног интегритета и друга права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости; право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености и сл. Даље, запослена жена има право на посебну заштиту за време трудноће и порођаја, као и право на посебну заштиту ради неге детета, а запослени млађи од 18 година живота и запослени инвалид имају право на посебну заштиту. Затим, у оквиру основних права, запосленима се непосредно, односно преко њихових представника, гарантује право на удруживање, учешће у преговорима за закључивање колективних уговора, мирно решавање колективних и индивидуалних радних спорова, консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада. Запослени, односно представник запослених, због ових својих активности не може бити позван на одговорност, нити стављен у неповољнији положај у погледу услова рада, ако поступа у складу са законом и колективним уговором. Уговором о раду или одлуком послодавца може се утврдити учешће запосленог у добити оствареној у пословној години.

Осим ових основних права, Закон о раду прописује и читав спектар других права запослених – заштита од дискриминације, низ одредби о заштити жена, малолетних лица, инвалида и сл.

Поред Закона о раду, нека права запослених се предвиђају и другим општим прописима о раду. Тако, све актуелније је право на заштиту од злостављања на раду, које је установљено Законом о спречавању злостављања на раду.<sup>227</sup> Овим Законом се забрањује било који вид злостављања на раду и у вези са радом, као и злоупотреба права на заштиту од злостављања. Запослени, који сматра да је изложен злостављању од стране послодавца, може против њега поднети тужбу надлежном суду, (уколико није задовољан исходом поступка заштите од злостављања код послодавца), а спорови у вези са овим питањем су радни спорови.<sup>228</sup> Затим, питање безбедности и здравља на раду регулисано је Законом о безбедности и здрављу на раду.<sup>229</sup> Када је реч о праву на штрајк, Законом о државним службеницима то право њима није дато, а актуелни Закон о штрајку<sup>230</sup> не уређује питање штрајка државних службеника.

Као што се до сада може уочити, службеничка права и обавезе не регулишу се свеобухватно, само једним законом. Напротив, ова проблематика предмет је више закона, која се разрађује даље подзаконским актима. На пример, колективним уговором за државне органе могу се утврдити додатна права службеника, што је у складу са принципом „in favorem laboratoris“.

Ипак, за државне службенике основни закон је Закон о државним службеницима. Када службеник заснује радни однос, он стиче одређена, законом прописана, права. Као што је речено, она су дефинисама Законом о државним службеницима и овде је реч о појединачним правима. Треба напоменути, како примећује Живко Кулић, да државни

---

<sup>226</sup> Члан 12-14. Закона о раду

<sup>227</sup> Закон о спречавању злостављања на раду („Службени гласник РС“, бр. 36/2010)

<sup>228</sup> Зорица Вукашиновић Радојчић, „Европски стандарди правног положаја државних службеника“, (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2010), 280-281.

<sup>229</sup> Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, бр. 101/2005)

<sup>230</sup> Закон о штрајку („Службени лист СРЈ“, бр. 29/96, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 103/2012)

службеник стиче и колективна права из радног односа, као што је право на синдикално организовање и деловање, право на колективно преговарање, на мирно решавање радних спорова, на штрајк, право на информисање и друга колективна права.<sup>231</sup> Али, ова права неће бити предмет разматрања.

Законом о државним службеницима прописана су следећа права државних службеника:

- право на одговарајуће услове рада,<sup>232</sup>
- право на плату, накнаде и друга примања,<sup>233</sup>
- право на одморе и одсуства,<sup>234</sup>
- право на чланство у синдикату и професионалном удружењу,<sup>235</sup>
- право на жалбу у случају када се одлучује о његовим правима и дужностима<sup>236</sup> и
- додатна права утврђена колективним уговором.<sup>237</sup>

### 1.1. Право на одговарајуће услове рада

„Државни службеник има право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду. Руководилац је дужан да на захтев државног службеника предузме мере за заштиту његове безбедности на раду.“<sup>238</sup>

Може се рећи да ово представља основно право, не само државног службеника, већ сваког запосленог. Њиме се обезбеђује минимум услова за квалитетно обављање послова. Као гаранција поштовања овог права, руководиоцу се налаже обавеза предузимања одговарајућих мера безбедности запосленог на раду.

Посебан колективни уговор за државне органе<sup>239</sup> детаљније регулише ову проблематику, па је тако послодавац дужан да донесе акт о процени ризика којим утврђује

---

<sup>231</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 98.

<sup>232</sup> Члан 12. Закона о државним службеницима

<sup>233</sup> Исто, члан 13.

<sup>234</sup> Исто, члан 14.

<sup>235</sup> Исто, члан 15.

<sup>236</sup> Исто, члан 16.

<sup>237</sup> Исто, члан 17.

<sup>238</sup> Члан 12. Закона о државним службеницима

<sup>239</sup> Члан 10-20. Посебног колективног уговора за државне органе („Службени гласник РС,“ бр. 95/2008). Споразум о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за државне органе објављен је у „Службеном гласнику РС,“ бр. 86/2011, где се његово важење продужава за три године, тј. до 2011. године.

постојање опасности и штетности на радном месту и у радној околини и, на основу тога, утврди радна места са повећаним ризиком. Даље, запослени има право да одбије да ради када му прети непосредна опасност по живот и здравље, због тога што нису спроведене прописане мере безбедности и здравља на раду, све док се оне спроведу. У овом случају службеник ће остварити сва права из радног односа као да је радио. Запослени у сваком од државних органа, бирају једног или више представника у одбор за безбедност и здравље на раду. Представници запослених и овај одбор дужни су да акте, информације, податке и обавештења које добију од послодавца, а који се односе на стање безбедности и здравља на раду, доставе организацији синдиката која је образована у државном органу где запослени ради. Оно што се, свакако, подразумева је да запослени има право на накнаду штете због повреде на раду или професионалног обољења насталог на раду код послодавца.

Иначе, питање безбедности и здравља запослених на раду регулише се Законом о безбедности и здрављу на раду, који се односи и на државне службенике.

## 1.2. Право на плату, накнаде и друга примања

Као и сваки запослени, и државни службеник има право да добије одређену накнаду за свој рад. Ово право остварује се на основу самог радног односа. Он ради, врши своју дужност да би остварио право на зараду и, на тај начин, себи и својој породици обезбеђује материјалну и социјалну сигурност.<sup>240</sup>

Закон о платама државних службеника и намештеника прописује да се плата састоји из основне плате и додатка на плату. „Основна плата се одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата“.<sup>241</sup> Она службенику припада за пуно радно време. Под додацима на основну плату подразумевају се: додатак за минули рад, за ноћни рад, рад у дане празника који нису радни и сл.

Накнада плате исплаћује се у случају када је рад изостао, а службеник ипак добија приходе. То су случајеви, на пример, када услед повреде или болести службеник не ради. Или, када се користи годишњи одмор, плаћено одсуство и сл.

Државни службеник има право и на друга примања. На пример, право да му се накнаде трошкови доласка и одласка на радно место, трошкови настали за време које је провео на службеном путовању. Уколико се налази на терену, службенику се накнађују трошкови смештаја, исхране, док борави на терену.

---

<sup>240</sup> Зоран Јовановић, Драгомир Јанковић, „Права и дужности државних службеника у Републици Србији.“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, XVI (2010): 217-228.; Ратко Марковић, *Управно право* (Краљево: Слово, 2002); Eugen Pusić, *Nauka o upravljanju* (Zagreb: Školska knjiga, 2002), 34.

<sup>241</sup> Члан 7. Закона о платама државних службеника и намештеника ("Службени гласник РС," бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010)



Посебан колективни уговор<sup>242</sup> прецизира елементе за утврђивање плате, дефинише посебна примања за побољшање материјалног положаја запослених, предвиђа солидарну помоћ, јубиларну награду и друга примања.

### 1.3. Право на одморе и одсуства

Одмори и одсуства неопходи су сваком запосленом да би се одморио од рада, обновио своје виталне функције, обавио одређене приватне или јавне послове. Одморе и одсуства службеник користи према Закону о раду и Посебном колективном уговору. Одмор може бити: одмор у току дневног рада, дневни, недељни и годишњи одмор.<sup>243</sup> Закон о државним службеницима одређује да минимално трајање годишњег одмора може бити 20 радних дана, а максимално 30, као и да се критеријуми за одређивање дужине одмора прописују колективним уговором.<sup>244</sup> Као критеријуме за одређивање дужине годишњег одмора Посебан колективни уговор предвиђа детаљна мерила за утврђивање дужине трајања годишњег одмора,<sup>245</sup> као што су: допринос на раду, услови рада, радно искуство, стручна спрему, сложеност послова, овлашћења и одговорности, инвалидност, брига о деци и члановима уже породице.

Одсуства са рада државни службеник користи, такође, на основу Закона о раду. Члан 77. Закона прописује: „запослени има право на одсуство са рада уз накнаду зараде (плаћено одсуство) у укупном трајању до седам радних дана у току календарске године, у случају склапања брака, порођаја супруге, теже болести члана уже породице и у другим случајевима утврђеним општим актом и уговором о раду. Време трајања плаћеног одсуства из става 1. овог члана утврђује се општим актом и уговором о раду. Поред права на одсуство из става 1. овог члана запослени има право на плаћено одсуство још:

- 1) пет радних дана због смрти члана уже породице;
- 2) два дана за сваки случај добровољног давања крви рачунајући и дан давања крви.<sup>246</sup>

Када се ради о неплаћеном одсуству,<sup>247</sup> „послодавац може запосленом да одобри одсуство без накнаде зараде (неплаћено одсуство). За време неплаћеног одсуства запосленом мирују права и обавезе из радног односа, ако за поједина права и обавезе законом, општим актом и уговором о раду није друкчије одређено.“

---

<sup>242</sup> Члан 21-28. Посебног колективног уговора за државне органе

<sup>243</sup> Члан 64-76. Закона о раду

<sup>244</sup> Члан 14. Закона о државним службеницима

<sup>245</sup> Члан 6. Посебног колективног уговора за државне органе

<sup>246</sup> Члан 77. Закона о раду

<sup>247</sup> Исто, члан 78.

„Запосленом мирују права и обавезе које се стичу на раду и по основу рада, осим права и обавеза за које је законом, општим актом, односно уговором о раду друкчије одређено, ако одсуствује са рада због:

- 1) одласка на одслужење, односно дослужење војног рока;
- 2) упућивања на рад у иностранство од стране послодавца или у оквиру међународно-техничке или просветно-културне сарадње, у дипломатска, конзуларна и друга представништва;
- 3) привременог упућивања на рад код другог послодавца у смислу члана 174. овог закона;
- 4) избора, односно именовања на функцију у државном органу, синдикату, политичкој организацији или другој јавној функцији чије вршење захтева да привремено престане да ради код послодавца;
- 5) издржавања казне затвора, односно изречене мере безбедности, васпитне или заштитне мере, у трајању до шест месеци.<sup>248</sup>

#### **1.4. Право на чланство у синдикату и професионалном удружењу**

Државни службеници имају право на синдикално организовање и деловање. Кроз овакво ангажовање запослени штите своја права и унапређују услове рада. У том смислу ни државни службеници нису изузетак. Да ли ће неко бити члан синдиката или не, ствар је његове воље, али му ово право стоји на располагању. Такође, службеник „има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања.“<sup>249</sup>

#### **1.5. Право на жалбу**

„Државни службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба овим законом није изричито искључена. Жалба се изјављује у року од осам дана од дана пријема решења, ако овим законом није одређен

---

<sup>248</sup> Исто, члан 79.

<sup>249</sup> Члан 15. Закона о државним службеницима

краћи рок. Жалба не одлаже извршење решења само кад је то овим законом изричито одређено. „<sup>250</sup>

## 1.6. Додатна права

Додатна права државних службеника, тј. права која Законом о државним службеницима нису утврђена, могу се прописати посебним колективним уговором. Тако, Посебан колективни уговор за државне органе ближе уређује начин остваривања права и дужности службеника и намештеника која су утврђена Законом и подзаконским актима. Такође, он утврђује нека већа права и повољније услове рада од оних који су предвиђени законом и подзаконским актима. На пример, за време док се службеник налази на стручном усавршавању на које га упутује руководиоца, он остварује права као да се налази на раду.<sup>251</sup> Или, прецизира услове када запослени службеник има право на плаћено одсуство.<sup>252</sup>

## 2. Дужности државних службеника

У једном правном односу права увек са собом повлаче и одређене дужности.<sup>253</sup> Ове дужности представљају правила понашања државних службеника на раду, тј. у вршењу послова свог радног места и других послова из делокруга државног органа, као и у вези са њиховим радним односом уопште.<sup>254</sup> По логици ствари, послодавцима је веома стало до њиховог испуњавања од стране службеника. Њима је посебно важно да службеници, одговорно и савесно, испуњавају своје обавезе на послу, а уколико то не буде случај, послодавцима законодавац даје овлашћења на одређене санкције.

Као и у случају службеничких права, тако и по питању њихових дужности, Закон о раду налаже неке основне дужности свих запослених.<sup>255</sup> Тако, запослени је дужан да савесно и одговорно обавља послове на којима ради; да поштује организацију рада и пословања код послодавца, као и услове и правила послодавца у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа; да обавести послодавца о битним околностима које утичу или би могле да утичу на обављање послова утврђених уговором о раду; да обавести послодавца о свакој врсти потенцијалне опасности за живот и здравље

---

<sup>250</sup> Исто, члан 16.

<sup>251</sup> Члан 4. Посебног колективног уговора за државне органе

<sup>252</sup> Исто, члан 8.

<sup>253</sup> О овоме видети: Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011), 200-201.; Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Београд: Правни факултет, 2011), 163-164.

<sup>254</sup> Секула Новаковић, *Коментар Закона о државним службеницима* (Београд: Пословни биро, 2010), 21.

<sup>255</sup> Члан 15. и 17. Закона о раду

и настанак материјалне штете. Такође, запослени и послодавац дужни су да се придржавају права и обавеза утврђених законом, општим актом и уговором о раду.

Када се дође до питања дужности државних службеника, пожељно је, најпре, указати ко је надлежан да одлучује о дужностима (и правима) државних службеника а, затим, прећи на саму анализу службеничких дужности.

Закон о државним службеницима<sup>256</sup> прописује да „о правима и дужностима државног службеника одлучује руководиоца решењем. Руководилац може писмено да овласти државног службеника који има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника. Овлашћење може бити ограничено по садржини и трајању.“<sup>257</sup> У овом случају, тај државни службеник ће уместо руководиоца одлучивати о правима и дужностима државних службеника.

Међутим, „ако државним органом руководи државни службеник, о његовим правима и дужностима одлучује Високи службенички савет кад је државног службеника поставила Влада ако овим законом није друкчије одређено, односно тело које одреди државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника.“<sup>258</sup>

За одлучивање по жалби надлежне су жалбене комисије, као колегијални органи, и то:

- Жалбена комисија Владе, (за одлучивање по жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва),
- Жалбена комисија судова, (по жалбама државних службеника из судова) и
- Жалбена комисија јавног тужилаштва, (по жалбама јавних тужилаштава).

„О жалбама државних службеника из осталих државних органа одлучују жалбене комисије које се образују њиховим актима.“<sup>259</sup>

Како се може приметити, велика је улога колегијалних органа приликом одлучивања о правима и обавезама државних службеника. Све чешће се као орган надлежан да одлучује о правима и дужностима ових лица појављује управо колегијални орган.<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> Члан 140-153. Закона о државним службеницима

<sup>257</sup> Исто, члан 140.

<sup>258</sup> Исто, члан 141.

<sup>259</sup> Исто, чан 144.

<sup>260</sup> Ружа Урошевић, „Одлучивање колегијалног органа о правима, дужностима и одговорностима државних службеника,“ У *Зборнику радова Заштита права из радног односа* (Београд: Глосаријум, 2010), 91-92.

„При одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује се закон којим се уређује општи управни поступак,<sup>261</sup> а то је у Србији Закон о општем управном поступку.

Када смо размотрили ко одлучује о службеничким правима и дужностима, може се прећи на анализу конкретних њихових дужности. По Иву Борковићу, постоје два начина одређивања службеничких обавеза. Једно су обавезе које креира правна теорија, ради дефинисања тих обавеза и њиховог адекватног озакоњивања. Полазећи од различитих приступа креирању обавеза, теоријска схватања се међусобно разликују. Али, сврха им је заједничка – утврдити и разрадити службеничке дужности. Друго су обавезе које произилазе из правних прописа којима се регулише службенички статус, што значи законом утврђена права и дужности.

Он, даље, наводи још неке поделе дужности, као што су дужности које проистичу из обављања службе и дужности које се везују за приватни живот службеника. У прве спада: поштовање закона и других прописа, поштовање службеничке хијерархије, непристрасно обављање дужности. У другу групу спада: дужност чувања службене тајне, дужност бити незаинтересован за друге послове приватне природе из којих би могао примати накнаду, дужност пребивања у месту где се обавља служба и дужност чувања достојанства приватног живота.<sup>262</sup>

Генерално посматрано, оно што је специфичност радног односа државних службеника јесте да је једна од страна у том правном односу држава. Она, као послодавац може донети, али и променити прописе, а тиме и односе између ње, као послодавца и службеника, као запосленог. Различите државе, као законодавци и, у овом случају, и послодавци, права и дужности државних службеника дефинишу на различите начине. На пример, у појединим земљама они имају право на штрајк (Мађарска, Естонија), док су неке државе, ипак, веома рестриктивне према правима и обавезама службеника.<sup>263</sup>

Када је реч о Србији, Закон о државним службеницима предвиђа следеће дужности:

- извршење налога,
- премештај,
- дужност привременог рада на пословима који нису у опису радног места,
- дужност привременог рада на нижем радном месту,
- рад у радној групи,
- чување службене и друге тајне,
- дужност обавештавања о сумњи постојања корупције и

---

<sup>261</sup> Исто, члан 140.

<sup>262</sup> IvoBorković, *Službeničko pravo* (Zagreb: Informator, 1999), 108.

<sup>263</sup> Зоран Јовановић, Драгомир Јанковић. „Права и дужности државних службеника у Републици Србији.“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (2010): 227-228.

- поштовање радног времена.<sup>264</sup>

## 2.1. Дужност извршења налога

Државни службеник дужан је да изврши усмени налог претпостављеног, осим кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету.<sup>265</sup> У том случају, дужан је да то и саопшти претпостављеном. „Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца.“<sup>266</sup>

Али, службеник има обавезу да одбије извршење усменог или писаног налога ако би оно представљало кажњиво дело. О томе треба да писано обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа, ако је налог издао руководиоца.<sup>267</sup>

Дакле, државни службеник је дужан да изврши сваки налог претпостављеног, усмени, или поновљени писани, осим у једном случају када би то представљало кажњиво дело. На овај начин службеник скида са себе одговорност за штетно или незаконито извршење налога, јер би, у противном, и сам био одговоран.<sup>268</sup>

## 2.2. Дужност прихватања премештаја

Следећа дужност јесте прихватање радног места у истом или другом државном органу на које је запослени трајно или привремено премештен. У оба случаја службеник мења организациону јединицу у којој је до тада радио. Прописивање овакве обавезе може се објаснити, управо, потребом реформе државне управе. Циљ је створити ефикасну и сареману администрацију која ће бити оспособљена за квалитетно обављање послова. То подразумева добро обучене кадрове који ће обављати високо професионално своје послове. Према Закону, „државни службеник дужан је да прихвати радно место у истом или другом државном органу на које је према одредбама овог закона трајно или привремено премештен.“<sup>269</sup> Овде се ради о премештају на радно место које одговара стручној спреми, знању, искуству и способностима самог службеника.

„Државни службеник може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, ако то налажу организација или рационализација послова

<sup>264</sup> Члан 18-24. Закона о државним службеницима

<sup>265</sup> Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011), 201.

<sup>266</sup> Исто, члан 18.

<sup>267</sup> Исто, члан 18.

<sup>268</sup> Stevan Lilić, *Posebno upravno pravo* (Београд: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, 1998), 199.

<sup>269</sup> Исто, члан 19.

или други оправдани разлози. Државни службеник може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу због замене одсутног државног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту.<sup>270</sup>

Из наведеног се види да до премештаја долази због потребе рада државног органа, па се због тога и не тражи сагласност службеника, већ је он дужан да премештај прихвати.<sup>271</sup>

### **2.3. Дужност привременог рада на пословима који нису у опису радног места**

„Државни службеник дужан је да, по писменом налогу претпостављеног, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног државног службеника. Врсту и трајање послова одређује претпостављени писменим налогом, најдуже на 30 радних дана. Послови могу да трају и дуже од 30 радних дана ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико.“<sup>272</sup> Овој мери се прибегава у случају привременог повећања обима посла или замене одсутног државног службеника.

Дакле, услов за овакав привремени рад јесте да постоји потреба замене привремено одсутног службеника или привремено повећање обима посла, да постоји писани налог претпостављеног, којим су одређени врста и трајање послова, да службеник испуњава услове за обављање послова које треба да обавља. Ови услови су кумулативне природе и у сваком конкретном случају сви они морају бити испуњени да би службеник имао обавезу да ради на пословима који му нису у опису радног места.

### **2.4. Дужност привременог рада на нижем радном месту**

У одређеним случајевима државни службеник има обавезу да ради на нижем радном месту. „У случају елементарних непогода, више силе или других непредвидивих околности, државни службеник је дужан да, по писменом налогу претпостављеног, ради на радном месту нижем од свог, док трају те околности. Државни службеник за то време задржава права која произлазе из његовог радног места.“<sup>273</sup> То значи, поред осталог, да му се неће смањити висина плате нити других примања. У овом случају потребан је писани налог претпостављеног.

---

<sup>270</sup> Исто, члан 92-93.

<sup>271</sup> Секула Новаковић, *Коментар Закона о државним службеницима* (Београд: Пословни биро, 2010), 21-22.

<sup>272</sup> Исто, члан 20.

<sup>273</sup> Исто, члан 21.

Питање које се овде може поставити јесте шта је законодавац подразумевао под другим непредвидивим околностима. Оваква недовољно прецизна формулација увек може довести до произвољности тумачења, па и злоупотребе од стране руководиоца. Дакле, било би пожељно прецизирати шта би представљале друге непредвидиве околности.

## 2.5. Дужност рада у радној групи

Организација послова, њихова сложеност и обимност, може захтевати организовање радних група. Обавеза рада у радној групи значи да је државни службеник дужан да ради у њој у свом или другом државном органу. „Државни службеник дужан је да поступи по писменом налогу којим га руководиоца одређује за рад у радној групи у свом или другом државном органу.“<sup>274</sup> Овде треба нагласити да је неопходан писани налог руководиоца.

Иначе, тимски рад је све актуелнији и све заступљенији у пракси, тако да се у перспективи може само очекивати све више случајева рада у радним групама. Многи послови се на овакав начин могу много квалитетније и ефикасније обављати.

## 2.6. Дужност чувања службене и друге тајне

„Државни службеник или намештеник дужан је да чува државну, војну, службену и пословну тајну (у даљем тексту: тајна) у складу са посебним прописима. Одређивање и чување тајне, као и мере заштите тајне, уређују се посебним прописима.“<sup>275</sup>

Оваква обавеза сасвим је логична последица врсте посла који државни службеници обављају. Они током рада долазе до различитих информација и поверљивих података, (посебно, на пример, у полицији, војсци, тајним службама). Ова дужност је, примећује Милан Влатковић, традиционална и уобичајена за све службеничке системе. Она представља последицу начела лојалности и оданости у вршењу службе.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> Исто, члан 22.

<sup>275</sup> Исто, члан 23.

<sup>276</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 153.



## 2.7. Дужност обавештења о сумњи постојања корупције

„Државни службеник или намештеник дужан је да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради.“<sup>277</sup>

Актуелна тема нашег друштва већ извесно дуже време јесте корупција. У циљу борбе против корупције уведена је дужност обавештавања о сумњи постојања корупције. Државни службеник и намештеник у обавези су да писано обавесте свог непосредно претпостављеног или другог руководиоца уколико у вези са обављањем послова дођу до сазнања да је извршена радња корупције било кога у државном органу у којем ради. Од дана подношења писаног обавештења државни службеник и намештеник уживају заштиту у складу са законом. Ова обавеза једна је многих мера које наша држава предузима у борби против корупције.

## 2.8. Дужност поштовања радног времена

„Државни службеник дужан је да поштује радно време и правила понашања у државном органу. Ако је спречен да ради, државни службеник дужан је да о разлозима обавести непосредно претпостављеног у року од 24 сата од настанка разлога.“<sup>278</sup>

Оваквим својим понашањем он показује свој одговоран однос према послу који обавља, институцији у којој ради и правилима понашања у њој. Поштовање радног времена једна је од обавеза које се тичу правила понашања службеника на радном месту. Иначе, Кодекс понашања државних службеника<sup>279</sup> детаљније уређује различита правила понашања на радном месту.

## 3. Сукоб интереса

Државни службеници, као што је више пута истакнуто, морају водити посебно рачуна о свом понашању и начину обављања послова, имајући у виду врсту и значај послова које обављају. Своје дужности треба да извршавају савесно, одговорно и, пре свега, законито. Они за свој рад примају плату и, из тог разлога, није примерено, нити дозвољено, да по основу рада користе одређене привилегије које њихов посао са собом носи.

---

<sup>277</sup> Исто, члан 23а

<sup>278</sup> Исто, члан 24.

<sup>279</sup> Кодекс понашања државних службеника („Службени гласник РС“ бр. 29/2008)

Питање сукоба интереса регулисано је Законом о државним службеницима ( део о спречавању сукоба интереса).<sup>280</sup> Као мере за спречавање сукоба интереса овај Закон предвиђа низ ограничења и правила понашања.<sup>281</sup>

Најпре, државни службеник не сме да прими поклон у вези с вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности. „Државни 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 друга лица. „Државни службеник не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица. На одређивање круга повезаних лица и на пријем поклона примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.“<sup>282</sup> Он се мора понашати потпуно неутрално и професионално при обављању послова. У пракси, неретко, има понашања која нису у складу са оваквом забраном, што значи да је потребно одлучније и организованије обезбедити примену Закона.

Када је реч о додатном раду, „државни службеник може, уз писмену сагласност руководиоца, 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 државног службеника. Сагласност руководиоца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима.“<sup>283</sup>

Дакле, могућност додатног рада постоји, али уз строго прописане услове, мада, постоје и мишљења да државни службеници, ни у ком случају, не би требало да се баве додатним радом. Ипак, за рад код другог послодавца, службеника мора имати писану сагласност свог руководиоца, да се такав рад обавља ван радног времена службеника, да такав рад није законом забрањен, да се њиме не ствара могућност сукоба интереса и да се њиме не утиче на непристрасност рада самог службеника. Ови услови морају кумулативно бити испуњени.

У одређеним случајевима није потребна сагласност руководиоца, (када је реч о додатном научноистраживачком раду, објављивању ауторских дела и раду у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима). Али, чак и за рад овакве врсте, сагласност ће бити, ипак, неопходна уколико се овим радом потпуно спречава или чини тежим рад државног службеника, ако то штети угледу државног органа, ако се ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада државног службеника. У сваком случају, о свом додатном раду државни службеник је дужан да обавести руководиоца.<sup>284</sup>

---

<sup>280</sup> Иначе, питање сукоба интереса детаљно је уређено Законом о агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС,“ бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011)

<sup>281</sup> Члан 25-31. Закона о државним службеницима

<sup>282</sup> Исто, члан 25.

<sup>283</sup> Исто, члан 26.

<sup>284</sup> Кад државним органом руководи државни службеник, о давању сагласности за његов додатни рад и о забрани додатног рада одлучује државни орган или тело надлежно за његово постављење.

Руководилац може у одређеним ситуацијама забранити додатни рад – „ако се њиме онемогућава или отежава рад државног службеника, штети угледу државног органа, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада државног службеника.“<sup>285</sup>

„Државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, 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. Државни службеник дужан је да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави руководиоцу, а државни службеник који је на положају Агенцији за борбу против корупције која је дужна да о томе податке објави на својој интернет презентацији.“<sup>286</sup> Оваква забрана намеће се, јер се сматра да је неспојив рад у државном органу и оснивање привредних друштава и јавних служби. Али, уколико службеник престане са радом у државном органу, нема ни ове забране.<sup>287</sup>

Спречавање могућности да се службеник нађе на месту директора је још једна мера у циљу спречавања сукоба интереса, јер облици сукоба интереса су веома бројни и различити. Али, и у овом случају постоји изузетак. Наиме, „државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган.“<sup>288</sup>

„Државни службеник дужан је да непосредно претпостављеног писмено обавести о сваком интересу који он, или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Кад државним органом руководи државни службеник, он о интересу писмено обавештава државни орган или тело надлежно за његово постављење. Тиме се не дира у правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак.“<sup>289</sup> Уколико непосредно претпостављени процени да је ово обавештење основано и да службеник не би требало да учествује у доношењу одређене одлуке, тада ће доћи до његовог изузећа из поступка доношења одлуке.

На крају разматрања питања сукоба интереса, пожељно је истаћи да Закон о државним службеницима предвиђа да „на државне службенике на положају примењују се закони и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних

---

<sup>285</sup> Исто, члан 26.

<sup>286</sup> Исто, члан 28.

<sup>287</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Beograd: Pravni fakultet, 2011), 164.

<sup>288</sup> Исто, члан 29.

<sup>289</sup> Исто, члан 30.

функција, али и одредбе овог закона о додатном раду и забрани оснивања привредног друштва, јавне службе и бављења предузетништвом.<sup>290</sup>

Закон о агенцији за борбу против корупције детаљно се бави питањем сукоба интереса функционера.<sup>291</sup> У смислу овог Закона, функционер је свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина.<sup>292</sup>

Функционер је дужан да јавну функцију врши тако да јавни интерес не подреди приватном. Он не сме да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице. Није дозвољено да функционер прими поклон у вези с вршењем јавне функције, изузев протоколарног или пригодног поклона, али ни тада ако је у новцу и хартијама од вредности. Затим, он може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција. Може вршити функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њеним активностима ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено. Затим, функционер не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције која захтева рад са пуним радним временом или стални рад. Такође, функционер чија јавна функција захтева рад са пуним радним временом или стални рад, за време вршења јавне функције, не може да оснује привредно друштво, односно јавну службу, нити да започне обављање самосталне делатности. Законодавац иде дотле да прописује и да функционер коме је престала јавна функција, две године по престанку функције, не може да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је функционер вршио, осим у одређеним случајевима.

У сваком случају, прописи антикорупционе природе имају свој јасан циљ – борбу против корупције, а одредбе о сукобу интереса јесу један од начина остваривања овог циља.

---

<sup>290</sup> Исто, члан 31.

<sup>291</sup> Члан 27-38. Закона о агенцији за борбу против корупције

<sup>292</sup> Исто, Члан 2.

## V ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

### 1. Развој до увођења вишестраначког система 1990.г.

Кроз кратак осврт на настанак института државног службеника у свету, види се да од самог свог настанка држава је обављала одређене послове ради задовољења својих и потреба грађана. Она, као правно лице, то не може чинити сама, већ су те послове, заправо, обављали људи у њеној служби. Са настанком државе настају и они који раде у име и за државу.

Службеништво, као правна установа, јавља се још у Старом веку. У то време обављала се служба за државу, односно за владара. На пример, Египат је имао своје чиновнике, Римљани су одређен број становника обучавали за обављање чиновничких послова, а император је одређивао и постављао службенике и давао им плату, звања и привилегије. У Средњем веку, обележеном феудализмом, јавне функције биле су замењене сталешким правом својине на земљи, која је постала основ свих права. Све је лично, различито и неповезано, па нема ни наговештаја успостављању неког организованог система. Ипак, када је почела да јача улога краља, јављају се и они који спроводе његову вољу. Краљ постепено почиње да влада путем посредника и они, заправо, врше службу за њега. Стварањем модерне уставне монархије, они који врше службу за владара, трансформишу се, кроз државно-организациони поредак, у претечу данашњег јавног службеника.

Када говоримо о модерној држави, она се економски, културно и на сваки други начин развија. Самим тим, јавља се и потреба државне интервенције у више области друштвеног живота. Последице, нужно јача и државни апарат и улога државних службеника.

Може се рећи да се прави службеници јављају тек у модерној уставној монархији и да тек тада службеник добија обележје данашњег правог одређења појма службеника, са садржином потпуно одређеном законом. Сам настанак радних односа у државним органима везан је за чиновништво и државу. Чиновник је средство остваривања државне власти, он врши државну функцију, поданик је државе и у директном односу са њом.<sup>293</sup>

Уколико се пође од чињенице да је држава, у савременом смислу речи, настала у Европи у другој половини 17. века, може се констатовати да се тада јављају државни службеници у данашњем смислу. Професионална државна управа налик данашњој појавила се у Француској, Пруској (Немачкој) и Енглеској педесетих и шездесетих година 17. века. Паралелно са развојем државне управе, стасавала је посебна категорија државних чиновника, као претеча јавних службеника.

Најдужа традиција у кодификацији службеничког права постоји у Немачкој. Још 1794. године у тадашњој Пруској донет је акт Опште земаљско право, где је један део тог акта био посвећен и државним службеницима. Касније, је донет (1873.г.) Закон о статусу

---

<sup>293</sup> Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 11-13.

државних службеника, што представља један веома важан моменат у развоју службеничког права.

У Француској, посебан закон о статусу јавних службеника донет је 1941. године. У Италији, на пример, организација јавне службе и правни статус јавних службеника законом су први пут уређени 1918. године. До потпунијег уређења службеничког статуса долази 1957. године, када је донет посебан закон о њиховом положају. Четрдесетих и педесетих година двадесетог века долази до кодификације службеничког права и у Белгији, Грчкој, Швајцарској. Процес кодификације службеничког права у великом броју земаља окончан је шездесетих година прошлог века.

Када је реч о земљама англоамеричког права, у Енглеској се професионална државна управа, па и њени чиновници први пут јављају педесетих и шездесетих година 17. века. Ипак, до кодификације службеничког права још увек није дошло. Ни у САД-у још увек не постоји целовита кодификација, већ се проблематика службеничког права регулише посебним законима и подзаконским актима.<sup>294</sup>

Као што се може приметити, службеничко право и сам институт државног службеника у свом историјском развоју настајали су у различитим периодима у различитим државама. Такође, службеник је имао различиту улогу и значај у зависности од временског периода о коме се говори, али и од државе у којој обавља службу. Није иста улога службеника била од државе до државе, нити у истој држави у различитим временским периодима.

Настанак и развој службеништва у Србији не разликује се у великој мери од његовог развојног пута у другим европским земљама, а, свакако, прате га одређене специфичности. Анализа развоја јавног службеништва у Србији може се почети констатацијом Александра Балтића да се оно може посматрати у неколико различитих периода и да сваки период носи извесна специфична обележја државног и друштвеног уређења, па и положаја јавног службеника.<sup>295</sup> Заправо, развој службеничких односа одвијао се различитом брзином и у различитим правцима у зависности од развоја и кретања државе и државног апарата.

Питањем историјског развоја државних службеника, поред осталих, бави се и Владан Перишић.<sup>296</sup> Државни службеници почињу бити актуелни у Србији у Средњем веку. Владар је владао дворем, властела му је помагала и њихов однос био је заснован на оданости и верности. Дакле, ништа другачија слика од других европских држава у то време.

Са развојем Немањичке државе, јавља се и потреба за новим организационим облицима државе. Тако у 13. веку настају локални службеници. Владар је постављао кефалије као своје службенике, који су имали себи подређене службенике. Кефалије су биле сталан и стручан службенички кадар, али је, ипак, њихов статус био далеко

---

<sup>294</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 30-34.

<sup>295</sup> Александар Балтић, „Општа теорија о појму јавног службеника“ (Докторска расправа, Универзитет у Београду, 1939), 103.

<sup>296</sup> Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 13-20.

другачији од статуса данашњих службеника, јер, на пример, кефалија није имао сталну плату, него је накнаду за свој рад наплаћивао од локалног становништва.

У даљем историјском развоју, Србија је пет векова била под турском влашћу. Под влашћу Турака развој службеничког права био је веома спор и отежан. Тада није било ни српске државе, па ни српских службеника, и то све до Устава из 1815. године, односно Устава из 1835. године. У то време кнез Милош је почео да поставља службенике. Они су били у његовој личној служби, нису имали плате, нити законом дефинисана права и обавезе. Није било хијерахије звања, а кнез је могао премештати службеника са места на место. Све ово наводи на закључак да је између њих постојао приватно правни однос.

Уставом из 1838. године положај службеника се побољшава. Они нису више кнежеве слуге, плате им се одређују заједничком одлуком кнеза и савета, постоје виша и нижа звања и могућност напредовања, стиче се право на пензију. Чиновник добија на угледу у друштву, али се за његово постављење тражи одређено образовање и неки лични квалитети. Његов приватно правни карактер замењен је јавно-правним.

Године 1842. доноси се Уредба о чиновницима, 1845. Уредба о привременим чиновницима и Уредба о практикантима, а 1850. Полицијски законик.

Уставобранитељски период карактерише и уставобранитељско чиновништво. За то време може се рећи да је владала велика самовоља чиновника и да су чиновници били без довољно професионалних способности и дисциплине, а имали су сигуран правни положај.

У време владавине кнеза Михајла, који је желео да стане на пут оваквом понашању чиновника, донет је први системски сређен и опширан Закон о чиновницима грађанског реда из 1861. године. Овај Закон је, не само дисциплиновао чиновнике, већ им је одузео и нека основна права. Влада је имала толико овлашћења да је могла отпустити неспособне чиновнике, али и оне за које је сматрала да интереси државне службе то захтевају. Дакле, сталност службе, као једно од основних чиновничких својстава, сада више не постоји. Ово је, вероватно, био начин да се власт ослободи нагомиланих неспособних чиновника, али можда и оних који су били политички неподобни. Овај Закон који је, може се рећи, на неки начин, омаловажио чиновнике, важио је до доношења новог – Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда 1923. године. Њиме долази до првог озбиљнијег уређивања статуса јавних службеника.

Закон из 1923. године био је први општи чиновнички закон. Он је увео поделу чиновника на редовне чиновнике (који су обављали квалификоване послове), званичнике (који су вршили послове мањег значаја) и служитеље (који који су обављали најједноставније послове). Њиме су била дефинисана многа питања која се тичу положаја службеника.

Следећи општи закон о чиновницима био је Закон о чиновницима из 1931. године. Он не даје дефиницију појма „чиновник“. По њему, чиновници су се делили на редове. Према одредбама овог Закона, постоје четири групе државних службеника – чиновници, чиновници приправници, званичници и служитељи.<sup>297</sup> Поред овог, постојали су и посебни

---

<sup>297</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 36.

закони за поједине струке државне службе (на пример, Закон о судијама, Закон о универзитетима). Ови закони садрже нека решења другачија од оних у Чиновничком закону. Затим, постоји и Закон о државном саобраћајном особљу, Закон о устројству војске и морнарице. Дакле, ти закони третирају се као специјални закони за поједине струке, а темељ службеничког права био је Чиновнички закон, као општи закон.

У време Другог светског рата држава није имала ни органе, па ни државне службенике.

Након рата донет је Закон о државним службеницима 1946. године.<sup>298</sup> Под државним службеницима су се подразумевали административни и стручни сарадници представничких органа државне власти и њима одговорних органа, који овим органима служе и помажу у функционисању, извршавајући послове који име се повере. Закон се односио на све државне службенике који се налазе на раду у народним скупштинама и њиховим президијумима, министарствима и другима органима влада, главним, извршним и народним одборима и њиховим органима, јавним тужилаштвима, судовима, државним установама, као и руководству и административно-стручном апарату државних предузећа. Државни службеници су 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. Службеници нису представници власти, јер се налазе у служби државних органа, они само служе народу, а ова служба има друштвено-правни значај. Они обављају службу као своје редовно занимање и заснивају радни однос са државним органом у коме раде. Разврставају се у звања и платне разреде. Постојале су и струке, као облик хоризонталне класификације. Као облик вертикалне класификације постојала су звања. Такође, важан елемент појма државног службеника јесте добровољност ступања у службу. Иначе, рад у државној служби третирао се као дужност и част грађана. У време важења овог Закона службенички однос се разликовао од радног односа. Он је означавао скуп свих права и дужности службеника. Радни однос је дефинисан као ужи круг права и обавеза и обухваћен је службеничким односом, као ширим и општијим појмом. У државној служби уочавају се две важне карактеристике. Наиме, државно правна карактеристика указује на функцију и послове службеника, а радно-правна на положај службеника као радника у самој организацији државног апарата.

Овај Закон се није примењивао на чланове представничких органа државне власти, народне посланике, чланове органа непосредно одговорних представничким органима, војна лица на служби у Југословенској народној армији, припаднике народне милиције, као и на остала лица у служби државе, која су узгредно или повремено, вољно или принудно, са наградом или без, обављала послове у служби државе. Њима је недостајала, најмање, једна битна карактеристика појма државног службеника у правно-техничком смислу речи.

Закон из 1946. године био је основни и потпуни савезни закон. Његова систематика била је обликована тако да су поједине његове одредбе важиле за све службенике (савезни, републички, службеници аутономних покрајина или административно-

---

<sup>298</sup> Закон о државним службеницима („Службени лист ФНРЈ,“ бр. 2/1946, 44/1948, 4/1949, 11/1950)



територијалних јединица), а неке његове одредбе важиле су само за савезне службенике. То је и разлог због ког су све републике, осим Хрватске, донеле касније своје законе о државним службеницима.<sup>299</sup>

Године 1957. донет је Закон о јавним службеницима<sup>300</sup>, којим је извршена целовитија кодификација службеничког права. По њему, јавни службеници су лица која у државним органима и самосталним установама врше послове јавне службе као своје редовно занимање и која, ради остваривања послова и задатака јавне службе, имају посебна права, овлашћења и дужности одређене законом. Јавни службеници су и лица запослена у државним органима, установама у области просвете, науке и културе, у здравственим установама, заводима за социјално осигурање и установама за социјалну заштиту и у другим установама које се на основу закона оснивају ради вршења јавне службе. Звања службеника била су подељена у више врста у складу са њиховом стручном спремом. Направљена је и разлика између управних, извршних и канцеларијских службеника. Управни службеници обављали су стручне послове у органима државне управе, извршни су радили у извршним органима власти, а канцеларијски службеници обављали су послове техничке природе.

Овај Закон представљао је јединствени, основи и свеобухватни закон на савезном нивоу. Републике су у материји службеничког права, могле једино да доносе подзаконске акте. Значи, Закон је важио за све службенике и раднике запослене у јавним службама, установама и организацијама, било савезним, републичким или народних одбора. Први део Закона обрађивао је основна, начелна питања, која су заједничка за сва лица у јавној служби, а други део је обухватао посебне одредбе о службеницима појединих служби.<sup>301</sup>

Нови Устав, донет 1963. године, установио је принципе слободно удруженог рада средствима за производњу у друштвеној својини, који радне односе трансформишу у међусобне односе радника у удруженом раду. Увођењем самоуправљања долази до великог преокрета у регулисању положаја службеника. Овај преокрет условило је доношење Закона о самоуправљању радних људи у органима управе 1964. године и Закона о савезним органима управе 1965. године. Самоуправљање постаје актуелно, службенички однос прераста у самоуправни однос.

Овакав тренд наставља се и након доношења Устава из 1974. године. У том контексту донет је Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе.<sup>302</sup> Њиме су била уређена кључна питања везана за основна права и обавезе по основу рада, па и по основу рада функционера и других лица запослених у државним органима. Закон разликује функционере, руководеће раднике, раднике са посебним овлашћењима и одговорностима и раднике у органима управе. Функционер руководи радом органа управе, организује законито и ефикасно обављање послова, доноси опште акте за које је овлашћен. Руководећи радници су радници на

<sup>299</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 56-60.

<sup>300</sup> Закон о јавним службеницима („Службени лист ФНРЈ“, бр. 53/1957, 3/1958, 44/1958, 1/1959, 52/1959, 27/60, 53/60, 52/61, 31/62)

<sup>301</sup> Исто, 61-62.

<sup>302</sup> Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе („Службени лист СФРЈ“, бр. 23/1978, 21/1982, 18/1985, 37/1988, 18/1989, 40/1989, 72/1989, 42/1990, 74/1990, 35/1991)

одређеним пословима у органу управе који помажу функционеру у руковођењу у појединим подручјима рада и обављају друге послове у складу са актом о систематизацији послова. Радници са посебним овлашћењима и одговорностима обављају послове инспекцијског надзора и друге значајније управне и стручне послове.

У међувремену је у Србији донет низ прописа који се баве положајем службеника.

Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века напушта се концепт самоуправљања. Устав из 1990. године чини један велики заокрет, држава престаје бити самоуправна, одређује се за вишепартијски систем и тржишне услове привређивања. Ове промене донеле су нов преокрет у регулисању положаја државних службеника.

## 2. Развој у вишестраначком систему (од 1990.г.)

Након доношења Устава из 1990. године, усвојен је Закон о радним односима у државним органима 1991. године. Овај Закон је био основни пропис у државним органима и важио је на целој територији Републике. До доношења новог Устава, радни односи у државним органима били су уређени низом самоуправних опшних аката које су доносиле радне заједнице органа. Како примећује Милан Влатковић, нови Устав и систем који он успоставља, а посебно подела власти и елиминисање радних заједница, довели су до потпуно другачијег приступа уређењу службеничке материје. Овај Закон вратио се класичним институтима службеничког права, као што су плата, звање, занимање, облици одговорности запослених.<sup>303</sup> Запослени у државним органима поново добијају звања као лично својство запосленог, које се стиче на основу стручних својстава и његове оспособљености за обављање послова одређеног степена сложености. Службеници се разврставају у платне групе.

Поред осталог, њиме се уређују права, обавезе и одговорности лица запослених у министарствима, посебним организацијама, судовима, јавним тужилаштвима, јавном правобранилаштву, органима за прекршаје и службама Народне скупштине, Председника Републике, Владе и Уставног суда, који се примају у радни однос одлуком функционера који у тим органима, односно организацијама, руководе. Дефинишу се и одређена права Председника Републике и права, обавезе и одговорности лица која бира Народна скупштина – изабрана лица и лица која поставља Влада или други надлежан орган – постављена лица.

Овај Закон се примењивао на сва запослена, односно постављена, лица у државним органима, осим оних чија су права, обавезе и одговорности из радног односа уређени посебним законом. Односно, на сва лица запослена у државним органима примењују се прописи о радним односима према општем режиму уређивања радних односа, и то у свим оним питањима која нису, посебно или у целини, уређена Законом о радним односима у државним органима. Дакле, овде овај Закон има карактер „*lex specialis*“. Такође, треба

<sup>303</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 66.

напоменути да се он третирао и као „lex generalis“ и то у односу на посебне законе, као што је Закон о судијама, Закон о јавном тужилаштву итд.

„Одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.“<sup>304</sup>

Нови и актуелни закон у овој области донет је 2005. године – Закон о државним службеницима. Поред њега, 2005. године донети су Закон о државној управи, Закон о спољним пословима и Закон о полицији, а 2007. године Закон о Војсци. У овом периоду донет је и низ других прописа, пре свега, Закон о платама државних службеника и намештеника, али и читав низ уредби - Уредба о оснивању службе за управљање кадровима,<sup>305</sup> Уредба о припреми кадровског плана у државним органима,<sup>306</sup> Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника,<sup>307</sup> Уредба о разврставању радних места намештеника,<sup>308</sup> Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима,<sup>309</sup> Уредба о оцењивању државних службеника.<sup>310</sup> Основни разлог за доношење великог броја нових прописа била је застарелост и недореченост старих, непрецизност правних решења у њима. Новим прописима створени су услови да се државна управа у целини модернизује и да се унапреди њен рад, као и да се започне са њеном трансформацијом ка јавној управи, која ће представљати сервис грађана и истовремено доприносити развоју друштва и остваривању социјалне функције државе.

Значајна новина јесте и деполитизација великог броја руководећих радних места у органима државне управе. Само државни секретари и Генерални секретар Владе остали су политички функционери, а сва остала руководећа места су сврстана у ред радних места државних службеника за које важи Закон о државним службеницима. Успех представља и то да се на положај долази интерним или јавним конкурсом и да они службеници, који се налазе на положајима за време свог мандата, подлежу дисциплинској одговорности, оцењивању рада, а не директној политичкој одговорности. Новим прописима решено је и питање класификације државних службеника, што је био услов за реформу прописа о њиховим платама. Затим, прекинута је пракса да се напредовање остварује аутоматски стицањем одређеног броја година радног стажа, већ да оно зависи од резултата рада и знања самог службеника.<sup>311</sup>

---

<sup>304</sup> Члан 189. Закона о државним службеницима

<sup>305</sup> Уредба о оснивању службе за управљање кадровима („Службени гласник РС“, бр. 106/2005, 109/2009)

<sup>306</sup> Уредба о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 8/2006)

<sup>307</sup> Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012)

<sup>308</sup> Уредба о разврставању радних места намештеника („Службени гласник РС“, бр. 5/2006, 30/2006)

<sup>309</sup> Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 41/2007, 109/2009)

<sup>310</sup> Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 11/2006, 109/2009)

<sup>311</sup> Дејан Шупут. „Седам година спровођења реформе државне управе у Републици Србији.“ *Правни живот*, бр.10 (2007): 824-828.

Поред наведених, треба поменути још неке нове прописе, који су нешто касније донети, као што је Уредба о начину и полагању државног стручног испита,<sup>312</sup> Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе<sup>313</sup> итд.

Уопштено посматрано, све промене које су нови прописи донели могу се окарактерисати великим и значајним, а посебно што су извршене у кратком временском периоду. Оно што се очекује у перспективи јесте даља реформа државне управе, усавршавање усвојених решења, доношење нових прописа и, можда и најважније, њихова доследна примена у пракси.

---

<sup>312</sup> Уредба о начину и полагању државног стручног испита („Службени гласник РС,“ бр. 16/2009)

<sup>313</sup> Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС,“ бр. 81/2007, 69/2008, 98/2012)

## VI УПОРЕДНО-ПРАВНИ ПРЕГЛЕД УРЕЂИВАЊА ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

### 1. Опште напомене

Разматрајући правни положај државних службеника у различитим правним системима, већ на први поглед, уочава се да он није на јединствен начин уређен у националним законодавствима европских земаља. Напротив, ово уређење је различито од државе до државе и зависи од конкретних друштвених прилика у датом тренутку. Уређење се мења у једној држави у зависности од њених конкретних потреба у погледу државне службе.

У теорији су се издвојила два система уређења положаја државних службеника - каријерни (статутарни) систем и 2) уговорни (отворени) систем. Углавном, ни једна држава не прибегава чистом облику једног од ова два система, већ је присутна једна врста њихове мешавине – комбиновани систем. Основна карактеристика каријерног система јесте да се државни службеници запошљавају на почетне, најниже позиције, на основу јавног конкурса. До виших позиција службеници долазе напредовањем или распоређивањем унутар државне управе. Дакле, није могуће да на „виша“ радна места буду запослена лица на основу јавног конкурса и, због тога, овај систем назива се и затвореним системом. Његова предност је ипак, у томе што стимулише развој каријере службеника, а на „вишим“ радним местима налазе се лица која већ имају искуство рада у државној служби, што би требало да буде и гарант квалитета њиховог рада. Управо је основна карактеристика овог система подстицање службеника на стручно усавршавање, што би требало да води у покретљивост у служби. Насупрот претходном, уговорни систем подразумева да је свако радно место доступно и отворено за сва лица, а не само за државне службенике, независно о ком радном месту се ради. Дакле, код овог система не постоје радна места која су недоступна лицима ван државне администрације, нема обавезног образовања за рад, већ је услов за заснивање радног односа за одређено место формалног карактера (нпр. факултетска диплома).

Анализирајући ова питања, Радоје Брковић примећује да у пракси не постоје ни отворени, ни потпуно затворени системи, јер сваки од њих, до одређене мере, омогућава напредовање или заснивање радног односа из друге области путем јавног конкурса. Ова чињеница лако се уочава на основу упоредно-правног прегледа уређивања правног положаја државних службеника у неким земљама (на пример, у неким европским државама).<sup>314</sup>

Разматрање службеничких система појединих европских држава, а посебно чланица Европске уније, од значаја је за уређење службеничког система у нашој Републици, као претенденту на чланство у овој Организацији. Већ је одавно познато да је

<sup>314</sup> Шире: Зорица Вукашиновић Радојчић, „Европски стандарди правног положаја државних службеника,“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2010), 88-95.

један од кључних предуслова интеграције у Европску унију и хармонизација нашег националног законодавства са правом Европске уније.

Европска унија не диктира прописе о државним службеницима које ће њене чланице доносити, али интеграциони процеси у овим земљама су од посебног утицаја на национала законодавства, па се и закони којима се уређује статус државних службеника, разликују од државе до државе у зависности од различитих критеријума (историјско наслеђе, традиције). На пример, у неким државама прописи о државним службеницима примењују се на широк круг лица, укључујући и јавне службенике, а у другим се они односе само на запослене у централним органима државне управе.<sup>315</sup>

Узимајући у анализу, примера ради, правну регулативу у Немачкој, уочава се да је положај државних службеника у њој регулисан и савезним и републичким прописима (савезним прописима се уређују, на пример, плате и пензије). Поред закона, одређена питања могу се регулисати и колективним уговорима.

У Француској, положај службеника регулисан је на сасвим другачији начин - посебним правилима (законима, уредбама итд.), а скуп свих ових правила чини Статут. Дакле, правни положај службеника регулисан је Статутарним правилима,<sup>316</sup> чији је циљ уједначавање правног положаја службеника у централној, локалној управи и јавном здравству. Положај службеника прецизира се и актима органа управе.

У Великој Британији, положај службеника регулисан је Упутством о раду државних службеника.<sup>317</sup> Државни службеници сматрају се „слугама“ Круне, па се и радни однос службеника заснива директно између њега и Круне. Велику улогу у пракси играју тзв. „квази правни извори,“ (на пример, директиве, правилници, пресуде административних трибунала).<sup>318</sup> Уколико би се рад државних службеника регулисао законом, онда би то увело формализам у државну управу, па се из тог разлога и правни положај службеника регулише прописима Владе, јер се они могу лакше мењати и прилагођавати новим околностима у раду управе.<sup>319</sup>

Упркос примеру Велике Британије која није за доношење законског прописа о државним службеницима, чланице Европске уније донеле су своје законе у овој области, што је и била њихова обавеза, односно услов за приступање.

У земљама централне и источне Европе, закон се углавном односи само на државне службенике, а положај запослених у другим сегментима јавног сектора (образовање, здравство), регулише се посебним прописима. У Словачкој је Закон о државним

---

<sup>315</sup> Иначе, први закони о државним службеницима на простору Европе донети су у другој половини 19. века (Шпанија 1852., Данска 1899.).

<sup>316</sup> Ова Правила чине три закона и посебни статuti за одређене категорије службеника. Статут је усвојен 1946. године, а претрпео је и неколико измена од тада.

<sup>317</sup> Ово Упутство ступило је на снагу 1996. године.

<sup>318</sup> На пример, наређења и уредбе имају обавезујући карактер, али смернице, саопштења и упутства не производе директне правне последице.

<sup>319</sup> Постоје и схватања која су на страни доношења закона о државним службеницима као јединственог прописа којим би се уредила сва питања положаја службеника. Овакво уређење службеничког положаја води правној сигурности. Ипак, у пракси, тенденција је потпуно супротна – доноси се све већи број прописа који регулишу службенички положај.

службеницима усвојен 2001. године,<sup>320</sup> када је упозорена од стране Европске уније да би њено чланство могло бити доведено у питање уколико се не усвоје одговарајући прописи. Од усвајања, Закон о државним службеницима је мењан више пута.<sup>321</sup>

У Пољској, Законом о државним службеницима, који је донет 1996. године, отпочиње процес јачања јавне управе и унапређења њеног рада. Томе доприноси и оснивање важних институција<sup>322</sup> за њен развој и унапређење. Како је овај Закон био резултат политичких компромиса, он се већим делом није примењивао. Из тог разлога нови Закон донет је 1998. године, а најновији 2005. године, након приступања Европској унији. Приликом њихове израде полазна тачка била су искуства и правна решења земаља чланица Европске уније. Резултат тога је чињеница да овај Закон има доста сличности са прописима других европских земаља. Ипак, он има и посебне карактеристике (закон се, на пример, не односи на службенике у локалној управи и јавним агенцијама). Интересантно је да и Устав садржи одредбе којима се регулише положај државних службеника.<sup>323</sup>

У Словенији је Закон о државним службеницима донет 2006. године, а пре њега је важио закон из 2002. године, па су и настале бројне важне промене у службеничком положају. Реформа прописа који уређују рад државне управе, па и државних службеника је дала резултате.<sup>324</sup> У Мађарској, је на снази Закон о правном положају државних службеника из 1992. године, у Естонији Закон о јавним службама из 1995. године, у Литванији Закон о јавним службеницима из 1995. године, који је 1999. године замењен Законом о државним службеницима, у Летонији Закон о државним службеницима из 2000. године итд.

Поједини службенички системи заслужују и посебну пажњу.

---

<sup>320</sup> Током 2001. године усвојен је Закон о јавним службама, који се односи на здравство и образовање. Закон о државним службеницима који регулише статус и рад запослених у органима државне управе замењен је 2003. године Законом о запосленима у службама од јавног интереса. Положај државних службеника регулисан је и Законом о раду и Законом о платама буџетских организација.

<sup>321</sup> Најважнија промена уследила је 2003. године и имала је за циљ привлачење квалитетних кадрова у државну управу, па су, и биле промењене одредбе које се односе на управљање кадровима. Измене из 2006. године, положај помоћника министра мењају тако да он од највишег неполитичког, постаје политичко радно место које предлаже министар и одобрава Влада. Ова промена, ипак, значи корак уназад, јер једно од основних начела функционисања државне управе јесте њена деполитизација.

<sup>322</sup> Савет за државну управу, Изборна комисија за државне службенике итд.

<sup>323</sup> На пример, Устав прописује да државни службеници раде у органима државне управе у циљу професионалног, ефикасног, непристрасног и политички неутралног извршавања обавеза државе, да је председник Владе „старшина“ запослених у државној управи.

<sup>324</sup> Поред Закон о државним службеницима, као део реформе државне управе, усвојени су и Закон о општем управном поступку 1999. године, Закон о јавним фондовима 2000. године, Закон о државној управи и Закон о јавним агенцијама 2002. године.

## 2. Службенички систем у Немачкој

У Немачкој постоји типичан каријерни службенички систем односа.<sup>325</sup> Уставом Немачке сваком лицу је гарантован приступ државној служби. Али, како каријерни системи налажу, запошљавање се врши само када је реч о „најнижим“ радним местима у државној служби, и то путем јавног конкурса. Постоје четири нивоа службе: највиши, виши, чиновнички и најнижи. За сваки ниво потребна је одређена стручна спрема, а за све нивое на почетку каријере обавезан је трогодишњи пробни рад. Закон не прописује процедуру провере знања и способности кандидата који су се пријавили на јавни конкурс. О кандидату који ће бити изабран одлучује руководилац државног органа, а у пракси се користе различити начини провере знања кандидата. Радни однос се, по правилу, заснива на неодређено време.

Чиновнички (службенички) систем поразумева да се службенички однос заснива онда када се вршење власти не може, из разлога општег интереса, пренети личностима које се налазе у приватно-радном односу.

По Милану Петровићу, ово је битна разлика између чиновника и других који врше помоћно-техничке или сличне послове.

Постоје различите врсте службеника-чиновника: чиновник на опозив, чиновник на пробу, чиновник на одређено време, али је најзначајнији доживотни чиновник. Нико нема „тапију“ на чиновничко место, већ се појединац прима у службу по вољи надлежне власти која процењује способност, компетентност, стручност личности која треба да буде примљена у државну службу. Овај утисак старешине органа о кандидатима за пријем стиче се непосредним разговором који је личне природе.

У овом систему постоји неколико степена каријере, од каријере обичне службе, до каријере високе службе, при чему су дефинисани услови за службенике у погледу завршене школе и радног искуства. У сваком степену каријере постоји по неколико службених места, при чему се успоставља систем напредовања службеника из једног у други степен.

Поред чиновника, у немачком службеничком систему статус управног службеника има и намештеник, али међу њима постоје одређене разлике (у погледу заснивања радног односа, времена његовог трајања, висине плата итд.).

Службеник током рада може бити унапређен, што зависи, пре свега, од резултата његовог рада, али је неопходан услов за унапређење постојање слободног радног места. Сва радна места, осим најнижих, попуњавају се интерним конкурсима и то напредовањем државних службеника са „нижих“ радних места.

Постоји и могућност премештаја службеника са једног на друго радно место у оквиру истог органа, или у други орган, на захтев службеника и по одобрењу надлежног руководиоца.

---

<sup>325</sup> Шире: Радоје Брковић, „Основне карактеристике Закона о државним службеницима са компаративним освртом.“ *Радно и социјално право*, бр. 1 (2006): 48-50.



Државни службеници имају и обавезу личног усавршавања, пошто је то услов унапређења, а постоје институције за обуку у којима се организује усавршавање државних службеника.

Службеници се оцењују на сваке три године, а од тога су изузети службеници између 50 и 57 година, као и „највиши“ и „најнижи“ службеници.

Плате се утврђују законом, а постоје посебне накнаде (за Божић, одморе и посебне радне услове), као и повишице.

Дисциплинске мере су прописане законом, предузимају се у случајевима повреде радних дужности, а поступак се води пред надлежним телом, уз могућност улагања жалбе дисциплинском суду.

Државни службеници немају право на штрајк, али њихови представници могу учествовати у одлучивању по питањима која се односе на запошљавање, рад, социјалне услове итд.

Иначе, посебна пажња се посвећује родној равноправности, па чак постоји обавеза да сваки државни орган који има преко 200 запослених мора имати службеника за питање равноправности.

### 3. Службенички сиситем у Француској

Између француског и немачког службеничког система постоји доста сличности, констатује Милан Петровић. Пре свега, службеника карактерише трајност службе и припадање једном типу те службе.

Специфично је решење да се поједини службеници могу третирати као политички кадрови или „велики чиновници“. То се, пре свега, мисли на запослене у кабинетима министара. Они могу долазити из редова државних службеника, али и „споља“, по процени самог министра.

Правни положај службеника у Француској уређен је законима и уредбама.<sup>326</sup> Скуп свих правних правила који регулишу положај службеника чини Статут, а најважнији пропис у овој материји је Општи закон. У њему су набројане све категорије државних службеника који раде на неодређено време и у одређеним звањима. Закон се односи и на лица запослена у локалним самоуправама, али и службенике у здравству. Општи статут (који важи за све службенике) чине три посебна закона: Закон који се односи на државну јавну службу, Закон који се односи на јавне службе територијалних колективитета и Закон који се односи на службенике у болничким јавним установама.

---

<sup>326</sup> Шире: Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 39-41.

Службенички систем Француске је затворени (каријерни) систем. Радно искуство стечено ван државне службе се не признаје, док лице из приватног сектора може се запослити само на „најнижа“ радна места у државној служби, уз претходно одређени пробни рад.

Службеници се могу усавршавати по посебним програмима, па чак постоје специјалне школе и центри за обуку у оквиру органа државне управе. Врши се оцењивање свих службеника једном годишње, на основу рада и обавезног интервјуа непосредног руководиоца са сваким службеником. Премештаји су уобичајена ствар.

На „висока“ радна места службенике поставља Влада, при промени власти они губе радно место, али остају у радном односу, што значи да се само смењују са конкретног положаја, јер на њега долази службеник нове владајуће структуре. Из овога се закључује да су за „висока“ службеничка места предодређени кадрови партије на власти (политички критеријум).

Службеник који буде изабран на неку функцију након истека мандата, враћа на своје радно место.

У овом службеничком систему напредовање у служби је битан сегмент и оно се врши путем интерних конкурса. Да би службеник могао да напредује на „више“ радно место потребно је да испуни одређене услове (радно искуство, оцена о професионалном раду). Службеници се разврставају у четири категорије: А, Б, Ц и Д.

У дисциплинском поступку, се може узети браниоц, а службеник може поднети жалбу Управном суду.

Државни службеници, путем својих синдикалних представника, учествују у органима који одлучују по питањима њиховог статуса.

Поред службеника који заузимају стална радна места са пуним радним временом, у државним органима одређене послове обављају и тзв., „неименовани“ службеници на радним местима где је то (због природе посла и потребе службе) оправдано. Они ступају на рад закључивањем уговора о раду, до три године, са правом још једног продужења.

#### **4. Службенички систем у Великој Британији**

Службенички систем Велике Британије припада групи отворених система, што значи да се потреба за службеницима на „вишим“ радним местима оглашава интерно или јавно, при чему се искуство стечено ван јавног сектора признаје, а пробни рад траје до две године.

Државни службеници су формално у служби британске Круне, али суштински, су у функцији британске Владе.<sup>327</sup> Наиме, њих бира Комисија за државне службенике,<sup>328</sup> али их поставља и именује премијер, по налогу старешине државног органа или службе.

Централна комисија за службенике расписује конкурс и спроводи поступак за запошљавање службеника. Могуће је напредовање (на основу резултата рада), премештај, па и изван места боравка, усавршавање (које се обавља у оквиру органа или при Колецу за државну управу). Сви службеници подлежу оцењивању, једном годишње.

Политичка неутралност је основни принцип рада државних службеника, па се избор и њихово напредовање заснива на стручности, знању и способностима, који се проверавају на различите начине (јавни испит, пробни рад). Овакав систем службеничких односа назива се „мерит систем.“ Али, он не егзистира у чистом облику, већ је комбинован са „системом плена“, који значи да се одређени мањи број радних места попуњава припадницима политичке партије која је победила на парламентарним изборима и стекла право да формира владу.

Службенички систем у Великој Британији је специфичан, јер се сматра да она нема чиновнике правом смислу речи, по мишљењу Милана Петровића.

## 5. Службенички систем у Аустрији

Службенички систем у Аустрији успостављен је савезним Законом о службеницима из 1979. године који се примењује и на судове, а садржи доста елемената каријерног система.<sup>329</sup> Радна места службеника попуњавају се интерним конкурсом у складу са годишњим планом. Закон о буџету предвиђа врсту и број потребних радних места за извршавање задатака на савезном нивоу за наредну годину. Поступак запошљавања спроводе независне комисије, за постављења на „највиша“ радна места спроводе се конкурси, а пробни рад је обавезан. Постоји оцењивање сваке године, а напредовање је могуће постављењем на „више“ радно место, као и преласком у „виши“ платни разред после две године рада на истом радном месту.

Радно место додељује се службенику решењем о промени радног места или премештају, што је временски одређено. Општи услови за заснивање радног односа су:

- аустријско држављанство (или држављанство друге земље по основу реципроцитета),
- лична својства за обављање посла радног места,
- старост између 18 и 40 година живота,
- стручност и
- познавање немачког језика у довољној мери за посао радног места.

<sup>327</sup> Шире: Радоје Брковић. „Основне карактеристике Закона о државним службеницима са компаративним освртом.“ *Радно и социјално право*, бр. 1 (2006): 50-51.

<sup>328</sup> Чланове ове Комисије поставља Круна, на предлог Владе.

<sup>329</sup> Шире: Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 41-46.

Сви наведени услови не морају бити испуњени и тада је потребна сагласност Владе.

У решењу о именовању се наводи и период именовања, а специфичност је што државни службеник полаже заклетву.

Посебна пажња се поклања образовању службеника. Он има обавезу да учествује на семинарима и курсевима ради свог усавршавања, што се организује унутар органа или у Савезној академији за државну управу.

Обавезе службеника су прецизно одређене. Он је дужан да своје задатке извршава у складу са прописима верно, непристрасно, политички неутрално, расположивим средствима. Једна од обавеза службеника јесте да он мора извршавати налоге претпостављених, осим ако су у супротности са законом.<sup>330</sup> Службеник мора ићи на лекарски преглед уколико постоји сумња претпостављеног у његове психичке и физичке способности.

Уколико својом кривицом службеник изврши повреду радне обавезе, уследиће његова дисциплинска одговорност, али повреде радне дужности нису посебно прописане. Правна заштита унутар система државне управе обезбеђује се у другостепеним поступцима пред Комисијом за жалбе и Главном дисциплинском комисијом.

Службеник, у оквиру обављања рада на пословима свог радног места, има право на звања. Постоји таксативно набрајање свих звања за све службе. Жене су посебно третиране. Њима се омогућава да се њихова звања зову по звањима у женском роду. Ово је веома је добар пример регулисања родне равноправности на темељима општеприхваћених стандарда.

## 6. Службенички систем у Словенији

У Словенији правни положај државних службеника регулисан је Законом из 2002. године,<sup>331</sup> који је прилагођен савременим трендовима у регулисању службеничког положаја. Службенички систем Словеније пример је мешовитог службеничког система, али се може приметити да, у одређеној мери, преовладавају карактеристике каријерног система.

Поменути Закон се односи, не само на државне службенике, већ и на јавне службенике, где спадају и службеници у локалној управи. Уколико неко питање није уређено овим Законом, примењује се Закон о радним односима.

---

<sup>330</sup> Поступак примања налога од стране претпостављеног регулисан је на идентичан начин као и у нашој држави. На овом примеру види се међународно утврђен стандард за извршавање налога претпостављеног.

<sup>331</sup> Шире: Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 26-28.; Радоје Брковић. „Основне карактеристике Закона о државним службеницима са компаративним освртом.“ *Радно и социјално право*, бр. 1(2006): 51-52.

Јавни службеник је дефинисан као појединац који закључује уговор о раду и заснива радни однос у државном органу и управи локалне заједнице, агенцијама, фондовима, заводима и другим јавним лицима, (ако су посредни корисници буџета), као и јавним и привредним предузећима у којима држава или локална заједница имају већински део. Послодавац, као друга страна службеничког односа, јесте правно лице са којим је јавни службеник у радном односу. У државном органу то је Република, а у управи локалне јединице – локална заједница.

Државни орган представља старешина органа, који одлучује о правима и дужностима службеника, решењем, на које службеник има право жалбе Комисији за жалбе.

Сваки државни орган слободан је у избору кадрова који ће у њему радити. Да би неко лице могло да ради као службеник, неопходно је да има одговарајуће образовање, што се доказује дипломом која је адекватна каријерном нивоу. Послодавац има на располагању више могућности приликом пријема нових службеника (расписивање интерног конкурса који се може односити само на орган који га расписује, затим, који се односи на све државне органе, потом јавни конкурс). Пробни рад је обавезан и при првом заснивању радног односа траје десет месеци, а шест месеци, уколико је реч о вишим позицијама у државној хијерархији.

Уговором о раду се заснива радни однос, Закон прописује његове обавезне елемете,<sup>332</sup> а послодавац може једнострано мењати одредбе уговора у законским оквирима, што говори да нема много могућности за индивидуално преговарање.

Послодавац може, без сагласности запосленог, донети решење о напредовању, избору у друго звање, премештају. Унапређивање зависи од радних резултата, а при чему унапређење на „виши“ степен на истом каријерном нивоу је уобичајено, а прелазак на „виши“ каријерни ниво се може извршити посебном процедуром и ако је образовање адекватно. Премештај зависи од потребе за рационалним коришћењем расположивих кадрова ради јачања државног органа за реализацију послова у конкретним условима.

Усавршавање службеника се одвија по посебном програму, у оквиру Управне академије и унутар самих органа. Сви службеници једном годишње подлежу оцењивању.

Плате службеника регулисане су Законом о систему плата у јавном сектору. Њихова висина зависи од економских прилика у држави, доприноса на раду, награђивања за изузетан рад, додатка за државне празнике и слично.

## 7. Службенички систем у Хрватској

Службенички систем у Хрватској уређен је Законом о државним службеницима из 2005 године.<sup>333</sup> а на питања која нису уређена законом, (и другим прописима који из њега

---

<sup>332</sup> Овде се може уочити сличност са општим режимом радних односа у нашој држави.

произилазе), примењују се општи прописи о раду. Овај Закон примењује се на државне службенике у телима државне управе, правосудним и казним телима, стручним службама Хрватског сабора, Уреда, председника Републике, Владе, Уставног суда, јавног правобраниоца итд.

Државни службеници су лица која у државним органима, као редовно занимање, обављају послове из њиховог делокруга, као и лица која у њима обављају информатичке опште, административне, планске, материјално-финансијске и рачуноводствене послове.<sup>334</sup> У свом раду службеници се морају придржавати начела законитости и правне сигурности, начела забране дискриминације и повлашћивања, начела хијерархијске подређености и начела одговорности.

Службеници имају следећа права:

- право на нормалне услове рада,
- право на једнако поступање и једнаке могућности напредовања,
- право на заштиту од неоправданог премештања или удаљења са радног места,
- право на кандидовање на изборима и
- право на представку.

Поступак пријема спроводи се у складу с планом којим се дефинише потребан број државних службеника на неодређено и одређено време, број приправника, као и попуњеност радних места припадницима националних мањина.

Слободна радна места попуњавају се јавним конкурсом, али може пре тога и из реда државних службеника на основу интерног огласа или премештањем. Избор кандидата врши се на основу њихових способности и вештина, радног искуства и резултата рада, као и резултата на тестирању. По правилу, службеници се примају на неодређено време, после обавезног пробног рада.<sup>335</sup>

Влада, уредбом, регулише поступак расписивања и спровођења јавног конкурса и интерног огласа. Ако је кандидат изабран на овај начин доноси се решење о распоређивања на радно место. Постоји могућност да је овим путем изабран кандидат који ради у другом државном органу, о чему се обавештава старешина тога органа ради давања сагласности за премештај, па уколико у року од осам дана не уследи одговор, сматра се да је сагласност дата. Ако се радно место попуњава кандидатом који није до тада радио у државној служби, онда се доноси решење о пријему у државну службу, на основу кога се касније доноси решење о распоређивању на одговарајуће радно место.<sup>336</sup> Решење о пријему у државну службу и распоређивању на радно место доноси старешина органа.

---

<sup>333</sup> Шире: Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 28-32.

<sup>334</sup> Појам државних службеника дефинисан је шире него у нашем законодавству.

<sup>335</sup> *Zakon o državnim službenicima Hrvatske* („Narodne novine“, br. 92/2005, 107/2007, 27/2008, 34/2011) и *Zakon o registru zaposlenih u javnom sektoru* („Narodne novine“ br. 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012), којим се у потпуности уређује правни положај државних службеника.

<sup>336</sup> Иначе, лице које се прима први пут у државну службу мора имати одговарајући степен образовања, одговарајуће стручно знање и искуство (осим у случају пријема приправника), здравствену способност за обављање послова радног места на које се прима и хрватско држављанство.

О правима и обавезама државног службеника одлучује старешина органа, решењем, против кога се може поднети жалба Одбору за државну службу, а ако неко није задовољан одлуком по жалби има право покретања управног спора.

Специфичност је постојање колективног уговора за државне службенике и намештенике, који је потписан 2012.године, између синдиката државних служби и Владе Хрватске, а којим су предвиђена већа и шира права него у закону.

## 8. Службенички систем у Босни и Херцеговини

У Босни и Херцеговини правни положај државних службеника уређен је Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине,<sup>337</sup> који је заснован на принципима законитости, транспарентности, јавности, одговорности, ефикасности, економичности и професионалне непристрасности. Структура запослених државних службеника у државним органима мора да одражава националну структуру становништва.

Државни службеник је лице које је постављено управним актом на радно место у државној служби. Радна места на која службеник може бити постављен су: руководећи државни службеник, секретар и секретар са посебним задатком, помоћник министра, помоћник директора и главни инспектор. Остале категорије државних службеника су: шеф унутрашње организационе јединице, стручни саветник, виши стручни сарадник и стручни сарадник.

Службеник је обавезан да извршава задатке предвиђене описом радног места, а уколико прими наредбу за коју претпоставља да је незаконита, има обавезу да на то укаже издаваоцу наредбе, па ако он понови наредбу, државни службеник о томе обавештава непосредно надређеног старешину, при чему мора извршити наредбу, осим ако она не представља кривично дело. У свом раду, државни службеник треба да се понаша непристрасно, да избегава све оне активности које су неспојиве са вршењем његове дужности, да не испољава јавно своја политичка уверења, да не тражи и не прихвата за себе или своје сроднике било какву добит, бенефицију, накнаду у новцу, услугама, мора се руководити јавним интересом и у обавези је да даје информације које су затражене у складу са законом, што се регулише и одговарајућим кодексом понашања и одговарајућим прописима који регулишу сукоб интереса.

Постоји овде и једна специфичност да службеник не сме заузимати некретнину у својини избеглице или расељеног лица, нити заузимати стан за који је овакво лице поднело захтев за повраћај станарског права.

Права државних службеника су слична као и у другим државама. Он има право да буде награђен на основу резултата рада, на плату и накнаду, на подршку и помоћ у стручном образовању и професионалном усавршавању на заштиту свог физичког и

---

<sup>337</sup> Шире: Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 32-36.

моралног интегритета, да тражи поштовање свог људског достојанства. Такође, он има право на праведан третман, без обзира на националност, социјално порекло, ентитетско држављанство и сл., што је у вишенационалним заједницама веома битно.

Упражњена радна места у државном органу се, најпре, попуњавају интерним огласом, а затим премештајем прекобројних службеника из другог државног органа или јавним конкурсом. Да би неко лице постало државни службеник мора испуњавати следеће услове:

- да је држављанин Босне и Херцеговине,
- да је старије од 18 година,
- да има факултетску диплому
- да је здравствено способно за вршење одређених послова,
- да је регулисало војну обавезу,
- да није отпуштено из државне службе као резултат дисциплинске мере у року од три године пре дана објављивања упражњеног места,
- да се не води кривични поступак против њега.

Државни службеник има право на плату која одговара радном месту. Постоји шест платних разреда у које су службеници разврстани : стручни сарадници су у првом платном разреду, у другом су виши стручни сарадници, трећи чине стручни саветници, четврти руководиоци организационих јединица, пети помоћници министара и у шести платни разред спадају секретари и секретари са посебним задатком.

Као и у другим законодавствима, службеник има право на накнаду плате у одређеним ситуацијама, на плаћено одсуство, на накнаду за трошкове превоза на посао и са посла, за прехрану за време рада, регрес за годишњи одмор, у случају смрти, тешке инвалидности или болести, трошкове селидбе, трошкове за образовање, јубиларне награде и на отпремнину при одласку у пензију. Такође, прописано је право на накнаду трошкова у вези са службеним путовањима (дневнице, трошкови превоза и сл.).

Службеник је дисциплински одговоран због кршења службених дужности утврђених законом, насталих као резултат његове кривице под условом да такво дело истовремено представља повреду дужности.

Престанак радног односа је сложенији него у другим законодавствима, а радни однос службенику престаје у следећим случајевима:

- добровољно иступање из државне службе,
- испуњавање услова за старосну пензију,
- трајна неспособности да обавља своје радне дужности због здравственог стања, под условом да државни службеник није у стању да буде премештен на друго одговарајуће радно место у државној служби,
- губитак држављанства,
- стицање држављанства друге државе супротно Уставу Босне и Херцеговине и њеним законима,
- прекобројност,
- истек периода на који је постављен,



- одбијање полагања заклетве и/или потписивања текста заклетве,
- незадовољавајући пробни период,
- две узастопно негативне оцене рада,
- ако је осуђен за кривично дело и због издржавања казне затвора мора бити одсутан са рада у државној служби дуже од шест месеци и
- изречена дисциплинске мере престанка радног односа у државној служби.

## 9. Службенички систем у Македонији

Службенички систем у Македонији је уређен Законом о државним службеницима.<sup>338</sup> По њему државни службеник је лице које ради у државној служби и врши стручне, нормативно-правне, извршне, управне, управно-надзорне, планске, материјално-финансијске, информативне и друге послове.<sup>339</sup> Пошто се, по овом закону, државном службом сматрају и органи локалне власти, то значи да се овај пропис примењује и на лица у органима локалне самоуправе, али се прецизира да запослени у државној служби који обављају помоћне и техничке послове немају статус државних службеника. Као и у другим државама, на питања правног положаја државних службеника која нису уређена посебним законом примењују се општи прописи о раду.

Постоји 13 звања у државној служби, у зависности од различитих критеријума,<sup>340</sup> која су систематизовани у три групе: руководећа, стручна и стручно-административна. Занимљиво је да је у почетку дефинисано конкретно, овим законом, што иначе није уобичајено како се именује секретар града Скопља,<sup>341</sup> али је ова одредба касније укинута (2010. године).

Начин попуне радних места је исти као и у другим системима, са том разликом што се поступак попуне обавља тек по претходном извештавању од стране Министарства финансија или председника општине да су обезбеђена средства за та радна места.<sup>342</sup>

У Македонији се пословима пријема у државне органе и одлучивањем по жалбама бави посебна Агенција за администрацију,<sup>343</sup> која образује Комисију за селекцију,<sup>344</sup> а ова обавља административну селекцију, испит за државне службенике и интервју. Административна селекција се састоји од провере података из услова огласа или конкурса. Испит има општи и практични део, а са 5 кандидата који су положили овај испит спроводи се интервју. Након свега тога Комисија сачињава листу од 3 кандидата, који полажу посебан психо-тест и после свега функционер органа бира кандидата. Ово је специфична, добро утемељена, процедура која не постоји тако детаљно ни у једном законодавству.

<sup>338</sup> Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија бр. 59/2000, са изменама и допунама бр. 15/2013, 82/2013 и 106/2013).

<sup>339</sup> Члан 3. Закона

<sup>340</sup> Исто, члан 6.

<sup>341</sup> Исто, члан 6. став 3.

<sup>342</sup> Исто, члан 9.

<sup>343</sup> Исто, члан 7.

<sup>344</sup> Исто, члан 15. и 16.

## 10. Службенички систем у Црној Гори

Пословне државне управе врше државни службеници, што је регулисано Законом о државној управи,<sup>345</sup> а административно-техничке и помоћне намештеници, како је то и у другим државама.

Државни службеник се прима у радни однос путем јавног оглашавања, које се спроводи од стране надлежне службе за управљање кадровима. Она сачињава листу кандидата, али одлуку о запошљавању доноси миистар или старешина органа управе. И овде постоји решење (као у систему БиХ) да се при запошљавању мора водити рачуна о сразмерној заступљености припадника мањинских народа и мањинских националних заједница.

## 11. Службенички систем у Републици Српској

Службеништво у Републици Српској је уређено Законом о административној служби у управи Републике Српске<sup>346</sup> и Законом о државним службеницима.<sup>347</sup> Овај први закон је специфичан, јер се углавном свуда ова материја уређује само законом о државним службеницима, на основу правног оквира који даје Закон о државној управи, па је ово у ствари нека врста закона о државној управи.

Државни службеник је лице које је запослено у државном органу, при чему министри и њихови заменици нису државни службеници.<sup>348</sup> Нешто слично као у Македонији и овде постоји посебна Агенција која се бави политиком и процедуром запошљавања у државној служби.<sup>349</sup> Она, приликом запошљавања, именује изборну комисију.<sup>350</sup>

Закон утврђује радна места у државној управи, која су разврстана у 9 категорија (од помоћника министра до стручног сарадника).

Као и код других и овде се радна места попуњавају на 4 начина: интерним оглашавањем, јавним конкурсом, доношењем акта о именовању или напредовањем у служби.<sup>351</sup>

Цео поступак спроводи изборна комисија, која врши проверавање знања и бодовање, а резултате објављује Агенцији и о томе обавештава кандидате. Сва остала питања су на сличан начин уређена као и код других држава (од плата до одговорности).

---

<sup>345</sup> Поглавље VII, члан 47-50 Закона о државној управи Црне Горе ( „Службени лист бр. 38/03, 22/08).

<sup>346</sup> Закон о административној служби у управи Републике Српске („Службени гласник РС,“ бр. 16/2002, 62/2002, 38/2003, 49/2006, 20/2007).

<sup>347</sup> Закон о државним службеницима Републике Српске („Службени гласник РС,“ бр. 118/2008,117/2011)

<sup>348</sup> Исто, члан 4.

<sup>349</sup> Исто, члан 5.

<sup>350</sup> Исто, члан 7.

<sup>351</sup> Исто, Глава IV

Закон о државним службеницима прецизира да је државни службеник лице са високом стручном спремом који је запослен у органу републичке управе и обавља основне делатности тога органа, али изузетно то може бити лице са вишом и средњом школом. И овде се мора, при запошљавању, водити рачуна о националној структури становништва.

Овде се уводи у систем институције волонтера, а то је лице које се након завршене школе прима на рад без заснивања радног односа. Траје колико и приправнички стаж.

Постоји као посебан орган, Одбор државне управе за жалбе, који одлучује по жалбама државних службеника.

## VII ПОЗИТИВНО-ПРАВНИ ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Разликујемо теоријски и позитивно правни појам државног службеника. Предпоставка је да постоји већи број дефиниција теоријског појма, али је битно да се, при том дефинисању, не узима у обзир позитивно-правно одређење овог појма у конкретним правним системима. По Милану Влатковићу, лица која обављају јавну службу или послове у државним органима називали су се државним или јавним службеницима.<sup>352</sup>

Међутим, постоје други аутори који се, такође, баве дефинисањем овог појма.

По Александру Балтићу, државни службеници су „лица добровољно, лично, радно-правно и функционално везана и укључена (или инкорпорисана) за стално или утврђена радна (службена) места или звања у сталним кадровима јавних служби, примајући за свој рад плату“<sup>353</sup> Иво Крбек истиче да су државни службеници сва лица која врше било какву јавну функцију у ширем смислу речи<sup>354</sup> Никола Стјепановић сматра да су „редовни или професионални јавни службеници у техничком (стручном), а ширем смислу речи она лица која се налазе у служби државе и других јавних служби вршећи послове јавне службе као своје редовно занимање и то вољно, али прагматски и по правилу трајно, професионално и плаћено.“<sup>355</sup> По Еугену Пусићу, „управни службеници су људи који обављају рад у управним организацијама, интелектуалним или мануелним, као своје трајно или главно занимање“<sup>356</sup> Ратко Марковић сматра да су државни службеници „сви појединци који су ангажовани у обављању послова и задатака у органима управе.“<sup>357</sup>

Но, Закон увек одређује општи положај државних службеника у једној држави, који представља специфичну правну ситуацију, па држава сама регулише статус ових службеника, па је увек од значаја тај, позитивно-правни положај државних службеника.

### 1. Правна регулатива

Питање сагледавања државног службеника кроз позитивно право наше Републике само на изглед делује једноставно. Напротив, већ на први поглед, отвара се читав низ правних прописа које треба имати у виду када се разматра службенички однос и правни положај службеника у нашој држави.

Најпре, имајући у виду да је службенички однос заправо радни однос, законски прописи устанављувају, како сматра Зоран Ивошевић, три режима радног односа: општи

<sup>352</sup> Милан Влатковић, „Појам јавног (државног) службеника у законодавној еволуцији после II светског рата.“ *Правна пракса*, бр. 6 (2006), 13-16.

<sup>353</sup> Александар Балтић. „О појму јавног службеника.“ *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2(1956): 21.

<sup>354</sup> Ivo Krbek, *Lica u državnoj službi* (Zagreb: Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, 1948), 6.

<sup>355</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravno FNRJ* (Beograd: Savremena administracija, 1958), 316.

<sup>356</sup> Eugen Pusić, *Nauka o upravi* (Zagreb: Školska knjiga, 1968), 163-165.

<sup>357</sup> Ратко Марковић, *Управно право* (Краљево: Слово, 2002), 162-163.

режим, режим у државним органима и режим у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе.<sup>358</sup>

Општи режим радног односа установљен је Законом о раду. Овај Закон је матични закон у материји радних односа и има својство општег закона. То значи да се он примењује на све запослене и све послодавце, осим уколико одређено питање није другачије регулисано неким другим законом („*lex specialis derogat legi generali*“). Дакле, одредбе Закона о раду примењују се и на запослене државне службенике, осим ако законом није другачије регулисано.

У државним органима важи посебан режим који је дефинисан Законом о државним службеницима.<sup>359</sup> Он се примењује на државне службенике у различитим институцијама (јер, „државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина“<sup>360</sup>). Закон о државним службеницима овде има карактер посебног закона. Тако, Закон о раду ће се примењивати у погледу свих права, обавеза, одговорности лица у државним органима која нису уређена Законом о државним службеницима.<sup>361</sup>

Како је Закон о државним службеницима посебан закон у односу на Закон о раду који има карактер општег, тако постоје и закони који имају карактер посебних закона у односу на Закон о државним службеницима. Реч је о законима који се односе на државне службенике у појединим државним органима, на пример у војсци или полицији. Ти закони имају карактер „*lex specialis*“ у односу на Закон о државним службеницима. У односу на Закон о раду имају карактер „*lex specialissimus*“. Они имају најјачу правну снагу, па дерогирају и посебан и матични закон. То значи да се, најпре, примењују прописи који се односе на поједине органе или одређену категорију запослених (одредбе Закона о полицији, Закона о Војсци). Ако таквог прописа нема, примењује се Закон о државним службеницима. Ако ни таквог прописа нема, примењују се одредбе матичног закона - Закона о раду. Овај однос може се исказати на следећи начин: „*lex specialissimus – lex specialis – lex generalis*“.<sup>362</sup>

Као што се може приметити, постоји један општи и више посебних режима службеничких односа. Општи режим службеничких односа регулисан је Законом о државном службеницима. Он се сматра основним законом за уређење службеничких односа. Посебни режими службеничких односа регулисани су и посебним законима. И, ако је неко питање регулисано посебним законом, примењиваће се његове одредбе, а не одредбе Закона о државним службеницима.

Закон о државним службеницима<sup>363</sup> предвиђа да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу уредити и другачије,

<sup>358</sup> Зоран Ивошевић, *Радно право* (Београд: Службени гласник, 2007), 55.

<sup>359</sup> Vladan Perišić, *Službeništvo i pravo službenika* (Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009), 23.

<sup>360</sup> Исто, члан 2.

<sup>361</sup> Исто, чан 4.

<sup>362</sup> Исто, 24.

<sup>363</sup> Исто, члан 1. став 2.

посебним законом, ако то произилази из природе њихових послова. Тако, посебни системи у нашој држави су систем службеничких односа у полицији, војсци, у области спољних послова, у Пореској управи, Управи царина, заводима за извршење заводских санкција итд. Како Милан Влатковић истиче, службенички односи у службама полиције, војске и спољним пословима уређени су тако да представљају посебне службеничке прагматике, тј. регулишу, готово у целини, релативно заокружено, по обиму широко и садржински специфично, службеничке односе у овим посебним управним областима, односно у органима који обављају послове управе у њима – министарствима надлежним за унутрашње, војне и спољне послове. Ови службенички односи регулисани су Законом о полицији, Законом о Војсци и Законом о спољним пословима.<sup>364</sup>

Као посебни системи сматрали би се систем службеничких односа у покрајинским органима и у органима јединица локалне самоуправе. Наиме, у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе важи посебан режим, према коме се у овим органима сходно примењују одредбе Закона о радним односима у државним органима,<sup>365</sup> који је, иначе, престао да важи даном ступања на снагу Закона о државним службеницима. Уколико неко питање није уређено овим Законом, опет ће се применити матични Закон о раду.

Прописи који представљају полазну основу при анализирању правног положаја државних службеника у Републици су: Устав, Закон о Влади, Закон о министарствима, Закон о државној управи и, коначно, Закон о државним службеницима.

## 1.1. Устав

Устав, као правни акт највише правне снаге, утврђује начела друштвеног, политичког и економског уређења сваке државе. Њиме се утврђују принципи организације државне власти. Поред осталог, Устав садржи и одредбе које се тичу материје радних, односно, службеничких односа и материје о органима државне управе. Устав прописује одређена права и принципе који се тичу радних односа генерално, али се они односе и на службеничке односе, јер службенички однос и јесте радни однос са одређеним специфичностима. Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима, се назначава на почетку Устава.<sup>366</sup>

Даље, у делу који се односи на људска и мањинска права, Устав се бави питањем дискриминације. Пред Уставом и законом сви су једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког

<sup>364</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 133-134.

<sup>365</sup> Члан 189. Закона о државним службеницима.

<sup>366</sup> Члан 6. Устава се тиче проблематике службеничких односа.

инвалидитета. Не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су, суштински, у неједнаком положају са осталим грађанима.<sup>367</sup>

Устав гарантује свакоме право на рад. „Јемчи се право на рад, у складу са законом. Свако има право на слободан избор рада. Свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи. Женама, омладини и инвалидима омогућују се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.“<sup>368</sup> Такође, „запослени имају право на штрајк, у складу са законом и колективним уговором. Право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.“<sup>369</sup>

Устав садржи и одредбе које се тичу органа државне управе. „Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Послови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.“<sup>370</sup>

Поверавање јавних овлашћења и јавне службе уређене, такође, Уставом. „У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе. Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује се законом.“<sup>371</sup>

Законитост рада управе Устава је гарантована. Тако, „појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“<sup>372</sup>

Све поменуте одредбе од великог су значаја за законит, ефикасан и правилан рад државне управе и њених службеника. На основу ових одредби Устава, доносе се закони и

<sup>367</sup> Члан 21. Устава Републике Србије

<sup>368</sup> Исто, члан 60.

<sup>369</sup> Исто, члан 61.

<sup>370</sup> Исто, члан 136.

<sup>371</sup> Исто, члан 137.

<sup>372</sup> Исто, члан 198.

подзаконски акти, који их даље разрађују и конкретизују. Свакако, сви ови акти морају бити у складу са уставним одредбама.

Закони су, може се слободно рећи, најзначајнији правни акти којима се уређују службенички односи, јер детаљно разрађују одредбе Устава које су начелног карактера а, такође, оне су и основа за доношење подзаконских аката. Подзаконске акте из домена службеничких односа могу донети законодавни орган, председник Републике, органи извршне власти, органи државне управе, јединице територијалне аутономине и локалне самоуправе. Сви ови акти омогућавају да се одредбе Устава и спроведу у пракси.

## 1.2. Закон о Влади

Закон о Влади из 2012. године садржи:

- уводне одредбе,
- одредбе о саставу, мандату и уређењу Владе,
- одредбе о односу са Народном скупштином и председником Републике,
- одредбе о актима Владе и
- прелазне и завршне одредбе.

„Влада је носилац извршне власти у Републици“<sup>373</sup>. Она „утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине. Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере.“<sup>374</sup> Затим, „Влада предлаже Народној скупштини законе, буџет и друге опште и појединачне акте.“<sup>375</sup> Она „заступа Републику Србију као правно лице и при томе врши права и обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, установа и других организација, ако законом није што друго одређено.“<sup>376</sup> Такође, „Влада располаже имовином Републике Србије, ако законом није што друго одређено.“<sup>377</sup> Коначно, „Влада је дужна да обустави од извршења општи акт општине, града и града Београда за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у "Службеном гласнику Републике Србије". Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.“<sup>378</sup>

---

<sup>373</sup> Члан 1. Закона о Влади

<sup>374</sup> Исто, члан 2.

<sup>375</sup> Исто, члан 3.

<sup>376</sup> Исто, члан 4.

<sup>377</sup> Исто, члан 5.

<sup>378</sup> Исто, члан 6.



Влада ужива одређен степен самосталности. Она „је у оквиру својих надлежности самостална. Влада је одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе и ималаца јавних овлашћења на нивоу Републике.“<sup>379</sup>

„Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад. Ако орган државне управе или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе или имаоца јавних овлашћења на нивоу Републике који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.“<sup>380</sup>

„Владу чине председник Владе, један или више потпредседника Владе и ресорни министри. Влада може имати министре без портфеља. Број потпредседника Владе и министара без портфеља одређује Народна скупштина при сваком избору Владе, на предлог кандидата за председника Владе.“<sup>381</sup>

На челу Владе налази се председник. „Председник Владе води и усмерава Владу, стара се о јединству политичког деловања Владе, усклађује рад чланова Владе, представља Владу и сазива и води њене седнице. Председник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упутства и посебна задужења, сходно програму и политици Владе. Председник Владе може бити и министар. Чланови Владе, државни секретари и директори посебних организација и служби Владе дужни су да поштују и извршавају обавезна упутства и посебна задужења које им да председник Владе, сходно програму и политици Владе. Члан Владе може захтевати да Влада одлучи да ли је при томе председник Владе прекорачио своја овлашћења.“<sup>382</sup>

„Владу бира Народна скупштина после сваког конституисања, на предлог кандидата за председника Владе. Народна скупштина одлучује о избору Владе у целини.“<sup>383</sup> „Министру престаје мандат са сваким престанком мандата Владе, изгласавањем неповерења, разрешењем или оставком.“<sup>384</sup>

Председник и потпредседници Владе имају своје кабинете. Они „врше стручне и друге послове за њихове потребе. Председник и потпредседник Владе могу унутар кабинета именовати саветнике.

Радни однос у кабинету заснива се на одређено време, док траје дужност председника Владе односно потпредседника Владе. Права и обавезе саветника који не

---

<sup>379</sup> Исто, члан 7.

<sup>380</sup> Исто, члан 8.

<sup>381</sup> Исто, члан 10.

<sup>382</sup> Исто, члан 12.

<sup>383</sup> Исто, члан 15.

<sup>384</sup> Исто, члан 21.

буду засновали радни однос уређују се уговором, према општим правилима грађанског права, а накнада за рад према мерилима која одреди Влада.

Кабинете воде шефови кабинета, које постављају и разрешавају председник Владе односно потпредседник Владе. Шефу кабинета престаје мандат са престанком мандата председника Владе односно потпредседника Владе, оставком или разрешењем.<sup>385</sup>

У оквиру Владе налази се и „Генерални секретаријат Владе, који је задужен за стручне и друге послове за потребе Владе. Делокруг Генералног секретаријата Владе детаљније се уређује уредбом и пословником Владе.<sup>386</sup>

Такође, „Влада има Генералног секретара Владе, кога поставља и разрешава Влада на предлог председника Владе. Генерални секретар одговоран је председнику Владе и Влади. Генерални секретар Владе води Генерални секретаријат Владе, стара се о извршавању аката Владе и о припреми седница Владе и помаже председнику Владе у другим пословима Владе. Генералном секретару Владе мандат престаје постављењем новог Генералног секретара Владе, оставком или разрешењем.<sup>387</sup>

Такође, „Влада уредбом оснива службе за стручне или техничке послове за своје потребе или за послове заједничке за све или више органа државне управе, и прописује њихово уређење и делокруг. На службе Владе примењују се прописи о уређењу, начину рада, финансирању и радним односима у органима државне управе, ако посебним прописом није што друго одређено.<sup>388</sup>

„Службу Владе води директор који је одговоран председнику Владе или Генералном секретару Владе, а може је водити и министар без портфеља. Директора службе Владе који је одговоран председнику Владе поставља Влада на предлог председника Владе. Остале директоре служби Владе поставља Влада на предлог Генералног секретара Владе. Председник Владе може потпредседнику Владе пренети своја овлашћења према директору службе који му је одговоран.<sup>389</sup>

### 1.3. Закон о министарствима

Закон о министарствима усвојен је 2012. године. „Овим Законом образују се министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг.<sup>390</sup>

На основу Закона, „министарства су:

---

<sup>385</sup> Исто, члан 27.

<sup>386</sup> Исто, члан 29.

<sup>387</sup> Исто, члан 30.

<sup>388</sup> Исто, члан 31.

<sup>389</sup> Исто, члан 32.

<sup>390</sup> Члан 1. Закона о министарствима

- 1) Министарство унутрашњих послова;
- 2) Министарство финансија;
- 3) Министарство спољних послова;
- 4) Министарство одбране;
- 5) Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе;
- 6) Министарство привреде;
- 7) Министарство саобраћаја;
- 8) Министарство грађевинарства и урбанизма;
- 9) Министарство правде и државне управе;
- 10) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- 11) Министарство просвете, науке и технолошког развоја;
- 12) Министарство здравља;
- 13) Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине;
- 14) Министарство културе и информисања;
- 15) Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања;
- 16) Министарство рада, запошљавања и социјалне политике;
- 17) Министарство омладине и спорта;
- 18) Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација.<sup>391</sup>

Поред министарстава, законодавац утврђује посебне организације. А, према Закону, „посебне организације су:

- 1) Републички секретаријат за законодавство;
- 2) Републичка дирекција за робне резерве;

---

<sup>391</sup> Исто, члан 2.

- 3) Републички завод за статистику;
- 4) Републички хидрометеоролошки завод;
- 5) Републички геодетски завод;
- 6) Републичка дирекција за имовину Републике Србије;
- 7) Центар за разминурање;
- 8) Завод за интелектуалну својину;
- 9) Завод за социјално осигурање.<sup>392</sup>

Такође, Законом су прописане детаљно надлежности и министарстава и посебних организација.

#### **1.4. Закон о државној управи**

Закон о државној управи усвојен је 2005. године. Овај Закон садржи:

- основне одредбе,
- одредбе о начелима деловања органа државне управе,
- одредбе о пословима државне управе,
- одредбе о уређењу органа државне управе,
- одредбе о унутрашњем надзору,
- одредбе о имаоцима јавних овлашћења,
- одредбе о сукобу надлежности, решавању о жалби, изузећу,
- одредбе о односу органа државне управе са другим органима,
- одредбе о јавности рада и односима са грађанима,
- одредбе о државним службеницима,
- одредбе о канцеларијском пословању и
- прелазне и завршне одредбе.

---

<sup>392</sup> Исто, члан 23.

„Државна управа је део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије“<sup>393</sup> и чине је „министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације“<sup>394</sup>.

Начела деловања органа државне управе су:

- самосталност и законитост,
- стручност, непристрасност и политичка неутралност.
- делотворност у остваривању права странака,
- сразмерност,
- поштовање странака и
- јавност рада.

Државна управа обавља широк спектар послова. „Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе.“<sup>395</sup> Затим, они „прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.“<sup>396</sup> Даље, „извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње“<sup>397</sup>. „Министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства.“<sup>398</sup> „Органи државне управе решавају у управним стварима и доносе управне акте. Органи државне управе решавају о жалбама и ванредним правним средствима на управне акте које су донели они или имаоци јавних овлашћења, према закону.“<sup>399</sup> „Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.“<sup>400</sup> Затим, „старају се да се рад јавних служби одвија према закону. При томе органи државне управе врше послове и предузимају мере на које су овлашћени законом.“<sup>401</sup> Коначно, баве се и различитим стручним пословима.

Када је реч о уређењу органа државне управе, „министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области.“<sup>402</sup> „Министарством

---

<sup>393</sup> Члан 1. Закона о државној управи

<sup>394</sup> Исто, члан 1.

<sup>395</sup> Исто, члан 12.

<sup>396</sup> Исто, члан 13.

<sup>397</sup> Исто, члан 14.

<sup>398</sup> Исто, члан 15.

<sup>399</sup> Исто, члан 17.

<sup>400</sup> Исто, члан 18.

<sup>401</sup> Исто, члан 19.

<sup>402</sup> Исто, члан 22.

руководи министар. Министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства. Министар је одговоран Влади и Народној скупштини за рад министарства и стање у свим областима из делокруга министарства.<sup>403</sup> У оквиру министарства могу постојати државни секретари, помоћници министра, секретар министарства, саветници.

„Министарство може да има један или више органа управе у свом саставу“.<sup>404</sup> Он се образује „за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Орган у саставу може стећи својство правног лица кад је то законом одређено.“<sup>405</sup> „Врсте органа у саставу су управе, инспекторати и дирекције. Управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, а дирекција - за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду.“<sup>406</sup>

„Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.“<sup>407</sup> Постоје две врсте посебних организација – „секретаријати и заводи, а законом се могу образовати и посебне организације с друкчијим називом. Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове.“<sup>408</sup>

„Управни округ образује се ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: да решавају у управним стварима у првом степену односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења и да врше инспекцијски надзор.“<sup>409</sup>

Закон о државној управи само кратко указује да послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници, а да се њихов положај уређује посебним законом. Закон који регулише положај државних службеника јесте Закон о државним службеницима из 2005. године.

---

<sup>403</sup> Исто, члан 23.

<sup>404</sup> Исто, члан 28.

<sup>405</sup> Исто, члан 28.

<sup>406</sup> Исто, члан 29.

<sup>407</sup> Исто, члан 33.

<sup>408</sup> Исто, члан 34.

<sup>409</sup> Исто, члан 38.

## 1.5. Закон о државним службеницима

Природни наставак Закона о државној управи јесте Закон о државним службеницима. Овај Закон је, поред Закона о државној управи, један од системских закона који треба да обезбеди реформу државне управе у Србији. Њиме се, како истиче Снежана Андрејевић, нормативно потпуно и доследно разрађују принципи на којима почива Стратегија реформе државне управе у Републици Србији<sup>410</sup>. Ова Стратегија ствара неопходне претпоставке за стварање стручне и политички неутралне државне управе.<sup>411</sup>

Права и дужности државних службеника регулишу се Законом о државним службеницима. Њиме се регулишу и поједина права и дужности намештеника.

Овај Закон садржи:

- уводне одредбе,
- начела деловања државних службеника,
- права и дужности државних службеника,
- врсте радних места државних службеника,
- попуњавање слободних радних места,
- оцењивање и напредовање,
- премештај државних службеника због потребе рада,
- стручно усавршавање и оспособљавање,
- одговорност државних службеника,
- престанак радног односа,
- права државних службеника при промени уређења државних органа,
- одлучивање о правима и дужностима државних службеника,
- уређење кадровског система,
- посебне одредбе о намештеницима,
- надзор над спровођењем закона и
- прелазне и завршне одредбе.

---

<sup>410</sup> Стратегија реформе државне управе у Републици Србији (2004.г.) Акциони план за спровођење реформе државне управе (2009) и нацрт стратегије државне управе (2013).

<sup>411</sup> Снежана Андрејевић, „Извори, остваривање и заштита права државних службеника, намештеника и јавних функционера,“ *УЗборнику радова Социјална права и економска криза* (2009): 297-298.

Већ у првим члановима Закон даје дефиниције основних појмоваа. „Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (у даљем тексту: државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера. Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.“<sup>412</sup>

Драган Милков сматра да се „у готово свим европским земљама прави разлика између две групе правних норми, којима су регулисани радни односи. Једну групу чине правне норме којима су регулисани „обични“ радни односи ..., а другу ..... које се тичу радних односа државних службеника ... Почевши од 2005.године, када је донет први Закон о државним службеницима, и код нас се поново може говорити о службеничком односу.“<sup>413</sup> Ово је због тога што се, по Милкову радни однос успоставља вршењем рада, а службенички поводом вршења власти.

Послодавац државних службеника и намештеника је Република, а права и дужности послодавца у њено име врши руководилац државног органа.

Начела којих се службеници требају придржавати у свом раду су:

- законитост, непристрасност и политичка неутралност,
- одговорност за рад,
- забрана повлашћивања и ускраћивања,
- доступност информација о раду државних службеника,
- једнака доступност радних места,
- напредовање и стручно усавршавање и
- једнаке могућности.

Права државних службеника су:

- „право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду“<sup>414</sup>,

---

<sup>412</sup> Члан 2. Закона о државним службеницима

<sup>413</sup> Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011),195.

<sup>414</sup> Исто, члан 12.



- „право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима“<sup>415</sup>,
- право на „одморе и одсуства према општим прописима о раду и посебном колективном уговору“<sup>416</sup>,
- право да „буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања“<sup>417</sup> и
- право „жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима“<sup>418</sup>.

Законом је предвиђена могућност додатних права службеника. Тако, „посебним колективним уговором о државним службеницима могу да се утврде права која овим законом нису утврђена, у складу са овим законом и општим прописима о раду.“<sup>419</sup>

Дужности државних службеника су:

- извршење налога претпостављеног,
- прихватање премештаја на друго радно место у истом или другом државном органу,
- привремени рад на пословима који нису у опису радног места,
- привремени рад на нижем радном месту,
- рад у радној групи,
- чување службене и друге тајне,
- дужност обавештавања о сумњи постојања корупције и
- поштовање радног времена.

У склопу дужности државних службеника налазе се и одредбе о спречавању сукоба интереса. Спречавање сукоба интереса подразумева забрану примања поклона и коришћења рада у државном органу, одредбе о додатном раду, забрану оснивања привредних друштава и јавних служби, ограничење чланства у органима правног лица и пријављивање интереса у вези са одлуком државног органа.

У даљем тексту Закона, регулишу се радна места државних службеника. Тако, радна места државних службеника могу бити извршилачка радна места и положаји. Затим, следе одредбе о попуњавању слободних радних места које детаљно уређују овај поступак.

---

<sup>415</sup> Исто, члан 13.

<sup>416</sup> Исто, члан 14.

<sup>417</sup> Исто, члан 15.

<sup>418</sup> Исто, члан 16.

<sup>419</sup> Исто, члан 17.

У току свог рада државни службеници бивају оцењивани, што је у директној вези са њиховим напредовањем на више радно место, а Закон уређује и ова питања.

Због потреба посла, државни службеник може бити премештен на друго радно место. „Он може бити трајно или привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу или привремено премештен у други државни орган.”<sup>420</sup>

Државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа. Њему се може омогућити додатно образовање значајно за државни орган. Такође, „државни службеник који је у радном односу на неодређено време мора да има положен државни стручни испит.”<sup>421</sup>

Одредбе Закона које се односе на одговорност државних службеника баве се дисциплинском одговорношћу и одговорношћу за штету.

Државном службенику престаје радни однос на више могућих начина:

- истеком временског периода на које је заснован,
- споразумом службеника и послодавца,
- отказом од стране службеника или послодавца,
- по сили закона.

При промени уређења државног органа државни службеници имају одређена права и она су овим Законом детаљно прописана.

„О правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац решењем”<sup>422</sup>, а Закон предвиђа да „ако државним органом руководи државни службеник, о његовим правима и дужностима одлучује Високи службенички савет кад је државног службеника поставила Влада ако овим законом није друкчије одређено, односно тело које одреди државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника.”<sup>423</sup>

„Жалбене комисије одлучују о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса. Жалбене комисије примењују закон којим се уређује општи управни поступак.”<sup>424</sup>

Део Закона који се тиче уређења кадровског система обухвата одредбе о кадровском плану, Служби за управљање кадровима, кадровској евиденцији и Високом службеничком савету.

---

<sup>420</sup> Исто, члан 90.

<sup>421</sup> Исто, члан 100.

<sup>422</sup> Исто, члан 140.

<sup>423</sup> Исто, члан 141.

<sup>424</sup> Исто, члан 142.

На крају Закона следи пар одредби о намештеницима, о надзору над спровођењем Закона (који врши министарство надлежно за послове управе преко управне инспекције) и прелазне и завршне одредбе.

## VIII СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ

### 1. Опште напомене

Службенички систем један је од основних појмова када се говори о положају државних службеника. У теорији службеничког права позната је дефиниција Милана Влатковића, који службенички систем одређује као укупан систем (склоп) категорија у које се јавни службеници разврставају према унапред уврђеним критеријумима и који представља основ за њихово напредовање, награђивање и кретање у служби. Циљ службеничког система је да обезбеди максимум ефикасности и сврсисходности (са становишта органа или организације јавне службе), праведности и једнакости (са становишта појединца-службеника у њој). Овај систем мора обезбедити висок степен објективности критеријума, независно од појединих конкретних лица на које се одређене одлуке односе. Такође, својим институтима и процесима, он мора бити етички прихватљив за највећи број запослених. Ово се постиже тако што се у истим случајевима и на исте ситуације примењује исти поступак. На овај начин може се постићи, или бар прићи ближе, циљу да се интерес службеника, како га он осећа у свакодневном функционисању јавне службе усклади са његовим правима и обавезама.<sup>425</sup>

### 2. Подела службеничких система

Службенички систем може бити:

- класификациони,
- платни и
- систем напредовања.

#### 2.1. Класификациони систем

Како примењује Иво Крбек, један од главних проблема кадровске политике јесте исправно груписање службеника. Без тога дошло би до потпуне „урилиловке“ и „обезличке.“<sup>426</sup> Он истиче да се службеници, према тада важећим прописима, сврставају у разне струке с обзиром на природу службе и стручну спрему, затим, у оквиру сваке струке службеници се разврставају према звањима због различитости послова које обављају. Оваквим разврставањем обезбеђују се способни и квалификовани кадрови за

<sup>425</sup> Милан Влатковић. „Јавни службеник у вршењу јавне службе.“ *Радно и социјално право*, бр. 1-5 (2005): 210-211.

<sup>426</sup> Ivo Krbek, *Lica u državnoj službi* (Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1948), 43-49.

одговарајућа радна места. Формирање струка и звања омогућава индивидуализацију и специјализацију. Струке се формирају према пословима који чине неку природну целину и оне обухватају различита звања, тако да се може рећи да струка представља, на неки начин, и скуп звања. Према различитости посла и стручној спреми, у оквиру сваке струке врши се распоред звања. Критеријуми за распоред звања су послови које треба обављати и стручна спрема. Звање, заправо, подразумева круг послова једног службеника. Даље, и сама звања се разврставају у врсте. Критеријум за ово разврставање је природа, значај и важност послова у државној служби и обим одговорности. Према тада актуелним прописима, постоје четири врсте звања. Оваква класификација, свакако, не значи да свака организациона јединица мора имати све четири врсте службеника.

Данас актуелном поделом службеничког система на три основна дела детаљно се бави Милан Влатковић.<sup>427</sup> Класификациони систем он дефинише као класификацију радних места у коме свака класа обухвата сва радна места са истим или сличним радним дужностима или класификацију службеника у којој свака класа обухвата све службенике са истим или сличним одређеним личним својствима, најчешће звањима и времену проведеном на раду у управи.

Класификација радних места, по њему, један је од најважнијих аспеката традиционалног управљања јавним сектором. Класификација радних места је систем креирања радних места, њиховог организовања у сврсисходне управљачке и професионалне категорије и дефинисања цене рада за та радна места. Када је систем класификације радних места добро дефинисан, онда се може јасно видети шта сваки запослени ради.

Систем класификације радних места треба да буде базиран на одређеним принципима. Прво, класификују се радна места, а не особе. Ово значи да се ранг везује за радно место, а не за појединца који се налази на том радном месту. Дакле, овде личност службеника, његова лична својства, године стажа у служби, немају никакав утицај на ранг радног места. Друго, обавезе и дужности које се везују за неко радно место карактеристичне су само за то конкретно радно место и чине га сличним, односно различитим, од других радних места. За одређивање ранга радног места имају се у виду тежина посла, одговорност на нуруководећим пословима, одговорност на руководећим позицијама и потребне квалификације. Следећи принцип класификације јесте да индивидуалне карактеристике појединца који се налази на одређеном радном месту не треба да имају утицај на класификацију тог радног места. На крају, лица која су на радним местима у оквиру исте класе треба да се третирају као да су сва подједнако квалификаована да заузму било коју позицију у оквиру те класе.

Имајући у виду наведене карактеристике класификације, јасно се види да је она веома важно оружје у рукама оних који организују посао, јер класификација говори шта сваки запослени треба да ради. Она, такође, омогућава и дефинисање тзв. „степеница у каријери,“ методе напредовања у служби, олакшава одређивање компетенције кандидата за неко радно место и, у крајњем, представља основу за оцењивање способности државних службеника.

---

<sup>427</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 40-47.

Примедба која се, након ове анализе, намеће јесте да је класификациони систем донекле „себичан,“ односно не води се рачуна о запосленима, јер се неко радно место креира према потребама посла, а да се уопште немају у виду особине радника који је већ запослен на тој позицији. На организацију се гледа као на низ радних места која су, на одређени начин, организована и повезана, углавном принципом хијерахије. Можда би неки радник могао више да допринесе организацији, уколико би радио на неком другом радном месту, када би се макар делимично имала у виду и лична својства запослених при креирању радних места.

Још једна замерка класификације радних места јесте та да брзо постаје старомодна, јер се послови и технологија њиховог обављања у савременим условима брзо мењају.

Када се радна места креирају, како Влатковић истиче, треба имати у виду да систем развоја каријере треба да омогућава запосленима померање у оквиру неколико позиција. На тај начин пружа им се прилика да употребе све своје способности и вештине, а и тако се избегава монотонија која неминовно настаје свакодневним рутинским обављањем истих радних операција. Даље, треба имати у виду проширење посла у смислу додавања нових послова и задатака у оквиру једног радног места. Слично овоме јесте и обogaћивање посла, што значи давање већих овлашћења, одговорности и аутономије неком радном месту.

Класификациони систем, као и сам службенички систем у целини, треба да обезбеди максимум ефикасности рада државних органа, а у исто време и праведности и једнакости са становишта државних службеника, као запослених у њима. Службенички систем мора бити и етички прихватљив и мотивишући за запослене. Ово се постиже праведношћу, што значи да се на једнаке ситуације примењује исти поступак. Циљ је да државни службеник буде мотивисан за рад. Јер, уколико је систем ригидан, нефлексибилан, та мотивација ће бити на ниском нивоу. Због тога је добро ставити акценат на нематеријалне вредности, у смислу давања више слободе и креативности службеницима у раду, омогућити већу мобилност и толерантност, а не руководити на класичан ригидан начин који потенцира хијерархијске односе у организацији.

## 2.2. Платни систем

Државни службеник ће примати плату зависно од послова које обавља. То значи да ће плата зависити од ранга радног места (укупности послова које обавља), од звања које службеник има или од комбинације ова два елемента.

Плата државног службеника може бити јединствена, а може се и састојати из више елемената – основна плата, бонуси, награде, посебне исплате, као што је „тринаеста плата“ и сл. Циљ платног система, као дела службеничког система, је:

- да обезбеди плату која ће бити адекватна и довољна за живот и егзистенцију службеника,

- да обезбеди да се у јавном сектору задрже квалитетни радници, (стручњаци са специфичним знањима и вештинама које су савременој управи преко потребне),
- да буде мотивишући (у смислу да се предвиде такве разлике у платама које ће бити стимулација службеницима за квалитетнији рад и њихово напредовање у каријери), јер један од облика напредовања јесте и напредовање у висини плате,
- да доведе у сразмеру обим средстава за исплату плата са расположивим средствима у буџету,
- да буде објективизиран, што значи да се веже за обим и врсту послова, степен одговорности, овлашћења којима се располаже, ефикасност и квалитет рада и за прописане и мерљиве резултате и
- да омогући да висина плате буде конкурентна у другим областима рада, (посебно у приватном сектору), како би државни органи били привлачни за запошљавање младих и стручних кадрова.

Питање плата у државним органима регулисано је Законом о платама у државним органима и јавним службама<sup>428</sup> и Законом о платама државних службеника и намештеника.<sup>429</sup> Овде треба нагласити да од 1.1.2007. године Закон о платама у државним органима у јавним службама се не примењује на државне службенике и намештенике.<sup>430</sup>

Дакле, за државне службенике важи Закон о платама државних службеника и намештеника. По овом Закону, “плата државних службеника и намештеника састоји се од основне плате и додатака на плату. У плату се урачунавају и порези и доприноси који се плаћају из плате.”<sup>431</sup>

„Основна плата се одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата (у даљем тексту: основица). Основна плата припада државном службенику који ради пуно радно време или радно време које се сматра пуним радним временом. Државни службеник који не ради пуно радно време има право на основну плату која је сразмерна дужини његовог радног времена.

Основица је јединствена и утврђује се за сваку буџетску годину законом о буџету Републике Србије.

Коефицијенти за положаје и извршилачка радна места одређују се тиме што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група.”<sup>432</sup>

<sup>428</sup> Закон о платама у државним органима и јавним службама ("Службени гласник РС", бр. 34/2001, 62/2006, 63/2006, 116/2008, 92/2011, 99/2011, 10/2013).

<sup>429</sup> Закон о платама државних службеника и намештеника ("Службени гласник РС", бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010).

<sup>430</sup> Члан 58. Закона о платама државних службеника и намештеника

<sup>431</sup> Исто, члан 2.

<sup>432</sup> Исто, члан 7-9.

Службеници добијају и додатке на плату у законом прописаним случајевима. Тако, на пример, „државни службеник има право на додатак на основну плату од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, без обзира у ком државном органу је био запослен (минули рад).“<sup>433</sup> Или, „државни службеник има право на додатак на основну плату за рад од 22 сата до 6 сати наредног дана (рад ноћу). Додатак за сваки сат рада ноћу износи 26% вредности радног сата основне плате државног службеника.“<sup>434</sup>

Државни службеници имају и право на накнаду плате. Накнада плате добија се за време коришћења годишњег одмора, плаћеног одсуства, одсуства са рада због болести или повреде. Накнаду добија и нераспоређени државни службеник и службеник који је привремено удаљен са рада.<sup>435</sup>

Овим Законом службеницима је гарантовано право на накнаду трошкова, отпремнину и друга примања. Тако, „државни службеник има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак с рада, за време које је провео на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада.“<sup>436</sup> Такође, „државни службеник коме престане радни однос због протека два месеца откад је постао нераспоређен има право на отпремнину. Државни службеник има право на отпремнину и при одласку у пензију.“<sup>437</sup>

Поред примања државних службеника, Закон регулише и плате намештеника.

### 2.3. Систем напредовања

Када говоримо о напредовању, Иво Крбек указује да оно представља нарочито средство којим се уздижу и усавршавају државни службеници. Напредовање се остварује унапређењем у више звање у оквиру исте струке или повећањем плате у оквиру исте струке.<sup>438</sup>

Систем напредовања има за циљ да подстакне државног службеника на што бољи, квалитетнији рад и стручно усавршавање. Такође, сваком службенику треба да омогући једну врсту сигурности у вези са напредовањем тако што га неће учинити потпуно везаним за субјективне оцене и ставове појединих лица и тела, који не морају увек бити дати у доброј намери, већ могу зависити од много фактора.

---

<sup>433</sup> Исто, члан 23.

<sup>434</sup> Исто, члан 24.

<sup>435</sup> Накнаду плате у висини основне плате добиће службеник који је на годишњем одмору, плаћеном одсуству и на одсуству због повреде на раду или професионалне болести.

<sup>436</sup> Исто, члан 37.

<sup>437</sup> Исто, члан 38.

<sup>438</sup> Ivo Krbek, *Lica u državnoj službi* (Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1948), 81.



У литератури се углавном наводе две врсте напредовања – отворено и редовно (аутоматско). Отворено напредовање подразумева претходно оцењивање рада, способности и вештина службеника од стране лица или тела која су за то квалификована. Законом се прописује поступак оцењивања (из разлога објективности). Редовно напредовање значи да службеник напредује у зависности од времена које је провео у служби, од стручних квалификација и сл. У овом случају оцењивање рада је у другом плану. У пракси се често врши комбиновање ова два система.

### **3. Законски системи којима се уређује статус државног службеника**

У националним законодавствима различитих земаља службенички систем није регулисан на јединствен начин. Он варира у зависности од времена и од конкретних потреба појединих држава за ефикасном државном службом.

Теоријски посматрано, два су главна законска система којима се уређује статус државних службеника – каријерни и уговорни. Поједине државе имају мешавину ова два система – комбиновани систем.

#### **3.1. Каријерни систем**

У каријерном систему, државни службеници се запошљавају на самом почетку свог радног века и од њих се очекује да тај свој радни век проведу радећи у државној управи. Радни однос на неодређено време условљен је процедуром јавног конкурса. Запошљавање се врши на основу стручне квалификације и полагања (стручног) пријемног испита. Ови пријемни испити карактеристични су само за почетак каријере службеника. Након запошљавања, углавном, следи пробни рад и за то време службеник похађа одговарајуће програме стручног усавршавања.<sup>439</sup>

Одлика каријерних система је да се „виша“ радна места попуњавају оним лицима која су већ у радном односу као државни службеници, дакле, преко института напредовања. Напредовање се остварује премештајем службеника на друго одговарајуће радно место, а у складу са потребама органа или службе. Напредовање се може остварити и интерним конкурсом, где право учествовања имају само државни службеници. Улазак лица из приватног сектора непосредно у државну управу је ограничен. Ова могућност постоји, а односи се најчешће на „нижа“ радна места, па са тих позиција могуће је напредовање. Сва радна места, осим почетних позиција, отворена су само за интерно конкурисање, а тиме се обезбеђује могућност редовног напредовања.

---

<sup>439</sup> Зорица Вукашиновић Радојчић, „Европски стандарди правног положаја државних службеника,“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2010), 41.

Предност овог система јесте да, имајући у виду начин запошљавања кадрова, обезбеђује квалитет рада запослених службеника због њиховог дугог радног искуства у јавном сектору, посебно службеника на „вишим“ позицијама. Такође, могућност напредовања на службенике делује стимулативно.

Типична одлика каријерог система јесте стручно образовање и обука за рад.<sup>440</sup> Установљене су јединствене образовне класификације на основу којих се неко лице може запослити у одговарајући степен каријерне структуре. Због стандардизације стручности обезбеђено је да службеници могу одговорити и најсуптилнијим захтевима државне службе, као и могућност пожељне покретљивости у служби.

### 3.2. Уговорни систем

Уговорни систем назива се још и „отворени“ или „позициони“. По овом систему, напредовање унутар органа државне управе скоро и да не постоји. Наиме, готово сва радна места се попуњавају јавним конкурсом. То значи, да се на конкурс може јавити и у службу примити на „више“ или „ниже“ радно место у државном органу и лице из јавног или приватног сектора и њихов положај, као учесника конкурса, је равноправан.

У овом систему нема посебног, обавезног образовања за рад у државној служби. Предвиђен је само формални критеријум као услов за запошљавање на одређено место, (на пример диплома факултета). Стручна спрема зависи од различитих врста послова и задатака који су у опису сваког радног места које се попуњава.

Добра страна овог система је што су искључени трошкови специјалистичког образовања, а већ је обезбеђена дифузна образовна структура која може удовољити разноврсним конкретним захтевима државне службе.<sup>441</sup> Такође, омогућује избор најбољег кандидата за одређено радно место.

### 3.3. Комбиновани систем

У пракси, заправо, не постоје ни чист каријерни (затворени), ни чист уговорни (отворени) систем. Углавном, сви службенички системи предвиђају могућност напредовања до одређене мере, као и могућност запошљавања на основу јавног конкурса лица из приватног сектора (на пример, уколико у каријерном систему не би било могуће попунити слободна радна места премештајем или интерним конкурсом, расписаће се јавни конкурс).

---

<sup>440</sup> Радоје Брковић, Бојан Урдаревић, „Нови службенички систем Србије,“ У *Зборнику радова Радни однос државних службеника* (Крагујевац, Правни факултет, 2006), 29.

<sup>441</sup> Исто, 29.

Како у пракси нема чистих отворених или затворених система, свакако се намеће закључак да је за нашу Републику карактеристичан комбиновани систем. Дубљом анализом прописа, долази се до тога да је конкретно реч о каријерном полуотвореном службеничком систему.<sup>442</sup>

Врста службеничког система најјасније се може препознати кроз институт пријема у службу, односно попуњавање слободних радних места. Тако, Законом о државним службеницима прописани су општи услови за пријем у службу, као и посебни услови за рад на положају. Приликом попуњавања извршилачког радног места редослед је такав да предност има премештај државног службеника из истог државног органа, са напредовањем или без њега. Ако руководиоца одлучи да радно место не попуни премештајем, спроводи се интерни конкурс. Ако интерни конкурс није спроведен, или није успео, обавезно се спроводи јавни конкурс. Уколико јавни конкурс не успе, радно место се не попуњава, а руководиоца може одлучити да се спроведе нови јавни конкурс. За попуњавање положаја, донекле, је прописан другачији поступак, него за попуњавање извршилачких радних места. „Ради попуњавања положаја спроводи се интерни или јавни конкурс. Интерни конкурс обавезан је ако положај попуњава Влада. У осталим државним органима може се одмах спровести јавни конкурс.“<sup>443</sup>

Имајући у виду поменути Закон, може се закључити да је његова основна карактеристика да се „виша“ радна места попуњавају лицима која су већ запослена као службеници, преко института напредовања. Дакле, мешовит карактер службеничког система огледа се у томе да је интерни конкурс за пријем у службу карактеристика каријерног система, а јавни конкурс је карактеристика отвореног службеничког система.

---

<sup>442</sup> Овај каријерни полуотворени систем представља значајну новину и велику разлику у односу на тзв. „spoil“ службенички систем или систем политичких заслуга који је важио до 2005. године.

<sup>443</sup> Исто, члан 66.

## IX РАДНО-ПРАВНИ СТАТУС ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

У начелу постоји заједнички радно-правни положај запослених, који није јединствен, што упућује на то да у различитим областима постоје различите специфичности које дају посебне карактеристике радном односу, што је случај и са државним органима, тј. радним односима запослених у њима, (државним службеницима).<sup>444</sup>

По Зорану Томићу, радни однос у државним органима се посматра кроз два модела – модел јединственог и модел подељеног радног односа. Код првог модела радно-правни положај запослених у државним органима се не разликује од положаја запослених у другим областима, а код другог постоје разлике.<sup>445</sup>

### 1. Основна начела положаја државних службеника

Имајући у виду да државни службеници обављају сложене и специфичне послове у државном органу, логично је да они свом послу морају приступати веома одговорно. Из тог разлога, прописују се начела деловања државних службеника у Закону о државним службеницима<sup>446</sup> која се базирају на темељима прихваћеним у савременим правним системима, а то су:

- начело законитости, непристрасности и политичке неутралности,
- начело одговорности за рад,
- начело забране повлашћивања и ускраћивања,
- начело доступности информација о раду државних службеника,
- начело једнаке доступности радних места,
- начело напредовања и стручног усавршавања и
- начело једнаке могућности.

Начело законитости, непристрасности и политичке неутралности значи државни службеник „дужан је да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Државни службеник не сме да на раду изражава и заступа своја политичка уверења.“<sup>447</sup>

У свом раду државни службеници морају поштовати Устав, као највиши правни акт државе, али и све остале прописе. Њихов рад мора бити заснован на прописима и

---

<sup>444</sup> Исто, 21.

<sup>445</sup> Зоран Томић, *Управно право* (Београд: Номос, 1991), 138-139.

<sup>446</sup> Члан 5-1. Закона о државним службеницима

<sup>447</sup> Исто, члан 5.

лишен било каквог утицаја са стране, односно утицаја политичких, привредних и других „моћника.“ Ово начело сасвим је логична последица једног од основних уставних принципа владавине права. Наиме, наш Устав<sup>448</sup> предвиђа да је владавина права основна претпоставка овог Устава и почива на неутуђивим људским правима. Она се остварује слободним и непосредним изборима, уставним гаранцијама људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.

Када говоримо о законитости рада, двострука је улога овог начела у деловању самог службеника. Са једне стране, рад државног службеника мора бити у складу са законом прописаним поступком (процесни елемент начела), а, са друге стране, акти које службеник донесе у вршењу службе морају бити законити у материјално-правном смислу, односно, они морају бити засновни на одредбама неког прописа. Иначе, нарушавање начела законитости елиминише се у инстанционом поступку, у оцени законитости аката и радњи. На овај начин санкционише се незаконит рад на начин који је предвиђен прописима општег управног поступка или посебних управних поступака у појединим областима управе. Такође, ово начело обезбеђује одговорност за штету државе или јавне службе коју својим незаконитим и неправилним радом, њихови органи проузрокују физичким или правним лицима.

Иначе, у ширем смислу, законитост подразумева да службеник поступа професионално, по правилима струке, јер непоштовање ових правила доводи до процесне или материјалноправне незаконитости управног акта или радње.<sup>449</sup>

Непристрасност и политичка неутралност значе да се државни службеник у обављању свог посла понаша индиферентно у односу на догађаје и појаве у политици. Прецизније речено, непристрасност значи једнако поступање у једнаким ситуацијама на све, а политичка неутралност да службеник не сме на раду да изражава своја политичка уверења. Службеник треба да се понаша професионално и да буде самосталан и независан у свом раду. Деполитизација државне администрације један је од нужних услова за њену професионализацију.

Следеће начело јесте начело одговорности за рад. „Државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада. Нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима.“<sup>450</sup>

Службеник је у обавези да послове који су му поверени обавља законито - у складу са прописима, стручно – у складу са правилима струке и делотворно – благовремено, без непотребног одуговлачења и одлагања радњи у вршењу службе, односно да ефикасно одлучује о правима и обавезама странака. Ово значи и савесно и одговорно обављање послова, у границама својих овлашћења, на основу добијених упутстава.

Пошто је било речи о законитости рада службеника у анализи претходног начела, у овом делу фокус пажње биће усмерен на стручност и делотворност рада. Наиме, подразумева се да службеник има одговарајућу стручну спрему и квалификације за

---

<sup>448</sup> Члан 3. Устава

<sup>449</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 118-119.

<sup>450</sup> Члан 6. Закона о државним службеницима

обављање поверених послова, што је нека врста гаранције квалитета његовог рада и односа према радним задацима. Стручност у раду обезбеђује се стручним усавршавањем и оспособљавањем. Једна од последица нестручног рада може бити и престанак радног односа. Када је реч о делотворности рада, она значи да службеник треба да се придржава законских рокова. Могуће је поднети уставну жалбу због дугог трајања управног поступка.

Службеник ће одговарати за свој рад, (за радње које је предузео и акте које је донео) и у случају да је пропустио да изврши неку радњу или донесе неки акт. У крајњем, за свој рад службеници одговарају дисциплински и материјално. Дисциплинска одговорност је одговорност за повреду радних дужности. Материјална одговорност значи да службеници одговарају за штету коју проузрокују приликом обављања радних задатака, као и за „штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу.“<sup>451</sup> Иначе, дисциплинска одговорност службеника регулисана је чланом 107-120. Закона о државним службеницима, а материјална одговорност чланом 121-125.

Начело забране повлашћивања и ускраћивања значи да је забрањено „повлашћивање или ускраћивање државног службеника у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности или због неког другог личног својства.“<sup>452</sup>

Ово начело има за циљ спречавање дискриминације службеника с обзиром на неко његово лично својство. Стављање једног службеника у неповољнији положај у односу на друге службенике због поменутих својстава сматрало би се дискриминацијом. То се односи у целини на рад службеника у погледу услова рада, могућности напредовања и стручног усавршавања, као и сва друга права из радног односа.

Забрану повлашћивања и ускраћивања треба константно потенцирати, јер ускраћивање права или давање предности некоме због неког његовог личног својства представља кршење основних људских права.

Начело доступности информација о раду државних службеника значи „информације о раду државних службеника доступне су јавности, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја“<sup>453</sup>, а то је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.<sup>454</sup> Такође, „државни службеник је дужан да у свом раду и приликом обавештавања јавности обезбеди заштиту података о личности у складу са законом“<sup>455</sup>, а реч је о Закону о заштити података о личности.<sup>456</sup>

Дакле, све информације о раду државних службеника морају бити доступне јавности. Доступност информација о раду државних службеника омогућена је на основу

---

<sup>451</sup> Исто, члан 121.

<sup>452</sup> Члан 7. Закона о државним службеницима

<sup>453</sup> Исто, члан 8.

<sup>454</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Службени. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010)

<sup>455</sup> Исто, члан 8.

<sup>456</sup> Закон о заштити података о личности („Службени. гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009, 68/2012, 107/2012)

Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који спроводи Повереник за информације од јавног значаја.

Иначе, Милан Влатковић, бави се стандардизованим најважнијим начелима деловања службеника. Пишући о њима, он помиње и начело јавности рада.<sup>457</sup> По њему, ово начело има два вида. Најпре, општа јавност подразумева да се све категорије грађана и њихових организација информишу о раду управе, а у том склопу и о раду службеника, посебно када су те информације од јавног значаја. Општом јавношћу постиже се да се грађани ближе упознају са радом управе и њених службеника и да могу, на основу тих информација, да утичу на њихову ефикасност, одговорност, савесност у раду. Општа јавност значи и могућност да се заинтересовани грађани и њихове организације могу непосредно обавестити о актима и радњама управе и њених службеника за које је јавност посебно заинтересована – информације од јавног интереса. Други вид начела јавности рада значи јавност у поступку остваривања права и обавеза пред органима јавне управе, као и да радњама које службеник предузима могу присуствовати пунолетна лица која не учествују у поступку, ако постоје просторни услови и уколико не постоје законом прописани разлози за искључење јавности.

Начело једнаке доступности радних места значи да „при запошљавању у државни орган кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места. Избор кандидата заснива се на стручној оспособљености, знању и вештинама. При запошљавању у државне органе води се рачуна о томе да национални састав, заступљеност полова и број особа са инвалидитетом одслика у највећој могућој мери структуру становништва.”<sup>458</sup>

Ово начело, као и начело забране повлашћивања и ускраћивања, има за циљ спречавање дискриминације. Суштина је да приликом запошљавања у државни орган треба водити рачуна о стручној оспособљености кандидата, његовом знању, вештинама и другим квалитетима. Заснивање радног односа се не сме вршити произвољно, на основу неких субјективних критеријума и непроверених чињеница.

Начело напредовања и стручног усавршавања наглашава да „напредовање државног службеника зависи од стручности, резултата рада и потреба државног органа. Државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа.”<sup>459</sup>

Циљ овог начела јесте да одговарајући кадрови буду распоређени на одговарајућим радним местима и тиме се унапреди квалитет рада државног органа. И само стручно усавршавање има тај исти циљ – правилан и успешан рад државних органа.

Државни службеници имају право на напредовање у зависности од стручне спреме и испољених стручних и радних способности, као и од постигнутог успеха у стручном оспособљавању и усавршавању, а у складу са потребама службе у оквиру државног органа. „Државни службеник напредује премештајем на непосредно више извршилачко

<sup>457</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 121-122.

<sup>458</sup> Члан 9. Закона о државним службеницима

<sup>459</sup> Исто, члан 10.

радно место или постављењем на положај или виши положај, у истом или другом државном органу. 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 у државном органу. Државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред, без промене радног места, према закону којим се уређују плате у државним органима.<sup>460</sup>

У Републици доста пажње посвећује се стручном усавршавању. Оно је, свакако, део реформе државне управе. „Стручно усавршавање заснива се на програмима којима се одређују облици и садржина усавршавања и висина средстава за усавршавање. Програм општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе за сваку годину доноси Влада, на предлог Службе за управљање кадровима. Програм посебног стручног усавршавања државних службеника доноси руководилац за сваку годину, према посебним потребама државног органа.<sup>461</sup>

Последње начело у низу јесте начело једнаке могућности. То значи „сви државни службеници су једнаки кад се одлучује о напредовању и награђивању и остваривању њихове правне заштите.<sup>462</sup>

Ово је право и могућност која је Законом службенику загарантована, а како ће он то искористити зависи од њега самог, његове успешности у обављању послова из делокруга државног органа. Логично је да не могу сви напредовати подједнаком брзином, нити могу бити подједнако награђивани, али суштина је да су свима пружене једнаке шансе за то.

Сва поменута начела имају за циљ да дају одређена усмерења у раду државних службеника, као и да се њихова права и обавезе, односно статус, регулише законом. Веома је важно да начела, номотехнички и садржајно, буду формулисана тако да не буду иста или слична начелима деловања државне управе. Дакле, треба направити јасну дистинкцију између института „државна управа и „државни службеник“. Даље, пожељно је избегавати да се нека начела деловања државних службеника уреде као дужности, пошто се тиме не би правила разлика између њих, јер су начела општи правни појмови, а дужности непосредни правни појмови, који служе за непосредно оцењивање деловања и рада самог службеника и за доношење одлука о његовом статусу (напредовање, плата, дисциплина итд.). Иначе, начела имају карактер правних стандарда, што то значи да она међају и прилагођавају своју конкретну садржину у зависности од појединог случаја, а да у суштини остају иста.<sup>463</sup>

---

<sup>460</sup> Исто, члан 87.

<sup>461</sup> Исто, члан 97.

<sup>462</sup> Исто, члан 11.

<sup>463</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 122-123.



## 2. Службенички однос као радни однос

Пре анализе процедуре заснивања радног односа државних службеника, пожељно је претходно указати на појам са којим се одмах сусрећемо када се говори о радном односу службеника - појам службеничког односа. Многа питања везана за службенички однос су отворена - шта је то службенички однос, који су његови субјекти, како се успоставља итд.

У литератури се могу пронаћи различите дефиниције службеничког односа.

Истакнути теоретичар Николо Кавалијери је става да су чиновник и држава два правна субјекта између којих постоје правни односи који изазивају различите контроверзе у погледу њихове природе и садржаја. По њему, постоје две школе – једна школа у овом односу види једнострани посао, тачније однос државе и чиновника је једнострани однос, а друга школа тај однос посматра као двострани.<sup>464</sup>

Даље, Иво Крбек сматра да у оним системима где је држава престала бити инструмент за експлоатацију огромне већине народа од стране привилеговане мањине, службенички однос државних службеника од каријере није ништа друго него радни однос.<sup>465</sup>

Никола Стјепановић посматра службенички однос као политичко-економску категорију и одређује га као радни однос, тј. однос између људи непосредно поводом примене радне снаге. Али, посматран као правна категорија, службенички однос је управно-правни однос, што најбоље показује субординација у односу службеника и старешина, једностраност при доношењу аката о променама за време трајања службеничког односа, право дисциплинског кажњавања које старешина има итд.<sup>466</sup>

Ратко Марковић сагледава службенички однос, тј. рад у државним органима, као вршење службе, односно вршење службених овлашћења која, поред осталог, обухватају и могућност ауторитативног иступања, тј. вршења државне власти. Државни службеник не врши службу као своје право, већ само као своју надлежност и дужност. Такође, службу не врши у своје име, већ само као орган државе. Из тих разлога он службенички однос разликује од радног односа, јер је радни однос уговорни однос, а службенички однос је јавно-правни однос. То значи да појединац, ступањем у службу, улази у једну општу ситуацију, а не ствара за себе неку посебну правну ситуацију. Држава сама, без његовог учешћа, може мењати његов положај.<sup>467</sup>

Живко Кулић истиче да је службенички однос, најпре, друштвени однос, јер се успоставља између људи или њихових колективитета. Како друштвене односе чине правни, економски, политички и други односи, потребно је, даље и прецизније, одредити у коју врсту друштвених односа се може службенички однос сврстати. Свакако, то је правни однос. Оно што правне односе издваја и разликује од осталих друштвених односа јесте

<sup>464</sup> Nikolo Cavallieri, *O pravnom одношњу између чиновника и државе* (Zagreb: Dioničarska tiskara, 1911), 8-9.

<sup>465</sup> Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ* (Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1950), 25.

<sup>466</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravno FNRJ* (Beograd: Savremena administracija, 1958), 375.

<sup>467</sup> Ратко Марковић, *Управно право* (Краљево: Слово, 2002), 170-171.

чињеница да се они заснивају правном нормом и да су регулисани правом. Идући даље, може се рећи да је службенички однос посебна врста правног односа. Све оно што важи за правне односе важи и за службеничке, али они поседују и одређене специфичности које их издвајају и разликују од осталих правних односа.

Наиме, субјекти службеничког односа су држава, као послодавац и државни службеник, као запослени. Код нас, у својству послодавца, се могу појавити:

- држава (за државне службенике у њеним органима, организацијама и службама),
- аутономна покрајина или јединица територијалне аутономије (за службенике у њеним органима, организацијама и службама) и
- јединица локалне самоуправе, (за службенике у њиховим органима, организацијама и службама).

Службеничким односом утврђују се права, обавезе и одговорности из рада и по основу рада службеника, службеничка овлашћења и друга питања од значаја за вршење службеничке дужности. У овом односу обе стране имају и права и дужности.<sup>468</sup>

Основним карактеристикама службеничког односа исцрпно се бави Милан Влатковић.<sup>469</sup>

Прво, службенички однос се успоставља у вези са пословима државне управе или пословима какве јавне службе. Реч је о двостраном односу државе и државног службеника. Службенички однос се заснива на основу посебних услова и посебним актом о пријему, који су израз специфичности послова које државни службеници обављају, а попуњавање посебно значајних службеничких места врши се јавно-правним актом постављења и у том делу службенички однос има природу јавно-правног односа.

Затим, служба није принудна, већ добровољна. Свако лице у службу улази својом вољом. Тренутак стицања својства службеника је битан, не само са аспекта остваривања његових права, обавеза и одговорности, него је од значаја и за трећа лица због сазнања од ког момента службеник делује у вршењу послова јавне службе са пуним овлашћењима. Начело добровољности може бити ограничено у појединим ситуацијама, (као што је, на пример, кретање у служби), што није могуће у општем режиму радног односа. То је последица чињенице да је положај службеника одређен, у великој мери, објективним правом, а не путем уговора.

Код службеничког односа постоји примат законског уређивања тог односа, а подзаконски акти су извори секундарне природе. Положај службеника је, донекле, и привилегован у односу на запослене у приватном сектору (његова плата се обезбеђује из буџета, обезбеђују му се посебни услови рада, посебна заштита итд.). Ипак, службеници подлежу и одређеним ограничењима која не важе за запослене у приватном сектору.

На рад у државним органима не делују тржишни принципи, односно принципи тржишне утакмице, који би, иначе, најбоље обезбедили ефикасност рада државних органа.

<sup>468</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 41-43.

<sup>469</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 75-82.

Управо због тога, неминовно је успостављање посебног режима рада ради обезбеђења ефикасности у раду. То је разлог због чега за државне службенике важи специфичан режим права и дужности, различит од режима у приватном сектору.

Рад државних службеника плаћа се из буџета државе, тј. из јавних средстава.

Код државних службеника особина која се посебно потенцира јесте професионалност. Она подразумева да они послове обављају као своје трајно и редовно занимање према правилима струке, у складу са законом и политички непристрасно. Такође, „службеник не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица.“<sup>470</sup>

Често се истиче и лојалност као особина коју службеник треба да поседује. Ово је посебно важно у неким службама, као што су војска, полиција итд.

Специфичан правни положај службеника подразумева одређена права и погодности, али носи са собом и одређена ограничења и дужности (на пример, дужност чувања службене тајне, ограничење у погледу штрајка, ограничење у погледу избора у представничка тела, политичког организовања и деловања итд.).

Посебна пажња придаје се начелу једнаке доступности радних места у јавним службама, под једнаким условима, где се наглашава да се избор службеника заснива на стручним способностима, знању и вештинама кандидата. Начело забране повлашћивања и ускраћивања значи, заправо, забрану дискриминације у правном положају службеника, односно забрањује се различито поступање у сличним ситуацијама у остваривању њихових права и дужности. Овде посебно треба имати у виду да постоје нужне законске неједнакости (на пример, године живота, интелектуалне способности). За улазак у јавну службу често се захтевају неке године старости. Такође, интелектуалне способности (које се исказују одговарајућим дипломама) јесу, заправо, легални облик дискриминације у вршењу службе, јер су за обављање неких послова неопходна одређена знања и интелектуалне способности, која се стичу процесом образовања. Са друге стране, постоје у положају службеника и стварне неједнакости које нису формално прописане, али фактички, у реалном животу, постоје.

Даље, обавезно се прописује дисциплинска одговорност и одговорност за штету службеника. Ове врсте одговорности се и детаљно законом уређују. Дисциплинска одговорност има за циљ кажњавање слабог рада службеника, мада опасност која прети овде јесте њена политичка злоупотреба. Из тог разлога веома је важно да она детаљно буде уређена законом. Материјална, или одговорност за штету, се углавном не регулише толико детаљно као дисциплинска. Разлог за то је да се често упућује на примену, у одговарајућој мери, прописа који се тичу грађанско-правног (облигационог) односа.

Службенички односи се, увек, заснивају на принципу субординације. Циљ сваке организације је да, на основу поделе рада, конституише уже задатке, који се даље деле на још уже, све до границе до које је дељење задатака могуће и оправдано. Сваки од тих задатака, који су деобом настали, представља функцију. Носиоци ових функција их обављају, углавном, по правилима струке и морају се кретати у оквиру и границама ширих

---

<sup>470</sup> Исто, члан 25.

задатака. Тако се успоставља хијерахија функција која имплицира и хијерархију њихових носилаца. Са друге стране, субординација представља правни инструмент који се користи када постоји могућност да носилац неког ауторитативног посла не изврши конкретан задатак, како би се то извршење обезбедило. Начело хијерахије је заступљено у свакој организацији, па и у органима државне управе (на пример, јавно тужилаштво је орган који се организује на хијерархијском принципу, али њему субординација служи као мера обезбеђења, када због хитности да се одређени посао обави није могуће благовремено предузимање других мера у оквиру института субординације). Овде треба нагласити да се субординација сматра једним од битних елемената радног односа.

На основу изнетих ставова поменутих теоретичара отвара се једна дилема – да ли је службенички однос радни или управни однос? Давању одговора на ово питање може допринети сагледавање правне природе акта којим се успоставља службенички однос.<sup>471</sup>

Пријем у службу врши се на основу одређеног правног акта, али стицање статуса државног службеника претпоставља и акт материјалне природе. Акт материјалне природе јесте чин ступања на рад. Он омогућава дејство правног акта, јер тек тада се радни однос између државе и службеника успоставља, али пре ступања на рад мора бити донет или закључен одређени правни акт. На основу овог, поставља се питање правне природе акта о постављењу у службу и природе односа између државе и службеника.

Многобројна схватања на ову тему могу се груписати у три основне теорије – уговорну теорију, теорију двостраног акта и теорију једностраног акта.

По уговорној теорији, акт о постављењу и однос између државе и службеника је уговорног карактера. У оквиру ове теорије постоје два правца. Једни сматрају да држава може закључити уговор о раду. Уговори које она закључи могу потпадати под режим јавног или приватног права. Уговор о раду јавног права био би онај уговор који је закључен између правног лица, субјекта јавног права, и физичког лица, службеника. Присталице једног дела уговорне теорије сматрају да је однос између државе и службеника однос приватно-правног карактера и да се он успоставља обичним уговором који подлеже режиму приватног права. По другом схватању, однос између државе и чиновника заснива се јавно-правним уговором. Овде је важно да постоји воља обе уговорне стране и из те сагласности воља произилази јавноправни уговор. На основу овог уговора, власт доноси једностранни акт, којим се службенику додељује функција. Дакле, служба се заснива јавно-правним уговором, а преноси се једностранним актом власти. У оквиру уговорне теорије постоји и схватање које уважава реалност. Његова суштина је да се однос између државе и службеника заснива, како на уговорним, тако и на нормативним елементима. Уговорни елементи се огледају у томе да службеник добровољно ступа у службу. Нормативни елементи се изражавају у томе да је статус службеника унапред правно регулисан и да он нема могућности да о свом статусу преговара пре ступања у службу. Присталице овог схватања тврде да је реч о уговору о приступу, или уговору о пристанку.

---

<sup>471</sup> Шире: Боривоје Шундерић. „Природа акта којим се успоставља службенички однос.“ *Радно и социјално право*, бр. 1-6 (2005): 26-45.

Критичари уговорне теорије допуштају могућност да држава изузетно, у законом предвиђеним случајевима, ангажује одређене службенике на основу уговора. Ова могућност се не односи на службенике од каријере, него на лица која се привремено ангажују за обављање одређених послова. Држава може, као приватно-правна личност, закључити уговор са појединцем, али у том односу она је равноправна, тј. нема већу правну способност од тог појединца.

Другу групу теорија чине теорије двостраног акта. Оне су нека врста корекције уговорних теорија. Према једној варијанти ове теорије, у акту постављења службеника постоје два акта воље – акт воље оног који поставља и акт воље оног који ће бити постављен. Ово схватање супротставља се дилеми према којој акт постављења мора имати значај уговора или значај једностраног акта. Овде уговора нема. Управни акти могу бити једностранни и двострани. Код једностранних аката делује само воља државне власти, а код двостраних је потребно учешће и неког појединца, али одбацује се могућност да акт о постављењу буде једностранни или двострани управни акт. Акт о постављењу представља плурилатерални акт. То је један колективни акт где је изражена само воља једног колективитета и нема сагласности воља. Код уговора се слажу две стране, али самим тим што постоје две воље не значи да постоји уговор. Друга варијанта теорије двостраног акта заступа став да је акт о постављењу двострани управни акт, који за своју пуноважност захтева и учешће воље појединца. Држава и појединац, међутим, немају једнак положај код двостраног акта. Воља државе виша је од воље појединца. Али, и упркос томе, без воље појединца нема ни постављења, јер акт о постављењу не може да произведе дејство. Ово схватање је критиковано у смислу да није могуће сложити у једно две неједнаке воље које су подвргнуте различитим режимима – вољу јавне власти, регулисану правилима јавног права и вољу појединца, регулисану правилима приватног права.

Теорија једностраног акта истиче да је акт о постављењу једностранни акт. И у овом случају постоје различите варијанте ове теорије. Према једној варијанти, акт о постављењу је једностранни административни акт који производи правно дејство од момента доношења. По другој варијанти, сматра се да је боље акт о постављењу посматрати као једностранни акт који је подложен раскидном услову. Раскидни услов значи да постављено лице може да одбије пријем. Акт добија правно дејство од момента доношења, али ако се раскидни услов испуни и лице одбије пријем у службу, онда се акт о постављењу ретроактивно поништава. Трећа варијанта ове теорије истиче да је акт о постављењу једностран акт који је условљен пристанком наменованог кандидата. Дејство акта почиње када наменовано лице да пристанак, прими акт и ступи у службу. Дакле, овде се ступање на дужност сматра чином прихватања акта о постављењу.

Имајући у виду све три наведене теорије, неки закључци се могу извући. Најпре, неспорно је да је стицање статуса службеника резултат воље државе (коју изражава државни орган) и службеника. Стицање својства службеника подразумева претходно спровођење одређене, законом прописане, процедуре. Послодавац оглашава потребу за службеницима и тиме иницира сагласност воља. Кандидат, подношењем пријаве на конкурс, чини понуду држави да са њом заснује радни однос. Након спроведене процедуре, функционер државног органа врши избор кандидата. Очигледно је да овде постоји сагласност воља – уговор. Ова сагласност воља обавезује државу да донесе акт о именовању и именованом лицу омогући ступање на рад. Уколико именовано лице не

ступи на рад у одређеном року, сматраће се да је одустало од своје изјаве воље, да не прихвата акт о именовану. Имајући све наведено у виду, тешко је оповргнути став да се пријем у државну службу заснива на акту уговорног карактера.

Одговору на питање да ли је службенички однос радни или управни однос може помоћи и разјашњење да ли норме, које регулишу овај однос, спадају у јавно или приватно право. Овде нема јединственог става, већ преовладавају три схватања, од којих су два међусобно супротна, а треће је компромисне природе.

Прво схватање јесте да норме које уређују службенички однос спадају у управно право. Присталице овог схватања службенички однос посматрају као управно-правни однос. Један од аргумента у прилог овом схватању је да вршење службених овлашћења обухвата и могућност ауторитативног иступања, тј. вршења власти. Неки писци врше поделу радног права на опште, које се односи на запослене у радном односу, и на посебно радно право, које се односи на јавне службенике. По њима, посебно радно право је део управног права.

Друго гледиште, службенички однос сврстава у радни однос и предмет је радног права. Присталице овог схватања сматрају да однос између државе и службеника представља чист радни однос у коме службеници имају сва она права која имају и друге особе у радном односу. Један од аргумената за ово схватање јесте да треба разликовати две групе прописа. Једну групу чине они прописи који регулишу статус службеника у државном органу. Они спадају у радно право. Другу групу чине прописи који регулишу унутрашњу организацију и рад тог органа, одређивање и поделу функција и овлашћења која службеник врши. Ти прописи спадају у управно право.

Генерално посматрано, закон који регулише радне односе се примењује на све субјекте у радном односу. Али, овај закон регулише општи режим радних односа и не може улазити у специфичности радних односа у појединим врстама делатности. Из тог разлога, посебним законом регулише се радни однос службеника, указујући на све његове специфичности.

Дакле, службенички однос је облик рада који службеник врши у име и за рачун државе, радећи у служби одређеног државног органа као организованог облика вршења државне власти. Службеник успоставља управноправне односе са правним и физичким лицима, обављајући своје радне обавезе. Он, вршећи службену дужност, успоставља управно-правни однос као облик вршења власти.

На основу свега наведеног, може се извести јасан закључак да је службенички однос, заправо, радни однос где је држава у улози послодавца, а државни службеник у улози запосленог. Службенички однос је заснован када лице ступи на рад као државни службеник.

Оно што се, најпре, уочава као специфичност овог радног односа јесте држава као послодавац. Држава је правно лице, али она не може постојати без својих органа. Државне

органа, пак, сачињавају одређена физичка лица која врше државну власт. Реч је, заправо, о раду лица који она врше у корист државе.<sup>472</sup>

### 3. Заснивање радног односа

Основни циљ запошљавања државних службеника је обезбеђење неопходног броја запослених кадрова одређеног профила. Самом закључењу уговора о раду и заснивању радног односа са службеником претходи сложена и дуготрајна процедура. Овај процес почиње планирањем кадрова, организовањем конкурса, провером стручних знања, способности, вештина пријављених кандидата путем тестова, усмених разговора и сл., затим следи избор кандидата, па његово увођење у посао, обука приправника итд.<sup>473</sup> Дакле, само на први поглед јасно је да држава веома води рачуна о томе ко ће обављати послове у њеним органима и због тога прописује овакву процедуру за заснивање радног односа у својству државног службеника.

Критеријум способности, односно заслуга, као главни за пријем у радни однос у већини европских земаља развијао се постепено у току 19. и 20. века. Систем заслуга (merit system), у основи, има енглеску реч „merit“, што значи заслуга, вредност, способност, и она подразумева систем запошљавања према заслугама и способностима. Овај систем подстиче запошљавање, али и напредовање кадрова који поседују одређено стручно знање и способности. На овај начин обезбеђује се професионализација управе. Главни циљ овог система јесте увођење објективних критеријума за избор најспособнијих кандидата путем провере њиховог знања и способности, њихово оцењивање и напредовање. Тако се добијају стручни, професионални, компетентни кадрови, а могућност политичких чинилаца да одлучују о пријему, распоређивању и отпуштању запослених је доста ограничена. Радни однос на неодређено време заснива се након истека приправничког стажа, полагања стручног испита, пробног рада.<sup>474</sup>

Заснивање радног односа државних службеника – службеничког односа веома детаљно се уређује законским прописима. Ово се образлаже важношћу службе коју ће лице вршити и значајем овлашћења која ће имати. Запошљавање квалитетних кадрова услов је за добро функционисање државне администрације, што је, пре свега, у интересу грађана, али и друштва у целини.

Значајан део Закона о државним службеницима посвећен је уређењу овог питања.<sup>475</sup>

---

<sup>472</sup> Шире: Боривоје Шундерић, „Држава као послодавац“, У *Зборнику радова Радни однос државних службеника* (Крагујевац: Правни факултет, 2006), 7-34.

<sup>473</sup> Драгољуб Кавран, *Наука о управљању, Организација, кадрови и руковођење* (Београд: Научна књига, 1991), 53.

<sup>474</sup> Зорица Вукашиновић Радојчић, „Европски стандарди правног положаја државних службеника“, (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2010), 48.

<sup>475</sup> Члан 45-81. Закона о државним службеницима

Услови за заснивање службеничког односа могу бити општи и посебни. Општи услови везују се за сва радна места, за све кандидате, односно за све службенике и намештенике. Посебни услови односе се на поједина радна места и поједине службенике.<sup>476</sup>

Општи услови за заснивање службеничког односа прописани су Законом о државним службеницима. „Као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци. Поред тога, за рад на положају потребно је и стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање девет година радног искуства у струци.“<sup>477</sup>

Посебни услови за рад на сваком конкретном радном месту прописују се правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Унутрашњим уређењем и систематизацијом радних места омогућава се ефикасно и рационално обављање послова из делокруга државног органа. Правилник доноси министар, директор посебне организације, Генерални секретар Владе, шеф Кабинета председника Владе, шеф Кабинета потпредседника Владе, директор службе Владе који је одговоран председнику Владе, директор Управе за заједничке послове републичких органа и начелник управног округа, уз сагласност Владе.<sup>478</sup> Овај правилник састоји се од дела којим се одређује унутрашње уређење органа и дела којим се систематизују радна места.

„Правилник се састоји од дела којим се одређује унутрашње уређење органа и дела којим се систематизују радна места. Део правилника о унутрашњем уређењу органа садржи:

- 1) унутрашње јединице у органу, њихов делокруг и међусобни однос;
- 2) руковођење унутрашњим јединицама;
- 3) овлашћења и одговорности руководиоца унутрашњих јединица;
- 4) начин сарадње органа с другим органима и организацијама.

Део правилника о систематизацији радних места садржи:

---

<sup>476</sup> Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011), 195-196.

<sup>477</sup> Исто, члан 45.

<sup>478</sup> Члан 4. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/2007, 69/2008, 98/2012)



- 1) број државних секретара и државних службеника који раде на положају и опис њихових послова;
- 2) број радних места по сваком звању (за државне службенике) и свакој врсти радних места (за намештенике);
- 3) називе радних места, описе послова радних места и звања (за државне службенике), односно врсте (за намештенике) у које су радна места разврстана;
- 4) потребан број државних службеника и намештеника за свако радно место;
- 5) услове за запослење на сваком радном месту.<sup>479</sup>

„Као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци. Поред тога, за рад на положају потребно је и стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање девет година радног искуства у струци.<sup>480</sup>

„Радно место може да се попуни кад се испуне два услова: да је радно место предвиђено Правилником и да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план. Кад се оба услова испуне, руководиоца одлучује да ли је потребно да се радно место попуни.<sup>481</sup> Ови услови су кумулативне природе и сви морају бити испуњени да би лице могло да стекне статус државног службеника.

Иначе, постоје ситуације када кандидат испуњава и опште и посебне услове за заснивање службеничког односа, али до тога не може доћи због одређених сметњи. Сметње могу бити предвиђене законом, колективним уговором или другим општим актом, а могу проистећи и из општих правних начела, ширег тумачења појединих норми, разлога моралне природе (рецимо, сметња прописана Законом о државним службеницима јесте осуђиваност за кривично дело на казну затвора од најмање 6 месеци). Али, постоје и сметње које нису изричито прописане (на пример, сродство до одређеног степена или забрана бављења одређеним послом, као последица мере безбедности, васпитне мере или заштитне мере). Ове забране нису прописане актуелним Законом, али се могу предвидети колективним уговором или другим општим актом.<sup>482</sup>

Када се сви услови испуне, то и даље не значи да ће се неко упражњено радно место попунити и са неким лицем засновати радни однос. Наиме, руководиоца државног

---

<sup>479</sup> Исто, члан 6.

<sup>480</sup> Члан 45. Закона о државним службеницима

<sup>481</sup> Исто, члан 47.

<sup>482</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 122-124.

органа „одлучује да ли је потребно да се радно место попуни.“<sup>483</sup> То, заправо, значи, да он може проценити да се радно место не попуњава иако су сви услови за то испуњени, јер могуће је да у одређеном тренутку не постоји потреба државног органа за новим кадровима.

Процедура заснивања радног односа на извршилачким радним местима и на положајима се, донекле, разликује. Дакле, није исти поступак попуњавања извршилачког радног места и положаја.

У анализи ових процедура почећемо са заснивањем радног односа ради попуњавања упражњеног извршилачког радног места.

„Извршилачко радно место попуњава се:

- премештајем унутар истог државног органа;
- премештајем по основу споразума о преузимању;
- премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурсима и
- заснивањем радног односа ако је на јавном конкурсима изабран кандидат који није државни службеник.“<sup>484</sup>

„При попуњавању извршилачког радног места предност има премештај државног службеника из истог државног органа, са напредовањем или без њега. Ако се радно место не попуни премештајем, руководиоца може спровести поступак преузимања државног службеника из другог државног органа. Ако руководиоца одлучи да радно место не попуни ни премештајем по основу споразума о преузимању, може да се спроведе интерни конкурс, а ако интерни конкурс није спроведен или није успео, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али руководиоца може одлучити да поново спроведе поступак попуњавања радног места“<sup>485</sup> према поменутом редоследу радњи.

Овде је очигледно да руководиоца државног органа има велика овлашћења у попуњавању слободних извршилачких радних места. Он може, на пример, да одлучи да радно место не попуњава премештајем и да се одмах определи за интерни конкурс. Такође, може одлучити да се ни интерни конкурс не распише, већ да директно иде на расписивање јавног конкурса. Најзад, уколико јавни конкурс не успе, руководиоца, опет, одлучује да ли ће уопште поново покренути процедуру попуњавања слободног радног места или не.

---

<sup>483</sup> Исто, члан 47.

<sup>484</sup> Исто, члан 48.

<sup>485</sup> Исто, члан 49.

Када је реч о преузимању, „државни службеник може бити преузет без конкурса у други државни орган ако се о томе споразумеју руководиоци који руководе тим државним органима и ако државни службеник на то пристане.“<sup>486</sup>

Што се плате тиче, „ако се државни службеник преузима у други државни орган на радно место које је разврстано у исто звање, одређује му се платни разред платне групе који је имао у државном органу из кога се преузима према закону који уређује плате у државним органима. „Ако се државни службеник преузима у други државни орган на радно место које је разврстано у непосредно више звање, одређује му се први платни разред платне групе у коју је сврстано то радно место према закону који уређује плате у државним органима.“<sup>487</sup> Изузетно, „ако је коефицијент платног разреда платне групе у коју је сврстано радно место на које се државни службеник премешта на основу споразума о преузимању нижи од коефицијента који је државни службеник имао у државном органу из којег је преузет, одређује му се платни разред те платне групе са непосредно вишим коефицијентом према закону који уређује плате у државним органима.“<sup>488</sup>

Када руководиоца државног органа одлучи да упражњено радно место не попуни преузимањем, он се може одредити за расписивање интерног или јавног конкурса. И у овом случају прописана су прецизна правила процедуре.<sup>489</sup>

Предмет разматрања, најпре, ће бити интерни и јавни конкурс ради попуњавања слободних извршилачких радних места у органима државне управе и службама Владе, а затим интерни и јавни конкурс у осталим државним органима.

Интерни конкурс је ефикасно средство које пружа могућност напредовања државних службеника унутар система државне управе. Он омогућава коришћење персоналних потенцијала унутар државне управе.

Руководилац најпре, доноси решење о попуњавању извршилачког радног места, које доставља Служби за управљање кадровима, као и све податке потребне за интерни конкурс. Затим, Служба утврђује да ли су испуњени услови за попуњавање извршилачког радног места и о томе обавештава руководиоца органа државне управе у року од три дана.

Служба за управљање кадровима оглашава интерни конкурс у року од осам дана од дана пријема решења руководиоца органа о попуњавању извршилачког радног места. Конкурс се оглашава на веб страници Службе, на њеној огласној табли и у просторијама органа државне управе и службе Владе у којој се попуњава извршилачко радно место.<sup>490</sup>

У огласу о интерном конкурс за попуњавање извршилачког радног места наводе се подаци о: органу, радном месту, условима за рад, месту рада, стручној оспособљености,

---

<sup>486</sup> Исто, члан 49а

<sup>487</sup> Исто, 49б

<sup>488</sup> Исто, члан 49б

<sup>489</sup> Законска правила о интерном и јавном конкурсну разрађена су Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник РС,“ бр. 41/2007, 109/2009).

<sup>490</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Beograd: Pravni fakultet, 2011). 160-161.

знањима и вештинама које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере, рок у коме се подносе пријаве на конкурс, име и презиме лица задуженог за давање обавештења о конкурсима, адреса на коју се подносе пријаве, датум оглашавања, који се докази прилажу уз пријаву, податак о месту, дану и времену када ће се обавити провера знања и вештина кандидата у изборном поступку, као и податак о томе из којих органа државни службеници могу да учествују на интерном конкурсима.

Рок за подношење пријава на интерни конкурс је осам дана од дана када је он оглашен. Пријаве на конкурс подносе се органу у коме се попуњава упражњено место.

На интерном конкурсима могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе.

„Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија. Конкурсну комисију именује руководилац, тако да један њен члан буде државни службеник из Службе за управљање кадровима.“<sup>491</sup>

Интерни конкурс спроводи конкурсна комисија коју именује руководилац, и то тако да један њен члан буде државни службеник из Службе за управљање кадровима.<sup>492</sup> Свака конкурсна комисија мора имати најмање три члана. Такође, правило је да се конкурсна комисија именује пре него што се конкурс (интерни или јавни) огласи.

„Кад интерни конкурс успе, руководилац органа у коме се радно место попуњава доноси решење о премештају државног службеника у тај државни орган. Кандидат који је учествовао у изборном поступку на интерном конкурсима има право жалбе на решење о премештају под истим условима и у истом року као кад је решење о премештају донесено после јавног конкурса.

Интерни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан од кандидата који је учествовао у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор. На интерни конкурс примењују се одредбе овог закона о јавном конкурсима, изузев одредаба о начину оглашавања и о року за подношење пријава.“<sup>493</sup>

Када руководилац државног органа одлучи да не спроведе интерни конкурс или када интерни конкурс не успе, обавезно се спроводи јавни конкурс, према одредбама Закона о државним службеницима.

„Јавни конкурс оглашава орган државне управе који попуњава радно место у "Службеном гласнику Републике Србије" и неком од дневних јавних гласила које излази у целој Републици Србији. Јавни конкурс спроводи конкурсна комисија коју именује руководилац, применом одредаба овог закона о именовању конкурсне комисије за спровођење интерног конкурса.

---

<sup>491</sup> Исто, члан 51.

<sup>492</sup> Члан 51-53. Закона о државним службеницима

<sup>493</sup> Исто, члан 52-53.

Оглас о јавном конкурсy садржи податке о државном органу, радном месту, условима за запослење 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, лично име лица задуженог за давање обавештења о јавном конкурсy, адресу на коју се пријаве подносе, податке о доказима који се прилажу уз пријаву, месту, дану и времену када ће се обавити провера оспособљености, знања и вештина кандидата у изборном поступку.

Рок за подношење пријава на јавни конкурс не може бити краћи од осам дана од дана оглашавања јавног конкурса у "Службеном гласнику Републике Србије". Неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве и пријаве уз које нису приложени сви потребни докази, конкурсна комисија одбацује закључком против кога се може изјавити жалба жалбеној комисији.<sup>494</sup>

Имајући у виду све формално исправне пријаве, „конкурсна комисија саставља списак кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту и међу њима спроводи изборни поступак. У изборном поступку се, оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата према мерилима прописаним за избор.

Изборни поступак може да се спроведе у више делова, писменом провером, усменим разговором или на други одговарајући начин. 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.<sup>495</sup>

„Кандидате који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор конкурсна комисија увршћује на листу за избор и листу доставља руководиоцу. Руководилац је дужан да изабере кандидата са листе за избор.

Ако је изабран кандидат који није државни службеник, руководиоца доноси решење о његовом пријему у радни однос, а ако је изабран кандидат који је већ државни службеник, руководиоца доноси решење о премештају применом одредаба овог закона о премештају после интерног конкурса. Решење о пријему у радни однос садржи лично име кандидата, назив државног органа у који се прима и назив радног места на које се распоређује.

Изабрани кандидат дужан је да ступи на рад у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос односно о премештају, изузев ако му руководиоца 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 односно о премештају није донесено, а руководиоца може да изабере неког другог кандидата са

---

<sup>494</sup> Исто, члан 54-55.

<sup>495</sup> Исто, члан 56.

листе за избор. Изабрани кандидат стиче права и дужности из радног односа у државном органу у који је примљен или премештен од дана ступања на рад.<sup>496</sup>

Иначе, члан 59. Закона прописује: „решење о пријему у радни однос, односно решење о премештају доставља се свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку на адресу наведену у пријави на конкурс. Уколико достављање из става 1. овог члана није успело, службено лице државног органа саставља писмену белешку. У случају из става 2. овог члана решење се објављује на огласној табли државног органа и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да у року од осам дана од дана достављања решења изјави жалбу ако сматра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном поступку десиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да од дана објављивања решења на огласној табли државног органа, а најкасније до истека рока за жалбу, преузме у просторијама државног органа решење о пријему у радни однос, односно решење о премештају изабраног кандидата.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да, под надзором службеног лица државног органа, прегледа сву документацију јавног конкурса.<sup>497</sup>

Један од могућих исхода јавног конкурса јесте и његов неуспех. „Јавни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат који је учествовао у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор. О томе да јавни конкурс није успео обавештавају се сви кандидати који су учествовали у изборном поступку.“<sup>498</sup>

Након размотрене процедуре спровођења интерног и јавног конкурса у органима државне управе и службама Владе, следи осврт на интерни и јавни конкурс који се спроводи у осталим државним органима.

„На попуњавање извршилачких радних места у осталим државним органима примењују се одредбе овог закона о интерном и јавном конкурс у органима државне управе и службама Владе, изузев одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежности Службе за управљање кадровима.

Састав Конкурсне комисије, стручне оспособљености, знања и вештине које се оцењују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места прописује за судове и јавна тужилаштва министар надлежан за правосуђе, а за остале државне органе тела одређена њиховим актима.

---

<sup>496</sup> Исто, члан 57-58.

<sup>497</sup> Исто, члан 59.

<sup>498</sup> Исто, члан 60.

Влада уредбом ближе уређује спровођење интерног и јавног конкурса за попуњавање извршилачких радних места у свим државним органима.<sup>499</sup>

Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима предвиђа још неке мање разлике у процедури. Једна од разлика је да се интерни конкурс за попуњавање извршилачког радног места спроводи само ако тако одлучи руководилац органа и ако радно место није попуњено премештајем државног службеника из истог органа, или премештајем државног службеника по основу споразума о преузимању. Такође, руководилац органа одлучује и о томе из којих органа државни службеници могу да учествују на интерном конкурс. Даље, државни органи самостално оглашавају интерни конкурс, а о начину оглашавања одлучује руководилац. Он не доноси решење о попуњавању извршилачког радног места, нити га доставља Служби за управљање кадровима. „Састав Конкурсне комисије, стручне оспособљености, знања и вештине које се оцењују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места прописује за судове и јавна тужилаштва министар надлежан за правосуђе, а за остале државне органе тела одређена њиховим актима.“<sup>500</sup>

Када је реч о попуњавању положаја, овде се процедура, донекле, разликује од попуњавања упражњеног извршилачког радног места.

„Ради попуњавања положаја спроводи се интерни или јавни конкурс. Интерни конкурс обавезан је ако положај попуњава Влада. У осталим државним органима може се одмах спровести јавни конкурс.

Државни службеник може после протеча времена на које је постављен бити поново постављен на исти положај, без интерног или јавног конкурса.

Кад положај попуњава Влада интерни и јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а спроводи конкурсна комисија. Конкурсну комисију за сваки појединачни случај именује Високи службенички савет међу својим члановима и међу стручњацима за одређену област, од којих један може бити државни службеник из државног органа у коме се положај попуњава.

На интерном конкурс кад положај попуњава Влада могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који су у претходне две године оцењени оценом "нарочито се истиче", који су већ на положају, којима је протекло време на које су постављени, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинут.

Изборни поступак спроводи конкурсна комисија. По завршеном изборном поступку конкурсна комисија саставља листу од највише три кандидата који су испунили мерила прописана за избор и имају најбље резултате.

---

<sup>499</sup> Исто, члан 61.

<sup>500</sup> Исто, члан 61.

Листу кандидата конкурсна комисија доставља руководиоцу односно другом лицу надлежном да Влади предложи кандидата за постављење на положај. Ни руководилац ни друго надлежно лице нису дужни да Влади предложе кандидата за постављење на положај, али јесу дужни да о разлозима за то обавесте Високи службенички савет и Службу за управљање кадровима.

Ако је конкурсна комисија утврдила да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор, Влади не може бити предложен кандидат за постављење на положај.

Јавни конкурс се спроводи ако интерни конкурс није успео. Интерни конкурс није успео ако Влади није предложен кандидат за постављење на положај или ако Влада није поставила предложеног кандидата. Ако ни после јавног конкурса Влади не буде предложен кандидат за постављење на положај или она не постави предложеног кандидата, спроводи се нови јавни конкурс.

Против решења Владе о постављењу на положај жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор. Државни службеник ступа на положај и почиње да остварује права и дужности на положају кад решење о постављењу постане коначно.<sup>501</sup>

Закон чланом 74. регулише питање конкурса када на положај поставља Влада. У том случају, „на интерни и јавни конкурс кад положај попуњава Влада примењују се одредбе овог закона о интерном и јавном конкурс у пријема решења о отпочињању поступка попуњавања положаја. Јавни конкурс из става 2. овог члана оглашава се у року од осам дана од дана пријема решења о отпочињању поступка попуњавања положаја. Јавни конкурс из става 2. овог члана оглашава се наредног дана од дана пријема обавештења да интерни конкурс није успео.“<sup>502</sup>

Када је реч о попуњавању положаја у осталим државним органима, „сходно се примењују одредбе овог закона о интерном и јавном конкурс у пријема решења о отпочињању поступка попуњавања положаја. Јавни конкурс из става 2. овог члана оглашава се у року од осам дана од дана пријема решења о отпочињању поступка попуњавања положаја. Јавни конкурс из става 2. овог члана оглашава се наредног дана од дана пријема обавештења да интерни конкурс није успео.“<sup>503</sup>

Након свеобухватног сагледавања процедуре за заснивање службеничког односа, неке чињенице би још требало имати у виду. Генерално посматрано, Србија, као и друге транзиционе земље, има недовољан број квалитетних кадрова у државној управи. Разлог

<sup>501</sup> Исто, члан 66-73.

<sup>502</sup> Исто, члан 74.

<sup>503</sup> Исто, члан 75.



за то су, на пример, ниске плате у јавном сектору, утицај приватног сектора, ограничене могућности за напредовање итд. Поједини квалитетни кадрови се тешко могу анимирати да раде у државној управи. У неким државама, приправницима се дају веома високе плате да би се на тај начин привукли квалитетни дипломци са знањем, мада је присутна и појава да се добри кадрови, ипак, опредељују за рад у државној служби, јер имају осећај да раде нешто важно за државу, али често ова појава може бити кратког даха.<sup>504</sup>

#### 4. Врсте радног односа

Као и у општем режиму радних односа, тако и у случају радних односа државних службеника, може се говорити о радном односу на неодређено и радном односу на одређено време. По правилу, службенички однос се заснива на неодређено време. Ипак, трајно запослење није увек могуће, па зато законодавац пружа могућност и радног односа на одређено време.<sup>505</sup>

Такође, и у службеничком систему постоји радни однос приправника, радни однос уз пробни рад, као и врсте радног односа регулисане Законом о раду – радни однос са непуним радним временом, радни однос за обављање послова са повећаним ризиком, радни однос ван просторија послодавца итд.

##### 4.1. Радни однос на неодређено време

Уобичајено правило је да „државни службеник заснива радни однос на неодређено време.“<sup>506</sup>

Правило је да се радни однос на неодређено време заснива са државним службеницима запосленим на извршилачким радним местима.<sup>507</sup>

Основно обележје радног односа на неодређено време јесте његова сталност, јер време трајања радног односа није унапред предвиђено, а радни однос може престати само у законом прописаним случајевима.

Страх од губитка посла није у толикој мери изражен у државним органима као у приватном сектору. У државним органима се и даје предност радном односу на неодређено време службеника. Ово је у интересу и послодавца и запосленог. Наиме, сваки

<sup>504</sup> *Реформа су људи, Како до државног службеника по европским стандардима* (Београд: Агенција за унапређење државне управе, 2002), 9-10.

<sup>505</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Београд: Правни факултет, 2011), 161.

<sup>506</sup> Исто, члан 62.

<sup>507</sup> Секула Новаковић, *Коментар Закона о државним службеницима* (Београд: Пословни биро, 2010), 50.

послодавац, (држава у овом случају), има за циљ да обучи и оспособи радника за квалитетно обављање послова. Самим тим, послодавац жели да рачуна на дужи период на службеника кога је обучио за рад и да у потпуности искористи његове потенцијале. Свакако да државни службеници, као и сви други запослени, теже трајности запослења, јер им то пружа осећај сигурности у погледу обезбеђења материјалне egzистенције.

#### 4.2. Радни однос на одређено време

Одступања од правила да се радни однос у државним органима заснива на неодређено време су, свакако, могућа. Постоје ситуације када је неопходно учинити изузетак и засновати радни однос на одређено време са неким лицем. Трајање радног односа на одређено време увек је временски одређено. Права, обавезе и одговорности из овог радног односа остварују се даном ступања на рад, а трају колико траје и сам радни однос. Значи, државни службеник запослен на одређено време остварује права и обавезе под истим условима као и запослени на неодређено време (право на плату, годишњи одмор, заштиту на раду, пензијско, инвалидско и здравствено осигурање и сл.).

„Радни однос на одређено време може да се заснује:

- ради замене одсутног државног службеника, до његовог повратка;
- због привремено повећаног обима посла који постојећи број државних службеника не може да изврши, најдуже на шест месеци;
- на радним местима у кабинету, док траје дужност функционера;
- ради обуке приправника, док траје приправнички стаж.

Радни однос на одређено време заснива се без интерног или јавног конкурса, изузев при пријему приправника.<sup>508</sup>

Иначе, Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима детаљније регулише поступак пријема приправника по којој јавни конкурс је обавезан у свим државним органима уколико је реч о пријему приправника. Конкурс отпочиње тако што руководилац органа државне управе или службе Владе доноси решење о пријему приправника и доставља га Служби за управљање кадровима. Конкурс за пријем приправника у органу државне управе и служби Владе оглашава орган државне управе, односно служба Владе, у којој се попуњава радно место, а остали органи самостално оглашавају конкурсе. Пријаве на конкурс се подnose органу у коме се попуњава радно место. Конкурс спроводи конкурсна комисија, где председника и остале чланове именује, решењем, руководилац државног органа.

---

<sup>508</sup> Исто, члан 63.

За разлику од општег режима радних односа, „радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев приправнику, кад положи државни или посебан стручни испит.“<sup>509</sup> Дакле, до ове трансформације може доћи уколико се испуне одређени услови, тј. уколико је приправник положио државни или посебан стручни испит, и не треба заборавити опште услове за заснивање радног односа службеника - да „постоји одговарајуће радно место на које може да буде распоређен и ако се распоређивање уклапа у донесени кадровски план.“<sup>510</sup>

### 4.3. Остале врсте радног односа

Поред радног односа државних службеника на неодређено и одређено време, они могу засновати и друге облике радног односа. Ти модалитети радног односа нису регулисани Законом о државним службеницима (осим једног), па ће се ту примењивати одредбе Закона о раду.<sup>511</sup> Реч је о седећим модалитетима радног односа:

- радни однос уз пробни рад,
- радни однос са непуним радним временом,
- радни однос за обављање послова са повећаним ризиком,
- радни однос за обављање послова ван просторија послодавца и
- радни однос са кућним помоћним особљем.

Радни однос који Закон о државним службеницима, ипак, регулише јесте радни однос уз пробни рад. Пробни рад је врста радног односа која има за циљ практичну проверу стручних и радних способности, знања, вештина и других својстава запосленог. Закон о дозвољава могућност да државни службеници који су засновали радни однос на неодређено или одређено време, тај радни однос заснују уз пробни рад. Пробни рад се уговара уговором о раду. „Пробни рад је обавезан за све који први пут заснивају радни однос у државном органу, а нису приправници, нити раде у кабинету.“<sup>512</sup>

„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 државни службеници на положају.

---

<sup>509</sup> Исто, члан 63.

<sup>510</sup> Исто, члан 106.

<sup>511</sup> Члан 36-46. Закона о раду

<sup>512</sup> Члан 64. Закона о државним службеницима

Пробни рад државног службеника прати његов непосредно претпостављени, који после окончања пробног рада руководиоцу даје писмено мишљење о томе да ли је државни службеник задовољио на пробном раду. Државном службенику који не задовољи на пробном раду отказује се радни однос без права на новчану накнаду због отказа.<sup>513</sup>

Генерално, поменути модалитети радног односа нису карактеристични за државне органе, осим пробног рада. Они јесу начелно и теоријски могући, али често не и практично (на пример, радни однос са кућним помоћним особљем). Мада, они могу бити актуелни за поједине категорије запослених, као, на пример, радни однос за обављање послова са повећаним ризиком запослених у органима унутрашњих послова, или обављање послова ван просторија послодавца када је реч о неким информатичким, аналитичким пословима који захтевају само рачунар или још нешто од информатичке опреме.

## 5. Престанак радног односа<sup>514</sup>

Закон о државним службеницима регулише начин престанка радног односа државних службеника.<sup>515</sup>

„Државном службенику престаје радни однос:

- 1) протеком времена на које је заснован;
- 2) споразумом;
- 3) отказом;
- 4) по сили закона;
- 5) на други начин одређен овим или посебним законом.<sup>516</sup>

„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.<sup>517</sup>

---

<sup>513</sup> Исто, члан 64-65.

<sup>514</sup> О овоме видети: Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011), 206-207.

<sup>515</sup> Члан 126-132. Закона о државним службеницима

<sup>516</sup> Исто, члан 126.

<sup>517</sup> Исто, члан 127.

Затим, „руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум о престанку радног односа државног службеника. Писменим споразумом одређује се и дан када престаје радни однос. Државном службенику на положају радни однос не може да престане писменим споразумом.“<sup>518</sup> Како се радни однос државног службеника успоставља сагласношћу воља послодавца и запосленог, логично је да на овакав начин може и престати. Како се и радни однос заснива писаним актом, тако и споразум о његовом престанку треба да буде у писаној форми и потписан од стране и послодавца и запосленог.

„Државни службеник може да поднесе писмени отказ најмање 15 дана пре дана који је у писменом отказу означио као дан престанка радног односа. Државни службеник на положају писмени отказ подноси државном органу или телу надлежном за његово постављење.“<sup>519</sup> У овом случају, за разлику од претходног, релевантна је само воља службеника. Он отказ може дати када год одлучи, уз поштовање отказног рока. Разлози за давање отказа послодавцу нису Законом прописани, па службеник може дати отказ из било којих разлога без обавезе њиховог навођења. Државни орган, затим, доноси решење о престанку радног односа.

Као што отказ може дати државни службеник, та могућност стоји на располагању и руководиоцу државног органа. Разлози за отказ од стране послодавца дефинисани су Законом.

„Руководилац отказује радни однос државном службенику ако:

- 1) одбије премештај или распоређивање кад за њих није потребна сагласност државног 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 отказу постане коначно.“<sup>520</sup>

Овде треба имати у виду да се отказ уговора о раду државном службенику може дати и из разлога прописаних Законом о раду.<sup>521</sup>

„Државном службенику престаје радни однос по сили закона:

---

<sup>518</sup> Исто, члан 128.

<sup>519</sup> Исто, члан 129.

<sup>520</sup> Исто, члан 130.

<sup>521</sup> Члан 179. Закона о раду

- 1) кад наврши радни век - даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања;
- 2) ако буде осуђен на 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 откад је постао нераспоређен;
- 4) ако неоправдано изостане с рада најмање три узастопна радна дана - трећег дана изостанка с рада;
- 5) ако, супротно одредбама члана 99. став 5. овог закона, не положи државни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем.

Државном службенику радни однос престаје по сили закона и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца.<sup>522</sup>

И у овом случају, радни однос државног службеника може престати по сили закона и из оних разлога који су прописани Законом о раду.<sup>523</sup>

„О томе да је државном службенику престао радни однос по сили закона руководиоца 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.“<sup>524</sup>

Закон о државним службеницима посебно се позабавио престанком радног односа државних службеника на положају.<sup>525</sup> Таксативно су наведени разлози за престанак радног односа на положају, и то „кад протекне време на које је постављен, ако поднесе писмену оставку, ако ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или локалне самоуправе, ако буде укинут положај, ако му радни однос престане навршењем радног века или његовим писменим отказом, или ако буде разрешен.“<sup>526</sup>

Разлози за престанак рада на положају могу се поделити у две категорије – изворни разлози, који подразумевају да престане рад на положају, а службеник задржава службенички статус (протек времена на које је постављен, оставка, укидање положаја) и изведени разлози који значе да рад на положају престаје зато што је најпре престао статус службеника (укидање државног органа, промена делокруга државног органа).<sup>527</sup>

---

<sup>522</sup> Члан 131. Закона о државним службеницима

<sup>523</sup> Члан 176. Закона о раду

<sup>524</sup> Члан 132. Закона о државним службеницима

<sup>525</sup> Исто, члан 76-81.

<sup>526</sup> Исто, члан 76.

<sup>527</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 187.

„Положај је укинут ако буде укинут државни орган а његов делокруг преузме други државни орган или не преузме ниједан државни орган, ако део делокруга државног органа у коме је и положај преузме други државни орган, или ако положај буде укинут доношењем новог или изменом постојећег Правилника.“<sup>528</sup>

У одређеним ситуацијама може доћи до разрешења службеника. „Државни службеник се разрешава с положаја ако му радни однос престане због: осуде на казну затвора од најмање шест месеци, 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 или из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца.

Државни службеник се разрешава с положаја и ако му два пута, али не узастопно, коначним решењем буде одређена оцена "не задовољава", као и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвати јавну препоруку Заштитника грађана.“<sup>529</sup>

„Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Решење садржи и разлоге због којих је рад на положају престао и дан кад је престао рад на положају. Против решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.“<sup>530</sup>

Закон предвиђа могућност да службеник постане нераспоређен. Наиме, „државни службеник коме је протекло време на које је постављен, који је поднео оставку на положај или коме је положај укинут доношењем новог или изменом постојећег Правилника има право да у истом државном органу буде премештен на друго радно место за које испуњава услове ако оно постоји, а ако не постоји постаје нераспоређен. Државни службеник који је разрешен из разлога наведених у члану 78. став 2. овог закона постаје нераспоређен.

Државни службеник коме је положај укинут услед укидања државног органа има право да, до протекла времена на које је био постављен, буде постављен на положај у државном органу који је преузео делокруг укинутог државног органа, ако новим Правилником буде предвиђен исти или сличан положај и он за њега испуњава услове, а ако такав положај не постоји има иста права и дужности као да му је положај престао протеклом времена на које је постављен.

Иста права и дужности има и државни службеник коме је положај укинут услед тога што је део делокруга државног органа, у коме је и положај, преузео други државни орган.

---

<sup>528</sup> Исто, члан 77.

<sup>529</sup> Исто, члан 78.

<sup>530</sup> Исто, члан 79.

Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеник коме је положај укинут постаје нераспоређен.<sup>531</sup>

Нераспоређен државни службеник више не ради, а његов статус се решава у складу са чланом 138. и 139. Закона о државним службеницима.

Једна од реалних могућности у пракси јесте промена уређења државних органа која у појединим случајевима, може резултирати престанком радног односа државног службеника.<sup>532</sup> При промени уређења државних органа и статус државних службеника се мења. Постоје две врсте промене уређења државних органа – промена унутрашњег уређења и промена уређења читавог система државних органа. Промена унутрашњег уређења државног органа може се извршити изменом постојећег правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места или доношењем новог правилника. Промена уређења система државних органа врши се укидањем државног органа, променом делокруга или укидањем и државног органа и његовог делокруга.

Када је реч о измени Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији, Закон о државним службеницима ово питање уређује чланом 133. Тако, „ако Правилник буде тако измењен да нека радна места буду укинута или број државних службеника смањен, прекобројни државни службеници премештају се на друга одговарајућа радна места, а предност имају они са бољим оценама у последње три године. Ако одговарајуће радно место не постоји, прекобројни државни службеник може, уз своју сагласност, бити премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми, а ако ни такво радно место не постоји постаје нераспоређен. Ако се државни службеник из става 2. овог члана не сагласи с премештајем руководиоца доноси решење о престанку радног односа.

Државном службенику престаје радни однос даном коначности решења о престанку радног односа.

Жалба не одлаже извршење решења о премештају и решења којим се утврђује да је државни службеник нераспоређен.<sup>533</sup>

Законодавац предвиђа могућност доношења новог Правилника. „У случају доношења новог Правилника, сви државни службеници распоређују се на одговарајућа радна места, при чему руководиоца води рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања. Ако новим Правилником нека радна места буду укинута или број државних службеника буде смањен, на прекобројне државне службенике примењују се одредбе овог закона које важе за случај измене Правилника“.<sup>534</sup>

„Ако државни орган буде укинут а његов делокруг преузме други државни орган, он преузима и државне службенике из укинутог државног органа, решењима која доноси руководиоца државног органа који је преузео делокруг. До доношења новог Правилника у државном органу који је преузео делокруг, преузети државни службеници настављају да

---

<sup>531</sup> Исто, члан 80-81.

<sup>532</sup> Исто, члан 133-139.

<sup>533</sup> Исто, члан 133.

<sup>534</sup> Исто, члан 134.



раде послове које су радили, а право на плату остварују према дотадашњим решењима. После доношења новог Правилника примењују се одредбе овог закона које важе за случај кад је нов Правилник донесен само ради промене унутрашњег уређења државног органа (члан 134. овог закона).<sup>535</sup>

Законом је регулисана и промена делокруга државног органа. „Ако део делокруга државног органа преузме други државни орган, он преузима и државне службенике који раде у преузетом делокругу. У свему осталом примењују се одредбе овог закона које важе за случај укидања државног органа уз преузимање његовог делокруга.“<sup>536</sup>

„Ако државни орган буде укинут а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеници из укинутог државног органа постају нераспоређени даном укидања државног органа. У случају укидања органа државне управе или службе Владе решења којима се утврђује да су државни службеници нераспоређени доноси руководилац Службе за управљање кадровима.“<sup>537</sup>

Све управо поменуте ситуације намећу питање правног положаја нераспоређених државних службеника. Нераспоређени државни службеник је лице за чијим радом је престала потреба у државном органу у коме је радио, а који се није могао распоредити ни на једно друго радно место у истом или другом државном органу. Док је нераспоређен државни службеник има право на накнаду плате према закону којим се уређују плате у државним органима. „Док је нераспоређен, државни службеник има право на накнаду плате која износи 65% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење да је нераспоређен.“<sup>538</sup>

Ипак, овакав статус службеника не може трајати вечно. Сва права из радног односа државни службеник остварује у државном органу чији је руководилац донео решење да је државни службеник нераспоређен. Али, нераспоређеном државном службенику престаје радни однос ако у року од два месеца не буде премештен у други државни орган.

Када је реч о службеницима из органа државне управе и служби Владе, коначно решење којим се утврђује да је државни службеник нераспоређен доставља се Служби за управљање кадровима. Ова Служба укључује податке о нераспоређеним државним службеницима у евиденцију интерног тржишта рада и испитује могућност њиховог премештаја.

---

<sup>535</sup> Исто, члан 135.

<sup>536</sup> Исто, члан 136.

<sup>537</sup> Исто, члан 137.

<sup>538</sup> Члан 34. Закона о платама државних службеника и намештеника.

## Х ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Реч „одговорност“ има своје корене у речи, „одговарати“,<sup>539</sup> што значи непоступање у складу са правилима одређене друштвене норме.<sup>540</sup>

У субјективном смислу, одговорност значи осећање појединца који је био дужан да обави неки задатак, па га није извршио, или је то пропустио, а у објективном је важан сам факт чињења, односно нечињења.<sup>541</sup>

Одговарати значи полагати рачун некоме за сопствене учињене поступке који нису у складу са правним прописима, због чега одговорни субјекат може сносити одређене последице.<sup>542</sup>

Након ступања на рад у државном органу, државни службеник почиње да остварује права и обавезе из радног односа, али и да сноси одговорност за свој рад.

Одговорност државног службеника може бити ванправне и правне природе. Најважније врсте ванправне одговорности су: морална и политичка.

Правна одговорност службеника може бити:<sup>543</sup> дисциплинска, материјална, кривична и прекршајна.

Међу свим овим врстама одговорности постоји јасна разлика. Примера ради, дисциплинско кажњавање службеника се никако не може поистоветити са кривичним кажњавањем, јер оно има за циљ побољшање јавне службе, а судско лично кажњавање службеника-деликвента у име идеје правде.<sup>544</sup> Може се, такође, приметити да је дисциплинска одговорност строжа од кривичне, јер запослено лице може дисциплински одговарати и за „ситницу“ (крађа канцеларијског материјала, на пример).<sup>545</sup>

Ванправна одговорност државних службеника није регулисана правним, већ само друштвеним нормама. Она може бити морална и политичка.

---

<sup>539</sup> Вук Стефановић Карацић, *Српски рјечник* (Београд: Нолит, 1969), 442.

<sup>540</sup> Зоран Лончар, „Одговорност министара са посебним освртом на југословенско право“ (Докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, 2000), 10-11.

<sup>541</sup> Предраг Димитријевић, „Одговорност управе за нечињење“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2005), 78-80.

<sup>542</sup> Стеван Лилић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 200; Зоран Томић, *Опште управно право - организационо, материјално и процесно* (Београд: Правни факултет, 2011), 165-166. О овоме су писали: Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Службени гласник, 2002);

<sup>543</sup> Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011), 203-206.

<sup>544</sup> Шире: Лазо Костић. „Однос кривичне и дисциплинске одговорности јавних службеника.“ *Правосуђе*, бр. 7-8 (1939): 3-7.

<sup>545</sup> Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу* (Београд: Глосаријум, 2000), 22.

Морална одговорност представља одговорност за повреду правила понашања која су заснована на моралу.<sup>546</sup> Овој врсти одговорности подлежу службеници који су, у вршењу своје службе, повредили управну етику и управни морал.

Морал државних службеника је превасходно социјални, али не треба занемарити ни „конфликте појединаца“,<sup>547</sup> као индивидуални морал.

Санкцију за „кршење“ моралне норме може предузети починилац према себи, (осећај гриже савести, потреба да се учињена грешка исправи), али и само друштво (бојкот, презир).

Морална одговорност може имати и правне последице – службеник који изврши тежу повреду моралних норми може бити удаљен из службе.

Политичка одговорност је одговорност за понашање које није у складу са ставом политичке организације којој субјект одговорности припада.<sup>548</sup>

У овом случају уследиће санкција политичког, а не правног карактера, што значи исказивање неповерења, смењивање због невршења послова на правилан и целисходан начин.<sup>549</sup>

Политичка одговорност се утврђује онда када орган, пред којим се одговара, сматра да субјект политичке одговорности није вршио послове спровођења политике у складу са ставовима и схватањима које заступа тело које га је довело на политичку функцију, што заправо представља одговорност за неуспешно вођену политику.<sup>550</sup> Јасно је да је ова врста одговорности посебно карактеристична за државне функционере, а скоро опште није за државне службенике који морају бити политички непристрасни у обављању свог посла.

У класичном смислу, одговарати значи бити подложен праву,<sup>551</sup> или санкцији једне норме.<sup>552</sup> Правна одговорност се заснива на повреди позитивно-правних норми.<sup>553</sup>

---

<sup>546</sup> Зоран Лончар, „Одговорност министара са посебним освртом на југословенско право“ (Докторска дисертација, Унверзитет у Новом Саду, Правни факултет, 2000), 14.

<sup>547</sup> Milan Petrović, *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike, Opšti deo* (Niš:SVEN i SAMOIZD, 2011), 272-273.

<sup>548</sup> Зоран Лончар, „Одговорност министара са посебним освртом на југословенско право“ (Докторска дисертација, Унверзитет у Новом Саду, Правни факултет, 2000), 15.

<sup>549</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Београд: Правни факултет, 2011), 165; О овоме су писали и: Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Службени гласник, 2002)

<sup>550</sup> Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević i Milan Marković, *Upravno pravo* (Београд: Savremena administracija, 2006), 376-377.

<sup>551</sup> Предраг Димитријевић, „Одговорност управе за нечињење“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2005), 80.

<sup>552</sup> Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу* (Београд: Глосаријум, 2000), 7.

<sup>553</sup> Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević i Milan Marković, *Upravno pravo* (Београд: Savremena administracija, 2006), 378.

Правна одговорност је одговорност за повреду правних правила понашања, односно одговорност за повреду диспозиција општих правних норми, тј. за учињену штету коју, у свом раду, причини државни службеник.<sup>554</sup>

Према важећем законодавству наше државе, причињену штету ће оштећеном субјекту надокнадити држава, која има право регреса од државног службеника- починиоца грешке.<sup>555</sup>

Предмет уређивања Закона о државним службеницима јесу само дисциплинска и материјална одговорност.

Иначе, јасно је да државни службеници подлежу правној одговорности, јер је реч о професионалним и стручним кадровима којима је рад у државном органу основно занимање.

Оно што је заједничко свима у дефинисању радне дисциплине јесте понашање запослених на раду и у вези са радом.<sup>556</sup> Дисциплинском одговорношћу се штити радна дисциплина и обезбеђују услови за несметано остваривање права и обавеза запослених.<sup>557</sup> Под дисциплинском одговорношћу државних службеника подразумева се ситуација када је државни службеник повредио одређена права и дужности у вези са радом.<sup>558</sup> Дисциплинска одговорност је правна одговорност државног службеника за повреду радне обавезе, тј. радне дисциплине.<sup>559</sup>

У вези са дисциплинском одговорношћу пожељно је објаснити још неке термине.<sup>560</sup> Да би уопште дошло до дисциплинске одговорности неопходно је да постоји повреда радне обавезе, коју неки дефинишу као дело које претпоставља постојање радне дисциплине која се напада од стране радника.<sup>561</sup> Повреда радне обавезе мора бити прописана пре него што је учињена.<sup>562</sup> По Зорану Ивошевићу, дисциплинска одговорност

---

<sup>554</sup> Зоран Лончар, „Одговорност министара са посебним освртом на југословенско право“ (Докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, 2000), 15.

<sup>555</sup> Stevan Lilić, *Posebno upravno pravo* (Београд: Центар за публикације Правног факултета, 1998); Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Београд: Правни факултет, 2011), 163.

<sup>556</sup> Гордана Николић, „Дисциплинска одговорност државних службеника“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2008), 11-12.

<sup>557</sup> Zoran Ivošević, *Disciplinska i materijalna odgovornost* (Šabac: „Dragan Srnić“ i Pravno ekonomski centar Београд, 1991), 7.

<sup>558</sup> Stevan Lilić, *Posebno upravno pravo* (Београд: Центар за публикације Правног факултета, 1998), 202-203; Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Београд: Правни факултет, 2011), 163. О овоме су писали и: Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Службени гласник, 2002)

<sup>559</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 178.

<sup>560</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 179.

<sup>561</sup> Гордана Николић, „Дисциплинска одговорност државних службеника“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2008), 23.

<sup>562</sup> Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу* (Београд: Глосаријум, 2000), 9.

је условљена кривицом и урачунљивошћу потенцијалног извршиоца повреде радне дужности.<sup>563</sup>

Дисциплинска мера је санкција која се изриче службенику одговорном за учињену повреду радне дужности, за чије изрицање је задужен одређен дисциплински орган.<sup>564</sup>

Актуелни Закон о раду не предвиђа дисциплинску одговорност запослених државних службеника,<sup>565</sup> већ је она у целини регулисана Законом о државним службеницима.<sup>566</sup> На основу Закона, „државни службеник је дисциплински одговоран за повреду дужности из радног односа.“<sup>567</sup>

Карактер повреде радне обавезе (да ли ће бити тежа или лакша) по Зорану Ивошевићу је условљена делатношћу органа у коме се одвија радни процес и врстом задатка који има запослени у том органу.<sup>568</sup> По Радовану Безбрадици, „радна обавеза је укупност обавеза запосленог (дакле и државног службеника), које он има у радном односу, а због чије повреде може да одговара и да се према њему примене одговарајуће мере.“<sup>569</sup>

Закон о државним службеницима прописује таксативно лакше повреде радних дужности, али се пружа могућност да се другим прописима прикажу и други лакши облици повреда радних обавеза. Ово се односи и на тешке повреде радних дужности.

„Лакше повреде дужности из радног односа јесу:

- 1) учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада;
- 2) несавесно чување службених списа или података;
- 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;

---

<sup>563</sup> Зоран Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност* (Београд: Правно-економски центар, 1991), 18-22.

<sup>564</sup> Гордана Николић, „Дисциплинска одговорност државних службеника“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2008), 40.

<sup>565</sup> Закон о раду, у делу који се односи на разлоге за давање отказа запосленом, наводи и повреду радне дужности, али ако то понашање представља повреду радне дужности онда мора бити прописано колективним уговором, правилником о раду, уговором о раду.

<sup>566</sup> Члан 107-120. Закона о државним службеницима

<sup>567</sup> Исто, члан 107.

<sup>568</sup> Зоран Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност* (Београд: Правно-економски центар, 1991), 11.

<sup>569</sup> Радован Безбрадица. „Дисциплинска одговорност државних службеника.“ *Правна пракса.*, бр. 11(2007), 5.

5) повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом.<sup>570</sup>

„Теже повреде дужности из радног односа јесу:

- 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног;
- 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете;
- 3) злоупотреба права из радног односа;
- 4) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду;
- 5) одавање службене или друге тајне;
- 5а) злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције;
- 6) примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником;
- 7) додатни рад мимо услова одређених овим законом;
- 8) преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица;
- 9) оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом;
- 10) 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;
- 11) непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује;
- 12) незаконито располагање средствима;
- 13) повреда права других државних службеника и намештеника;

---

<sup>570</sup> Исто, члан 108.

14) недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима;

14а) долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена;

15) ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом;

16) неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана;

17) понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.<sup>571</sup>

Дакле, Закон о државним службеницима, децидирано, системом енумерације, предвиђа права и обавезе, тј. повреде радне дужности запосленог државног службеника.<sup>572</sup>

Државном службенику коме је изречена дисциплинска казна престанка радног односа престаје радни однос даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.

Када се ради о санкцијама за овореде дужности из радног односа, Закон предвиђа неколико могућности. „За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне новчана казна до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена.

За теже повреде дужности из радног односа може да се изрекне:

1) новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци;

2) одређивање непосредно нижег платног разреда;

3) забрана напредовања од четири године;

4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен;

5) престанак радног односа.

Новчана казна увек се извршава административним путем.

---

<sup>571</sup> Исто, члан 109.

<sup>572</sup> Радован Безбрадица. „ Дисциплинска одговорност државних службеника.“ *Правна пракса.*, бр. 11(2007), 9

Државном службенику коме је изречена дисциплинска казна престанка радног односа престаје радни однос даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.<sup>573</sup>

Службенику може бити изречена само једна од наведених казни, јер њихова кумулација није дозвољена. Такође, ове казне имају факултативни карактер - оне се могу изрећи, али не морају.<sup>574</sup>

Дисциплински поступак, по Зорану Ивошевићу,<sup>575</sup> подразумева правну форму ради утврђивања одговорности запосленог. Дисциплински поступак покреће руководиоца државног органа. „Сваки државни службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка.“<sup>576</sup>

„Дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководиоца. Руководилац може да оснује дисциплинску комисију од три члана да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Чланови дисциплинске комисије морају да имају стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци, а један члан мора бити дипломирани правник - мастер, односно дипломирани правник.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа, на којој државни службеник има право да изложи своју одбрану. Државни службеник може да се на расправи брани сам или преко заступника, а може да за расправу достави и писмену одбрану. Расправа може да се одржи и без присуства државног службеника ако за то постоје важни разлози, а државни службеник је на расправу уредно позван.

На остала питања вођења дисциплинског поступка примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак.“<sup>577</sup> Ово решење је добро, јер се Закон о државним службеницима на тај начин беспотребно не оптерећује бројним одредбама.

Већина прописа, који се односе на дисциплински поступак, утврђује субсидијарну примену Закона о општем управном поступку, који садржи одредбе којима се омогућује правилно и законито поступање и правилна примена прописа.<sup>578</sup>

---

<sup>573</sup> Исто, члан 110-111.

<sup>574</sup> Секула Новаковић, *Коментар Закона о државним службеницима* (Београд: Пословни биро, 2010), 87-88.

<sup>575</sup> Зоран Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност* (Београд: Правно-економски центар, 1991), 40-42.

<sup>576</sup> Исто, члан 112.

<sup>577</sup> Исто, члан 113-114.

<sup>578</sup> Радојка Маринковић. „Субсидијарна примена општих процесних закона у поступку утврђивања дисциплинске одговорности државног службеника.“ *Билтен судске праксе, Врховни суд Србије*, бр. 3(2009), 341- 344.



Након одржане усмене расправе и извођења доказа, приступа се избору и одмеравању казне, уколико су се стекли услови за то. Наиме, државном службенику који није крив за повреду радне дужности, логично, неће се ни изрећи казна. Али, уколико се кривица утврди и докаже, онда ће уследити ова фаза дисциплинског поступка.

„При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена. О томе да ли је државном службенику раније већ била изречена дисциплинска казна води се рачуна само ако она није још избрисана из кадровске евиденције.“<sup>579</sup> Вођењем рачуна о овим чињеницама врши се индивидуализација дисциплинске казне.

Дисциплински орган на крају поступка доноси решење којим се државни службеник ослобађа кривице или оглашава кривим. У решењу се наводи и дисциплинска казна која је одређена.

Законодавац је у погледу решавања о дисциплинској одговорности одредио двостепеност поступка, са изузетком решења о дисциплинској одговорности државних службеника на положају када жалба није дозвољена, при чему треба имати у виду питања коначности, правноснажности и извршности решења о дисциплинској одговорности.<sup>580</sup>

Како вођење дисциплинског поступка не искључује могућност вођења поступка пред судом, у неким случајевима може доћи до удаљења запосленог службеника са рада. Дакле, удаљење са рада није циљ самог дисциплинског поступка, нити представља санкцију. Такође, удаљење не прејудуцира одговорност државног службеника.<sup>581</sup>

„Државни службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може да се удаљи с рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка. Решење о удаљењу с рада доноси руководилац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак. Решење о удаљењу с рада опозива се, по службеној дужности или на предлог државног службеника, ако престану разлози због којих је донесено.

На решење о удаљењу с рада државни службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења. Жалбена комисија дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе, иначе се сматра да је жалба одбијена.“<sup>582</sup>

---

<sup>579</sup> Исто, члан 115.

<sup>580</sup> Мирјана Рашић, „Одговорност државних службеника,“ У *Зборнику радова Новине у прописима о раду* (Београд: Глосаријум, 2006), 411-412.

<sup>581</sup> Zoran Ivošević, *Komentar Zakona o radnim odnosima i Zakona o radnim odnosima u državnim u državnim organima* (Београд: Savremena administracija, 1992), 323.

<sup>582</sup> Исто, члан 116-117.

Закон о раду предвиђа још један случај удаљења са рада, који се супсидијарно примењује и на службенике. Наиме, запослени коме је одређен притвор удаљује се са рада од првог дана притвора, док притвор траје.<sup>583</sup>

Закон о раду прописује и да запослени, за време привременог удаљења са рада, има право на накнаду зараде,<sup>584</sup> што се односи и на државне службенике.

Покретање и вођење дисциплинског поступка подразумева благовремено реаговање и предузимање неопходних радњи, што је сасвим логично из разлога правне сигурности. Не може запослени у недоглед да страхује да ли ће се против њега покренути дисциплински поступак или не. Из тог разлога законодавац је предвидео институт застарелости.

„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 државног службеника или из других оправданих разлога.“<sup>585</sup> Овде се може поставити питање шта спада у оправдане разлоге. Они нису прецизирани Законом, што даје простора за слободније тумачење у пракси и евентуалне проблеме.

„Дисциплинска казна изречена коначним решењем уписује се у кадровску евиденцију. Дисциплинска казна брише се из кадрoвске евиденције ако државном службенику не буде изречена нова дисциплинска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду дужности.“<sup>586</sup>

На крају дела о дисциплинској одговорности, Закон о државним службеницима уређује дисциплинску одговорност државних службеника на положају.

„Дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада води Високи службенички савет, а против државног службеника кога је на положај поставио други државни орган или тело одређено његовим актима. Против државног службеника кога је на положај поставила Влада дисциплински поступак се покреће на предлог руководиоца, а кад државни службеник руководи државним органом на предлог Владе. Против решења којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.“<sup>587</sup>

„Под материјалном одговорношћу подразумевамо одговорност за штету коју запослени државни службеник проузрокује или претрпи на раду, односно у вези са

---

<sup>583</sup> Члан 166. Закона о раду

<sup>584</sup> Исто, члан 167-170.

<sup>585</sup> Члан 118. Закон о државним службеницима

<sup>586</sup> Исто, члан 119.

<sup>587</sup> Исто, члан 120.

радом,<sup>588</sup> при чему се предвиђају општи услови, али и постојање посебне одговорности, иако сви обрађују материју на исти начин.<sup>589</sup>

Материјална одговорност је одговорност за причињену штету. Закон о државним службеницима регулише само одређена питања везана за насталу штету која су специфична за државне службенике. На сва остала питања из домена ове проблематике примењују се одредбе Закона о раду, као и правила облигационог права.<sup>590</sup>

Према Закону о државним службеницима,<sup>591</sup> постоје три врсте материјалне одговорности: одговорност државног службеника за штету проузроковану државном органу, односно Републици, као послодавцу, одговорност за штету коју државни службеник проузрокује трећем лицу и одговорност државе за штету проузроковану државном службенику.

У оквиру општих напомена о материјалној одговорности и накнади штете, пожељно је истаћи да, из разлога правне сигурности, потраживања из било ког односа, па и службеничког, морају да се реализују у разумном року. Тако је Законом о раду прописано да сва новчана потраживања из радног односа застаревају у року од три године од дана настанка обавезе.<sup>592</sup> Ипак, и након протекла овог рока, иако се гаси правна обавеза, морална обавеза остаје.

„Државни службеник је одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу.“<sup>593</sup> Ова врста одговорности актуелна је, не само у јавном, већ и у приватном сектору.

Услови за одговорност државног службеника за штету проузроковану државном органу су: да је државни службеник у службеничком односу код послодавца, да је штета проузрокована на раду или у вези са радом, да постоји узрочно-последична веза између понашања службеника и настале штете, да је штета наступила и да је штета проузрокована намерно или крајњом непажњом државног службеника.

По схватању Живка Кулића, штета је причињена на раду ако је настала радњом државног службеника у оквиру послова које он обавља на свом радном месту на које је распоређен и у току радног времена. Према Зорану Ивошевићу, штета на раду или у вези са радом настаје у амбијенту и времену рада, али може у неким случајевима настати и ван тог амбијента, (на пример, на службеном путу).<sup>594</sup>

Основ одговорности за штету јесте кривица. Она има три степена – намеру, крајњу непажњу и обичну непажњу. Намера проузроковања штете ће постојати уколико

<sup>588</sup> Славица Јанојлић, Весна Лапац, „Историјски развој института материјална одговорност.“ *Радни односи и управљање*, бр. 3(1999): 39

<sup>589</sup> Исто, 50-53

<sup>590</sup> Закон о облигационим односима ("Службени лист СФРЈ," бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, "Службени лист СРЈ," бр. 31/93, "Службени лист СЦГ," бр. 1/2003)

<sup>591</sup> Члан 121-125. Закона о државним службеницима

<sup>592</sup> Члан 196. Закона о раду

<sup>593</sup> Члан 121. Закона о државним службеницима

<sup>594</sup> Zoran Ivošević, *Komentar Zakona o radnim odnosima i Zakona o radnim odnosima u državnim organima* (Beograd: Savremena administracija, 1992), 488.

службеник штетну радњу врши свесно и намерно, у жељи да наступи штетна последица. Крајња непажња постоји када службеник штетну радњу не чини намерно, већ непажљиво и уз недовољну опрезност која се очекује од просечног човека, тј. просечног државног службеника.<sup>595</sup>

У циљу утврђивања одговорности државног службеника за штету, спроводи се одговарајући поступак. Након што се утврди чињенично стање, доноси се одговарајући акт. Тим актом државни службеник може бити оглашен одговорним и обавезним да накнади штету, или се може ослободити одговорности. Иначе, овај акт државног органа нема карактер извршне исправе и државни орган на основу њега не може приступити накнади штете принудним путем. Уколико службеник насталу штету не накнади добровољно, она ће се остварити у парничном поступку пред надлежним судом.<sup>596</sup>

„Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац 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.“<sup>597</sup> Штета је немерљива ако се њена тачна висина не може одредити, а тешко је мерљива ако би њено прецизно утврђивање изискивало веће издатке него што износи сама њена висина.<sup>598</sup>

„Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку.

Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.

Државни службеник се ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

За штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Република Србија одговара за штету проузроковану државном службенику на раду или у вези с радом, према општим правилима облигационог права.

---

<sup>595</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 196-203.

<sup>596</sup> Секула Новаковић, *Коментар Закона о државним службеницима* (Београд: Пословни биро, 2010), 101-103.

<sup>597</sup> Исто, члан 122.

<sup>598</sup> Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу* (Београд: Глосаријум, 2000), 117.

Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.<sup>599</sup>

Иначе, Република може бити, под одређеним околностима, ослобођена обавезе накнаде штете, и то у случају: да штета није учињена на раду или у вези са радом, да је настала под дејством више силе или да је настала кривицом оштећеног лица, односно без кривице државног службеника и државног органа.<sup>600</sup>

Као што може то учинити држава према њему, тако и државни службеник има право на накнаду штете. Наиме, „Република Србија одговара за штету проузроковану државном службенику на раду или у вези с радом, према општим правилима облигационог права.“<sup>601</sup>

У ранијем периоду право које је изучавало дисциплинску одговорност (па и државних службеника) третирано је као специјално кривично право. Основна разлика је, по Лази Костићу, што „општа кривична власт државе проистиче из потребе да одржи јавни поредак, а дисциплинска власт да одржи специјални поредак у односима јавне службе.“<sup>602</sup>

Кривична одговорност представља одговорност државног службеника за учињено кривично дело при вршењу управних послова, при чему се овде посебан нагласак даје кривичним делима против службене дужности.<sup>603</sup>

Државни службеник ће одговарати пред надлежним судом, а кривична дела за која се кривично одговара прописана су Кривичним закоником.<sup>604</sup>

Кривична дела против службене дужности представљају различите врсте злоупотреба службеног положаја у вршењу службене дужности од стране службеног лица. Основна карактеристика ових дела јесте управо да се она чине приликом вршења службене дужности.

Наш кривични законик (у посебном делу) прописује следећа кривична дела против службене дужности: злоупотреба службеног положаја, кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика, несавестан рад у служби, противзаконита наплата и исплата, ненаменско коришћење буџетских средстава, превара у служби, проневера, послуга, трговина утицајем, примање мита, давање мита и одавање службене тајне.<sup>605</sup>

---

<sup>599</sup> Исто, члан 122-125.

<sup>600</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 204.

<sup>601</sup> Исто, члан 125.

<sup>602</sup> Костић Лазо. „Однос кривичне и дисциплинске одговорности јавних службеника.“ *Правосуђе*. 7-8 (1939), 4.

<sup>603</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Београд: Правни факултет, 2011); Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Службени гласник, 2002)

<sup>604</sup> Кривични законик ("Службени гласник РС," бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012)

<sup>605</sup> Члан 359-369. Кривичног законика

По схватању Ива Крбека, насупрот судском кажњивом делу са судско-казненим поступком и судским казнама, налази се управно (административно) кажњиво дело са управним казненим поступком и управном казном.<sup>606</sup> Ибрахим Фестић сматра да кривично дело вређа неко добро које је законом заштићено, а прекршај вређа само обичне интересе управе. Прекршаји представљају мању друштвену опасност од кривичних дела.<sup>607</sup> Никола Стјепановић је становишта да је решавање о прекршајима репресивна делатност управе,<sup>608</sup> а Славољуб Поповић истиче да се репресивна делатност управе састоји у праву изрицања казни за прекршаје и у употреби принудних мера у односу на грађане и правна лица.<sup>609</sup> Ипак, за овакву репресивну делатност овлашћени су само поједини органи управе као, на пример, лица у органима унутрашњих послова.

Прекршајно право јесте посебна научна дисциплина, али садржи и бројне институте кривичног права. Имајући у виду ова схватања, материја прекршаја се може издвојити као посебна правна област мешовитог карактера у оквиру које се разликују материјална прекршајно право (постојање прекршаја, прекршајна одговорност итд.) које се заснива на институтима кривичног права и формално прекршајно право (прекршајни поступак) које се заснива на институтима управног права.<sup>610</sup> Ипак, прекршаји се, по много чему, разликују од кривичних дела. На пример, кривична дела прописана су и уређена Кривичним закоником, а прекршаји Законом о прекршајима.<sup>611</sup> Мада, у нашем праву, поред Закона о прекршајима, материја прекршаја регулисана је великим бројем других закона.

Државни службеници, одговорни су за прекршаје које почине, али само када је то неким прописом одређено.

Питање одговорности припадника Војске Републике Србије уређено је Законом о Војсци Србије.<sup>612</sup>

О одговорности професионалног припадника Војске у првом степену одлучују првостепени војни дисциплински судови.<sup>613</sup>

Питање одговорности полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова Републике Србије регулисано је Законом о полицији.<sup>614</sup>

---

<sup>606</sup> Ivo Krbek, *Pravo jugoslovenske javne uprave III* (Zagreb: Birotehnički izdavački zavod, 1962), 218.

<sup>607</sup> Ibrahim Festić, *Upravno pravo-uvodni pojmovi, upravne organizacije, upravnopravni odnos, prekršajno pravo* (Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu, 1974), 273.

<sup>608</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I* (Beograd: Privredni pregled, 1973), 464.

<sup>609</sup> Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo* (Beograd: Savremena administracija, 1989), 335.

<sup>610</sup> Stevan Lilić, *Posebno upravno pravo* (Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, 1998), 92.

<sup>611</sup> Закон о прекршајима ("Службени гласник РС," бр. 101/2005, 116/2008, 111/2009) Иначе, у Републици Србији у току је процедура доношења новог Закона о прекршајима.

<sup>612</sup> Члан 143-184. Закона о Војсци Србије

<sup>613</sup> Првостепени војни дисциплински судови образују се у Војсци са седиштем у Београду, Нишу и Новом Саду. Они су надлежни за вођење дисциплинских поступака против професионалних војних лица распоређених ван Војске, према месној надлежности.

<sup>614</sup> Члан 155-166. Закона о полицији

Како Закон о спољним пословима<sup>615</sup> предвиђа, специфичности вођења дисциплинског поступка против запослених који се налазе на раду у дипломатско-конзуларним представништвима прописује министар.

С обзиром на то да овај Закон не садржи одредбе о материјалној одговорности, логично, примењиваће се Закон о државним службеницима.

---

<sup>615</sup> Члан 51. Закона о спољним пословима

# XI ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

## 1. Право на жалбу

Закон о државним службеницима прописује право службеника на жалбу. „О правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац решењем, ако овим или другим законом или другим прописом није друкчије одређено.

Руководилац може писмено да овласти државног службеника који има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника. Овлашћење може бити ограничено по садржини и трајању.

При одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује се закон којим се уређује општи управни поступак, изузев код одлучивања о одговорности за штету.<sup>616</sup> Дакле, примењују се одредбе Закона о општем управном поступку.

„Ако државним органом руководи државни службеник, о његовим правима и дужностима одлучује Високи службенички савет кад је државног службеника поставила Влада ако овим законом није друкчије одређено, односно тело које одреди државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника.

Против решења којим се одлучује о правима и дужностима државног службеника који руководи државним органом жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.<sup>617</sup>

Иначе, уколико државни службеник није задовољан одлуком којом се одлучује о неком његовом праву или дужности, на располагању му стоји подношење жалбе. Чак, сам Устав предвиђа да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу.<sup>618</sup>

Жалба је редовно правно средство у управном поступку.<sup>619</sup> Она представља процесно средство у управном поступку чијим коришћењем се странци (и другим лицима) даје могућност да покрену пред другостепеним органом питање законитости и правилности првостепеног решења којим странка није задовољна.<sup>620</sup>

Жалба има двојаку природу. Прво, жалба у смислу редовног управно-контролног средства израз је процесног права на другостепено управно решавање. Изјављивање

<sup>616</sup> Члан 140. Закона о државним службеницима

<sup>617</sup> Исто, члан 141.

<sup>618</sup> Члан 36. Устава Републике Србије

<sup>619</sup> Шире: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo* (Beograd: Savremena administracija, 2006), 325-335.

<sup>620</sup> Петар Кунић, *Управно право* (Бања Лука: Правни факултет у Бања Луци, 2010), 465.



жалбе је нужна процесна претпоставка за покретање и спровођење другостепеног поступка. То је процесно-правна страна жалбе. Друго, жалба има и садржинско-правну страну. Она представља захтев за поновно, накнадно решавање исте управне ствари и њено другачије уређење у мериторном, садржинско-правном смислу.<sup>621</sup>

Подношењем жалбе покреће се другостепени управни поступак који, заправо, није обавезна фаза управног поступка. Изјављивањем жалбе покреће се поступак контроле законитости и донетог решења од стране „више“ управне инстанце онда када службеник није задовољан неком одлуком која се њега тиче. Предмет жалбе, пре свега, може бити процесна или материјална повреда закона, а у неким случајевима и повреда целисходности, али само код аката који се доносе по слободној оцени и само у делу те дискреционе оцене.<sup>622</sup>

У жалбеном поступку постоје две фазе – претходни поступак по жалби у коме се испитују формални процесни моменти (допуштеност и благовременост жалбе, легитимација лица које жалбу подноси) и редовни поступак по жалби када се испитује законитост решења против кога је жалба изјављена.

Закон о општем управном поступку<sup>623</sup> садржи детаљне одредбе у вези са жалбеним поступком – садржину жалбе, предају жалбе, рад првостепеног органа по жалби, рад другостепеног органа по жалби итд.

„Жалбене комисије одлучују о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса. Жалбене комисије примењују закон којим се уређује општи управни поступак“<sup>624</sup>, дакле Закон о општем управном поступку.

Закон, даље предвиђа: „жалбена комисија је дужна да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема ако овим законом није друкчије одређено, иначе се сматра да је жалба одбијена. О жалби на закључак из члана 55. став 3. овог закона жалбена комисија је дужна да одлучи у року од осам дана од дана њеног пријема, иначе се сматра да је жалба одбијена. Против одлуке жалбене комисије може да се покрене управни спор.“<sup>625</sup>

Када је реч о врстама жалбених комисија, постоје различите врсте ових комисија. „О жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва одлучује Жалбена комисија Владе, а о жалбама државних службеника из судова и јавних тужилаштава - Жалбена комисија судова и Жалбена комисија јавног тужилаштва. О жалбама државних службеника из осталих државних органа одлучују жалбене комисије које се образују њиховим актима.

---

<sup>621</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Beograd: Pravni fakultet u Beogradu, 2011), 308.

<sup>622</sup> Исто, 285. О овоме су писали и Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo* (Beograd: Savremena administracija, 2006)

<sup>623</sup> Члан 213-238. Закона о општем управном поступку

<sup>624</sup> Члан 142. Закона о државним службеницима

<sup>625</sup> Исто, члан 143.

Жалбене комисије су у свом раду самосталне и раде у већима од три члана. Свака жалбена комисија доноси пословник о свом раду, којим поред осталог одређује број и начин образовања већа.

Жалбене комисије имају своје печате, према закону којим се уређује печат државних органа.

Број чланова жалбене комисије одређује државни орган или тело надлежно за именовање и разрешење чланова жалбене комисије, тако да број чланова Жалбене комисије Владе не буде мањи од седам, а број чланова осталих жалбених комисија не буде мањи од пет. Чланови жалбене комисије и, међу њима, председник жалбене комисије именују се на пет година и могу да буду поново именовани. Чланови жалбених комисија имају право на накнаду за рад, чију висину одређује Влада.

Дужност члана жалбене комисије престаје кад протекне време на које је именован, ако поднесе писмену оставку, навршењем радног века или разрешењем. Уместо члана жалбене комисије коме је дужност престала пре времена именује се нови, до окончања мандата жалбене комисије.

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. Члан жалбене комисије који је именован међу државним службеницима разрешава се и ако престане да буде државни службеник или му коначним решењем буде изречена дисциплинска казна. 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.

Жалбене комисије најмање једном годишње подносе извештаје о свом раду државним органима и телима надлежним за именовање чланова жалбених комисија.<sup>626</sup>

Иначе, Закон о државним службеницима у више ситуација пружа могућност улагања жалбе. На пример, „државни службеник има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба овим законом није изричито искључена. Жалба се изјављује у року од осам дана од дана пријема решења, ако овим законом није одређен краћи рок. Жалба не одлаже извршење решења само кад је то овим законом изричито одређено.<sup>627</sup> Затим, када је у питању јавни конкурс за попуњавање слободних радних места у органима државне управе и службама Владе, све „неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве и пријаве уз које нису приложени сви потребни докази, конкурсна комисија одбацује закључком против кога се може изјавити жалба жалбеној комисији.<sup>628</sup> Или, „државни службеник може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу

---

<sup>626</sup> Исто, члан 144-149.

<sup>627</sup> Исто, члан 16.

<sup>628</sup> Исто, члан 55.

због замене одсутног државног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту. Жалба не одлаже извршење решења.<sup>629</sup>

У Закону се може пронаћи још доста оваквих примера.

## 2. Покретање управног спора

У теорији управног права постоје различите дефиниције управног спора.

Поједини аутори, као Стеван Лилић, Предраг Димитријевић и Милан Марковић, све дефиниције управног спора сврставају у две групе. Тачније, појам управног спора може се одредити са формалног и са материјалног аспекта. Схватање које одређује појам управног спора у формалном смислу полази од његових карактеристичних формално-правних обележја, као што је прописаност у закону, надлежност органа за решавање, поступак у коме се решава спор, карактеристике страна у спору, па је управни спор такав спор за чије су решавање надлежни посебни управни судови. Даље, он се решава у посебном управно-судском поступку. Спор настаје из неког управно-правног односа или поводом њега. Гледиште које одређује управни спор у материјалном смислу полази од његових материјално-правних обележја. И у оквиру овог гледишта постоје различите дефиниције. Према једној, спор постоји само онда када постоје две странке које се споре око два супротна захтева. Или, спор представља такву ситуацију у којој постоји супротстављање једном захтеву. Даље, управни спор постоји увек када се као странка јавља управа, било да га она покреће или да се он покреће против ње. Са друге стране, управни спор у материјалном смислу постоји када је правно питање на коме се спор заснива питање управног права, а оно постоји када се примењују прописи јавног, а не приватног права.<sup>630</sup>

Ставу поменутих аутора придружује се и Зоран Томић. По њему, поимање управног спора у формалном смислу има три главне варијанте. Прва, управни спор је спор који спада у надлежност специјализованог судства – управног суда. Друга, то је судски спор који се расправља по посебној процедури, по правилима управно-судског поступка. Трећа, управни спор постоји увек када је неки правни захтев уперен против неког органа или организације јавне управе. У материјалном смислу, управни спор је спор о законитости, тужбом оспореног, управног акта, ради добијања судске заштите, поништавањем акта, односно наређивањем да се управна ствар реши.<sup>631</sup>

Неки аутори, пак, у дефинисању овог појма, не врше диференцијацију на његов формални и материјални аспект. На пример, управни спор је посебна врста судске контроле управе којом се врши оцена законитости донетог или претпостављеног управног

---

<sup>629</sup> Исто, члан 93.

<sup>630</sup> Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević i Milan Marković, *Upravno pravo* (Beograd: Savremena administracija, 2006), 418-419.

<sup>631</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Beograd: Pravni fakultet u Beogradu, 2011), 344-345.

акта, на захтев легитимисаног лица, ако оно сматра да му је тим актом повређено неко право или правни интерес. Овде се, дакле, ради о некој спорној ситуацији која је настала поводом подношења тужбе којом се захтева од суда да се оспорени управни акт уклони из правног поретка.<sup>632</sup>

Закон о државним службеницима, у пар наврата, помиње могућност вођења управног спора. Примера ради, приликом попуњавања положаја, и то када положај попуњава Влада, „против решења Владе о постављењу на положај жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.“<sup>633</sup> Затим, „престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Решење садржи и разлоге због којих је рад на положају престао и дан кад је престао рад на положају. Против решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.“<sup>634</sup> Даље, „дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада води Високи службенички савет, а против државног службеника кога је на положај поставио други државни орган или тело одређено његовим актима. Против државног службеника кога је на положај поставила Влада дисциплински поступак се покреће на предлог руководиоца, а кад државни службеник руководи државним органом на предлог Владе. Против решења којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.“<sup>635</sup> На крају, „против одлуке жалбене комисије може да се покрене управни спор.“<sup>636</sup>

Предмет управног спора, надлежност за решавање управних спорова, странке, правила поступка, правна средства и извршење донетих судских пресуда регулисано је Законом о управним споровима из 2009. године.

### 3. Поступање код управног инспектора

У заштити својих права државним службеницима на располагању стоји и управна инспекција која, преко управних инспектора, надзире спровођење Закона о државним службеницима.<sup>637</sup>

Дужност управног инспектора „ је да поступи по свакој представци из своје надлежности и да подносиоца представке обавести о исходу свог поступања. Ако управни инспектор утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и

---

<sup>632</sup> Петар Кунић, *Управно право* (Бања Лука: Правни факултет у Бања Луци, 2010), 510.

<sup>633</sup> Исто, члан 73.

<sup>634</sup> Исто, члан 79.

<sup>635</sup> Исто, члан 132.

<sup>636</sup> Исто, члан 143.

<sup>637</sup> Исто, члан 173-175.

општих аката, предузима мере на које је овлашћен законом којим се уређује управна инспекција.<sup>638</sup> Овде је реч о Закону о управној инспекцији.<sup>639</sup>

„Управни инспектор може жалбеним комисијама предложити да по основу службеног надзора пониште или укину незаконита коначна решења којима је одлучено о неком праву или дужности државног службеника. Поништај решења о постављењу на положај, пријему у радни однос или премештају не утиче на пуноважност аката или радњи које је државни службеник донео или предузео до поништаја решења.“<sup>640</sup>

Проблематика инспекцијског надзора од стране управне инспекције који, поред осталог, има улогу заштите и права државних службеника, детаљно је уређена Законом о управној инспекцији.

Послове управне инспекције обавља Управни инспекторат преко управних инспектора, као орган у саставу министарства надлежног за послове државне управе – Министарства правде и државне управе Републике Србије. Радом Управног инспектората руководи директор – главни управни инспектор.

Када се ради о обављању инспекцијског надзора над применом Закона о државним службеницима и других прописа о државним службеницима у органима државне управе, надзире се нарочито:

- „1) усклађеност Правилника са законом и другим прописима;
- 2) усклађеност попуњавања радних места са Правилником и кадровским планом;
- 3) законитост спровођења интерног и јавног конкурса;
- 4) законитост распоређивања, премештаја и напредовања државних службеника;
- 5) благовременост и правилност достављања података који се уписују у Централну кадровску евиденцију;
- 6) друга питања везана за радне односе у државним органима.“<sup>641</sup>

---

<sup>638</sup> Исто, члан 175.

<sup>639</sup> Закон о управној инспекцији („Службени гласник РС,“ бр. 87/2011)

<sup>640</sup> Члан 175. Закона о државним службеницима

<sup>641</sup> Исто, члан 174.

## ХП ПЛАТЕ, НАКНАДЕ И ДРУГА ПРИМАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Пре анализе прописа који регулишу примања државних службеника, пожељно је указати на различитост термина који се користе у нашој држави за означавање месечних примања запослених, а то су: плата, зарада, лични доходак.<sup>642</sup>

По правилу, зарада је термин који се користи за означавање месечних примања запослених, како у јавном, тако и у приватном сектору, мада се зарадом више означавају месечна примања запослених чији се рад финансира (претежно или у целости) из прихода остварених активношћу послодавца на тржишту, а платом – месечна примања запослених чији се рад финансира (претежно или у целости), из буџета. У питању су термини који, заправо, имају исто значење, с тим што се један односи на примања запослених чији се рад финансира из прихода које оствари послодавац на тржишту, а други за рад који се финансира из јавних прихода.

Дакле, „зарада“ је термин који се више користи за месечна примања запослених у привреди, односно у приватном сектору. Термин „плата“ користи се за означавање месечних примања државних службеника и других лица<sup>643</sup> запослених у јавном сектору.<sup>644</sup>

Термин „плата“ користи се у Закону о државним службеницима и у Закону о платама државних службеника и намештеника.<sup>645</sup> Подзаконски акт који се, такође, примењује у овом случају јесте Посебан колективни уговор за државне органе.<sup>646</sup>

Закон о платама државних службеника и намештеника прописује: „средства за плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника обезбеђују се у буџету Републике Србије.“<sup>647</sup>

„Државни службеници и намештеници остварују право на плату од дана када ступе на рад. Државним службеницима и намештеницима престаје право на плату од дана када им престане радни однос.

Државни службеници и намештеници имају право на месечну плату. Плата се исплаћује у текућем месецу за претходни месец.“<sup>648</sup>

„Плата државних службеника и намештеника састоји се од основне плате и додатака на плату. У плату се урачунавају и порези и доприноси који се плаћају из плате.“<sup>649</sup>

---

<sup>642</sup> Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право* (Београд: Савремена администрација, 1998), 184.

<sup>643</sup> Плату примају, поред државних службеника и намештеница, и функционери, иако нису у радном односу у државном органу, мада могу бити.

<sup>644</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 98-99.

<sup>645</sup> Закон о платама државних службеника и намештеника ("Службени гласник РС," бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010)

<sup>646</sup> Члан 21-28. Посебног колективног уговора за државне органе

<sup>647</sup> Члан 6. Закона о платама државних службеника и намештеника

<sup>648</sup> Исто, члан 3-4.

„Основна плата се одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата (у даљем тексту: основица). Основна плата припада државном службенику који ради пуно радно време или радно време које се сматра пуним радним временом. Државни службеник који не ради пуно радно време има право на основну плату која је сразмерна дужини његовог радног времена.“<sup>650</sup>

„Основица је јединствена и утврђује се за сваку буџетску годину законом о буџету Републике Србије.“<sup>651</sup>

„Коефицијенти за положаје и извршилачка радна места одређују се тиме што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група.

Положаји се сврставају у платне групе од I до V, а извршилачка радна места у платне групе од VI до XIII.“<sup>652</sup>

Плата се исплаћује одједном или највише у два дела. Исплата пуног износа плате врши се најкасније до двадесетог у наредном месецу од месеца за који се врши исплата. У два дела плата се исплаћује тако што се први део исплаћује најкасније до петог у месецу, а други део најкасније до 20. у месецу који следи месецу за који се врши исплата.

Под додацима на основну плату подразумевају се додаци за минули рад, за ноћни рад и рад у дане празника који нису радни, за прековремени рад.<sup>653</sup>

„Државни службеник има право на додатак на основну плату од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, без обзира у ком државном органу је био запослен (минули рад).“<sup>654</sup> Даље,<sup>655</sup> „има право на додатак на основну плату за рад од 22 сата до 6 сати наредног дана (рад ноћу). Додатак за сваки сат рада ноћу износи 26% вредности радног сата основне плате државног службеника.“ „Државни службеник има право на додатак на основну плату за рад на дан празника који није радни дан. Додатак за сваки сат рада на дан празника који није радни дан износи 110% вредности радног сата основне плате државног службеника.“<sup>656</sup> „Ако по писменом налогу претпостављеног државни службеник ради и послове који нису у опису његовог радног места због тога што је привремено повећан обим послова или ради и послове одсутног државног службеника, има право на додатак за додатно оптерећење. Додатак за додатно оптерећење од најмање 10 радних дана месечно износи 4% основне плате, односно 5% основне плате ако државни службеник замењује руководиоца унутрашње јединице. Додатак за додатно оптерећење од најмање 20 радних дана месечно износи 8% основне плате, односно 10% основне плате ако државни службеник замењује руководиоца

---

<sup>649</sup> Исто, члан 2.

<sup>650</sup> Исто, члан 7.

<sup>651</sup> Исто, члан 8.

<sup>652</sup> Исто, члан 9.

<sup>653</sup> Никола Китановић, „Плате и остала примања у државним органима,“ У *Зборнику са научног скупа Правног факултета у Крагујевцу* (Крагујевац: Правни факултет, 2006), 155-164.

<sup>654</sup> Исто, члан 23.

<sup>655</sup> Исто, члан 24.

<sup>656</sup> Исто, члан 25.

унутрашње јединице.<sup>657</sup> „Државни службеник за сваки сат који по налогу претпостављеног ради дуже од пуног радног времена (прековремени рад) има право на сат и по слободно. Рад дужи од пуног радног времена месечно се прерачунава у слободне сате, које државни службеник мора да искористи у току наредног месеца. Изузетно, уз претходну сагласност запосленог, прековремени рад може бити уведен и у трајању дужем од оног утврђеног општим прописима о раду, најдуже до 20 сати недељно.<sup>658</sup> „Државни службеник који ван радног времена мора да буде доступан (у приправности) да би ако устреба извршио неки посао свог радног места, има право на додатак за приправност. Додатак за сваки сат приправности износи 10% вредности радног сата основне плате државног службеника.<sup>659</sup>

Поред плате, службеници имају права и на накнаду плате. Она се исплаћује онда када рад изостане, а службеник ипак добија приходе (на пример, у случају годишњег одмора, плаћеног одсуства и сл.).<sup>660</sup>

„Док користи годишњи одмор и плаћено одсуство које му је одобрено према општим прописима о раду или посебном колективном уговору за државне органе, државни службеник има право на накнаду плате која се обрачунава и исплаћује у истом износу као да је радио. Право на накнаду плате у истом износу као да је радио државни службеник има и ако није радио на дан празника који није радни дан или ако се одазвао на војну вежбу или на позив државног органа. Државни орган у коме ради државни службеник који се одазвао на војну вежбу или на позив државног органа има право да му орган на чији се позив државни службеник одазвао рефундира исплаћену накнаду плате, ако законом није друкчије одређено.<sup>661</sup>

„Државни службеник који не ради до 30 дана због болести или повреде (привремена спреченост за рад) има право на накнаду плате<sup>662</sup>. Даље, „док је нераспоређен, државни службеник има право на накнаду плате која износи 65% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење да је нераспоређен.<sup>663</sup> Затим, „државни службеник који је удаљен с рада због тога што је против њега покренут дисциплински поступак због теже повреде дужности из радног односа има, док је удаљен с рада, право на накнаду плате која износи 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење о удаљењу. Државни службеник против кога је дисциплински поступак обустављен или који је ослобођен у дисциплинском поступку има право на разлику између исплаћене накнаде плате и пуног износа основне плате. Државни службеник коме је одређен притвор има

---

<sup>657</sup> Исто, члан 26.

<sup>658</sup> Исто, члан 27.

<sup>659</sup> Исто, члан 28.

<sup>660</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Beograd: Pravni fakultet, 2011), 165.

<sup>661</sup> Исто, члан 32.

<sup>662</sup> Исто, члан 33.

<sup>663</sup> Исто, члан 34.



право на накнаду плате према општим прописима о раду, која се исплаћује на терет органа који је одредио притвор.<sup>664</sup>

„Државни службеник има право на накнаду плате док је на породичном одсуству или док одсуствује с рада ради неге детета или другог лица, према општим прописима о раду и посебним прописима.<sup>665</sup>

Осим плате и накнаде плате, државни службеник има право и на друга примања. „Државни службеник има право на накнаду трошкова за долазак на рад и одлазак с рада, за време које је провео на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада.<sup>666</sup> Затим, „државни службеник коме престане радни однос због протеча два месеца откад је постао нераспоређен има право на отпремнину. Државни службеник има право на отпремнину и при одласку у пензију.<sup>667</sup>

„Посебним колективним уговором за државне органе могу да се утврде и друга примања државних службеника, према општим прописима о раду.<sup>668</sup>

Посебан колективни уговор за државне органе, на основу Закона о платама државних службеника и намештеника, предвиђа још нека примања.<sup>669</sup>

Тако, запослени има право на солидарну помоћ за случај:

- дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице,
- набавке ортопедских помагала и апарата за рехабилитацију,
- здравствене рехабилитације,
- настанка теже инвалидности,
- набавке лекова,
- помоћ малолетној деци за случај смрти запосленог родитеља,
- помоћ породици за случај смрти запосленог и члана уже породице у висини трошкова погребних услуга и
- месечну стипендију током редовног школовања за децу запосленог који погине у току обављања послова радног места на које је распоређен.

---

<sup>664</sup> Исто, члан 35.

<sup>665</sup> Исто, члан 36.

<sup>666</sup> Исто, члан 37.

<sup>667</sup> Исто, члан 38.

<sup>668</sup> Исто, члан 39.

<sup>669</sup> Члан 24-28. Посебног колективног уговора за државне органе.

Послодавац може обезбедити запосленима и нека друга новчана примања (на пример, деци запосленог старости до 15 година живота поклон за Нову годину - новчану честитку).

Службеник има право на годишњу награду. Ова награда исплаћује се, по правилу, једнократно - у месецу јануару, а учесници се могу споразумети и о томе да се годишња награда запосленом исплати, изузетно, у више делова.

### XIII РАЗВРСТАВАЊЕ РАДНИХ МЕСТА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Систем разврставања радних места у нашој државној управи био је развијен до престанка важења Закона о јавним службеницима из 1957. године, поново се уводи Законом о радним односима у државним органима 1991. године.<sup>670</sup> Закон о јавним чиновницима из 1923. године државне службенике је делио на редовне чиновнике, званичнике и служитеље. Чиновници су обављали квалификоване послове, званичници мање важне службеничке послове, а служитељи најједноставније послове. Звања чиновника имала су три категорије, у зависности да ли су чиновници имали факултет или вишу стручну спрему која одговара факултету, средњу стручну спрему са посебним завршним испитом или најмање четири разреда средње школе или нижу стручну школу са прописаним завршним испитом.

По Закону о државним службеницима из 1946. године постојале су 32 струке, а за сваку струку се доносила посебна уредба. Ово је био облик хоризонталне класификације. Као вертикална класификација постојале су 4 врсте звања одређене према природи, значају и врсти послова.

Закон о јавним службеницима из 1957. године уводи комбиновани систем разврставања. Полазиште је била класификација службеника, а не првенствено радних места. Јавни службеници делили су се према јавним службама, а унутар службе они су се разврставали у уже групе управних организација. Вертикално разврставање вршило се по звањима, која су била груписана у врсте према школској спреми службеника.

Након престанка важења Закона из 1957. године, појам разврставања нестао је из законодавства. Оно се вршило посредно, кроз унутрашњу организацију и систематизацију радних места, путем правилника.

Закон о радним односима у државним органима из 1991. године поново уводи појам звања. По њему звање је више било лично својство службеника. Не успоставља се однос између послова радног места и звања, већ се звање стиче на основу стручних својстава службеника и његове оспособљености за обављање послова одређене сложености. Тако, послове истог радног места могли су вршити службеници са различитим звањима.

Данас, поред Закона о државним службеницима,<sup>671</sup> питање разврставања радних места државних службеника детаљније је уређено Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника.<sup>672</sup>

„Радна места државних службеника деле се на положаје и на извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности.“<sup>673</sup>

<sup>670</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 171-172.

<sup>671</sup> Члан 32-44. Закона о државним службеницима

<sup>672</sup> Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС,“ бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012)

<sup>673</sup> Исто, члан 32.

„Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу. Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела.

Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства, помоћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне организације, директора службе Владе, заменика и помоћника директора службе Владе, заменика и помоћника Генералног секретара Владе, Републичког јавног правобраниоца, заменика Републичког јавног правобраниоца и начелника управног округа.

Положаји у судовима и јавним тужилаштвима одређују се актом Врховног касационог суда, односно Републичког јавног тужиоца, а у осталим државним органима положаји се одређују актима тих органа.<sup>674</sup>

„Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад.“<sup>675</sup>

Положаји и извршилачка радна места описују се у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу. Поред тога, у правилнику се за свако извршилачко радно место наводи и звање у које је оно разврстано.

Постоје две групе положаја – положаји у Влади (на ове положаје постављење врши Влада) и положаји у осталим државним органима (положаји у судовима и јавним тужилаштвима одређују се законом, а у другим државним органима њиховим актима).<sup>676</sup>

Или, другачије посматрајући, положаји се могу поделити на оне у органима државне управе и положаје у осталим државним органима. „Положаји у органима државне управе су положаји државних службеника, постављених у министарствима, органима управе у саставу министарстава и у посебним организацијама.“<sup>677</sup> „Положаји у органима државне управе су: „ 1) помоћник министра, 2) секретар министарства, 3) директор органа управе у саставу министарства, 4) помоћник директора органа управе у саставу министарства, 5) директор посебне организације, 6) заменик директора посебне организације, и 7) помоћник директора посебне организације.“<sup>678</sup> Положаји у другим државним органима су: „1) директор службе Владе, 2) заменик директора службе Владе, 3) помоћник директора службе Владе, 4) заменик генералног секретара Владе, 5) помоћник генералног секретара Владе, 6) Републички јавни правобранилац, 7) заменик Републичког јавног правобраниоца, 8) начелник управног округа.“<sup>679</sup>

---

<sup>674</sup> Исто, члан 33-34.

<sup>675</sup> Исто, члан 35.

<sup>676</sup> Секула Новаковић, *Коментар Закона о државним службеницима* (Београд: Пословни биро, 2010), 30.

<sup>677</sup> Живко Кулић, *Службеничко право* (Београд: Мегатренд универзитет, 2009), 110.

<sup>678</sup> Живко Кулић, исто, 110-111.

<sup>679</sup> Живко Кулић, исто, 111.

Извршилачка радна места се разврставају по звањима зависно од сложености послова и то тако што се на опис свих послова радног места примене мерила за процену радног места и потом одреди звање које најбоље одговара радном месту.

Мерила за процену радног места су: сложеност послова, самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност. Сложеност послова се процењује на основу њихове општости, слободи стваралаштва и коришћењу нових метода у раду. Самосталност у раду се процењује по томе 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 циљева рада органа што, најпре, подразумева одговорност за сопствене послове и одлучивање, али може да укључи и одговорност за одређивање и распоређивање радних задатака и надзор над њиховим извршавањем. Пословном комуникацијом изражава се врста контаката у раду и њихов значај за остваривање циљева рада органа. Компетентност је мерило којим се изражавају знања, радно искуство и вештине које су потребне за делотворан рад на радном месту.

Код извршилачких радних места звања су „виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.“<sup>680</sup>

„У звању вишег саветника раде се најсложенији послови који знатно утичу на одређивање политике или постизање резултата у некој области из делокруга државног органа, који захтевају стваралачке способности, предузимљивост и висок степен стручности, самосталности и искуства, уз обраћање претпостављеном само о питањима вођења политике.

За рад на пословима у звању вишег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање седам година радног искуства у струци.

У звању самосталног саветника раде се сложени послови који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, аналитичке способности, самосталан рад без надзора претпостављеног и доношење одлука у сложеним случајевима уз само општа усмерења и упутства претпостављеног.

За рад на пословима у звању самосталног саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци.

У звању саветника раде се сложени послови који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника са јасним

---

<sup>680</sup> Исто, члан 35.

оквиром самосталног деловања, уз повремени надзор претпостављеног. Послови захтевају способност да се проблеми решавају без појединачних упутстава претпостављеног и уз обраћање претпостављеном само кад је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство.

За рад на пословима у звању саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање три године радног искуства у струци.

У звању млађег саветника раде се сложени послови који подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника унутар прецизно одређеног оквира деловања, уз редован надзор претпостављеног, и доношење одлука на основу постојеће праксе или општих и појединачних упутстава претпостављеног. Послови захтевају способност решавања мањих техничких или процедуралних проблема.

За рад на пословима у звању млађег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и завршен приправнички стаж или најмање пет година радног стажа у државним органима.

У звању сарадника раде се мање сложени послови који обухватају ограничен круг међусобно повезаних различитих задатака и захтевају способност самосталне примене утврђених метода рада, поступака или стручних техника, уз општа усмерења и упутства и повремени надзор претпостављеног.

За рад на пословима у звању сарадника државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно на студијама у трајању до три године и најмање три године радног искуства у струци.

У звању млађег сарадника раде се мање сложени послови који су прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника уз способност решавања рутинских проблема, уз општа и појединачна упутства и редован надзор претпостављеног.

За рад на пословима у звању млађег сарадника државни службеник мора да има стечено високо образовање на студијама првог степена (основне академске студије, основне струковне студије), односно на студијама у трајању до три године и завршен приправнички стаж или најмање пет година радног стажа у државним органима.

У звању референта раде се административни, технички и други претежно рутински послови који обухватају широк круг задатака и могу захтевати познавање и примену

једноставнијих метода рада или поступака, а раде се самостално и уз повремени надзор претпостављеног.

За рад на пословима у звању референта државни службеник мора да има завршену средњу школу и најмање две године радног искуства у струци.

У звању млађег референта раде се административни, технички и други рутински послови са ограниченим кругом сличних задатака који могу захтевати познавање и примену једноставнијих метода рада или поступака, уз повремени надзор претпостављеног.

За рад на пословима у звању млађег референта државни службеник мора да има завршену средњу школу и завршен приправнички стаж.<sup>681</sup>

Имајући у виду наведено, потребно је указати да је појам звања постојао и у ранијем Закону о радним односима у државним органима, али Законом о државним службеницима звање добија сасвим ново значење. Наиме, претходни Закон није успоставио никакав однос између звања запосленог и послова радног места па, тако, на свим радним местима су се могла стицати сва звања унутар степена стручне спреме која је била услов за рад на радном месту. Нови Закон ствара систем разврставања радних места који ствара предуслове за напредовање и награђивање, а које, пре свега, има у виду послове на којима службеник ради. Звања се сада везују за послове радног места, а не за радно искуство.<sup>682</sup>

---

<sup>681</sup> Исто, члан 36-43.

<sup>682</sup> Milan Vlatković, *Službeničko pravo* (Banja Luka: Besjeda, 2009), 171.

## XIV ЕТИЧКИ КОДЕКС ПОНАШАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

### 1. Место и значај етичког кодекса

Осим правила понашања која закони и други прописи налажу, постоје и правила понашања која налажу захтеви морала. Моралне норме, као врста друштвених норми, релативног су карактера, јер се морал може схватити као скуп правила понашања која указују шта је добро, а шта не (односно, шта је морално, а шта није) у једном друштву у датом временском тренутку. То значи да шта се сматра добрим понашањем разликује се у различитим друштвима (државама), па и у једној држави. У различитим временским периодима варирају понашања која се сматрају добрим, моралним. У том смислу, морал је релативна категорија.

„Усвајање кодекса понашања има изузетну важност за развој добре праксе и примену стандарда понашања државних службеника. Кодекс који се односи на рад јавних службеника, има значајну улогу у превенцији корупције, едуковању службеника и утиче на промену етичке климе у органу где се примењује. Усвајање европских стандарда професионалног и етичког понашања не своди се само на примену нормативног метода, већ и на примену кодекса понашања. Осим законских ограничења рада државних службеника, постоје и морална (добро понашање).

Иако повреда правила етичког кодекса подлеже дисциплинским санкцијама, често је тешко утврдити када одређено понашање представља повреду етичког принципа. Стога је дискутабилно колико су, заправо, значајни етички кодекси у смислу стварне праксе у понашању службеника. Такође, искуства многих земаља потврђују да етички кодекси имају симболичну улогу за државне службенике. Као такви, могу се користити за стручно усавршавање у области етике у јавној управи и јачање и развој свести државних службеника. Кршење моралних начела би требало правно санкционисати. Питања везана за права, обавезе и понашање службеника у складу са етичким принципима су тесно повезана са правилима о дисциплинској одговорности службеника, која предвиђају велики број санкција за њихово непоштовање и одвраћају државне службенике од понашања које није у складу са очекиваним правним и етичким стандардима. За јачање етике у државној управи је посебно значајна заштита службеника који „дувају у пиштаљку“, службеника који имају могућност да укажу на корупцију или друго неморално или незаконито поступање службеника у управи.“<sup>683</sup>

Иако се правила понашања државних службеника у већини законодавстава детаљно регулишу правним прописима, ипак законодавац не може предвидети све могуће ситуације у пракси и нормирати их, нити је то потребно. Свака професија, поред правних норми, заснива се и на етичким принципима. Службеничка професија, као високозахтевна, нужно захтева поштовање основних моралних вредности и професионалних принципа. За рад државних службеника поштовање моралних норми је од изузетно велике важности. Службеничка професија је, с обзиром на врсту посла коју службеници обављају,

<sup>683</sup> Зорица Вукашиновић Радојчић, „Европски стандарди правног положаја државних службеника“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2010), 112-113.



деликатна и она захтева кадрове који, поред осталих, поседују и моралне квалитете. Приликом обављања послова, службеници морају имати у виду, не само законе, већ и моралне стандарде рада и односа са лицима према којима је управна делатност усмерена. Свакако, етичност у њиховом раду само је надоградња њихових професионалних квалитета, културе, части итд.<sup>684</sup>

„Управно-службеничка професија је деликатна и високозахтевна струка. Она подразумева одређене моралне стандарде рада и односа са лицима према којима је управна делатност усмерена, не само стручност, професионалност, деполитизованост и одговорност, већ и вредноћу, општу културу, такт, поштење, част, а нарочито доследност и непристрасност, једнако поступање према свима. Важно је познавање и правилна примена права, али и разумевање суштине и духа управе. Томе, начелно, не погодује систем политичко-изборног кадровирања при регрутовању управних службеника. Барем у основи, бољи је „мерит систем“, систем заслуга. Он је заснован на објективним показатељима при пријему лица у државну службу. Прворазредна је лојалност професионалном позиву, знању и закону, а не политичкој партији, победнику у изборној утакмици. Етика управно-службеничке професије је неспојива са нерадом и лењошћу, корупцијом, бахатошћу, бирократском неефикасношћу, инертношћу и шиканирањем грађана. Свест о јавном интересу као општем, а не државном, о јавној управи као неопходној друштвено-унапређујућој, а не полицијско-туторској институцији, саставни је део филозофије о управи.“<sup>685</sup>

Осим правила понашања која закони налажу, већина законодавстава прописује захтев да се државни службеници понашају у складу са моралним нормама тог друштва. Формулације оваквог захтева су различите, па се од службеника очекује да се, на пример, понашају у складу са захтевима струке, или да се понашају пристojно и слично. Заправо, етика у руковођењу и етика управних чиновника ни по чему се не разликује од опште етике рада с другима и за друге. У јавној служби није довољно деловати у складу с правом, већ је потребно деловати поштено и исправно.

Правила понашања која налаже, заправо, морал једне државе, могу бити и прописана одређеним правним актом – етичким кодексом, или кодексом понашања. Усвајање кодекса понашања државних службеника је важно у превенцији корупције, едукацији службеника, утиче на стварање одређене етичке климе у органу где се примењује итд.

Кодекс понашања државних службеника представља скуп правила понашања људи у друштву која се успостављају као мерило вредности државног службеника у циљу задобијања поверења јавности и јавних институција. Етичке стандарде и правила службеник је у обавези да поштује према свим релевантним субјектима према којима управа делује, јер у супротном ће уследити његова дисциплинска одговорност. Службеник треба своје обавезе да обавља стручно, професионално, одговорно, непристрасно, уз једнако поштовање према свима, честито и уз општу културу у понашању и раду. Он

---

<sup>684</sup> У том смислу, „мерит систем“ би могао да има предност у односу на „систем плена“, јер се засива на објективним чињеницама приликом пријема у службу. Овде се наглашава важност стручности и професионалности лица која обављају службенички поизив.

<sup>685</sup> Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Beograd: Pravni fakultet, 2011)

треба да избегава било какве активности које су у супротности са вршењем његових службених обавеза (бахато понашање, корупција, дискриминација итд.). Свакако да посебну димензију поступања државних службеника чини заштита грађана од незаконитих поступака, пружање услуга грађанима на принципу равноправности и једнакости, без фаворизовања, деловање у оквиру струке и службе.<sup>686</sup>

Кодекс понашања државних службеника представља систем моралних принципа који се прописују као стандарди квалитета у понашању државних службеника. То су морална начела која делују паралелно са правима и дужностима државних службеника (која потпадају под правно обавезујући режим понашања). Ипак, етички принципи немају обавезан карактер, али делују снагом препорука на државне службенике.

Доношење кодекса понашања службеника веома је актуелно у европским државама, а посебно у централној и источној Европи.<sup>687</sup> Само Чешка и Словачка немају своје етичке кодексе. Ипак, у Чешкој је усвојен Закон о сукобу интереса, што указује да принципи етичког понашања државних службеника постоје донекле прописани законом. У Словачкој је било неколико покушаја усвајања етичког кодекса, али без успеха.

Ипак, и државе које имају своје етичке кодексе имају одређене проблеме, а најчешћи је проблем њихова примена. На пример, иако повреда правила етичког кодекса подлеже дисциплинским санкцијама, често је тешко утврдити када одређено понашање представља повреду неког етичког принципа. Из тог разлога намеће се питање колико су, уопште, значајни етички кодекси, имајући у виду стварну праксу у понашању службеника. У неким државама етички кодекси имају само симболичну улогу за државне службенике. Они могу бити корисни за стручно усавршавање у области етике у јавној управи, за јачање и развој свести државних службеника.

У неким државама (Хрватска), именује се повереник за етику из реда државних службеника. Државни орган је дужан одлуку о именовању повереника за етику да достави средишњем телу државне управе надлежном за службеничке односе.

Повереник за етику прати примену Етичког кодекса у државном телу, етичко понашање у међусобним односима државних службеника и односима службеника према грађанима, прима притужбе службеника и грађана за неетичко понашање и поступање службеника, спроводи поступак испитивања основаности притужбе.

Грађани и правна лица, могу поверенику за етику поднети притужбу на понашање државних службеника, за које сматрају да противно одредбама Етичког кодекса, писаним или усменим путем, путем отвореног бесплатног телефона и путем електронске поште.

Повереник за етику спроводи поступак испитивања основаности притужбе и припрема извештај о спроведеном поступку у року од 30 дана од дана пријема притужбе.

---

<sup>686</sup> Петар Кунјић, *Управно право* (Бања Лука: Правни факултет, 2010)

<sup>687</sup> Зорица Вукашиновић Радојчић, „Европски стандарди правног положаја државних службеника,“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2010); Zoran Tomić, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno* (Београд: Правни факултет у Београду, 2011)

Повереник за етику дужан је да спроведе поступак испитивања основаности притужбе и на основу анонимне притужбе.

У поступку испитивања основаности притужбе, повереник за етику затражиће писану изјаву службеника на којег се односи притужба, изјаве других службеника који имају непосредна сазнања о садржају притужбе, извештај надлежних тела у случају сумње на могућа кривична дела.

О спроведеном поступку повереник за етику дужан је да поднесе извештај старешини органа и припреми предлог одговора подносиоцу притужбе.

Уколико повереник за етику у поступку испитивања основаности притужбе на основу прикупљених доказа оцени да су наводи из притужбе основани предложиће предузимање одговарајућих поступака и радњи, може покренути поступак због повреде службене дужности или писаним путем упозорити државног службеника на неетично поступање и потребу придржавања одредби Етичког кодекса.

Старешина државног органа је дужан да одговори подносиоцу притужбе у року од 60 дана од дана примања притужбе.

У органима државне управе надлежном за службеничке односе обављају се послови дневног дежурства на отвореном бесплатном телефону ради примања притужби грађана на неетичко поступање државних службеника.

Етичко повереништво је зависно радно тело које даје мишљење о садржају и начину примене Етичког кодекса.

Влада Републике Хрватске одлуком именује чланове Етичког повереништва на време од четири године.

Етичко повереништво има шест чланова од којих се три именују из реда државних службеника, два из реда синдиката а један је представник невладине организације.

## **2. Принципи понашања државних службеника**

Кодекси понашања државних службеника садрже бројна питања.<sup>688</sup>

Једно од најважнијих питања јесте квалитет пружања услуга. Наиме, државни службеник у обављању својих дужности мора поштовати закон и заступати јавни интерес. Он треба да службену дужност обавља одговорно, ефикасно, професионално, часно, непристрасно и да настоји, колико је то могуће, да поједностави административне процедуре за грађане пред органом управе. Такође, он треба да, са пажњом доброг домаћина, располаже средствима приликом обављања службе.

---

<sup>688</sup> Драгољуб Кавран, *Јавна управа – реформа, тренинг, ефикасност* (Београд: Савет за државну управу Владе Републике Србије, 2003)

Затим, значајно је и питање антикорупције. Државни службеник не сме тражити, нити прихватити, било какве поклоне или услуге за себе или друге од стране лица која су остварила неко своје право или избегла обавезу на основу одлуке органа у коме службеник ради, нити од себи подређених лица. У том смислу, службеник треба једнако да третира све грађане и избегава незаконите притиске, чак и ако долазе од претпостављеног.

Државни службеник мора се уздржавати од учешћа у доношењу одлука и у активностима које се тичу његових личних интереса, интереса његових сродника или лица из његовог непосредног животног окружења.

Даље, државни службеник не може бити члан управних и других одбора и органа политичких странака. Он не сме позивати и обавезивати друге запослене на чланство у удружењима и организацијама. Државни службеник се може ангажовати у обављању неких послова мимо рада у државној служби на легалан начин, под условом да то не угрожава његов рад у државном органу у смислу угрожавања професионалности, ефикасности, независности, превелике исцрпљености и слично.

Државни службеник мора бити и професионално и политички непристрасан. Он приватно, у слободно време, може бити политички активан, али то ангажовање не сме утицати на његов рад. Политички ставови не смеју се мешати са радом у државној служби.

У циљу спречавања сукоба интереса, службеник за обављање својих дужности не сме тражити, нити прихватити, било какву накнаду или корист, осим за обављање својих редовних послова. Он не сме прихватити ни сарадњу са појединцима или организацијама које имају или су имале економски интерес од одлука и активности у којима има или је имао удела његов орган државне управе.

У приватном животу службеник се треба уздржавати од понашања које би могло имати негативан утицај на његов углед или уздрмати поверење, које поседује једна непристрасна, законита и професионална административна служба. Приватно, а посебно с државним службеницима, он не сме самоиницијативно помињати своју позицију, нити се понашати на начин који би штетио угледу службе.

Државни службеник треба да држи до свог угледа. Он може одсуствовати са посла само када је то заиста погодно. Он не сме у приватне сврхе корисити службени материјал и опрему, службене телефоне, службено возило, осим у хитним случајевима. Пожељно је да води рачуна о свом изгледу и начину одевања на радном месту.

У директној комуникацији са грађанима, државни службеник треба да поклони пажњу питањима сваког грађанина и пружи тражене информације, да поштује заказане посете и брзо одговара на приговоре грађана. Треба да користи једноставан и разумљив језик и не сме давати обећања која би могла изазвати неповерење у службу, независност и непристрасност. Такође, треба да се уздржава од давања изјава које би штетиле угледу службе и да обавештава руководиоца о својим контактима с представницима штампе и медија.

Једно од важних етичких питања јесте пружање информација интерној контроли. Наиме руководиоци организационе јединице и службеник су обавезни да интерној

контроли пруже све неопходне информације за оцену резултата службе. Информације се односе на начине обављања канцеларијских послова, квалитет услуга, једнак третман свих грађана и клијената, поједностављивање и брзину процедура, одговоре на жалбе, приговоре и извештаје.

У сваком случају, кршење било ког правила понашања прописаног етичким кодексом требало би правно санкционисати. Питања везана за права, обавезе и понашање службеника у складу са моралним нормама тесно су повезана са правилима о дисциплинској одговорности службеника која предвиђају велики број санкција за њихово непоштовање и одвраћају државне службенике од понашања које није у складу са очекиваним правним и моралним стандардима.

### **3. Начела понашања државних службеника која се односе на службеничку етику**

Постоји велики број начела којима се утврђује понашање службеника у њиховом раду.

Тако, начело успостављања правила службеничког понашања односи се на релацију државна управа грађанин. Ово начело је значајно са аспекта остваривања резултата рада управе, а то значи ефикасно, квалитетно пружање услуга, што захтева и одговарајући приступ грађанима као клијентима. Сервисирање грађана подразумева остваривање честих контаката службеника и грађана као клијената и корисника услуга управе. Уколико и буде пропуста у раду, требало би да их буде што мање, или да они буду што мање приметни у односу на грађане.

Услов квалитетног рада службеника и управе у целини јесте добра информисаност. Наиме, веома је важно да службеници буду добро информисани од стране органа управе, да би били у могућности да грађанима дају адекватне информације. Тачно, потпуно и компетентно информисање о делатности саме управе услов је успешног управног рада. Оно је у интересу и самих службеника, а не само грађана, као корисника услуга управе. Важи и обрнуто. Управни органи не треба само да пружају информације, већ и да буду добро информисани. Канцеларије службеника треба да буду отворене за предлоге грађана, њихова мишљења, притужбе, жалбе и слично. Дакле, информисаност је, двосмерна. Из тог разлога, важан је и начин комуникације грађана са службеницима. Заправо, обострана комуникација не треба да обилује класичним крутим чиновничким речником, превише званичним стилем, неразумљива и оптерећена стручним терминима које неке странке не могу разумети. Службеници, у вршењу свог позива, треба да се понашају љубазно и предусретљиво, а не као ауторитети, јер то доводи до стварања јаза у комуникацији, потенцирају дистанцу између службеника и грађанина који онда остаје без самопоуздања (у пракси он често моли службеника за остваривање неког свог права које му, иначе, по закону припада).

Даље, сваки службеник у обавези је да свој посао обавља у циљу остварења заједничког, општег добра, независно од тога да ли припада некој групацији (политичкој партији, синдикату и сл.). Он мора остати објективан и непристрасан у свом раду. Иначе,

принцип непристрасности у раду може се нарушавати на разне начине (непотизам, корупција, фаворизовање приватног интереса). Корупција се често везује за рад управе. Она подразумева предузимање или непредузимање одређених радњи у замену за материјалну корист. Облици понашања корумпираних особа веома су разноврсни - примање новца или неке користи за легалне или нелегалне радње, пропуштање радње која треба да се предузме и слично. Проблем корупције се тешко решава. Једна од мера била би смањење службеничких овлашћења, што би смањило и маневарски простор за корупционашко понашање. Или, рецимо, поједностављивање административних процедура, што би смањило административне препреке да се неки посао заврши.

Још једно од начела везаних за правила морала јесте начело одговорности управе пред грађанима. Један од најважнијих задатака управе и њених службеника јесте да ефикасно, благовремено, економично решавају о захтевима грађана који им се обрате. Компликована администрација и претерана бирократизована процедура редован су проблем са којим се грађани суочавају приликом решавања неког свог питања у управи. Рад управе са грађанима би требало да буде конципиран тако да, од тренутка пријема, преко уласка у званичне просторије државног органа, до начина понашања службеника, организације шалтерских служби и низа других детаља, се посао обави у најкраћем могућем року и најеконичније.

Управо, једно од најважнијих питања одговорности управе пред корисницима услуга односи се на проналажење оптималних начина у извршењу услуга. У том погледу управа би требало да своју одговорност пред грађанима преобрази из облика директне одговорности онога ко услуге пружа у индиректну одговорност онога ко те услуге планира и надгледа. Или, другачије речено, треба учинити заокрет у смеру стварања одговарајуће регулативе која би требало да обезбеди систем контроле тржишног пружања услуга по захтевима појединих групација, организација, удружења и других непрофитабилних субјеката. Ово начело указује на потребу за успостављањем другачије одговорности управе пред корисницима.

Суштина поменутих начела понашања службеника у вези са моралом јесте да се њиховим поштовањем смање непожељна (па и противправна) понашања службеника која доводе управу у стање дисфункционалности. То, даље, смањује углед управе код грађана и ствара осећај правне несигурности и безнадежности.

#### **4. Кодекс понашања државних службеника у Републици Србији**

Кодекс понашања државних службеника у Републици Србији усвојен је 2008. године.<sup>689</sup> Донео га је Високи службенички савет, на основу Закона о државним службеницима.<sup>690</sup> Поред закона и других прописа, овај Кодекс чини основу понашања и рада државних службеника. Њиме се ближе утврђују стандарди интегритета и правила понашања државних службеника у органима државне управе, службама Владе

<sup>689</sup> Кодекс понашања државних службеника („Службени гласник РС,“ бр. 29/2008)

<sup>690</sup> Члан 164. Закона о државним службеницима

и стручним службама управних округа. Циљ Кодекса „је да ближе утврди стандарде интегритета и правила понашања државних службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа“<sup>691</sup>, али „и да обавести јавност о понашању које има право да очекује од државних службеника.“<sup>692</sup> Даље, „државни службеник је дужан да се придржава одредаба овог кодекса. Понашање државног службеника супротно одредбама овог кодекса представља лакшу повреду радне дужности, осим ако је законом одређено као тежа повреда радне дужности.“<sup>693</sup>

Кодекс понашања државних службеника Републике Србије уређује следећа питања:

- законитост и непристрасност у раду,
- политичка неутралност,
- заштита јавног интереса,
- спречавање сукоба интереса,
- поступање са поклоном,
- поступање са повереним средствима,
- заштита приватности,
- опхођење са странкама,
- опхођење са претпостављенима и другим државним службеницима,
- очување угледа органа,
- забрана сексуалног узнемиравања,
- стандарди одевања на раду и
- заштита стандарда понашања и забрана мобинга.

Као што се може приметити, Кодекс садржи стандарде исправног и професионалног понашања државних службеника и етике рада. Утврђеним правилима жели се успоставити такав систем функционисања државних органа, где ће се усвојити пракса професионалног поступања са странкама, развити професионални колегијални односи, радна атмосфера и очувати углед државног органа.

Као и други кодекси, тако и Кодекс понашања државних службеника Србије представља извор тзв. „меког права.“ Он има смисла само уколико постоји ефикасан систем примене и пракса изрицања корективних и репресивних мера. За поштовање Кодекса кључно је изрицање мера према прекршиоцима правила. Тек тада, односно у таквим условима, ће ова правила етике и бити примењена у пракси.

---

<sup>691</sup> Исто, члан 1.

<sup>692</sup> Исто, члан 1.

<sup>693</sup> Исто, члан 2.

На крају, треба поменути и чињеницу да усвајање и примена правила етике у великој мери утиче на рад службеника у посебним областима рада управе.<sup>694</sup>

---

<sup>694</sup> Зорица Вукашиновић Радојичић. „Правни положај полицијских службеника и професионализација полиције.“ *НБП: наука, безбедност, полиција: часопис Полицијске академије*, бр. 3(2006): 101-119.



## XV КАДРОВСКИ СИСТЕМ

Кадровски систем у државним органима и његово уређење веома је важна претпоставка за квалитетан рад државних службеника. Што је боље уређен кадровски систем и резултати рада државних органа, тј. службеника у њима биће бољи.<sup>695</sup> Када се узме у разматрање уређење кадровског система у Републици, пратећи систематику Закона о државним службеницима,<sup>696</sup> уочава се да се у оквиру овог питања Закон бави:

- кадровским планом,
- Службом за управљањем кадрова и
- Високим службеничким саветом.

Пре него што се размотри кадровски систем, потребно је дефинисати шта се подразумева под кадровима у управи. Драган Милков овде „подразумева сва лица која обављају било које задатке и послове у органима управе,<sup>697</sup> што је веома широко постављено.

### 1. Кадровски план

У сваком државном органу доноси се кадровски план. Планирање кадрова је процес којим се, од стране државног органа, утврђују потребе за кадровима и прави се стратегија за њихово обезбеђивање. Овим процесом, заправо, усклађују се интелектуални, професионални и сви други потенцијали кадрова у државном органу са потребама и интересима самог државног органа. Кадровски план као документ резултат је кадровског планирања.

Поред Закона о државним службеницима<sup>698</sup>, на снази је и Уредба о припреми кадровског плана у државним органима<sup>699</sup>, која разрађује одредбе Закона о кадровском плану.

Према овој Уредби, „кадровски план приказује:

- 1) постојећи број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на неодређено време;
- 2) постојећи број државних службеника и намештеника по сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на одређено време због повећаног обима посла;

<sup>695</sup> Драган Милков, *Управно право I* (Нови Сад: Правни факултет, 2011), 189-191.

<sup>696</sup> Члан 154-169. Закона о државним службеницима

<sup>697</sup> Петар Кунић, *Управно право* (Бања Лука: Правни факултет, 2010)

<sup>698</sup> Члан 154-158. Закона о државним службеницима

<sup>699</sup> Уредба о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник РС,“ бр. 8/2006)

- 3) постојећи број приправника у органу по степенима стручне спреме;
- 4) број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места који је потребан органу у радном односу на неодређено време у години за коју је кадровски план донесен;
- 5) број државних службеника и намештеника чији је пријем у радни однос на одређено време потребан органу због повећања обима посла у години за коју је кадровски план донесен;
- 6) број приправника по степенима стручне спреме чији је пријем потребан органу у години за коју је кадровски план донесен.<sup>700</sup>

У процесу припреме кадровског плана треба разликовати две фазе - припрему нацрта кадровског плана и припрему предлога кадровског плана.

„Сваки државни орган припрема нацрт свог кадровског плана истовремено са припремом нацрта закона о буџету, тако да буде усклађен с њим, и нацрт доставља органу који припрема предлог кадровског плана.“<sup>701</sup>

Нацрт се заснива на процени остварења кадровског плана за текућу годину, промени активности која се планира у органу и потреби да се повећа или смањи број државних службеника и намештеника и да се њихова радна места другачије опишу и разврстају због тога што се мења начин рада и обим послова самог органа.

Затим, сваки државни орган нацрт кадровског плана доставља Министарству финансија истовремено са предлогом финансијског плана.

Министарства, посебне организације, службе Владе и стручне службе управних округа, поред тога што нацрте својих кадровских планова достављају Министарству финансија, достављају их и Служби за управљање кадровима, а судови и јавна тужилаштва Министарству правде. Затим, Служба за управљање кадровима проверава да ли су поднети нацрти припремљени према важећим прописима. Уколико се утврде евентуални недостаци, Служба даје упутства како да се они отклоне. Министарство правде при провери нацрта кадровских планова судова и јавних тужилаштва има иста овлашћења као и Служба за управљање кадровима.

Нацрти кадровских планова морају бити усклађени са нацртом Закона о буџету. Уколико се Министарство финансија сагласи са висином буџетских средстава, која би била потребна за спровођење нацрта кадровског плана, припрема нацрта кадровског плана органа је завршена и сматра се да је он усклађен с нацртом закона о буџету. У супротном, Министарство предлаже како да се измени нацрт кадровског плана. Ако се државни орган сагласи с предложеном изменом, он онда припрема нов нацрт кадровског плана и доставља га Министарству финансија. Ако се не сагласи, дужан је, пошто о спору одлучи Влада при разматрању нацрта Закона о буџету, да нацрт свог кадровског плана усклади са

---

<sup>700</sup> Исто, члан 2.

<sup>701</sup> Члан 155. Закона о државним службеницима

ставом Владе. Нацрте својих кадровских планова који су измењени по предлогу Министарства финансија или по одлуци Владе, министарства, посебне организације, службе Владе и стручне службе управних округа достављају Служби за управљање кадровима, а судови и јавна тужилаштва Министарству правде.

Када је реч о припреми предлога кадровског плана, „предлог кадровског плана за органе државне управе и службе Владе припрема Служба за управљање кадровима. Предлог кадровског плана за судове и јавна тужилаштва припрема министарство надлежно за послове правосуђа. Влада уредбом ближе уређује припрему нацрта и предлога кадровског плана у свим државним органима.“<sup>702</sup>

Предлог кадровског плана подлеже провери. Наиме, Служба за управљање кадровима доставља предлог кадровског плана на проверу органима који су њиме обухваћени и Министарству финансија. Министарство правде доставља предлог свим судовима и јавним тужилаштвима на проверу, а Министарству финансија на сагласност. Орган који сам припрема предлог кадровског плана доставља га Министарству финансија на сагласност. Затим, Министарство финансија проверава да ли су ови предлози кадровских планова у складу са Законом о буџету. Након ове провере, сматра се да је је припрема кадровског плана државног органа завршена.

„Кадровски план доноси се у року од 30 дана од дана доношења закона о буџету, у складу са средствима која су обезбеђена у буџету Републике Србије.

Кадровски план за органе државне управе и службе Владе доноси Влада, а кадровски план за судове и јавна тужилаштва министарство надлежно за послове правосуђа, након што прибави сагласност министарства надлежног за послове финансија. У осталим државним органима кадровски план доноси руководиоца ако посебним прописом није друкчије одређено, након што прибави сагласност министарства надлежног за послове финансија.

Кадровски план састоји се од збирних и појединачних података за државне органе које обухвата.

Сваки државни орган спроводи део кадровског плана који се на њега односи. За спровођење кадровског плана одговоран је руководиоца.<sup>703</sup> Кадровски план доноси се, управо, да би се по њему поступало. Процес планирања кадрова није завршен самим чином доношења кадровског плана. Напротив, након доношења, следи фаза његовог спровођења.

Сваки државни орган спроводи део кадровског плана који се на њега односи. За спровођење кадровског плана одговоран је руководиоца државног органа.

Усклађеност попуњавања радних места с кадровским планом надзире у свим органима управна инспекција.

---

<sup>702</sup> Исто, члан 155.

<sup>703</sup> Исто, члан 156-157.

Служба за управљање кадровима прати спровођење кадровског плана у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа приликом спровођења интерног и јавног конкурса у њима.

Спровођење кадровског плана у судовима и јавним тужилаштвима прати Министарство правде.

Влада може затражити од Службе за управљање кадровима и управне инспекције извештај о спровођењу кадровског плана у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа и ако утврди да се одступило од њега, може да наложи предузимање одговарајућих мера.

## 2. Служба за управљање кадровима

У кадровском систему посебно место припада Служби за управљање кадровима коју образује Влада.<sup>704</sup>

„Служба за управљање кадровима, коју образује Влада, задужена је за стручне послове везане за управљање кадровима у државној управи. Служба за управљање кадровима оглашава интерне конкурсе за слободна извршилачка радна места и интерне и јавне конкурсе за попуну положаја у органима државне управе и службама Владе, саветује органе државне управе и службе Владе како да управљају кадровима, организује стручно усавршавање државних службеника, посебно у области борбе против корупције, пружа стручно-техничку помоћ Високом службеничком савету, обавља стручне и техничке послове значајне за политику Владе у управљању кадровима и врши друге послове одређене законом или прописом Владе.

Службом за управљање кадровима руководи директор, који је одговоран Генералном секретару Владе.“<sup>705</sup>

Закон о државним службеницима прописује да Служба за управљање кадровима, поред осталог, води и Централну кадровску евиденцију. „Централна кадровска евиденција служи управљању кадровима и другим потребама у области радних односа. Централну кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе води Служба за управљање кадровима. Централна кадровска евиденција води се као информатичка база података.

У Централну кадровску евиденцију уписују се следећи подаци о државним службеницима:

- 1) лично име, адреса и јединствен матични број грађана;

<sup>704</sup> Уредбом о оснивању Службе за управљање кадровима („Службени гласник РС,“ бр. 106/2005, 109/2009) основана је ова Служба и прописано је њено уређење и делокруг.

<sup>705</sup> Члан 158. Закона о државним службеницима

- 2) врста радног односа и датум његовог заснивања;
- 3) радна места на којима је државни службеник радио од заснивања радног односа у органу државне управе или служби Владе;
- 4) стручна спрема, положени стручни испити, други облици стручног усавршавања, посебна знања и други подаци о стручности државног службеника;
- 5) године радног искуства и радног стажа, стажа осигурања и стажа осигурања који се рачуна са увећаним трајањем;
- 6) датум навршења радног века;
- 7) годишње оцене рада;
- 8) изречене дисциплинске мере и утврђена материјална одговорност;
- 9) подаци потребни за обрачун плате;
- 10) подаци везани за престанак радног односа.

Централна кадровска евиденција може да садржи и друге податке одређене законом и другим прописом.

Начин вођења Централне кадрoвске евиденције и обезбеђивање података потребних за упис у Централну кадрoвску евиденцију ближе уређује Влада уредбом.

Органи државне управе дужни су да доставе податке од којих зависи упис у Централну кадрoвску евиденцију у року од осам дана од дана настанка податка.

Подаци уписани у Централну кадрoвску евиденцију доступни су руководиоцима и другим лицима која одлучују о правима и дужностима државних службеника и управним инспекторима. Сваки државни службеник има право на увид у оне податке из Централне кадрoвске евиденције који се односе на њега.

Одредбе овог закона о подацима који се уписују о државним службеницима сходно се примењују на податке који се о намештеницима уписују у Централну кадрoвску евиденцију. Одредбе овог закона које важе за државне службенике примењују се и на достављање и коришћење података који су о намештеницима уписани у Централну кадрoвску евиденцију.<sup>706</sup>

Служба за управљање кадровима води и евиденцију интерног тржишта рада за органе државне управе и службе Владе. „Евиденција интерног тржишта рада садржи податке о слободним радним местима, државним службеницима који желе трајни или

---

<sup>706</sup> Исто, члан 159-162.

привремени премештај на друго радно место, податке о нераспоређеним државним службеницима и податке о другим кадровским потребама. Подаци о државним службеницима уписују се у евиденцију интерног тржишта рада из Централне кадровске евиденције. Државни службеник има право да добије све податке о кадровским потребама садржане у евиденцији интерног тржишта рада.<sup>707</sup>

### 3. Високи службенички савет

У духу система именовања државних службеника („мерит“ систем), који се заснива на њиховим способностима и резултатима, а не политичкој подобности, Закон о државним службеницима, поред Службе за управљање кадровима, предвиђа постојање још једног тела – Високог службеничког савета. Оснивање овог Савета има за циљ, управо, јачање професионализације државне управе и њену деполитизацију.<sup>708</sup>

Законом су прописане надлежности овог тела. „Високи службенички савет одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку и начин њихове провере, прописује мерила за избор на радна места, доноси кодекс понашања државних службеника и врши друге послове одређене овим законом.

Прописи Високог службеничког савета објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије".

Високи службенички савет је самосталан у раду и доноси пословник о своме раду.

Високи службенички савет има једанаест чланова, које именује Влада на шест година. Пет чланова именују се међу стручњацима из области значајних за рад државне управе, на предлог председника Владе. Осталих шест чланова именују се међу државним службеницима које на положај поставља Влада, на предлог министра надлежног за послове управе.

Чланови Високог службеничког савета бирају између себе председника Високог службеничког савета, тајним гласањем.

Функционери у државним органима не могу да буду именовани у Високи службенички савет. Исто лице може да буде именовано у Високи службенички савет највише два пута.

Високи службенички савет одлуке доноси већином гласова свих својих чланова.

---

<sup>707</sup> Исто, члан 163.

<sup>708</sup> Бранко Лубарда. „Државни службеници на положају и Високи службенички савет.“ *Радно и социјално право*, бр. 1-6(2006): 53.

Председнику и члановима Високог службеничког савета припада накнада за рад, према мерилима одређеним актом Владе.

Високи службенички савет има свој печат, према закону којим се уређује печат државних органа.

Дужност члана Високог службеничког савета престаје кад протекне време на које је именован, ако поднесе писмену оставку, навршењем радног века или разрешењем. Уместо члана Високог службеничког савета коме је дужност престала пре времена именује се нови, до окончања мандата Високог службеничког савета.

Члан Високог службеничког савета 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 Високом службеничком савету. Члан Високог службеничког савета који је именован међу државним службеницима разрешава се и ако му престане рад на положају или му коначним решењем буде изречена дисциплинска казна. Против решења о разрешењу жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.<sup>709</sup>

---

<sup>709</sup> Исто, члан 164-169.

## XVI ОРГАНИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

### 1. Опште напомене

Крајем двадесетог века пажњу људи у читавом свету почела је да привлачи једна потпуно нова тема - здрава животна средина. Човек је својим односом према природи довео до нарушавања еколошке равнотеже. Нагли развој индустрије, науке, технологије крајем двадесетог века довео је до великог и недовољно контролисаног трошења природних ресурса. Опасности по животну средину су нарастале. Животна средина посматрана је као неограничен извор ресурса. Човек се према природи веома дуго понашао неодговорно. Природа је увек давала, он је од ње неконтролисано узимао, а о њој бринуо само онолико колико је било неопходно да га непосредно не угрозе еколошке последице његовог неодговорног понашања. Али, одговор природе је стигао - природне катастрофе широм света.<sup>710</sup> Чини се да су савремена друштва била неприпремљена на нарастајуће ризике од еколошких катастрофа. То је тренутак када је почела да се буди еколошка свест људи.<sup>711</sup> Са све већом актуелизацијом ових проблема, све више на значају добија и питање њиховог решавања. Спорадичне напоре појединих научних радника и других појединаца, временом замењују организоване мере међународних организација, у првом реду Уједињених нација.

Када се узме у разматрање питање заштите животне средине у Републици Србији, основно на шта треба указати јесте да се наша држава налази у процесу транзиције. Данас се, донекле, нерационално троше природни ресурси, иако транзиција траје готово двадесет година. Процес транзиције, у основи, подразумева прелазак на тржишну економију у економском смислу и демократизацију друштва у политичком. Међутим, ово нису једноставни процеси. Данас је већ сасвим јасно да транзиција са собом носи многе нежељене (па, и непланиране) негативне ефекте са којима се треба суочити. Поред свега осталог, од транзиције се очекује и напредак у погледу развоја еколошке свести људи у нашој држави, као и већа брига о животној средини.<sup>712</sup> Оно што се неспорно може констатовати јесте чињеница да се у Србији отпочело са вођењем нове политике управљања природним ресурсима. Једно од кључних средстава за њену реализацију јесте адекватна правна регулатива у овој области.

---

<sup>710</sup> Питање које се често поставља јесте могућности остваривања концепта одрживог развоја. Да ли људи који данас живе на Земљи имају у виду потребе других људи и, уопште, других форми живота које на Земљи постоје, како ових данас, тако и оних који ће живети у будућности?

<sup>711</sup> Еколошка свест је прошла кроз три фазе свог развоја. Данас се она одређује са психолошког, социолошког, политиколошког, аспекта. Шире о еколошкој свести: Весна Милтојевић, *Еколошка култура* (Ниш: Факултет заштите на раду, 2005), 105-115.

<sup>712</sup> Примера ради, увођење реалне цене електричне енергије требало би да омогући већу енергетску ефикасност и смањи емисије загађивача. Или, на основу нових инвестиција, требало би старе технологије заменити савременим које би утицале на смањење загађења животне средине.



## 2. Прописи у области заштите животне средине

Многе научне дисциплине баве се питањем заштите живоне средине – екологија, биологија, физика, хемија, економија, социологија, политичке науке итд. Посматрајући са аспекта правних наука, заштита животне средине представља једну од најмлађих управних области.<sup>713</sup> Како су се у државама почели оснивати посебни државни органи који су се бавили решавањем различитих питања у вези са заштитом животне средине, тако се појавила потреба за правним регулисањем ове проблематике. Данас је тешко пронаћи неку државу која нема неки орган надлежан у области заштите животне средине и правне прописе у овој области.<sup>714</sup> У том смислу, Република Србија је организацију своје управне власти прилагодила захтевима заштите животне средине. Образован је низ органа државне и недржавне управе (покрајинске и локалне) у чијем делокругу се налазе различита питања заштите животне средине. Такође, донет је велики број правних прописа. Наиме, за решавање проблема у животној средини од великог значаја је доношење правних прописа којима би се уређивала проблематика заштите животне средине. Тако је у последњих тридесетак година уследила права „поплава“ конвенција, декларација, резолуција, директива и других међународних правних аката. Србија ратификовала велики број међународних уговора, конвенција итд.<sup>715</sup> Са овим актима потребно је ускладити национално законодавство.

Право на здраву животну средину све чешће се може наћи у уставима бројних држава. Чињеница да ово право бива смештено у највиши општи правни акт једне државе говори о значају, озбиљности и сложености еколошких проблема. То, такође, говори о томе да држава и друштво препознају важност овог питања. Данас постоји више од 100 држава чији уставни садрже ово право. Новији уставни готово обавезно садрже одредбе о заштити животне средине, а и многи уставни старијег датума бивају промењени у циљу имплементације овог права.<sup>716</sup> У неким државама право на здраву животну средину има статус законског, а не уставног, права. У уставима тих држава начелно се гарантује ово право, а овлашћује се законодавац да регулише садржај, обим и квалитет тог права. Постоје и уставни где се ово право гарантује у контексту права на заштиту психичког и физичког здравља, или као део права запослених на здраве и безбедне услове рада итд.<sup>717</sup>

Устав Србије поставља темеље уређивања питања заштите животне средине. У њему су садржани чланови који се тичу права на здраву животну средину, као и одредбе

---

<sup>713</sup> Владан Јолцић, *Еколошко право* (Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2008), 453-463.

<sup>714</sup> Александра Илић. „Законодавство о заштити животне средине као предуслов остваривања концепта одрживог развоја у Републици Србији.“ У *Зборнику радова Правног факултета у Нишу - Екологија и право* (Ниш: Правни факултет, 2011), 99.

<sup>715</sup> На пример, Закон о потврђивању Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, ЕСПО, 1991 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 102/2007), Закон о ратификацији Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине, Архус, 1998 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 30/2009), Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну Конвенцију УН о промени климе, 1997 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 88/2007), итд.

<sup>716</sup> Шире: Маја Настић, „Уставно регулисање права на здраву животну средину,“ У *Зборнику радова Екологија и право* (Ниш: Правни факултет, 2011), 209-223.

<sup>717</sup> Шире: Маријана Пајванчић, „Еколошка права као људска права-уставне гаранције,“ У *Зборнику радова Екологија и право* (Ниш: Правни факултет, 2011), стр. 199-207.

које омогућавају реализацију овог уставног начела у пракси. Устав најпре прописује се да "свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину."<sup>718</sup> Дакле, право на здраву животну средину, као право треће генерације људских права,<sup>719</sup> има своје место у Уставу из 2006. године. Оно је постављено као људско право и његов титулар може бити свако људско биће. Субјекти који имају обавезу да штите животну средину су веома бројни, почев од државе, преко аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, па до правних и физичких лица и њихових организација. Ово право истовремено је конципирано и као обавеза чувања и побољшавања животне средине. Потребно је имати у виду да, уколико се жели реализовати уставна гаранција на благовремено и потпуно обавештавање о стању животне средине, неопходно је успоставити ефикасан информациони систем који ће обезбедити одговарајуће податке доступне јавности.

Устав Србије се у бројним одредбама дотиче питања заштите животне средине, негде директно (као у члану 74.), а на многим местима посредно, регулишући нека друга питања. Тако, Устав прописује да држава, преко својих органа, уређује и обезбеђује „одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја“<sup>720</sup> Држава се, даље, обавезује на „финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом“<sup>721</sup>, а у то спада и заштита животне средине. Република обезбеђује „организацију, надлежност и рад републичких органа“<sup>722</sup>, па се ова одредба односи и на органе који се баве заштитом животне средине.

Члан 99. Устава, кроз таксативно набрајање надлежности Народне скупштине, дотиче се заштите животне средине, али не директно. У Републици Србији важе само они међународни уговори које је Народна скупштина ратификовала, па се ова одредба односи и на уговоре из домена животне средине. Затим, Скупштина доноси законе и друге опште акте, па, опет, ово важи и за питање животне средине. У њеној надлежности је и усвајање просторног плана, који има и свој еколошки значај.

Даље, Устав утврђује права и обавезе јединица локалне самоуправе. Тако, општина, преко својих органа, „уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора,... стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода,... стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта.“<sup>723</sup>

---

<sup>718</sup> Члан 74. Устава

<sup>719</sup> Како су се људска права развијала постепено, тако се могу уочити три генерације људских права. Права прве генерације настала су крајем 18. и почетком 19. века и ту спадају грађанска и политичка права. Током 19. и 20. века настала су права друге генерације у која спадају економска, социјална и културна права. Најновија генерација јесте трећа генерација људских права настала након Другог светског рата. У ову групу права, поред права на здраву животну средину, спадају право на развој, право на храну итд.

<sup>720</sup> Члан 97. Устава

<sup>721</sup> Исто, члан 97.

<sup>722</sup> Исто, члан 97.

<sup>723</sup> Исто, члан 190.

Најзад, Устав прописује да „сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону. Статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом. Сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима.“<sup>724</sup> Дакле, ово се односи и на подзаконске акте из области животне средине.

Устав Републике Србије бави се положајем, надлежношћу и другим питањима везаним за Владу Србије. Тако, утврђује да је Влада „носилац извршне власти у Републици Србији“<sup>725</sup> и набраја њене надлежности. Тако, Влад:

- „1. утврђује и води политику,
2. извршава законе и друге опште акте Народне скупштине,
3. доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона,
4. предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач,
5. усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом,
6. врши и друге послове одређене Уставом и законом.“<sup>726</sup>

На основу ове одредбе Устава, Закон о Влади садржи поједина решења важна за органе у области животне средине. У оквиру овог Закона могу се уочити поједине одредбе које се односе на питања животне средине. Тако, „Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад. Ако орган државне управе или имаоца јавних овлашћења на нивоу Републике не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе или имаоца јавних овлашћења на нивоу Републике који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.“<sup>727</sup> Даље, члан 42. Закона даје овлашћење Влади да уредбом детаљније разради однос који је уређен законом, а члан 43. да одређена питања уређује одлуком. Ови прописи могу се донети и за проблематику животне средине. Да би Влада могла успешно да функционише, доноси се Закон о министарствима који дефинише области рада и овлашћења савког министарства, па и оних која су важна за животну средину.

---

<sup>724</sup> Исто, члан 195.

<sup>725</sup> Исто, члан 122.

<sup>726</sup> Исто, члан 123.

<sup>727</sup> Члан 8. Закона о Влади

Устав Републике Србије бави се и питањем државне управе – њеним положајем, поверавањем јавних овлашћења, јавним службама.<sup>728</sup>

Када је реч о питањима од важности за заштиту животне средине на нивоу аутономне покрајине и локалне самоуправе, Устав Србије и у овом случају даје одређена решења. Тако, „аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области:

1. просторног планирања и развоја,
2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација,
3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.<sup>729</sup>

Дакле, покрајине имају овлашћење да регулишу ова питања која су директно у вези са заштитом животне средине.

Што се јединица локалне самоуправе тиче, њима су дата, такође, одређена овлашћења. „Општина, преко својих органа, у складу са законом:

1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;
2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз;
4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;
7. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;
8. обавља и друге послове одређене законом.<sup>730</sup>

<sup>728</sup> Члан 136. и 137. Устава

<sup>729</sup> Исто, члан 183.

И у случају јединица локалне самоуправе, Устав даје овлашћења директно везана за животну средину. Закон о локалној самоуправи још и прописује да је локална самоуправа, односно општина и град, део система субјеката који имају обавезу да штите животну средину, да је чувају и унапређују.<sup>731</sup>

Како је Устав правни акт који само начелно, на најуопштенији начин, поставља темеље организације једне државе, неопходно је донети законе који ће уставне одредбе разрадити и конкретизовати да ти оне биле применљиве. Логична и очекивана последица прописивања свих чланова Устава који се тичу животне средине јесте доношење закона и подзаконских аката из обе области. Тако је и било.<sup>732</sup> У Србији је донето преко 30 закона и више десетина подзаконских прописа којима се уређује животна средина и питања од значаја за заштиту животне средине.<sup>733</sup> Иначе, систем заштите животне средине чини око 150 закона и преко 500 други прописа, али мали је број нових актуелних прописа (било да су донети потпуно нови, или измењени и допуњени стари).<sup>734</sup>

Темељи актуелног законодавства о заштити животне средине постављени су 2004. године када су донета четири основна закона из ове области. Овим законима поставља се темељ система заштите животне средине. Њихов циљ јесте успостављање система управљања животном средином и обезбеђење заштите од деградације и нарушавања природне равнотеже. Поред основних, значајни су и закони којима се уређује заштита у одређеним секторима и од појединих загађивача. Тако је, током 2009. године, донет и већи број тзв. „секторских“ закона.

Основни закони су:

- Закон о заштити животне средине,<sup>735</sup>
- Закон о процени утицаја на животну средину,<sup>736</sup>
- Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину<sup>737</sup> и
- Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.<sup>738</sup>

Предмет Закона о заштити животне средине је уређење система заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравом

---

<sup>730</sup> Исто, члан 190.

<sup>731</sup> Шире: Јелена Вучковић, „Улога и значај локалне самоуправе у заштити животне средине,“ у *Зборнику радова Екологија и право*. (Ниш: Правни факултет, 2011), стр. 477-489.

<sup>732</sup> Први Закон о заштити животне средине у Србији донет је 1991. године, а годину дана раније први пут је образовано Министарство за заштиту животне средине.

<sup>733</sup> Еколошке норме могуће је класификовати по више критеријума. Са аспекта видова заштите коју пружају – медијалне, каузалне, интегративне. По врсти свог дејства – превентивне, норме намењене санирању стања и казнене. Шире о еколошким нормама: Јолцић Владан, *Држава и њени органи од значаја за заштиту животне средине* (Београд : Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2010), 24-31.

<sup>734</sup> Владан Јолцић, *Еколошко-правна заштита као развојно променљива-теоријско-практички приступ* (Београд: Институт за криминолошка и еколошка истраживања, 2011), 88.

<sup>735</sup> Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС,“ бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011)

<sup>736</sup> Закон о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС,“ бр. 135/2004, 36/2009)

<sup>737</sup> Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС,“ бр. 135/2004)

<sup>738</sup> Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС,“ бр. 135/2004)

животној средини и равнотежа између привредног развоја и здраве животне средине. При томе, полази се од становишта да систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти за одрживо управљање, очување природне равнотеже, целovitости, разноврсности и квалитета природних вредности, услови за опстанак живих бића и механизми за спречавање, контролу, смањење и санацију свих облика загађивања животне средине. Закон дефинише систем заштите животне средине. Па, „систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти за:

- 1) одрживо управљање, очување природне равнотеже, целovitости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића;
- 2) спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине.<sup>739</sup>

Субјекти система заштите животне средине, као носиоци права, обавеза и одговорности у оквиру својих овлашћења и активности су, такође, Законом прописани. “Систем заштите животне средине, у оквиру својих овлашћења, обезбеђују:

- 1) Република Србија;
- 2) аутономна покрајина;
- 3) општина, односно град (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе);
- 4) предузећа, друга домаћа и страна правна лица и предузетници који у обављању привредне и друге делатности користе природне вредности, угрожавају или загађују животну средину (у даљем тексту: правна и физичка лица);
- 5) научне и стручне организације и друге јавне службе;
- 6) грађанин, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације.

Сви субјекти система заштите животне средине дужни су да чувају и унапређују животну средину.<sup>740</sup>

Основна начела заштите животне средине су начело интегралности, начело превенције и предострожности, начело очувања природних вредности, начело одрживог развоја, начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника, начело „загађивач плаћа,” начело „корсник плаћа“, начело супсидијарне одговорности, начело примене подстицајних мера, начело информисања и учешћа јавности и начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу. Закон се бави и управљањем природним вредностима кроз њихово планирање, коришћење и заштиту, мерама и условима заштите животне средине, праћењем стања животне средине, информисањем и учешћем јавности,

---

<sup>739</sup> Члан 2. Закона о заштити животне средине

<sup>740</sup> Исто, члан 4.

економским инструментима, одговорношћу за загађивање, инспекцијским надзором над применом прописа и санкцијама за непоштовање Закона (новчане казне и казне затвора).

Законом о процени утицаја на животну средину уређује се „поступак процене утицаја за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину, садржај студије о процени утицаја на животну средину, учешће заинтересованих органа и организација и јавности, прекогранично обавештавање за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину друге државе, надзор и друга питања од значаја за процену утицаја на животну средину.“<sup>741</sup> Процена утицаја на животну средину је превентивна мера заштите животне средине која подразумева израду студија и вршење консултација уз учешће јавности и анализу алтернативних мера чији је циљ прикупљање података и предвђање штетних утицаја одређених пројеката на живот и здравље људи, флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу итд., као и утврђивање и предлагање мера којима се штетни утицаји могу спречити, смањити или отклонити имајући у виду изводљивост тих пројеката.<sup>742</sup> Законом се регулише предмет процене утицаја, поступак процене утицаја (фазе поступка и др.), надзор над применом Закона, права, дужности и овлашћења инспектора за заштиту животне средине, санкције за непоштовање Закона (новчане казне).

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину бави се регулисањем и уређењем услова, начином и поступком вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину (стратешка процена). „Стратешка процена утицаја одређених планова и програма на животну средину подразумева припрему извештаја о стању животне средине, спровођење поступка консултација, уважавање извештаја и резултата консултација у поступку одлучивања и доношења или усвајања одређених планова и програма, као и пружање информација и података о донетој одлуци.“<sup>743</sup> Циљ стратешке процене је обезбеђивање заштите животне средине и унапређивање одрживог развоја тако што ће бити узимана у обзир основна начела заштите животне средине у поступку припреме и усвајања планова и програма. Поред основних одредби, Закон садржи одредбе које детаљно регулишу поступак стратешке процене (предмет процене, фазе у поступку), казнене одредбе (као санкције предвиђене су само новчане казне).

Предмет Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине је нормирање услова и поступка издавања интегрисане дозволе за постројења и активности које могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра, као и врсте активности и постројења, надзор над применом Закона и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине. Закон утврђује начела интегрисаног спречавања и контроле загађивања. Затим, предмет закона је интегрисана дозвола и поступак њеног издавања. У 2. члану утврђује се да је интегрисана дозвола „одлука надлежног органа донета у форми решења којом се одобрава пуштање у рад постројења или његовог дела, односно обављање активности чији саставни део чини документација са утврђеним условима којима се гарантује да такво постројење или активност одговарају захтевима предвиђеним овим законом.“ Закон на крају садржи казнене одредбе (новчане казне).

---

<sup>741</sup> Члан 1. Закона о процени утицаја на животну средину

<sup>742</sup> Исто, члан 2.

<sup>743</sup> Исто, члан 3.

Поред поменутих четири основна закона, 2009. године, донет је пакет закона којима се детаљније регулишу поједина питања заштите животне средине, односно заштита у одређеним секторима и од појединих загађивача. Због овакве своје природе, ови закони се могу назвати „секторским“. То су:

- Закон о заштити природе,<sup>744</sup>
- Закон о заштити ваздуха,<sup>745</sup>
- Закон о заштити од буке у животној средини,<sup>746</sup>
- Закон о управљању отпадом,<sup>747</sup>
- Закон о амбалажи и амбалажном отпаду,<sup>748</sup>
- Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности,<sup>749</sup>
- Закон о заштити од нејонизујућих зрачења,<sup>750</sup>
- Закон о хемикалијама,<sup>751</sup>
- Закон о биоцидним производима,<sup>752</sup>
- Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда,<sup>753</sup>
- Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја<sup>754</sup> итд.

Осим ових закона, на снази су и закони донети пре 2009. године,<sup>755</sup> а поједини закони донети су и касније.<sup>756</sup> Оно што наша Република чини и на чему и даље треба радити јесте доношење подзаконских аката којима би се обезбедила што боља примена донетих закона. Време ће показати степен спремности наше државе да заиста обезбеди висок ниво квалитета живота и садашњих и будућих генерација, а законодавац ће, као и до сада, бити увек на располагању да помогне остваривању овог циља.

Поред свега наведеног, пожељно је обратити пажњу на правну регулативу Европске уније у области заштите животне средине, јер Србија претендује на чланство у овој Организацији. Један од основних предуслова за успешну сарадњу и пријем у чланство Европске уније јесте прилагођавање политике и правне регулативе Србије политици и правној регулативи Европске уније. Заштита животне средине један је од приоритета Европске уније. Еколошка регулатива Европске уније садржи низ одредаба које се односе

<sup>744</sup> Закон о заштити природе („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009, 88/2010)

<sup>745</sup> Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)

<sup>746</sup> Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)

<sup>747</sup> Закон о управљању отпадом („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)

<sup>748</sup> Закон о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)

<sup>749</sup> Закон о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности („Службени гласник РС,“ бр. 36 /2009)

<sup>750</sup> Закон о заштити од нејонизујућих зрачења („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)

<sup>751</sup> Закон о хемикалијама („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009, 88/2010)

<sup>752</sup> Закон о биоцидним производима („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009, 88/2010)

<sup>753</sup> Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)

<sup>754</sup> Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)

<sup>755</sup> На пример, Закон о геолошким истраживањима („Службени гласник РС,“ бр. 44/1945, 101/2005), Закон о флуорисању воде за пиће („Службени гласник РС,“ бр. 35/1994, 38/1994, 25/1996, 101/2005)

<sup>756</sup> На пример, Закон о водама („Службени гласник РС,“ бр. 30/2010), Закона о здравственој исправности предмета опште употребе („Службени гласник РС,“ бр. 92/2011), итд.



на сарадњу са државама- нечланицама и другим међународним организацијама.<sup>757</sup> Ту се посебно ради о следећим случајевима:

- одлуке Европске уније о приступању међународним уговорима, чије су стране уговорнице и државе-нечланице или чија примена, из неког другог разлога, интересује државе нечланице,
- све одлуке Европске уније које се тичу њених веза са другим међународним организацијама, акционим програмима и другим међународним аранжманима из домена заштите животне средине и
- значајан део еколошке регулативе која се не односи непосредно на државе нечланице има за те државе одређени значај (нпр. прописи Европске уније који се тичу извоза и увоза неких опасних хемикалија).<sup>758</sup>

Иако је процес хармонизације законодавства Републике Србије са правом Европске уније по питању заштите животне средине започет тек 2004. године, данас се може констатовати да је правно регулисање у великој мери побољшано и усклађено са правом Европске уније. Несумњива је чињеница да без свеобухватног правног, политичког и организационог уређења система заштите животне средине и његове ефикасне примене нема услова за приступање Европској унији.

### 3. Министарства, органи и организације од значаја за заштиту животне средине

#### 3.1. Опште напомене

Након доношења Устава из 2006. године надлежност у области заштите животне средине подељена је између Републике, Аутономне покрајине Војводине и локалних самоуправа.<sup>759</sup> „Република одређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине, биљног и животињског света, као и одрживи развој.“<sup>760</sup> „Аутономна покрајина Војводина је надлежна да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја у области заштите животне средине.“<sup>761</sup> „Јединице локалне самоуправе надлежне су да се, преко својих органа, у складу са законом, старају о заштити животне средине.“<sup>762</sup>

<sup>757</sup> Душан Здравковић, Снежана Радукић, *Национални систем одрживог развоја и заштите животне средине у процесу придруживања Европској унији* (Ниш: Пеликан принт, 2006)

<sup>758</sup> Вид Вукасовић, „Надлежност Европске уније у области заштите животне средине,“ У *Зборнику радова Заштита животне средине у међународном и унутрашњем праву – избор најзначајнијих извора права* (Београд: Министарство здравља и заштите животне средине Републике Србије – Управа за заштиту животне околине, 2001), 41.

<sup>759</sup> Зоран Лончар, „Организација управе у области заштите животне средине.“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (2012)

<sup>760</sup> Члан 97. став 1. тачка 9. Устава

<sup>761</sup> Исто, члан 183. став 2. тачка 2.

<sup>762</sup> Исто, члан 190. став 1. тачка 6.

Када се поменути одредбама Устава додају одредбе Закона о утврђивању надлежности АП Војводине<sup>763</sup> и Закона о локалној самоуправи, успоставља се и заокружује организација покрајинске и локалне управе у области заштите животне средине. У складу са овим законима, у Војводини је 2010. године образован Покрајински завод за заштиту природе, а 2011. године Покрајински секретаријат за урбанизам, грађевинарство и заштиту животне средине. Што се локалних управа тиче, ситуација је прилично неуједначена. Углавном, у већим градовима постоје посебни органи или неке унутрашње организационе јединице које се баве пословима заштите животне средине. Ипак, велики број градова и општина у оквиру организације своје управе још увек нема посебне организационе јединице надлежне искључиво за ово питање.

Што се републичког нивоа тиче, основни вршилац државне управе у области заштите животне средине јесте министарство. Поред министарстава, са различитим правним статусом и надлежношћу, овим послом баве се и управе, заводи, агенције, инспекторати итд. На основу актуелног Закона о министарствима за животну средину надлежно је Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине. У оквиру својих надлежности, још нека министарства баве се овом проблематиком. Осим министарстава, заштитом животне средине баве се и Републички хидрометеоролошки завод, Агенција за заштиту животне средине, Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност и Завод за заштиту природе Србије. Законом о заштити животне средине основан је Фонд за заштиту животне средине.<sup>764</sup>

### **3.2. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине**

Основни вршилац управне делатности у области заштите животне средине је министарство. Веома дуго је било и једини. Након усвајања Устава из 1990. године и успостављања система поделе власти, увек је постојало неко министарство које се бавило животном средином. Најчешће су се послови државне управе из области заштите животне средине вршили у оквиру посебног министарства (министарства за заштиту животне средине или екологије), а само у два наврата заштита животне средине је представљала посебан сектор у оквиру неког другог министарства (нпр. министарства здравља).

Прво министарство које се бавило животном средином је формирано 1991. године - Министарство здравља и заштите животне средине. После тога, до 2001. године, постојало је Министарство за заштиту животне средине. Од 2001. године функционисало је Министарство здравља и заштите животне средине, да би 2002. године било уведено и Министарство за заштиту природних богатстава и животне средине. Од 2004. године постојало је Министарство за науку и заштиту животне средине, а 2007. године поново је било образовано самостално министарство. Министарство животне средине и просторног планирања образовано је 2008. године, које је, 2011. године, реорганизовано у Министарство животне средине, рударства и просторног планирања.

<sup>763</sup> Закон о утврђивању надлежности АП Војводине („Службени гласник РС,” бр. 99/2009, 67/2012)

<sup>764</sup> Шире: Владан Јолџић, *Држава и њени органи од значаја за заштиту животне средине* (Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2010)

Актуелно „Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине“<sup>765</sup> формирано је Законом о министарствима 2012. године. Ово Министарство<sup>766</sup> обавља „послове државне управе који се односе на: енергетику; енергетски биланс Републике Србије; нафтну и гасну привреду; стратегију и политику енергетске безбедности, израду годишњих и средњорочних програма енергетске безбедности и обезбеђивања материјалних и других услова за реализацију тих програма; безбедан цевоводни транспорт гасовитих и течних угљоводоника; нуклеарна енергетска постројења чија је намена производња електричне, односно топлотне енергије, производњу, коришћење и одлагање радиоактивних материјала у тим објектима; предузимање мера ради обезбеђивања услова за функционисање јавних предузећа у областима за које је Министарство образовано; надзор у областима из делокруга Министарства, као и друге послове одређене законом.“<sup>767</sup>

У контексту заштите животне средине, „Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине обавља послове државне управе који се односе и на: основе заштите животне средине; систем заштите и унапређења животне средине; инспекцијски надзор у области заштите животне средине; примену резултата научних и технолошких истраживања и истраживања развоја у области енергетике и животне средине; спровођење Конвенције о учешћу јавности, доступности информација и праву на правну заштиту у области животне средине; заштиту природе; заштиту ваздуха; заштиту озонског омотача; климатске промене; прекогранично загађење ваздуха и воде; заштиту вода од загађивања ради спречавања погоршања квалитета површинских и подземних вода; утврђивање и спровођење заштите природних целина од значаја за Републику Србију; утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката; заштиту од великог хемијског удеса и учешће у реаговању у случају хемијских удеса; заштиту од буке и вибрација; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; управљање хемикалијама и биоцидним производима; спровођење Конвенције о хемијском оружју у складу са законом; управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом; одобравање прекограничног промета отпада и заштићених биљних и животињских врста, као и друге послове одређене законом.“<sup>768</sup>

У оквиру унутрашње организације Министарства постоји седам сектора, и то:

- Сектор за планирање и управљање у животној средини,
- Сектор за нафту и гас,
- Сектор за међународну сарадњу и управљање пројектима,
- Сектор за контролу и надзор,
- Сектор за заштиту животне средине,

<sup>765</sup> Члан 2. Закона о министарствима

<sup>766</sup> Интернет страна Министарства је <http://www.merz.gov.rs> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>767</sup> Исто, члан 14.

<sup>768</sup> Исто, члан 14.

- Сектор за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије и
- Сектор за електроенергетику.

У Сектору за планирање и управљање у животној средини обављају се послови који се односе на утврђивање циљева политике заштите животне средине везаних за реализацију Стратегије увођења чистије производње, сарадњу са заинтересованим органима и организацијама у процесу обезбеђивања услова за реализацију ове Стратегије, утврђивање услова заштите животне средине за изградњу објеката и извођење радова кроз процену утицаја на животну средину, управљање отпадом, заштиту од буке и вибрација, учешће у припреми прописа.<sup>769</sup> Сектор за нафту и гас надлежан је за обављање послова који се односе на нафтну и гасну привреду, енергетске билансе у овој области, обезбеђивање услова за функционисање предузећа у области нафтне и гасне привреде.<sup>770</sup> У Сектору за међународну сарадњу и управљање пројектима обављају се послови који се односе на међународну сарадњу у области енергетике и животне средине, преговарачки процес за приступање ЕУ у овој области, спровођење Оквирне конвенције УН о промени климе и пратећих протокола и хармонизацију прописа у области енергетике и заштите животне средине са прописима ЕУ законодавства.<sup>771</sup> Сектор за контролу и надзор задужен је за обављање послова који се тичу заштите животне средине од загађивања, заштите и коришћење природних добара и ресурса, заштите од јонизујућег и нејонизујућег зрачења, поступања са отпадом, учешћа у припреми стручних основа у изради прописа.<sup>772</sup> У Сектору за заштиту животне средине обављају се послови који се односе на учешће у изради стратешких докумената, планова и програма, имплементацију међународних конвенција, споразума, закона и других прописа везаних за заштиту природних ресурса, ваздуха, воде, земљишта, природе затим, геолошка истраживања, рибарство и праћење употребе средстава у заштити екосистема, заштиту, очување, унапређење и управљање заштићеним природним добрима, заштиту квалитета ваздуха, заштиту квалитета вода.<sup>773</sup> У Сектору за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије послови који се обављају односе се на енергетику Републике на системском нивоу, стратешко планирање и усклађивање развоја енергетских сектора на националном и локалном нивоу, рационалну употребу енергије и енергетску ефикасност, обновљиве изворе енергије, заштиту животне средине и климатске промене у области енергетике.<sup>774</sup> Сектор за електроенергетику надлежан је за послове који се односе на електроенергетику, предузимање мера ради обезбеђивања услова за сигурно снабдевање електричном енергијом и угљем, предузимање мера ради обезбеђивања услова за функционисање предузећа у области електроенергетике и експлоатације угља.<sup>775</sup>

Генерално посматрано, рад овог Министарства усмерен је на спровођење и примену прописа који се тичу животне средине, било делимично, било у целости. Таквих

<sup>769</sup> <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-planiranje-i-upravljanje-u-zivotnoj-sredini> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>770</sup> <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-naftu-i-gas> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>771</sup> <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-i-upravljanje-projektima> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>772</sup> <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-kontrolu-i-nadzor> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>773</sup> <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-zastitu-zivotne-sredine> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>774</sup> <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-energetsku-efikasnost-i-obnovljive-izvore-energije> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>775</sup> <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-elektroenergetiku> (преузето 16.09.2013. године)

прописа је много. Оно што се не може видети из Закона о Министарствима јесте да закони који се тичу заштите животне средине прописују да надзор над њиховом применом врши надлежно министарство, што значи да ово Министарство обавља и послове инспекцијског надзора.<sup>776</sup>

### 3.3. Агенција за заштиту животне средине

У саставу Министарства за енергетику, развој и заштиту животне средине, као посебан орган са својством правног лица, стручне послове обавља Агенција за заштиту животне средине.<sup>777</sup> Члан 14. Закона о министарствима, такође, прописује надлежности ове Агенције.

„Агенција за заштиту животне средине, као орган управе у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине са својством правног лица, обавља послове државне управе који се односе на: развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине (праћење стања чинилаца животне средине кроз индикаторе животне средине; регистар загађујућих материја и др.); спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, укључујући спровођење прописаних и усаглашених програма за контролу квалитета ваздуха, површинских вода и подземних вода прве издани и падавина; управљање Националном лабораторијом; прикупљање и обједињавање података о животној средини, њихову обраду и израду извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине; развој поступака за обраду података о животној средини и њихову процену; вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области

---

<sup>776</sup> Примера ради, у члану 109. Закона о заштити животне средине предвиђа се да надзор над применом тог Закона и прописа донетих на основу њега врши Министарство преко инспектора за заштиту животне средине. Овај Закон, даље, прописује права, дужности и овлашћења инспектора. Тако, приликом вршења инспекцијског надзора инспектор има право и дужност да утврђује да ли се спроводе мере и услови заштите животне средине у планирању и изградњи, да ли су испуњени захтеви квалитета животне средине и емисије, да ли су испуњени услови за рад постројења и обављање активности, да ли се домаће или увезене технологије или процеси примењују, односно производња и стављање у промет производа, полупроизвода и сировина врши у складу са прописаним нормама заштите животне средине, да ли се примењују прописане забране производње и промета одређених производа и вршења одређених активности итд. У вршењу надзора инспектор је овлашћен да забрани изградњу и употребу постројења, односно комплекса и обављање активности ако нису испуњени прописани захтеви и нормативи у погледу емисије и нивоа загађујућих материја, ако немају одговарајућу и исправну опрему и уређаје којима се смањује или спречава емисија загађујућих материја или енергије или ако нису предузете друге мере и услови заштите животне средине, да забрани производњу и промет превозних средстава која не испуњавају услове у погледу емисије за мобилне изворе загађивања, забрани испуштање загађујућих и опасних материја, отпадних вода или енергије у ваздух, воду и земљиште на начин и у количинама, односно концентрацијама или нивоима изнад прописаних, нареди обављање мониторинга на прописан начин, нареди спровођење мера заштите животне средине, у складу са овим законом, итд.

<sup>777</sup> Интернет страна Агенције је <http://www.sepa.gov.rs/> (преузето 16.09.2013. године)

заштите животне средине; сарадњу са Европском агенцијом за заштиту животне средине (ЕЕА) и Европском мрежом за информације и посматрање (ЕИОНЕТ), као и друге послове одређене законом.<sup>778</sup>

Према природи делатности (стручна делатност) и чињеници да ова Агенција има својство правног лица, могло би се закључити да се ради о класичној управној (посебној) организацији.<sup>779</sup> Али, Законом о министарствима Агенцији је, ипак, дат статус органа управе у саставу министарства, и то упркос чињеници што је већ самим Законом о државној управи,<sup>780</sup> као основним прописом у области државне управе, изричито предвиђено да статус органа управе у саставу министарства могу имати само управе и инспекторати.

Проблем представља и чињеница што је Законом о министарствима овој Агенцији истовремено дат и статус правног лица. Тиме је ова Агенција постала једини државни орган који има могућност да иступа у своје име и за свој рачун, а не искључиво у име и за рачун државе, какав је случај са свим другим државним органима, у које несумњиво спадају и сви органи државне управе.

У оквиру унутрашње организације Агенције постоји Сектор за праћење стања животне средине.

### **3.4. Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност**

Питањима животне средине директно се бави и Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност<sup>781</sup> и има следеће надлежности:

- доноси подзаконске прописе за спровођење Закона о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности,
- доноси Програм систематског испитивања радиоактивности у животној средини,
- доноси Програм за допунско обучавање и оспособљавање професионално изложених лица и лица одговорних за заштиту од јонизујућих зрачења,
- доноси Програм за правовремену најаву акцидента,
- израђује упутства и процедуре потребне за спровођење мера радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности,
- издаје, продужава и одузима лиценце за обављање радијационе делатности и нуклеарне активности,
- издаје и одузима дозволе за промет радиоактивних и нуклеарних материјала,
- издаје потврде о евидентирању извора јонизујућих зрачења,
- издаје сертификате одговорним лицима за заштиту од јонизујућих зрачења,

<sup>778</sup> Исто, члан 14.

<sup>779</sup> У члану 33. Закона о државној управи наводи се да се посебна организација образује за стручне и са њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.

<sup>780</sup> Члан 29. Закона о државној управи

<sup>781</sup> <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/index.htm> (преузето 16.09.2013. године)

- прописује висину накнаде за издавање лиценци, дозвола, решења, потврда о евидентирању и сертификата,
- прати обим и промену нивоа радиоактивности и оцењује њен утицај на становништво и животну средину и с тим у вези налаже спровођење потребних мера и прати њихово извршавање,
- самостално или у сарадњи са надлежним државним органима остварује сарадњу са Међународном агенцијом за атомску енергију и другим међународним телима и надлежним органима других држава у вези са спровођењем Закона о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности.<sup>782</sup>

### 3.5. Завод за заштиту природе Србије

Завод за заштиту природе Србије<sup>783</sup> је стручна установа која обавља делатност заштите и унапређења природне баштине Србије. Завод је основан 1948. године, а садашња организација и оквир делатности Завода установљени су 2010. године Одлуком Владе Републике Србије.<sup>784</sup> Рад Завода организован је у оквиру три сектора - Сектор за заштиту природе, Сектор за истраживачко-развојну делатност и Сектор за правне, финансијске и опште послове.

Завод обавља следеће послове:

- покретање процедуре заштите, односно спровођење теренских истраживања и израда студија као стручне основе за заштиту подручја која обухвата прикупљање и обраду података, утврђивање граница подручја које се предлаже за заштиту, валоризацију, као и предлагање мера, режима заштите и категорије будућег заштићеног природног добра,
- истраживачки рад и рад на очувању биодиверзитета и геодиверзитета као полазне основе за очување и унапређење угрожених и ретких биљних и животињских врста и објеката геонаслеђа,
- стручни надзор који подразумева праћење стања заштићеног подручја и предузимање мера његове активне и пасивне заштите, уз пружање стручне помоћи и остваривање сарадње са управљачима,
- издавање услова за радове у заштићеним подручјима и утврђивање услова заштите природе у поступку израде пројектне документације, просторних, и урбанистичких планова, основа (шумских, ловних, риболовних, водопривредних и др), програма и стратегија у свим делатностима које утичу на природу,

<sup>782</sup> Шире о агенцијама и заводима: Драгољуб Тодић, *Савремена политика и право животне средине* (Београд: Мегатренд универзитет, 2008), 410-414.

<sup>783</sup> <http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=naslovna> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>784</sup> Одлука о оснивању Завода за заштиту природе Србије („Службени гласник РС“, бр. 18/2010)

- издавање научно-стручних публикација, односно публикување научних и стручних радова из области гео - и биодиверзитета, монографија, брошура, приручника и другог информативног материјала о заштити природе, заштићеним подручјима и биљним и животињским врстама; израда штампаног, аудио и видео материјала који се односи на природне вредности Србије,
- образовање, презентација и комуникација са циљем упознавање најшире јавности с богатством и вредностима природне баштине Србије, развијања јавне свести о неопходности и значају заштите природе и методолошке помоћи у образовању у области заштите животне средине и природе и
- међународна сарадња кроз повезивање и размену података и искуства с различитим установама из света које се баве заштитом животне средине и природе, учешће у раду међународних организација, ангажовање на имплементацији међународних конвенција из области заштите природе и учешће у спровођењу одређених међународних програма и пројеката.<sup>785</sup>

У оквиру Завода налази се три сектора – Сектор за заштиту природе, Сектор за истраживачко-развојну делатност, Сектор за правне, финансијке и опште послове. У оквиру сектора уже организационе јединице су одељења, одсеци и групе.

### 3.6. Републички хидрометеоролошки завод Србије

Чланом 27. Закона о министарствима за одређене послове државне управе прописује се надлежност Републичког хидрометеоролошког завода. Овај Завод<sup>786</sup> је установа надлежна и одговорна за израду и презентовање прогноза времена и вода, давање упозорења и најава за ванредне и опасне метеоролошке и хидролошке појаве.

Завод „обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на: метеоролошки, метеоролошко-радарски, агрометеоролошки и хидролошки осматрачки и аналитичко-прогностички систем; систематска метеоролошка, климатолошка, агрометеоролошка и хидролошка мерења и осматрања; банку осмотрених и измерених хидролошких и метеоролошких података; праћење, анализирање и прогнозирање стања и промена времена, климе и вода, развој метода, оперативно осматрање и најаву појава непогода у атмосфери и хидросфери; ваздухопловну метеорологију; истраживање процеса у атмосфери и хидросфери и развој метода и модела за прогнозу времена, климе и вода и модификације времена; израду предлога за коришћење енергетског потенцијала Сунца и ветра; хидрометеоролошку подршку речној пловидби; остваривање и чување еталона и баждарење метеоролошких и хидролошких инструмената; сарадњу у области међународних хидролошких и метеоролошких информационалних система; извршавање

<sup>785</sup> [http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=o\\_nama\\_delatnost](http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=o_nama_delatnost) (преузето 19.03.2014. године)

<sup>786</sup> [http://www.hidmet.gov.rs/index\\_lat.php](http://www.hidmet.gov.rs/index_lat.php) (преузето 16.09.2013. године)



међународних обавеза у домену метеорологије и хидрологије, као и друге послове одређене законом.

Надзор над радом Републичког хидрометеоролошког завода врши Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине.<sup>787</sup>

### 3.7. Фонд за заштиту животне средине

Фонд за заштиту животне средине Републике Србије<sup>788</sup> је водећа државна институција у области инвестиција у животну средину. Основан Законом о заштити животне средине<sup>789</sup> из 2004. године у циљу обезбеђивања финансијских средстава за подстицање и унапређивање животне средине у Србији, као и њихово наменско и системско улагање у пројекте заштите животне средине у складу са усвојеним националним и међународним стратегијама. Фонд има статус правног лица са јавним овлашћењима.

Фонд обавља послове у вези са финансирањем припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине, као и у области коришћења обновљивих извора енергије, и то:

- стручне и друге послове у вези са прибављањем, управљањем и коришћењем средстава Фонда,
- иницирање, финансирање и контролу реализације пројеката из делокруга рада Фонда,
- посредовање у вези са финансирањем заштите животне средине и обновљивих извора енергије из средстава страних држава, међународних финансијских институција и тела, као и домаћих и страних правних и физичких лица,
- остваривање сарадње са међународним и домаћим финансијским институцијама и другим правним и физичким лицима ради финансирања заштите животне средине,
- пружање стручних услуга правним и физичким лицима у припреми пројеката из области заштите животне средине итд.

---

<sup>787</sup> Члан 27. Закона о министарствима

<sup>788</sup> <http://www.sepf.gov.rs/> (преузето 16.09.2013. године)

<sup>789</sup> Члан 90. Закона о заштити животне средине

### 3.8. Остала министарства

У погледу појединих послова државне управе у вези са заштитом животне средине надлежност могу имати и нека друга министарства чија се основна делатност тиче других области друштвеног живота.

Примера ради, „Министарство грађевинарства и урбанизма обавља послове државне управе који се односе на: грађевинарство; грађевинско земљиште; урбанизам; утврђивање услова за изградњу објеката; уређивање стамбених односа и стамбеног пословања; комуналну инфраструктуру и комуналне делатности; послове инжењерске геодезије; инспекцијски надзор у области урбанизма, грађевина и инспекцијски надзор над објектима комуналне инфраструктуре и обављањем комуналних делатности, као и друге послове одређене законом.”<sup>790</sup> Дакле, обавља послове државне управе који се тичу комуналних делатности и комуналне инфраструктуре, послове инспекцијског надзора над објектима комуналне инфраструктуре и обављањем комуналних делатности.

У оквиру овог Министарства делују три инспекције – Одељење републичке грађевинске инспекције, Одељење републичке урбанистичке инспекције и Одсек републичке комуналне инспекције.<sup>791</sup> Одељење републичке грађевинске инспекције врши инспекцијски надзор у области изградње и употребе грађевинских објеката од значаја за Републику, надзор над инспекцијским пословима у изградњи и употреби грађевинских објеката који су поверени јединицама локалне самоуправе, прати законе и друге прописе из делокруга Одељења и иницира њихову измену итд. У оквиру Одељења образоване су унутрашње јединице - Група републичке грађевинске инспекције Београд, Група републичке грађевинске инспекције Ниш и Група за бране и извршење решења. У Одељењу републичке урбанистичке инспекције обављају се послови инспекцијског надзора над применом закона који регулише област просторног планирања, урбанизма и грађевине, контроле донетих просторних планова, урбанистичких планова, урбанистичких пројеката, контроле спровођења планова, промена стања у простору, надзора над инспекцијским пословима у изградњи и употреби грађевинских објеката који су поверени Аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе итд. Унутрашње јединице овог Одељења су Група републичке урбанистичке инспекције Београд и Група републичке урбанистичке инспекције Ниш. У овим групама обављају се послови који се тичу инспекцијског надзора над применом закона који регулише област просторног планирања, урбанизма и грађевине, контроле донетих просторних планова, урбанистичких планова, урбанистичких пројеката, контроле спровођења планова, промена стања у простору, надзоре над инспекцијским пословима у изградњи и употреби грађевинских објеката који су поверени Аутономној покрајини, Аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе итд. Послови Републичке комуналне инспекције су инспекцијски надзор над спровођењем Закона о комуналним делатностима и прописа донетих на основу тог закона, подношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно пријава за привредни преступ или кривичних пријава итд.

<sup>790</sup> Члан 9. Закона о министарствима

<sup>791</sup> <http://www.mgu.gov.rs/inspekcije.php> (преузето 19.03.2014.)

Даље, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде „обавља послове државне управе који се односе на: стратегију и политику развоја пољопривреде и прехранбене индустрије; анализу производње и тржишта пољопривредних производа; билансе пољопривредно-прехранбених производа и систем робних резерви основних пољопривредно-прехранбених производа“,<sup>792</sup> итд. Али, обавља и послове који се односе на „производњу, сертификацију и контролу квалитета и промета семена и садног материјала; признавање и заштиту сорти биља и раса домаћих животиња; утврђивање испуњености услова, процену ризика и спровођење мера контроле везаних за биолошку сигурност код ограничене употребе, увођења у производњу, стављање у промет и увоз генетички модификованих организама; очување и одрживо коришћење биљних и животињских генетичких ресурса за храну и пољопривреду, стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи; инспекцијски надзор у области пољопривреде“<sup>793</sup>, итд.

У саставу овог Министарства налази се Управа за ветерину, Управа за заштиту биља, Републичка дирекција за воде и Управа за шуме. Неки од послова државне управе и стручних послова које Управа за ветерину обавља се односе на здравствену заштиту животиња, контролу објеката за производњу хране за животиње и сл. Управа за заштиту биља бави се пословима заштите биља од заразних болести и штеточина, контроле средстава за заштиту биља и ђубрива у производњи, унутрашњем и спољном промету, контроле примене средстава за заштиту биља итд. Републичка дирекција за воде обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на заштиту од вода, спровођење мера заштите вода и планску рационализацију потрошње воде, инспекцијски надзор у области водопривреде. Предмет активности Управе за шуме је очување шума, унапређење и коришћење шума и дивљачи, спровођење мера заштите шума и дивљачи, инспекцијски надзор у области шумарства и ловства.

Као што се може приметити, један од важних послова Министарстава, па и овог, јесте инспекцијски надзор. Тако, Пољопривредна инспекција врши контролу примене прописа из свог делокруга.<sup>794</sup> Ветеринарска инспекција<sup>795</sup> спроводи надзор над прописима из свог делокруга. У оквиру Управе за заштиту биља налази се Одељење фитосанитарне инспекције.<sup>796</sup> Задатак ове инспекције је да врши контролу биља на присуство штетних организама, контролу здравственог стања увезеног биља за које је прописан пост-карантински надзор, контролу безбедности хране биљног порекла у фази примарне производње, контролу безбедности хране за животиње биљног у фази примарне производње, контролу производње, промета и примене средстава за заштиту биља и

---

<sup>792</sup> Исто, члан 11.

<sup>793</sup> Исто, члан 11.

<sup>794</sup> Неки од закона који подлежу контроли су Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС,“ бр. 62/2006, 65/2008, 41/2009), Закон о здрављу биља („Службени гласник РС,“ бр. 41/2009), итд.

<sup>795</sup> Предмет њене контроле је, рецимо, Закон о ветеринарству („Службени гласник РС,“ бр. 91/2005, 30/2010, 93/2012).

<sup>796</sup> [http://www.uzb.minpolj.gov.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=221&Itemid=265&lang=sr](http://www.uzb.minpolj.gov.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=221&Itemid=265&lang=sr) (преузето 19.03.2014.)

средстава за исхрану биља, контролу производње, промета и коришћења садног материјала пољопривредног биља итд. У оквиру Републичке дирекције за воде, као организациона јединица, налази се Одељење водне инспекције.<sup>797</sup> Ово Одељење врши непосредни надзор и предузимање мера за обезбеђивање извршења закона и других прописа који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката. У Одељењу водне инспекције образују се уже унутрашње јединице: Одсек водне инспекције Краљево, Одсек водне инспекције Ниш и Одсек водне инспекције Неготин. У оквиру Управе за шуме инспекцијски надзор врши Шумарска и ловна инспекција.

Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања „обавља послове државне управе који се односе на: одрживи развој природних богатстава, односно ресурса (ваздуха, вода, земљишта, минералних сировина, шума, риба, дивљих биљних и животињских врста); систем заштите природних богатстава; стратегију и политику развоја природних ресурса; истраживања која се односе на експлоатацију природних ресурса; израду програма истражних радова у области природних ресурса, израду годишњих и средњорочних програма детаљних истражних радова у области природних ресурса и обезбеђивање материјалних и других услова за реализацију тих програма; инспекцијски надзор у области одрживог коришћења природних богатстава“, итд.<sup>798</sup>

У оквиру овог Министарства послове инспекцијског надзора обавља више унутрашњих организационих јединица.<sup>799</sup> У сектору за природне ресурсе, Одељењу за заштиту и одрживо коришћење рибљег фонда постоји Одсек за инспекцијски надзор у области коришћења рибљег фонда, а у Одељењу за природне ресурсе и вредности заштићених подручја делује Одсек за инспекцијски надзор у области одрживог коришћења природних богатстава. У Сектору за геологију и рударство делују инспекцијски надзор врши се у оквиру Одсека за послове геолошке инспекције и Одсека за послове рударске инспекције.

Закон о Министарствима, у члану 13, прописује да су послови којима се бави Министарство здравља, поред осталих, и „здравствени и санитарни надзор у области заштите становништва од заразних и незаразних болести, здравствене исправности животних намирница и предмета опште употребе у производњи и промету, јавног снабдевања становништва хигијенски исправном водом за пиће и другим областима одређеним законом“<sup>800</sup>.

У оквиру Министарства делује више сектора - Сектор за организацију здравствене службе, Сектор за јавно здравље и програмску јавну заштиту, Сектор за европске интеграције и међународну сарадњу, Сектор за правне послове, Сектор за буџетско

<sup>797</sup> <http://www.rdvode.gov.rs/struktura-vodne-inspekcije.php> (преузето 19.03.2014.)

<sup>798</sup> Члан 16. Закона о министарствима

<sup>799</sup> <http://www.mprpp.gov.rs> (преузето 19.03.2014.)

<sup>800</sup> Исто, члан 13.

финансирање, Сектор за здравствено осгурање и Сектор за инспекцијске послове.<sup>801</sup> Дакле, инспекцијски надзор обавља Сектор за инспекцијске послове. У овом Сектору обављају се послови израде нацрта закона и других прописа из области заштите становништва од заразних болести, вршења санитарног и здравственог надзора у области заштите становништва од заразних и незаразних болести, безбедности хране, здравствене исправности предмета опште употребе у производњи и промету, јавног снабдевања становништва хигијенски исправном водом за пиће, решавања у управним стварима у првом степену, унутрашњи надзор над имаоцима јавних овлашћења у вођењу поверених послова државне управе, инспекцијског здравственог надзора у вези са радом здравствених установа, приватне праксе и других правних лица која обављају здравствену делатност, решавања у управним стварима у првостепену управном поступку, изрицања управних мера и подношења пријава надлежним правосудним органима, оснивања и престанак рада здравствених установа и приватне праксе, доношења решења о привременом престанку рада по захтеву приватне праксе, итд. У Сектору за инспекцијске послове делују уже унутрашње јединице - Одељење за санитарну инспекцију, Одељење за здравствену инспекцију, Одељење за инспекцију за лекове и медицинска средства и Одељење за опојне дроге и прекурсоре. У Одељењу за санитарну инспекцију обављају се инспекцијски и са њима повезани стручни послови који подразумевају санитарни и здравствени „надзор у области заштите становништва од заразних и незаразних болести, здравствене исправности животних намирница и предмета опште употребе у производњи и промету, јавног снабдевања становништва хигијенски исправном водом за пиће и другим областима одређеним законом; контролу санитарно-хигијенског стања објеката под санитарним надзором и средстава јавног саобраћаја“<sup>802</sup>, безбедности хране, решавање у управним стварима у првом степену, изрицање управних мера и подношење пријава надлежним правосудним органима, изрицање управних мера и подношење пријава надлежним правосудним органима, послови сачињавања упутстава за рад санитарних инспектора за примену прописа итд. У Одељењу за здравствену инспекцију обављају се инспекцијски и са њима повезани стручни послови инспекцијског здравственог надзора у вези са радом здравствених установа, приватне праксе и других правних лица која обављају здравствену делатност, надзора над законитошћу рада и аката, провера квалитета стручног рада здравствене службе, решавање у управним стварима у првостепену управном поступку, изрицање управних мера и подношење пријава надлежним правосудним органима, оснивање и престанак рада здравствених установа и приватне праксе, доношење решења о привременом престанку рада по захтеву приватне праксе итд. Одељење за инспекцију за лекове и медицинска средства надлежно је за инспекцијске и са њима повезане послове који се односе на учествовање у припреми и спровођењу међународних споразума и пројеката, као и спровођења међународне сарадње у области производње лекова, мецицинских средстава и израде галенских лекова, израду елабората,

<sup>801</sup> <http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=295> (преузето 19.03.2014.)

<sup>802</sup> Исто, члан 13.

анализа, студија и програма у области производње лекова, медицинских средстава и израде галенских лекова, припрему упутстава за инспекцију производње лекова, медицинских средстава и израду галенских лекова, послове инспекцијске контроле и стручне послове у области производње и испитивања лекова, медицинских средстава и израде галенских лекова и фармаковигиланце, издавање дозвола за производњу лекова, медицинских средстава и дозвола за израду галенских лекова, решавање у управним стварима у првом степену у области лекова и медицинских средстава, спровођење међународне сарадње у области лекова, медицинских средстава и клиничких испитивања итд. У Одељењу за опојне дроге и прекурсоре се обављају послови учешћа у изради нацрта закона, других прописа и аката којима се уређује област опојних дрога и прекурсора и усклађивање прописа са прописима Европске уније, спровођења и испуњавања обавеза из ратификованих међународних Конвенција УН, припремања документације и предлога Спискова опојних дрога, прекурсора и супстанци ван списка прекурсора у складу са конвенцијама УН које уређују ову област, као и према предлозима надлежних органа Републике Србије, учешћа у изради и спровођењу Стратегије за борбу против дрога у делу контроле опојних дрога и прекурсора, учешћа у изради и анализи Акционог плана за превенцију злоупотребе опојних дрога и прекурсора из делокруга Одсека итд.

Иако у први мах се не би могла пронаћи веза између заштите животне средине и појединих министарстава, она ипак постоји. Тако, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, тачније Инспекторат за рад,<sup>803</sup> врши надзор над применом прописа из области рада, радних односа, безбедности на раду. Предмет контроле је и примена Закона о безбедности и здрављу на раду. Па, инспектори контролишу, на пример, примену члана 7. Закона који се односи на превентивне мере у остваривању безбедности и здравља на раду које се обезбеђују у поступку пројектовања, изградње, коришћења и одржавања објеката намењених за радне и помоћне просторије, објеката намењених за рад на отвореном простору у циљу безбедног одвијања процеса рада, затим, у поступку пројектовања, изградње, коришћења и одржавања технолошких процеса рада са свом припадајућом опремом за рад, у циљу безбедног рада запослених и усклађивања хемијских, физичких и биолошких штетности, микроклиме и осветљења на радним местима и у радним и помоћним просторијама са прописаним мерама и нормативима за делатност која се обавља на тим радним местима и у тим радним просторијама, или у поступку производње, паковања, превоза, складиштења, употребе и уништавања опасних материја, на начин и по прописима и правилима којима се отклањају могућности повређивања или оштећења здравља запослених. Оваквих примера има и када се ради о надлежностима других министарстава. На пример, Министарство унутрашњих послова, у оквиру својих инспекцијских надлежности, такође, се у одређеним случајевима дотиче питања животне средине. Па, тако, предузећа и друга правна лица и појединци који припремају опасне материје за превоз или врше утовар, претовар и истовар, као и појединци који у току превоза непосредно рукују или на други начин долазе у додир са опасним материјама дужни су да, зависно од врсте опасне материје, предузимају

---

<sup>803</sup> <http://www.minrzs.gov.rs/inspektorat-za-rad.php> (преузето 19.03.2014.)

прописане превентивне и заштитне мере ради заштите живота и здравља људи, животне средине, материјалних добара и безбедности саобраћаја.<sup>804</sup> Контролу примене Правилника који ово прописује врши, управо, Министарство унутрашњих послова.

#### 4. Државни службеници у органима из области заштите животне средине

Правни положај државних службеника запослених у органима у области заштите животне средине не карактеришу никакве посебне специфичности у односу на државне службенике запослене у осталим државним органима. Министарствима руководи министар, а агенцијама, фондовима и заводима директор, којег поставља Влада.

Оно на шта треба посебно обратити пажњу јесте да до реформе државне управе мора доћи. У савременој државној управи еколошка питања морају пронаћи своје место. Неопходно је дефинисати нову државну политику која ће бити еколошки, социјално, политички одржива. Промене које треба спровести односе се на потенцирање улоге локалне самоуправе, успостављање еколошке заштите и правде кроз формирање еколошког савета, еколошког суда и еколошког омбудсмана.<sup>805</sup>

Дакле, еколошки проблеми тичу се и организације државне управе. За њихово решавање и реформу државне управе потребно је време, јер се ради о дуготрајном процесу који се не може одиграти преко ноћи.

---

<sup>804</sup> Члан 2. Правилника о начину превоза опасних материја у друмском саобраћају ("Службени лист СФРЈ", бр. 82/1990, "Службени лист СЦГ", бр. 1/2003, "Сл. гласник РС," бр. 36/2013)

<sup>805</sup> Шире: Предраг Димитријевић, „Јавна управа за еколошко доба,“ У *Зборнику радова Екологија и право* (Ниш: Правни факултет, 2011), 465-475.

## XVII МЕСТО И УЛОГА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕФОРМИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

### 1. Нека општа питања реформе државне управе

Државна управа одувек је била значајан сегмент функционисања државе. Она је спороводила правне прописе, утицала на (не)стабилност државе и друштва и, у великој мери, утицала на правни систем државе. Значај управе огледа се у томе што грађанин најдиректнији утисак о функционисању државе има када дође у контакт са органима управе или, још конкретније, са неким њеним службеником који одлучује о његовом захтеву. Кроз тај однос службеника (органа управе) и странке (грађанина) манифестује се остваривање државне власти.<sup>806</sup> У оној мери у којој је важна улога државне управе у једном друштву, важни су и службеници који у њој раде. Друштвени значај управе генерише и друштвени значај државних службеника.

Са променама у друштву, тј. друштвеним реформама, врло често мења се улога државне управе па је, тако, реформа државне управе значајан део друштвених реформи. Током читаве своје историје државна управа била је периодично предмет реформи. Ипак, чини се да реформе никада нису биле интензивније него у последњих пар деценија. Ово важи за велики број држава у свету, па и Републику Србију. Реформа управе подразумева, поред осталог, потребу за новим профилем државног службеника. Данас службеници морају бити опремљени знањима, вештинама, понашањем потребним да одговоре новој улози државне управе. Данас су све присутније тенденције у смислу да се захтеви од јавног сектора увећавају и постају све комплекснији. У складу са тим, и државни службеници морају бити лица способна да одговоре овим захтевима.

Реформа државне управе може се дефинисати као „свесна промена структуре и процеса у организацијама јавног сектора са циљем да се побољша њихов рад.“<sup>807</sup> Иначе, као синоними за термин „реформа“ могу се употребити и мењање, промена, трансформација, модернизација, побољшање, редизајнирање, реконструкција. На реформу управе не треба гледати као на циљ, већ као на средство за постизање жељених резултата.

Основни принципи на којима се заснивају реформе државне управе су: професионализација, рационализација, деполитизација, ефикасност (смањење бирократских препрека), јавност, лична одговорност, законитост, култура опхођења, рад у служби корисника услуга (грађана), унапређење квалитета пружања услуга итд.

---

<sup>806</sup> Управо, основна разлика између државне управе и локалне самоуправе огледа се у томе што се у центру пажње државне управе налази држава, а локалне самоуправе грађанин. У оба случаја ради се о остваривању правног интереса, али је код органа управе у питању општи, а органа локалне самоуправе појединачни интерес.

<sup>807</sup> Зоран Јовановић, “Нови јавни менаџмент и реформа државне управе у Србији“ (Докторска дисертација, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, 2012), 40.



## 2. Реформа државне управе у Републици Србији

Република Србија, као земља у транзицији, већ дужи временски период пролази кроз велике промене. Један сегмент тих промена јесте и реформа државне управе. “Уводимо нови систем рада органа и организација на демократским основама које развија транзиција. Организовање и рад државе на непосредној заштити јавног интереса – дужност је Владе и органа државне управе који извршавају одлуке Владе.”<sup>808</sup>

Почетак реформе државне управе у Србији често се повезује за политичким променама из 2000. године. Ипак, реформа је започета десетак година раније доношењем Устава Србије<sup>809</sup> из 1990. године. Овај Устав оставио је иза себе концепцију државне управе које је до тада постојала и, уместо комитета, секретаријата и слично, увео је министарство, као класичан облик државне управе. Разрада уставних начела уследила је у Закону о државној управи из 1992. године. Даљи значајнији кораци у реформи предузети су после 2000. године. Број органа управе у саставу министарстава се повећавао, оснивао се велики број агенција којима је преношен велики број јавних овлашћења (на пример, Агенција за заштиту животне средине), након формирања Државне заједнице Србија и Црна Гора 2003. године многе савезне институције постале су републичке (на пример, Народна банка Србије) итд.<sup>810</sup>

С обзиром на бурне реформе<sup>811</sup> које су уследиле (по мало и стихијски), Влада Републике Србије усвојила је 2004. године Стратегију реформе државне управе.<sup>812</sup> Ипак, важење ове Стратегије није донело неке радикалне промене, али су свакако од значаја закони из ове области донети 2005. године.<sup>813</sup>

## 3. Положај државних службеника у условима реформе државне управе

Позиција државних службеника и њихов правни положај су, углавном, стабилни и непромењиви, независно од промене власти, па чак и система. Државни службеници тешко су покретљиви, плате су релативно ниске, радно место им је загарантовано (скоро), друштвени статус готово увек исти. Начин рада је, углавном, бирократизован, однос

---

<sup>808</sup> Драгољуб Кавран, *Јавна управа – реформа, тренинг, ефикасност* (Београд: Савет за државну управу Владе Републике Србије, 2003), 21.

<sup>809</sup> Устав Републике Србије („Службени гласник РС,” бр. 1/1990)

<sup>810</sup> Шире: Александар Мартиновић, „Реформа државне управе у Републици Србији,” *УЗборнику радова Правног факултета у Новом Саду*, (Нови Сад: Правни факултет, 2005)

<sup>811</sup> Отварање великог броја агенција, органа управе у саставу министарстава, рапидно повећање броја запослених итд.

<sup>812</sup> Стратегија реформе државне управе у Републици Србији из 2004. године [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) (преузето 18.09.2013)

<sup>813</sup> Усвајање Стратегије био је веома важан корак ка реформи, али је овај документ донет са закашњењем. Непостојање Стратегије за период од 2001. до 2004. године значајно је утицало на то да се реформа државне управе одвија несистематично и неефикасно. Ипак, и упркос закашњењу, сам чин доношења Стратегије веома је важан показатељ одлучности државе у спровођењу реформе. Шире: Дејан Шупут, „Седам година спровођења реформе државне управе у Републици Србији,” *Правни живот*, бр. 10 (2007): 813-833.

према грађанима константно административан, ефикасност рада стандардна (чини се увек недовољна).

Једна од прилично видљивих промена јесте деполитизација и департизација државне управе која се директно рефлектује на рад њених службеника. Политички плурализам који је у Србију уведен (или, прецизније, обновљен) Уставом из 1990. године, претпоставља и деполитизацију државне управе. Управо, један од суштински важних сегмената реформе државне управе јесте деполитизација и департизација у раду државних службеника. Органи управе у обавези су да поступају у складу са Уставом и актима „ниже“ правне снаге у вршењу својих надлежности. Ово значи да такво понашање у свом раду треба да реализују и запослени у овим органима. У свом раду службеници не смеју изражавати своја политичка уверења, нити политичку пристрасност у односу на странке које траже остваривање неког свог права. То значи, у раду се мора препознати политичка неутралност. Такође, у органима државне управе не могу се формирати огранци политичких странака, нити је допуштено политичко организовање.

„Одвајање политичких и неполитичких радних места у државној управи представља фундаменталну измену претходних прописа који су уређивали ову материју. Закон о државним службеницима прави јасну разлику између државних службеника који раде на положају и функционера (политичких радних места). Министри и државни секретари су политичка радна места, јер је њихов мандат везан за мандат Владе, док су радна места руководиоца посебних организација, секретара министарстава и помоћника министра највиша радна места државних службеника, јер се она попуњавају путем конкурса и нису везана за Владин мандат. Иако се рад на положајима заснива постављењем од Владе или другог надлежног органа, они нису политичке функције и рад на њима не зависи од изборних резултата и састава Владе. Обзиром да државни службеници на положају који доносе одлуке имају нови статус очекује се смањење политичких утицаја на њихов рад.

Како је Европска комисија оценила, Закон о државним службеницима испуњава критеријум професионалне независности државних службеника од политике. Законодавством је створена претпоставка за деполитизацију управе и према мишљењу Комисије, наш Закон о државним службеницима садржи европске стандарде положаја државних службеника у овом сегменту и ствара основу за обезбеђење континуитета рада државне управе. Ипак, у појединим областима рада, могла би се размотрити могућност предвиђања ширег круга положаја у циљу успостављања одговорности службеника на руководећим радним местима у свим органима државне управе и развоја кохерентног и професионалног система државне управе.<sup>814</sup>

И поред реформи које их у одређеној мери дотичу, државним службеницима држава и даље омогућава завидан друштвени положај, повољнији од многобројних других друштвених група, а свакако бољи од оних који не припадају државним структурама. С тога, није оправдано очекивати да друштвени положај државних службеника може бити

---

<sup>814</sup> Зорица Вукашиновић Радојчић, „Европски стандарди правног положаја државних службеника,“ (Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2010), 292-293.

драстично бољи него што је сада, због проблема у друштву и реформу саме државне управе. Али, кораци у том правцу се, свакако, чине.<sup>815</sup>

---

<sup>815</sup> Доказ томе је и Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2011-2013. године [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) (преузето 18.09.2013)

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

1. Скоро увек, у свако време и у многим државама, па и у Републици Србији, води се расправа о месту и улози државне управе, њеном друштвеном значају, али и значају за функционисање државе.

Ова питања посебно долазе до изражаја када се покрену расправе о друштвеним реформама или усвајању стратегије развоја државне управе, када се целовито анализира функционисање државне управе у једној земљи, што је случај и са Републиком Србијом, процењују тенденције, дефинишу нови циљеви и антиципирају резултати.

Стога, државна управа има посебан значај и различити аспекти њеног функционисања се континуирано анализирају, па је то случај и са правним положајем управних кадрова, а посебно државних службеника, у циљу унапређивања тога положаја, на основама новог Устава Републике (2006) и новодонетих закона из области државне управе (2005).

2. Реформа државне управе код нас траје још од увођења вишестраначког система у Србији, од када је донето неколико реформских закона. Практично, са сваком променом власти наговештавају се и промене у државној управи. Додуше, сада важећи прописи у овој области донети су пре важећег Устава из 2006. године. Стога је значајно да се сагледа ова димензија, односно, колико су наши прописи „проевропски“, колико су усклађени са европским стандардима, да ли је наше законодавство хармонизовано са правом Европске уније. Наравно, у условима реформе државне управе која је сада у току, посебно треба сагледати позицију државних службеника, као једног од значајних сегмената овог процеса.

3. Истраживање почива на неколико главних и допунских хипотеза. Прво, да управа мора бити одговорна, рационална и ефикасна, а то ће бити ако њени кадрови буду ефикасни и одговорни у свом раду. Друго, да се ефикасност и одговорност у раду управних кадрова, посебно државних службеника, обезбеђује јасно прописаним правилима понашања и прецизно уређеним системом одговорности за непоштовање тих правила. Треће, с обзиром на специфичност послова које обављају и њихов правни положај, државни службеници морају уживати и посебну правну заштиту у смислу заштите њихових права када она буду угрожена од стране државе или других субјеката. Четврто, радно-правни статус запослених у управи мора да буде уређен и регулисан на јасан начин правним прописима, а у неким областима, које су специфичне, мора да се уреди и на посебан начин. Пето, на овај начин би се потпуније уредио кадровски управни систем.

Ефикасност и одговорност у раду државних службеника обезбеђује се јасно прописаним правилима понашања и прецизно уређеним системом одговорности за непоштовање тих правила. Ми смо грађанско друштво где је грађанин у центру друштвене пажње, па и запослени у управи мора да има законом уређен однос, а и одговорност за непоштовање законом утврђених норми.

4. Грађани морају ефикасно да остварују своја права пред државним и органима управе.

Запослени у управи морају да поштују професионални кодекс понашања и да одговорно обављају своје послове.

Правни положај запослених у управи мора да буде уређен и регулисан на јасан начин правним прописима.

У неким областима које су специфичне мора да се уреди радно правни статус запослених и на посебан начин.

У области заштите животне средине треба сагледати специфичности државних службеника који раде у управним органима из ове области.

Резултати до којих се дошло у овом раду треба да омогуће практична, али и нова теоријска, па и законска, решења у овој области.

5. Посебно је значајно истаћи да правна регулатива у области државне управе у Србији, иако је усвојена пре сада важећег Устава, је у значајној мери хармонизирана са правом Европске уније у овој области и не постоји потреба за додатним усклађивањем, осим ако пракса укаже на одређене проблеме у њеној примени, што би предпостављало кориговање постојећих прописа.

6. Посебно треба сагледати, у концепцијском и теоријском смислу, потребу трансформације државне управе као власти у државну управу као јавну службу, што је, иначе, савремена тенденција. Ово инклинира ка оријентацији за ефикаснијем остваривањем права грађана код органа управе, где је у центру пажње грађанин, а не држава, што треба да представља битну карактеристику демократизације једног друштва, па и нашег.

7. Занимљиво је указати на однос државне управе и локалне самоуправе, тј. на потребу њиховог разграничења. Код државне управе у центру пажње је држава и општи интерес, а код локалне самоуправе грађанин и појединачни или партикуларни интерес. А, и у једном и у другом случају, се ради о потреби ефикаснијег, квалитетнијег и економичнијег остваривања права грађана, што повезује државну управу и локалну самоуправу.

8. После општег приступа може се запазити да је у овом тренутку веома важно како прићи реформи државне управе, тј. реорганизацији управе у постојећим условима, што подразумева и конципирање нове стратегије развоја државне управе за наредних десет година, јер је претходној истекло време важења.

9. Да има помака у реформи државне управе у Србији говори чињеница да је у свом извештају за 2010. годину Европска комисија приметили одређени напредак усвајањем нових закона (2005. године), који су у складу са правним стандардима ЕУ, али да је потребно донети неке законе (Закон о управном поступку) и изменити постојеће (Закон о управним споровима), убрзати реформске процесе (јер је динамика спровођења реформи спора и неуједначена) и доследније остваривати концепцију управе као јавне службе.

10. У сваком случају, реформа државне управе је континуиран процес, није једноставан, не траје кратко и захтева озбиљан приступ. Она се не своди само на теоријско-административни аспект што је најчешћи случај промена, већ мора да буде заснована на општим принципима Европског административног оквира и концепту „отворене управе“, који је прихваћен у већини европских земаља.

Пошто је циљ наше државе чланство у Европској унији потребно је сагледати искуство земаља чланица ЕУ, земаља у транзицији (јер ми пролазимо кроз тај период), земаља са развијеном демократијом (јер грађимо такве односе) и држава које имају сличне карактеристике као Србија по кључним параметрима. При томе, подразумева се наш уставно-правни концепт државне управе и искуства из њеног досадашњег развоја у даљој историји и ближој прошлости.

11. Реформа државне управе подразумева већи број комплементарних процеса. За тему овог рада битан је положај државних службеника. Он подразумева повећање нивоа стручности и одговорности запослених у државној управи, полазећи од утврђивања њихове одговорности, што између ових крајности подразумева читав низ других елемената који карактеришу овај положај (плате и мотивисаност за рад, стручно усавршавање и др.).

12. У нашем друштву још увек није извршена потпуна реформа јавне управе, мада се на томе ради, чак је Влада Републике Србије усвојила посебну стратегију развоја државне управе, па су донети и одређени закони који представљају примену и спровођење те стратегије, попут Закона о државној управи и Закона о државним службеницима.

Наша држава пролази кроз процес транзиције када се траже адекватна решења у многим областима, па и у области државне управе која је подложна сталним реформама, али без потпуног њеног спровођења. У тим условима потребно је дефинисати многа решења која су везана за државну управу, а нарочито позицију државних службеника, као једног од субјеката тих промена.

13. Значај овог рада је више теоријски, него практичан, иако теоријска разматрања могу имати импликације у пракси на правни положај државних службеника.

Циљ рада је анализа, пре свега, правног положаја државних службеника ради промене одређених важећих законских и подзаконских решења која регулишу поменути материју, али у нашим друштвеним условима, са тенденцијом доприноса у дефинисању стратегије реформе државне управе.

Питање правног положаја државних службеника је од посебног значаја за даље конципирање, пре свега, службеничког права, као једне нове области, јер и ово питање, поред других општих питања, има драгоцен значај за даље утемељење службеничког права, као значајног дела управног права, али и праксе, па и законодавне регулативе. Ово тим пре што се појединим питањима службеничког права, у која спада свакако и правни положај државних службеника, бави мали број правних теоретичара.

Другачије уређивање положаја, посебно специфичних категорија и група, кроз законе, треба да допринесе ефикаснијем остваривању права грађана и избегавању ауторитарних односа државних службеника према грађанима.

14. Број запослених у државној управи стално расте. Разлози су различити. После укидања савезне државе и савезних органа управе један број запослених у њима је прешао на рад у републичке органе. После сваких избора и промене власти долази до „партијског запошљавања“. Уводе се нове категорије изабраних, именованих и постављених лица. И поред покушаја ограничавања броја запослених (кроз посебне законе) и рационализације органа државне управе, број запослених у њима се не смањује, тако да се чак уводе и нови органи (преко 100 агенција) у којима се запошљавају нови људи. Свакако да ово питање заслужује посебну анализу.

15. За успешно остваривање задатака државне управе битна је њена професионализација, која подразумева способност и одговорност државних службеника који у њој раде.

То подразумева утврђивање правног оквира за дефинисање правног положаја запослених у управи, постојање компетентних државних службеника, који су окосница рада управе и модернизацију рада управе, са становишта стварања добрих услова за рад у органима управе.

Статус државних чиновника, најпре, мора да буде законски уређен, што предпоставља уређивање међусобних односа између државе (као послодавца) и запослених који раде у њеним органима. Као претходно питање се поставља дилема да ли се на положај запослених у органима државне управе може применити само Закон о раду или је потребно доношење посебних, „специјалних“ закона. Већ у старту се запажа специфичност у односима државе – државни службеник, који се не могу изразити потпуно кроз Закон о раду, већ је потребно доношење посебног закона, а Закон о раду може деловати супсидијарно у регулисању односа који нису уређени посебним „службеничким“ законодавством.

У нашој Републици, још од 1991.године, постоји посебна правна регулатива правног положаја државних службеника, када је донет Закон о радним односима у државним органима, што је добро, али није добро постојање тзв. „правних празнина“ које нису уређене овим законом, па се сматра да је Закон недоречен.

16. Постоји двојност прописа који регулишу правни положај државних службеника код нас. Поред специјалног Закона о државним службеницима и још „специјалнијих“ прописа који регулишу њихов положај у разним областима (нпр: Закон о полицији), делом се примењује и Закон о радним односима у државним органима, који је престао да важи осим у регулисању њиховог положаја у органима локалне самоуправе и АП. Примењује се и Закон о раду, као супсидијарни пропис.

Потребно је анализирати ову правну проблематику, оценити колика је усклађеност са правом Европске уније и европским, па и светским, стандардима у овој области. На основу свега тога, упоредно-правна пракса и „историјске“ анализе регулисања овог питања (дакле, у прошлости) треба проценити да ли је потребна промена нашег законодавства, можда његова кодификација у овој области, имајући у виду и наша уставна решења која се односе на ову област.

17. Посебан Закон о државним службеницима из 2005.године се односи на све запослене у органима државне управе, не односи се на јавне службе (које уређују посебни закони), нити на органе локалне самоуправе и АП (очекује се доношење посебног закона). Постоје и схватања да се Закон о државним службеницима може односити и на ове органе, али, за сада, код нас то није случај.

18. Државни службеници имају посебна права, обавезе и одговорности, због чега се и њихов радно-правни статус уређује посебним законом. Тај комплекс права, обавеза и одговорности је, по неким питањима, специфичан, али не у целини (на пример, специфична је обавеза државног службеника да надокнади штету држави коју је изазвао својим радом). Специфично је право државног службеника да буде од стране послодавца (државе) заштићен од притисака који би се на њега вршили, пре свега, се мисли на политичке притиске. Може се утврдити и одговорност државног службеника за непоштовање Етичког кодекса понашања.

19. Већина држава посебно уређује права, дужности, овлашћења и одговорности државних службеника, што произилази из њиховог посебног положаја који може бити, на неки начин, привилегија у односу на запослене у приватном сектору.

20. Код државних службеника је посебно занимљиво сагледати сукоб интереса који они могу имати у обављању свога посла, што се регулише не само правним прописима, него и кодексима понашања државних службеника. Овде је то посебно битно, јер због, до негде, привилегованог положаја државних службеника постојање сукоба интереса при обављању њихових функција може имати значајније последице него што би то било у случају сукоба интереса других друштвених структура.

21. У погледу одговорности државних службеника најзначајнија је њихова дисциплинска одговорност, која се посебно уређује и у поступку њеног утврђивања, све више, учествују независни органи, јер последице након утврђене дисциплинске одговорности, опет, могу бити теже код државних службеника него код других структура, због значаја њиховог положаја.

22. Питање професионализације, деполитизације и департизације у раду запослених у државним органима је, посебно, актуелно у последње време. Државни службеник не сме да у обављању свог посла промовише своја политичка уверења, не сме да има неједнак приступ према странкама зависно од њихових политичких уверења, мора да поштује само правне прописе и мора да има исти однос према свим странкама, независно од њихових политичких опредељења.

Увек треба да су на првом месту при одабиру кадрова за рад у државној управи њихова стручност и способност да могу професионално да обављају своје послове.

Због чешћих промена власти могуће је да дође, из политичких разлога, и до промене одређеног броја функционера. Примера ради, ако се промени министар биће промењен и државни секретар, који се постављају по политичким критеријумима као функционери, али неће бити промењени помоћници министра, који су стручњаци, професионалци и њихов мандат (као и начелника општинских управа) је 5 година, а не четири, да би се, управо, избегле те честе промене. Чак и када редовно истекне



четворогодишњи мандат министру помоћници министра раде једну годину дуже, управо, да не би било вакума у функционисању органа до избора нове гарнитуре.

23. Питање службеничког система се поставља у контексту регулисања радно-правног статуса запослених у органима државне управе. То је кадровски подсистем државне управе. Успостављање овог подсистема указује на схватање значаја људских ресурса за успешно функционисање државне управе. То подразумева и потребу сталног стручног усавршавања запослених у државној управи и њиховог напредовања на основу стручности и показаних резултата рада.

Такође, треба рећи да се у процесу управљања људским ресурсима појавила потреба за организовањем посебних институција које се тиме баве, попут Службе за управљање кадровима, а постоји и Високи службенички савет, који треба да предлаже мере за унапређење службеничког система.

24. Постоје различити концепти у различитим фазама реформе државне управе који се тичу државних службеника. У почетној фази мора се обезбедити већа сигурност и појачана заштита од политичких притисака, дефинисати услови за рад и плаћање, као и за напредовање у служби, на принципима стручности и компетентности. У наредној фази се мора ојачати принцип пуне одговорности, утврдити прецизнији критеријуми за напредовање и награђивање и треба успоставити правну регулативу за институционално управљање кадровима.

Треба приметити да основну одговорност за успех реформе државне управе, ипак, имају они који у њој раде, а посебно државни службеници, као креативни кадрови.

25. Посебно је значајан однос органа државе управе према грађанима. Грађани очекују од државних службеника висок ниво ефикасности у одлучивању по њиховим захтевима, реализацију услуга које не зависе од политичког, а посебно не од партијског утицаја, траже уљудан однос и поштовање од стране запослених у управи и очекују поверење у те људе и органе у којима раде.

26. У оквиру државне управе морају се стварати услови за развој каријере државних службеника, што је веома битно, јер таквом политиком се обезбеђује задржавање квалитетних кадрова на рад у државној управи. У противном, имамо „одлив мозгова“ из управе у друге области друштвеног живота, па и у приватни сектор, где су најбољи стручњаци и најбоље плаћени. Зато је за најспособније управне кадрове неопходно обезбедити добре плате, не робујући стереотипу да би неко могао да „штрчи“, обезбедити проходност ка вишим звањима и руководећим радним местима и стално стручно усавршавање.

27. У неким срединама се појављује дилема да ли државне службенике треба дуго задржавати на раду у државној управи, јер би тај дуги боравак у државној служби довео до веће бирократизације у раду, смањене ефикасности, веће ароганције према странкама и до опадања радних резултата. Проблем који се јавља односи се на то да ли дужина боравка у државној управи треба да зависи од мандата партије на власти из које се регрутују државни службеници по политичкој припадности или треба да зависи од остварених

результата рада. Ипак, преовладава став да је потребно осигурати сигурност радног места државног службеника.

28. У погледу заснивања радног односа у органима државне управе потребно је избећи волунтаризам и политички притисак на избор кандидата, без обзира што се бирање врши на основу конкурса. С тим у вези је потребно обезбедити објективност при избору кандидата за запослење у државну управу, јер јавни конкурс то не обезбеђује, без обзира на транспарентност, пошто увек има политичких притисака и политичке пристрасности. Да ли је тестирање кандидата начин те објективизације отворено је питање. Када би се оно обављало поштено то би био добар начин избора кандидата, али је питање поштења оних који би то организовали, опет, отворено питање.

29. Колики је утицај Службе за кадровске послове и Високог службеничког савета при вођењу кадровске политике у државној управи се још не може објективно оценити, али је свакако добра пракса да се централизује управљање људским ресурсима у органима управе.

30. При вођењу и спровођењу кадровске политике у органима државне управе мора се водити рачуна да та политика буде принципијелна. Најпре, потенцијални кандидати за „улазак“ у државну управу треба да буду квалификовани и стручно оспособљени за одређене послове, треба проверити њихово знање и вештине, без обзира на формалне квалификације и конкурсе треба спроводити тако да сви кандидати, у старту, имају равноправни третман. Не сме бити фаворизовања у односу на политичку припадност или било који други критеријум (нпр. да су жене деградиране зато што треба да рађају, па мушкарци имају предност). Запослени треба да буду у истом положају и при одређивању плата, а посебно различитих „бонуса“ и награда, где је могуће фаворизовање појединаца из различитих разлога. Државни службеници треба да имају исти однос према свим странкама, не смеју да крше етички, морални и професионални кодекс у свом понашању, утицај и статус не смеју да злоупотребљавају, нити да шиканирају „подређене“.

31. Заштита права државних службеника подразумева, пре свега, загарантована уставна права и слободе свим грађанима, па и државним службеницима, али и нешто сложенију процедуру којом би се заштитио њихов правни интерес. Неки сматрају да је запослење у државној служби лично право грађанина, а не привилегија коју би држава требало да штити, па је она и у ситуацији да прописује систем заштите права запослених у државној управи.

32. Модерна државна управа се заснива и ослања, поред осталог, на професионализам и висококвалификовану службу, чији су стожер државни службеници, а основни предуслов да они добро функционишу су професионализација, деполитизација и департизација државне управе. Добар државни службеник се одликује добром обученошћу за посао који обавља, што подразумева разумевање суштине рада у управи, понашање које мора бити усклађено са условима функционисања управе, али мора бити аполитичан при обављању свог посла, лојалан прописима и држави, личност која препознаје општи интерес и опште добро.

33. Питања стручног усавршавања државних службеника, њиховог напредовања и плата су међусобно повезана. Стручно усавршавање запослених у државној управи треба

да буде перманентно и да се одвија континуирано, имајући у виду оцену да се друштвене промене одвијају релативно брзо, а самим тим, те промене прати, или би бар требало, и реформа државне управе. Том различитом начину функционисања државне управе конвенира стручна припремљеност и обученост државних службеника за реализацију нових задатака. Државног службеника који стално „ради на себи“ треба да прати и боља плаћеност у односу на стереотипне чиновнике, којима је једини циљ сигурна плата.

Да би се извршила диференцијација међу државним службеницима по основу рада неопходно је унапредити систем оцењивања за остварене или неостварене радне резултате, дакле за обим и квалитет извршеног посла.

Према томе, усавршавање државних службеника треба да води ка бољим резултатима рада, њих треба објективно оцењивати и на основу тога омогућити бољу плату и вертикалну покретљивост – напредовање.

34. Запажа се успостављање кадровског система у Републици, од формирања „кадровских“ органа и институција до потребе доношења кадровског плана и успостављање централне кадровске евиденције. Ово упућује на оцену да се озбиљно сагледава статус управних кадрова, што значи и државних службеника, у нашем друшву. Увек се, међутим, поставља питање колико се добар кадровски систем добро примењује у пракси.

35. Запослена лица у органима државне управе имају различит положај у њима, зависно од послова и задатака које обављају и овлашћења која имају, подпадају под посебним режимом радно-правног односа, који сагледава специфичност правног положаја лица која раде у органима државне управе и успоставља се тзв. „службенички однос“ који проучава службеничко право, као нова правна дисциплина.

Генерални назив за запослене у управи је „службеници“, али међу њима постоје разлике, тако да се управним кадровима сматрају само државни службеници, а не и сви запослени у управи.

36. Правила понашања државних службеника чине „службеничку етику“, која се уређује различитим кодексима понашања државних службеника у различитим областима (Општи кодекс, кодекс понашања запослених у полицији, кодекс понашања запослених у локалној самоуправи, кодекс понашања функционера итд.). Државни службеник се мора понашати „правно“, дакле у складу са правним прописима, а његово морално и етичко понашање представља другу страну медаље његове личности и најбоље би било да правно и морално понашање буду комплементарно заступљени у личности државног службеника, јер не искључују, већ допуњују једно друго.

Посебно треба сагледати понашање државног службеника према грађанима, као странкама, затим према својим колегама, потом према медијима и различитим институцијама које се боре за остваривање људских права и слобода.

37. У државама које су чланице Европске уније не постоји јединствени модел за одређивање круга запослених који се сматрају државним службеницима. Негде су сви запослени, негде већина, негде су државни службеници само они који раде на остваривању општег интереса и за које важи посебан начин регулисања њиховог статуса.

Код нас се запослени у државној управи деле на државне службенике и намештенике, по основу различитог карактера послова које обављају. Треба очекивати даље сужавање круга личности (и њихових послова) у односу на садашње стање тако да се под државним службеницима подразумевају само они чији је рад везан за вршење власти, што би онда даље значило да ће се друге личности, које су имале статус државних службеника, преместити у ред намештеника.

38. Анализом решења у различитим правним системима и теоријским проучавањем може се извући закључак да не постоји јединствена дефиниција појма „државни службеник“, често се меша овај појам са појмом „јавни службеник“, па је потребно извршити дистинкцију између ових, иначе, различитих категорија и, потом, доћи до дефиниције и одређења појма „државни службеник“, што ће условљавати и одређење његовог правног положаја. Неки сматрају да су државни службеници сви запослени у државној управи, код нас се прави разлика између намештеника и државних службеника, трећи везују државне службенике за функционисање власти и ауторитарна овлашћења и надлежности.

Једино је потпуно извесно да су државни службеници лица која су запослена у државним органима (у нашем случају органима државне управе), а о другим стварима се може разговарати.

39. Изучавајући многобројна питања која су везана за државне службенике, постепено се формира нова правна дисциплина – службеничко право. С обзиром да поједине сегменте статуса државних службеника изучавају радно и управно право, занимљиво је изанализирати однос ових грана права са службеничким правом и наравно, наставити са конституисањем службеничког права као посебне гране права.

40. Када се сагледава правни положај државних службеника треба одредити основне сегменте тога положаја и посебно анализирати сваки од њих. Најзначајнији сегмент су: добровољно ступање у радни однос, субординација и хијерархија у односима, трајно обављање послова, вршење послова који су државног карактера, професионалност и политичка неутралност, поштовање кодекса службеничке етике, спровођење правних прописа, ефикасност и економичност у обављању дужности.

41. У теорији постоји подела државних службеника на прагматичке (сталне) принудне и контрактуелне (уговорне). Ова подела је извршена с обзиром на одређене разлике међу њима, па би било добро показати њихове карактеристике, с обзиром да је критеријум за поделу елемент воље.

42. Посебан статус, функције и одговорности имају министри, као државни службеници „суи генерис“, па је потребно указати на специфичности њиховог положаја, од начина избора до врсте одговорности коју имају, а пре свега, политичке.

43. Специфичност овог рада је у томе што ће је сагледана позиција државних службеника у једној специфичној области као што је заштита животне средине.

Ово је занимљив аспект, јер у области заштите животне средине постоји већи број органа државне управе (почев од ресорног министарства) који имају управне

надлежности, у којима раде управни кадрови, а међу којима су, свакако, најзначајнији државни службеници који, међутим, немају и посебну позицију.

44. У раду су посебно сагледани кадрови који раде у органима државне управе у области заштите на раду, почев од послова који обављају до правног положаја који имају, а који је суштински исти са статусом државних службеника у органима управе у целини.

45. На крају, треба закључити да је ова тема била захвална за обраду. Било је прилика да се свеобухватно сагледа правни положај управних кадрова, а посебно државних службеника као супстрата ових кадрова. Анализом свих аспеката поменуте теме може се доћи до сазнања да је проблематика управних кадрова (нарочито државних службеника) увек инспиративна за проучавање. Ово питање је посебно актуелно у процесу реформе државне управе, јер су управни кадрови (државни службеници) унутрашњи носиоци те реформе, али сама реформа дотиче и њихову позицију. У Србији више од десет година траје реформа државне управе са не много резултата. Позиција управних кадрова се, већ дуго, радикално не мења. Правна регулатива је традиционално за уређивање ове материје. Ограничења су, може се рећи, двојака. Једно успоставља Устав Републике, а друго стандарди и принцип Европске уније, због чега постоји потреба за хармонизацијом нашег националног законодавства из ове области са правом Европске уније, али и усаглашеност са нашим важећим Уставом.

Бројни правни стручњаци, а и стручњаци из других области, се баве правним положајем управних кадрова и државних службеника, углавном на сличан начин. Дилеме које овај рад отвара и неке идеје које даје могу бити вредан допринос у теоријском, а посебно нормативно-правном (законодавном) сагледавању појединачних питања статуса државних службеника, па и промени праксе. Могуће је неке идеје правно уобличити како би се дао допринос будућем законском уређивању правног положаја државних службеника, што би свакако било корисно. Пракса се може, такође, обогатити, а теоријски може се отворити и нов начелни приступ поменутој материји, што је све била сврха израде овог рада.

## ЛИТЕРАТУРА

### УЦБЕНИЦИ И МОНОГРАФИЈЕ

1. Балтић, Александар. „Општа теорија о појму јавног службеника,“ Докторска расправа, Универзитет у Београду, 1939.
2. Ваћанин, Nevenka. *Upravno pravo*. Kragujevac: Pravni fakultet, 2000.
3. Borković, Ivo. *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator, 1999.
4. Brajić, Vljako. *Radno pravo*. Beograd: Privredna štampa, 1980.
5. Vlatković, Milan. *Službeničko pravo*. Banja Luka: Besjeda, 2009.
6. Влатковић, Милан. *Уставно уређене: Приручник за полагање државног испита*. Београд: Мултидисциплинарни центар Привредни саветник АД Београд, 2007.
7. Вукашиновић Радојчић, Зорица. „Европски стандарди правног положаја државних службеника,“ Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2010.
8. Despotović, Milan. *Osnovi radnog prava Jugoslavije, sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa : osnovni problemi sociologije rada*. Beograd: Savremena administracija, 1981.
9. Димитријевић, Павле. *Јавна управа*. Ниш: Организација студената Више управне школе, 1964.
10. Димитријевић, Павле. *Организација и методи рада јавне управе*. Београд: Савремена администрација, 1959.
11. Димитријевић, Предраг. „Одговорност управе за нечињење.“ Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2005.
12. Здравковић Душан, Снежана Радукић. *Национални систем одрживог развоја и заштите животне средине у процесу придруживања Европској унији*. Ниш: Пеликан принт, 2006.
13. Ивошевић, Зоран. *Радно право*. Београд: Службени гласник, 2007.
14. Ivošević, Zoran. *Komentar Zakona o radnim odnosima i Zakona o radnim odnosima u državnim u državnim organima*. Beograd: Savremena administracija, 1992.
15. Ивошевић, Зоран. *Дисциплинска и материјална одговорност*. Београд: Правно-економски центар, 1991.
16. Ivošević, Zoran. *Disciplinska i materijalna odgovornost*. Šabac: „Dragan Srnić“ i Pravno ekonomski centar Beograd, 1991,
17. Ивошевић, Зоран, Милан Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу*. Београд: Глосаријум, 2000.
18. Илић, Михаило. *Административно право и други радови*. Београд: Службени лист СРЈ, 1998.
19. Јовановић, Зоран. „Нови јавни менаџмент и реформа државне управе у Србији.“ Докторска дисертација, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, 2012.
20. Јовановић, Слободан. *Политичке и правне расправе*. Београд: Геца Кон, 1908.
21. Јовановић, Слободан. *Уставно право Краљевине Србије I*. Београд: Геца Кон, 1907.

22. Јолцић, Владан. *Еколошко-правна заштита као развојно променљива-теоријско-практички приступ*. Београд: Институт за криминолошка и еколошка истраживања, 2011.
23. Јолцић, Владан. *Држава и њени органи од значаја за заштиту животне средине*. Београд : Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2010.
24. Јолцић, Владан. *Еколошко право*. Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2008.
25. Cavallieri, Nikolo. *O pravnom одношају између чиновника и државе*. Zagreb: Dioničarska tiskara, 1911.
26. Кавран, Драгољуб. *Јавна управа – реформа, тренинг, ефикасност*. Београд: Савет за државну управу Владе Републике Србије, 2003.
27. Кавран, Драгољуб. *Наука о управљању, Организација, кадрови и руковођење*. Београд: Научна књига, 1991.
28. Костић, Лазо. *Административно право Краљевине Југославије*. Београд: Геца Кон, 1939.
29. Krbek Ivo, *Pravo jugoslovenske javne uprave III* (Zagreb: Birotehnički izdavački zavod, 1962)
30. Krbek, Ivo. *Osnovi upravnog prava FNRJ*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1950.
31. Krbek, Ivo. *Lica u državnoj službi*. Zagreb: Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, 1948.
32. Krbek, Ivo. *Upravno pravo, Organizacija javne uprave, Knjiga II*. Zagreb: Jugoslovenska štampa, 1932.
33. Кулић, Живко. *Службеничко право*. Београд: Мегатренд универзитет, 2009.
34. Kulić, Živko, Dragan Vasiljević. *Radni odnosi u organima državne uprave*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, elektronski optički disk (CD\_ROM), 2008.
35. Кунић, Петар. *Управно право*. Бања Лука: Правни факултет, 2010.
36. Lilić, Stevan, Predrag Dimitrijević, Milan Marković. *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija, 2006.
37. Lilić, Stevan, Predrag Dimitrijević, Milan Marković. *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija, 2004.
38. Lilić, Stevan. *Posebno upravno pravo*. Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta, 1998.
39. Лилић, Стеван. *Управно право*. Београд: Савремена администрација, 1998.
40. Лончар, Зоран. „Одговорност министара са посебним освртом на југословенско право.“ Докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, 2000.
41. Марковић, Ратко. *Управно право*. Београд: Правни факултет и Службени гласник, 2009.
42. Марковић, Ратко. *Управно право*. Краљево: Слово, 2002.
43. Марковић, Ратко. *Извршна власт*. Београд: Савремена администрација, 1983.
44. Милков, Драган, *Управно право I*. Нови Сад: Правни факултет, 2011.
45. Милков, Драган. *Управно право*. Нови Сад: Правни факултет, 1997.
46. Милтојевић, Весна. *Еколошка култура*. Ниш: Факултет заштите на раду, 2005.
47. Николић, Гордана. „Дисциплинска одговорност државних службеника.“ Докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2008.

48. Новаковић, Секула. *Коментар Закона о државним службеницима*. Београд: Пословни биро, 2010.
49. Perišić, Vladan. *Službeništvo i pravo službenika*. Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2009.
50. Petrović, Milan. *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike, Opšti deo*. Niš:SVEN i SAMOIZD, 2011.
51. Поповић, Славољуб, Марковић Бранислав, Петровић Милан. *Управно право*. Београд: Службени гласник, 2002.
52. Поповић, Славољуб, Марковић Бранислав, Петровић Милан, *Управно право*, (Београд: Савремена администрација 1998)
53. Pusić, Eugen, *Nauka o upravljanju*. Zagreb: Školska knjiga, 2002.
54. Pusić, Eugen. *Uprava, Knjiga I*. Zagreb: Školska knjiga, 1961.
55. *Реформа су људи, Како до државног службеника по европским стандардима* (Београд: Агенција за унапређење државне управе, 2002)
56. Стефановић Караџић, Вук. *Српски рјечник*. Београд: Нолит, 1969.
57. Stjepanović, Nikola. *Upravno pravno FNRJ*. Beograd: Savremena administracija, 1958.
58. Tintić, Nikola. *Radno i socijalno pravo, knjiga prva: Radni odnosi*. Zagreb: Narodne novine, 1969.
59. Тодић, Драгољуб. *Савремена политика и право животне средине*. Београд: Мегатренд универзитет, 2008.
60. Tomić, Zoran, *Opšte upravno pravo - organizaciono, materijalno i procesno*. Beograd: Pravni fakultet, 2011.
61. Tomić, Zoran. *Upravno pravo – sistem*. Beograd: Službeni list SRJ, 2002.
62. Tomić, Zoran. *Upravno pravo – sistem*. Beograd: Službeni list SFRJ, 1998.
63. Томић, Зоран, *Управно право*. Београд: Номос, 1991.
64. Festić, Ibrahim. *Upravno pravo-uvodni pojmovi, upravne organizacije, upravno-pravni odnos, prekršajno pravo*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu, 1974.

## НАУЧНИ И СТРУЧНИ РАДОВИ

1. Андрејевић Снежана. „Извори, остваривање и заштита права државних службеника, намештеника и јавних функционера.“ У *Зборнику радова Социјална права и економска криза* (2009)
2. Балтић Александар. „О појму јавног службеника.“ *Архив за правне и друштвене науке*. 2(1956)
3. Безбрадица Радован. „Дисциплинска одговорност државних службеника.“ *Правна пракса*. 11(2007)
4. Брковић Радоје. „Основне карактеристике Закона о државним службеницима са компаративним освртом.“ *Радно и социјално право*. 1(2006).
5. Брковић Радоје, Урдаревић Бојан. „Нови службенички систем Србије.“ У *Зборнику радова Радни однос државних службеника* (Крагујевац, Правни факултет, 2006)
6. Влатковић Милан. „Појам јавног (државног) службеника у законодавној еволуцији после II светског рата.“ *Правна пракса*. 6(2006)



7. Влатковић, Милан. „Јавни службеник у вршењу јавне службе.“ *Радно и социјално право*. 1-5 (2005)
8. Вукасовић Вид. „Надлежност Европске уније у области заштите животне средине.“ У *Зборнику радова Заштита животне средине у међународном и унутрашњем праву – избор најзначајнијих извора права*. Београд: Министарство здравља и заштите животне средине Републике Србије – Управа за заштиту животне околине, 2001.
9. Вукашиновић Радојичић Зорица., „Правни положај полицијских службеника и професионализација полиције.“ *НБП: наука, безбедност, полиција: часопис Полицијске академије*. 3(2006)
10. Вучковић Јелена. „Улога и значај локалне самоуправе у заштити животне средине.“ у *Зборнику радова Екологија и право*. Ниш: Правни факултет, 2011.
11. Davinić Marko. „Položaj javnih službenika u organima državne uprave: uporedna analiza.“ *Arhiv za pravne i društvene nauke*. 4(1999)
12. Димитријевић Предраг. „Јавна управа за еколошко доба.“ У *Зборнику радова Екологија и право*. Ниш: Правни факултет, 2011.
13. Илић Александра. „Законодавство о заштити животне средине као предуслов остваривања концепта одрживог развоја у Републици Србији.“ У *Зборнику радова Правног факултета у Нишу - Екологија и право*. Ниш: Правни факултет, 2011.
14. Јанојлић Славица, Лапац Весна. „Историјски развој института материјална одговорност.“ *Радни односи и управљање*. 3(1999)
15. Јовановић Зоран, Јанковић Драгомир. „Права и дужности државних службеника у Републици Србији.“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. XVI(2010)
16. Китановић Никола. „Плате и остала примања у државним органима.“ У *Зборнику са научног скупа Правног факултета у Крагујевцу*. Крагујевац: Правни факултет, 2006.
17. Костић Лазо. „Однос кривичне и дисциплинске одговорности јавних службеника.“ *Правосуђе*. 7-8 (1939)
18. Lilić Stevan. „Nedrжавni subjekti sa javnim ovlašćenjima kao vršioци управе.“ *Правни живот*. br. 3 (1983)
19. Лончар Зоран. „Организација управе у области заштите животне средине.“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (2012)
20. Лубарда Бранко. „Државни службеници на положају и Високи службенички савет.“ *Радно и социјално право*. 1-6(2006)
21. Марковић Бранислав. „Државна управа и функционисање правне државе у Југославији.“ У *Зборнику радова Правног факултета у Бањој Луци*. Бања Лука: Правни факултет, 1993.
22. Марковић Милан. „Управа као „јавна власт“ и управа као „јавна служба.“ Правни зборник: часопис за правна и друштвена питања. (1993)
23. Мартиновић Александар. „Реформа државне управе у Републици Србији.“ У *Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду*. Нови Сад: Правни факултет, 2005.
24. Маринковић Радојка. „Субсидијарна примена општих процесних закона у поступку утврђивања дисциплинске одговорности државног службеника.“ *Билтен судске праксе, Врховни суд Србије*. 3(2009)
25. Milkov Dragan. „Karakter i suština javnih ovlašćenja.“ *Правна misao*. br. 3. (1983)

26. Митровић Драган. „Друштвени карактер начела законитости – пут, проблеми и нови изазови правне државе.“ *Годишњак Правног факултета Бања Лука*. 15/16 (1991/1992)
27. Настић Маја. „Уставно регулисање права на здраву животну средину.“ У *Зборнику радова Екологија и право*. Ниш: Правни факултет, 2011.
28. Пајванчић Маријана. „Еколошка права као људска права-уставне гаранције.“ У *Зборнику радова Екологија и право*. Ниш: Правни факултет, 2011.
29. Pusić Eugen. „Politička kontrola uprave.“ *Rad.* (1990)
30. Радуловић Зоран. „Уређивање радних односа запослених у органима локалне самоуправе у Србији.“ *Радно и социјално право*. 1(2007)
31. Рашић Мирјана. „Одговорност државних службеника.“ У *Зборнику радова Новине у прописима о раду* (Београд: Глосаријум, 2006)
32. Tasić Đorđe. „Jesu li ministri činovnici.“ U *Zborniku znanstvenih rasprava*, Ljubljana; Samozaložba proforskoga zbora juridične fakultete, 1928.
33. Урошевић Ружа. „Одлучивање колегијалног органа о правима, дужностима и одговорностима државних службеника.“ У *Зборнику радова Зашита права из радног односа*. Београд: Глосаријум, 2010.
34. Шундерић Боривоје. „Држава као послодавац.“ У *Зборнику радова Радни однос државних службеника*. Крагујевац: Правни факултет, 2006.
35. Шундерић Боривоје. „Природа акта којим се успоставља службенички однос.“ *Радно и социјално право*. 1-6 (2005)
36. Шупут, Дејан. „Седам година спровођења реформе државне управе у Републици Србији.“ *Правни живот*. 10 (2007)

## **ПРАВНИ ИЗВОРИ**

### **Устав**

1. Устав Републике Србије („Службени гласник“, бр. 98/2006)
2. Устав Републике Србије („Службени гласник“, бр. 1/1990)

### **Закони**

1. Закон о агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011)
2. Закон о административној служби у управи Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 16/2002, 62/2002, 38/2003, 49/2006, 20/2007)
3. Закон о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник РС“, бр. 36/2009)
4. Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, бр. 101/2005)
5. Закон о биоцидним производима („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010)
6. Закон о ветеринарству („Службени гласник РС“, бр. 91/2005, 30/2010, 93/2012)
7. Закон о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/2005, 100/2007, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013)

8. Закон о Влади („Службени гласник РС,“ бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012)
9. Закон о водама („Службени гласник РС,“ бр. 30/2010)
10. Закон о Војсци Србије („Службени гласник РС,“ бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010)
11. Закон о геолошким истраживањима („Службени гласник РС,“ бр. 44/1945, 101/2005)
12. Закон о главном граду („Службени гласник РС,“ бр. 129/2007)
13. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС,“ бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009)
14. Закон о државним службеницима („Службени лист ФНРЈ,“ бр. 2/1946, 44/1948, 4/1949, 11/1950)
15. Закон о државним службеницима Републике Српске („Службени гласник РС,“ бр. 118/2008,117/2011)
16. Закон о државним службеницима Хрватске („Narodne novine,“ br. 92/2005, 107/2007, 27/2008, 34/2011)
17. Закон о државним службеницима Црне Горе („Службени лист Републике Црне Горе,“ бр. 45/1991)
18. Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија,“ бр. 59/2000, 15/2013, 82/2013, 106/2013)
19. Закон о државној управи („Службени гласник РС,“ бр.79/2005, 101/2007, 95/2010)
20. Закон о државној управи Црне Горе („Службени лист Републике Црне Горе,“ бр. 38/2003, 22/2008)
21. Закон о електронском потпису („Службени гласник РС,“ бр. 135/2004)
22. Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)
23. Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)
24. Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС,“ бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011)
25. Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)
26. Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)
27. Закон о заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној сигурности („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)
28. Закон о заштити од нејонизујућих зрачења („Службени гласник РС,“ бр. 36/2009)
29. Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС,“ бр. 97/2008, 104/2009, 68/2012, 107/2012)
30. Закон о заштити природе („Службени гласник РС,“ број 36/2009, 88/2010)
31. Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС,“ бр. 79/2005,54/2007)
32. Закон о здрављу биља („Службени гласник РС,“ бр. 41/2009)
33. Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС,“ бр. 107/2005, 72/2009, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013)
34. Закон о здравственој исправности предмета опште употребе („Службени гласник РС,“ бр. 92/2011)
35. Закон о избору за председника Републике („Службени гласник РС,“ бр. 111/2007, 104/2009)

36. Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС,“ бр. 85/2005, 72/2009, 31/2011)
37. Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС,“ бр. 135/2004)
38. Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС,“ бр. 18/2005, 81/2005)
39. Закон о јавним службама („Службени гласник РС,“ бр. 42/1991, 71/1994, 79/2005, 81/2005, 83/2005)
40. Закон о јавним службеницима („Службени лист ФНРЈ,“ бр. 53/1957, 3/1958, 44/1958, 1/1959, 52/1959, 27/1960, 53/1960, 52/1961, 31/1962)
41. Закон о комуналној полицији („Службени гласник РС,“ бр. 48/2009)
42. Закон о локалним изборима („Службени гласник РС,“ бр. 129/2007, 34/2010, 54/2011)
43. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС,“ бр. 129/2007)
44. Закон о министарствима („Службени гласник РС,“ бр. 72/2012, 76/2013)
45. Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС,“ бр. 9/2010)
46. Закон о научноистраживачкој делатности („Службени гласник РС,“ бр. 110/2005, 50/2006, 18/2010)
47. Закон о облигационим односима ("Службени лист СФРЈ," бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989, 57/2989, "Службени лист СРЈ", бр. 31/1993, "Службени лист СЦГ," бр. 1/2003)
48. Закон о одбрани („Службени гласник РС,“ бр. 116/2007, 88/2009, 104/2009)
49. Закон о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ," бр. 33/1997, 31/2001, "Службени гласник РС," бр. 30/2010)
50. Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе („Службени лист СФРЈ,“ бр. 23/1978, 21/1982, 18/1985, 37/1988, 18/1989, 40/1989, 72/1989, 42/1990, 74/1990, 35/1991)
51. Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС,“ бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013)
52. Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС,“ бр. 116/2007, 72/2012)
53. Закон о платама државних службеника и намештеника ("Службени гласник РС," бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010)
54. Закон о платама у државним органима и јавним службама ("Службени гласник РС," бр. 34/2001, 62/2006, 63/2006, 116/2008, 92/2011, 99/2011, 10/2013)
55. Закон о полицији („Службени гласник РС,“ бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011)
56. Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС,“ бр. 62/2006, 65/2008, 41/2009)
57. Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС,“ бр. 8/02, 84/02, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013)
58. Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну Конвенцију УН о промени климе, 1997 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 88/2007, 38/2009)
59. Закон о потврђивању Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, ЕСПО, 1991 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 102/2007)
60. Закон о председнику Републике („Службени гласник РС,“ бр. 111/2007)

61. Закон о прекршајима ("Службени гласник РС", бр. 101/2005, 116/2008, 111/2009)
62. Закон о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009)
63. Закон о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/1991, 66/1991, 44/1998, 49/1999, 34/2001, 39/2002, 49/2005, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 23/2013)
64. Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009)
65. Закон о ратификацији Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине, Архус, 1998 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 30/2009)
66. Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС“, бр. 51/2009)
67. Закон о регистру запослених у јавном сектору („Народне новине“, бр. 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012)
68. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Службени гласник РС," бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010)
69. Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана („Службени гласник РС“, бр. 36/1991, 79/2991, 33/1993, 53/1993, 67/1993, 46/1994, 52/1996, 29/2001, 84/2004, 101/2005)
70. Закон о спољним пословима („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 126/2007, 41/2009)
71. Закон о спречавању злостављања на раду („Службени гласник РС“, бр. 36/2010)
72. Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, бр. 43/2004)
73. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/2004)
74. Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 129/2007)
75. Закон о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 36/2009)
76. Закон о управној инспекцији („Службени гласник РС“, бр. 87/2011)
77. Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009)
78. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013)
79. Закон о утврђивању надлежности АП Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/2009, 67/2012)
80. Закон о флуорисању воде за пиће („Службени гласник РС“, бр. 35/1994, 38/1994, 25/1996, 101/2005)
81. Закон о хемикалијама („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010)
82. Закон о штрајку („Службени лист СРЈ“, бр. 29/1996, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 103/2012)
83. Кривични законик ("Службени гласник РС," бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012)
84. Нацрт Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе <http://mrrls.gov.rs/lat/node/990> (преузето 19.08.2013.)
85. Уставни закон о спровођењу Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006)

86. Царински закон („Службени гласник РС,“ бр. 73/2003, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 9/2010, 18/2010)

### Подзаконски акти

1. Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcioni-plan-zasprovo%C4%91enje-reforme-dr%C5%BEavne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf> (преузето 12.06.2013).
2. Кодекс понашања државних службеника („Службени гласник РС,“ бр. 29/2008)
3. Одлука о оснивању Завода за заштиту природе Србије („Службени гласник РС,“ бр. 18/2010)
4. Одлука о покрајинским службеницима („Службени лист АПВ,“ бр. 5/2007, 8/2007)
5. Посебан колективни уговор за државне („Службени гласник РС,“ бр. 95/2008, 86/2011)
6. Правилник о начину превоза опасних материја у друмском саобраћају ("Службени лист СФРЈ," бр. 82/1990, "Службени лист СЦГ," бр. 1/2003, "Службени гласник РС," бр. 36/2013)
7. Споразум о продужењу рока важења Посебног колективног уговора за државне органе („Службени гласник РС,“ бр. 86/2011)
8. Стратегија реформе државне управе за период 2009-2012. године <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcioni-plan-zasprovo%C4%91enje-reforme-dr%C5%BEavne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf> (преузето 12.06.2013)
9. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) (преузето 12.06.2013)
10. Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2011-2013. године („Службени гласник РС,“ бр. 56/2011, 51/2013)
11. Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС,“ бр. 98/2007)
12. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС,“ бр. 81/2007, 69/2008, 98/2012)
13. Уредба о начину и полагању државног стручног испита („Службени гласник РС,“ бр. 16/2009)
14. Уредба о оснивању службе за управљање кадровима („Службени гласник РС,“ бр. 106/2005, 109/2009)
15. Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС,“ бр. 11/2006, 109/2009)
16. Уредба о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник РС,“ бр. 8/2006)
17. Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС,“ бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012)
18. Уредба о разврставању радних места намештеника („Службени гласник РС,“ бр. 5/2006, 30/2006)

19. Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник РС,“ бр. 41/2007, 109/2009)

## ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦЕ

1. <http://www.merz.gov.rs/cir/sectors> (преузето 16.09.2013. године)
2. <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-planiranje-i-upravljanje-u-zivotnoj-sredini> (преузето 16.09.2013. године)
3. <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-naftu-i-gas> (преузето 16.09.2013. године)
4. <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-i-upravljanje-projektima> (преузето 16.09.2013. године)
5. <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-kontrolu-i-nadzor> (преузето 16.09.2013. године)
6. <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-zastitu-zivotne-sredine> (преузето 16.09.2013. године)
7. <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-energetsku-efikasnost-i-obnovljive-izvore-energije> (преузето 16.09.2013. године)
8. <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-elektroenergetiku> (преузето 16.09.2013. године)
9. <http://www.sepa.gov.rs/> (преузето 16.09.2013. године)
10. <http://www.aers.rs/> (преузето 16.09.2013. године)
11. <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/index.htm> (преузето 16.09.2013. године)
12. <http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=naslovna> (преузето 16.09.2013. године)
13. [http://www.hidmet.gov.rs/index\\_lat.php](http://www.hidmet.gov.rs/index_lat.php) (преузето 16.09.2013. године)
14. [http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=o\\_nama\\_delatnost](http://www.zzps.rs/novo/index.php?jezik=sr&strana=o_nama_delatnost) (преузето 19.03.2014. године)
15. <http://www.mgu.gov.rs/inspekcije.php> (преузето 19.03.2014.)
16. [http://www.uzb.minpolj.gov.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=221&Itemid=265&lang=sr](http://www.uzb.minpolj.gov.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=221&Itemid=265&lang=sr) (преузето 19.03.2014.)
17. <http://www.rdvode.gov.rs/struktura-vodne-inspekcije.php> (преузето 19.03.2014.)
18. <http://www.mprpp.gov.rs> (преузето 19.03.2014.)
19. <http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=295> (преузето 19.03.2014.)
20. <http://www.minrzs.gov.rs/inspektorat-za-rad.php> (преузето 19.03.2014.)